

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative «Für eine haushälterische Nutzung des Bodens
(Bodeninitiative)»

18-96

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «Für eine haushälterische Nutzung des Bodens (Bodeninitiative)».

Die Initiative wurde am 5. September 2018 mit 1'020 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 18. September 2018 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 38 vom 21. September 2018, S. 1622). Sie hat folgenden Wortlaut:

«Das Baugesetz (SHR 700.100) wird wie folgt geändert:

Art. 3b V. Haushälterische Nutzung des Bodens (neu)

¹ *Der Kanton sorgt dafür, dass das Nichtbaugebiet möglichst in seinem gegenwärtigen Bestand erhalten bleibt. Insbesondere soll es möglichst nicht durch neue alleinstehende Bauten und Anlagen sowie durch Bodenversiegelungen und andere dauerhafte Bodenveränderungen beeinträchtigt werden.*

² *Im Baugebiet ist unter anderem mit einer verdichteten Bauweise eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen anzustreben.*

Art. 9a 2a. Landwirtschaftszone (neu)

¹ *Neue Ökonomie- und Mischgebäude sind in der Regel in bestehende Hofsiedlungen zu integrieren (Konzentrationsprinzip).*

² *Werden bestehende Bauten und Anlagen durch neue ersetzt, so sind die Altbauten zu beseitigen, soweit sie für die landwirtschaftliche Nutzung nicht betriebsnotwendig sind, kein öffentliches Interesse an deren Erhaltung besteht und der Abriss nicht unverhältnismässig ist.*

Art. 9b 2b. Speziallandwirtschaftszonen (neu)

¹ *Speziallandwirtschaftszonen sind Zonen für Bauten und Anlagen der Landwirtschaft, welche über die innere Aufstockung hinausgehen. Sie müssen an eine bestehende Bauzone anschliessen.*

² *Speziallandwirtschaftszonen dürfen insbesondere in folgenden Gebieten nicht ausgeschieden werden:*

- a) in BLN-Objekten;
- b) in schützenswerten Landschaften von kantonaler Bedeutung gemäss kantonalem Richtplan;
- c) in Biotopen von nationaler oder kantonaler Bedeutung;
- d) in weiteren vom kantonalen Richtplan zu bezeichnenden Gebieten.

³ Die Gemeinden können weitere Kriterien für das Ausscheiden von Speziallandwirtschaftszonen festlegen.

Art. 47b 6. Vermeidung von Versiegelung und Verschotterung (neu)

Die Versiegelung und die Verschotterung von Grün- und Freiflächen auf öffentlichem Grund sind mit geeigneten Massnahmen zu vermeiden.

Art. 47c 7. Bodensparende Nutzung von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungszonen (neu)

¹ Bauten in Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungszonen sind bodensparend und möglichst mehrgeschossig zu erstellen.

² Parkierungsflächen von verkehrsintensiven Einrichtungen sind unterirdisch anzuordnen. In begründeten Fällen können Ausnahmen bewilligt werden.

[Rückzugsklausel]»

I. Formelle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative ist - mit 1'020 Unterschriften - gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck. Sie will mit der Anpassung des Baugesetzes für eine haushälterische Nutzung des Bodens sorgen.

II. Materielle Prüfung

Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung obliegt die Raumplanung den Kantonen. Die Raumplanung dient gemäss der Verfassung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Demgemäss ist das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG, SR 700) ein Rahmengesetz.

Der Kanton hat die kantonalen raumplanerischen Vorschriften im Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, SHR 700.100) festgeschrieben. Im Weiteren sind im behördenverbindlichen Richtplan weitere Grundsätze und materielle Vorgaben festgehalten.

Das Ziel der Initiative «für eine haushälterische Nutzung des Bodens (Bodeninitiative)» entspricht der Verfassung und den Absichten des Kantons Schaffhausen.

III. Beurteilung der Initiative

1. Grundlagen

1.1 RPG

Das Anliegen der haushälterischen Nutzung des Bodens ist wichtig, sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzonen. Deshalb wurde dies bei der letzten Revision des RPG in Art. 1 (Zweckartikel) aufgenommen.

Das Hauptanliegen der ersten Etappe der Teilrevision des RPG ist die Siedlungsentwicklung nach innen. Die während Jahrzehnten fortgeschrittene Zersiedelung und die flächenmässige Ausdehnung der Siedlungen soll eingedämmt werden. Diese erste Revision (RPG 1) wurde von den Stimmberechtigten am 3. März 2013 mit 62,9 % Ja-Stimmen deutlich angenommen, auch im Kanton Schaffhausen. Das revidierte RPG trat am 1. Mai 2014 in Kraft.

RPG 1 verlangt, dass die Potenziale zur Siedlungsentwicklung nach innen (= Innenentwicklung) «mobilisiert» werden, indem Baulücken gefüllt, Siedlungen verdichtet und Industriebrachen umgenutzt werden. Die Kantone müssen Massnahmen zur «Baulandmobilisierung» treffen. Gleichzeitig sind überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern und Bauzonen dorthin zu verschieben, wo sie gebraucht werden. So soll der Verschleiss von Kulturland eingedämmt werden. Zugleich geht es darum, die hohen Kosten für die Erschliessung der Bauzonen mit Strassen, öffentlichem Verkehr, Wasser und Abwasser in den Griff zu bekommen.

1.2 Baugesetz

Mit Art. 4 Abs. 1bis und 1ter Baugesetz ist es neu Aufgabe des Kantons, die Siedlungsflächen zu begrenzen, mithin für eine Innenentwicklung zu sorgen. Mit der Überbauungsverpflichtung wird zudem dafür gesorgt, dass das eingezonte Land auch tatsächlich als Bauland zur Verfügung steht und damit der Hortung entgegengewirkt wird.

1.3 Kantonaler Richtplan

Die Umsetzung von RPG 1 im kantonalen Richtplan ist vom Regierungsrat verabschiedet worden und liegt zurzeit beim Kantonsrat zur Genehmigung [Anmerkung: voraussichtliche Behandlung am 10. Dezember 2018]. Der neue Richtplan (Teilrevision Kapitel Siedlung und Raumkonzept) will die Siedlungsentwicklung konsequent nach innen lenken, um die Zersiedelung zu bremsen. Dazu soll das bestehende Potenzial innerhalb des Siedlungsgebietes besser ausgeschöpft werden. Damit das Ziel einer Nutzungsintensivierung langfristig erreicht werden kann, werden neu Zieldichten (Raumnutzer pro Hektaren) – abgestuft auf die drei Raumtypen – formuliert. Im Weiteren werden Grundsätze und Handlungsanweisungen für eine qualitätsvolle Innenentwicklung festgesetzt.

2. Sachliche und politische Wertung

Art. 3b V. Haushälterische Nutzung des Bodens (neu)

Dieser Artikel ist programmatischer Natur – ist mithin keine genügende gesetzliche Grundlage für Ge- und Verbote – und gehört deshalb in einen Zweckartikel. Das Baugesetz hat keinen Zweckartikel. Jedoch sind die Grundsätze des vorgeschlagenen Artikel 3b wie erwähnt im Richtplan enthalten und für die Bauzonen neu auch im revidierten Baugesetz.

Art. 9a 2a. Landwirtschaftszone (neu)

Abs. 1 ist ganz im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts, des RPG, des Baugesetzes und des kantonalen Richtplans.

Die in Abs. 2 anvisierte Regelung, dass der Bestand an Bauten nicht ausgeweitet werden soll, ist Gegenstand der hängigen zweiten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2). Die zweite Etappe der Revision (RPG 2) konzentriert sich auf vier Bereiche: Das Bauen ausserhalb der Bauzonen, die Raumplanung im Untergrund, die Raumplanung in funktionalen Räumen und die Interessenabwägung.

Das Thema Kulturlandschutz wurde aus den Gesetzgebungsarbeiten ausgekoppelt; ein besserer Kulturlandschutz soll nun über den Sachplan Fruchtfolgeflächen erreicht werden, der überarbeitet wird. Diesen Regelungen sollte nicht vorgegriffen werden.

Art. 9b Speziallandwirtschaftszonen

Art. 16 a Abs. 3 RPG erlaubt Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen (Intensivlandwirtschaft), wenn das kantonale Recht eine entsprechende Grundlage schafft.

Im Kanton Schaffhausen hat sich das Problem bisher noch nie gestellt, obwohl die Gemeinden die Möglichkeit hätten, Intensivlandwirtschaftszonen auszuscheiden.

Dennoch enthält der kantonale Richtplan Festsetzungen zur Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen (1-1-1/6 Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone). Insbesondere werden Zonen aufgeführt, in denen von vornherein keine Intensivlandwirtschaftszonen zulässig sind. Die Aufzählung der Ausschlussgebiete geht noch weiter als die Initiative.

Die Forderung der Initiative, solche Intensivlandwirtschaftszonen an Bauzonen anzuschliessen, ist zudem problematisch. Das Aufeinandertreffen solcher emissionsträchtigen Intensivlandwirtschaftszonen auf eine Bauzone führt zwangsläufig zu Nutzungskonflikten. Solchen Lösungen können überdies andere Gesetze wie z.B. das Umweltschutz- und Tierseuchengesetz entgegenstehen.

Art. 47b Vermeidung von Versiegelung und Verschotterung (neu)

Die Vermeidung von Versiegelungen hat einen positiven Effekt auf die Hitzeentwicklung und den Oberflächenabfluss des Regenwassers, insbesondere in den Städten.

Im Kapitel Ver- und Entsorgung des kantonalen Richtplans ist dazu ein Grundsatz festgehalten, der besagt, dass versiegelte Flächen im Siedlungsgebiet nach Möglichkeit zu reduzieren sind und die Versickerung sowie die separate Ableitung von Meteorwasser zu fördern ist.

Art. 47c 7. Bodensparende Nutzung von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungszonen (neu)

Die Forderung in diesem Artikel entspricht der Forderung des haushälterischen Umgangs mit dem beschränkten Gut Boden. In der vorberatenden Kommission zur Richtplanrevision Kapitel Siedlung wurde ein zusätzlicher Planungsgrundsatz beschlossen, welcher lautet: «Parkierungsflächen sind unterirdisch oder oberhalb der Nutzungsflächen anzuordnen».

3. Würdigung und Schlussfolgerung

Grundsätzlich zielt die Initiative in die richtige Richtung, indem sie den haushälterischen Umgang mit dem Boden fördern und sicherstellen will. Genau diese Zielsetzung verfolgen die Revisionen RPG 1 und RPG 2, das Baugesetz sowie der kantonale Richtplan.

Aus folgenden Gründen lehnt der Regierungsrat die Initiative ab:

- a) Mit der Anpassung des Baugesetzes an die RPG 1 Revision sowie der Revision des Kapitels Siedlung des kantonalen Richtplans sind die Voraussetzungen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden bereits geschaffen worden.
- b) Die gesetzliche Grundlage für Ge- und Verbote ist mit der Baugesetzrevision gegeben. Im Gegensatz dazu sind die Forderungen der Initiative programmatischer Natur (Ausnahme 47c) und gehörten in einen Zweckartikel, den das Baugesetz nicht hat.
- c) Zu allen Themen der Initiative bestehen bereits Grundsätze und Handlungsanweisungen im kantonalen Richtplan.
- d) Die Initiative greift teilweise der hängigen RPG 2 Revision vor. Bevor nicht klar ist, welche Anforderungen das Bundesrecht vorsehen wird, ist es zu früh für kantonale Regelungen.
- e) Die sehr konkrete Forderung von Art. 47c ist neu als Planungsgrundsatz im Richtplan enthalten. Anlässlich der nächsten Baugesetzrevision wird eine Übernahme ins Gesetz geprüft.

Der Regierungsrat steht den Zielsetzungen der Initiative positiv gegenüber. Er ist jedoch der Meinung, dass die Initiative offene Türen einrennt.

IV. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Erwägungen sieht der Regierungsrat auch keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

V. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehältlich des Rückzuges der Initiative - gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) namentlich die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis 5. März 2019)

- a) ob er die Volksinitiative direkt dem Volk mit dem Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung zum Entscheid unterbreitet (Abstimmung innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss des Kantonsrates) oder
- b) ob er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. In diesem Falle wäre ein konkreter Gesetzesentwurf innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat abschliessend zu behandeln. Die Volksabstimmung hätte spätestens nach weiteren sechs Monaten stattzufinden.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren «Für eine haushälterische Nutzung des Bodens (Bodeninitiative)» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 4. Dezember 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger