

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Januar 2020

Nr. 2020/66

KR.Nr. A 0179/2019 (BJD)

Auftrag Fabian Gloor (CVP, Oensingen): Hochwertigkeit und verdichtete Bauweise fördern **Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt ein Anreizsystem zu entwickeln, um verdichtete, hochwertige und möglichst CO₂ effiziente Bauweisen an geeigneten Standorten zu fördern.

2. Begründung

Sämtliche Entwicklungen der Raumplanung der Schweiz, des Kantons Solothurn und der Gemeinden zielen richtigerweise darauf ab, mit der verfügbaren Landfläche möglichst sorgsam umzugehen. Nach den ersten abgeschlossenen Ortsplanungen gemäss neuem Raumplanungsgesetz, zeigt sich nun jedoch, dass sich die Umsetzung des eingangs erwähnten Ziels schwierig gestaltet. Der Paradigmenwechsel in der Raumplanung braucht auf kommunaler Ebene offensichtlich Zeit und bedarf zusätzlicher flankierender Unterstützung.

Verdichtetes Bauen soll nach Meinung der Auftraggeber nicht mit billigem Wohnraum gleichgesetzt werden. Vielmehr soll daraus eine Möglichkeit zu hochwertiger Bauweise mit möglichst CO₂ effizienten Werkstoffen und intelligenter Bauplanung entstehen. Eine verdichtete Bauweise soll in städtebaulicher, architektonischer und nutzungstechnischer Weise modernen Ansprüchen genügen. Zudem sind dem Bedürfnis eines ausgewogenen Bevölkerungs- und Wohnungsmix Rechnung zu tragen.

Die aktuell vorhandenen Potentiale, primär bei nicht ausgeschöpften Geschosshöhen und sekundär bei unbebautem Bauland sollen entsprechend einer priorisierten Leitlinie der öffentlichen Hand besser genutzt werden. In diesem Bereich kommt dem kantonalen Amt für Raumplanung eine wichtige Bedeutung als beratende Stelle zu. Hilfreich sind in diesem Prozess «best practice» Beispiele, welche in geeigneter Weise als Erfolgsmodelle aufgenommen und kommuniziert werden können. Um diese Entwicklung zu begünstigen soll ein griffiges Anreizsystem entwickelt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Seit Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) am 1. Mai 2014 haben Bund, Kanton und Gemeinden die Aufgabe, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und für kompakte Siedlungen zu sorgen. Dabei ist eine angemessene Wohnqualität zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und b RPG). Fast 70 % der Stimmenden im Kanton Solothurn haben die Revision des Raumplanungsgesetzes gutgeheissen.

Kantone und Gemeinden sind nun gemeinsam dafür verantwortlich, die Raumentwicklung konsequent auf diese Zielsetzung auszurichten. Der kantonale Richtplan definiert die Stossrichtun-

gen der gewünschten räumlichen Entwicklung und legt behördenverbindlich grundlegende Anforderungen fest. Die konkrete Umsetzung erfolgt in erster Linie mit den kommunalen Planungen.

Der Begriff «Siedlungsentwicklung nach innen» umfasst gleichermaßen die Siedlungsbegrenzung, die Verdichtung, die Siedlungserneuerung sowie eine kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort. Dabei sind immer die Siedlungs- und Wohnqualität zu berücksichtigen. Eine Siedlungsentwicklung nach innen greift also die Potenziale der bestehenden Siedlungen auf und soll Wohnquartiere und Dorfkerne zum Nutzen der Bevölkerung aufwerten.

Siedlungsentwicklung nach innen ist ein Generationenprojekt. Veränderungen müssen gut überlegt sein und brauchen Zeit. Im Zentrum steht die Frage, wie eine hohe Lebensqualität ermöglicht und erhalten werden kann. Entsprechend sorgfältig müssen die Gemeinden die Potenziale für die Siedlungsentwicklung nach innen zunächst ermitteln und konkrete räumliche Entwicklungsvorstellungen festhalten. Für die einzelnen Quartiere und Ortsteile kann sinnvollerweise erst gestützt auf diese Analyse entschieden werden, ob sie erhalten, erneuert, weiterentwickelt, umstrukturiert oder neuentwickelt werden sollen.

