

Kantonaler Richtplan: Gesamtüberprüfung / Siedlungsstrategie

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 16. Dezember 2014, RRB Nr. 2014/2195

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Rechtsgrundlagen und Verfahren	5
2.1 Bund	5
2.2 Kanton Solothurn	6
3. Siedlungsstrategie und Kantonaler Richtplan.....	7
3.1 Siedlungsstrategie	7
3.2 Kantonaler Richtplan: Kapitel S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen.....	7
4. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung	8
5. Auswirkungen.....	8
5.1 Nachhaltigkeit	8
5.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen.....	9
5.3 Folgen für die Gemeinden	9
5.4 Wirtschaftlichkeit	9
6. Antrag	9
7. Beschlussesentwurf.....	11

Beilagen

- 1) Siedlungsstrategie Kanton Solothurn - A. Allgemeiner Teil (09/2014) (= nicht elektr. vorhanden)
- 2) Siedlungsstrategie Kanton Solothurn - B. Einschätzung der Bauzonengrösse der Gemeinden (24.09.2014) (= nicht elektr. vorhanden)
- 3) Kapitel S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen (24.09.2014) (= nicht elektr. vorhanden)

Kurzfassung

Der Kantonsrat hat mit Beschluss Nr. SGB 195/2012 vom 7. Mai 2013 den Entwurf vom 11/2012 des kantonalen Richtplans zur Kenntnis genommen. Am 1. Mai 2014 ist das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) in Kraft getreten. Mit der geänderten Rechtslage sind die Anforderungen an die kantonalen Richtpläne insbesondere im Bereich Siedlungsgebiet und Bauzonen gestiegen. Aus diesem Grund sowie aufgrund der Einwendungen der Behörden und der Vorprüfung des Bundes zum Richtplanentwurf vom November 2012 hat das Bau- und Justizdepartement (BJD) eine kantonale Siedlungsstrategie als Grundlage für den kantonalen Richtplan entwickelt. Dabei hat das BJD die Bauzonengrösse und den Bedarf für die nächsten 15 Jahre für jede Gemeinde eingeschätzt. Diese Einschätzung erfolgte rein rechnerisch mit statistischen Daten. Sie wird mit den Gemeinden abgestimmt. Die Siedlungsstrategie führte zur Überarbeitung der Richtplankapitel S-1.1 Grösse des Siedlungsgebiets und S-1.2 Bauzonen, welche zu einem Kapitel S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen zusammengeführt wurden. Da es sich um eine komplette Überarbeitung eines zentralen Richtplanthemas handelt, hat das BJD die Siedlungsstrategie und das überarbeitete Richtplankapitel noch einmal bei den Gemeinden und Regionalorganisationen in eine Anhörung gegeben. Es soll folgerichtig auch dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht werden.

Die kantonale Siedlungsstrategie verfolgt folgende Ziele:

- Siedlungsgebiet (Bau- und Reservezonen) insgesamt nicht vergrössern
- Innenentwicklung vor Aussenentwicklung fördern
- Bauzonen bedarfsgerecht für die nächsten 15 Jahre festlegen
- Handlungsspielräume für die Siedlungsentwicklung schaffen.

Die Umsetzung der Ziele erfolgt zu einem grossen Teil mit den behördenverbindlichen Beschlüssen des Richtplankapitels S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen:

- Das Siedlungsgebiet (Bau- und Reservezonen) bezeichnet das Gebiet für die bauliche Entwicklung der nächsten 20 – 25 Jahre. Es wird in seiner heutigen Grösse von 9'023 ha festgesetzt. Änderungen am Siedlungsgebiet sind mittelfristig auszugleichen (innerhalb von 10 Jahren).
- Die Bauzonen von 8'546 ha decken den gesamtkantonalen Bedarf für die nächsten 15 Jahre ab. Einzonungen sind grundsätzlich mit Bauzonen und mittelfristig (innerhalb von 5 bis 10 Jahren) zu kompensieren.
- Für die Bestimmung der gesamtkantonalen Grösse der Bauzonen ist das hohe Szenario der kantonalen Bevölkerungsprognose massgebend. Für die Beschäftigten gelten die gleichen Wachstumszahlen wie für die Bevölkerung.
- Für Einzonungen werden Grundsätze festgelegt, welche in der Regel kumulativ nachzuweisen sind. Einzonungen von Spezialfällen werden abschliessend festgelegt. Letztere sollen ohne Kompensationspflicht möglich sein.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den „Kantonalen Richtplan: Gesamtüberprüfung / Siedlungsstrategie“.

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat am 11. Dezember 2012 Botschaft und Entwurf zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans (Entwurf für die Anhörung vom November 2012) zur Beratung und Beschlussfassung an den Kantonsrat verabschiedet (RRB Nr. 2012/2448). Mit Kantonsratsbeschluss Nr. SGB 195/2012 vom 7. Mai 2013 wurde von der Gesamtüberprüfung Kenntnis genommen.

Am 1. Mai 2014 hat der Bundesrat das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) und die entsprechende Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) in Kraft gesetzt. Gleichzeitig wurden vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die „Ergänzung des Leitfadens Richtplanung“ und die „Technischen Richtlinien Bauzonen“ erlassen. Mit der Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung sind die neuen bundesrechtlichen Anforderungen an die kantonalen Richtpläne präzisiert worden. Einerseits werden die vom Bund erwarteten Mindestinhalte der Richtpläne genauer umschrieben, andererseits sind auch die Prüfkriterien des Bundes aufgeführt. In den Technischen Richtlinien zu den Bauzonen ist die Methode dargestellt, welche massgebend ist für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der gesamten Grösse der Bauzonen im Kanton.

Die neuen gesetzlichen und fachlichen Grundlagen haben dazu geführt, dass das Bau- und Justizdepartement (BJD) einerseits eine kantonale Siedlungsstrategie entwickelt hat und andererseits an den Kapiteln S-1.1 Grösse des Siedlungsgebiets und S-1.2 Bauzonen umfangreiche Änderungen gegenüber dem Anhörungsentwurf vom 11/2012 des kantonalen Richtplans vorgenommen hat. Da es sich um zentrale Themen des Richtplans handelt, hat das BJD die Siedlungsstrategie und das überarbeitete Richtplankapitel zum Siedlungsgebiet und zu den Bauzonen noch einmal bei den Gemeinden und Regionalorganisationen in eine Anhörung gegeben. Es soll folgerichtig auch dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht werden.

2. Rechtsgrundlagen und Verfahren

2.1 Bund

Die Richtpläne der Kantone sind Gegenstand von Artikel 6 bis 12 des RPG. Im Richtplan haben die Kantone mindestens festzulegen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung (siehe Raumkonzept Kanton Solothurn) aufeinander abgestimmt werden, in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 Abs. 1 RPG). Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (z.B. verkehrsintensive Anlagen) bedürfen einer Grundlage im Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG).

Im Bereich Siedlung legt der Richtplan insbesondere fest, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird. Weiter hat der Richtplan aufzuzeigen, wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt werden und wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird. Und schliesslich müssen die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 lit. a. - e. RPG).

Die Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG).

Nach Artikel 15 Absatz 1 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG).

Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Art. 15 Abs. 3 RPG).

Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet, es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird, Kulturland damit nicht zerstückelt wird, seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (Art. 15 Abs. 4 lit. a. – e. RPG).

Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 15a Abs. 1 RPG). Das kantonale Recht sieht vor, dass, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenutzt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann (Art. 15a Abs. 2 RPG).

2.2 Kanton Solothurn

Die Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen sind nach § 64 Absatz 2 Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) bei der Gesamtüberprüfung des Richtplans anzuhören. Die Behörden konnten sich von Dezember 2012 bis Mai 2013 zum Richtplanentwurf vom November 2012 äussern. Die Eingaben wurden ausgewertet und im Anhörungsbericht vom 5. Februar 2014 zusammengefasst und den Gemeinden zur Kenntnis gebracht. Aufgrund der neuen Siedlungsstrategie und dem überarbeiteten Kapitel S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen erfolgte eine zusätzliche Anhörung bei den Gemeinden und Regionalorganisationen vom Oktober 2014 bis Dezember 2014. Die Siedlungsstrategie wurde vorgängig in zwei Sitzungen mit dem Vorstand des Verbands der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) diskutiert.

Das Planungs- und Baugesetz legt in § 64 Absatz 1 fest, dass der Regierungsrat den Entwurf des Richtplanes dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Aufgrund der wesentlichen Änderungen am Kapitel Siedlung ist eine Diskussion im Kantonsrat und eine anschliessende Kenntnisnahme durch den Kantonsrat angezeigt. Der Kantonsrat bzw. seine vorberatende Kommission kann in Kenntnis der eingegangenen Stellungnahmen der Gemeinden und Regionalorganisationen seine Beratungen durchführen.

Anschliessend wird das BJD die Stellungnahmen aus dem Kantonsrat und der Behördenanhörung auswerten und den Richtplan anpassen. Der gesamthaft überarbeitete Richtplan ist während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Dies dürfte voraussichtlich im Spätsommer 2015 der Fall sein. Zum Richtplanentwurf kann sich während der Auflagefrist jedermann äussern. Parallel dazu sind verschiedene regionale und öffentliche Informationsveranstaltungen geplant. Die Unterlagen werden für jedermann zugänglich auch auf dem Internet aufgeschaltet. Anschliessend wird das BJD zu den Einwendungen Stellung nehmen (§ 64 Abs. 2 PBG). Die Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen, die Einwendungen erhoben haben, können gegen einen ablehnenden Entscheid innert 10 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde einreichen (§ 64 Abs. 3 PBG). Gegen den Beschluss des Regierungsrates können abgewiesene Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen innert 30 Tagen beim Kantonsrat Beschwerde führen (§ 65 Abs. 2 PBG).

3. Siedlungsstrategie und Kantonaler Richtplan

3.1 Siedlungsstrategie

Aufgrund der geänderten Rechtslage des RPG hat das BJD eine Siedlungsstrategie erarbeitet.

Mit der kantonalen Siedlungsstrategie werden folgende Ziele verfolgt:

- Das Siedlungsgebiet soll insgesamt nicht vergrössert werden. Das Siedlungsgebiet umfasst die Bauzonen und die Reservezonen, welche keine Bauzonen sind. Diese Flächen sind insgesamt genügend gross, um den Bedarf für die nächsten 20 bis 25 Jahre abzudecken. Im kantonalen Richtplan soll das Siedlungsgebiet in seiner Grösse behördenverbindlich festgesetzt werden.
- Die Innenentwicklung soll vor der Aussenentwicklung gefördert werden. Das revidierte RPG fordert Bund, Kantone und Gemeinden auf, dass der Boden haushälterisch genutzt wird und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Kantone und Gemeinden haben mit Massnahmen der Raumplanung die Bestrebungen zu unterstützen, dass die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt wird. Mit Planungsgrundsätzen im Richtplan und mit guten Beispielen aus der Praxis will der Kanton die Gemeinden in dieser herausfordernden Aufgabe unterstützen.
- Die Bauzonen sollen bedarfsgerecht festgelegt werden. Mit der Siedlungsstrategie hat das BJD die Bauzonengrösse und den Bedarf für die nächsten 15 Jahre, welcher das RPG vorgibt, für jede Gemeinde eingeschätzt. Diese Einschätzung erfolgte rein rechnerisch mit statistischen Daten. Sie wird mit den Gemeinden abgestimmt. Mit den Planungsaufträgen im Richtplan sollen die Gemeinden ihre Bauzonen überprüfen und allenfalls anpassen. Diese Aufgaben sollen insbesondere mithelfen, Bauzonen dort zu schaffen, wo der Bedarf in den nächsten 15 Jahren ausgewiesen ist und für die Siedlungsentwicklung des Kantons wichtig ist.
- Mit der Überprüfung der Ortsplanungen, mit Vorhaben für Siedlungsgebietserweiterungen von kantonaler/regionaler Bedeutung und mit Planungsgrundsätzen und Planungsaufträgen im Richtplan sollen die notwendigen Handlungsspielräume für die kantonale Siedlungsentwicklung geschaffen werden. Der Kanton will damit die Möglichkeit schaffen, dass trotz der strengen Vorgaben des RPG an zweckmässigen Orten neue Bauzonen geschaffen werden können. Hingegen sollen überdimensionierte Bauzonen mittelfristig reduziert werden.

3.2 Kantonaler Richtplan: Kapitel S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen

Aufgrund des revidierten RPG, der kantonalen Siedlungsstrategie sowie der Einwendungen, welche die Einwohnergemeinden und Regionalorganisationen zum kantonalen Richtplan Entwurf vom November 2012 vorgebracht haben, und dem Vorprüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 31. Januar 2014 hat das BJD die Kapitel S-1.1 Grösse des Siedlungsgebiets und S-1.2 Bauzonen vollständig überarbeitet und zum neuen Kapitel S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen zusammengeführt.

Die wesentlichen Beschlüsse im neuen Kapitel S-1.1 sind:

- Das Siedlungsgebiet bezeichnet das Gebiet für die bauliche Entwicklung der nächsten 20 - 25 Jahre. Es umfasst die Bau- und Reservezonen und wird in seiner Grösse von 9'023 ha festgesetzt. Änderungen am Siedlungsgebiet sind mittelfristig auszugleichen (innerhalb von 10 Jahren).
- Siedlungserweiterungen von kantonaler/regionaler Bedeutung haben erhöhten raumplanerischen Anforderungen zu genügen. Änderungen des Siedlungsgebiets von kantonaler/regionaler Bedeutung werden als Vorhaben in den Richtplan aufgenommen (Abstimmungskategorie Festsetzung oder Zwischenergebnis).
- Die Bauzonen von 8'546 ha decken den gesamtkantonalen Bedarf für die nächsten 15 Jahre ab. Einzonungen sind grundsätzlich mit Bauzonen und mittelfristig (innerhalb von 5 bis 10 Jahren) zu kompensieren.
- Für die Bestimmung der gesamtkantonalen Grösse der Bauzonen ist das hohe Szenario der kantonalen Bevölkerungsprognose massgebend. Für die Beschäftigten gelten die gleichen Wachstumszahlen wie für die Bevölkerung.
- Für Einzonungen werden Grundsätze festgelegt, welche in der Regel kumulativ nachzuweisen sind. Spezialfälle von Einzonungen werden abschliessend festgelegt. Letztere sollen ohne Kompensationspflicht möglich sein.
- Die Gemeinden und der Kanton erhalten verschiedene Planungsaufträge, welche ihre Aufgaben umschreiben.

4. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Im Legislaturplan 2014 - 2017 besteht ein vielfältiger Bezug zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans. Für die Siedlungsstrategie gilt insbesondere Kapitel B.2.1 Raumentwicklung nachhaltig gewährleisten.

Auch zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) besteht ein enger Bezug, da die Planungsaufträge und Vorhaben mit den Jahresplänen umgesetzt werden.

5. Auswirkungen

5.1 Nachhaltigkeit

Mit der Siedlungsstrategie und dem kantonalen Richtplan werden die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt und konsequent weitergeführt.

Mit der Siedlungsstrategie und den entsprechenden Planungsgrundsätzen und Planungsaufträgen im Richtplan werden die langfristigen, strategischen Leitlinien einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik umgesetzt.

5.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Siedlungsstrategie führt die Aufgaben und Tätigkeiten der kantonalen Richtplanung fort. Die neuen Aufgaben werden mit den bestehenden Strukturen und Verantwortlichkeiten umgesetzt. Die Siedlungsstrategie hat somit keine unmittelbaren personellen und finanziellen Konsequenzen.

5.3 Folgen für die Gemeinden

Der Richtplan ist, wie bereits unter Kapitel 2.1 dargelegt, behördenverbindlich. Er verpflichtet demnach die Gemeinden, die Beschlüsse in ihrer Nutzungsplanung zu beachten und umzusetzen. Mit dem revidierten RPG sind die Anforderungen an die Raumplanung gestiegen. Die Vorgaben wurden strenger. Die Siedlungsstrategie erfordert Überprüfungen und Änderungen der kommunalen Nutzungsplanungen. Die Gemeinden können diese mit ihren ordentlichen Revisionen durchführen. Eine zeitliche Vorgabe, welche eine vorgezogene Revision der Nutzungsplanungen erfordert, besteht nicht.

5.4 Wirtschaftlichkeit

Der kantonale Richtplan ist das räumliche Koordinations- und Führungsinstrument des Regierungsrates. Zudem legt der Richtplan die künftige Besiedlung und Nutzung des Kantons Solothurn in den Grundzügen fest. Mit den behördenverbindlichen Planungsgrundsätzen und Planungsaufträgen soll die Besiedlung und Nutzung des Kantons Solothurn effizient und effektiv gesteuert werden. Die Siedlungsstrategie hat zum Zweck, dass Bauzonen am richtigen Ort verfügbar sind. Dies trägt dazu bei, dass der Boden haushälterisch genutzt sowie insbesondere auch Infrastrukturanlagen zweckmässig erstellt und langfristig finanzierbar erhalten werden können.

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. Beschlussesentwurf

Kantonaler Richtplan: Gesamtüberprüfung / Siedlungsstrategie

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 73 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾ und § 64 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978²⁾ sowie nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. Dezember 2014 (RRB Nr. 2014/2195), beschliesst:

Vom kantonalen Richtplan: Gesamtüberprüfung / Siedlungsstrategie und den Änderungen der Kapitel S-1.1 Grösse des Siedlungsgebiets und S-1.2 Bauzonen (neu: S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen) wird Kenntnis genommen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
Amt für Raumplanung
Volkswirtschaftsdepartement
Parlamentscontroller
Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 711.1.