Kantonaler Richtplan: Richtplancontrolling und Berichterstattung 2023

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 12. September 2023, RRB Nr. 2023/1455

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Ziel	5
3. Vollzugs- und Zielcontrolling	5
3.1 Vorgehen und Methodik	5
3.2 Vollzugscontrolling.....	6
3.2.1 Entwicklung des kantonalen Richtplans.....	6
3.2.2 Umsetzung Richtplanbeschlüsse.....	6
3.3 Zielcontrolling.....	6
3.4 Handlungsfelder und prioritäre Themen	7
3.4.1 Aufnahme von neuen bzw. Ausbau von bestehenden Themen im Richtplan.....	7
3.4.2 Umsetzung von bestehenden Aufträgen vorantreiben	8
3.4.3 Stärkere Beachtung von Themen in der Interessenabwägung	9
3.4.4 Verbesserung der Datenbasis für die Berichterstattung	9
4. Rechtliches	9
5. Antrag.....	9
6. Beschlussesentwurf.....	11

Beilage

Kantonaler Richtplan: Richtplancontrolling und Berichterstattung 08/2023

Kurzfassung

Der kantonale Richtplan legt die künftige Besiedlung und Nutzung des Kantons Solothurn in den Grundzügen fest. Im Besonderen gibt er Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung. Damit seine Wirkung beurteilt und ein allfälliger Handlungsbedarf abgeleitet werden kann, wird er periodisch einem Controlling unterzogen. Im Beschluss A-6.1.1 des kantonalen Richtplans ist festgelegt, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat einmal pro Legislatur Bericht über den Stand der kantonalen Richtplanung (Vollzugs- und Zielcontrolling) erstattet. Ausserdem hat der Kanton gemäss Art. 9 Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen zu orientieren (Beschluss A-6.1.2).

Das vorliegende Richtplancontrolling konzentriert sich auf die Entwicklung ab 2010/2011, mit einem spezifischen Fokus auf den Zeitraum seit der Gesamtüberarbeitung des Richtplans. Bei der Bearbeitung des Richtplancontrollings wurden beim Zielcontrolling Daten bis Mitte 2022 und beim Vollzugscontrolling Informationen bis Anfang 2023 berücksichtigt. Das Controlling zeigt auf, wie mit dem Richtplan gearbeitet wird (Vollzugscontrolling) und ob die räumliche Entwicklung in Richtung der gesteckten Ziele verläuft (Zielcontrolling). Es ist zu beachten, dass der kantonale Richtplan am 12. September 2017 vom Kanton beschlossen und am 24. Oktober 2018 vom Bund genehmigt wurde. Der Wirkungszeitraum des aktuellen Richtplans ist dementsprechend noch kurz.

Vollzugscontrolling

Der Kanton Solothurn verfolgt eine dynamische und anpassungsfähige Richtplanung. Der Regierungsrat setzt den kantonalen Richtplan konsequent als Führungsinstrument für die raumwirksamen Tätigkeiten ein. Im Laufe der Berichtsperiode wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen. In allen Sachbereichen wurden Aktivitäten angestossen, Konzepte und Massnahmen erarbeitet sowie die Umsetzung von Vorhaben vorangetrieben. Dies gilt auch für die Umsetzung der Ziele aus dem kantonalen Raumkonzept, für die besonders die Agglomerationsprogramme von grosser Bedeutung sind. Das Vollzugscontrolling zeigt, dass der Richtplan als behördenverbindliches, übergeordnetes räumliches Planungs- und Koordinationsinstrument akzeptiert ist und funktioniert.

Zielcontrolling

Als Ziele wurden die sechs Grundsätze des Raumkonzepts Kanton Solothurn beurteilt. Mehrere Indikatoren des Zielcontrollings weisen darauf hin, dass die Siedlungsentwicklung in der Berichtsperiode nach innen gelenkt werden konnte. Hierzu sind auch in Zukunft weiterhin Anstrengungen vorzunehmen. Auch dem Thema Siedlungsqualität ist grosse Beachtung zu schenken.

Aus dem Vollzugs- und Zielcontrolling ergeben sich folgende wichtige Handlungsfelder und prioritäre Themen:

- Klimawandel: In der aktuellen Fassung des kantonalen Richtplans ist der Klimawandel nicht thematisiert, auch wenn verschiedene Bereiche indirekt das Thema aufgreifen. Da der Richtplan das strategische Führungsinstrument zur Steuerung und Koordination der räumlichen Entwicklung des Kantons darstellt, ist es jedoch von grosser Wichtigkeit, dass sich dieses Instrument auch mit dem Thema Klima explizit befasst.

- Freizeit und Erholungsnutzung: Freizeitaktivitäten und Erholungsnutzung werden immer wichtiger; auch der Freizeitverkehr nimmt weiter zu. Der Themenkomplex soll im Richtplan adäquat und systematischer behandelt werden.
- Umsetzung von bestehenden Aufträgen vorantreiben: Auch in Zukunft sind Anstrengungen vorzunehmen, um die Siedlungsentwicklung nach innen und die Hauptentwicklung des Kantons in die urbanen Räume zu lenken. Im Fokus stehen zudem die Schonung und Kompensation von Fruchtfolgeflächen, die Umsetzung der 4-V-Strategie beim Verkehr (Verkehr vermeiden, verlagern, verträglich gestalten, vernetzen), der Güterverkehr und die Logistik, die Schaffung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende sowie das Thema erneuerbare Energien.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über das Richtplancontrolling und die Berichterstattung 2023 zur Kenntnisnahme.

1. Ausgangslage

Der kantonale Richtplan legt die künftige Besiedlung und Nutzung des Kantons in den Grundzügen fest und ist auf einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren ausgerichtet. 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 Regierungsrat beschloss den kantonalen Richtplan mit RRB Nr. 2017/1557 am 12. September 2017, der Bundesrat genehmigte ihn am 24. Oktober 2018 (BBI 2018 7734).

Der Richtplan des Kantons Solothurn legt mit Beschluss A-6.1.1 fest, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat einmal pro Legislatur Bericht über den Stand der kantonalen Richtplanung (Vollzugs- und Zielcontrolling) erstattet. In Anlehnung an § 64 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) unterbreitet der Regierungsrat den Controllingbericht zum Richtplan dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme. Ausserdem hat der Kanton gemäss Art. 9 Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen zu orientieren (Beschluss A-6.1.2). Als Grundlage für die Berichterstattung dienen das «Rahmenkonzept: Raubeobachtung und Controlling im Kanton Solothurn» (2019) des Amtes für Raumplanung sowie die «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung zur Berichterstattung für RPG 1-Themen» (2022) des ARE.

2. Ziel

Das Richtplancontrolling zeigt auf, ob die festgelegten räumlichen Ziele erreicht (Zielcontrolling) und die dazu vorgesehenen Beschlüsse umgesetzt werden (Vollzugscontrolling). Daraus soll der künftige Handlungsbedarf abgeleitet werden.

3. Vollzugs- und Zielcontrolling

3.1 Vorgehen und Methodik

Mit dem Vollzugscontrolling wird die Entwicklung des kantonalen Richtplans seit der Genehmigung aufgezeigt. Darüber hinaus wird geprüft, ob die zur Erreichung der strategischen Zielsetzungen definierten Abstimmungsanweisungen des Richtplans ausgeführt wurden. Der Stand der Umsetzung der Richtplanbeschlüsse wird abgebildet und beurteilt. Gestützt darauf wird der Handlungsbedarf ermittelt, sofern zwischen der Zielerreichung und dem Vollzug wesentliche Abweichungen bestehen.

Mit dem Zielcontrolling wird geprüft, ob die strategischen Ziele erreicht werden bzw. ob die Entwicklung sich in Richtung dieser Ziele bewegt. Als erwünschte räumliche Entwicklung dienen die sechs Grundsätze (GS) aus dem Raumkonzept Kanton Solothurn, die dem kantonalen Richtplan zugrunde liegen und in Kapitel B-3 verankert sind:

- GS 1: Ausdehnung des Siedlungsgebietes vermeiden
- GS 2: Zentren und Agglomerationen stärken
- GS 3: Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums erhalten
- GS 4: Natürliche Ressourcen schonen
- GS 5: Verkehr verträglich gestalten
- GS 6: Zusammenarbeit aktiv gestalten.

Grundlage für den Ist-Soll-Vergleich bilden einerseits - wo vorhanden - Indikatoren, andererseits erfolgen qualitative Beschreibungen. Aus dem Zielcontrolling wird der entsprechende Handlungsbedarf aufgezeigt.

Aus den Erkenntnissen aus Vollzugs- und Zielcontrolling werden Schlussfolgerungen gezogen sowie die künftigen Handlungsfelder mit den prioritären Themen aufgezeigt.

3.2 Vollzugscontrolling

3.2.1 Entwicklung des kantonalen Richtplans

Seit der Genehmigung des Bundesrats 2018 wurde der Richtplan an verschiedenen Stellen angepasst. Damit wurde einerseits den Vorbehalten aus der bundesrätlichen Genehmigung begegnet, andererseits wurde der Richtplan an veränderte Verhältnisse angepasst. Dazu wurden neue Aufgaben und Vorhaben aufgenommen. Seit 2019 führt der Kanton Solothurn bei Bedarf einmal jährlich ein gebündeltes Verfahren zu verschiedenen Anpassungen am Richtplan durch.

3.2.2 Umsetzung Richtplanbeschlüsse

Der Richtplan des Kantons Solothurn umfasst rund 360 Beschlüsse, zu denen Planungsgrundsätze, Planungsaufträge und Vorhaben gehören. Bei knapp zwei Dritteln davon handelt es sich um Daueraufgaben, dies betrifft überwiegend die Planungsgrundsätze und teilweise auch Planungsaufträge, die von langfristiger Bedeutung sind. Von den übrigen Planungsaufträgen und den Vorhaben ist gut die Hälfte in Bearbeitung, gut ein Drittel pendent bzw. blockiert und 11% sind abgeschlossen.

3.3 Zielcontrolling

Grundsatz 1: Ausdehnung des Siedlungsgebiets vermeiden

Die Grösse des Siedlungsgebiets blieb zwischen 2016 und 2021 etwa gleich bzw. konnte leicht verringert werden. Die Gemeinden sind beauftragt, in der Ortsplanung die Reservezonen zu überprüfen und in der Regel der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Mit der Genehmigung der Ortsplanung gilt das Siedlungsgebiet als räumlich festgesetzt. Die überprüften Reservezonen wurden noch nicht im gewünschten Mass der Landwirtschaftszone zugewiesen, der grösste Anteil verblieb in der Reservezone. Die Bauzonenfläche blieb konstant. Die Flächenbeanspruchung (Fläche pro Raumnutzer) hat gesamtkantonal leicht abgenommen. Die kantonale Bauzonenauslastung liegt weiterhin über 100% und hat gegenüber 2016 zugenommen. Dies ist insbesondere auf die neue, höhere Bevölkerungsprognose des Bundes zurückzuführen.

Grundsatz 2: Zentren und Agglomerationen stärken

Das Bevölkerungswachstum liegt im urbanen und agglomerationsgeprägten Raum leicht über dem kantonalen Durchschnitt, das Beschäftigtenwachstum liegt ebenfalls über dem Kantonswert. Dies beruht auf dem starken Wachstum im agglomerationsgeprägten Raum, die Entwicklung im urbanen Raum ist unterdurchschnittlich.

Grundsatz 3: Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums erhalten

Das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum im ländlichen Raum trägt dazu bei, dass er seine Bedeutung als Wohnraum und auch seine Funktionsfähigkeit aufrechterhalten kann. Einzelne Gemeinden verzeichneten jedoch einen Beschäftigtenrückgang, insbesondere im gewerblichen Bereich.

Grundsatz 4: Natürliche Ressourcen schonen

Die Fläche der FFF ist rückläufig. Die kantonale Mindestfläche gemäss Sachplan FFF ist aber weiterhin eingehalten. Der Anteil der naturnahen Flächen und Objekte im Kulturland (Vereinbarungsflächen/-objekte des Mehrjahresprogramms Natur und Landschaft) hat zugenommen. Die erneuerbare Energieproduktion konnte insgesamt gesteigert werden. Die vorhandenen Potenziale werden aber insbesondere bei Photovoltaik, Wind und Tiefengeothermie noch nicht ausgeschöpft.

Grundsatz 5: Verkehr verträglich gestalten

Der Erschliessungsgrad mit dem öffentlichen Verkehr hat sich verbessert. Die Anteile der Raumnutzenden in den ÖV-Güteklassen A bis C hat in allen Handlungsräumen zugenommen. Beim Modal Split hat der ÖV-Anteil zugenommen. Der Anteil am Fuss- und Veloverkehr blieb hingegen stabil und war in einzelnen Regionen sogar rückläufig. Anzumerken ist, dass das Angebot insbesondere durch die Agglomerationsprogramme verbessert wird. Die Verkehrsbelastung auf den Kantonsstrassen nimmt zu. Die Entwicklung variiert je nach Region. Ein Treiber der Entwicklung sind weiterhin Strassenabschnitte im agglomerationsgeprägten Raum.

Grundsatz 6: Zusammenarbeit aktiv gestalten

Die Zusammenarbeit wurde mit allen Akteuren der verschiedenen Ebenen (Gemeinden, Regionen, Nachbarkantone, Bund) in unterschiedlichen Prozessen intensiviert. Neben den Agglomerationsprogrammen wurden kantonsübergreifende Projekte sowie regionale Prozesse und Konzepte angegangen.

3.4 Handlungsfelder und prioritäre Themen

Aus dem Vollzugs- und Zielcontrolling und unter Berücksichtigung von übergeordneten Entwicklungen lassen sich folgende künftige Handlungsfelder und prioritäre Themen ableiten:

3.4.1 Aufnahme von neuen bzw. Ausbau von bestehenden Themen im Richtplan

Folgende zwei übergeordnete Themenbereiche sind im kantonalen Richtplan neu aufzunehmen bzw. weiterzuentwickeln:

Klimawandel: Viele Auswirkungen des Klimawandels sind raumrelevant und betreffen unterschiedlichste Bereiche (Naturgefahren, Landwirtschaft, Wald, Tourismus, Siedlungsgebiete u. a.). In der aktuellen Fassung des kantonalen Richtplans ist der Klimawandel nicht thematisiert, auch

wenn verschiedene Bereiche indirekt das Thema aufgreifen. Da der Richtplan das strategische Führungsinstrument zur Steuerung und Koordination der räumlichen Entwicklung des Kantons darstellt, ist es jedoch von grosser Wichtigkeit, dass sich dieses Instrument auch mit dem Thema Klima explizit befasst. Dementsprechend ist zu prüfen, welche Ziele zum Umgang mit dem Klimawandel im Richtplan verankert werden sollen und welche Planungsgrundsätze, -aufträge und gegebenenfalls Vorhaben aufgenommen werden müssen. Dies betrifft sowohl die Anpassung an klimabedingte Veränderungen wie auch Massnahmen zum Klimaschutz.

Freizeit- und Erholungsnutzung: Freizeitaktivitäten und Erholungsnutzung werden immer wichtiger und auch der Freizeitverkehr nimmt weiter zu. Der Kanton Solothurn verfügt seit langem über zielführende, politisch gut abgestützte Instrumente im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes, die im kantonalen Richtplan verankert sind. Freizeit- und Erholungsnutzungen sind dagegen weder strategisch noch rechtlich ähnlich gut verankert. Dies kann bei entsprechenden Nutzungsplanungen in der Interessenabwägung zu einer Asymmetrie führen. Der Freizeit- und Erholungsnutzung ist im Richtplan ein adäquater Stellenwert beizumessen.

3.4.2 Umsetzung von bestehenden Aufträgen vorantreiben

Das Thema der Siedlungsentwicklung nach innen wurde insbesondere mit der Richtplananpassung 2019 gestärkt. Mehrere Indikatoren des Zielcontrollings (Grösse des Siedlungsgebiets, der Bauzonen sowie die Bauzonenauslastung) zeigen, dass die Entwicklung in diese Richtung zielt. In Zukunft sind weiterhin Anstrengungen vorzunehmen, um die Reservezonen noch konsequenter der Landwirtschaftszone zuzuweisen und die Hauptentwicklung des Kantons in die urbanen Räume zu lenken. Bei den noch bestehenden unbebauten Bauzonen im ländlichen Raum sind gegenüber den Gemeinden auch alternative Möglichkeiten als klassische Einfamilienhäuser aufzuzeigen. Auch dem Thema Siedlungsqualität ist weiterhin grosse Beachtung zu schenken.

Die Umsetzung einzelner Aufträge aus dem Richtplan ist stark verzögert oder die tatsächliche Entwicklung geht nicht oder nicht im gewünschten Mass in Richtung Zielsetzung des kantonalen Richtplans. Auf die Umsetzung dieser Beschlüsse ist in der folgenden Berichtsperiode besonders zu achten. Dies betrifft die folgenden Themen:

- Fruchtfolgeflächen: Neben der Schonung der FFF sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass entsprechende Kompensationen pragmatisch umgesetzt werden können. Rollen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind zu definieren und die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen. Kompensationsregelungen sind Bestandteil der laufenden Richtplananpassung 2022.
- Güterverkehr / Logistik: Das Thema Logistik und der damit verbundene Güterverkehr ist, aufgrund seiner Gunstlage im Mittelland, von besonderer Relevanz für den Kanton Solothurn. Aufgrund seiner Bedeutung für den Kanton ist diesem Thema grosses Gewicht beizumessen.
- Verkehr: Die Strassenverkehrsbelastung hat weiter zugenommen. Dieses Wachstum ist einzudämmen bzw. auf den öffentlichen Verkehr und den Fuss- und Veloverkehr zu verlagern. Diese Themen sollen in Korridorprozessen und in den Agglomerationsprogrammen weiterhin im Fokus stehen.
- Erneuerbare Energien: Die erneuerbare Energieproduktion konnte insgesamt gesteigert werden. Die vorhandenen Potenziale zur Steigerung der lokalen Stromproduktion werden aber insbesondere für Photovoltaik, Windenergie und Tiefengeothermie noch nicht entsprechend ausgeschöpft. Die Nutzung dieser Potenziale soll weiter unterstützt werden.

- Fahrende: Die Standortevaluation für die Schaffung von ein bis zwei Stand- bzw. Durchgangsplätzen für Schweizer Fahrende mit je fünf bis zehn Stellplätzen ist abzuschliessen und eine dauerhaft geeignete Lösung ist zu finden.

3.4.3 Stärkere Beachtung von Themen in der Interessenabwägung

Aus dem Vollzugscontrolling haben sich zudem folgende Themen herauskristallisiert, die in der raumplanerischen Interessenabwägung (stärker) zu beachten sind: Störfallvorsorge, Fruchtfolgefleichen und Wildtierkorridore.

3.4.4 Verbesserung der Datenbasis für die Berichterstattung

Damit ein aussagekräftiges Zielcontrolling durchgeführt werden kann, sind Zeitreihen bzw. vergleichbare Datenstände zentral. Das vorliegende Zielcontrolling hat gezeigt, dass diesbezüglich noch grösserer Handlungsbedarf besteht, insbesondere im Bereich Siedlung. Im Hinblick auf das nächstfolgende Zielcontrolling sind vergleichbare Zeitreihen zu erstellen und Lücken in den Datengrundlagen zu schliessen. Dies betrifft insbesondere den Stand der Erschliessung der Bauzonen und das Thema Bauen ausserhalb der Bauzone.

4. **Rechtliches**

Der Beschluss unterliegt nicht dem Referendum, da er lediglich auf Kenntnisnahme lautet (§ 148 Abs. 1 lit. a Gesetz über die politischen Rechte, GpR; BGS 113.111).

5. **Antrag**

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

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

6. **Beschlussesentwurf**

Kantonaler Richtplan: Richtplancontrolling und Berichterstattung 2023

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf §§ 57 und 64 des Planungs- und Baugesetzes¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 12. September 2023 (RRB Nr. 2023/1455), beschliesst:

Der Bericht «Richtplancontrolling und Berichterstattung 2023» wird zur Kenntnis genommen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
Amt für Raumplanung
Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 711.1.