Wie bereits aus unserer Antwort auf die fraktionsübergreifend eingereichte Interpellation «Bessere Ausnützung der Bauzone» (RRB Nr. 2019/305 vom 26. Februar 2019) hervorgeht, ist eine zügige Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes nur dann möglich, wenn Kanton und Gemeinden die bestehenden übergeordneten Vorgaben konsequent in ihren Zuständigkeitsbereichen berücksichtigen und die erforderlichen Ressourcen in personeller und finanzieller Hinsicht bereitstellen.

Die in Artikel 8a RPG postulierte hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ist zweifellos kein Selbstläufer. Überhastetes und unüberlegtes Handeln kann schnell zu einer Abwertung bestehender Siedlungsstrukturen führen. Höhere Nutzungsdichten stossen in der Bevölkerung nur dann auf Akzeptanz, wenn sie mit dem Erhalt oder der Steigerung der Lebensqualität im direkten Umfeld einhergehen.

Der Schweizer Planungsverband EspaceSuisse hat zehn Aspekte der Siedlungsqualität benannt, welche die Chancen für eine erfolgreiche Verdichtung erhöhen (siehe dazu Bericht: Innenentwicklung - Zum Beispiel, 2017; nachfolgend sinngemässe Wiedergabe):

1. Ein erkennbares, belebtes Ortszentrum, wo man sich trifft.
2. Identität und Geschichte, die spürbar sind.
3. Aussen-, Frei- und Grünräume, wo man durchatmen kann.
4. Verkehrsberuhigte Räume, wo man sicher aneinander vorbeikommt.
5. Nahversorgung, wo Alltagsgüter und -nutzungen erreichbar sind.
6. Baukultur und Ästhetik, die erlebbar sind.
7. Bevölkerungsmix, wo unterschiedliche Menschen zusammenleben.
8. Nutzungsmix, wo Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Einkauf nahe sind.
9. Immissionsarme Räume, wo weder Lärm noch Abgase stören.
10. Fussgänger- und Veloinfrastruktur, die man gerne nutzt.

Aus dieser nicht abschliessenden Aufzählung geht klar hervor, dass hochwertige Siedlungsqualität viele Aspekte berücksichtigt. Daher ist eine abschliessende Definition der Siedlungsqualität nicht zielführend. Der sorgsame Umgang mit den ortstypischen Identitäten und Qualitäten steht im Mittelpunkt. Das Verstehen und Begreifen der historischen Strukturen müssen die Basis für ein qualitätsvolles Weiterentwickeln der Siedlungsräume sein.

Der Entstehungsprozess mit qualitätssichernden Verfahren ist tragend für eine erfolgreiche Innenentwicklung. Raumplanerisch beginnt der Prozess mit einer vertieften Ortsanalyse und der strategischen Positionierung einer Gemeinde mit dem räumlichen Leitbild. Der Prozess geht weiter über die Ortsplanungsrevision mit Einbezug der Bevölkerung bis hin zu arealscharfen Nutzungsplänen und den daraus zu entwickelnden Projekten. Dabei werden stufengerechte Vorgaben betreffend Qualitätssicherung formuliert. Als Grundlage für die Siedlungsqualität gewinnen damit Aussagen aus den räumlichen Leitbildern an grosser Bedeutung (vgl. auch unsere Antwort auf die Interpellation «Bessere Ausnützung der Bauzone» [RRB Nr. 2019/305 vom 26. Februar 2019]). Nicht zuletzt muss eine hochwertige Siedlungsentwicklung auch von allen Akteuren angenommen werden. Damit wird klar, dass der Einbezug der Bevölkerung, der Politik und der Fachleute bereits im Entstehungsprozess wichtig ist.

Der Kanton Solothurn hat in den letzten Monaten bereits verschiedene Schritte unternommen, um eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern:

