

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Februar 2016

Nr. 2016/302

KR.Nr. I 0192/2015 (BJD)

Interpellation Felix Glatz-Böni (Grüne, Bellach): Berechnung der benötigten Bauzonen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Richtplans Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Art. 15 des schweizerischen Raumplanungsgesetzes (RPG) verlangt in Absatz 1 und 2:

„¹Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen“

„²Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.“

Im Richtplanentwurf des Kantons Solothurn vom April 2015 steht denn auch: „Um die Siedlungsentwicklung zu steuern, hat der Kanton eine kantonale Siedlungsstrategie erarbeitet.“

In der Siedlungsstrategie (09/14, Kapitel 3.3 S. 5) geht der Kanton bei der Prognostizierung der Bevölkerungszahl für die nächsten 15 Jahre (bis 2030) von einem hohen Wachstumsszenario aus. Er rechnet dabei mit zusätzlichen 27'100 Personen und schreibt: „Die heutigen unbebauten Bauzonen (Wohn-, Misch- und Zentrumszone) von 785 ha reichen theoretisch für 37'000 Personen.“

Fazit: Die Bauzonen des Kantons für Wohn-, Misch- und Zentrumszone (WMZ) sind also um 36% (9'900 Personen) zu gross und müssen deshalb als überdimensioniert bezeichnet werden.

Teilt man die ausgewiesenen 785 ha „unbebaute Bauzonen fürs Wohnen“ (WMZ) durch die in der Siedlungsstrategie ausgewiesene aktuelle „durchschnittliche Dichte für Wohnen“ (162 m²), ergibt sich sogar ein Potential von mehr als 48'000 Personen. Dies würde bedeuten, dass der Kanton betreffend Wohn-, Misch- und Zentrumszone (WMZ) eingezontes, aber unbebautes Bauland für die nächsten 26 Jahre hat (bis 2041) und die aktuellen unbebauten Bauzonen fürs Wohnen um 77% zu gross bemessen sind.

Zu beachten ist dabei, dass die Berechnung der benötigten Arbeitszonen in Bezug auf die zusätzlich vorhandenen unbebauten Bauzonen „Arbeiten“ separat erfolgt: „Die kantonale Dichte/Flächenbeanspruchung für das Arbeiten liegt in den Gewerbezon (ohne Wohnanteil) und in den Industriezonen bei 206 m² / Beschäftigten. Werden die gesamten, unbebauten Arbeitszonen (Gewerbezone ohne Wohnanteil und Industriezonen) von 300 ha betrachtet, so bieten sie Platz für mindestens 15'000 Beschäftigte.“ (Zitat aus Siedlungsstrategie S. 5).

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Feststellung, dass die heutigen unbebauten Bauzonen für Wohnen (WMZ) im Kanton Solothurn flächenmässig um mindestens 36%, allenfalls sogar deutlich mehr (77%), über dem Bedarf der nächsten 15 Jahre liegen?

2. Von welchen künftigen Veränderungen betreffend Wohnflächenbedarf pro Person (in 15 Jahren, in 30 Jahren) geht der Kanton bei seinen Berechnungen aus?
3. Wie wurde bei der Berechnung des Bauzonenbedarfs das Potential der inneren Verdichtung berücksichtigt?
4. Wie will der Regierungsrat die Vorgaben des Raumplanungsgesetzes: „Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren“ umsetzen?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) ist mit grosser Mehrheit von der Bevölkerung angenommen worden. Die neuen Bestimmungen, die insbesondere eine weitere Zersiedelung der Schweiz stoppen sollen, sind am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Der Kanton Solothurn überarbeitet zurzeit seinen Kantonalen Richtplan. Gestützt auf neue Grundlagen (Raumkonzept, Siedlungsstrategie) legt der Kantonale Richtplan die künftigen Leitplanken für die Umsetzung der revidierten Gesetzesbestimmungen fest. Das Siedlungsgebiet - es umfasst die Bauzonen und die Reservezonen - darf insgesamt nicht mehr vergrössert werden und die Bauzonen müssen in den Ortsplanungsrevisionen überprüft und auf den 15-jährigen voraussichtlichen Bedarf ausgelegt werden. Bereits heute zeichnet sich ab, dass in Zukunft im Kanton Solothurn Einzonungen und Auszonungen Ausnahmetatbestände sein werden. Damit gibt der Kanton die Marschrichtung für eine künftig nachhaltige, auf den neuen gesetzlichen Bestimmungen fussende Raumordnung vor. Die Umsetzung erfolgt mit den gesetzlich vorgegebenen Instrumenten. Die kommunalen Planungsvorstellungen müssen erarbeitet und konsolidiert werden. Das benötigt Zeit, bis die Resultate der neuen Raumplanungsbestimmungen umgesetzt und damit sichtbar werden.

Raumplanung und deren Umsetzung ist grundsätzlich Sache der Kantone. So ist es nicht verwunderlich, dass trotz Bundesgesetz über die Raumplanung - Inkraftsetzung 1. Januar 1980 - jeder Kanton seine „Planungskultur“ entwickelt und damit seine Geschichte geschrieben hat. So durften im Kanton Solothurn bis in die 1990-er Jahre die kommunalen Bauzonen das doppelte Fassungsvermögen der Einwohnerzahl aufweisen. Erst 1992 wurde aus dem kantonalen Baugesetz das Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) und damit der 15-jährige Bauzonenbedarf eingeführt. Die Ortsplanungsrevisionen waren damals auf eine substanzielle Reduktion der (zu) grossen Bauzonen ausgerichtet. Grössere Konflikte wurden durch die Festlegung von Reservezonen - sie sind keine Bauzonen, liegen aber innerhalb des Siedlungsgebietes - entschärft. Das nun 2014 in Kraft gesetzte revidierte Raumplanungsgesetz fordert eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen. Erstmals in der Raumordnungspolitik hat der Bund gegenüber den Kantonen griffige Sanktionsmassnahmen erhalten. Die Kantone müssen innerhalb von 5 Jahren ihre kantonalen Richtpläne anpassen und eine gesetzliche Grundlage für die Abschöpfung von Planungsmehrwerten schaffen. Falls dies nicht zeitgerecht erfolgt, greift im ganzen Kanton ein Bauzonenmoratorium.

Raumplanungsvorstellungen sind mit Zahlen und Fakten zu unterlegen: Beispielsweise Flächen der bebauten bzw. unbebauten Bauzonen, zeitliche Entwicklung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen usw.. Es darf aber dadurch nicht der Anschein erweckt werden, dass Raumplanung eine exakte Wissenschaft ist und mit Buchhaltungsansätzen zu bewältigen ist.

Wir sind gewillt, den Weg, wie er jetzt im Richtplan vorgezeichnet ist, konsequent weiterzuführen. Wir werden dem Kantonsrat und dem Bund alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung und die Umsetzung der Siedlungsstrategie Bericht erstatten.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie stellt sich der Regierungsrat zur Feststellung, dass die heutigen unbebauten Bauzonen für Wohnen (WMZ) im Kanton Solothurn flächenmässig um mindestens 36 %, allenfalls sogar deutlich mehr (77 %), über dem Bedarf der nächsten 15 Jahre liegen?

Bei der Feststellung, dass die heutigen unbebauten Bauzonen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen) von 785 ha theoretisch für rund 37'000 Personen reichen, handelt es sich um eine grobe - und wie erwähnt - theoretische Modellrechnung. Diese lässt sich einerseits nur verallgemeinern und bedingt für die raumplanerischen Massnahmen verwenden. In der Siedlungsstrategie wird bereits ausgewiesen, dass die Bauzonen gesamtkantonal den voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre abdecken. Mit der geplanten Festsetzung des Siedlungsgebietes soll der Rahmen für die nächsten 20 bis 25 Jahre gesetzt werden. Die Gemeinden als Planungsbehörden haben den Auftrag, die Bauzonen für den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren festzulegen. Es ist also zu unterscheiden zwischen einer theoretischen Zahl für den ganzen Kanton und den Zahlen der 109 Gemeinden. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat die Bauzonen aller Kantone nach der „Technischen Richtlinien Bauzonen“ vom 17. März 2014 eingeschätzt. Dabei hat sich gezeigt, dass die Zahlen sowohl bei der Berechnung nach der Methode des Bundes als auch nach einer etwas verfeinerten Methode des Kantons zwischen rund 95 % (bei der Annahme einer mittleren Bevölkerungsentwicklung) und rund 100 % (bei einer hohen Bevölkerungsentwicklung) liegen. Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre folgte real dem hohen Szenario der kantonalen Bevölkerungsprognose, die aus dem Jahr 2010 stammt. Das Bau- und Justizdepartement (BJD) hat auch die unbebauten Bauzonen beurteilt. Dabei hat sich gezeigt, dass 85 % erschlossen sind. Grössere Flächen am Rand des Siedlungsgebietes, die sich für eine allfällige Auszonung eignen, gibt es nur wenige. Die meisten unbebauten Grundstücke sind klein und liegen mitten im Siedlungsgebiet. Es ist somit weder zielführend, von 36 % oder 77 % über dem Bedarf zu sprechen, noch können diese Zahlen bestätigt werden. Vielmehr geht es darum, das heute bestehende Siedlungsgebiet nach innen zu entwickeln.

3.2.2 Zu Frage 2:

Von welchen künftigen Veränderungen betreffend Wohnflächenbedarf pro Person (in 15 Jahren, in 30 Jahren) geht der Kanton bei seinen Berechnungen aus?

Der Wohnflächenkonsum pro Kopf ist in den 1990-er Jahren relativ stark gestiegen. Seit dem Jahr 2000 sind die Werte weiter, aber weniger stark, gestiegen. Seit 2012 findet schweizweit nur noch eine geringe Zunahme statt. Die durchschnittliche Wohnfläche des Kantons Solothurn liegt mit rund 48.5 m²/Kopf über dem schweizerischen Mittel von 45 m²/Kopf (Quelle: Bundesamt für Statistik, Mai 2014: Wohnfläche pro Bewohner). Der Kanton Solothurn rechnet nicht mit dem Wohnflächenbedarf, sondern mit der Bauzonenfläche pro Einwohner und Beschäftigte. Der Grund liegt darin, dass die „Technischen Richtlinien Bauzonen“ des ARE diese Werte verwenden.

Der Kanton strebt an, dass die Gemeinden, welche höhere Werte an Bauzonenfläche pro Einwohner und Beschäftigte aufweisen als die vorgegebenen Medianwerte für den entsprechenden Handlungsraum (150 m²/Einwohner und Beschäftigte im urbanen, 212 m² im agglomerationsgeprägten und 255 m² im ländlichen Handlungsraum), diese Werte erreichen bzw. verbessern müssen. Jene Gemeinden, die bereits heute tiefere - sprich - bessere Werte als den Median

haben, sollen diese Dichte im Mindesten halten. Die Gemeinden haben den Auftrag, mit der Ortsplanungsrevision diesen Auftrag umzusetzen.

Zusammenfassend gehen wir aufgrund der von der Raumplanungsgesetzgebung verlangten Siedlungsentwicklung nach innen davon aus, dass sowohl die Bauzonenfläche pro Einwohner und Beschäftigte als auch der Wohnflächenkonsum pro Kopf in den nächsten 15 bis 30 Jahren zurückgehen oder sich zumindest stabilisieren.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie wurde bei der Berechnung des Bauzonenbedarfs das Potential der inneren Verdichtung berücksichtigt?

Bei der Berechnung des Bauzonenbedarfs wurden bei den unbebauten Bauzonen die unter Punkt 3.2.2 erwähnten Medianwerte verwendet. Bei den Gemeinden mit einem tieferen Wert wurde dieser raumplanerisch bessere Wert als Grundlage herangezogen. Bei den bebauten Bauzonen wird analog der Bundeswegleitung „Bauzonendimensionierung - Hilfsmittel für die Kantone zur Berechnung nach den Technischen Richtlinien Bauzonen“ (ARE, Referenz: N 211-0081) - davon ausgegangen, dass der Medianwert innerhalb von drei Planungsperioden (3 x 15 Jahre) erreicht werden kann. Bei den Gemeinden mit tieferem - sprich besserem - Wert, sollen diese mindestens gehalten werden. Die Gemeinden haben den Auftrag, in der Ortsplanung die bebauten Bauzonen auf das Verdichtungspotenzial zu prüfen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie will der Regierungsrat die Vorgaben des Raumplanungsgesetzes: „Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren“ umsetzen?

Mit den Planungsaufträgen der Gesamtüberprüfung des Richtplans (Entwurf 06/2015) haben die Gemeinden folgende Aufgaben:

- Die Gemeinden überprüfen ihre Ortsplanungen nach der kantonalen Siedlungsstrategie und der Arbeitshilfe Ortsplanungsrevision. Sie weisen den Bauzonenbedarf für die nächsten 15 Jahre aus und stimmen die Planungen mit den Nachbargemeinden ab. Sie berücksichtigen die vom Kanton bereitgestellten Grundlagen der Siedlungsstrategie und setzen die entsprechenden Vorgaben um (Planungsauftrag S-1.1.13).
- Die Gemeinden mit zu grossen Bauzonen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen) und die Gemeinden mit grossen unbebauten Arbeitszonen treffen spätestens 5 Jahre nach Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat die notwendigen Massnahmen zur planungsrechtlichen Sicherung der überdimensionierten Bauzonen (Planungsauftrag S-1.1.14).
- Die Gemeinden sind mit der Ortsplanung insbesondere beauftragt, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, Massnahmen für nicht verfügbare Bauzonen zu ergreifen sowie die Reservezonen zu überprüfen. Letztere sind in der Regel der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Reservezonen können belassen werden, sofern sie Erweiterungen von bestehenden Betrieben oder strategischen Vorhaben von kantonaler/regionaler Bedeutung dienen (Planungsauftrag S-1.1.15).

Diese Aufgaben ergeben sich aus dem Raumkonzept mit der Handlungsstrategie HS1 (Siedlungsentwicklung nach innen lenken) sowie aus der Siedlungsstrategie. Parallel dazu ist das BJD daran, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen: einerseits mit einem neuen Planungsausgleichsgesetz für den Ausgleich von Vor- und Nachteilen aus Planungen und mit einer

ergänzenden Bestimmung im Planungs- und Baugesetz für die Förderung der Verfügbarkeit von langfristig gehortetem Bauland.

Mit all diesen Massnahmen wollen wir die Vorgaben des Raumplanungsgesetzes umsetzen, um überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Allerdings weisen wir noch einmal darauf hin, dass aufgrund der Berechnungen sowohl Einzonungen als auch Auszonungen in der nächsten Planungsperiode im Kanton Solothurn die Ausnahme sein werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (2)
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung (3)
KABUW (8; Versand durch Amt für Raumplanung)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat