

Standesinitiative «Keine kantonsübergreifenden Vorhaben ohne Mitsprache»

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 14. November 2023, RRB Nr. 2023/1867

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	4
2. Standesinitiative.....	4
2.1 Initiativtext	4
2.2 Begründung des Vorstosses	4
2.3 Haltung des Regierungsrates	5
2.4 Diskussion im Kantonsrat	6
2.5 Institut der Standesinitiative	6
2.6 Zuständigkeit	6
2.7 Referendum.....	6
3. Antrag.....	7
4. Beschlussesentwurf	9

Kurzfassung

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 17. Mai 2023 (KRB Nr. AD 0073/2023) wurde der dringliche fraktionsübergreifende Auftrag: Standesinitiative «Keine kantonsübergreifenden Vorhaben ohne Mitsprache» erheblich erklärt. Damit soll die Bundesversammlung aufgefordert werden, das Raumplanungsgesetz und/oder das Umweltschutzgesetz so anzupassen, dass bei Vorhaben mit gewichtigen kantonsübergreifenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt auf Verlangen eines Nachbarkantons ein kantonales Richtplanverfahren durchgeführt werden muss.

Mit dieser Vorlage wird dem Kantonsrat eine entsprechende Standesinitiative unterbreitet.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Einreichung einer Standesinitiative «Keine kantonsübergreifenden Vorhaben ohne Mitsprache».

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am vom 17. Mai 2023 den dringlichen fraktionsübergreifenden Auftrag: Standesinitiative «Keine kantonsübergreifenden Vorhaben ohne Mitsprache» erheblich erklärt (KRB Nr. AD 0073/2023). Damit soll die Bundesversammlung aufgefordert werden, das Raumplanungsgesetz und/oder das Umweltschutzgesetz so anzupassen, dass bei Vorhaben mit gewichtigen kantonsübergreifenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt auf Verlangen eines Nachbarkantons ein kantonales Richtplanverfahren durchgeführt werden muss.

2. Standesinitiative

2.1 Initiativtext

Der am 17. Mai 2023 beschlossene dringliche Auftrag lautet wie folgt:

«Der Kanton Solothurn soll beim Bund eine Standesinitiative einreichen, um das Raumplanungsgesetz und/oder das Umweltschutzgesetz so anzupassen, dass bei Vorhaben mit gewichtigen kantonsübergreifenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt auf Verlangen eines Nachbarkantons ein kantonales Richtplanverfahren durchgeführt werden muss.»

2.2 Begründung des Vorstosses

«Nach Art. 8 Abs. 2 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bereits heute einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Die Auslegung dieser Bestimmung bleibt weitgehend den Kantonen überlassen. Gemäss einem im Jahr 2020 erschienenen Bericht «Umgang mit Grossvorhaben nach Artikel 8 Absatz 2 RPG im Richtplan» führen die unterschiedlichen Zuständigkeiten für den Richtplan, die unterschiedliche Einbettung in die politischen und verwaltungstechnischen Prozesse sowie das unterschiedliche Planungsverständnis in den Kantonen naturgemäss zu Unterschieden in Form und Inhalt der Richtpläne. Das eidgenössische RPG fordert zwar gewisse Mindestinhalte. Daneben sind die Kantone aber frei, welche Themen sie in den Richtplan aufnehmen und mit welcher Tiefe. Dies kann dazu führen, dass Kantone von unterschiedlicher Grösse oder unterschiedlichen Planungssystemen (z.B. regionalen Richtplänen) die Schwelle für vergleichbare Vorhaben sehr unterschiedlich auslegen.

So definiert der Kanton Solothurn verkehrsintensive Anlagen bei täglich 1'500 Personenwagenfahrten (Publikumsverkehrsintensität) oder 400 Fahrten von Last- und Lieferwagen (Güterverkehrsintensität). Der angrenzende Kanton Bern seinerseits unterscheidet nicht zwischen Fahrzeugtypen und beurteilt nach Art. 91a BauV Anlagen erst ab 2'000 Fahrten als verkehrsintensiv und sieht überdies erst ab 5'000 Fahrten einen Eintrag im kantonalen Richtplan vor. Nach diesem beispielhaften Vergleich bleibt zu erwähnen, dass die Handhabung in jedem Kanton wieder etwas anders ist. Als Folge der föderalen Struktur der Staatsebenen und der kantonseigenen Beurteilung der Verkehrsintensität lassen sich die erheblichen Unterschiede erklären. Sie finden ihre Grenze allerdings dort, wo Projekte kantonsübergreifend werden und damit einhergehend etliche Schwierigkeiten entstehen.

Bei Logistikvorhaben, welche beispielsweise nicht in unmittelbarer Nähe von Nationalstrassen realisiert werden, wird der Verkehr einer solchen Anlage häufig durch andere Kantone und Gemeinden geleitet. Den betroffenen Behörden bleibt oftmals nur der Rechtsweg, obschon die Auswirkungen als sehr gross zu bezeichnen sind.

Deshalb müssen aus Sicht der Auftraggeber die Kantone, in welchen solche Vorhaben geplant werden, sicherstellen, dass die Nachbarkantone, welche von einem solchen Vorhaben betroffen sind, die Gelegenheit erhalten, in einem eigenen kantonalen Richtplanverfahren eine eigene Interessensabwägung vorzunehmen. Die Möglichkeit eines einzelnen gemeinsamen Richtplanverfahrens soll bestehen. Dabei muss jeweils die tiefste Messlatte zur Anwendung kommen, welche in den betroffenen Nachbarkantonen besteht. Im Konfliktfall soll eine Entscheidung im Rahmen des Richtplan-Genehmigungsverfahren des Bundes getroffen werden können.

Der Kanton Solothurn ist mit seiner zentralen Lage entlang der nationalen Hauptverkehrsachsen und der verzettelten Gebietsform sowie der engen Verflechtung in besonderem Masse von Vorhaben anderer Kantone betroffen, ohne dass er selbst wesentlichen Einfluss darauf nehmen könnte. Dies betrifft nicht nur Logistik-Vorhaben, sondern beispielsweise auch Windkraft-Anlagen für die Produktion erneuerbarer Energie oder grosse Einkaufs- oder Freizeitcenter. Die Anpassung liegt im Interesse aller Kantone, damit ihr eigenes Territorialgebiet nicht von anderen Kantonen prädisponiert wird. Diese konkreten Anforderungen an die grenzüberschreitende Planung gilt es im Raumplanungsgesetz und/oder dem Umweltschutzgesetz des Bundes zu verankern.»

2.3 Haltung des Regierungsrates

Eigentlich ist die bundesgesetzliche Regelung klar: Nach Artikel 8 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Bei der Auslegung der Richtplanpflicht haben die Kantone jedoch einen grossen Spielraum.

Die unterschiedlichen Planungssysteme und -kulturen können daher zum stossenden Ergebnis führen, dass der Standortkanton ein Vorhaben für den kantonalen Richtplan als irrelevant einstuft, während ein betroffener Nachbarkanton für das gleiche Vorhaben ein Richtplanverfahren durchführen würde.

Dies ist jüngst mehrfach im Grenzgebiet Bern-Solothurn geschehen.

Der einfachste Weg, die Mitwirkung der Nachbarkantone sicherzustellen, wäre, diesen ein gegenseitiges Antragsrecht einzuräumen, um ein kantonales Richtplanverfahren einzufordern.

Dies würde voraussetzen, dass bei jeglichen Vorhaben, die wesentliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben könnten, ein frühzeitiger Einbezug der Nachbarkantone zwingend erfolgen müsste.

Wenn ein von einem Vorhaben betroffener Nachbarkanton die Richtplanrelevanz aus seiner Sicht bejahen würde, müsste der Standortkanton des Vorhabens sodann zwingend ein kantonales Richtplanverfahren durchführen.

Im Rahmen der Genehmigungsverfahren der kantonalen Richtpläne durch den Bund werden die Nachbarkantone jeweils zur Stellungnahme eingeladen. Deshalb machen Richtplanverfahren in derselben Sache in allen von den Auswirkungen des Vorhabens betroffenen Kantonen nur dann Sinn, wenn sich das geplante Vorhaben baulich auf mehrere Kantone bezieht (z.B. wenn das Vorhaben im Nachbarkanton eine unmittelbare, umfassende Anpassung der Verkehrsinfrastruktur im eigenen Kanton bedingt).

Das Genehmigungsverfahren von Richtplänen durch den Bund sichert den beteiligten Kantonen jedenfalls auch dann wesentliche Mitwirkungsrechte zu, wenn diese selbst kein eigenes Richtplanverfahren durchführen.

2.4 Diskussion im Kantonsrat

Im Rahmen der Diskussion im Kantonsrat wurde die Argumentation des Regierungsrates grossmehrheitlich gestützt. Von mehreren Votanten wurde zudem die besondere Bedeutung der grenzübergreifenden Abstimmung der raumwirksamen Vorhaben für den Kanton Solothurn hervorgehoben. Der Kanton Solothurn ist ein Kanton der Regionen. Diese sind stark mit den Nachbarkantonen verzahnt. Es gibt kein Punkt im Kanton Solothurn, welcher weiter von der Kantonsgrenze liegt als rund 5 Kilometer. Als Beispiel wird etwa die Gemeinde Dornach genannt, wo Leben und Arbeiten sehr eng mit dem Kanton Basel-Landschaft verknüpft sind. Ein Vorhaben in einer solchen Situation führt unweigerlich zu einer grenzübergreifenden Betroffenheit, die zu einer Abstimmung zwischen den kantonalen Behörden führen muss.

Eine Minderheit der Ratsmitglieder erachtete die Standesinitiative als unnötig, da die rechtlichen Grundlagen für das Anliegen, das nicht bestritten wurde, bereits bestehen.

Der Kantonsrat erklärte den Auftrag mit 60 zu 26 Stimmen bei 2 Enthaltungen erheblich.

2.5 Institut der Standesinitiative

Nach Artikel 160 Absatz 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Gegenstand solcher Initiativen können Regelungen sein, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen. Gemäss Artikel 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) kann entweder ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung oder ein Vorschlag, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, Gegenstand einer Standesinitiative bilden.

2.6 Zuständigkeit

Nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe g der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) übt der Kantonsrat die den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Mitwirkungsrechte aus. Er ist somit zuständig, die Einreichung einer Standesinitiative zu beschliessen.

2.7 Referendum

Kantonsratsbeschlüsse über die Einreichung von Standesinitiativen unterliegen nicht dem Referendum (Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe e in Verbindung mit Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe g KV).

3. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

4. **Beschlussesentwurf**

Standesinitiative «Keine kantonsübergreifenden Vorhaben ohne Mitsprache»

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹⁾ und Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe g der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986²⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 14. November 2023 (RRB Nr. 2023/1867), beschliesst:

I.

Die Bundesversammlung wird ersucht, der nachstehenden Standesinitiative Folge zu leisten:

«Die Bundesversammlung wird aufgefordert, das Raumplanungsgesetz und/oder das Umweltschutzgesetz so anzupassen, dass bei Vorhaben mit gewichtigen kantonsübergreifenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt auf Verlangen eines Nachbarkantons ein kantonales Richtplanverfahren durchgeführt werden muss.»

II.

Die Parlamentsdienste werden beauftragt, diesen Beschluss einschliesslich der Botschaft der Bundesversammlung zu übermitteln.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
 Amt für Verkehr und Tiefbau
 Amt für Raumplanung
 Amt für Umwelt
 Kantonale Finanzkontrolle
 Parlamentsdienste

¹⁾ SR 101.

²⁾ BGS 111.1.