- Für die Unterstützung einer qualitätsvollen Innenentwicklung hat das Amt für Raumplanung eine Broschüre «Siedlungsentwicklung nach innen -SEin» erarbeitet, welche unterschiedliche Methoden und Prozesse zur qualitätsvollen Innenentwicklung aufzeigt. Es geht darum, das geeignete Konzept, die Vorgehensweise und den Planungsprozess für die unterschiedlichen Raumentwicklungen mit unterschiedlichen Ausgangslagen aufzuzeigen. Darin werden aber keine allgemeingültigen Kriterien für Qualität vorgegeben. Diese sind im entsprechenden Verfahren aus dem lokalen Kontext abzuleiten und zu definieren.
- Wir haben mit Beschluss Nr. 2018/1906 vom 4. Dezember 2018 eine «Strategie Natur und Landschaft 2030+» mit dem spezifischen Handlungsfeld «Qualitätsvolle Innenentwicklung» verabschiedet: Kurzfristig soll eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe «Qualitätsvolle Innenentwicklung» eingesetzt werden, die Gemeinden sollen im Bereich der Biodiversität unterstützt werden und es sind Vorzeigeprojekte bzw. Qualitätsinnenentwicklungsprojekte zu identifizieren und zu kommunizieren.
- In den Agglomerationsprogrammen des Kantons Solothurn dringt die Thematik der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen namentlich in den Teilstrategien «Siedlung» in den Vordergrund. Dabei wird eine Differenzierung zwischen Raumtypen - Zentren, Korridorräumen und ländlichen Räumen - vorgenommen. Das heisst, dass eine qualitätsvolle Entwicklung in den verschiedenen Raumtypen jeweils unterschiedliche Strategien bzw. Lösungen nach sich zieht. Um diese Prozesse anzustossen, werden aktuell geeignete Massnahmen in den Agglomerationsprogrammen Basel, AareLand, Solothurn und Grenchen zur Unterstützung der Gemeinden diskutiert. Darüber hinaus sind weitere unterstützende Prozesse z.B. im Wachstumsraum Gäu im Gespräch.

Bei strategisch wichtigen Projekten kann zusätzlich das Instrument des Gestaltungsplans helfen. Ein solcher Plan bezweckt gemäss § 44 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) eine architektonische und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung und Gestaltung. Studienaufträge, Testplanungen und/oder Wettbewerbe können zur Verfeinerung und Schärfung der Projekte angestossen werden. Bis anhin stand häufig eine architektonisch befriedigende Wirtschaftlichkeit der Gebäude im Fokus. Zunehmend wird aber auch eine höherwertige Aussenraumgestaltung gefordert. Zukünftig wird bei strategisch wichtigen Projekten auch der angestrebte Bevölkerungs- und Nutzungsmix, eine soziologische Frage,

einen höheren Stellenwert erhalten. Schliesslich werden vermehrt auch klimarelevante Aspekte wie der ökologische Fussabdruck von Bauten und deren Auswirkungen auf das Stadtklima relevant sein.

Siedlungsentwicklung nach innen, hochwertiges und qualitätsvolles Bauen sowie klimagerechtes Bauen sind nicht als Widersprüche oder als voneinander losgelöste Konzepte zu verstehen. Vielmehr ist die vom RPG geforderte hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen als Chance zu nutzen, Anpassungsmassnahmen und Veränderungsprozesse koordiniert zu planen und zu realisieren. Entsprechende Massnahmen müssen in die Orts- und Quartierplanung, in den Wohnungsbau und -umbau, in die Industrie- und Gewerbeentwicklung, in die Verkehrs- und Grünflächengestaltung, in den Ausbau der Infrastruktur und in die Siedlungsentwässerung einfließen. Dies stellt die Gemeinden zweifellos vor grosse Herausforderungen.

Der Klimawandel ist im Hinblick auf das zukünftige Bauen insbesondere in zwei Bereichen zu betrachten: Zum einen sind die Gebäude von der Herstellung über den Betrieb bis zur Entsorgung nachhaltig zu konzipieren. Zum anderen gilt es, die Gestaltung von Bauten und deren Aussenräume auf das wärmere Klima auszurichten. Dies wird im Folgenden näher erläutert:

- Der CO₂-Ausstoss von Bauten muss in ihrem gesamten Lebenszyklus auf das absolute Minimum reduziert werden: So sollte beispielsweise möglichst rasch der Fokus auf langlebigen Gebäudematerialien mit geringer grauer Energie liegen (z.B. Holz). Zudem dürfen die Gebäude im Hinblick auf eine CO₂-neutrale Schweiz bei der Erzeugung von Wärme (inkl. Warmwasser) und Kälte bald schon keine Klimagase mehr emittieren. Bei neuen Gebäuden ist dies bereits heute weitgehend der Fall. Bei den bestehenden Gebäuden ist der Sanierungsbedarf nach wie vor sehr gross.
- Die Gebäude und die Umgebungsgestaltung müssen auf höhere Temperaturen ausgerichtet sein. Dabei spielen die Zunahme der Hitzetage/Tropennächte und häufigere und intensivere Starkregen eine zentrale Rolle. Um in Zukunft bei diesen veränderten Verhältnissen eine hohe Lebensqualität sicherzustellen, sind folgende Schlüsselstrategien bedeutend: Neubauten sollen die Durchlüftung der Aussenräume nicht behindern, Bäume und Hecken dienen als Schattenspenden, architektonische Massnahmen am Gebäude und in der Umgebungsgestaltung mit hellen, wärmereflektierenden Farben und Materialien verhindern ein Aufheizen des Siedlungsraumes. Es gilt, die kühlende Verdunstung durch Bäume, durch begrünte Dächer, Fassaden sowie Strassenränder und entsiegelte Flächen zu intensivieren. Einen wichtigen Beitrag zur Kühlung von Siedlungsräumen kann auch die Offenlegung von Bächen und der Umgang mit dem Regenwasser im Siedlungsraum leisten.

Wir unterstützen mit unserem Beschluss Nr. 2016/2033 vom 22. November 2016 (Anpassung an den Klimawandel - Handlungsfelder für den Kanton Solothurn: Schlussbericht der Arbeitsgruppe, weiteres Vorgehen) Massnahmen der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung im Bereich Klimawandel.

Die Herausforderung der Gemeinden in Themen der hochwertigen Innenentwicklung wird schweizweit erkannt. Der Verein EspaceSuisse organisiert Anlässe speziell zur Diskussion von hochwertiger Siedlungsentwicklung nach innen. Mit der Website densipedia.ch besteht zudem eine Plattform zum diesem Thema. Sie soll Gemeinden und Städten bei der Entwicklung ihrer Siedlungen mit guten Beispielen und Know-how helfen. Die Plattform richtet sich an Gemeinderatsmitglieder, Bauverwalterinnen und -verwalter, Grundeigentümer und sonstige Akteure der Raumplanung. Sie ist aber keine exklusive Nische von Experten für Experten, sondern will das wichtige Fachthema Innenentwicklung allgemein verständlich thematisieren. Auch gute Beispiele aus dem Kanton Solothurn könnten künftig hier ihren Platz finden.

Gute Beispiele oder «Best Practice» der Innenentwicklung können helfen, das Verständnis zu erweitern und Anstoss für Ideen zu geben. Dabei wird auch nachgewiesen, dass mit der Verdichtung durchaus hochwertige Siedlungen entstehen können. Die Beispiele können aber nicht eins-zu-eins auf andere Gemeinden oder Areale übertragen werden. Es zeigt sich aber, dass es sich lohnt, einen geeigneten Prozess mit Einbezug der relevanten Akteure zu forcieren. Denn am Ende gelingt eine hochwertige, verdichtete Bauweise nur, wenn sie von der Bevölkerung auch akzeptiert wird.

Die Umsetzung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung auf Gemeindeebene erweist sich im Kanton Solothurn unbestrittenermassen als grosse Herausforderung. Die anzugehenden Aufgabenstellungen verlangen nach Fachkompetenz, Erfahrung und finanziellen Mitteln. Die dringend nötigen Prozesse sind nicht umsonst zu haben. Zwar können die bereits erwähnten Hilfestellungen und Massnahmen des Kantons für die Gemeinden unterstützend wirken. Ohne zusätzliche substanzielle sowie auch finanzielle Unterstützung werden viele Gemeinden die an sie gestellten Aufgaben nicht oder nur teilweise bewältigen können. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob mit einem eigentlichen Mehrjahresprogramm zur hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen entsprechende Impulse gesetzt werden könnten. Wir sind bereit, in diesem Sinne den Auftrag entgegenzunehmen und zusammen mit den Gemeinden entsprechende Massnahmen zu prüfen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, ein Anreizsystem zu entwickeln, um verdichtete, hochwertige und möglichst CO₂ effiziente Bauweisen mit ansprechenden Aussenräumen mit hoher Aufenthaltsqualität an geeigneten Standorten zu fördern.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung (2)
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat