

Umsetzung revidiertes Raumplanungsgesetz Teilrevision kantonaler Richtplan

Bericht zur öffentlichen Auflage und Vorprüfung (Mitwirkungsbericht)

5. April 2018



Herausgeberin

Kanton Schaffhausen,
Planungs- und Naturschutzamt
Beckenstube 11
8200 Schaffhausen

Bearbeitung

Andrea Meier
Reto Nebel

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Schweiz
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Druck: 4. April 2018
2018-04-05_Mitwirkungsbericht.docx

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Planungsverfahren	5
1.3	Zweck und Aufbau des Mitwirkungsberichts	6
2.	Übersicht Mitwirkung und Vorprüfung	7
2.1	Eingegangene Einwendungen	7
2.2	Vorprüfung Bund	8
3.	Schwerpunkthemen Kapitel Raumkonzept	9
3.1	Kapitel Raumkonzept	9
3.2	Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognosen	9
3.3	Raum- und Zentrenstruktur (Raumtypen) und Wachstumsverteilung	10
4.	Schwerpunkthemen Kapitel kantonale Festlegungen im Bereich Siedlung	12
4.1	Festlegung und Grösse des Siedlungsgebiets (Kap. 2-1-1)	12
4.2	Entwicklungsschwerpunkte (Kap. 2-1-2)	14
4.3	Verkehrsintensive Einrichtungen (Kap. 2-1-3)	15
4.4	Fahrende (Kap. 2-1-4)	16
5.	Schwerpunkthemen Kapitel Siedlungsqualität	16
5.1	Siedlungsentwicklung nach innen und Zieldichten (Kap. 2-2-1 und 2-2-1/2)	16
5.2	Aktive Bodenpolitik und Modell Finanzausgleich (Kap. 2-2-1/4 und 2-2-1/5)	18
5.3	Hochhäuser (Kap. 2-2-2/3)	19
5.4	Schützenswerte Ortsbilder (Kap. 2-2-3)	19
5.5	Arbeitszonen, AZ-Bewirtschaftung und strategische Arbeitszonen (Kap. 2-2-4)	20
5.6	Spezialzonen und Weiler (Kap. 2-2-6)	21
6.	Schwerpunkthemen Kapitel Kommunale Planung	23
6.1	Kommunale Planung (Kap. 2-3)	23
6.2	Kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie (Kap. 2-3-1)	23
6.3	Bauzonendimensionierung (Kap. 2-3-2/1)	24
6.4	Auftrag zur Revision der Nutzungsplanung (Kap. 2-3-2/2)	25
6.5	Anforderungen an Neueinzonungen/Umzonungen (Kap. 2-3-2/3 und 2-3-2/4)	27
6.6	Überkommunale Bauzonenumlagerungen (Kap. 2-3-2/5)	28
6.7	Erhöhte Wohn-, Grün- und Freiraumqualität (Kap. 2-3-2/6)	29
Anhang: Vorprüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung ARE		30

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 3. März 2013 hat das Schweizer Stimmvolk die Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG) mit 62,9 % Ja-Stimmen angenommen. Auch im Kanton Schaffhausen wurde die Gesetzesänderung mit 63,2 % Ja-Stimmen angenommen. Die Änderung des Raumplanungsgesetzes ist per 1. Mai 2014 zusammen mit der ebenfalls revidierten Raumplanungsverordnung (RPV) in Kraft getreten.

Neue gesetzliche Grundlage – das revidierte RPG

Ziele der Gesetzesänderung sind ein haushälterischer Umgang mit dem Boden, die Begrenzung der Siedlungsausdehnung sowie das Schaffen von kompakten Siedlungen. Dörfer und Städte sollen qualitativ nach innen weiterentwickelt werden, beispielsweise durch eine höhere Ausnützung bestehender Bauten unter Berücksichtigung von Frei- und Grünräumen. Damit soll der Verlust von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom, Wasser und Abwasser vermieden werden.

Inhalt und Vorgaben

Mit dem revidierten RPG werden die Kantone verpflichtet, die Gesamtgrösse und die Verteilung des Siedlungsgebiets für die nächsten 20-25 Jahre im kantonalen Richtplan abschliessend festzulegen. Zudem müssen die Kantone sicherstellen, dass die Bauzonen der Gemeinden den Anforderungen der Raumplanungsgesetzgebung entsprechen. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE hat diese neuen Anforderungen in den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) und der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung präzisiert. Dabei kommt der Sicherstellung der Bauzonengrösse der Gemeinden für die nächsten 15 Jahre und deren regionale Abstimmung eine zentrale Bedeutung zu. Das neue Gesetz verpflichtet die Kantone ferner zur Erarbeitung einer detaillierten kantonalen Raumentwicklungsstrategie, zur Förderung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen, zur Stärkung der Siedlungserneuerung und zur besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr

Mindestanforderungen an den kantonalen Richtplan

Der Kanton Schaffhausen ist durch die neuen Mindestvorgaben besonders betroffen, weil er heute gesamtkantonal über zu grosse Bauzonen verfügt. Dies bedeutet, dass die ausgeschiedenen Bauzonen gesamtkantonal grösser sind als der voraussichtliche Bedarf. Der Kanton steht damit vor grossen Herausforderungen und ist folglich gezwungen, den Gemeinden quantitative Vorgaben zum Siedlungsgebiet und der Bauzonendimensionierung zu machen.

Hohe Bauzonenreserven

1.2 Planungsverfahren

Die Umsetzung der Vorgaben aus dem RPG ist Aufgabe der Kantone. Die meisten neuen Anforderungen sind direkte Aufträge an die kantonale Richtplanung (z.B. Festlegung der Gesamtgrösse und Verteilung des Siedlungsgebiets). Der Kanton Schaffhausen führt daher zur Umsetzung der Vorgaben eine Teilrevision des kantonalen Richtplans (Teil Siedlung) durch. Eine weitere Vorgabe des revidierten RPG sind Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und die Einführung einer Mehrwertabgabe für den

Umsetzung der Vorgaben im Richtplan und im Baugesetz

Ausgleich von Planungsvorteilen. Diese Vorgaben werden in kantonalen Gesetzesvorlagen (Revision Baugesetz und separates Mehrwertausgleichsgesetz, letztgenanntes befindet sich im Kantonsrat in der Beratung) umgesetzt und waren nicht Bestandteil der öffentlichen Auflage, welche in diesem Bericht dokumentiert werden.

Der kantonale Richtplan (KRP) wurde 2012 gesamthaft überarbeitet und am 8. September 2014 vom Kantonsrat genehmigt. Der Bundesrat hat den totalrevidierten kantonalen Richtplan mit Beschluss vom 21. Oktober 2015 mit Vorbehalten genehmigt. Der Bund wies dabei darauf hin, dass der kantonale Richtplan noch nicht alle Anforderungen an die neue gesetzliche Grundlage erfüllt. Daher ist eine erneute Anpassung des kantonalen Richtplans im Bereich Siedlung an die neuen Bundesanforderungen unausweichlich und wurde bereits vor Abschluss der Gesamtrevision aufgegleist. Diese zweistufige Anpassung des kantonalen Richtplanes (1. Gesamtrevision und 2. Anpassung an Anforderungen des revidierten RPG) war ein bewusster Entscheid der Regierung zur zwischenzeitlichen Schaffung von Planungssicherheit.

Richtplan wurde erst kürzlich totalrevidiert und genehmigt

Innert fünf Jahren seit Inkraftsetzung des neuen RPG (d.h. bis Ende April 2019) muss diese Richtplanrevision bereinigt und vom Bundesrat genehmigt sein. Solange kein vom Bundesrat genehmigter Richtplan vorliegt, gelten restriktive Übergangsbestimmungen. Während dieser Zeit darf die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen im Kanton insgesamt nicht vergrössert werden (Art. 38a Abs. 1 und 2 RPG). Sollte nach Ablauf der Übergangsfrist kein vom Bundesrat genehmigter Richtplan vorliegen, ist die Ausscheidung neuer Bauzonen gänzlich unzulässig (Art. 38a Abs. 3 RPG).

Erneute (Teil-)Revision erforderlich bis 2019, ansonsten gilt Bauzonenmoratorium

1.3 Zweck und Aufbau des Mitwirkungsberichts

Der vorliegende Bericht fasst die Eingaben der öffentlichen Mitwirkung und der Vorprüfung des Bundes zur Teilrevision des kantonalen Richtplans zusammen. Im Interesse des Persönlichkeitsschutzes wurden die Anträge anonymisiert (mit Ausnahme jener Anträge des Bundes aufgrund der Vorprüfung). Die nicht berücksichtigten Einwendungen sowie einzelne berücksichtigte Einwendungen von zentraler Bedeutung werden kurz zusammengefasst. Einwendungen, welche keine expliziten Änderungsanträge gestellt haben (z.B. Kenntnismängel, Feststellungen etc.) oder nicht stufengerecht sind (z.B. im Kompetenzbereich von Bund oder Gemeinden), werden im Mitwirkungsbericht nicht vermerkt. Die Einwendungen werden nicht alle einzeln behandelt, sondern sind in themengleichen Gruppen gegliedert und zusammengefasst. Der Bericht hält zudem summarisch fest, wie mit den entsprechenden Einwendungen umgegangen wurde, ob der Richtplan angepasst wurde und begründet die Entscheide.

Dokumentation der Einwendungen aus der öffentlichen Auflage und Vorprüfung Bund

Anträge, die berücksichtigt wurden, sind in den Richtplantext und/oder in den Erläuterungsbericht eingeflossen. Grundsätzlich nicht berücksichtigt werden konnten Einwendungen, die übergeordneten Vorgaben wie z.B. dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz widersprechen oder nicht stufengerecht sind. Der Richtplan wurde erst kürzlich gesamthaft überarbeitet und im Herbst 2015 vom Bundesrat genehmigt. Daher beschränkt sich die vorliegende Teilrevision explizit auf jene Themen, welche sich aus dem revidierten

Umgang mit Einwendungen

Raumplanungsgesetz ergeben. Entsprechend nicht berücksichtigt werden konnten Einwendungen zu Themen, welche nicht explizit Bestandteil der Teilrevisionsvorlage waren. Ferner wurden Einwendungen, die nicht als Anträge verstanden werden konnten, zur Kenntnis genommen.

Der Regierungsrat entscheidet über die nicht berücksichtigten Einwendungen gesamthaft bei der Festsetzung des Richtplans. Der vorliegende Bericht steht mit den übrigen Akten zur Einsichtnahme offen.

Entscheid über nicht berücksichtigte Einwendungen

Der Aufbau von Kapitel 3 bis 6 des Mitwirkungsberichtes richtet sich nach den thematischen Schwerpunkten, sie sind folgendermassen strukturiert:

Aufbau des Mitwirkungsberichtes

- **Thema:** Die Inhalte des Richtplans zum jeweiligen Schwerpunktthema sowie bei Bedarf auch deren Hintergrund werden einleitend erläutert.
- **Einwände und Anregungen:** Die Eingaben aus der öffentlichen Mitwirkung sind hier pro Schwerpunktthema zusammenfassend festgehalten. Sie werden in diesem Abschnitt nicht einzeln aufgeführt. Sämtliche Einwendungen wurden einzeln behandelt und sorgfältig geprüft. Die Behandlung der Einzelanträge wurden aus Aufwandsgründen vom Kanton nur für den verwaltungsinternen Gebrauch dokumentiert. Auf Anfrage gibt das Planungs- und Naturschutzamt (PNA) jedoch Auskunft über den Umgang mit einzelnen Anliegen.
- **Vorprüfung Bund:** Die Rückmeldungen des Bundes zu den Schwerpunktthemen werden hier zusammenfassend dargelegt, sofern sich der Bund dazu geäußert hat. Der vollständige Vorprüfungsbericht des Bundes vom 1. Februar 2018 befindet sich im Anhang.
- **Erläuterung: Umgang im Richtplan:** Zu jedem Schwerpunktthema wird abschliessend der Umgang mit den Eingaben und die Umsetzung im kantonalen Richtplan aufgezeigt.

2. Übersicht Mitwirkung und Vorprüfung

2.1 Eingegangene Einwendungen

Im Rahmen der öffentlichen Auflage gingen von Gemeinden, politischen Parteien, Interessensgruppen und Privatpersonen insgesamt über 350 teilweise auch gleichlautende Einwendungen ein. Geäußert haben sich insgesamt rund 40 Akteure.

Über 350 Einwendungen

Die eingegangenen Einwendungen beziehen sich auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Themen. Ein Grossteil der Eingaben konzentriert sich jedoch auf folgende ausgewählten Schwerpunktthemen:

Überblick und Schwerpunkte der Mitwirkung

- Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognose
- Raum- und Zentrenstruktur (Raumtypen) sowie Wachstumsverteilung
- Festlegung und Grösse des Siedlungsgebiets
- Siedlungsentwicklung nach innen und Zieldichten

- Kommunale Planung (Siedlungsentwicklungsstrategie, Bauzonendimensionierung, Nutzungsplanung und Neueinzonungen)

Der Mitwirkungsbericht legt den Fokus auf diese Schwerpunktthemen. Bei den Eingaben zeigte sich zudem, dass zu einzelnen Themen Klärungsbedarf besteht. Der vorliegende Bericht versucht diese Unklarheiten zu bereinigen.

Nach sorgfältiger Prüfung konnten von allen eingegangenen Einwendungen rund 10 % der Anträge berücksichtigt oder teilweise berücksichtigt werden. Mit 55 % der Einwendungen konnte etwas über die Hälfte nicht berücksichtigt werden. Die relativ hohe Anzahl an nicht berücksichtigten Einwendungen lässt sich unter anderem dadurch begründen, dass die Richtplanvorlage aufgrund des fortgeschrittenen Erarbeitungsprozesses bereits weit entwickelt war und viele Anliegen der Gemeinden im Rahmen des vor der offiziellen Mitwirkung erfolgten informellen Einbezugs der Gemeinden bereits berücksichtigt werden konnten. Zudem widersprachen viele Eingaben übergeordnetem Recht. Ferner sind zu vielen Themen sehr kontroverse Einwendungen eingegangen, die in der Gesamtabwägung dazu geführt haben, dass der Inhalt letztlich beibehalten wurde. Knapp 35 % der Einwendungen wurden zur Kenntnis genommen. Dazu gehören beispielsweise positive Rückmeldungen zu einzelnen Festlegungen oder auch nicht stufengerechte Einwendungen, da diese nicht im Kompetenzbereich der kantonalen Richtplanung liegen.

Überblick Umgang mit den eingegangenen Einwendungen

2.2 Vorprüfung Bund

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Richtplanentwurf mit Schreiben vom 2. Mai 2017 beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE zur Vorprüfung eingereicht. Diese Vorprüfung dient dazu, den Kanton auf allfällige Mängel und Lücken aufmerksam zu machen, die einer späteren Genehmigung voraussichtlich entgegenstehen würden. Dabei wird insbesondere geklärt, ob der Richtplanentwurf mit dem materiellen Bundesrecht insgesamt im Einklang steht. Für die Prüfung massgebend sind die Bestimmungen des RPG und der RPV. Mit Schreiben vom 1. Februar 2018 hat das ARE dem Kanton den Vorprüfungsbericht zugestellt.

Vorprüfung beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Gemäss Bund erfüllt der eingereichte Richtplanentwurf zu einem grossen Teil die Anforderungen an die Umsetzung des revidierten RPG. Die mit der Richtplananpassung getroffenen Festlegungen und Massnahmen greifen alle im Richtplan umzusetzenden Punkte der Revision auf. Insbesondere zur Siedlungsgebietsfestlegung und zur Bauzonendimensionierung äussert er jedoch Vorbehalte. Er formuliert zu folgenden zentralen Themen Aufträge an den Kanton zur Überarbeitung des Richtplanentwurfs:

Fazit im Hinblick auf eine Genehmigung nach Art. 38 Abs. 2 RPG

Siedlungsgebietsfestlegung:

- Auf die strategische Reserve von 30 ha sei zu verzichten oder sie sei besser zu begründen.
- Es sei klarzustellen, dass neue Bauzonen nur im Rahmen des festgelegten Siedlungsgebietes geschaffen werden können.
- Hinweis zu den Fruchtfolgefächern: Das Siedlungsgebiet kann nur im Umfang genehmigt werden, soweit der Kanton sein Kontingent von 8'900 ha Fruchtfolgefächern sicherstellen kann.

Zentrale Anliegen und Überarbeitungsaufträge

Bauzonendimensionierung:

- Es sei im Richtplan sicherzustellen, dass die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen nicht nur ihre Bauzonen überprüfen, sondern auch sicherstellen, dass durch Rückzonungen oder planungsrechtliche Sicherung die Bauzonengrösse für den 15-jährigen Bedarf respektiert werde.

Abstimmung Siedlung und Verkehr:

- Es sei zu prüfen, ob die Erschliessungsanforderungen für Neueinzonungen in den Regionalen Zentren, insbesondere Stein am Rhein, nicht strenger sein können.

Spezialzonen:

- Die bestehenden Spezialzonen seien auf ihre Bundesrechtskonformität zu überprüfen und es sei aufzuzeigen, ob die Anforderungen von Art. 15 RPG (Bauzonen) oder Art. 33 RPV (Weilerzonen) erfüllt seien. Falls dies nicht der Fall sei, müsse der Kanton deren Aufhebung veranlassen.
- Weiter sei klarzustellen, dass im Kanton keine neuen Weilerzonen ausgeschrieben werden.

Er formuliert weiter verschiedene Anträge und Empfehlungen für punktuelle Ergänzungen in den Richtplanfestlegungen. Mit den formulierten Aufträgen sollen die verbleibenden Lücken geschlossen werden.

Das ARE weist auf Hinweis des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) im Vorprüfungsbericht darauf hin, dass der Bundesrat am 23. August 2017 das revidierte Objektblatt Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) verabschiedet und sich damit die Situation der «geplanten» Lärmbelastung für den Kanton Schaffhausen verschärft hat. Das Siedlungsgebiet der Gemeinden Buchberg und Rüdlingen liege neu vollständig innerhalb des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» und die «Abgrenzungslinie (AGL)» tangiere neu das Kantonsgebiet. Da die AGL das Siedlungsgebiet von Buchberg jedoch nicht tangiere, ist damit aber kein unmittelbarer Handlungsbedarf in der Richt- und Nutzungsplanung verbunden. Daher, und weil das Thema im Kapitel Luftverkehr und nicht im Kapitel Siedlung behandelt wird, wird auf den empfohlenen Hinweis in der Richtplankarte verzichtet.

Keine Anpassung im Bereich Luftverkehr

Der vollständige Vorprüfungsbericht des Bundes vom 1. Februar 2018 befindet sich im Anhang.

Vollständiger Vorprüfungsbericht im Anhang

3. Schwerpunktthemen Kapitel Raumkonzept

3.1 Kapitel Raumkonzept

3.2 Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognosen

Das revidierte Raumplanungsgesetz verpflichtet die Kantone, die strategischen Festlegungen zur zukünftigen Entwicklung des Kantons in einer Raumentwicklungsstrategie festzuhalten (Art. 8 Abs. 1 Bst. b RPG). Im «Leitfaden Richtplanung» fordert der Bund eine Festlegung der erwarteten Be-

Thema

völkerungs- und Beschäftigtenentwicklung basierend auf der Bevölkerungsprognose des Bundes. Der Kanton hat im Richtplan aufzuzeigen, von welchen Planungsannahmen er für den Richtplanhorizont bis 2040 ausgeht. Das erwartete Bevölkerungswachstum orientiert sich am Referenzszenario (mittleres Szenario) des Bundesamtes für Statistik (BFS). Dieses prognostiziert für den Kanton Schaffhausen eine Zunahme der Bevölkerung von heute ca. 80'000 (Stand 2015) auf ca. 95'000 bis 2040. Dies entspricht einem Wachstum in den nächsten 25 Jahren von rund 19 %.

Als Grundlage für die Beschäftigtenentwicklung wird daher von einer analogen Entwicklung wie bei der Bevölkerung ausgegangen. Dies bedeutet eine Zunahme der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) um rund 6'500 von heute ca. 36'000 (Stand: 2012) auf rund 42'500 bis 2040. Insgesamt geht der Kanton Schaffhausen folglich von einer Zunahme der Raumnutzer (Einwohner und Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten) von heute (Stand 2015) knapp 116'000 um ca. 19 % auf 138'000 bis im Jahr 2040.

Verschiedene Einwander kritisieren die Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognosen. Die einen sind der Meinung, die Einschätzung des Wachstums sei zu hoch. Andere wenden ein, die Prognosen – insbesondere diejenige betreffend die Beschäftigten – seien grundsätzlich zweifelhaft und nicht nachvollziehbar.

Einwände und Anregungen

Der Bund rekapituliert die Planungsannahmen des Kantons und stellt fest, dass der Kanton seinen Empfehlungen gefolgt ist, indem er sich am mittleren Szenario des BFS orientiert.

Vorprüfung Bund

Die Prognosen werden beibehalten. Das Bundesamt für Statistik ist die einzige unabhängige Instanz, welche für alle Kantone die Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung prognostiziert. Die «Technischen Richtlinien Bauzonen» des Bundes führen aus, dass für die Beschäftigtenentwicklung von einer analogen Entwicklung wie für die Bevölkerung auszugehen ist, sofern der Kanton ein höheres Wachstum nicht plausibel nachweisen kann (etwa, weil in den vergangenen Jahren die Beschäftigtenzahlen stets stärker gewachsen sind als die Bevölkerungszahlen). Letzteres ist nicht der Fall, daher wird von einer analogen Entwicklung ausgegangen.

Umgang im Richtplan

Mit der Orientierung am mittleren Szenario des Bundes (Referenzszenario des Bundesamtes für Statistik) wird eine möglichst robuste Lösung gewählt. Es stellt die wahrscheinlichste Entwicklung dar. Der Bund aktualisiert seine Szenarien in der Regel alle fünf Jahre. Würde sich tatsächlich eine deutlich von den Prognosen abweichende Entwicklung zeigen, so wäre eine Anpassung der Planungsannahme und damit einhergehend eine Richtplananpassung zu überprüfen (Art. 9 Abs. 2 RPG).

3.3 Raum- und Zentrenstruktur (Raumtypen) und Wachstumsverteilung

Das künftige Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum des Kantons soll gemäss «Leitfaden Richtplanung» räumlich gesteuert werden. Diese Wachstumsverteilung ist – differenziert nach den Raumtypen *Agglomerationskernraum*, *regionale Zentren* und *ländlicher Raum* – im Raumkonzept festgelegt.

Thema

Der Verteilschlüssel zur räumlichen Steuerung des Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums ist neuer Richtplaninhalt. Mit dem gewählten Verteilschlüssel wird ein grosser Teil des Wachstums in die gut erschlossenen urbanen Räume gelenkt (vgl. Abbildung im Erläuterungsbericht). Damit können die dort existierenden technischen und sozialen Infrastrukturen optimal genutzt und die Siedlungsausdehnung begrenzt werden. Gleichzeitig wird dem ländlichen Raum weiterhin ein angemessenes Wachstum zur Erfüllung seiner Aufgaben zugestanden. Der gewählte Verteilschlüssel soll dabei gegenüber der Ausgangslage (2012) unverändert bleiben und damit dem gegenläufigen Trend entgegenwirken. 73.5 % des künftigen Wachstums soll in den Agglomerationskernraum, 6.5 % in die regionalen Zentren und 20 % in den ländlichen Raum gelenkt werden.

Diverse Einwander kritisieren die festgelegten Raumtypen und die angestrebte Verteilung des künftigen Wachstums in die unterschiedlichen Räume. Sämtliche politischen Parteien haben sich zu dieser Festlegung geäussert, erwartungsgemäss sehr kontrovers. Verschiedene Einwander wünschen sich dabei eine deutlich stärkere Lenkung der zusätzlichen Einwohner und Beschäftigten in den Agglomerationskernraum. Etwa ebensoviele Einwander fordern genau das Gegenteil, nämlich mehr Wachstum im ländlichen Raum. Zwei Gemeinden fordern den vollständigen Verzicht auf einen Verteilschlüssel. Die Gemeinde Neunkirch fordert eine Reduktion des regionalen Zentrums im Osten, da eine Entwicklung der Gemeinde Richtung Osten kein Zukunftsszenario darstelle. Eine Einwanderin verlangt ausserdem die Einführung eines vierten Raumtyps «Kulturlandschaft» (ähnlich wie Zürich) mit dem Ziel einer kompakten Siedlung und keiner weiteren Überbauung. Dies zum stärkeren Schutz der zusammenhängenden Landwirtschafts-, Erholungs- und Naturräume.

Einwände und Anregungen

Aus Sicht des Bundes bildet das Raumkonzept Schaffhausen inklusive der Karte eine gute und umfassende Gesamtstrategie zur erwünschten räumlichen Entwicklung. Der Bund stellt jedoch die Frage, ob angesichts der klaren Ziele und Grundsätze zur Stärkung der Agglomerationsräume die genannten Anteile nicht stärker zugunsten des Agglomerationsraumes und der regionalen Zentren verschoben werden sollten. Er hält abschliessend fest, dass aus seiner Sicht der Anteil für den ländlichen Raum nicht grösser werden darf.

Vorprüfung Bund

Weiter verlangt der Bund, dass bei der Weiterentwicklung des Richtplans (im Rahmen einer nächsten Revision) im Sinne eines umfassenden Raumkonzepts die kantonale Raumentwicklungsstrategie in den Bereichen Energie und Landschaft ergänzt wird und insbesondere eine Verbindung zum regionalen Naturpark Schaffhausen geschaffen wird.

Die Raumtypen werden auch nach sorgfältiger Prüfung aller kontroversen Eingaben für zielführend befunden und daher nicht grundsätzlich angepasst. Als einzige Ausnahme wird die kartografische Darstellung des regionalen Zentrums Neunkirch (im Osten Richtung Beringen) reduziert. Dieses soll sich tatsächlich nicht so weit nach Osten ausdehnen, wie die aktuelle Raumkonzeptkarte suggeriert. Dem Wunsch eines vierten Raumtypes wird nicht entsprochen, denn die Ziele der kompakten Siedlung und des Schutzes der zusammenhängenden Landwirtschafts-, Erholungs- und Naturräume sind

Umgang im Richtplan

die Ziele des Raumtyps ländlicher Raum. Der Richtplantext wird dahingehend ergänzt.

Der Verteilschlüssel zur räumlichen Steuerung des Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums wird ebenfalls beibehalten. Ein Wachstum des ländlichen Raumes ist im gleichen Ausmass wie in der Vergangenheit immer noch möglich. Die Trendentwicklung zeigt, dass ohne Lenkung das zusätzliche Wachstum vorwiegend im ländlichen Raum stattfinden würde. Das heisst, dass bereits die Beibehaltung der heutigen Verteilung von Einwohnern und Beschäftigten grosse Anstrengungen benötigt. Der Bund hat ebenfalls deutlich gemacht, dass er sich höchstens eine Verschiebung der Wachstumsverteilung zugunsten des Agglomerationskernraumes und der regionalen Zentren vorstellen kann.

Die Ergänzung des Raumkonzeptes in den Bereichen Energie und Landschaft wird im Rahmen einer Weiterentwicklung zu späterem Zeitpunkt geprüft.

4. Schwerpunktthemen Kapitel kantonale Festlegungen im Bereich Siedlung

4.1 Festlegung und Grösse des Siedlungsgebiets (Kap. 2-1-1)

Im kantonalen Richtplan ist neu das Siedlungsgebiet hinsichtlich seiner Grösse und seiner räumlichen Verteilung festzulegen. Es kann neben den bestehenden Bauzonen zusätzlich das für die zukünftige Siedlungsentwicklung vorgesehene Gebiet umfassen. Zur Festlegung des Siedlungsgebiets wird das prognostizierte Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum und die im Raumkonzept festgehaltene angestrebte räumliche Verteilung der bestehenden Kapazität in den heutigen Bauzonen gegenübergestellt. Diese Abschätzungen zeigen, dass die Gesamtgrösse der heutigen Bauzonen in etwa der Grösse des notwendigen Siedlungsgebiets für den Richtplanhorizont bis 2040 entspricht. Daher setzte der Kanton das Siedlungsgebiet entsprechend quantitativ auf der heutigen Grösse der Bauzonen inkl. einer strategischen Reserve von 30 ha fest. Die räumliche Anordnung bzw. Veränderung des Siedlungsgebiets erfolgt über die kommunale Nutzungsplanung, welche hohe Anforderungen zu erfüllen und sich an den Zielen und Vorgaben des Raumkonzeptes zu orientieren hat. Massgebend für die Berechnung der kommunalen Bauzonenauslastung und des Bauzonenbedarfs ist das Modell des Kantons, welches sich an die technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung (TRB) des Bundes anlehnt und den Gemeinden zur Verfügung gestellt sowie regelmässig aktualisiert wird (vgl. auch Kapitel 6.3). Die neuen, deutlich erhöhten Anforderungen an die kommunale Nutzungsplanung sowie die Genehmigung durch den Kanton stellen dabei sicher, dass auf kommunaler Ebene keine der kantonalen Entwicklungsstrategie bzw. übergeordneten Recht widersprechende Festlegungen möglich sind.

Thema

Verschiedene Einwender verlangen weitergehende Aussagen über die Methode zur Festlegung der Siedlungsgebietsgrösse bzw. der Bauzonenauslastung und/oder haben spezifische Fragen zu den im Erläuterungsbericht aufgelisteten Werte der einzelnen Gemeinden. Weitere Einwender stellen den Antrag, das Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan – analog dem Kanton Zürich – abschliessend räumlich festzulegen. Diverse Einwender fordern ferner restriktivere Vorgaben zur Grösse des Siedlungsgebiets, namentlich dessen Verkleinerung inklusive klare Aufträge und Vorgaben zur Rückzonung bestehender Bauzone. Einige Einwender kritisieren zudem die nicht lokalisierbare Reserve bzw. verlangen deren Streichung.

Einwände und Anregungen

Der Bund stellt im Rahmen der Vorprüfung fest, dass die strategische Reserve von 30 ha einerseits zu wenig begründet sei und dass keine Aussage vorhanden sei, wo diese Reserven räumlich zu liegen kommen. Der Bund verlangt entsprechend entweder die Streichung der strategischen Reserve oder deren Begründung in den Erläuterungen. Dazu gehört auch, wie diese verteilt werden sollen. Zudem verlangt der Bund Präzisierungen zur Festlegung des Siedlungsgebiets, namentlich, dass neue Bauzonen nur im Rahmen des festgelegten Siedlungsgebiets geschaffen werden können und dass die Siedlungsfläche insgesamt nicht vergrössert werden darf. Mögliche Automatismen betreffend Neueinzonung werden seitens Bund nicht akzeptiert. Ferner macht der Bund betreffend Siedlungsgebietsfestlegung den Vorbehalt, dass dessen Umfang nur genehmigt werden kann, sofern der Kanton sein Kontingent von 8'900 ha an Fruchtfootflächen sicherstellen kann, wofür der Bund zusätzliche Grundlagen vom Kanton einfordert.

Vorprüfung Bund

Der Kanton gibt im Richtplan den Mechanismus für die Bauzonendimensionierung und damit die gesamtantonale Siedlungsgebietsgrösse und deren Verteilung vor. Dabei orientiert sich das kantonale Modell an den technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung (TRB) des Bundes. Da der Kanton Schaffhausen aufgrund der kantonalen Bauzonenauslastungswerte über überdimensionierte Bauzonen gemäss RPG verfügt und somit kein zusätzliches Siedlungsentwicklungsgebiet ausscheiden kann, ist eine räumliche Anordnung des Siedlungsgebiets zum jetzigen Zeitpunkt weder zweckmässig noch möglich. Bei einer räumlich-konkreten Siedlungsgebietsfestlegung müsste eine Überprüfung sämtlicher Flächen auf Nutzungsplanungsstufe einschliesslich der Bezeichnung von konkreten Auszonungsflächen erfolgen. Der Kanton möchte nicht übermässig in die Nutzungsplanung eingreifen, weil er dies als nicht stufengerecht erachtet und dies zeitlich nicht innerhalb der notwendigen Übergangsfrist bis Mai 2019 möglich ist. Die konkrete Bestimmung allfälliger Auszonungsgebiete hat daher durch die Gemeinden zu erfolgen, welche u.a. ihre lokalen Kenntnisse in diesen Prozess einzubringen haben. Durch die bis zu dreifache Kompensationspflicht und weiteren Bedingungen an Neueinzonungen und Umzonungen sowie generell hohen Anforderungen an die Ortsplanungsrevisionen wird langfristig die Grösse und Anordnung der Bauzone bzw. des Siedlungsgebiets entsprechend den Vorgaben im Raumkonzept unter Berücksichtigung der spezifischen lokalen Gegebenheiten gewährleistet. Mit der Genehmigung durch den Kanton ist auch sichergestellt, dass die kommunalen Nutzungsplanungen und Bauzonendimensionierung dem übergeordneten Recht entsprechen.

Umgang im Richtplan

Die nicht lokalisierten strategischen Reserven werden beibehalten, jedoch um 5 ha auf 25 ha reduziert, was 1 % der Gesamtsiedlungsfläche des Siedlungsgebiets entspricht. Sie dienen einerseits dazu, die Handlungsfähigkeit des Kantons auch während einer Übergangsfrist aufrechtzuerhalten, da der Mechanismus von Ein- und Auszonungen über die kommunale Nutzungsplanung funktioniert und entsprechend erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung eintritt. Insbesondere notwendig ist die strategische Reserve jedoch zur Realisierung kurzfristiger, kantonal bedeutsamer Vorhaben im öffentlichen Interesse. Solche dringenden Vorhaben, beispielsweise von gewichtigen öffentlichen Bauten und Anlagen, sollen bei akutem Bedarf trotz restriktiven Vorgaben betreffend Bauzonengrösse weiterhin möglich sein. In den strategischen Reserven eingeschlossen sind auch die neu eingeführten, strategischen Arbeitszonen. Diese haben hohen Anforderungen zu genügen und sind heute noch nicht Bestandteil des Siedlungsgebiets. Werden strategische Arbeitszonen geschaffen, so beanspruchen sie einen Teil der strategischen Reserve. Die räumliche Verteilung dieser strategischen Reserve kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden. Die Inanspruchnahme der strategischen Reserven hat sich jedoch an den Grundsätzen des Raumkonzepts zu orientieren und wird folglich, wenn überhaupt in Anspruch genommen, nur in den gut erschlossenen, urbanen Gemeinden infrage kommen.

Die vom ARE geforderten Präzisierungen betreffend Siedlungsgebietsgrösse wurden geprüft und in den Richtplandokumenten vorgenommen. Inhaltlich bestand keine Differenz, jedoch konnte der Text je nach Lesart missverstanden werden. Nun wird im Text explizit erwähnt, dass das festgelegte Siedlungsgebiet gesamthaft ohne Richtplananpassung nicht vergrössert werden darf und dass neue Bauzonen nur innerhalb des festgelegten Siedlungsgebiets möglich sind. Auch ein Hinweis auf die zu erhaltenden Fruchtfolgeflächen wurde ergänzt.

Spezifische Fragen zu den Berechnungen der kommunalen Bauzonenauslastungen wurden durch das PNA individuell beantwortet.

4.2 Entwicklungsschwerpunkte (Kap. 2-1-2)

Im Jahr 2007 wurden im Rahmen des «Agglomerationsprogramms Schaffhausen Plus» erstmals Entwicklungsschwerpunkte (ESP) bestimmt. Der Bund hat diese mit der letzten Gesamtrevision des Richtplans im Oktober 2015 genehmigt. Damit soll die Siedlungsentwicklung auf besonders geeignete Gebiete konzentrieren werden. Die Standorte eignen sich insbesondere für eine intensive bauliche Dichte in den Bereichen Arbeiten, Wohnen, Einkauf und Freizeit. Sie sind aufgrund ihrer Lage, Grösse und ihrer Erschliessungsqualität für viele Menschen rasch und direkt erreichbar. Diese Entwicklungsgebiete werden durch den Kanton und die Standortgemeinden besonders gefördert. Ziel ist es, die Nachfrage nach entsprechenden Nutzflächen auf wenige, dafür besonders geeignete Standorte zu konzentrieren. Neben den im Agglomerationsprogramm ausgewiesenen Standorten gibt es im Kanton potenziell weitere Standorte für Entwicklungsschwerpunkte. Diese haben bestimmte Anforderungen, insbesondere hinsichtlich einer guten Er-

Thema

schliessung zu erfüllen. Neue Standorte können auf Basis der anzustrebenden räumlichen Entwicklung lediglich im Agglomerationskernraum oder den regionalen Zentren ausgewiesen werden.

Verschiedene Einwender kritisieren, dass in den Randgemeinden keine Entwicklungsschwerpunkte festgelegt werden können. Ferner beantragen einige Einwender die Erweiterung oder Streichung von bestehenden ESP. Zudem seien die Erschliessungsanforderungen zu erhöhen bzw. auf die Hauptverkehrszeit zu beschränken.

Einwände und Anregungen

Der Bund regt an, dass der Kanton bei den Planungsgrundsätzen zu den Entwicklungsschwerpunkten (2-1-2) einen Punkt ergänzt, dass als Erschliessungsvoraussetzung für neue Entwicklungsschwerpunkte auch die Kapazität des übergeordneten Strassennetzes für das zusätzliche Verkehrsaufkommen genügen muss.

Vorprüfung Bund

Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision wurden keine Änderungen an den ESP-Standorten vorgenommen. Eine Überprüfung der bestehenden wie auch die potenzielle Festlegung von neuen Standorten würde im Rahmen der 4. Generation des Agglomerationsprogramms Schaffhausen erfolgen. Zurzeit prüft der Kanton, ob er eine 4. Generation des Agglomerationsprogramms, dessen Überarbeitung im Zeitraum 2018-2020 vorgesehen wäre, erarbeitet oder nicht. Entsprechend wurden auch keine Änderungen an den ESP-Standorten vorgenommen. Einzig der Hinweis des Bundes wird integriert, da dieser der Kanton als zweckmässig erachtet.

Umgang im Richtplan

4.3 Verkehrsintensive Einrichtungen (Kap. 2-1-3)

Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) sind namentlich Einkaufszentren, Fachmärkte, Freizeiteinrichtungen oder Arbeitsplatzstandorte. Aufgrund ihrer Ausrichtung auf möglichst grosse Personenbewegungen sind sie massgebende Verkehrserzeuger. In Anbetracht ihrer Bedeutung für die Organisation des Raums müssen die Standorte von VE sorgfältig gewählt werden. Als Schwellenwerte für die Standorte von VE gelten 2`500 m² Verkaufsfläche oder 1`500 Personenwagenfahrten (750 Zu- und Wegfahrten).

Thema

Verschiedene Einwender regen an, die Anforderung an die Erschliessungsqualität auch auf den Langsamverkehr, namentlich den Fuss- und Veloverkehr auszuweiten. Ein Einwender beantragt, bei den weiteren zu erfüllenden Kriterien die Lichtemissionen und den sparsamen Flächenverbrauch aufzuführen. Ein weiterer Einwender kritisiert analog zu den ESP, dass durch die Standortanforderungen an VE die Randgemeinden vernachlässigt würden.

Einwände und Anregungen

Der Bund beurteilte bereits 2015 die Bestimmungen zu den VE positiv. Ferner merkt er an, dass der Kanton dem Auftrag aus dem Prüfungsbericht zur Genehmigung vom Oktober 2015 nachgekommen ist, indem der damals verwendete Begriff «urbaner Entwicklungsraum» räumlich abgegrenzt wurde.

Vorprüfung Bund

Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision wurden keine Änderungen am Kapitel VE vorgenommen, da sich aus Sicht Kanton keine Anpassung aufgrund des revidierten RPG aufdrängt. Die Standortanforderungen neuer VE beinhalten in Kapitel 2-1-3/2 bereits Kriterien betreffend dem Langsamverkehr. Ebenso gelten für alle Bauzonen die allgemeinen Planungsgrundsätze von

Umgang im Richtplan

Kapitel 2-2 (konsequente Innenentwicklung, haushälterischer Umgang mit dem Boden, Verdichtung an gut erschlossenen Lagen etc.), welche noch leicht präzisiert wurden. Entsprechend wurden auch keine Änderungen – mit Ausnahme der Ergänzung der Berücksichtigung der Lichtimmissionen – im Kapitel 2-1-3 vorgenommen.

4.4 Fahrende (Kap. 2-1-4)

Die Kantone haben gemäss Bundesrechtsprechung die räumlichen Bedürfnisse der Fahrenden als Teil der Schweizer Bevölkerung in der Raumplanung zu berücksichtigen und folglich Stand- und Durchgangsplätze festzusetzen. Im Kanton Schaffhausen ist ein Durchgangsplatz mit zehn Stellplätzen für Fahrende als Ersatz für einen aufgehobenen Durchgangsplatz zu erstellen. Neu werden die Gemeinden im Rahmen von Nutzungsplanungsrevisionen explizit angehalten, geeignete Flächen für Durchgangsplätze zu bezeichnen.

Thema

Ein Einwander beantragt die explizite Nennung der Zivilschutzanlage Oberwiesen in Schleithem zur Prüfung zu streichen.

Einwände und Anregungen

Der Bund erwartet vom Kanton Schaffhausen eine aktivere Rolle bei der Suche nach einem Durchgangsplatz für Fahrende. Aus Sicht des Bundes reicht die Vorgabe, dass die Gemeinden geeignete Plätze auszuscheiden haben noch nicht aus, um effektiv einen Durchgangsplatz zu finden. Er fordert bei der Weiterentwicklung des Richtplanes (im Rahmen einer nächsten Revision) daher eine Konkretisierung des Vorgehens, wie ein Durchgangsplatz für Fahrende realisiert werden kann.

Vorprüfung Bund

Der Kanton hat bereits verschiedenen Massnahmen getroffen, den geforderten Durchgangsplatz für Fahrende zu schaffen, bisher allerdings erfolglos. Der Kanton prüft weiterhin Massnahmen zur Erfüllung dieses Auftrags. Auf die explizite Auflistung der Zivilschutzanlage Oberwiesen in Schleithem wird verzichtet.

Umgang im Richtplan

5. Schwerpunktthemen Kapitel Siedlungsqualität

5.1 Siedlungsentwicklung nach innen und Zieldichten (Kap. 2-2-1 und 2-2-1/2)

Ein zentrales Ziel des revidierten Raumplanungsgesetzes ist eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen. Damit soll der Verlust von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom, Wasser und Abwasser vermieden werden. Dörfer und Städte sollen qualitativ nach innen weiterentwickelt werden. Um die restriktiven Bundesanforderungen zu erfüllen und das Ziel einer Nutzungsintensivierung bzw. Erhöhung der Nutzungsdichte langfristig zu erreichen, ist der Kanton gezwungen, den Gemeinden auch quantitative Vorgaben zu machen. Eine wichtige Neuerung ist dabei die Einführung von abgestuften Zieldichten pro Raumtyp. Diese gelten langfristig bis zum Richtplanhorizont 2040 für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen. Im Rahmen der Ortsplanungen haben

Thema

die Gemeinden aufzuzeigen, wie sie diese Zieldichten erreichen. Mit dieser Vorgabe kann langfristig eine über den gesamten Kanton höhere Nutzungsdichte erreicht werden. Die vorgegebenen Werte orientieren sich einerseits an den heutigen Nutzungsdichten sowie andererseits an der angestrebten räumlichen Entwicklung gemäss Raumkonzept. Sie sind im Zusammenhang mit den Aussagen im Raumkonzept und dem Mechanismus zur Festlegung der Siedlungsgebietsgrösse zu betrachten.

Mehrere Einwander verlangen eine Korrektur der Zieldichten. Während diverse höhere Werte beantragen, verlangen andere tiefere Werte. Einige fordern die ersatzlose Streichung der Zieldichten. Wiederum andere stellen den Antrag, dass im Raumtyp Agglomerationskernraum zwei unterschiedliche Dichtewerte eingeführt werden sollen bzw. alternativ die Gemeinde in einen anderen Raumtyp klassiert werden solle.

Einwände und Anregungen

Einige Einwander verlangen, dass Innenentwicklung primär auf bestehenden Flächen stattfinden soll und dass das öffentliche Interesse gegenüber dem privaten Interesse höher gewichtet werden soll. Diverse Einwander beantragen ferner, dass nicht überbaute Bauzonen ausgezont werden. Wieder andere verlangen eine Unterstützung durch den Kanton bei der Innenentwicklung.

Der Bund begrüsst sämtliche Massnahmen im Kapitel 2-2-1 und würdigt diese positiv als wichtige Beiträge, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken.

Vorprüfung Bund

Die Einführung von Zieldichten wird weiterhin als wichtige, zielführende und zweckmässige Massnahme zur Umsetzung der Vorgaben des revidierten RPG erachtet. Nach nochmaliger sorgfältiger Prüfung der Werte wird an den ursprünglichen Zieldichten festgehalten. Diese sind mit dem eingeführten Mechanismus und den weiteren Massnahmen zur qualitätvollen Innenentwicklung abgestimmt und stellen ein austariertes System dar, das auf die unterschiedlichen Interessen – soweit möglich – Rücksicht nimmt. Es ist wichtig, die Zieldichten im Kontext des gesamten Richtplans zu verstehen. Die Zieldichten sind als langfristig anzustrebender durchschnittlicher Wert der Nutzungsdichte über die Gemeinde zu verstehen. Die Zielwerte sollen dazu beitragen, dass sich die Nutzungsdichte, das eigentliche Ziel der revidierten Raumplanungsgesetzgebung, vor allem auch im bereits überbauten Gebiet langfristig erhöht. Wo dies lokal zweckmässig ist und wo nicht, ist Sache der kommunalen Planung, daher auch die Einführung einer kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategie. Die Zieldichten stellen letztlich einen Bestandteil der Bauzonendimensionierung, namentlich der vorhandenen Kapazitäten, dar. Zu beachten ist, dass bei den bereits überbauten Bauzonen in Anlehnung an die Technischen Richtlinien Bauzonen des Bundes lediglich ein Drittel der Differenz zwischen der Zieldichte und der heutigen Dichte als Kapazität angerechnet wird. Die Zieldichten bzw. Bauzonenauslastungszahlen geben letztlich den quantitativen Rahmen vor, Kern der Richtplanrevision ist jedoch das Ermöglichen von qualitätvollen Lösungen.

Umgang im Richtplan

Auch die Werte der vier Gemeinden im Agglomerationskernraum werden beibehalten. In diesen wird eine hohe Zieldichte erwartet bzw. für die Bauzo-

nendimensionierung zugrunde gelegt. Die Zuweisung zum Agglomerationskernraum bedeutet aber auch, dass diesen vier Gemeinden absolut deutlich am meisten Zuwachs (73,5 %) zugestanden wird, weil dies der angestrebten räumlichen Entwicklung des Kantons mit kompakten Siedlungen an geeigneten Orten entspricht. Die Annahme, dass Gemeinden durch einen Wechsel des Raumtyps mit einer höheren Zieldichte in einen Raumtyp mit einer niedrigeren Zieldichte eine bessere kommunale Bauzonenauslastung erhalten würden, ist daher falsch.

Der Kanton unterstützt die Gemeinden im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der Umsetzung auf kommunaler Ebene (z.B. durch das Bereitstellen von Grundlagen und Arbeitshilfen oder die Unterstützung von Pilotprojekten). Raum⁺-Analysen haben ergeben, dass grossflächige Auszonungen nicht möglich sind, da fast ausschliesslich kleinflächige Nutzungsreserven vorhanden sind. Das neu eingeführte Kapitel 2-3-2/3 greift das Thema Rückzonungen explizit auf. Dass Innenentwicklung in erster Linie heisst, bestehende, nicht mehr oder unternutzte Flächen besser auszunutzen, ist in den allgemeinen Planungsgrundsätzen bereits enthalten.

5.2 Aktive Bodenpolitik und Modell Finanzausgleich (Kap. 2-2-1/4 und 2-2-1/5)

Verschiedene Massnahmen sollen helfen, der verlangten qualitätvollen Innenentwicklung zum Durchbruch zu verhelfen. Dazu gehört die neu eingeführte Massnahme betreffend eine aktive Bodenpolitik. Sie soll den Kanton und die Gemeinden anregen, gezielt Impulse für eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung zu setzen, indem die Verfügbarkeit von Bauland erhöht und so innert nützlicher Frist dem ihm zugewiesenen Zweck zugeführt werden kann. Dabei wird auch auf die Möglichkeiten der angepassten Baugesetz- bzw. auf das neue Mehrwertausgleichsgesetzgebung hingewiesen.

Thema

Eine weitere, im Rahmen dieser Teilrevision unveränderte Massnahme besteht darin, das bestehende Modell des Gemeindefinanzausgleichs weiterzuentwickeln, um interkommunal abgestimmte Bauzonenausweisungen zu ermöglichen.

Verschiedene Einwander begrünnen die Einführung der Massnahme zur aktiven Bodenpolitik, andere wehren sich gegen die Überbauungsverpflichtung. Ein weiterer Einwander beantragt eine Präzisierung des Begriffs «in regelmässigen Abständen». Zudem ist für einige Einwander unklar, wie eine interkommunale abgestimmte Bauzonenausweisung über das Modell zum Finanzausgleich genau funktionieren soll.

Einwände und Anregungen

Der Bund begrüsst sämtliche Massnahmen im Kapitel 2-2-1 und würdigt diese positiv als wichtige Beiträge, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken.

Vorprüfung Bund

An der Massnahme der aktiven Bodenpolitik wird festgehalten, da sie ein wichtiges Instrument für die Umsetzung auf kommunaler Ebene darstellt. Die Formulierung wurde präzisiert und an den aktuellen Stand der in Revision befindlichen Baugesetzgebung angepasst.

Umgang im Richtplan

Das Kapitel „Modell zum Finanzausgleich“ wurde im Rahmen dieser Teilrevision nicht angepasst. Es ist richtig, dass der genaue Mechanismus noch nicht vollständig klar ist. Am Eintrag im Richtplan soll jedoch festgehalten werden, damit diese Option zukünftig in Betracht gezogen werden kann.

5.3 Hochhäuser (Kap. 2-2-2/3)

Da die Nachfrage nach Hochhäusern durch die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen zunehmen dürfte, wurde neue das Thema der Hochhäuser in den Richtplan integriert. Dabei werden gewisse Grundsätze und Mindestanforderungen betreffend Prozess und Qualität festgeschrieben. Es gilt darauf zu achten, dass Hochhäuser nur an geeigneten Lagen realisiert werden, sorgfältig in die Umgebung eingepasst werden und weiteren Qualitätsanforderungen genügen

Thema

Ein Einwender fordert die Senkung der Anforderungen an Hochhäuser und kritisiert das Kapitel generell, da materielle Bestimmungen über Hochhäuser Aufgabe des Baugesetzes und somit nicht richtplankonform seien. Auch das zu wählende Instrument sei offener zu formulieren, bspw. kenne das Baugesetz den Ausdruck «mehrphasigen Bebauungsplänen» nicht. Ein weiterer Einwender begrüsst die Stossrichtung ausdrücklich, empfiehlt jedoch diverse Präzisierungen in der Formulierung.

Einwände und Anregungen

Der Bund hat keine Anmerkungen oder Anträge zum Thema Hochhäuser.

Vorprüfung Bund

Weil Hochhäuser das Siedlungs- und Landschaftsbild stark prägen und weitreichende Konsequenzen für die Infrastruktur und Freiräume mit sich bringen, wird an gewissen Qualitätsanforderungen und vor allem hohen Standortanforderungen festgehalten. Die Formulierung wurde nochmals überprüft und an verschiedenen Stellen präzisiert.

Umgang im Richtplan

5.4 Schützenswerte Ortsbilder (Kap. 2-2-3)

Mit der Bezeichnung von schutzwürdigen Ortsbildern wird das gesteigerte kantonale Interesse an der Erhaltung und Bewahrung sowie an einer sorgfältigen, qualitätsvollen und auf die massgeblichen Schutzziele abgestimmten Weiterentwicklung dieser Ortsteile dargelegt. Die Qualitäten der schützenswerten Ortsbilder des Kantons sind durch bauliche Nutzungsänderungen, Infrastrukturbauten und Umweltbelastungen gefährdet. Insbesondere wenn durch Verdichtungsmassnahmen in bestehende Strukturen eingegriffen wird, kann das Erscheinungsbild der Gemeinden verändert werden. Auf Bundesebene führt das Bundesamt für Kultur das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Dieses Inventar dient als Entscheidungsgrundlage für den Bund bei der Erfüllung von Bundesaufgaben und ist im Grundsatz bei allen raumwirksamen Aufgaben zu berücksichtigen.

Thema

Ein Einwender beantragt, den neu eingeführten Planungsgrundsatz, dass die Inventare zu berücksichtigen sind, zu streichen. Ein anderer Einwender verlangt, dass die Auflistung der Inventare mit weiteren Fachinventaren wie dem ICOMOS oder dem ISIS ergänzt werden soll. Eine weitere Eingabe verlangt, dass das ISOS durch den Bund aktualisiert werden soll. Verschiedene Einwender beantragen, dass auch in geschützten Ortsbildern der Abriss und

Einwände und Anregungen

Neubau unter Beachtung des Ortsbildschutzes erlaubt werden soll. Ein weiterer Einwander kritisiert, dass ein Ortsbild auch dann schützenswert sein kann, wenn es keine regionale oder kantonale Bedeutung hat.

Der Bund beauftragte den Kanton Schaffhausen bereits im Rahmen der Prüfung der letzten Gesamtrevision, den Planungsgrundsatz im Kapitel so zu ergänzen, dass das ISOS bei allen raumwirksamen Vorhaben zu berücksichtigen sei. Entsprechend würdigt der Bund die Aufnahme positiv.

Vorprüfung Bund

Am neuen Planungsgrundsatz wird festgehalten, da das ISOS zwingend auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen ist. Dies hat das Bundesgericht im Fall Rüti 2009 entschieden (BGE 135 II 209). Auf die Nennung von zusätzlichen Inventaren wird verzichtet. Eine Aktualisierung des ISOS ist eine Bundesaufgabe, der Bundesrat strebt eine Revision des ISOS alle 15 bis 20 Jahre an. Die Formulierung des Kapitels wird so angepasst, dass die Gemeinden, welche nicht als Ortsbild von nationaler oder kantonaler Bedeutung inventarisiert sind, in eigener Kompetenz für deren Schutz zu sorgen haben.

Umgang im Richtplan

5.5 Arbeitszonen, AZ-Bewirtschaftung und strategische Arbeitszonen (Kap. 2-2-4)

Neu wurde das Kapitel „Arbeitszonen“ eingeführt, welches die grundsätzlichen Stossrichtungen zum Umgang mit Arbeitszonen (Optimierung und Verlagerung) und die Aufgaben der Arbeitszonenbewirtschaftung auf Stufe Richtplanung definiert und festlegt. Dies ist eine zwingend zu erfüllende Aufgabe, welche sich aus dem revidierten Raumplanungsgesetz ergab (Art. 30a Abs. 2 RPV). Hintergrund ist, dass auch bei den Arbeitszonen gewährleistet werden muss, dass sie haushälterisch genutzt werden.

Thema

Damit der Kanton trotz verschärften Bedingungen flexibel auf neue Entwicklungen und potenzielle Ansiedlungen von kantonalem Interesse reagieren kann, wird unter bestimmten Umständen die Schaffung von neuen, noch nicht im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen strategischen Arbeitszonen ermöglicht. Diese sind an hohe Anforderungen gekoppelt und sind nur möglich beim Nachweis eines hohen strategischen bzw. volkswirtschaftlichen Interesses für den Kanton.

Verschiedene Einwander beurteilen das neu eingeführte Kapitel als zweckmässig, angemessen und stufengerecht. Einige verlangen Vorgaben betreffend Sicherstellung von Arbeitsplätzen in diesen Zonen sowie verschärfte Vorgaben zum Landschaft schonenden Umgang (insbesondere restriktive Anforderungen an die Parkierung). Einige Einwander kritisieren, dass die Vorgaben zur Erweiterung von Arbeitszonen das Wachstum in den ländlichen Gemeinden stark einschränke und nicht zu Rückzonungen führen dürfe. Weitere bemängeln, dass kein finanzieller Ausgleich für den Abtausch von Arbeitszonen vorgesehen sei. Diverse Einwander fragen, was genau unter einer Arbeitszonenbewirtschaftung zu verstehen sei.

Einwände und Anregungen

Diverse Einwander begrüssen die Einführung sogenannter strategischer Arbeitszonen. Wenige verlangen, dass festzuhalten sei, dass diese keinen ne-

gativen Einfluss auf den Natur- und Landschaftsschutz haben dürfen. Andere verlangen, dass strategische Arbeitszonen ebenfalls im ländlichen Raum möglich sein sollen, wenn sich einzelne Gemeinden auf eine gemeinsame Fläche einigen können. Ein Einwander verlangt diverse Präzisierungen der Formulierung.

Der Bund begrüsst die Festlegungen zu den Arbeitszonen, der Arbeitszonenbewirtschaftung sowie den strategischen Arbeitszonen und merkt an, dass der Kanton somit den Vorgaben von Art. 30a Abs. 2 RPV nachkomme.

Vorprüfung Bund

Die bestehende Formulierung wird als sinnvoll und stufengerecht erachtet. Durch den Planungsgrundsatz einer «flächensparenden und qualitativ hochstehenden» Nutzung von Arbeitszonen wird dem Aspekt einer Landschaft schonenden Nutzung genügend Rechnung getragen. Der finanzielle Ausgleich wird im Kapitel zum Modell des Finanzausgleichs angesprochen. Das Wachstum in den peripheren Gemeinden wird nicht zu stark eingeschränkt, da diese Gemeinden weiterhin über genügend Nutzungsreserven in den Arbeitszonen verfügen. Jedoch wird im Sinne der Ziele des Raumkonzepts die Neuansiedelung von grösseren Betrieben an geeignete Lagen angestrebt.

Umgang im Richtplan

Die genauen Massnahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung werden zurzeit gemeinsam durch die kantonale Wirtschaftsförderung und des PNA sowie unter Einbezug weiterer relevanter Akteure erarbeitet.

An den Stossrichtungen der strategischen Arbeitszonen wird festgehalten, die Formulierung jedoch teilweise angepasst und präzisiert. Weil die Ausscheidung von neuen strategischen Arbeitszonen eine Richtplananpassung bedarf, ist auch sichergestellt, dass eine sorgfältige Interessensabwägung erfolgt.

5.6 Spezialzonen und Weiler (Kap. 2-2-6)

Im Kanton Schaffhausen existieren einerseits historisch gewachsene bzw. bezeichnete Weiler und andererseits altrechtliche Kleinbauzonen, welche von den Gemeinden in der Nutzungsplanung entweder als Landwirtschaftszone, Weilerzone, Spezialzone oder Bauzone ausgewiesen wurden. Die als «Weiler» bezeichneten Gebiete bzw. Einzelbauten (gemäss Schaffhauser Mundartwörterbuch 2003) sind historisch begründet. Der Begriff «Weiler» ist aus heutiger Sicht teilweise irreführend, weil es sich nicht bei allen bezeichneten Weilern um «klassische Weiler» bzw. Weiler im raumplanerischen Sinne handelt. Weiler im raumplanerischen Sinne sind ausserhalb der Bauzonen bestehende Weiler oder Kleinsiedlungen mit traditioneller bäuerlicher Siedlungsstruktur, welche durch ihre Lage, Struktur und Charakteristik die ländlichen Gebiete prägen und ein wichtiger Bestandteil des Landschaftsbildes sind. Teilweise sind im Kanton Schaffhausen die bezeichneten «Weiler» Teil des Siedlungsgebiets (Quartiere) geworden und in den kommunalen Zonenordnungen entsprechend als Bauzone (z.B. Dorfzone oder Mischzone) ausgewiesen. Andere wiederum sind der Landwirtschaftszone zugewiesen, in welchem weiterhin die Regeln über das Bauen ausserhalb der Bauzonen gelten. Der Erhalt der «klassischen Weilern» ist ein wesentliches Anliegen der Raumentwicklung. Dies kann nicht jedoch nicht durch die

Thema

Einführung von Bauzonen geschehen, da neue Kleinbauzonen gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung nicht zulässig sind. Jedoch enthält Art. 33 RPV die Möglichkeit, besondere Zonen nach Art. 18 RPG (z.B. Weiler- oder Erhaltungszonen) zum Erhalt von bestehenden Kleinsiedlungen auszuscheiden, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht. Gemäss Bundesrecht ist eine Weilerkernzone keine eigentliche Bauzone im Sinne von Artikel 15 RPG, sondern eine Spezialzone, welche dazu dient, bestehende Kleinsiedlungen zu erhalten. Die Einführung von Weilerzonen hat hohe Anforderungen zu erfüllen. Da keine neuen Weilerzonen vorgesehen sind, wird auf eine solche Festlegung und somit die Möglichkeit, neue Weilerzonen einzuführen, verzichtet. Bei bestehenden Weilern, die nicht einer Bauzone zugewiesen sind, kommt entsprechend Art. 25 Abs. 2 RPG zur Anwendung, gemäss welchem die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben zu entscheiden hat, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Die beiden Erscheinungsformen «Weiler» und «Kleinbauzonen» werden neu in zwei Unterkapiteln (2-2-6/1 Weiler und 2-2-6/2 Kleinbauzonen) behandelt. Der Bund hat bereits im Prüfungsbericht zur Genehmigung der Totalrevision des Richtplan im September 2015 festgehalten, dass in Weilerzonen Neubauten nicht zulässig sind. Daher wurden die Ausführungen zu den Weilern und den Kleinbauzonen präzisiert. Damit wird dem Genehmigungsvorbehalt aus dem Prüfbericht des Bundes entsprochen.

Zwei Einwander beantragen, dass in allen Spezialzonen keine Neubauten mehr bewilligt und nicht mehr genutzte Bauten rückgebaut werden. Weitere Einwander verlangen, dass Neubauten in Weilerzonen weiterhin zulässig sein sollen.

Einwände und Anregungen

Der Bund wiederholt die bereits im Rahmen der Prüfung der letzten Gesamtrevision gemachten Anträge. Der Bund fordert den Kanton auf, die Spezialzonen im Sinne von Kap. 2-2-6 auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen. Dabei sei aufzuzeigen, ob die Anforderungen von Art. 15 RPG (Bauzonen) oder Art. 33 RPV (Weilerzone) erfüllt seien. Erweise sich eine Spezialzone als bundesrechtswidrig, sei deren Aufhebung zu veranlassen. Zudem wurde der Kanton beauftragt, mittels geeigneter Massnahmen dafür zu sorgen, dass bis zur Zuweisung zu einer bundesrechtskonformen Zone nur Bewilligungen erteilt werden, welche den allgemeinen Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen. Ferner stellt der Bund fest, dass im Richtplan keine Grundlage für die Ausscheidung neuer Zonen im Sinne von Art. 33 RPV bestehe. Dies sei im Richtplantext zu präzisieren.

Vorprüfung Bund

Da Weilerzonen Nichtbauzonen im Sinne von Art. 33 RPV sind, sind Neubauten nicht zulässig. Eine Formulierung, welche Neubauten ermöglicht hätte, wurde vom Bund im Rahmen der letzten Gesamtrevision von der Genehmigung ausgenommen. Mit den vorgenommenen Präzisierungen im Richtplantext ist der Kanton der Prüfung nachgekommen.

Umgang im Richtplan

6. Schwerpunktthemen Kapitel Kommunale Planung

6.1 Kommunale Planung (Kap. 2-3)

Als Instrumente zur Steuerung der Entwicklung auf kommunaler Ebene dienen insbesondere die kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie und die Nutzungsplanung.

Verschiedene Einwander sind der Meinung, dass diese Instrumente zu wenig stark greifen und dass der Richtplan daher das Ziel, die Zersiedelung zu stoppen verfehle. Sie finden, dass noch stärkere Mittel geschaffen werden müssen, um die Entwicklung des Siedlungsgebiets der Gemeinden zu steuern und die Zersiedelung zu stoppen. Sie verlangen, dass die Gemeinden ihre noch unüberbauten Baulandlandflächen ausserhalb des Siedlungsraumes erst überbauen dürfen, wenn alle Reserven der inneren Verdichtung (Brachen, Baulücken, Nachverdichtung, etc.) ausgeschöpft sind.

Einwände und Anregungen

Der Kanton ist der Meinung, dass die Instrumente grundsätzlich richtig sind und keine weiteren Vorgaben erforderlich. Den Gemeinden obliegt die Verantwortung, die Instrumente optimal zu nutzen. Der Kanton seinerseits verfügt mit den Richtplanvorgaben über die notwendige Grundlage, im Rahmen der Genehmigung der kommunalen Nutzungsplanungen, Qualität einfordern zu können.

Umgang im Richtplan

6.2 Kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie (Kap. 2-3-1)

Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt von den Kantonen unter anderem, dass sie im kantonalen Richtplan festlegen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird und wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird (8a Abs. 1 RPG). Diese Anforderungen machen auch eine Betrachtung auf kommunaler Ebene notwendig. Neu wird im kantonalen Richtplan daher verlangt, dass die Gemeinden ihre Entwicklungsvorstellungen in einer Siedlungsentwicklungsstrategie festhalten. Sie haben darin insbesondere aufzuzeigen, wie die Siedlungsentwicklung nach innen mit Blick auf einzelne Quartiere erreicht werden soll. Die Siedlungsentwicklungsstrategie kann Bestandteil eines kommunalen Richtplans (dessen Erarbeitung wird empfohlen, ist jedoch freiwillig) sein oder separat erarbeitet werden. In jedem Fall ist jedoch im Rahmen einer Nutzungsplanungsrevision eine Siedlungsentwicklungsstrategie vorzulegen. Sie muss unter anderem aufzeigen, wie sich die Siedlung langfristig entwickeln soll, wie die Nutzungsdichte in der Gemeinde gehalten bzw. mit welchen Massnahmen die Zieldichte erreicht werden kann, welche Gebiete sich speziell für die Umnutzung, Erneuerung und Aufwertung eignen und wo etwa dem Erhalt der bestehenden Siedlungsstruktur Vorrang gegeben werden soll.

Thema

Während verschiedene Gemeinden der Meinung sind, dass die Erarbeitung einer Siedlungsentwicklungsstrategie zu aufwändig und insbesondere für ländliche Gemeinden nicht nötig sei, kritisieren andere Einwander diese Vorgabe aufgrund der ihrer Meinung nach fehlenden Rechtsverbindlichkeit und unklaren Erlassmodalitäten. Andere Gemeinden wiederum begrüßen die

Einwände und Anregungen

Siedlungsentwicklungsstrategie ausdrücklich. Verbunden damit wird die explizite Erwartung, dass der Kanton im Richtplan erklärt, sich bei seinen raumwirksamen Tätigkeiten auch behördenverbindlich an die Siedlungsentwicklungsstrategie der Gemeinden zu halten.

Der Bund würdigt die kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie als wichtigen Beitrag, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken.

Vorprüfung Bund

An der kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategie wird festgehalten. Der Kanton sieht sie als wesentliches Instrument zur Auseinandersetzung der Gemeinde mit einer langfristigen, auf die kantonalen Vorgaben abgestimmten Entwicklung. Sie ist eine wesentliche Grundlage für die Bauzonendimensionierung und den Gemeinden wird dringend empfohlen, einen Entwurf frühzeitig beim Kanton einzureichen, damit im Hinblick auf die Nutzungsplanungsrevision Differenzen bereinigt werden können. Der Kanton wird zu den Siedlungsentwicklungsstrategien Stellung nehmen und berücksichtigt diese in den kantonalen Planungen.

Umgang im Richtplan

Von einer kleinen Gemeinde verlangt der Kanton nicht eine gleichermassen detaillierte Siedlungsentwicklungsstrategie wie von einer Agglomerationskerngemeinde. Eine Auseinandersetzung mit der weiteren räumlichen Entwicklung erachtet er aber wie überall als unabdingbar.

6.3 Bauzonendimensionierung (Kap. 2-3-2/1)

Neu sind die Kantone gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG explizit verpflichtet, sicherzustellen, dass die Bauzonen der Gemeinden den Anforderungen nach Art. 15 RPG entsprechen. Das heisst, der Kanton hat insbesondere dafür zu sorgen, dass die Bauzonengrösse dem voraussichtlichen Bedarf für die nächsten 15 Jahre entspricht und dass überdimensionierte Bauzonen reduziert werden (Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG).

Thema

Mit der Festlegung des Siedlungsgebiets legt der Kanton die maximale Grösse der Bauzonen bis zum Richtplanhorizont 2040 fest. Das Siedlungsgebiet bildet somit den langfristigen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen im Rahmen der Nutzungsplanung.

Eine verbindliche Grundlage bei der Sicherstellung der gesamtkantonalen Bauzonengrösse in der Nutzungsplanung ist die sogenannte Bauzonenauslastung. Diese vom Bund vorgegebene und in den technischen Richtlinien zu den Bauzonen (TRB)¹ beschriebene Methode zeigt pro Kanton auf, wie gross seine Bauzonenreserven im Vergleich zur erwarteten Entwicklung sind. Darin berücksichtigt sind nicht nur die unbebauten Bauzonenreserven, sondern auch die Nutzungsreserven im Bestand bzw. die effektive Raumnutzerdichte (Einwohner und Beschäftigte pro Raumeinheit). Letztlich ergibt sich daraus pro Kanton ein maximales Kontingent an Bauzonen.

¹ Technische Richtlinien Bauzonen (TRB), beschlossen von der BPUK am 7. März 2014 und dem UVEK am 17. März 2014, online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene.html>

Da die gesamtkantonale Bauzonenauslastung im Kanton Schaffhausen mit 95,8 % unter 100 % liegt, hat der Richtplan aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist der Kanton die Anforderungen der Bauzonendimensionierung gemäss Art. 15 RPG sicherstellt.

Schon bisher wurden die Gemeinden angehalten, eine Übersicht über die Bauzonen und Nutzungsreserven und deren Verfügbarkeit zu führen. Bisher wurde als massgebliche Methode für die Berechnung der Kapazitäten die Faktormethode vorgegeben (vgl. Kap. 2-3-2/1 des rechtskräftigen Richtplans). In Anlehnung an die technischen Richtlinien des Bundes zu den Bauzonen wird eine neue Methode zur Berechnung der vorhandenen Kapazitäten für Einwohner- und Arbeitsplätze verwendet. Der Kanton stellt für die Berechnung der kommunalen Auslastung und die Bauzonendimensionierung ein Berechnungstool («DimB») zur Verfügung, welches sich jeweils auf die aktuellsten verfügbaren Grundlagedaten abstützt.

Verschiedene Einwander kritisieren, dass nicht klar sei, welche Zahlen gelten.

Einwände und Anregungen

Der Richtplan regelt lediglich den Mechanismus zur Berechnung der Kapazitäten. In Anlehnung an die technischen Richtlinien des Bundes zu den Bauzonen wird dabei zur Berechnung der vorhandenen Kapazitäten für Einwohner- und Arbeitsplätze ein Ansatz über die Bauzonenflächenbeanspruchung pro Raumnutzer (Einwohner- und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent) verwendet. Als Grundlage für die unbebauten Bauzonenreserven dienen neben den Daten der amtlichen Vermessung die in den Gemeindegesprächen 2017 aktualisierten und verifizierten Flächen von «Raum+»². Diese fliessen in die Berechnung der Kapazität ein. Zudem werden die bestehenden Kapazitäten in bebauten Bauzonen in jenen Gemeinden, deren heutige Dichte unter der Zieldichte liegt, ebenfalls mit 1/3 als Kapazität angerechnet.

Umgang im Richtplan

Die konkreten Zahlen zur Bauzonenauslastung je Gemeinde sind nicht Bestandteil des Richtplans, da sie dynamisch sind und sich laufend ändern. Die Berechnungen zum Zeitpunkt 2017 befinden sich im Erläuterungsbericht. Die Kapazitäten werden jeweils spätestens zu Beginn einer Nutzungsplanungsrevision durch den Kanton aktualisiert. Es gelten jeweils die gemäss Bauzonendimensionierungsmodell des Kantons ermittelten Zahlen. Massgebend für die Genehmigung der Nutzungsplanung sind die aktuellen Zahlen zum Zeitpunkt der Einreichung der Revisionsvorlage. Spezifische Fragen zu den Berechnungen der kommunalen Bauzonenauslastungen wurden durch das PNA individuell beantwortet.

6.4 Auftrag zur Revision der Nutzungsplanung (Kap. 2-3-2/2)

Kantone mit einer Bauzonenauslastung von unter 100 % (der Kanton SH liegt bei 96,1 %) haben insgesamt zu grosse Bauzonen. Sie müssen gemäss Artikel 5a Absatz 4 RPV im Richtplan aufzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen gemäss Artikel 15 RPG erfüllen werden. Solange ein Kanton zu grosse Bauzonen hat, wird er Neu-

Thema

² Im Jahr 2017 fand eine kantonsweit flächendeckende Nachführung von Raum+ statt.

einzonungen grundsätzlich zu kompensieren haben. Der kantonale Richtplan hat, zusätzlich zu den weiter oben genannten Einzonungskriterien, diese Kompensation sicherzustellen. Um die kantonale Auslastung zu verbessern, wird insbesondere von den Gemeinden, die über deutlich zu grosse Bauzonen verfügen eine rasche Anpassung der Nutzungsplanung eingefordert.

- Gemeinden, bei denen die innert 15 Jahren benötigte Bauzonenfläche innerhalb der Wohn-, Misch-, oder Zentrumszonen mehr als 5 % zu gross dimensioniert ist, sind angewiesen, ihre Bauzonen innert 3 Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans zu überprüfen.
- Gemeinden, bei denen die innert 15 Jahren benötigte Bauzonenfläche innerhalb der Wohn-, Misch-, oder Zentrumszonen zwischen 0 % und 5 % zu gross dimensioniert ist, sind angewiesen ihre Bauzonen innert 5 Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans zu überprüfen.
- Alle anderen Gemeinden sind angewiesen, ihre Bauzonen innert 10 Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans zu überprüfen.

Bei wenig überdimensionierten Bauzonen soll trotz nicht 100 % Bauzonenauslastung ein Handlungsspielraum offenbleiben. Als wenig überdimensioniert gelten Gemeinden, deren gesamte Bauzonenfläche weniger als 2 Hektaren bis 2030 bzw. 1 Hektare bis 2040 zu gross ist. Dabei gilt folgende Regel für die Einstufung (rot, orange, grün) dieser Gemeinden:

- Liegt die kommunale Bauzonenauslastung zwischen 90 und 95 % im Horizont 2030, wird die Gemeinde in die orange Kategorie aufklassiert.
- Liegt die kommunale Bauzonenauslastung > 95 % im Horizont 2030, wird die Gemeinde in die grüne Kategorie aufklassiert.
- Liegt die kommunale Bauzonenauslastung > 95 % im Horizont 2040, wird die Gemeinde in die orange Kategorie aufklassiert.

Weiter ist im Richtplan festgelegt, dass sämtliche Gemeinden die Möglichkeit prüfen müssen, geeignete Flächen aus der Bauzone rückzuzonen und diese gegebenenfalls mit Planungszonen zu belegen.

Verschiedene Einwander beantragen, die Fristen zur Revision der Nutzungsplanung zu verlängern. Wenige sind der Meinung, die Fristen müssten kürzer angesetzt werden. Mehrere Gemeinden sind ausserdem der Meinung, die Entschädigungsfrage bei Rückzonungen müsste geklärt sein.

Einwände und Anregungen

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE hat in seinem informellen Vorprüfungsbericht vom Dezember 2016 mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass der Kanton die Frist zur Anpassung der kommunalen Nutzungspläne insbesondere bei Gemeinden mit zu grossen Bauzonen kurzfristig anzusetzen habe. Im Vorprüfungsbericht äussert sich der Bund nun nicht mehr zu den Fristen, weist aber darauf hin, dass unklar sei, wann genau die Fristen für die Prüfung der Bauzonen durch die Gemeinden zu laufen beginnen. Ausserdem vermisst er einen verbindlichen Auftrag an die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen, Rückzonungen vorzunehmen und stellt eine

Vorprüfung Bund

Nicht-Genehmigung des Richtplans in diesem Punkt in Aussicht, sofern dieser nicht angepasst wird. Der Kanton habe sicherzustellen, dass die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen (WMZ) nicht nur die Bauzonen überprüfen, sondern sicherstellen, dass durch Rückzonungen oder planungsrechtliche Sicherung die Bauzonengrösse für den 15jährigen Bedarf respektiert werde. Weiter empfiehlt er dem Kanton, die Kriterien für Rückzonungen aus dem Erläuterungsbericht in den Richtplan zu übernehmen.

Die Fristen für die Revisionen der Nutzungsplanung werden beibehalten. Der Text wird dahingehend präzisiert, dass die Frist für die Gemeinden für die Nutzungsplanungsrevision ab dem Zeitpunkt der Genehmigung des Richtplanes durch den Bundesrat gilt. Weiter wird der Rückzonungsauftrag explizit formuliert und Kriterien für die Rückzonungen in den Richtplan übernommen.

Umgang im Richtplan

Wie die Entschädigung der Grundeigentümer bei Rückzonungen geregelt wird, ist im Einzelfall zu beurteilen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Entschädigungszahlungen weit seltener als angenommen zu leisten sind. Im Gesetz zur Mehrwertabgabe (zurzeit in Erarbeitung) wird geregelt, wie der Fonds gespiesen wird. Im aktuellen Entwurf des Gesetzes ist vorgesehen, dass die Entschädigungen durch den Kanton zu leisten sind.

6.5 Anforderungen an Neueinzonungen/Umzonungen (Kap. 2-3-2/3 und 2-3-2/4)

Bereits der rechtskräftige Richtplan enthält Vorgaben für Nachweise im Falle von Neueinzonungen (vgl. Kap. 2-3-2/1 des Richtplans, Stand 21.10.2015). Neu werden diese präzisiert und verschärft. Für Neueinzonungen sind verschiedene Nachweise betreffend Erschliessung zu bringen. Für grössere zusammenhängende Flächen wird die Erarbeitung eines Quartierplans verlangt. Weiter muss die Verfügbarkeit der Bauzone ebenso nachgewiesen werden wie auch die Überbauung innert 5 Jahren. Damit wird der Baulandhortung entgegengewirkt. Bauzonen, welche nicht überbaut werden, sollen rückgezont werden, um dadurch Spielraum für andere Nutzungen sowie Einzonungen an geeigneten Lagen zu schaffen. Ebenso ist nachzuweisen, dass das Innenentwicklungspotenzial in der Gemeinde ausgeschöpft ist, bevor eine Neueinzonung bewilligungsfähig ist und dass der Bedarf unter Berücksichtigung der bestehenden Kapazitäten besteht. Für Neueinzonungen wird ausserdem eine Gesamtbetrachtung im Rahmen der kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategie verlangt.

Thema

Verschiedene Einwender kritisieren, dass die erforderlichen Nachweise für Neueinzonungen und Umzonungen zu hoch seien. Von diesen Einwendern wird insbesondere beanstandet, dass Neueinzonungen bereits ab Flächen von 300 m² eine Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung auslösen und verlangt, die Flächengrösse zu erhöhen. Zwei Gemeinden beantragen, dass Einzonungen - unabhängig vom Stand der Innenentwicklung (Verdichtung) möglich sein müssen, sobald der Nachweis erbracht wurde, dass nicht überbaute Parzellen von Privaten nicht zum Verkauf zur Verfügung gestellt werden. Es gibt aber auch Gemeinden, welche die Anforderungen an Neueinzonungen ausdrücklich unterstützen. Ausserdem fordern einige Einwender,

Einwände und Anregungen

dass der Natur- und Landschaftsschutz bei Neueinzonungen hoch zu gewichten sei. Von weniger Einwendern werden ausserdem die Anforderungen an Umzonungen kritisiert.

Der Bund erachtet die Kriterien und Anforderungen für Neueinzonungen als zweckmässig. Er weist darauf hin, dass für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen bei Neueinzonungen ein überwiegendes kantonales Interesse vorliegen muss, welches die Einzonung trotzdem rechtfertigt (Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV) und empfiehlt, diesen Punkt im Richtplan ebenfalls aufzunehmen. Die Kompensationsregelungen beurteilt er als geeignetes Mittel, um die gesamtkantonale Bauzonenauslastung zu erhöhen.

Vorprüfung Bund

Am Richtplaninhalt wird festgehalten. Ergänzt wird die Anforderung, dass die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen vermieden wird bzw. nur gemäss Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV möglich ist. Die bewusst strengen Anforderungen an Neueinzonungen (auch bei kleineren Flächen) sind das einzige Mittel, um zu verhindern, dass Bauzonen rückgezont werden müssen. Neueinzonungen sind – unabhängig von der Verfügbarkeit des Baulandes - nur möglich, wenn die gesamtkantonale Bauzonenauslastung gemäss technischen Richtlinien des Bundes dies zulässt. Der Kanton muss dies im Richtplan so umsetzen. Dass die Verfügbarkeit von Bauland im Zusammenhang mit Neueinzonungen nicht entscheidend ist, bestätigen unter anderem bereits diverse Bundesgerichtsentscheide. Die Baulandverflüssigung (die Erhöhung der Verfügbarkeit von unbebauten Bauzonen für die Überbauung) bleibt dennoch eine Herausforderung. Verschiedene Massnahmen welche diese fördern würden erfordern eine gesetzliche Grundlage im Baugesetz. Das Baugesetz befindet sich in Überarbeitung.

Umgang im Richtplan

Flankierend zu den strengen Anforderungen an Neueinzonungen sind klare Vorgaben für Umzonungen unerlässlich, um eine Umgehung des Bedarfsnachweises zu verhindern (Z.B. Umzonung von Arbeitszonen in Wohnzonen und anschliessende Neueinzonung von Arbeitsflächen). Umzonungen in eine Wohn-, Misch- oder Zentrumszone dürfen daher nicht zu einer Einzonung von nicht auslastungsrelevanten Zonen (OeBA, Arbeitszonen etc.) führen.

Eine spezifische Nennung des Natur- und Landschaftsschutzes ist nicht zweckmässig. Bei der Interessenabwägung ist grundsätzlich immer sicherzustellen, dass keine überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen entgegenstehen. Dies gilt auch für das Interesse des Natur- und Landschaftsschutzes.

6.6 Überkommunale Bauzonenumlagerungen (Kap. 2-3-2/5)

Im Richtplan wird festgehalten, dass Bauzonenumlagerungen zwischen den Gemeinden möglich sind. Die Umsetzung ist noch offen und soll durch interessierte Gemeinden erfolgen. Wichtig ist, dass im Richtplan geregelt wird, wie die Kompensation im Falle von Umlagerungen von Bauzonen zwischen Gemeinden geregelt wird: Die Anforderungen an die Flächenkompensation orientieren sich dabei an der Gemeinde, in der die neuen Bauzonen geschaffen werden sollen.

Thema

Von den meisten Einwendern wird dies Möglichkeit grundsätzlich begrüsst. Gleichzeitig wird jedoch sehr breit kritisiert, dass im Richtplan nicht präziser aufgezeigt wird, wie diese vor sich gehen soll. Insbesondere werden Grundsätze verlangt, wie allfällige Entschädigungen als Folge einer Auszonung interkommunal geregelt werden sollen. Eine Gemeinde verlangt, dass der Kanton im Richtplan aufzeige, wie gross das Potenzial von zu grossen und verschiebbaren Bauzonen sei.

Einwände und Anregungen

An dem Kapitel wird festgehalten, auch wenn die Ausgestaltung des Mechanismus noch offen ist. Der Kanton will hier lediglich den Rahmen vorgeben und insbesondere die Kompensationsregeln für den überkommunalen Abtausch festlegen. Darüber hinaus sollen die Gemeinden frei sein, bei Bedarf in den Dialog zu treten und die Umsetzung zu konkretisieren. Das Potenzial für Umlagerungen kann nur im Rahmen der Prüfung der Bauzonendimensionierung durch die Gemeinden erfolgen.

Umgang im Richtplan

6.7 Erhöhte Wohn-, Grün- und Freiraumqualität (Kap. 2-3-2/6)

Im Zuge der Innenentwicklung ist ein hohes Gewicht auf die Siedlungsqualität und dabei insbesondere auf die Erhaltung und Entwicklung von Grün- und Freiräumen zu legen. Die neue Abstimmungsanweisung macht Vorgaben für Überlegungen, die im Rahmen der kommunalen Planungen (insbesondere der kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategie) anzustellen sind.

Thema

Verschiedene Einwander fordern, der Richtplan müsse klarere Vorgaben zur Quantität und Lage der Grünflächen machen. So werden zum Beispiel quantitative Richtwerte verlangt, wie viel Fläche es im Verhältnis zum überbauten Raum benötigt. Oder es wird gefordert, die Grün- und Freiräume müssten planerisch festgehalten und im Zonenplan umgesetzt werden.

Einwände und Anregungen

Zweckmässige quantitative Vorgaben sind auf kantonaler Stufe nicht stufengerecht. Die Grünflächenplanung (Lage, Anordnung) ist Aufgabe der Kommunalplanung und den Gemeinden ist für ihre Zonenplanung Ermessensspielraum zu erhalten. Allerdings ist die Auseinandersetzung mit den Grün- und Freiflächen eine sehr wichtige Aufgabe der Gemeinden, dies zeigen auch die Einwendungen deutlich. Im Richtplan wird daher die Aufzählung der Aspekte, welche die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungen berücksichtigen und darlegen müssen entsprechend ergänzt mit den Grünflächen: Die Gemeinden zeigen auf, wie sie ökologisch wertvolle Grünflächen im Siedlungsgebiet erhalten oder schaffen, welche der Erhaltung der Biodiversität und der ökologischen Vernetzung dienen). Ausserdem wird der einleitende Abschnitt textlich ergänzt.

Umgang im Richtplan

Anhang: Vorprüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung ARE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Richtplan

Kanton Schaffhausen

Anpassung Raumkonzept und Siedlung
(Umsetzung RPG 1)

Vorprüfungsbericht

Ittigen, 1. Februar 2018

Inhalt

1	GEGENSTAND UND ABLAUF DES VORPRÜFUNGSVERFAHRENS	3
2	INHALT UND BEURTEILUNG DER RICHTPLANANPASSUNG	4
2.1	Beurteilung des Richtplans gemäss revidiertem RPG	4
2.11	Kantonale Raumentwicklungsstrategie	4
2.12	Siedlungsgebiet (Kap. 2-1-1)	6
2.13	Sicherstellung der Bauzonendimensionierung	8
2.14	Abstimmung Siedlung und Verkehr	12
2.15	Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung	13
2.16	Richtplankarte	15
2.17	Fazit im Hinblick auf eine Genehmigung nach Art. 38 Abs. 2 RPG	15
2.2	Weitere Themen im Kapitel Siedlung	15
2.21	Fahrende	15
2.22	Schützenswerte Ortsbilder	16
2.23	Spezialzonen (Weiler und Kleinbauzonen)	16

1 Gegenstand und Ablauf des Vorprüfungsverfahrens

Die Kantonsplanerin des Kantons Schaffhausen hat die Richtplananpassung «Raumkonzept und Siedlung» mit Schreiben vom 2. Mai 2017 zur Vorprüfung eingereicht. Dem Vorprüfungsantrag des Kantons Schaffhausen lagen folgende Dokumente bei:

- Raumkonzept, 18. April 2017
- Kapitel Siedlung, 18. April 2017
- Erläuterungsbericht, 18. April 2017
- Richtplankarte, Massstab 1:50'000, Januar 2017

Gemäss Art. 10 Abs. 3 der Verordnung über die Raumplanung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) kann der Kanton seinen Richtplan (und sinngemäss seine Anpassungen) dem ARE zu einer Vorprüfung unterbreiten. Das Instrument der Vorprüfung ist nicht näher geregelt, doch soll damit der Kanton auf allfällige Mängel und Lücken aufmerksam gemacht werden, die einer späteren Genehmigung entgegenstehen könnten. Es ist zu klären, ob der Richtplanentwurf mit dem materiellen Bundesrecht insgesamt im Einklang steht. Für die Prüfung massgebend sind die Bestimmungen des RPG und der RPV.

Die Vorprüfung findet parallel zur öffentlichen Mitwirkung des kantonalen Richtplans Schaffhausen statt. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Anliegen der Bundesstellen zu einem frühen Zeitpunkt in die kantonale Richtplanung einfliessen können.

Das ARE hat mit dem Schreiben vom 6. Juli 2017 alle in der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) vertretenen Bundesstellen um Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf der Richtplananpassung gebeten. Soweit materielle Stellungnahmen vorlagen, wurden diese in den vorliegenden Vorprüfungsbericht integriert. Materiell geäussert haben sich das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Verkehr (BAV), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).

2 Inhalt und Beurteilung der Richtplananpassung

Aufgrund des revidierten Raumplanungsgesetzes hat der Kanton Schaffhausen das bestehende Raumkonzept und das Kapitel Siedlung (vormals Siedlungsentwicklung) überarbeitet und dem Bund zur Vorprüfung eingereicht. Der Kanton Schaffhausen geht davon aus, dass er mit den vorliegenden Richtplananpassungen die Anforderungen des revidierten RPG für eine Genehmigung nach Art. 38a Abs. 2 RPG erfüllen wird.

Die letzte Gesamtrevision des Richtplans des Kantons Schaffhausen wurde am 21. Oktober 2015 mit dem Prüfungsbericht des ARE vom 30. September 2015 durch den Bundesrat genehmigt. Mit der Genehmigung wurden verschiedene Aufträge im Hinblick auf die Umsetzung des revidierten RPG erteilt. Die Aufträge werden mit dem vorliegenden Richtplanentwurf für den Bereich Siedlung mehrheitlich erfüllt. Auf Aufträge die noch offen sind, wird in diesem Vorprüfungsbericht hingewiesen.

2.1 Beurteilung des Richtplans gemäss revidiertem RPG

2.11 Kantonale Raumentwicklungsstrategie

Grundsätzliche Bemerkungen

Gegenüber dem am 21. Oktober 2015 genehmigten Raumkonzept wurden die erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung und deren räumliche Verteilung aufgenommen. Weiter wurde das Raumkonzept hauptsächlich in den Punkten „regionale Einbettung und Zusammenarbeit“ und in der «Raum- und Zentrenstruktur» ergänzt, um die Anforderungen an das revidierte RPG zu erfüllen. Neben den übergeordneten Zielsetzungen werden in einem zweiten Teil die Themen Siedlung, Verkehr und Landschaft/Gewässer behandelt. Die Karte 01 Raumkonzept nimmt alle Themen auf und gibt einen guten Überblick über die Entwicklungsstrategie des Kantons.

Aus Sicht des Bundes bildet das Raumkonzept Schaffhausen inklusive der Karte eine gute und umfassende Gesamtstrategie zur erwünschten räumlichen Entwicklung.

Positionierung des Kantons Schaffhausen

Gemäss dem Raumkonzept Schweiz gehört der Kanton Schaffhausen zum Metropolitanraum Zürich. Das Raumkonzept zeigt gut die regionale Einbettung zwischen Zürich (Metropolitanraum Zürich), süddeutschem Raum (Singen, Bodensee und Stuttgart) und auch Richtung Basel auf. Die grenzüberschreitende Abstimmung der Entwicklungsstrategien soll durch die Mitarbeit in grenzüberschreitenden Gremien und Verbänden gewährleistet werden.

Raum- und Zentrenstruktur

Im Raumkonzept unterscheidet der Kanton drei Raumtypen mit unterschiedlichen Entwicklungszielen: Agglomerationskernraum, Regionale Zentren und Ländlicher Raum. Die Raumtypen haben insbesondere für die Verteilung des Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums Bedeutung. So soll in den Agglomerationskernraum der wesentliche Anteil des Wachstums gelenkt werden. Die regionalen Zentren sollen insbesondere Dienstleistungs- und Versorgungsfunktionen für ihr ländliches Umfeld übernehmen.

Erwartete Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung

Bei den Annahmen zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung bis 2040 orientiert sich der Kanton am BFS-Szenario 2015 «mittel». Dies entspricht der Empfehlung des ARE. Es wird mit einer Zunahme von 15'000 auf 95'000 Einwohner bis 2040 gerechnet (+ 19 %).

Bei den Beschäftigten geht der Kanton von einer analogen Wachstumsrate wie bei der Bevölkerung aus. Dementsprechend wird mit einer Zunahme von rund 6'500 auf rund 42'500 Beschäftigte im Jahr 2040 (+18 %) gerechnet.

Die Verteilung des künftigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums auf die Raumtypen soll gemäss Richtplanentwurf im Verhältnis zu den heutigen Anteilen vorgenommen werden (73.5 % Agglomerationskernraum, 6.5 % Regionale Zentren, 20 % Ländlicher Raum). Angesichts der klaren Ziele und Grundsätze zur Stärkung der Agglomerations(kern)räume stellt sich die Frage, ob die genannten Anteile nicht noch mehr zugunsten des Agglomerationsraums und der regionalen Zentren verschoben werden könnten. Aus Sicht des Bundes darf der Anteil für den Ländlichen Raum nicht grösser werden.

Weitere Inhalte

Das BAV weist darauf hin, dass nicht der Kanton verantwortlich für die Planung des Fernverkehrs ist und es sich bei den Ausführungen im Raumkonzept auf Seite 26 um Wünsche des Kantons handelt. Der Kanton soll im Raumkonzept kennzeichnen, dass er nicht verantwortlich für diese Planung ist. Des Weiteren soll der Kanton für die Taktvorgaben des S-Bahn Verkehrs ebenfalls ausführen, was in seiner Kompetenz und was in der Kompetenz des Bundes liegt.

Zum Thema Energie wird im Raumkonzept des Kantons Schaffhausen keine Aussage gemacht. Der Bund verlangt, dass bei der Weiterentwicklung des Richtplans auch dieses Thema in das Raumkonzept integriert wird.

Der Bund vermisst, dass im Landschaftsteil keine Verbindung zum regionalen Naturpark Schaffhausen vorhanden ist. Bei einer Weiterentwicklung des Raumkonzeptes verlangt der Bund dies aufzunehmen.

Auftrag für die Weiterentwicklung: Im Sinne eines umfassenden Raumkonzeptes ist die kantonale Raumentwicklungsstrategie in den Bereichen Energie und Landschaft zu ergänzen.

2.12 Siedlungsgebiet (Kap. 2-1-1)

Gemäss Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG muss der kantonale Richtplan festlegen, wie gross das Siedlungsgebiet insgesamt sein soll, wie es im Kanton verteilt sein soll und wie die Erweiterung regional abgestimmt wird.

Festlegung, Umfang und Verteilung des Siedlungsgebiets

Das Siedlungsgebiet bildet den langfristigen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen aufgrund der erwünschten räumlichen Entwicklung und der erwarteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung in den nächsten 25 Jahren. Das Siedlungsgebiet wird im Richtplanentwurf auf maximal 2450 ha festgesetzt. Dieses beinhaltet die rechtsgültig ausgeschiedenen Bauzonen (überbaute und unbebaute Bauzonen, Stand 2017) sowie eine nicht lokalisierte «strategische Reserve» von 30 ha.

Im Abschnitt 2-1-1/2 wird festgelegt, dass die räumliche Anordnung des Siedlungsgebiets über die Bauzonenanordnung im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung erfolgen wird. Da diese Festlegung erst später erfolgen wird, handelt es sich bei der vorliegenden Festlegung des Siedlungsgebiets um Variante C gemäss der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung 2014. Darin wird eine Aufteilung der kantonalen Grösse auf Raumtypen oder Regionen verlangt. Im Erläuterungsbericht wird auf Seite 10 ausgeführt, dass die Gesamtgrösse der Bauzonen von 2420 ha (Stand März 2017) in etwa der Grösse des notwendigen Siedlungsgebiets für den Richtplanhorizont bis 2040 entspricht. Es findet sich keine Aussage, wo die Reserven von 30 ha räumlich zu liegen kommen.

Da gemäss Erläuterungsbericht die Gesamtgrösse der Bauzone (Stand 2017) von 2420 ha des notwendigen Siedlungsgebiets für 2040 entspricht, stellt sich die Frage, warum noch eine «strategische Reserve» von 30 ha notwendig sein wird. Falls die Bevölkerungs- bzw. Beschäftigtenentwicklung stärker als angenommen wachsen würde, könnte demnach auch eine Richtplananpassung zum Siedlungsgebiet erfolgen. Der Bund verlangt in den Erläuterungen weitere Ausführungen, weshalb die 30 ha Reserven notwendig sind.

Auftrag für die Überarbeitung: Der Kanton verzichtet auf eine «strategische Reserve» von 30 ha für das Siedlungsgebiet oder begründet in den Erläuterungen, warum eine solche nötig ist und wie sie verteilt werden sollen.

Im ersten Abschnitt der Festlegung in Ziffer 2-1-1/1 umfasst das Siedlungsgebiet die bestehenden Bauzonen und eine Reserve. Im darauffolgenden Absatz zählen aber neue Bauzonen «automatisch» auch zum Siedlungsgebiet. Diese Formulierung ist irreführend. Neue Bauzonen können nur im Rahmen des festgelegten Siedlungsgebiets geschaffen werden. Es werden keine Automatismen akzeptiert. Damit sich das Siedlungsgebiet insgesamt nicht vergrössert, muss der Kanton sicherstellen, dass nur neue Bauzonen dazukommen können, wenn der Kanton sicherstellt, dass andernorts dieselbe Fläche ausgezont wird und somit diese Flächen aus dem Siedlungsgebiet wegfallen.

Auftrag für die Überarbeitung:

Im Hinblick auf die Genehmigung präzisiert der Kanton die Festlegung zum Siedlungsgebiet. Er stellt klar, dass neue Bauzonen nur im Rahmen des festgelegten Siedlungsgebiets geschaffen werden können und ergänzt den Richtplantext mit einer Festlegung, dass die Siedlungsfläche gesamthaft nicht vergrössert werden darf.

Anpassungen des Siedlungsgebiets

Der Kanton legt das Siedlungsgebiet jetzt quantitativ fest und erst mit der nächsten gesamthaften Überprüfung des kantonalen Richtplans wird eine räumliche konkrete Festlegung erfolgen. Gemäss dem Erläuterungsbericht (S. 11) würde eine gesamtkantonale Vergrösserung des quantitativ festgelegten Siedlungsgebietes eine Anpassung des kantonalen Richtplans erfordern. Der Bund unterstützt diese Aussage.

Siedlungsgebiet und Fruchtfolgeflächen

Die Festlegungen im Richtplan zum Siedlungsgebiet und zu den Bauzonen müssen sicherstellen, dass der im Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) festgelegte Mindestumfang auch künftig eingehalten wird. Dieser wurde für den Kanton Schaffhausen auf 8'900 ha festgelegt.

In den eingereichten Unterlagen, finden sich keine Aussagen zu FFF. Im Prüfungsbericht (30. September 2015) zur Gesamtrevision des kantonalen Richtplans Schaffhausen wurde der Kanton aufgefordert, im Rahmen der Umsetzung des revidierten RPG dem ARE einen aktualisierten Datensatz FFF einzureichen. Nur mit einem aktualisierten Datensatz, kann das ARE prüfen, ob der Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen (FFF) gemäss Sachplan FFF dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Gemäss dem Schlussbericht der Expertengruppe zu FFF (Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen; Bericht der Expertengruppe im Auftrag des UVEK), welcher

am 30. Januar 2018 publiziert wurde, beträgt der Spielraum gegenüber dem Kontingent im Kanton Schaffhausen nur 9 ha (entspricht nur 0.1 % des Kontingents), deshalb besteht dieser Auftrag weiterhin.

Auftrag für die Überarbeitung: Im Hinblick auf die Genehmigung hat der Kanton dem ARE einen aktualisierten Datensatz FFF einzureichen.

Vorbehalt im Hinblick auf die Genehmigung: Das Siedlungsgebiet kann in dem Umfang genehmigt werden, soweit der Kanton sein Kontingent von 8'900 ha FFF sicherstellen kann.

2.13 Sicherstellung der Bauzonendimensionierung

Gemäss Art. 15 und Art. 8a Abs. 1 Bst. d RPG berechnet der Kanton mittels der Vorgaben der Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) die Auslastung und die Kapazität seiner Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Hinblick auf die erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung der nächsten 15 Jahre und stellt die korrekte Bauzonendimensionierung mit entsprechenden Vorgaben im Richtplan sicher.

Kapazität und Auslastung gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB)

Der Kanton hat die Berechnung zur Kapazität und Auslastung seiner Wohn-, Misch- und Zentrumszonen gemäss den Vorgaben der TRB vorgenommen und am 23. August 2017 zur Vorprüfung nachgereicht. Als 15-Jahres Periode wurde vom Kanton die Periode 2015-2030 eingegeben. Der Kanton verwendet das mittlere Szenario BFS. Der prognostizierte Bevölkerungszuwachs für 2015-2030 beträgt 12.8 %. Gemäss den kantonalen Berechnungen lastet der Kanton seine aktuellen Bauzonen in 15 Jahren voraussichtlich zu 99.0 % aus. Im Erläuterungsbericht des Kantons wird die gesamt-kantonale Bauzonenauslastung mit 96.1 % angegeben. Diese Differenz kann nicht nachvollzogen werden. Bei der Plausibilisierung der Daten hat der Bund die Werte auf die Periode 2017 bis 2032 korrigiert und eine kantonale Auslastung von 98.6 % berechnet. Bei der Einreichung zur Genehmigung sind die dannzumal aktuellsten Daten (Bauzonendaten sowie Einwohner- und Beschäftigtenzahlen) zu verwenden und darauf zu achten, dass kein Widerspruch zwischen Berechnung und Richtplan (Text und Erläuterungen) besteht. Für die Einreichung zur Genehmigung erwartet der Bund auch einen technischen Bericht, welcher die verwendeten Daten, die getroffenen Annahmen und erzielten Ergebnisse darlegt.

Sicherstellung der Bauzonendimensionierung im Richtplan

Kantone mit einer Bauzonenauslastung von unter 100% haben insgesamt zu grosse Bauzonen. Sie müssen im Richtplan aufzeigen, mit welchen Massnahmen und in welcher Frist sie die Anforderungen gemäss Artikel 15 RPG erfüllen und eine Auslastung von mindestens 100% erreichen. Solange ein Kanton zu grosse Bauzonen hat, muss er Neueinzonungen zudem grundsätzlich kompensieren. Der kantonale Richtplan hat diese Kompensation sicherzustellen.

Kantonale Methode zur Bestimmung des kommunalen Bauzonenbedarfs

Der Kanton stellt den Gemeinden ein Berechnungstool (DimB) für die Berechnung der kommunalen Auslastung und Bauzonendimensionierung zur Verfügung. Das Modell des Kantons lehnt sich an die technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung (TRB) des Bundes an.

Überprüfung der Bauzonen und Rückzonungen

Der Kanton unterteilt nach seinen Berechnungen die Gemeinden in drei Kategorien mit unterschiedlichem zeitlichem Auftrag zur Revision der Nutzungsplanung (2-3-2/2 Auftrag zur Revision der Nutzungsplanung):

- Gemeinden bei denen die innert 15 Jahren benötigte Bauzonenfläche innerhalb der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) mehr als 5 % zu gross dimensioniert sind, müssen ihre Bauzonen innert 3 Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans prüfen.
- Gemeinden bei denen die innert 15 Jahren benötigte Bauzonenfläche innerhalb der WMZ zwischen 0 und 5 % zu gross dimensioniert, müssen ihre Bauzonen innert 5 Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans prüfen.
- Alle anderen Gemeinden müssen ihre Bauzonen innert 10 Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans prüfen.

Der Kanton bestimmt, dass die Fristen für die Prüfung der Bauzonen durch die Gemeinden mit dem «Inkrafttreten des Richtplans» zu laufen beginnen. Das Ereignis, welches den Fristenlauf auslöst, sollte möglichst klar umschrieben sein. Mit Blick auf Artikel 11 Absatz 2 RPG, wonach der Richtplan innerkantonal und überkantonal typischerweise nicht gleichzeitig verbindlich wird, ist zu prüfen, ob die gewählte Umschreibung klar genug ist.

In den ersten zwei Gemeindetypen dürfen unüberbaute, nicht erschlossene Bauzonen in der Zwischenzeit nicht erschlossen werden. Für alle Gemeinden gilt der Grundsatz, dass die Gemeinden die Möglichkeit prüfen, geeignete Flächen aus der Bauzone auszonieren und gegebenenfalls mit Planungszonen zu belegen. Im Richtplantext (2-3-2/2) werden für die jeweiligen drei Kategorien die Gemeinden namentlich aufgeführt.

Im Erläuterungsbericht bestehen gegenüber dem Richtplantext widersprüchliche Aussagen betreffend die Zuteilung der Gemeinden in die jeweilige Kategorie. Bei Widersprüchen geht das ARE davon aus, dass die Ausführungen des verbindlichen Richtplantextes zur Anwendung kommen. Im Hinblick auf die Genehmigung sollten diese Widersprüche geklärt werden.

Im verbindlichen Richtplantext wird nur der Auftrag formuliert, dass die Gemeinden ihre Bauzonen überprüfen. Das ARE vermisst einen verbindlichen Auftrag an die überdimensionierten Gemeinden, dass sie ihre Bauzonen anpassen müssen. Neben der Überprüfung der Bauzonen sind auch Rückzonungen vorzunehmen, mit dem Ziel, in 15 Jahren eine Auslastung von 100 % zu erreichen. Im Erläuterungsbericht sind im Kapitel 4.3.5 Kriterien bestimmt, für welche unüberbaute Bauzonen Rückzonungen im Vordergrund stehen. Bei der Aufnahme von Aufträgen für die Rückzonung in den verbindlichen Teil des Richtplans, sollen ebenfalls die Kriterien aus dem Erläuterungsbericht in den behördenverbindlichen Teil des Richtplans aufgenommen werden.

Auftrag für die Überarbeitung:

- Im Hinblick auf die Prüfung und Genehmigung muss im Richtplan sichergestellt werden, dass die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen (WMZ) nicht nur ihre Bauzonen überprüfen müssen, sondern auch sicherstellen, dass durch Rückzonungen oder planungsrechtliche Sicherung die Bauzonengrösse für den 15-jährigen Bedarf respektiert (Art. 15 RPG) wird.
- Der Kanton prüft, ob die Kriterien für Rückzonungen aus dem Erläuterungsbericht nicht auch in den behördenverbindlichen Teil des Richtplans übernommen werden sollten.

Einzonungen

Im Kapitel 2-3-2/3 «Anforderungen an Neueinzonungen» werden verschiedene Kriterien und Anforderungen betreffend Bedarfsnachweis, Erschliessung und Verfügbarkeit für Einzonungen festgelegt. Aus Sicht des Bundes sind diese Anforderungen zweckmässig.

Wenn für neue Einzonungen Fruchtfolgeflächen beansprucht werden, muss gemäss Art. 30 Abs. 1bis RPV ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel vorliegen, das ohne die Beanspruchung nicht erreicht werden kann, und die optimale Nutzung der Fruchtfolgeflächen muss sichergestellt werden. Dies gilt auch, wenn die Fruchtfolgeflächen kompensiert werden. Im Richtplan ist die Einhaltung resp. Umsetzung dieser Bestimmung sicherzustellen. Die Einhaltung dieser Bestimmung sollte bei den im Richtplan aufgeführten Voraussetzungen für eine Einzonung mindestens mit einem Querverweis genannt werden.

Hinweis: Die Bestimmungen von Art. 30 Abs. 1bis RPV in Bezug auf die Beanspruchung von FFF wird zweckmässigerweise im Richtplan bei den Voraussetzungen für Einzonungen aufgenommen.

Kompensation

Solange ein Kanton zu grosse Bauzonen hat, muss er Neueinzonungen grundsätzlich kompensieren – zwar nicht mehr in jedem Fall unmittelbar zeit- und flächengleich wie in der Übergangszeit, aber immerhin mit Verpflichtung, die entsprechenden Rückzonungen sicherzustellen. Die Gemeinden, die gemäss der Berechnungsmethode des Kantons noch keine Bauzonenauslastung von 100% erreichen, müssen gemäss Festlegung 2-3-2/3 im Falle von Einzonungen die Flächen abhängig von der jeweiligen kommunalen Auslastung gleichzeitig ein- bis dreifach kompensieren. Gemäss den Bestimmungen in Kapitel 2-3-2/5 «Überkommunale Bauzonenumlagerungen» können Flächenkompensationen in anderen Gemeinden stattfinden. Die Anforderungen an die Flächenkompensation richten sich dabei an die Gemeinde, in der neu eingezont werden soll. Mit Blick auf das vom Kanton gewählte Wachstumsszenario mittel sind diese Kompensationsanforderungen aus Sicht des Bundes ein geeignetes Mittel, um die gesamtkantonale Bauzonenauslastung zu erhöhen.

Arbeitszonen und regionale Arbeitszonenbewirtschaftung

In der Festlegung 2-2-4/1 «Arbeitszonenbewirtschaftung» führt der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung auf kantonaler Stufe durch das Planungs- und Naturschutzamt (federführend) und der Wirtschaftsförderung ein. Der Kanton kommt damit den Vorgaben von Art. 30a Abs. 2 RPV nach und stellt die Arbeitszonenbewirtschaftung sicher.

Strategische Arbeitszonen (Kap. 2-2-4/2)

Als Zwischenergebnis werden die Voraussetzungen für strategische Arbeitszonen genannt. Sie dürfen ausschliesslich im Agglomerationskernraum und in den regionalen Zentren zu liegen kommen. Um eine Standortfestsetzung zu erreichen sind weitere Abklärungen nötig, die im Rahmen einer Richtplananpassung vorgenommen werden müssten. Neben Erschliessungsanforderungen wäre die Festsetzung von strategischen Arbeitszonen auch nur im Rahmen der quantitativen Siedlungsgebietsfestlegung zulässig. Der Bund begrüsst diese Festlegung. Voraussetzung der Ausscheidung neuer Arbeitszonen muss aber in jedem Fall der Nachweis eines entsprechenden Bedarfs im Rahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung sein.

Monitoring und Controlling

Im Kapitel 2-4-1/1 wird festgelegt, dass der Kanton ein Richtplanmonitoring und –controlling aufbauen wird und gemäss Art. 9 RPV den Bund mindestens alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung informiert.

Mit dieser Festlegung verfügt der Kanton Schaffhausen über gute Grundlagen für ein wirkungsvolles Monitoring und Controlling und für die vierteljährliche Berichterstattung an den Bund.

2.14 Abstimmung Siedlung und Verkehr

Gemäss den Anforderungen des revidierten RPG hat der Richtplan festzulegen, wie Siedlung und Verkehr abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. b RPG). Zudem sollen Wohn- und Arbeitsplatzgebiete einander zweckmässig zugeordnet und schwergewichtig an Orten geplant werden, die mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG).

Anforderungen an die Verkehrserschliessung

In der Festlegung 2-3-2/3 wird für Neueinzonungen im Agglomerationskernraum minimal die ÖV-Erschliessungsgüteklasse C gefordert, für die zwei anderen Raumtypen, Regionale Zentren und ländlicher Raum die Erschliessungsgüteklasse D. Es stellt sich die Frage, ob die Erschliessungsanforderungen für die Regionalen Zentren, insbesondere für Stein am Rhein nicht strenger ausfallen sollten. Für Neueinzonungen setzt der Kanton unter Buchstabe e) auch voraus, dass die Kapazität des übergeordneten Strassennetzes für das zusätzliche Verkehrsaufkommen genügt.

Gemäss der Festlegung 2-2-4 «Arbeitszonen» decken die Arbeitszonenreserven die erwartete Flächennachfrage nach Arbeitszonen. Da sich diese aber nicht immer an den idealen Standorten befinden prüft der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden eine Verlagerung von peripheren und schlecht erschlossenen Lagen an geeignetere Orte.

Auftrag für die Überarbeitung: Der Kanton prüft, ob die Erschliessungsanforderungen für Neueinzonungen in den Regionalen Zentren, insbesondere in Stein am Rhein, nicht strenger sein können.

Entwicklungsschwerpunkte

Die Entwicklungsschwerpunkte wurden im Rahmen der Richtplananpassung «Agglomerationsprogramm» (8. September 2011) und der letzten Gesamtrevision des Richtplans (21. Oktober 2015) vom Bund genehmigt. Dabei wurden die sehr gute ÖV-Erschliessungsqualität und die Eignung für eine hohe bauliche Dichte gelobt.

Obwohl die Planungsgrundsätze zu neuen Entwicklungsschwerpunkten nur minimal geändert haben und die Inhalte zu den bestehenden Entwicklungsschwerpunkten gegenüber dem vom Bundesrat genehmigten Richtplan nicht geändert haben und folglich nicht Gegenstand dieser Vorprüfung ist, fordert das ASTRA zur Abstimmung «Siedlung und Verkehr» auch eine vermehrte Auseinandersetzung mit dem MIV. Deshalb verlangt der Bund, dass bei den Planungsgrundsätzen zu den Entwicklungsschwerpunkten auch eine bessere Auseinandersetzung mit dem MIV stattfinden muss (analog zu den Anforderungen an Neueinzonungen (2-3-2/3)).

Auftrag für die Weiterentwicklung des Richtplans: Der Kanton ergänzt bei den Planungsgrundsätzen zu den Entwicklungsschwerpunkten (2-1-2) einen Punkt, dass als Erschliessungsvoraussetzung für neue Entwicklungsschwerpunkte auch die Kapazität des übergeordneten Strassennetzes für das zusätzliche Verkehrsaufkommen genügen muss.

Verkehrsintensive Einrichtungen

Aufgrund des Auftrags aus dem Prüfungsbericht zur Genehmigung (30. September 2015), dass der verwendete Begriff «urbaner Entwicklungsraum» räumlich abgegrenzt werden muss, liegt jetzt folgende neue Formulierung im Richtplan vor: «Neue VE brauchen keine Festsetzung des Standorts im Richtplan, wenn sie in den Kern- und Zentrumsgebieten des Agglomerationskernraums oder der regionalen Zentren oder in ESP mit entsprechender Bezeichnung liegen.» Somit ist der Kanton dem Auftrag nachgekommen und wird vom Bund positiv beurteilt. Die übrigen Bestimmungen sind praktisch unverändert und wurden schon 2015 positiv beurteilt.

2.15 Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung

Gemäss den Anforderungen des revidierten RPG hat der Richtplan im Bereich Siedlung unter anderem festzulegen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt und die Siedlungserneuerung gestärkt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG).

Siedlungsentwicklung nach innen

In der Festlegung 2-2-1 «Siedlungsentwicklung nach innen» formuliert der Kanton vier Planungsgrundsätze zur Siedlungsentwicklung nach innen. Die Verdichtung sollte insbesondere im direkten Umfeld von Haltestellen des ÖV stattfinden. Der Kanton definiert verschiedene Zieldichten für die WMZ je nach Raumtyp. Gemeinden, deren Nutzerdichte unter den Zieldichten liegen müssen in ihrer Nutzungsplanung aufzeigen, wie sie diese Zieldichten erreichen können, gleichzeitig müssen Gemeinden, welche schon eine höhere Nutzerdichte aufweisen, aufzeigen, wie sie diese Nutzerdichten mindestens halten oder ebenfalls steigern können. Weiter werden Aufträge an die Gemeinden erteilt, wie sie die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven (2-2-1/3) und durch eine aktive Bodenpolitik (2-2-1/4) die Siedlungsentwicklung nach innen lenken können. Die Gemeinden müssen in einer kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategie (2-3-1) aufzeigen, wie sie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen in der Gemeinde erreichen. Dies ist ein wichtiger Beitrag dazu, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken.

Siedlungsqualität

Gemäss den Planungsgrundsätzen zur Siedlungsqualität (2-2-2) wird durch die Innenentwicklung und Siedlungserneuerung eine hohe Siedlungsqualität, eine harmonische Einbindung in bestehende Siedlungsstrukturen, ein Erhalt der orts- und quartierspezifischen Qualität, eine Erhöhung der Grün- und Freiraumqualität, eine gebührende Beachtung bei der Ausgestaltung von Siedlungsrändern und eine spezielle Beachtung bei der Planung von Hochhausgebieten angestrebt.

Der Bund begrüsst, dass der Kanton Arbeitshilfen zur Verfügung stellen wird, damit Massnahmen zur Verbesserung der Siedlungsqualität in die tägliche Arbeit der Behörden und Privaten einfliessen kann.

Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen

Neu wird im Richtplan das Kapitel 2-2-5 Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen eingefügt. Die Planungsgrundsätze legen fest, dass sich Standortentscheide für neue Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen an den Grundsätzen des Raumkonzepts und den darin festgelegten Raum- und Zentrenstruktur zu orientieren haben und dass sie flächensparend auszuscheiden seien. Der Bund begrüsst diese Festlegungen, die faktisch verlangen, dass der Bedarf nachgewiesen und vom Kanton bei der Genehmigung der Nutzungsplanung geprüft wird.

2.16 Richtplankarte

Am 23. August 2017 hat der Bundesrat das revidierte Objektblatt Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) verabschiedet. Damit hat sich die Situation der «geplanten» Lärmbelastung für den Kanton Schaffhausen verschärft. Das Siedlungsgebiet der Gemeinden Buchberg und Rüdlingen liegt neu vollständig innerhalb des «Gebiets mit Lärmauswirkungen». Dieses Gebiet wirkt als raumplanerische Begrenzung der Flughafenentwicklung (im Sinne einer Grenze der künftigen Ausbreitung des Fluglärms). Mit der Festlegung des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» im SIL ist zwar kein unmittelbarer Handlungsbedarf in der Richt- und Nutzungsplanung verbunden. Dieser ergibt sich erst, sobald mit der Genehmigung des Betriebsreglements die zulässigen Lärmimmissionen gemäss Lärmschutzverordnung (LSV) Artikel 37a festgehalten werden. Das BAZL würde es aber begrüßen, wenn dieses Gebiet in der Richtplankarte trotzdem als Hinweis aufgenommen würde.

Neu tangiert die neu festgesetzte «Abgrenzungslinie (AGL)» das Kantonsgebiet Schaffhausen. Die AGL dient der langfristigen Abstimmung zwischen Flughafenentwicklung und Raumentwicklung. Die Kantone sind verpflichtet, die AGL ebenfalls in ihren Richtplan aufzunehmen und daran geknüpfte Vorgaben für die Raumentwicklung festzulegen. Die AGL tangiert das Gemeindegebiet von Buchberg, allerdings knapp ausserhalb des bestehenden beziehungsweise geplanten Siedlungsgebiets. Damit sind materiell keine Konflikte zu erwarten.

2.17 Fazit im Hinblick auf eine Genehmigung nach Art. 38 Abs. 2 RPG

Mit dem vorliegenden Richtplanentwurf werden die Anforderungen an die Umsetzung des revidierten RPG zu einem grossen Teil erfüllt. Die mit der Richtplananpassung getroffenen Festlegungen und Massnahmen greifen alle im Richtplan umzusetzenden Punkte der Revision auf. Fragen stellen sich insbesondere zum Siedlungsgebiet und zur Bauzonendimensionierung. Weiter sind punktuelle Ergänzungen in den Richtplanfestlegungen Abstimmung Siedlung und Verkehr vorzunehmen. Mit den formulierten Aufträgen sollen die verbleibenden Lücken geschlossen werden.

2.2 Weitere Themen im Kapitel Siedlung

2.21 Fahrende

Im Kapitel 2-1-4/1 wird der Kanton beauftragt, einen Durchgangsplatz für Fahrende als Ersatz für einen aufgehobenen Durchgangsplatz zu erstellen. Dabei werden auch die Gemeinden beauftragt, bei ihren Nutzungsplanrevisionen geeignete Plätze auszu-

scheiden. Wie bereits im Prüfungsbericht des ARE zur Genehmigung der Gesamtrevision vom 30. September 2015 festgehalten, erwartet der Bund vom Kanton Schaffhausen eine aktivere Rolle bei der Suche nach einem Durchgangsort für Fahrende. Aus Sicht des Bundes reicht die Vorgabe, dass die Gemeinden geeignete Plätze auszuweisen haben noch nicht aus, um effektiv einen Durchgangsort zu finden.

Auftrag für die Weiterentwicklung des Richtplans: Der Kanton konkretisiert im Richtplan das Vorgehen, wie ein Durchgangsort für Fahrende realisiert werden kann.

2.22 Schützenswerte Ortsbilder

Im Kapitel 2-2-3 zu schützenswerten Ortsbildern wird als Planungsgrundsatz neu aufgenommen, dass der Kanton und die Gemeinden das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und das kantonale Inventar der Schutzzonen und Schutzobjekte bei allen raumwirksamen Tätigkeiten berücksichtigen müssen. Damit ist der Kanton dem Auftrag zur Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans vom 31. Dezember 2015 nachgekommen.

2.23 Spezialzonen (Weiler und Kleinbauzonen)

Gemäss Ausgangslage gibt es im Kanton Schaffhausen einerseits historisch gewachsene Weiler, welche Weiler-, Spezial- oder Bauzonen zugewiesen wurden, und andererseits altrechtliche Kleinbauzonen. Die beiden Erscheinungsformen werden in zwei Unterkapiteln (2-2-6/1 Weiler und 2-2-6/2 Kleinbauzonen) behandelt.

Im Prüfungsbericht vom 30. September 2015 zur Gesamtrevision des Richtplans hat das ARE den Kanton aufgefordert, die Spezialzonen im Sinne von Kap. 2-2-6 auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen. Erweise sich eine Spezialzone als bundesrechtswidrig, sei deren Aufhebung zu veranlassen. Zudem wurde der Kanton beauftragt, mittels geeigneter Massnahmen dafür zu sorgen, dass bis zur Zuweisung zu einer bundesrechtskonformen Zone nur Bewilligungen erteilt werden, welche den allgemeinen Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen. Der entsprechende Auftrag zur Berichterstattung (Art. 9 Abs. 1 RPV) ist noch nicht erfolgt; der Auftrag wird an dieser Stelle wiederholt.

Auftrag im Hinblick auf die Prüfung und Genehmigung: Die bestehenden Spezialzonen im Sinne von Kap. 2-2-6 sind durch den Kanton auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen. Dabei ist aufzuzeigen, ob die Anforderungen von Artikel 15 RPG (Bauzonen) oder Artikel 33 RPV (Weilerzonen) erfüllt sind. Erweist sich eine bestehende Spezialzone als bundesrechtswidrig, veranlasst der Kanton deren Aufhebung. Zudem wird der Kanton beauftragt, mittels geeigneter Massnahmen dafür zu sorgen,

dass bis zur Zuweisung zu einer bundesrechtskonformen Zone nur Bewilligungen erteilt werden, welche den allgemeinen Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen.

Bezüglich der Überprüfung der bestehenden Spezialzonen im Rahmen der Berichterstattung wird der Kanton gebeten, eine Liste der Spezialzonen zu erstellen. Dabei sollte für jede Spezialzone die Eckdaten (namentlich die Anzahl der ganzjährig bewohnten Bauten), die Zonenart und die einschlägigen Zonenvorschriften angegeben und eine Beurteilung der Bundesrechtskonformität vorgenommen werden.

Weiler (2-2-6/1)

In Nachachtung von Ziffer 3 des Genehmigungsbeschlusses des Bundesrats vom 21. Oktober 2015 wird festgehalten, dass Neubauten in Weilerzonen nach Artikel 33 RPV nicht zulässig sind. Dies ist zu begrüssen.

Gemäss Ziffer 7 des Genehmigungsbeschlusses des Bundesrats vom 21. Oktober 2015 besteht im Richtplan Schaffhausen keine Grundlage für die Ausscheidung neuer Zonen im Sinne von Artikel 33 RPV. Im Prüfungsbericht vom 30. September 2015 wird ergänzend festgehalten, dass allfällige neue Weilerzonen nach Artikel 33 RPV nur ausgeschieden werden könnten, wenn die Richtplanfestlegungen in bestimmten Punkten ergänzt würden.

Gemäss dem nun ergänzten Richtplantext sind keine neuen Weilerzonen vorgesehen. Die andere Textergänzung, wonach eine Weilerzone gemäss Artikel 33 RPV ausgeschieden werden kann, wenn ein historisches Ensemble nicht anders erhalten werden kann und mindestens 5 ganzjährig bewohnte Gebäude vorhanden sind, steht dazu im Widerspruch.

Auftrag für die Überarbeitung: Im Richtplantext ist klar zu stellen, dass im Kanton keine neuen Weilerzonen im Sinne von Art. 33 RPV ausgeschieden werden.

Weiter wird festgelegt, dass als historisch gewachsene Weiler diejenigen aus dem Schaffhauser Mundartwörterbuch 2003 gelten; dabei handle es sich mehrheitlich um Ensembles von Einzelhöfen, die die Mindestanforderung von 5 ganzjährig bewohnten Gebäuden nicht erfüllen würden. Der Bund stellt klar, dass für solche Gebäudegruppen die Ausscheidung einer Weilerzone nach Artikel 33 RPV von vornherein ausser Betracht fällt.

Zu begrüssen ist die Aussage, wonach Zonen nach Artikel 33 RPV nicht Bauzonen im Sinne von Artikel 15 RPG sind, sondern besondere Zonen ausserhalb der Bauzonen, d.h. Nichtbauzonen, und dementsprechend Artikel 25 Absatz 2 RPG (Zustimmung durch die zuständige kantonale Behörde) zur Anwendung kommt.

Der Auftrag zuhanden der Gemeinden, innerhalb der Bauzone zu prüfen, ob die bestehenden Kernzonenbestimmungen ausreichend sind, um das historische Ensemble zu bewahren, bezieht sich offenbar auf eine Feststellung in der Ausgangslage, wonach einige historische Weiler aufgrund des Siedlungswachstums Teil der Bauzone geworden sind. Wo dies der Fall ist, handelt es sich nicht mehr um Weiler im Sinne von Artikel 33 RPV.

Kleinbauzonen (2-2-6/2)

Die Aussage, wonach vorhandene Kleinbauzonen erhalten bleiben, solange der ursprüngliche Zweck gewährleistet ist, steht im Widerspruch zum Auftrag, die bestehenden Spezialzonen im Sinne von Kap. 2-2-6 auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen (siehe oben).

Der Auftrag an die Gemeinden, die bestehenden Kleinbauzonen zu überprüfen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Es stellt sich jedoch die Frage, weshalb diese Überprüfung erst im Rahmen einer Gesamtrevision der Nutzungsplanung vorgenommen werden soll. Die Gemeinden müssen prüfen, ob die heutige Nutzung eine Spezialzone erfordert oder der Landwirtschaftszone zugeordnet werden kann. Bei einer solchen "Spezialzone" kann es sich nur um eine Zone ausserhalb der Bauzonen handeln und zwar im Sinne des Hauptnutzungscode 49 gemäss ARE, Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung, Modelldokumentation, Version 1.1 mit technischen Änderungen vom 16.02.2017.

Die Klarstellung im Richtplan, dass die Schaffung neuer Kleinbauzonen nicht zulässig ist, wird begrüsst.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin



Dr. Maria Lezzi