

# Raumplanung und wirtschaftliche Entwicklung in Schaffhausen

*schaffhauser architektur forum*

*Wachstum und Entwicklung*

*Schaffhausen, 25. April 2013*

*Daniel Müller-Jentsch*

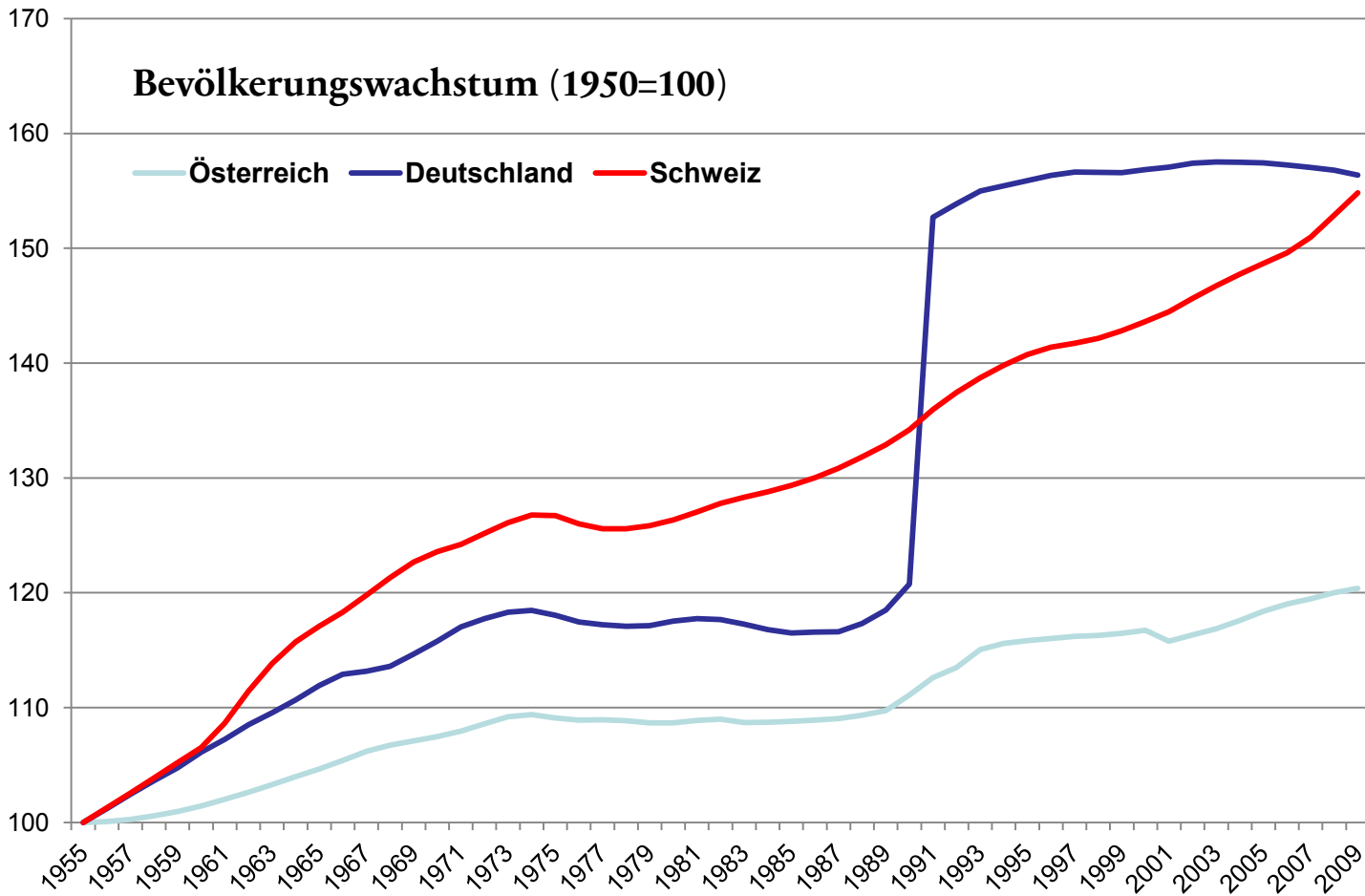
*Projektleiter, Avenir Suisse*

# Bevölkerungs- und Siedlungswachstum in der Schweiz

---

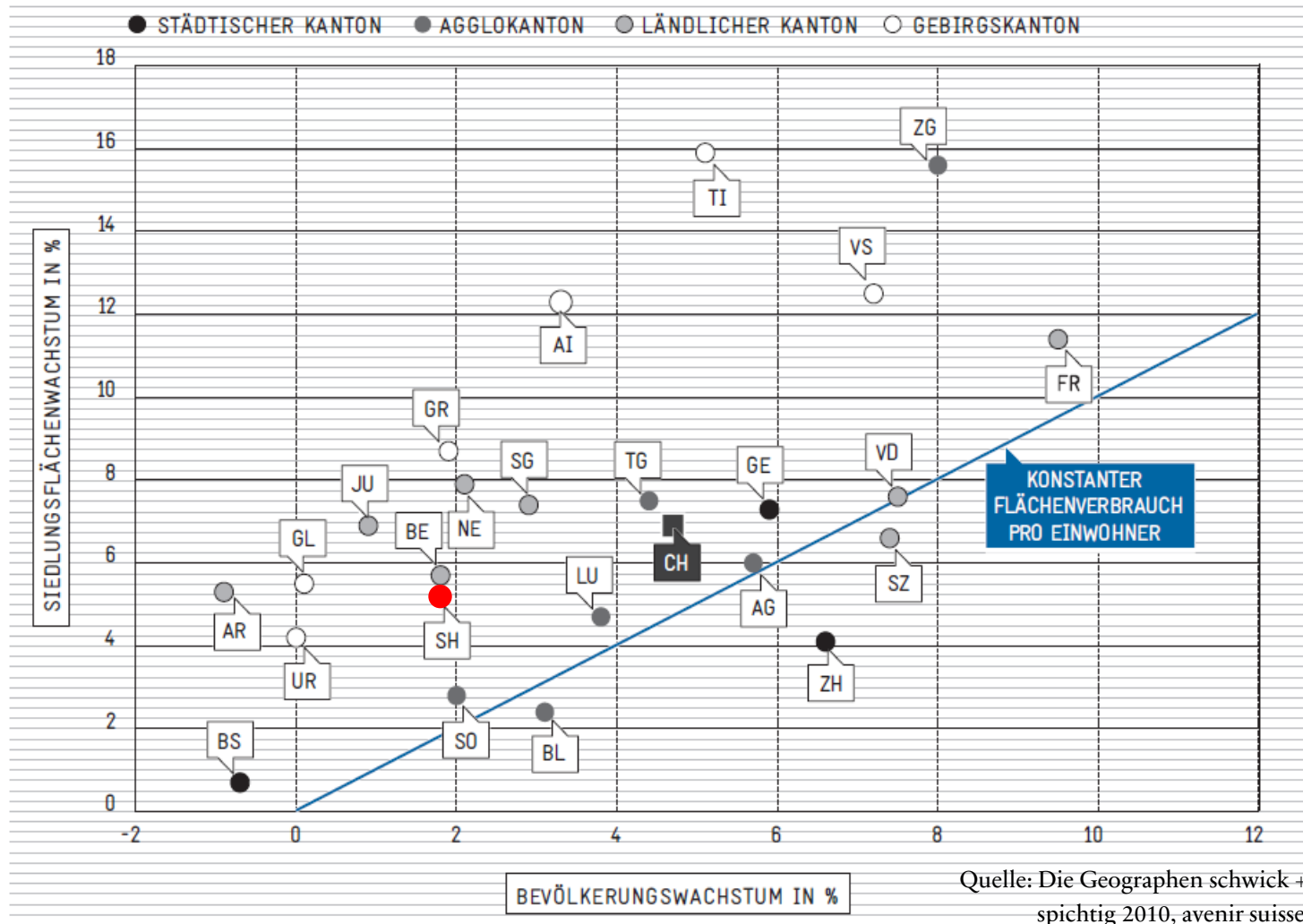
- In den letzten 30 Jahren nahm die Bevölkerung um 1,5 Mio. zu
  - Im langjährigen Durchschnitt ein Wachstum von 50'000/Jahr
  - Jedes Jahr muss eine Stadt der Grösse Luganos neu gebaut werden
  - Gleichzeitig steigt Flächenverbrauch pro Kopf
- Trend: 9-Millionen-Schweiz bis 2030 wahrscheinlich
- Kanalsierung des Siedlungswachstums als zentrale Herausforderung der Schweizer Raumplanung

