

Richtplancontrolling Kanton Solothurn: Ziel- und Vollzugscontrolling 2008

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 20. Oktober 2008, RRB Nr. 2008/1852

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	6
2. Das Richtplancontrolling (Ziel- und Vollzugscontrolling)	6
2.1 Vorgehen und Berichtsaufbau	8
2.1.1 Vollzugscontrolling	8
2.1.2 Zielcontrolling	10
3. Zukünftige Handlungsfelder	11
4. Rechtliches	13
5. Antrag	13
6. Beschlussesentwurf	15

Beilage

Bericht: Ziel- und Vollzugscontrolling

Kurzfassung

Der kantonale Richtplan 2000 legt die künftige Besiedlung und Nutzung des Kantons in den Grundzügen fest. Im Besonderen gibt er Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung.

Das Richtplancontrolling befasst sich mit den vier Jahren (2005–2008) seit der ersten Berichterstattung. Es zeigt auf, wie mit dem Richtplan 2000 gearbeitet wird (Vollzugscontrolling) und wie die räumliche Entwicklung verläuft (Zielcontrolling).

Vollzugscontrolling

Der Kanton Solothurn verfolgt eine dynamische und anpassungsfähige Richtplanung. Er setzt den kantonalen Richtplan konsequent als Führungsinstrument für alle raumwirksamen Tätigkeiten ein. Im Laufe der Berichtsperiode 2004–2008 wurden verschiedene kleinere und grössere Anpassungen öffentlich bekannt gemacht und genehmigt. Der Richtplan wurde laufend fortgeschrieben, so dass er stets aktuell ist.

Der Richtplan ist als behördenverbindliches, übergeordnetes räumliches Planungs- und Koordinationsinstrument akzeptiert. Die Richtplanbeschlüsse werden sach- und zeitgerecht umgesetzt. Die Zusammenarbeit ist insbesondere zwischen den Fachstellen, welche im Koordinationsausschuss Bau/Umwelt/Wirtschaft (KABUW) vertreten sind, in der Regel gut. Bei andern Ämtern bzw. Departementen muss die Abstimmung zwischen Fach- und Raumplanung noch verstärkt werden.

Zielcontrolling

Die Ziele wurden nach den sechs Grundsätzen des Strukturkonzeptes '94 beurteilt. Dabei zeigte sich, dass die räumliche Entwicklung in verschiedenen Bereichen noch nicht den Zielvorgaben entspricht.

Aufgrund des Vollzugs- und Zielcontrollings ergeben sich folgende prioritäre Handlungsfelder und Massnahmen:

- Agglomerationen stärken: Als Massnahmen sind dabei insbesondere die Trägerschaftsfrage zu klären und Siedlung und Verkehr konsequent aufeinander abzustimmen.
- Siedlungsgebiet begrenzen: Die Siedlungsbegrenzungen sind festzulegen (Bauzonengrößen) und die Verdichtung nach innen zu fördern.
- Standorte Wohnen, Arbeiten, Einkaufen optimieren: Die Entwicklungsschwerpunkte sind festzulegen und zu fördern.
- Natur und Landschaft erhalten: In diesem Bereich geht es darum, das Kulturland und unverbaute Landschaften zu erhalten und das Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft weiterzuführen.

Die Massnahmen sollen umgesetzt werden, indem das Strukturkonzept '94 überarbeitet, der Richtplan im Jahr 2010 gesamthaft überprüft und Kriterien entwickelt werden, welche die Grösse der Bauzonen der Gemeinden besser auf die erwünschte Besiedlung ausrichten.

Sehr geehrte Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Controllingbericht 2008 über den Stand der kantonalen Richtplanung (Richtplancontrolling) zur Kenntnisnahme.

1. Ausgangslage

Der kantonale Richtplan 2000 legt die künftige Besiedlung und Nutzung des Kantons in den Grundzügen fest. Im Besonderen gibt er Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung. Er legt das Siedlungsgebiet fest und trennt das nicht zu besiedelnde Gebiet davon ab. Er vermittelt jedoch kein abschliessendes Bild eines bestimmten räumlichen Zustands, sondern begleitet und steuert den laufenden Prozess der räumlichen Entwicklung durch behördenverbindliche Beschlüsse. Der Richtplan 2000 wurde mit RRB Nr. 515 am 15. März 1999 genehmigt. Der Bundesrat beschloss ihn am 20. Dezember 2000.

Der Beschluss AE-5.3.2 des Richtplans 2000 legt fest, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat einmal pro Legislatur Bericht über den Stand der kantonalen Richtplanung erstattet. In Anlehnung an § 64 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG, BGS 711.1) unterbreitet der Regierungsrat den Controllingbericht zum Richtplan dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme.

Im Jahre 2004 hat das Bau- und Justizdepartement Botschaft und Entwurf zu einem ersten Controllingbericht unterbreitet. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2004/1790 vom 30. August 2004 die Vorlage zuhanden des Kantonsrates beschlossen. Mit Beschluss Nr. 145 hat der Kantonsrat in der VI. Session am 3. November 2004 vom Controllingbericht 2004 Kenntnis genommen.

Im Jahre 2008 hat das Bau- und Justizdepartement den zweiten Controllingbericht erarbeitet. Dieser Bericht liegt nun vor.

2. Das Richtplancontrolling (Ziel- und Vollzugscontrolling)

Das Richtplancontrolling unterscheidet drei Arten von Controlling:

Vollzugscontrolling: Mit diesem Controlling wird überprüft, ob und wie die Richtplanbeschlüsse umgesetzt worden sind.

Zielcontrolling: Mit diesem Controlling wird überprüft, ob die gesetzten Ziele erreicht worden sind.

Wirkungscontrolling: Mit diesem Controlling wird überprüft, ob die Massnahmen zur erwünschten räumlichen Entwicklung führen.

Das Amt für Raumplanung hat sich mit der Frage des Wirkungscontrollings auseinander gesetzt. Dabei hat sich gezeigt, dass zur Zeit keine zweckgerichteten Indikatoren für ein Wirkungscontrolling des kantonalen Richtplans vorliegen beziehungsweise diese nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand bestimmt und erhoben werden können. Aus diesem Grund konzentriert sich das vorliegende Richtplancontrolling auf das Ziel- und Vollzugscontrolling.

Ziel und Zweck

Das Richtplancontrolling befasst sich mit den vier Jahren (2005–2008) seit der ersten Berichterstattung. Es zeigt auf, wie mit dem Richtplan 2000 gearbeitet wird (Vollzugscontrolling) und wie die räumliche Entwicklung verläuft (Zielcontrolling).

2.1 Vorgehen und Berichtsaufbau

Das Amt für Raumplanung erarbeitete das Vollzugscontrolling mit den Departementen und ihren Fachstellen (Hochbauamt, Amt für Verkehr und Tiefbau, Amt für Umwelt, Amt für Denkmalpflege und Archäologie, Amt für Gemeinden, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für Landwirtschaft, Amt für Wald, Jagd und Fischerei). Um ein umfassendes Bild über die Weiterentwicklung des Richtplans zu erhalten, wurden die Anpassungen und Fortschreibungen des Richtplans 2000 integriert.

Das Zielcontrolling erfolgte in drei Stufen:

1. Indikatoren: Die Auswahl der Indikatoren erfolgte nach pragmatischen Kriterien. Für jeden Grundsatz nach dem Strukturkonzept '94 wurden ein oder mehrere Indikatoren mit Zielgrössen definiert. Mit Hilfe der verfügbaren Daten wurde die Entwicklung der letzten rund 10–15 Jahre aufgezeigt und beurteilt.
2. Grundsätze: Jeder der sechs Grundsätze des Strukturkonzeptes '94 wurde auf Grund der zugehörigen Indikatoren beurteilt.
3. Zielerreichung: In einer Gesamtwürdigung über alle sechs Grundsätze hinweg wurde beurteilt, ob die Ziele erreicht, richtig gesetzt sowie aufgezeigt wurden, wo Handlungsbedarf besteht.

2.1.1 Vollzugscontrolling

Der Kanton Solothurn verfolgt eine dynamische und anpassungsfähige Richtplanung. Er setzt den kantonalen Richtplan konsequent als Führungsinstrument für alle raumwirksamen Tätigkeiten ein. Im Laufe der Berichtsperiode 2004–2008 wurden verschiedene kleinere und grössere Anpassungen öffentlich bekannt gemacht und genehmigt. Der Richtplan wurde laufend fortgeschrieben, so dass er stets aktuell ist. Die aktuelle Version ist auf dem Internet aufgeschaltet (www.arp.ch).

Der Richtplan ist als behördenverbindliches, übergeordnetes räumliches Planungs- und Koordinationsinstrument akzeptiert. Die Richtplanbeschlüsse werden sach- und zeitgerecht umgesetzt. Die Zusammenarbeit ist insbesondere zwischen den Fachstellen, welche im Koordinationsausschuss Bau/Umwelt/Wirtschaft (KABUW) vertreten sind, in der Regel gut. Bei andern Ämtern bzw. Departementen muss die Abstimmung zwischen Fach- und Raumplanung noch verstärkt werden.

Raumplanung ist Interessenabwägung. In der Berichtsperiode haben sich die Zielkonflikte zwischen Landverbrauch für Bauten und Anlagen und Erhalten von Kulturland verschärft. Flächenintensive Nutzungen mit oftmals geringer Wertschöpfung beanspruchen nach wie vor (zu) viel Land, was den Zielen einer haushälterischen Nutzung des Bodens widerspricht. In diesem Bereich müssen in der neuen Berichtsperiode Massnahmen ergriffen werden.

2.1.2 Zielcontrolling

Grundsatz 1: Verminderung der weiteren Ausdehnung des Siedlungsgebietes

Die überbaute Fläche (Bauzonen) hat sich zwischen 2003 und 2007 im gleichen Masse ausgedehnt. Die Gemeinden im „Grünen“ (weiterer Agglomerationsraum und ein Teil der ländlichen Gemeinden) wachsen prozentual am stärksten. Die bestehenden Bauzonenreserven von 19 % erlauben grundsätzlich eine unveränderte Entwicklung. Wie bereits beim Vollzugscontrolling festgestellt, widerspricht dies den Zielen der Raumplanung. Wie damit umgegangen wird, muss Kernthema der zukünftigen raumplanerischen Handlungsfelder sein.

Grundsatz 2: Erneuerung und Stärkung der Agglomerationen und Zentren

In den Zentrumsgemeinden hat die Bevölkerung – nach Jahren des Rückgangs – in der Berichtsperiode erstmals wieder zugenommen. Ob dies eine Trendwende oder nur eine vorübergehende Entwicklung ist, lässt sich in dieser kurzen Zeit nicht eindeutig feststellen. Die Bevölkerung und die Beschäftigten nehmen prozentual in den Gemeinden des weiteren Agglomerationsraumes und in den ländlichen Gemeinden nach wie vor stärker zu als im engeren Agglomerationsraum. Hier besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

Grundsatz 3: Zentren und Agglomerationen des Jurasüdfuss und regionale Arbeitsschwerpunkte fördern

In jüngster Zeit ist das Wachstum der Beschäftigten in den Arbeitsplatzgebieten von überörtlicher Bedeutung leicht höher als im übrigen Kanton.

Grundsatz 4: Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf das Angebot im öffentlichen Verkehr

Das Angebot im öffentlichen Verkehr wurde in den letzten Jahre nicht nur im engeren sondern auch in den Wohngemeinden im weiteren Agglomerationsraum ausgebaut. Mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) muss bei grösseren Wohnsiedlungen und Bauten und Anlagen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein.

Zukünftig wird es darum gehen, das Angebot und die Leistungsfähigkeit im öffentlichen Verkehr (und im Langsamverkehr) insbesondere dort zu optimieren, wo der Grossteil der Bevölkerung wohnt (im engeren Agglomerationsraum).

Grundsatz 5: Erhalten und Stärken der Qualitäten und der Funktionsfähigkeit der Gemeinden im ländlichen Raum

Die Entwicklung in den Gemeinden im ländlichen Raum verläuft sehr unterschiedlich. Während die Gemeinden, welche für Pendler attraktiv sind, ein Bevölkerungswachstum und eine Verbesserung der Steuerkraft verzeichnen konnten, ging die Bevölkerung bei abgelegenen Gemeinden zurück.

Mit Ausnahme der Alters- und Pflegebetreuung gibt es in ländlichen Gemeinden immer weniger Beschäftigte in den lokalen Versorgungseinrichtungen. Längerfristig ist die Rolle des ländlichen Raumes auf Konzeptebene präziser zu bestimmen.

Grundsatz 6: Nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für die Bevölkerung und Schutz der Lebensräume und Lebensgemeinschaften von standortheimischen Pflanzen und Tieren

Die Anforderungen hinsichtlich der Qualität des Grundwassers werden mit wenigen Ausnahmen eingehalten. Bei der Luftbelastung hat sich die Situation leicht verschlechtert.

Im Bereich Natur und Landschaft wurden die Zielvorgaben des kantonalen Mehrjahresprogrammes Natur und Landschaft erreicht. Bei einzelnen Tier- und Pflanzenarten – insbesondere Tierarten der Feuchtgebiete und des Grünlandes – verläuft die Entwicklung nach wie vor negativ (Bestände nehmen ab, mehr Arten sind gefährdet oder werden selten). Weitere Anstrengungen sind notwendig. Mit dem Anschlussprogramm des Mehrjahresprogrammes Natur und Landschaft werden die bisherigen Massnahmen weitergeführt und moderat ausgebaut. Mit dem Wasserbaukonzept werden Renaturierungen (Ausdolungen) und Revitalisierungen von Fliessgewässern weiter vorangetrieben.

3. Zukünftige Handlungsfelder

Aufgrund des Vollzugs- und Zielcontrollings ergeben sich folgende prioritäre Handlungsfelder:

Handlungsfeld	Massnahmen
a. Agglomerationen stärken	<ul style="list-style-type: none"> - Trägerschaftsfrage klären - Siedlung und Verkehr konsequent aufeinander abstimmen
b. Siedlungsgebiet begrenzen	<ul style="list-style-type: none"> - Siedlungsbegrenzungen festlegen - Verdichtung nach innen fördern
c. Standorte Wohnen, Arbeiten, Einkaufen optimieren	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklungsschwerpunkte festlegen und fördern
d. Natur und Landschaft erhalten	<ul style="list-style-type: none"> - Kulturland erhalten - Unverbaute Landschaften erhalten - Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft weiterführen

a. Agglomerationen stärken

Mit den Agglomerationsprogrammen wurden wichtige Instrumente für eine koordinierte Raum- und Verkehrsentwicklung geschaffen. Um die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomeration zu stärken,

müssen effiziente Entscheidungsstrukturen geschaffen werden. Zu diesem Zweck ist die Frage der regionalen Trägerschaften zu klären (RRB Nr. 2008/1698 vom 23. September 2008).

b. Siedlungsgebiet begrenzen

Der Regierungsrat hat verschiedentlich klar gemacht, dass die Latte für zukünftige Einzonungen höher zu legen ist. Zukünftige Ortsplanungsrevisionen müssen höheren Anforderungen genügen. Die Gemeinden haben den Bauzonenbedarf mit einem räumlichen Leitbild und einem erweiterten Kriterienkatalog umfassend zu ermitteln.

c. Standorte Wohnen, Arbeiten, Einkaufen optimieren

Die Stärken einzelner Standorte sollen mit gezielten Entwicklungsschwerpunkten ausgebaut werden.

d. Natur und Landschaft erhalten

Mit dem Anschlussprogramm zum Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft 2009–2020 sollen die bisherigen Anstrengungen zur Erhaltung und Aufwertung der heimischen Natur und Landschaft weitergeführt und moderat ausgebaut werden.

Zukünftige Schwerpunkte bilden das Erhalten grösserer zusammenhängender Fruchtfolgeflächen und unverbauter Landschaften.

4. Rechtliches

Der Beschluss unterliegt nicht dem Referendum, da er nur auf Kenntnisnahme lautet (§ 148 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über politische Rechte, BGS 113.111).

5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

6. **Beschlussesentwurf**

Richtplancontrolling Kanton Solothurn: Ziel- und Vollzugscontrolling 2008

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf §§ 57 und 64 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (BGS 711.1), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 20. Oktober 2008 (RRB Nr. 2008/1852), beschliesst:

1. Vom Controllingbericht 2008 über den Stand der kantonalen Richtplanung (Ziel- und Vollzugscontrolling) wird Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsrat beauftragt den Regierungsrat, das Strukturkonzept '94 zu überarbeiten, den Richtplan im Jahr 2010 gesamthaft zu überprüfen und Kriterien zu entwickeln, welche die Grösse der Bauzonen der Gemeinden besser auf die erwünschte Besiedlung ausrichten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement

Amt für Raumplanung

Hochbauamt

Amt für Verkehr und Tiefbau

Amt für Umwelt

Amt für Denkmalpflege und Archäologie

Amt für Gemeinden

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Amt für Landwirtschaft

Amt für Wald, Jagd und Fischerei