Kanton Schaffhausen, Planungs- und Naturschutzamt

Umsetzung revidiertes Raumplanungsgesetz Teilrevision kantonaler Richtplan

Erläuterungsbericht

ENTWURF vom 18. April 2017

Stand: Version für die öffentliche Auflage.

Planungs- und Naturschutzamt Kanton Schaffhausen
Susanne Gatti

Projektteam EBP
Andrea Meier
Reto Nebel

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

Titelbilder: Kanton Schaffhausen

Druck: 18. April 2017; Bericht-Nr.: 214216.00
2017-04-18_Erläuterungsbericht.docx

Inhaltsverzeichnis

1 Hinweise zum Erläuterungsbericht 1

2 Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes im Kanton Schaffhausen 1

2.1 Ausgangslage 1

2.1.1 Neue Anforderungen aus dem revidierten Raumplanungsgesetz 1

2.1.2 Ausgangslage im Kanton Schaffhausen 2

2.2 Umsetzung der Vorgaben 3

2.2.1 Umsetzung im Richtplan und im Baugesetz 3

2.2.2 Anpassungsfrist und Übergangsbestimmungen für die Richtplanrevision 3

3 Revision Kapitel Raumkonzept 4

3.1 Neue Inhalte 4

3.2 Anpassungen in einzelnen Kapitel 7

3.2.1 Übergeordnete Zielsetzungen 7

3.2.2 Regionale Einbettung und Zusammenarbeit 7

3.2.3 Raum- und Zentrenstruktur 8

3.2.4 Siedlung 8

3.2.5 Anpassungen an den Kapiteln Verkehr, Landschaft und Gewässer 8

4 Revision Kapitel Siedlung 9

4.1 Kantonale Festlegungen 9

4.1.1 Siedlungsgebiet 9

4.1.2 Entwicklungsschwerpunkte und verkehrsintensive Einrichtungen 12

4.1.3 Fahrende 12

4.2 Siedlungsentwicklung und Siedlungsqualität 13

4.2.1 Siedlungsentwicklung nach innen 13

4.2.2 Siedlungsqualität 15

4.2.3 Schützenswerte Ortsbilder 17

4.2.4 Arbeitszonen 17

4.2.5 Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen 18

4.2.6 Spezialzonen 19

4.3 Kommunale Planung 19

4.3.1 Kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie 19

4.3.2 Nutzungsplanung 20

4.3.3 Bauzonendimensionierung 21

4.3.4 Anpassungsfrist für die Nutzungsplanung 22

4.3.5 Rückzonungen 25

4.3.6 Neueinzonungen 25

4.3.7 Kompensatorische Einzonungen 26

4.3.8 Umzonungen 26
4.3.9 Überkommunale Bauzonenumlagerungen 27
4.3.10 Erhöhte Wohn-, Grün- und Freiraumqualität 27
4.3.11 Überprüfung der kommunalen Bauvorschriften und Reglemente 27
4.4 Monitoring und Controlling 28
5 Verfahren 28
5.1 Ablauf und Verfahren der Richtplanrevision 28
5.2 Information und Mitwirkung 30
5.3 Zusammenarbeit und Koordination 31
6 Wichtige Grundlagen 32

1 Hinweise zum Erläuterungsbericht

Ziel und Zweck

Der vorliegende Erläuterungsbericht beinhaltet ergänzende Informationen zu den revidierten Inhalten und Aussagen im behördenverbindlichen kantonalen Richtplan. Der Erläuterungstext dient dazu, das Verständnis für die im Richtplan enthaltenden Textteile und Aussagen durch zusätzliche Informationen zum Hintergrund der Anpassungen gegenüber der gültigen Richtplanfassung zu erhöhen. Die zusätzlichen Informationen zu den einzelnen Kapiteln fallen in Umfang und Tiefe entsprechend unterschiedlich aus.

Struktur und Aufbau

Der Erläuterungsbericht lehnt sich an die Struktur des kantonalen Richtplans an.

Stellenwert: Rein informativer Charakter

Sämtliche Aussagen im vorliegenden Erläuterungsbericht haben rein informativen Charakter und sind weder behörden- noch grundeigentümerverbindlich. Ebenso erheben sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

2 Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes im Kanton Schaffhausen

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Neue Anforderungen aus dem revidierten Raumplanungsgesetz

Neue gesetzliche Grundlage - das revidierte RPG

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. Gleichzeitig wurden auch die Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) und die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung publiziert.

Inhalt und Vorgaben

Ziele der Gesetzesänderung sind ein haushälterischer Umgang mit dem Boden, die Begrenzung der Siedlungsausdehnung sowie das Schaffen von kompakten Siedlungen. Dörfer und Städte sollen qualitätsvoll nach innen weiterentwickelt werden, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Damit sollen der Verlust von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschlies-

sung mit Strassen, Strom, Wasser und Abwasser vermieden werden. Die wichtigsten Herausforderungen der künftigen Raumentwicklung sind:

- Vermeidung der weiteren Zersiedlung der Landschaft und Schaffen von kompakten Siedlungen
- Abstimmung von Siedlung und Verkehr
- Förderung der Verfügbarkeit von Bauland
- Stärkung der Siedlungserneuerung unter besonderer Berücksichtigung der Wohn- und Umgebungsqualität

Paradigmenwechsel in der Raumplanung und Mindestanforderungen an den kantonalen Richtplan

Mit dem revidierten RPG und den damit verbundenen Bundesvorgaben steht ein eigentlicher Paradigmenwechsel in der Raumplanung an. Die Kantone werden 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 (insbesondere Art. 15 RPG sowie Art. 30a RPV) 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 Bauzonendimensionierung der Gemeinden für die nächsten 15 Jahre und deren regionale Abstimmung eine zentrale Bedeutung zu (Art. 8a Abs. 1 lit. a und d RPG). Das neue Gesetz verpflichtet die Kantone ferner zur Erarbeitung einer detaillierten kantonalen Raumentwicklungsstrategie, aus welchem die erwünschte räumliche Entwicklung hervorgeht, zur Förderung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen, zur Stärkung der Siedlungserneuerung und zur besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr (Art. 8 Abs. 1 und Art. 8a Abs. 1 lit. b, c und e RPG).

Einführung einer Mehrwertabgabe

Weitere verbindliche Vorgaben des revidierten RPG sind Massnahmen zur Baulandverflüssigung und die Einführung einer Mehrwertabgabe auf planungsbedingte Vorteile. Die Mehrwertabgabe wird nicht im kantonalen Richtplan, sondern im kantonalen Baugesetz eingeführt (vgl. Kap. 2.2).

2.1.2 Ausgangslage im Kanton Schaffhausen

Hohe Bauzonenreserven

Der Kanton Schaffhausen ist durch die neuen Mindestvorgaben betroffen, weil er heute gesamtkantonal über zu grosse Bauzonen verfügt. Er weist gemäss Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eine kantonale Bauzonenauslastung von 96.1 %[1] aus. Dies bedeutet, dass gesamtkantonal die ausgeschiedenen Bauzonen grösser sind als der voraussichtliche Bedarf, welcher für den Bund massgebend ist. Der Kanton steht damit vor grossen Herausforderungen und ist folglich gezwungen, den Gemeinden quantita-

[1] Kantonale Bauzonenauslastung im Jahr 2030, berechnet gemäss Technischer Richtlinie Bauzonen (TRB). Als Grundlage verwendet wurden die Bauzonenkapazitäten gemäss Raum+ (Stand 2015) und das Bevölkerungsszenario mittel (Referenzszenario 2015-2045) des Bundesamtes für Statistik (2016).

tive Vorgaben zum Siedlungsgebiet und der Bauzonendimensionierung zu machen.

2.2 Umsetzung der Vorgaben

2.2.1 Umsetzung im Richtplan und im Baugesetz

Die Umsetzung der im Kapitel 2.1.1 genannten Vorgaben aus dem RPG ist Aufgabe der Kantone. Der Kanton setzt diese auf zwei Ebenen um. Einerseits passt er seinen Richtplan an und andererseits revidiert er die gesetzlichen Grundlagen im Baugesetz.

Teilrevision kantonaler Richtplan

Die meisten neuen Anforderungen, die sich aus dem revidierten Raumplanungsgesetz ergeben, sind direkte Aufträge an die kantonale Richtplanung (z.B. Festlegung der Gesamtgrösse und Verteilung des Siedlungsgebiets, vgl. Kapitel 2.1.1). Der Kanton Schaffhausen führt daher zur Umsetzung der Vorgaben eine Teilrevision des kantonalen Richtplans (Teil Siedlung) durch.

Teilrevision Baugesetz

Eine weitere Vorgabe des revidierten RPG sind Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und die Einführung einer Mehrwertabgabe für den Ausgleich von Planungsvorteilen. Diese Vorgaben werden im kantonalen Baugesetz umgesetzt. Darin werden auch weitere Elemente wie die Überbauungsverpflichtung oder die erweiterte Besitzstandsgarantie aufgegriffen, welche einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Die Teilrevision des Baugesetzes ist aktuell in Bearbeitung.

2.2.2 Anpassungsfrist und Übergangsbestimmungen für die Richtplanrevision

Richtplan wurde erst kürzlich totalrevidiert und genehmigt

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[2]. Der Bund wies dabei darauf hin, dass der kantonale Richtplan noch nicht alle Anforderungen an die neue gesetzliche Grundlage erfüllt. Insbesondere gelten die Übergangsbestimmungen gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG weiterhin. 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 des Kantonsrates zur zwischenzeitlichen Schaffung von Planungssicherheit.

[2] Vgl. Prüfungsberichts des Bundesamts für Raumentwicklung ARE vom 30. September 2015, online verfügbar unter http://www.sh.ch/Planungs-und-Naturschutzamt.220.0.html

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

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).

Bis zur Genehmigung sind Einzonungen nur zulässig bei flächengleicher Kompensation

Allfällige Einzonungen sind folglich bis 2019 nur dann überhaupt möglich, wenn gleichzeitig eine flächengleiche Kompensation, d.h. die Zuweisung von einer Bauzone in eine Nichtbauzone (z.B. Landwirtschaftsland), erfolgt. Sollte nach Ablauf der Übergangsfrist kein vom Bundesrat genehmigter Richtplan vorliegen, ist die Ausscheidung neuer Bauzonen gänzlich unzulässig (Art. 38a Abs. 3 RPG).

3 Revision Kapitel Raumkonzept

3.1 Neue Inhalte

Anforderungen

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).

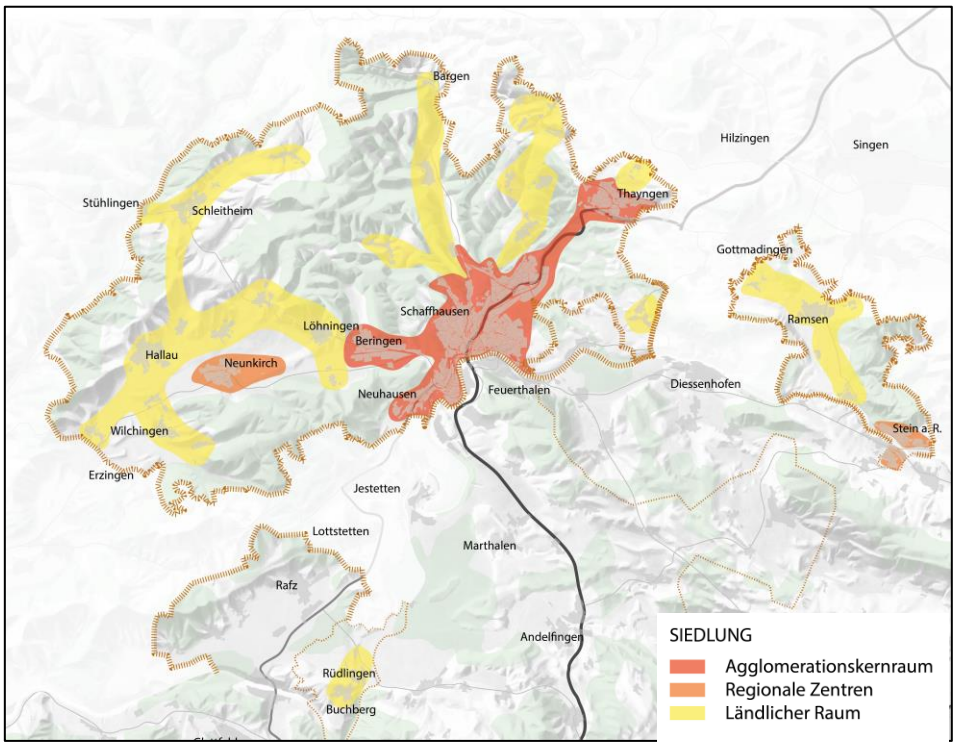
Bereits heute beinhaltet der kantonale Richtplan im Kapitel B „Raumkonzept" wesentliche behördenverbindliche Inhalte einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie entsprechend dem revidierten RPG. Die bestehenden Festlegungen werden ergänzt durch folgende Mindestinhalte gemäss Leitfaden Richtplanung des Bundes:

- Räumliche Differenzierung der generellen Strategie (Einführung von Raumtypen)
- Festlegung der erwarteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung basierend auf der Bevölkerungsprognose des Bundes
- Angestrebte Verteilung der erwarteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung auf die Raumtypen

Räumliche Differenzierung mittels Raumtypen

Bereits im aktuell rechtskräftigen Richtplan sind die Gebiete beschrieben, auf welche sich die künftige Siedlungsentwicklung vorwiegend konzentrieren soll („Siedlungsentswicklungsräume"). Es wird deutlich gemacht, dass unterschiedliche Dichten angestrebt werden, allerdings mit einer gewissen Unschärfe. Neu wird die zukünftig erwünschte räumliche Entwicklung mit der Einführung von drei Raumtypen geschärft. In diesen drei Raumtypen werden jeweils unterschiedliche Entwicklungsziele angestrebt.

Abbildung 1: Raumtypen



Im sehr gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen **Agglomerationskernraum** (rot) werden hohe Nutzungsdichten (=Einwohner und Beschäftigte im Verhältnis zur Bauzonenfläche) angestrebt und die wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte sowie zentralörtlichen Einrichtungen konzentriert. In den gut erreichbaren **regionalen Zentren** Stein am Rhein und Neunkirch (orange) soll die Siedlung differenziert entwickelt werden. Dort werden mittlere sowie an gut erschlossenen Lagen auch hohe Nutzungsdichten angestrebt. In den Gemeinden des **ländlichen Raums** (gelb) sollen lockere Siedlungsstrukturen und weitgehend niedrigere Dichten bestehen bleiben und nur punktuell an geeigneten Lagen Verdichtungen stattfinden.

Zu erwartende Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung

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)[3]. 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 %. Mit der Orientierung am Referenzszenario wird eine möglichst robuste Lösung verfolgt.

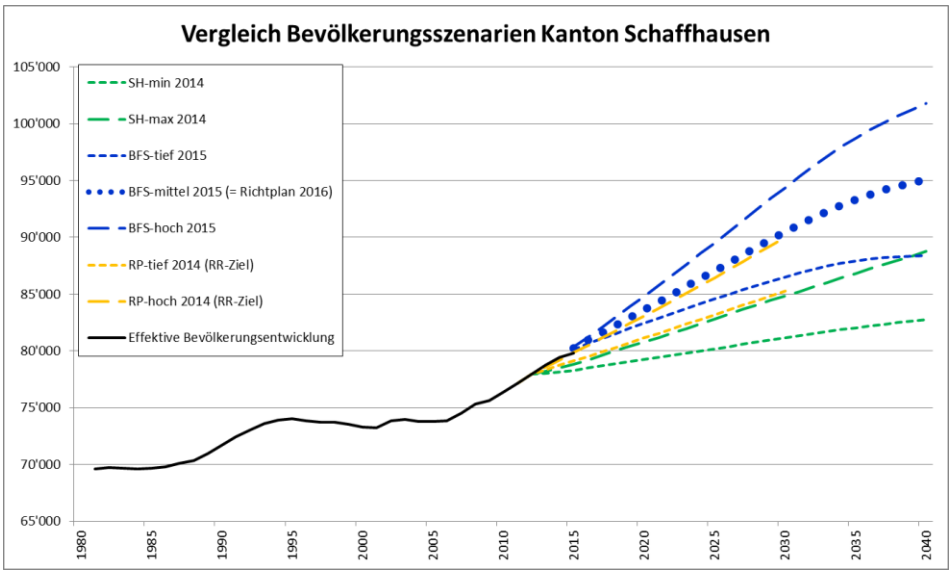
Als Grundlage für die Beschäftigtenentwicklung wird von einer analogen Entwicklung wie bei der Bevölkerung ausgegangen. Dies bedeutet eine

[3] Bevölkerungsszenario mittel (Referenzszenario 2015-2045) des Bundesamtes für Statistik (2016).

Zunahme der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) um rund 6'500 von heute ca. 36'000 (Stand: 2012) auf rund 42'500 bis 2040. Dies entspricht auch dem kantonalen Ziel, das Verhältnis der Beschäftigten zu den Einwohnern mindestens zu halten.

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. Diese Planungsannahmen werden im Raumkonzept verankert.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung seit 1980 und Vergleich Bevölkerungsprognosen bis 2040



Angestrebte räumliche Verteilung

Das künftige Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum des Kantons soll räumlich gesteuert werden. Die angestrebte räumliche Verteilung orientiert sich an den im kantonalen Raumkonzept festgelegten Raumtypen und den Wachstumsprognosen. Der Verteilschlüssel weist das zusätzliche Wachstum den Raumtypen zu. Der Verteilschlüssel soll dabei gegenüber der Ausgangslage (2012) unverändert bleiben. 73.5 % des künftigen Wachstums soll in den Agglomerationskernraum, 6.5 % in die regionalen Zentren und 20 % in den ländlichen Raum gelenkt werden. (vgl. Tabelle 1). Mit dem Verteilschlüssel wird ein grosser Teil des Wachstums in die gut erschlossenen urbanen Räume gelenkt[4]. 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. Die Trendentwicklung zeigt, dass ohne Lenkung das zusätzliche Wachstum vorwiegend im ländlichen Raum stattfinden würde. Das heisst,

[4] Dies entspricht auch dem Prinzip des Raumordnungskonzeptes für den Metropolitanraum Zürich (Metro-ROK), in welchem postuliert wird, dass auf die Stadtlandschaft sowie auf die regionalen Zentren in der Zwischenlandschaft und der Kulturlandschaft grundsätzlich 80 % des künftigen Wachstums entfallen sollen. Dem Metropolitanraum gehören neben dem Kanton Schaffhausen die Kantone Aargau, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich an.

dass bereits die Beibehaltung der heutigen Verteilung von Einwohnern und Beschäftigten grosse Anstrengungen benötigt.

Tabelle 1: Wachstums- und Verteilschlüssel

Raumtyp	Verteilung der Raumnutzer	
	[%]	[Raumnutzer bis 2040]
Agglomerationskernraum	73,5	15‘800
Regionale Zentren	6,5	1400
Ländlicher Raum	20	4300

Die Annahme ist, dass sich von den 21‘500 zusätzlichen Raumnutzern etwa 80 % in Wohn-, Misch- oder Zentrumszonen ansiedeln. Der Rest siedelt sich folglich in den Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sowie im Ausnahmefall ausserhalb der Bauzonen an. Dieses Verhältnis entspricht in etwa der heutigen Verteilung der Raumnutzer in den entsprechenden Zonen. Der tiefe Anteil der Raumnutzer ausserhalb der Bauzonen von 2 % soll nicht weiter gesteigert werden.

Bund fordert höhere Lenkung in den Agglomerationskernraum

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE hat in seinem informellen Vorprüfungsbericht vom Dezember 2016 beantragt, dass der Kanton prüfen soll, ob ein höherer Anteil des Wachstums in den Agglomerationskernraum gelenkt werden könne. Der Kanton ist der Meinung, dass die Beibehaltung der heutigen Verteilung bereits genügend Steuerung bringt, dass er aber gleichzeitig das Wachstum im ländlichen Raum gegenüber dem vorliegenden Entwurf sicher nicht vergrössern kann und will.

3.2 Anpassungen in einzelnen Kapitel

Aus den in Kapitel 3.1 beschriebenen Neuerungen ergeben sich Anpassungen an verschiedenen Subkapiteln des Raumkonzepts. Im Folgenden sind sie kurz beschrieben.

3.2.1 Übergeordnete Zielsetzungen

Zu erwartende Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung

Im Raumkonzept wird unter den übergeordneten Zielsetzungen neu die bisher in der Richtplaneinleitung(Seite 7) festgehaltene, dem Richtplan zu Grunde liegende aktualisierte Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung aufgeführt (vgl. Kapitel 3.1).

Lenkung des Wachstums als neues Ziel

Als neue übergeordnete Zielsetzung wurde verankert, dass das erwartete Wachstum gezielt in die geeigneten Räume gelenkt werden soll und zwar in erster Linie in den Agglomerationskernraum, in zweiter Linie in die regionalen Zentren und erst in dritter Linie in den ländlichen Raum.

3.2.2 Regionale Einbettung und Zusammenarbeit

Aus Kapitel Siedlung übernommen und gekürzt

Das Kapitel regionale und überregionale Einbettung wurde aus dem Kapitel Siedlung des Richtplans (Kap. 2-1-1 im rechtskräftigen Richtplan vom 21. Oktober 2015) ins Kapitel Raumkonzept verschoben. Es wurde in der Sys-

tematik dem Kapitel Raumkonzept angepasst (Verzicht auf Planungsgrundsätze und Koordinationsaufgaben) sowie textlich gekürzt.

3.2.3 Raum- und Zentrenstruktur

Aus Kapitel Siedlung übernommen und gekürzt

Neu werden drei Raumtypen unterschieden, wobei das Kantonale Zentrum Schaffhausen und die Agglomerationskerngemeinden in einem Raumtyp Agglomerationskernraum zusammengefasst sind. Für jeden Raumtyp sind spezifisch die Entwicklungsziele umschrieben. Für die Begründung der Raumtypen wird auf die Ausführungen in Kapitel 3.1 des vorliegenden Erläuterungsberichts verwiesen. Der rechtskräftige Richtplan enthält im Kapitel Siedlung (Kap. 2-1-2) Aussagen zur Zentrenstruktur. Diese werden inhaltlich unverändert in dieses Kapitel integriert. Redaktionelle Anpassungen ergaben sich aufgrund der Abstimmung mit den Raumtypen (Anpassung Begrifflichkeiten) und dem Verzicht auf Kooperationsräume (vgl. Kapitel 3.2.4).

3.2.4 Siedlung

Neuer Abschnitt zu den Raumtypen

Die Strategie zur Siedlungsentwicklung wurde leicht gekürzt und insbesondere um die Aussage ergänzt, dass die Siedlungsentwicklung primär im Agglomerationskernraum, sowie in den regionalen Zentren stattfinden soll.

Überarbeitete Karte

Die Karte zur Verdeutlichung der Siedlungsentwicklungsstrategie (Raumkonzept, Teil Siedlung) wurde überarbeitet. Insbesondere sind die Raumtypen abgebildet, wohingegen die Kooperationsräume gestrichen wurden (vgl. unten).

Neuer Inhalt: Angestrebte Wachstumsverteilung

Die angestrebte Wachstumsverteilung (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.1) wird neu ebenfalls im Kapitel Siedlung des Raumkonzeptes verankert. Sie wird damit zur verbindlichen strategischen Vorgabe für die räumliche Entwicklung des Kantons Schaffhausen.

Weitere kleinere Anpassungen sowie Verzicht auf Kooperationsräume

Weiter wurden in diesem Kapitel ebenfalls die Begrifflichkeiten angepasst. Das Thema Siedlungsränder wird nur noch im Kapitel Siedlung thematisiert. Auf die Vorgabe einer Prioritätenfolge in den Umsetzungsstrategien zur Verbesserung der Wohnraumsituation wird verzichtet, die Stossrichtungen bleiben jedoch unverändert. Der Abschnitt zu der überkommunalen Abstimmung der Bauzonen wurde überarbeitet. Die im rechtskräftigen Richtplan bezeichneten Kooperationsräume (vgl. Karte 02 im Richtplan vom 21. Oktober 2015) wurden gestrichen, da die Aufgabe der regionalen Abstimmung der Bauzonen neu vom Kanton vorgenommen wird.

3.2.5 Anpassungen an den Kapiteln Verkehr, Landschaft und Gewässer

Keine Anpassungen an den weiteren Kapiteln

An den weiteren Subkapiteln des Raumkonzepts (Verkehr, Landschaft und Gewässer) wurden keine inhaltlichen Anpassungen vorgenommen, sie werden unverändert beibehalten.

4 Revision Kapitel Siedlung

Anpassungen und Änderungen im Kapitel Siedlung

Aufgrund der übergeordneten Vorgaben und neuen Anforderungen an die Richtplanung im Bereich Siedlung (vgl. Kapitel 2.1.1), musste das Kapitel Siedlung komplett überarbeitet werden. Im nachfolgenden wird auf die einzelnen Festlegungen, deren Hintergründe und Überlegungen sowie Anpassungen und Streichungen gegenüber der Version des Richtplan vom 21. Oktober 2015 eingegangen.

Nummerierung angepasst

Die Nummerierung der Koordinationsaufgaben wurde angepasst an die neue Struktur des Richtplankapitels.

4.1 Kantonale Festlegungen

Neustrukturierung des Kapitels

Die bisherigen Kapitel 2-1-1 (Regionale und überregionale Einbettung) und 2-1-2 (Zentrenstruktur) wurden ins Kapitel Raumkonzept verschoben und dort teilweise angepasst und ergänzt (vgl. detaillierte Ausführungen dazu in Kapitel 3). Dafür wurde ein neues Kapitel zum Siedlungsgebiet eingefügt (vgl. Kapitel 4.1.1). Die bisherigen Kapitel „Entwicklungsschwerpunkte" und „Verkehrsintensive Einrichtungen" wurden weitgehend unverändert übernommen sowie das Kapitel zu den Fahrenden hierher verschoben (vorher unter „lokale Siedlungsstruktur"). Da es sich bei diesen Themenbereichen durchwegs um Festlegungen auf Stufe Kanton handelt, wurde die Kapitelüberschrift entsprechend von „Raum- und Zentrenstruktur" zur treffenderen Bezeichnung „Kantonale Festlegungen" umbenannt.

4.1.1 Siedlungsgebiet

Total überarbeitetes Kapitel

Das Kapitel Siedlungsgebiet (bisher Kapitel 2-2-1) wurde komplett überarbeitet und ersetzt. Grund dafür sind die neuen übergeordneten Vorgaben und Anforderungen (vgl. Kapitel 2.1.1) sowie die Vorbehalte und Aufträge des Bundes im Rahmen der Genehmigung des kantonalen Richtplans vom 21. Oktober 2015[5].

Neu Festlegung des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan

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. Dabei soll es sich an der erwarteten Entwicklung der nächsten 20-25 Jahre orientieren[6].

[5] Vgl. Prüfungsberichts des Bundesamts für Raumentwicklung ARE vom 30. September 2015, online verfügbar unter http://www.sh.ch/Planungs-und-Naturschutzamt.220.0.html

[6] Mindestanforderungen gemäss *Ergänzung des Leitfadens Richtplanung*, Bundesamt für Raumentwicklung, März 2014, online verfügbar unter https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene.html

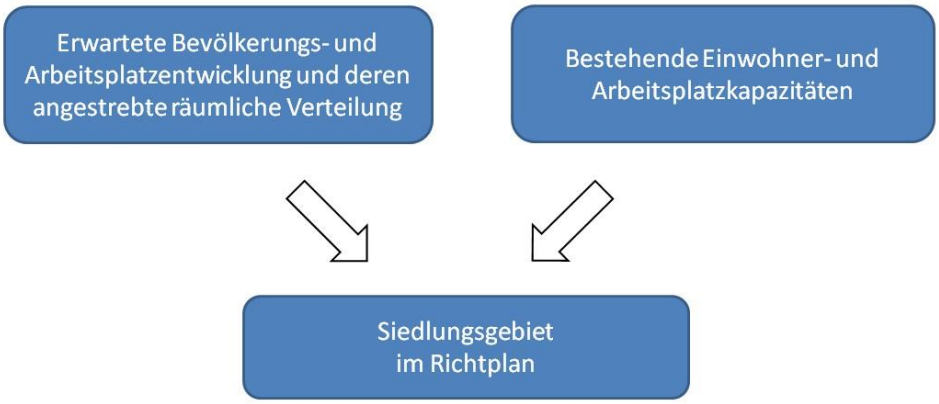
Unterschied Siedlungsgebiet und Bauzone

Für das Verständnis ist die Unterscheidung zwischen Siedlungsgebiet und Bauzone wichtig. Während das Siedlungsgebiet im Rahmen der kantonalen Richtplanung durch den Kanton für den Planungshorizont der nächsten 25 Jahre festzulegen ist und den langfristig Rahmen für die Festlegung der Bauzonen bildet, sind die Bauzonen im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung parzellenscharf und grundeigentumsverbindlich für einen Planungshorizont von 15 Jahren auszuscheiden (vgl. Kapitel 4.3.2).

Ansatz zur Siedlungsgebietsfestlegung

Zur Festlegung des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan wird das prognostizierte Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum und die im Raumkonzept festgehaltene angestrebte räumliche Verteilung (vgl. Kapitel 3.1) der bestehenden Kapazität in den heutigen Bauzonen gegenübergestellt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Prinzip der Siedlungsgebietsfestlegung



Ist das erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum grösser als die Bauzonenkapazität, so ist eine Erweiterung des Siedlungsgebietes zu prüfen. Liegt die Kapazität über dem erwarteten Wachstum, so genügen die bestehenden Bauzonen als Siedlungsgebiet bzw. ist ggf. eine Verkleinerung notwendig. Diese Vorgehensweise lehnt sich an die Vorgaben des Bundes[7] an.

Siedlungsgebiet bis 2040 entspricht quantitativ in etwa den heutigen Bauzonen

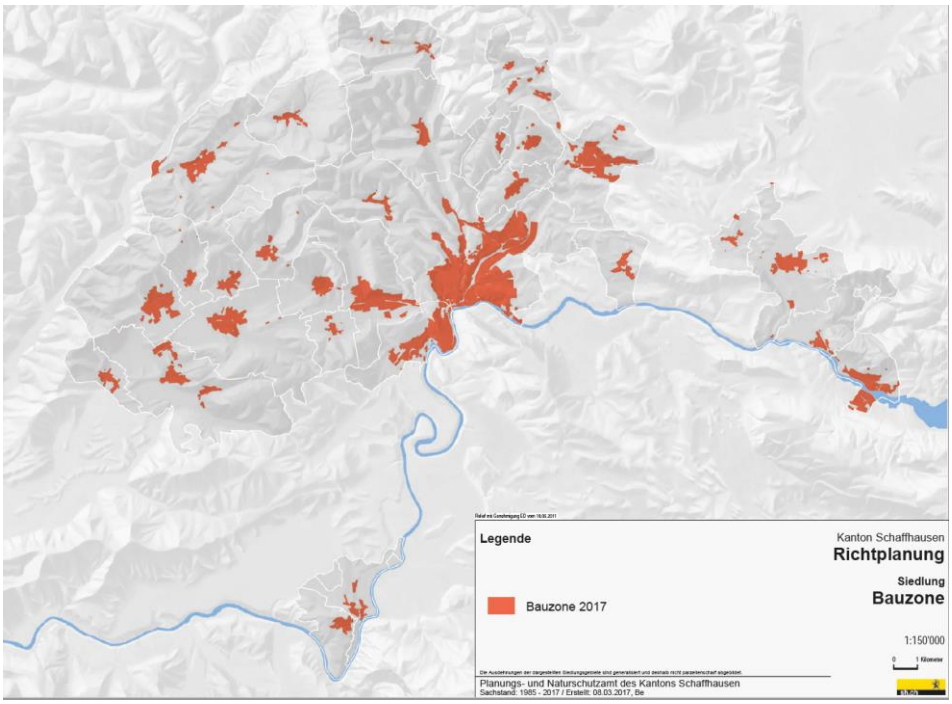
Abschätzungen des Kantons zeigen, dass die Gesamtgrösse der Bauzonen von 2420 ha (Stand März 2017) in etwa der Grösse des notwendigen Siedlungsgebiets für den Richtplanhorizont bis 2040 entspricht[8]. Daher setzt der Kanton das Siedlungsgebiet quantitativ auf 2450 ha fest. Diese Fläche beinhaltet neben der Grösse der 2017 rechtskräftigen Bauzonen eine strategische Reserve von 30 ha oder 1,25 %. Die Einhaltung der quantitativ festgelegten Gesamtfläche des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan ist Minimalvoraussetzung dafür, dass in der nachgelagerten kommunalen Nutzungsplanung überhaupt eine Änderung oder Erweiterung der Bauzone

[7] 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

[8] Die gemäss Methode TRB berechnete gesamtkantonale Bauzonenauslastung bis 2040 liegt bei 100,8 %.

möglich ist. Dazu müssen aber weitere Bedingungen erfüllt sein (vgl. Kapitel 4.3.2). Es gilt jedoch festzuhalten, dass die heute rechtskräftigen Bauzonen gesamtkantonal für den Nutzungsplanungshorizont bis 2030 zu gross und damit nicht RPG-konform sind (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.1.2 und 4.3.3).

Abbildung 4: heute rechtskräftige Bauzonen (Stand: 2017)



Regionale Abstimmung des Siedlungsgebiets

Verlangt wird neu eine explizite regionale Abstimmung des Siedlungsgebiets (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG). Die regionale Abstimmung erfolgt durch den Wachstums- und Verteilschlüssel auf die Raumtypen im Raumkonzept (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 3.1).

Vergrösserung des Siedlungsgebiets

Kommt es im Rahmen der Nutzungsplanung zu Anpassungen an der Bauzone (Einzonungen), welche als zweckmässig und genehmigungsfähig beurteilt werden (vgl. Anforderungen gemäss Kapitel 4.3), und die zu einer gesamtkantonalen Vergrösserung des quantitativ festgelegten Siedlungsgebiets führen würde, so würde dies eine Anpassung des kantonalen Richtplans erfordern.

Räumliche Festlegung des Siedlungsgebiets

Eine räumlich konkrete Festlegung des Siedlungsgebiets wird zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorgenommen. Dies soll jedoch in der nächsten gesamthaften Überprüfung frühestens in 10 Jahren erfolgen. Mit den erwähnten Stossrichtungen und Vorgaben im Richtplan wird jedoch einerseits eine Bauzonenauslastung von 100 % und andererseits die Entwicklung gemäss kantonaler Raumentwicklungsstrategie (Raumkonzept) ange-

strebt. Dieser Ansatz entspricht Variante C gemäss Ergänzung des Leitfadens Richtplanung des Bundes[9].

Aufhebung Siedlungsbegrenzungslinien und Beibehaltung Siedlungstrenngürtel

Die Festlegung der Siedlungsgebietsgrösse und der anzustrebenden räumlichen Entwicklung begrenzt die zukünftigen Siedlungsentwicklungsmöglichkeiten. Das Siedlungsgebiet ist enger umfasst als die bisher bestehenden Siedlungsbegrenzungslinien. Diese können daher ersatzlos gestrichen werden. Im Gegensatz dazu werden die Siedlungstrenngürtel, welche auf eine möglichst dauerhafte Freihaltung von Gebieten auch ausserhalb des Siedlungsgebiets zielen, beibehalten.

Lösungsansatz erfüllt Anforderungen von Bund und Kanton

Der gewählte Ansatz zur Festlegung des Siedlungsgebiets ermöglicht eine Lösung, welche die Anforderungen des Bundes an den kantonalen Richtplan erfüllt und gleichzeitig auf die Besonderheiten im Kanton Schaffhausen Rücksicht nimmt. Damit werden einerseits raumplanerisch zweckmässige Lösungen aufgrund heute nicht vorhersehbarer zukünftiger Veränderungen nicht verunmöglicht. Andererseits sollen die die Bevölkerungsprognosen des Bundes, welche alle fünf Jahre aktualisiert werden und einer hohen Volatilität unterliegen, nicht alle fünf Jahre zu einer Anpassung des kantonalen Richtplans führen.

4.1.2 Entwicklungsschwerpunkte und verkehrsintensive Einrichtungen

Diese beiden Kapitel wurden inhaltlich unverändert übernommen.

4.1.3 Fahrende

Kanton hat Stand- und Durchgangsplätze festzusetzen

Die Lebensweise der Schweizer Fahrenden unterscheidet sich von der sesshaften Mehrheit, denn die Fahrenden reisen der Arbeit nach und leben die meiste Zeit in einem Wohnwagen. Die Kantone haben gemäss Bundesrechtsprechung (Bundesgerichtsurteil 129 II 321 vom März 2003) die räumlichen Bedürfnisse der Fahrenden als Teil der Schweizer Bevölkerung in der Raumplanung zu berücksichtigen und folglich die räumlichen Ansprüche der Fahrenden zu koordinieren und Stand- und Durchgangsplätze festzusetzen.

Ein Durchgangsplatz für zehn Fahrende notwendig

Im Standbericht 2010 (Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende: Fahrende und Raumplanung) wird der Kanton Schaffhausen nicht generell als Defizitgebiet ausgewiesen. Jedoch wird ein Platz mit zehn Stellplätzen für Fahrende als Ersatz für einen aufgehobenen Durchgangsplatz gefordert. Eine kantonsinterne Abklärung hat ergeben, dass im Gegensatz zu anderen Kantonen, Militärareale nicht für eine Nutzung für Stand- und Durch-

[9] Mindestanforderungen gemäss *Ergänzung des Leitfadens Richtplanung*, Bundesamt für Raumentwicklung, März 2014, online verfügbar unter https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene.html

gangsplätze zur Verfügung stehen. Entweder werden diese genutzt oder sind mit Entwicklungsplanungen belegt.

Anpassung und Ergänzung Kapitel Fahrende

Das Kapitel Fahrende wurde, da es sich um eine kantonale Festlegung handelt, in diesen Abschnitt verschoben und zusätzlich ergänzt. Grund dafür ist ein Auftrag des Bundes im Rahmen der Prüfung der letzten Gesamtrevision. Er beauftragt den Kanton Schaffhausen, im Richtplan aufzuzeigen, mit welchem konkreten Vorgehen ein Durchgangsplatz für die Fahrenden realisiert werden soll.

4.2 Siedlungsentwicklung und Siedlungsqualität

Neben der Siedlungsbegrenzung und der damit verbundenen Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen kommt auch der Siedlungsqualität eine besondere Bedeutung zu. Diese Elemente wurden in den Richtplan aufgenommen bzw. die bestehenden Bestimmungen entsprechend ergänzt.

4.2.1 Siedlungsentwicklung nach innen

Grundsätzliche Anpassungen

Die Einleitung und Planungsgrundsätze wurden angepasst, das Kapitel Siedlungsentwicklungsflächen stark gekürzt.

Ausgangslage und zu lösende Aufgaben

Ein Grossteil der Gemeinden im Kanton Schaffhausen verfügt im Siedlungskern über eine relativ hohe bauliche Dichte. Insgesamt sind die Gemeinden jedoch von einer geringen Nutzungsdichte (Einwohner- und Beschäftigte pro Hektare) geprägt, nur gerade die Stadt Schaffhausen sowie Neuhausen weisen auch im schweizerischen Mittel eher hohe Nutzungsdichten aus. Aber selbst das Zentrum Schaffhausen hat ausserhalb der Altstadt «dörfliche» Dichten. Ursachen für die geringe Nutzungsdichte sind unter anderem in der demografischen Entwicklung, der zunehmend tiefen Belegungsdichte pro Wohnung und den gestiegenen Wohnraumansprüchen der Bevölkerung, die grösstenteils durch Neubauprojekte am Siedlungsrand gedeckt werden, zu sehen. Der bestehende Wohnraum wird somit immer weniger intensiv genutzt. Eine flächenintensive Siedlungsentwicklung steht jedoch nicht nur im Konflikt mit dem Schutz und Erhalt des attraktiven Landschaftsbildes und besonderer Naturräume des Kantons Schaffhausen. Mit einer solchen Entwicklung sind auch hohe Infrastruktur- und Erschliessungskosten für Gemeinden und Kanton verbunden. Als Folge der Entwicklung wird zudem ein hohes Mass an Verkehr generiert. Die Nutzungsdichten in den Agglomerationskerngemeinden und den regionalen Zentren ermöglichen hingegen urbane Lebensqualitäten mit entsprechenden Versorgungsqualitäten. Entsprechend ist eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ein prioritäres Ziel. Dieses soll durch die Aktivierung bestehender Potenziale für die Innenentwicklung erreicht werden (vgl. dazu auch die bestehende Arbeitshilfe „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen aus dem Agglomerationsprogramm 2. Generation).

Einführung von Zieldichten

Damit das Ziel einer Nutzungsintensivierung bzw. Erhöhung der Nutzungsdichte langfristig erreicht werden kann, werden neu Zieldichten – abgestuft auf die drei Raumtypen – formuliert. Diese gelten langfristig bis zum Richtplanhorizont 2040 für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen.

Die Zieldichten werden in der Einheit Einwohner- und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent (Raumnutzer) pro Hektare angegeben. Die jeweilige Zieldichte für jeden Raumtyp ergibt sich einerseits aus der bestehenden Gemeindedichte (Stand 2015) der drei Zonenarten (Wohn-, Misch- und Zentrumszone) und andererseits aus der Nutzungsdichte (Median) aller Gemeinden im gleichen Raumtyp (Stand 2015).

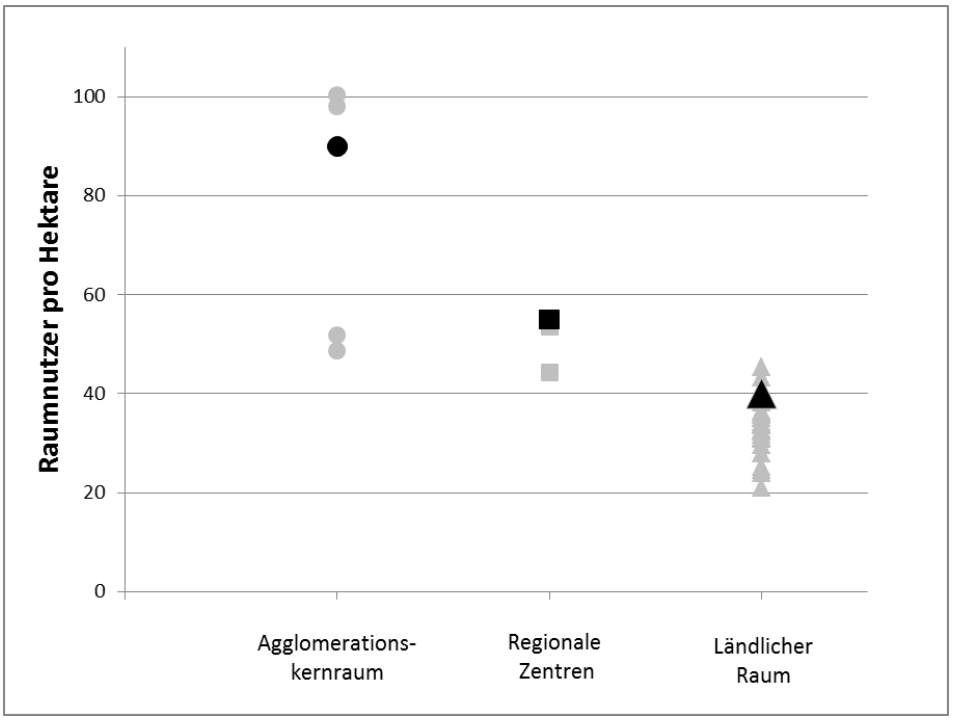
Tabelle 2: Zieldichten

Raumtyp	**Agglomerations-kernraum**	**Regionale Zentren**	**Ländlicher Raum**
Zieldichte [Raumnutzer pro Hektare]	90	55	40
	oder Gemeindedichte, falls Gemeindedichte grösser obiger Wert		

Im Planungsbericht zu den Nutzungsplanrevisionen der Gemeinden haben die Gemeinden konkret aufzuzeigen, wie diese Zieldichten erreicht bzw. wie die bestehende Nutzungsdichte, wenn sie über der Zieldichte liegt, mindestens gehalten werden kann (vgl. Kapitel 4.3).

Mit diesen Vorgaben kann langfristig eine über den gesamten Kanton höhere Nutzungsdichte erreicht werden. Abbildung 5 zeigt die Verteilung der bestehenden Gemeindedichten und die langfristig anzustrebende Zieldichte pro Raumtyp.

Abbildung 5: Zieldichten und bestehende Dichte pro Raumtyp (Stand: 2016)



Erfassung und Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven

Für eine qualitätsvolle Innenentwicklung ist eine Nutzungsintensivierung im bestehenden Siedlungsgebiet an dafür geeigneten Orten notwendig. Dafür müssen diese inneren Nutzungsreserven (z.B. Baulücken, Innenentwicklungspotenziale, Brachen, Potenziale für Erneuerung und Modernisierung etc.) bekannt sein und zielgerichtet mobilisiert werden. In Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeitete der Kanton 2012 mit der Methode Raum+ eine kantonsweit einheitliche Flächenübersicht über die inneren Nutzungsreserven. Diese enthält die bestehenden Innenentwicklungspotenziale und deren Qualitäten und ermöglicht es, darauf aufbauend Massnahmen zu entwickeln. Der Kanton aktualisiert die Daten in Zusammenarbeit mit den Gemeinden regelmässig und schafft damit eine aktuelle und verlässliche Übersicht als wichtige planerische Grundlage für alle Planungsträger. Die vom Kanton zur Verfügung gestellten Grundlagen bilden Basis für die kommunalen Aufgaben, sind aber vor allem hinsichtlich Körnung (Flächengrössen) und Tiefe (Einbezug Leerstände, Potenziale von kommunaler Bedeutung etc.) im Rahmen der Siedlungsentwicklungsstrategie zu ergänzen und sollen auf kommunaler Ebene als Monitoring- und Controlling periodisch nachgeführt werden (vgl. Art. 31 und 47 RPV).

Mit der Einführung des Kapitels „Erfassung und Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven" wird die Erfassung einer einheitlichen Flächenübersicht über die inneren Nutzungsreserven im Richtplan festgesetzt. Weiter werden damit die Gemeinden verpflichtet, geeignete Massnahmen zur besseren Nutzung von ungenutzten und unternutzten Flächen zu prüfen. Die bisherigen Kapitel „Modernisierung bestehender Wohnflächen und Siedlungserneuerung", „Nachverdichtung in bebauten Zonen" und „Entwicklung von brachliegenden Flächen" wurden integriert.

Neues Kapitel zur aktiven Bodenpolitik und Anpassung an neues Baugesetz

Um gezielt Impulse für eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung zu setzen, die Verfügbarkeit von Bauland zu erhöhen und so innert nützlicher Frist dem ihm zugewiesenen Zweck zuzuführen, wird ferner neu eine Festsetzung zu einer aktiven Bodenpolitik durch den Kanton und die Gemeinden eingeführt und auf die Möglichkeiten der angepassten Baugesetzgebung hingewiesen. Das bisherige Kapitel „Kauf- bzw. Vorverkaufsregelungen" entfällt.

Weitere Kapitel

Das Kapitel „Modell zum Finanzausgleich" bleibt unverändert. Die Kapitel zum Bauzonenbedarfsnachweis und der interkommunalen Bauzonenabstimmung wurden gestrichen, da die inhaltlichen Aussagen durch die Siedlungsgebietsfestlegung und die Anforderungen an die Nutzungsplanung abgedeckt werden (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.3.3).

4.2.2 Siedlungsqualität

Hohe Siedlungsqualität von zentraler Bedeutung

Je dichter gebaut wird, desto wichtiger ist es, die Siedlungsqualität zu erhalten bzw. zu verbessern. Im Hinblick auf die Sicherstellung einer hohen Siedlungsqualität sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen. So spielen beispielsweise die Einordnung der Bauten und Anlagen zur baulichen und

landschaftlichen Umgebung (Massstäblichkeit und Ausrichtung der Bauten) eine zentrale Rolle. Im Weiteren tragen durchmischte Nutzungen, eine landschafts- und siedlungsgerechte Form- und Materialsprache, stimmige Gebäudeproportionen, eine gute Abstimmung von Strassenerschliessung und Bebauung sowie attraktive Freiräume und Plätze zu einer hohen Wohn- und Siedlungsqualität bei.

Die Einleitung wurde daher mit neuen Planungsgrundsätzen ergänzt. Die Kapitel „Wohn- und Wohnumfeldqualität", „Arbeitsort- und Arbeitsumfeldqualität" wurden in das Kapitel „Angestrebte Qualitäten" integriert. Das Kapitel zu den „Siedlungsrändern" wurde inhaltlich unverändert übernommen.

Neues Kapitel zu Hochhäusern

Neu wird im Richtplan auch das Thema der Hochhäuser behandelt und gewisse Grundsätze und Anforderungen betreffend Prozess und Qualität festgeschrieben. Dies u.a. vor dem Hintergrund, dass die Nachfrage nach Hochhäusern durch die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen zunehmen dürfte. Es gilt darauf zu achten, dass Hochhäuser nur an geeigneten Lagen realisiert werden, sorgfältig in die Umgebung eingepasst werden und namentlich folgenden besonderen Qualitätsanforderungen genügen:

Qualitätsanforderungen an Hochhäuser

a) *Städtebauliche Einordnung:* Hochhäuser müssen sich in der Gesamtwirkung städtebaulich hervorragend einordnen. Sie sind immer im Kontext der historisch gewachsenen Siedlungsstruktur zu beurteilen.
b) *Architektur:* Das Erscheinungsbild von Hochhäusern ist in jeder Hinsicht (Proportionen, Fassaden, Materialisierung und Gliederung) hervorragend zu gestalten. Die Wirkung des Gebäudes in der Nacht ist integrierter integraler Bestandteil des Hochhaus-Entwurfs.
c) *Nutzung:* Hochhausprojekte sollten zur Durchmischung im Quartier und in der Stadt beitragen. Die Nutzung der Erdgeschosse der Hochhäuser hat einen hohen Öffentlichkeitscharakter aufzuweisen. Die Aussenraumflächen sollen in ihrer Qualität einen Mehrwert für den Stadtraum generieren. Die Erdgeschossgestaltung und die umgebenden Aussenräume müssen die Vernetzung der bestehenden und geplanten Freiräume bereichern und aufwerten oder zur Schaffung neuer Freiräume beitragen.
d) *Anbindung an die Verkehrsinfrastruktur:* Als Voraussetzung für den Hochhausbau muss die Leistungsfähigkeit der lokalen Verkehrssysteme erwiesen sein.
e) *Ökologie und Umwelt:* Das Hochhaus muss in seiner Form und Ausrichtung ökologisch und klimatisch sinnvoll in das Stadtgefüge eingesetzt sein. Für die Konstruktion sind ökologisch und klimatisch überzeugende Konzepte anzuwenden. Ziel ist die Erhaltung oder Verbesserung der mikroklimatischen Verhältnisse, (Durchlüftung, Wärmeinsel-Effekte und Schadstoffverteilung). Ebenfalls gewährleistet sein muss eine Nachhaltigkeit der beabsichtigten Nutzung sowie eine Flexibilität der Baustruktur hinsichtlich nicht vorhersehbarer Nutzungsänderungen.

f) *Vernetzung mit Grün- bzw. Naherholungsraum:* Schliesslich ist das Areal für den Fuss- und Veloverkehr besonders gut mit dem Grün- und Erholungsraum zu vernetzen.

Die aufgelisteten Qualitätsanforderungen werden im Rahmen einer kantonalen Arbeitshilfe ausdifferenziert und den Gemeinden zur Verfügung gestellt.

4.2.3 Schützenswerte Ortsbilder

Ergänzungen aufgrund Prüfungsberichts des ARE vom 30. September 2015

Nur Ortsbilder von nationaler Bedeutung sind Bestandteil des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und entfalten eine Rechtskraft im Sinne von Artikel 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Dieser Hinweis wurde im Richtplantext ergänzt.

Das Bundesgesetz gibt ferner vor, dass Solaranalgen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung bedürfen (Art. 18a Abs. 3 RPG) und dass als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung jene Objekte gelten, welche im kantonalen Richtplan als solche bezeichnet sind (Art. 32b Bst. f RPV). Im Richtplan wurde nun präzisiert, dass im Kanton SH die Objekte gemäss kantonalem Inventar der Schutzzonen und Schutzobjekte als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung gelten.

4.2.4 Arbeitszonen

Ausgangslage

Im Kanton Schaffhausen gibt es 422 ha Arbeitszonen (Industrie- und Gewerbezonen; Stand 2015). Das sind knapp 18 % der gesamten Bauzonen im Kanton. Das bestehende Angebot an vollständig unbebauten Arbeitszonen liegt bei rund 20 ha oder ca. 5 % aller Arbeitszonen (Stand: 2015). Diese unbebauten Parzellen sind dispers verteilt und liegen teilweise an nicht optimalen Standorten. Die grössten Reserven sind jedoch in den bereits überbauten Arbeitszonen zu finden, denn diese weisen generell eine niedrige Dichte und einen tiefen Ausbaugrad aus. Die gesamten Reserven decken grundsätzlich die erwartete Flächennachfrage in den Arbeitszonen. Räumlich deckt sich die erwartete Nachfrage jedoch nicht überall mit dem bestehenden Angebot. Analysen zeigen weiter, dass für bestehende Betriebe oder Neuansiedelungen, die aufgrund technischer oder betrieblicher Restriktionen einen besonderen Raum- und Flächenbedarf aufweisen (z.B. Produktionsflächen etc.), nur ungenügend bedarfsgerechte Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets zur Verfügung stehen. Dies ist besonders zu beachten, da der Kanton Schaffhausen primär ein industriell-gewerblich geprägter Standort ist, was sich in einer durchschnittlich höheren Flächenbeanspruchung pro Arbeitsplatz als im schweizerischen Durchschnitt widerspiegelt. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass es nicht möglich ist, die zukünftigen notwendigen Flächenbeanspruchungen der Arbeitszonen abschliessend abzuschätzen.

Neuer Art. 30a Abs. 2 RPV: Einführung einer Arbeitszonenbewirtschaftung

Bezüglich Arbeitszonen wurde daher im neuen Art. 30a Abs. 2 RPV verankert, dass die Ausscheidung neuer Arbeitszonen voraussetzt, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt, die den entsprechenden Bedarf der Neueinzonung begründen kann bzw. den haushälterischen Umgang mit den Arbeitszonen insgesamt gewährleistet.

Dazu 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.

Strategische Arbeitszonen

Neu wird unter bestimmten Umständen die Schaffung von neuen, noch nicht im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen strategischen Arbeitszonen im kantonalen Interesse ermöglicht. Diese unterscheiden sich von den bereits bestehenden ESP Arbeiten (vgl. Kap. 4.1.2) darin, dass sie vom Kanton festzulegen sind, noch nicht in der Bauzone liegen müssen (bei der Festlegung aber zu Bauzonen werden) und dass sie erhöhten Anforderungen genügen müssen. Für die strategischen Arbeitszonen wurde ein neues Kapitel eingeführt, in welchem Anforderungen definiert werden, unter welchen Bedingungen überhaupt solche Gebiete in Betracht gezogen werden können. Strategische Arbeitszonen zeichnen sich dadurch aus, dass an der Realisierung des Projektes ein hohes strategisches bzw. volkswirtschaftliches Interesse für den Kanton besteht. Die aus dem Projekt hervorgehenden Effekte sind immer im Verhältnis zur eingesetzten Fläche zu beurteilen und sollen in der Summe betrachtet eine überdurchschnittliche Bedeutung des Vorhabens belegen. Dazu zählen u.a. folgende qualitative Aspekte:

- bedeutender Beitrag zu Beschäftigung und Einkommen (z.B. Anzahl Arbeitsplätze, Qualifikationsgrad der Arbeitsplätze etc.)
- bedeutender Beitrag zur Wertschöpfung (z.B. Stärkung der Innovationskraft, Kompetenzstärkung in bestehenden und / oder zukunftsträchtigen Technologien und Branchen, Vernetzungspotenzial mit ansässiger Wirtschaft, Zuliefererbeziehungen, Strategie des Unternehmens, Ertragssituation, Steuerpotenzial, Investitionsvolumen etc.)
- bedeutender Beitrag zur Adressbildung (z. B. Reputation und Image der Firma, Bekanntheit, Brand etc.)
- allgemeine Verträglichkeit (z.B. Emissionen, Umwelteinflüsse, Belastungen der Umgebung, bauliche Qualität etc.)

4.2.5 Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen

Neues Kapitel zu den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen

Der Vollständigkeit halber wird auch den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen neu ein eigenes Kapitel mit Planungsgrundsätzen insbesondere zur Zonierung gewidmet. Dies in Ergänzung zu den Aussagen im von der vorliegenden Teilrevision unberührten Hauptkapitel 5 (Öffentliche Bauten und Anlagen).

4.2.6 Spezialzonen

Ergänzungen und Präzisierungen aufgrund Prüfungsberichts des ARE vom 30. September 2015

Die Aussagen zu den Weilern und Kleinbauzonen werden ergänzt. Damit wird dem Genehmigungsvorbehalt aus dem Prüfbericht des Bundes entsprochen. Dieser besagt, dass nach Art. 33 RPV zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen nach Art. 18 RPG (z.B. Weiler- oder Erhaltungszonen) bezeichnet werden können, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht, was bisher nicht der Fall war. Grundsätzlich sind jedoch keine neuen Weilerzonen vorgesehen.

4.3 Kommunale Planung

Das bisherige Kapitel „Instrumente und Mechanismen" wird umbenannt in „Kommunale Planung", da es im Gegenzug zum Kapitel „Kantonale Festlegungen" die Möglichkeiten und Pflichten der Gemeinden erläutert. Der erste Abschnitt wird gekürzt und redaktionell angepasst.

4.3.1 Kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie

Im bisherigen Richtplan (vom Bundesrat genehmigt am 21. Oktober 2015) sind an dieser Stelle unter dem Titel kommunale Richtplanung und Siedlungsentwicklungskonzepte verschiedene formelle und informelle Konzepte benannt, welche aber in der Praxis kaum angewandt wurden. Neu soll als wesentliches Instrument der kommunalen Planung die kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie verankert werden.

Neu verankert: Kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie

Das revidierte Raumplanungsgesetz und seine Ausführungsbestimmungen verlangen 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. Für grössere Gemeinden erachtet der Kanton die Erarbeitung eines kommunalen Richtplanes als sinnvoll, diese ist jedoch fakultativ. Die Siedlungsentwicklungsstrategie kann demnach Bestandteil eines kommunalen Richtplans sein oder als ein separates, eigenständiges Konzept erarbeitet werden. In jedem Fall ist jedoch im Rahmen einer Nutzungsplanungsrevision eine Siedlungsentwicklungsstrategie vorzulegen, welche auf bedeutsame Entwicklungsthemen ausgerichtet sein soll und im Minimum darlegen muss,

- wie sich die Siedlung langfristig entwickeln soll,
- wie die langfristige Siedlungsentwicklung mit den Planungen der umliegenden Gemeinden abgestimmt ist,

- wie die Nutzungsdichte in der Gemeinde gehalten bzw. mit welchen Massnahmen die Zieldichte gemäss Kap. 2-2-1/2 erreicht werden kann. Gemeinden, welche die Zieldichte bereits erreicht haben, zeigen auf, wie eine zusätzliche Verdichtung erreicht werden kann.
- welche Gebiete sich speziell für die Umnutzung, Erneuerung und Aufwertung eignen,
- wie an geeigneten Orten kompakte Siedlungsformen geschaffen werden,
- wie die Entwicklung mit den technischen und sozialen Infrastrukturplanungen abgestimmt ist, insbesondere wie die Erschliessung zweckmässig etappiert wird,
- welche Gebiete sich nicht für eine Verdichtung eignen und wo dem Erhalt der bestehenden Siedlungsstruktur Vorrang gegeben werden soll,
- mit welchen Massnahmen die Mobilisierung der vorhandenen inneren Reserven unterstützt wird,
- mit welchen Massnahmen eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung erreicht werden kann,
- wie bei ihren Planungen die Inventare des Bundes und des Kantons, namentlich das «Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz» (ISOS) sowie das kantonale Inventar der Schutzzonen und Schutzobjekte berücksichtigt werden.

Der Abschnitt zur Sondernutzungsplanung wurde nach hinten verschoben (vgl. Kap. 4.3.2, letzter Abschnitt Quartierplan).

4.3.2 Nutzungsplanung

Das bisherige, relativ knappe Kapitel „Revision Nutzungsplanung" wurde deutlich ausgebaut, um den Anforderungen des revidierten RPG gerecht zu werden. Insbesondere wurden die Planungsgrundsätze wie folgt ergänzt:

Neue Planungsgrundsätze

- Die Gemeinden müssen neu ihre Bauzonen bei jeder Nutzungsplanungsrevision jedoch spätestens nach 10 Jahren bezüglich Lage und Dimensionierung überprüfen.
- Weiter wird die Wachstumsverteilung gemäss Raumkonzept als massgebliche Grundlage für die Dimensionierung festgelegt.
- Neueinzonungen erfolgen in der Regel im Rahmen einer Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung.
- Bauzonenumlagerungen zwischen den Gemeinden sind grundsätzlich möglich.

Aufbauend auf den Planungsgrundsätzen werden eine Reihe neuer Abstimmungsanweisungen eingeführt, die nachfolgend im Einzelnen erläutert werden.

4.3.3 Bauzonendimensionierung

Neue Bundesvorgabe zur Bauzonendimensionierung

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).

Bezug zum Siedlungsgebiet

Mit der Festlegung des Siedlungsgebiets legt der Kanton die maximale Grösse der Bauzonen bis zum Richtplanhorizont 2040 fest (vgl. Kapitel 4.1.1). Das Siedlungsgebiet bildet somit den langfristigen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen im Rahmen der Nutzungsplanung.

Kantonale Bauzonenauslastung

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)[10] 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.

Zu grosse Bauzonen im Kanton Schaffhausen

Da die gesamtkantonale Bauzonenauslastung im Kanton Schaffhausen mit rund 96,1 % unter 100 % liegt (vgl. Kapitel 2.1.2), hat der Richtplan aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist der Kanton die Anforderungen der Bauzonendimensionierung gemäss Art. 15 RPG sicherstellt.

Methode zur Kapazitätsberechnung in den Gemeinden

In Anlehnung an die technischen Richtlinien des Bundes zu den Bauzonen wird neu 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 2015 aktualisierten und verifizierten Flächen von «Raum+»[11]. Diese fliessen in die Berechnung der Kapazität ein. Zudem werden die bestehende Kapazitäten in bebauten Bauzonen in jenen Gemeinden, deren heutige Dichte unter der Zieldichte liegt, ebenfalls mit 1/3 als Kapazität angerechnet.

Beim Vorgehen zur Sicherstellung der gesamtkantonalen Bauzonengrösse wird aus methodischen Gründen unterschieden zwischen:

[10] 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

[11] Im Jahr 2017 findet eine kantonsweit flächendeckende Nachführung von Raum+ statt.

Unterscheidung Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sowie weitere Bauzonen

a) Wohn-, Misch- und Zentrumszonen: Diese machen mit über zwei Drittel (68 %) den Hauptteil der Bauzonen im Kanton aus. Zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen zählen auch die Kernzonen. Die Bauzonenauslastung des Bundes bezieht sich auf diese Nutzungszonen. Massgebend ist der Ansatz des Bundes (TRB) über die Bauzonenflächenbeanspruchung pro Raumnutzer (Einwohner- und Beschäftigten- Vollzeitäquivalent); und
b) Weiteren Bauzonen: Diese beinhalten Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sowie Spezial- und weitere Bauzonen. Der unter a) verwendete Ansatz ist aufgrund der unterschiedlichen Flächenintensität verschiedener Nutzungen in den weiteren Bauzonen nicht möglich. Die weiteren Bauzonen werden daher separat behandelt (vgl. Kapitel 4.2.5 und 4.2.6).

Obwohl die weiteren Bauzonen gemäss Vorgaben Bund nicht auslastungsrelevant sind, spielen sie eine Rolle bei der Gesamtbetrachtung der Bauzonen.

Übersicht über Bauzonenreserven und deren Verfügbarkeit

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 und die Methode Raum+ vorgegeben (vgl. Kap. 2-3-2/1 des rechtskräftigen Richtplans).

Neue Methode zur Berechnung der bestehenden Kapazitäten

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.

Berechnungstool und Arbeitshilfe als Hilfestellung für Gemeinden

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.

4.3.4 Anpassungsfrist für die Nutzungsplanung

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 Neueinzonungen grundsätzlich zu kompensieren haben. Der kantonale Richtplan hat, zusätzlich zu den weiter oben genannten Einzonungskriterien, diese Kompensation sicherzustellen.

Bund verlangt restriktive Anpassungsfristen

Um die kantonale Auslastung zu verbessern, wird insbesondere von den Gemeinden, die über deutlich zu grosse Bauzonen verfügen eine rasche Anpassung der Nutzungsplanung eingefordert. 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.

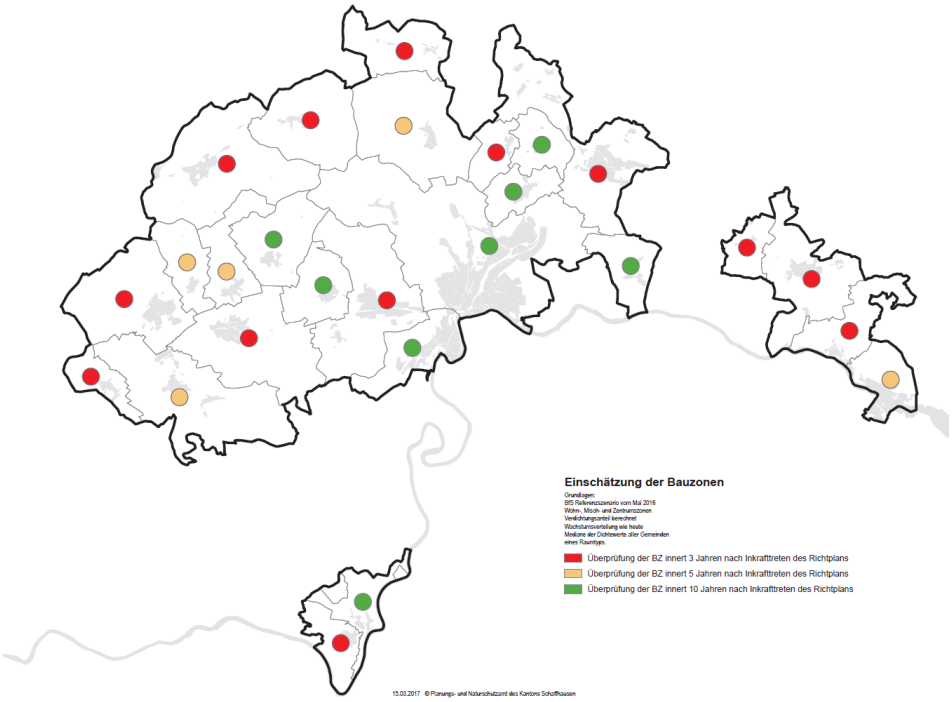
Kommunale Bauzonenauslastung

Durch die Gegenüberstellung der erwarteten Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung mit der bestehenden Einwohner- und Arbeitsplatzkapazität kann pro Gemeinde die kommunale Bauzonenauslastung berechnet werden. Diese kommunale Bauzonenauslastung wurde für das Jahr 2016 aufgrund der vom BFS im Jahr 2016 publizierten Bevölkerungsszenarien berechnet und ist unten abgebildet. Die Auslastung betrifft nur die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen. Verwendet wurde das Bezugsjahr 2030 (Richtplanhorizont). Aufgrund dieser werden die Gemeinden in drei Kategorien eingeteilt:

- Rot: Gemeinden mit stark überdimensionierten Bauzonen (mehr als 5 % zu viel Bauzonenfläche bis 2030).
- Orange: Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen (bis zu 5 % zu viel Bauzonenfläche bis 2030).
- Grün: Gemeinden mit nicht überdimensionierten Bauzonen (optimale oder zu wenig Bauzonenfläche bis 2030).

Die Abbildung zeigt die Bauzonenauslastung pro Gemeinde (Stand März 2017) kategorisiert in diese 3 Kategorien. Das Bezugsjahr 2030 ist relevant für die Bauzonendimensionierung in der Nutzungsplanung.

Abbildung 6: Bauzonenauslastung der Gemeinden 2030 (kategorisiert, Stand 2017)



Ergänzend zur Abbildung oben, führt die Tabelle 3 für jede Gemeinde auf, zu welchem Raumtyp sie zählt und wie ihre Bauzonenauslastung für die beiden Planungshorizonte 2030 und 2040 aussieht. Für die Bauzonendimensionierung in der Nutzungsplanung relevant ist dabei der Horizont 2030 (wie in Abbildung 6 dargestellt). Das Jahr 2040 ist für die Siedlungs-

gebietsdimensionierung im Richtplan massgebend und hat an dieser Stelle rein informativen Charakter.

Tabelle 3: Kommunale Bauzonenauslastung im Detail (Stand 2017)

Gemeinde	Raumtyp	Bauzonenauslastung			
		2030		2040	
		[%]	[ha]	[%]	[ha]
Bargen (SH)	Ländlicher Raum	89.3	-1.0	93.3	-0.6
Beggingen	Ländlicher Raum	84.0	-2.7	87.3	-2.1
Beringen	Agglomerationskernraum	90.2	-10.3	93.9	-6.4
Buch (SH)	Ländlicher Raum	89.7	-1.6	93.5	-1.0
Buchberg	Ländlicher Raum	90.1	-3.0	94.0	-1.8
Büttenhardt	Ländlicher Raum	88.7	-1.6	92.4	-1.1
Dörflingen	Ländlicher Raum	101.3	0.4	106.1	1.7
Gächlingen	Ländlicher Raum	93.2	-2.1	97.2	-0.9
Hallau	Ländlicher Raum	87.5	-9.3	91.3	-6.4
Hemishofen	Ländlicher Raum	88.7	-2.2	92.1	-1.5
Lohn (SH)	Ländlicher Raum	97.8	-0.9	102.3	0.9
Löhningen	Ländlicher Raum	98.5	-0.3	103.1	0.6
Merishausen	Ländlicher Raum	93.6	-1.9	97.9	-0.6
Neuhausen	Agglomerationskernraum	110.7	12.2	116.6	19.0
Neunkirch	Regionales Zentrum	82.6	-11.4	86.5	-8.8
Oberhallau	Ländlicher Raum	94.7	-0.8	98.9	-0.2
Ramsen	Ländlicher Raum	90.4	-6.0	94.3	-3.6
Rüdlingen	Ländlicher Raum	96.3	-1.0	100.7	0.2
Schaffhausen	Agglomerationskernraum	101.7	8.7	107.1	37.3
Schleitheim	Ländlicher Raum	91.5	-5.2	95.6	-2.7
Siblingen	Ländlicher Raum	98.5	-0.4	103.0	0.9
Stein am Rhein	Regionales Zentrum	95.8	-3.6	100.6	0.5
Stetten (SH)	Ländlicher Raum	96.0	-1.4	100.5	0.2
Thayngen	Agglomerationskernraum	89.2	-14.1	93.1	-9.0
Trasadingen	Ländlicher Raum	90.2	-2.2	94.0	-1.3
Wilchingen	Ländlicher Raum	95.2	-2.5	99.6	-0.2
Total		**96.1**	**-63.9**	**100.8**	**13.1**

Regel zur Berücksichtigung kleiner absoluter Differenzflächen

Bei wenig überdimensionierten Bauzonen soll trotz nicht 100%-Bauzonenauslastung ein Handlungsspielraum offen bleiben. 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.

Anpassungsfristen

Gemeinden, deren Bauzonen mehr als 5 % überdimensioniert sind (Kategorie rot), haben nun 3 Jahre Zeit für eine Revision der Nutzungsplanung, während denjenigen mit zwischen 0 % und 5 % überdimensionierten Bauzonen eine etwas längere Frist von 5 Jahren eingeräumt wird. Die Gemeinden sind angehalten, Rückzonungen zu prüfen und diese gegebenenfalls mit Planungszonen zu belegen.

4.3.5 Rückzonungen

Für Rückzonungen stehen insbesondere unüberbaute Bauzonen im Vordergrund, bei denen eines oder mehrere der folgenden Kriterien zutreffen:

- Die Flächen können nicht zonenkonform genutzt werden (Gefahrensituation, Topografie etc.).
- Die Flächen sind nicht hinreichend erschlossen gemäss Art. 31 RPV (Strassen, Wasser etc.).
- Die Flächen sind in der Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale Raum+ als «Aussenreserven» bezeichnet oder liegen am Rand der Bauzone.
- Die Flächen weisen eine ungenügende ÖV-Erschliessung auf.
- Die Flächen weisen Konflikte mit Interessen des Ortsbildschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes oder mit Fruchtfolgeflächen auf.
- Auf den Flächen sind über einen längeren Zeitraum keine Überbauungsabsichten bekannt.

4.3.6 Neueinzonungen

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.

Neue Nachweise verlangt betreffend:

Erschliessung, Verfügbarkeit, fehlende Alternativen (Innenentwicklung) und Bedarf

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.

Voraussetzung: Siedlungsentwicklungsstrategie

Für Neueinzonungen wird ausserdem eine Gesamtbetrachtung im Rahmen der kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategie verlangt (vgl. Kap.4.3.1).

4.3.7 Kompensatorische Einzonungen

Prinzip

Je mehr Bauzonen anteilmässig zur Verfügung stehen, desto stärker sind Einzonungen mit Auszonungen andernorts zu kompensieren. Diesem Grundsatz folgt die Regelung, welche festlegt, dass:

- Gemeinden mit einer kommunalen Bauzonenauslastung von 95-100 % (Kategorie orange) Einzonungen einfach kompensieren müssen (flächengleiche Auszonung),
- Gemeinden mit einer kommunalen Bauzonenauslastung von 85-95 % (Kategorie rot) Einzonungen doppelt kompensieren müssen,
- Gemeinden mit einer kommunalen Bauzonenauslastung von unter 85 % (Kategorie rot) Einzonungen dreifach kompensieren müssen.

Liegt die in 15 Jahren zu erwartende Bauzonenauslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen in einer Gemeinde **über 100 %**, so sind die Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte Erweiterung der Bauzonen ohne Flächenkompensation grundsätzlich gegeben, sofern die Mindestvoraussetzungen gemäss der Abstimmungsanweisung „Anforderungen an Neueinzonungen" erfüllt sind.

Mittels Kompensationen neuen Spielraum schaffen

Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass grundsätzlich Einzonungen auch in Gemeinden mit einer tiefen Auslastung möglich sind. Gleichzeitig soll aber die gesamtkantonale Auslastung innert nützlicher Frist erhöht werden, um wieder mehr Spielraum zu haben für wichtige Einzonungen, für welche ein übergeordnetes öffentliches Interesse besteht.

4.3.8 Umzonungen

Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sind auslastungsrelevant, d.h. es werden bei Umzonungen unbebauter Bauzonen (z.B. Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen) in Wohn-, Misch- und Zentrumszonen neue Kapazitäten geschaffen, die die Auslastung verschlechtern und zwar in der betreffenden Gemeinde als auch gesamtkantonal.

Dennoch kann es raumplanerische Gründe für eine Umzonung geben, namentlich wenn dadurch bereits überbaute Flächen besser genutzt oder Projekte von grosser städtebaulicher Bedeutung realisiert werden können.

Bedarfsnachweis und Kompensation ebenfalls erforderlich

Umzonungen unbebauter Arbeitszonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in Wohn-, Misch- oder Zentrumszonen sollen möglich sein. Allerdings besteht die Gefahr, dass solche Umzonungen als Reaktion auf erschwerte Einzonungsmöglichkeiten zunehmen und dabei Raum für Arbeits- oder öffentliche Nutzungen preisgegeben wird. Umgehungen des Bedarfsnachweises werden daher nicht unterstützt und für Umzonungen gelten dieselben Bestimmungen betreffend Bedarfsnachweis und Kompensation wie für Neueinzonungen.

4.3.9 Überkommunale Bauzonenumlagerungen

Regelung der Kompensation

In dieser Abstimmungsanweisung wird die Kompensation im Falle von Umlagerungen von Bauzonen zwischen Gemeinden geregelt

4.3.10 Erhöhte Wohn-, Grün- und Freiraumqualität

Präzisierung der Anforderungen an kommunale Planungen

Im Zuge der Verdichtung soll immer die Siedlungsqualität im Vordergrund stehen. Besonderes Gewicht ist dabei 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.

Grundlagen für die Behandlung dieser Themen sind der Bericht und die Instrumente der «Integralen Freiraumentwicklung in der Kernagglomeration Schaffhausen»; ein Modellvorhaben des Bundes: 2014-2017.

4.3.11 Überprüfung der kommunalen Bauvorschriften und Reglemente

Neue Aufgabe

Die Gemeinden sollen ihre kommunalen Vorschriften überprüfen und sicherstellen, dass keine raumwirksamen Vorschriften oder Abläufe festgelegt sind, welche der Siedlungsentwicklung nach innen oder der Baulandverflüssigung entgegenlaufen.

4.4 Monitoring und Controlling

Die laufende Beobachtung und periodische Berichterstattung zur räumlichen Entwicklung des Kantons ist ein Auftrag des Bundes und betrifft sämtliche Themen des Richtplans (Siedlung, Landschaft, Verkehr). Da der Auftrag bisher nicht explizit formuliert war, wurde er hier ergänzt.

5 Verfahren

5.1 Ablauf und Verfahren der Richtplanrevision

Die Teilrevision Richtplan Siedlung erfolgt in verschiedenen Phasen.

Abbildung 7: Ablaufphasen Richtplanteilrevision

Phase 1 - Grundlagenarbeiten

- Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognosen
- Berechnung Bauzonenkapazitäten
- Gemeindegespräche

Phase 2 - Entwürfe Richtplantext

- Anpassungen am Kapitel Raumkonzept
- Anpassungen am Kapitel Siedlung
- Erstellung Erläuterungsbericht

Phase 3 - Vernehmlassung und Verabschiedung

1. Vernehmlassung Gemeinden und Departemente/Fachämter sowie informelle Vorprüfung Bundesamt für Raumentwicklung ARE
2. Öffentliche Mitwirkung / Vorprüfung Richtplananpassung beim Bund (Juni 2017)
3. Bericht und Antrag an den Kantonsrat
4. Genehmigung Richtplananpassung durch Bundesrat

Phase 1 – Grundlagen

In einer ersten Phase (4.Q 2014 – 2.Q 2015) wurden inhaltliche Grundlagen erarbeitet. So wurden für den Kanton Schaffhausen spezifische, kantonale Wachstumsprognosen erstellt. Weiter wurden aufbauend auf den Daten von Raum+ (kantonsweite Flächenübersicht über die inneren Nutzungsreserven) die Kapazitäten in den bestehenden Bauzonen untersucht und die Bauzonenauslastung des Kantons sowie der einzelnen Gemeinden provisorisch berechnet.

Gemeindegespräche

In Phase 1 wurden die Gemeinden gezielt einbezogen. An Einzelgesprächen mit allen 26 Gemeinden wurden die vorgesehenen Anpassungen des

kantonalen Richtplans vorgestellt und hinsichtlich der Auswirkungen auf die Nutzungsplanung der Gemeinde diskutiert. In den Gemeindegesprächen wurde das im Richtplan neu festzulegende Siedlungsgebiet aus Sicht Gemeinde und Kanton beleuchtet und Möglichkeiten für Erweiterungs- bzw. Rückzonungsgebiete besprochen. Insbesondere wurden die Bauzonenkapazitäten je Gemeinde diskutiert, auf ihre Plausibilität überprüft und darauf aufbauend die „Raum+-Flächen" aktualisiert.

Phase 2 – Entwürfe Vorlagen

In der zweiten Phase (3.Q 2015 – 3.Q 2016) wurden die Anpassungen am Richtplantext entworfen. Überarbeitet wurden die beiden Richtplankapitel Raumkonzept und Siedlung. Ausserdem wurde der vorliegende Erläuterungsbericht entworfen. Die Dimensionierung des Siedlungsgebietes sowie die damit verbundenen Richtplanfestlegungen wurden dabei unter anderem aufgrund mehrfach angekündigter und schliesslich im Mai 2016 vom Bundesamt für Statistik veröffentlichter Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung mehrfach überarbeitet. Die Entwürfe wurden im Rahmen der Steuergruppe abgestimmt mit der parallel laufenden Baugesetzrevision und an einem Fachaustausch mit dem Bundesamt für Raumentwicklung unverbindlich im Hinblick auf ihre Gesetzeskonformität besprochen.

Phase 3 – Vernehmlassung und Genehmigung

Im 4. Quartal 2016 wurde gleichzeitig eine vorgelagerte Vernehmlassung bei den Gemeinden und kantonalen Fachstellen sowie eine informelle Vorprüfung beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE durchgeführt. Anschliessend wurde der Richtplanentwurf überarbeitet. Parallel zur öffentlichen Auflage wird der Richtplan nun dem Bund zur offiziellen Vorprüfung vorgelegt.

Ausblick

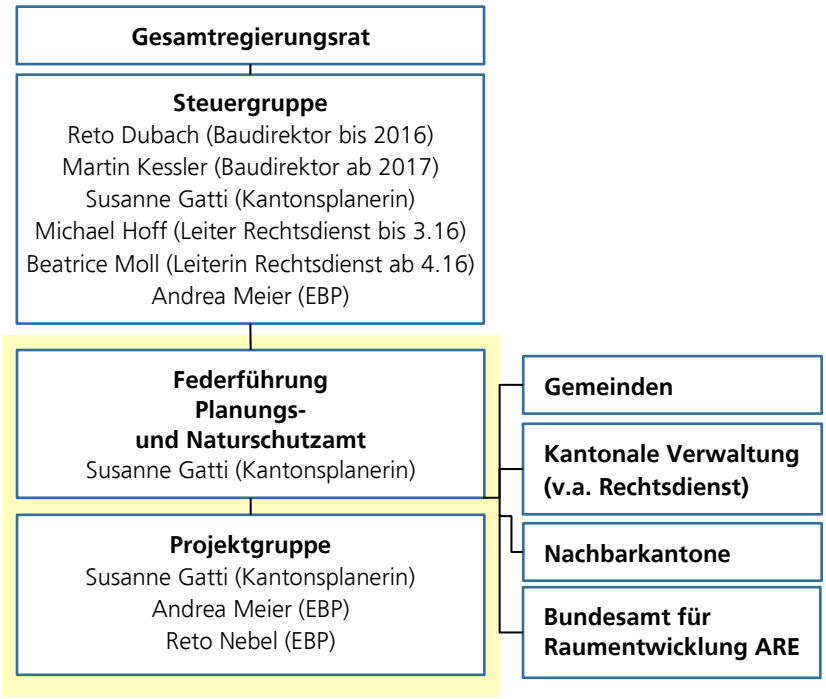
Danach findet die Bereinigung der Inhalte statt und die Verfassung des Berichts zu den nicht berücksichtigten Einwendungen, welche im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung eingegangenen waren. Im Anschluss daran erfolgt die Erlass- und die Genehmigungsphase.

Ziel ist es, den überarbeiteten Richtplan im 2017 dem Regierungsrat zum Erlass zu unterbreiten und nach Abschluss der Kantonsratsdebatte dem Bund einzureichen.

Organisation

Die Richtplanüberarbeitung erfolgte unter der Leitung des Planungs- und Naturschutzamtes mit Unterstützung des beauftragten Planungsbüros EBP.

Abbildung 8: Organisation



Zur Abstimmung der Arbeiten an der Revision des Baugesetzes mit den Arbeiten der Richtplanrevision wurde bis Ende 2016 eine Steuergruppe eingesetzt unter der Leitung des Baudirektors. Regelmässig wurde der inhaltliche Austausch mit den Nachbarkantonen sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung geführt.

Ab 2017 erfolgte die Steuerung durch den neuen Baudirektor Martin Kessler in enger Zusammenarbeit mit der Kantonsplanerin.

5.2 Information und Mitwirkung

Einbezug Gemeinden

In der Phase der Grundlagenerarbeitung wurde eine Informationsveranstaltung für die Gemeinden als Auftakt für die Richtplanerarbeitung durchgeführt. Der Baudirektor stellte die Eckpunkte der Umsetzung der RPG-Vorgaben im Kanton Schaffhausen vor. Anschliessend wurden Einzelgespräche mit allen zwanzig Gemeinden geführt.

Im September 2016 erfolgte eine weitere Informationsveranstaltung für alle Gemeinden, um den Stand der Richtplanung zu erläutern. Direkt im Anschluss wurde die schriftliche Vernehmlassung bei den Gemeinden durchgeführt. Sie konnten Stellung nehmen zum Entwurf der revidierten Richtplankapitel Raumkonzept und Siedlung sowie zum Erläuterungsbericht.

Stellung genommen haben vier Gemeinden sowie die Stadt Schaffhausen. In den Schreiben der Gemeinden wurden vor allem die Zahlen zur kommunalen Bauzonenauslastung hinterfragt. Die Fragen zur Berechnung der Bauzonen und den verwendeten Grundlagen wurden vom Kanton beantwortet. An den Grundlagen und am Mechanismus der Bauzonendimensionierung wird grundsätzlich festgehalten, da sich die Berechnung an der technischen Richtlinie zur Bauzonendimensionierung des Bundes (TRB) orientiert, was eine Auflage des Bundes ist. Diverse Anträge von untergeordneter Bedeutung konnten angenommen werden.

Im Rahmen der öffentlichen Auflage haben die Gemeinden und die Bevölkerung nun zusätzlich noch einmal die Möglichkeit, ihre Anliegen einzubringen.

Einbezug Fachämter

Ebenfalls zur Stellungnahme eingeladen wurden im letzten Quartal 2016 die kantonalen Departemente. Eingegangen sind Stellungnahmen aus vier Departementen, wobei wenige konkrete Anpassungsanträge formuliert wurden. Diese konnten weitgehende berücksichtigt werden, soweit sie die beiden Kapitel des Richtplan betrafen, welche revidiert werden. Anträge zu Anpassungen anderer Kapitel wurden zurückgestellt, um das Verfahren (insbesondere beim Bund) einfacher zu halten und den Zeitplan einhalten zu können.

Einbezug Regierungsrat

Der Gesamtregierungsrat wurde zu verschiedenen Zeitpunkten während des Erarbeitungsprozesses über den Inhalt der Vorlage informiert, zuletzt im April 2017 im Hinblick auf die öffentliche Auflage.

5.3 Zusammenarbeit und Koordination

Koordination im Rahmen KPK und Metropolitanraum Zürich

Der Austausch mit den Nachbarkantonen findet statt im Rahmen der Kantonsplanerkonferenz (KPK). Die grenzüberschreitende Diskussion der übergeordneten Zielsetzungen für die Grundzüge der Raumentwicklung erfolgte überdies im Rahmen der Erarbeitung des Raumordnungskonzepts für den Metropolitanraum Zürich (Metro-ROK). Das Metro-ROK wurde von den Raumplanungsfachstellen der Kantone Aargau, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich erarbeitet. Es weist einen Zeithorizont bis 2030 auf, dient den acht Kantonen als Orientierungsrahmen und Leitschnur für die Abstimmung und grenzüberschreitenden Fragestellungen in der Raumplanung. Das Raumkonzept des Kantons Schaffhausen entspricht im Wesentlichen den Stossrichtungen aus dem Metro-ROK. Im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung werden die Nachbarkantone ausserdem explizit zur Stellungnahme zum Richtplanentwurf eingeladen.

6 Wichtige Grundlagen

- *Agglomerationsprogramm Schaffhausen*
- *Arbeitshilfe Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen vom 11. Mai 2015*
- *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101)*
- *Berechnungstool Bauzonendimensionierung*
- *Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Bundesamt für Raumentwicklung, März 2014*
- *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Baugesetz) vom 1. Dezember 1997 (700.100)*
- *Integrale Freiraumentwicklung in der Kernagglomeration Schaffhausen. Modellvorhaben des Bundes 2014-2017.*
- *Kantonaler Leitfaden zu Solaranlagen*
- *Kantonales Inventar der Schutzzonen und Schutzobjekte*
- *Nationale Bevölkerungsprognosen 2015-2045 des Bundesamts für Statistik vom Mai 2016*
- *Prognose der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung im Kanton Schaffhausen vom 3. April 2014*
- *Raum+ Schaffhausen – Abschlussbericht vom August 2013 sowie aktualisierte Grundlagen (Gemeindegespräche) vom Frühjahr 2015*
- *RPG: Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22. Juni 1979 (SR 700)*
- *RPV: Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)*
- *Schaffhauser Mundartwörterbuch, 2003*
- *Technische Richtlinien Bauzonen (TRB), beschlossen von der BPUK am 7. März 2014 und dem UVEK am 17. März 2014*
- *Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SR 131.223)*
- *Verordnung zum Baugesetz (BauV) vom 15. Dezember 1998 (700.101)*
- *Weitere Leitfäden/Arbeitshilfe Schaffhausen*