# Bevölkerungswachstum: Wie die Schweiz eine ganze «DDR» integrierte (aber ohne Ausdehnung des Territoriums)



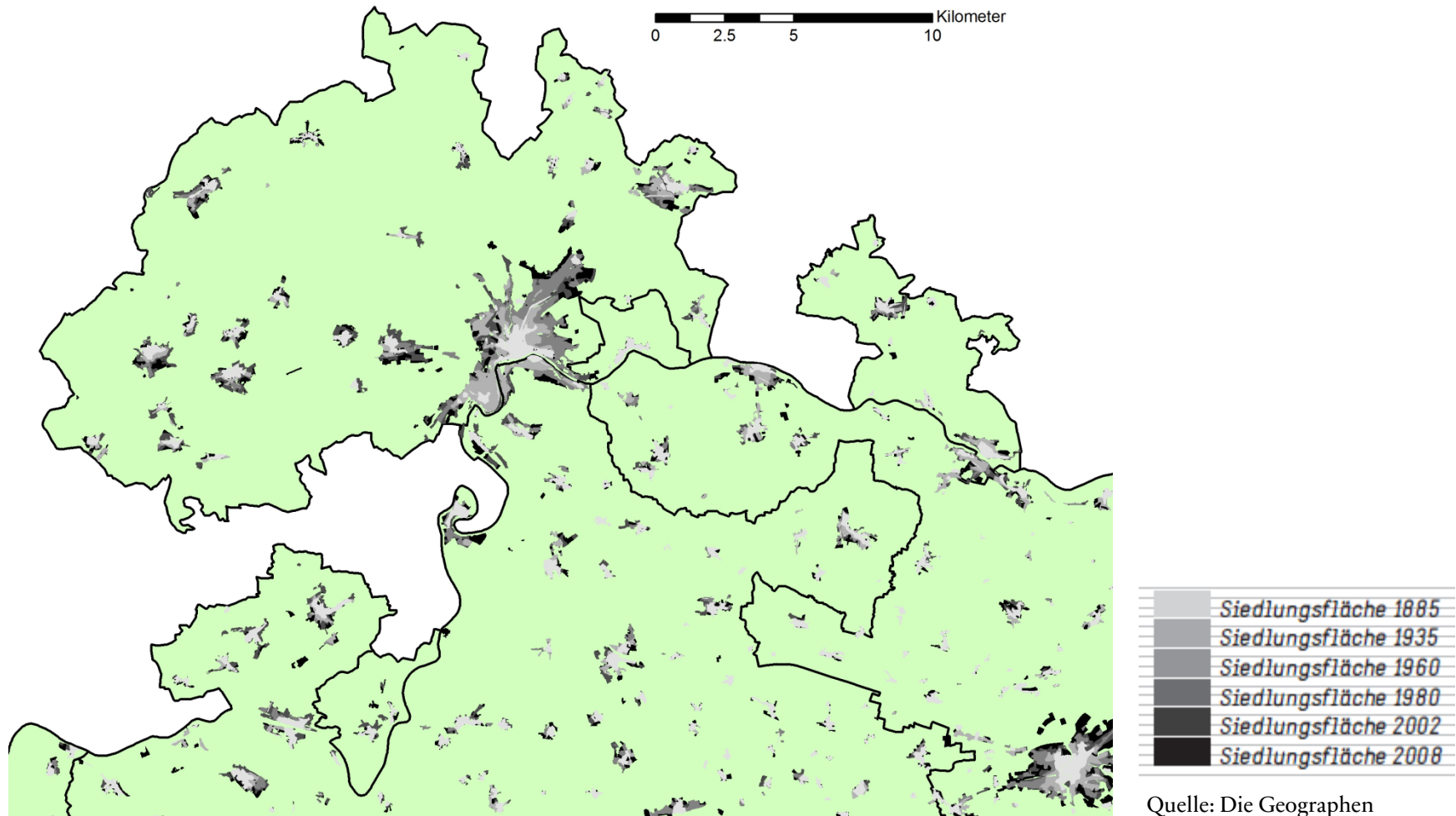
Quelle: avenir suisse

# In 23 Kantonen wächst die Siedlungsfläche schneller als die Bevölkerung (2002-2008, kumulativ)



# Siedlungswachstum im Kanton Schaffhausen

---



Quelle: Die Geographenschwicker + Spichtig 2010

# Fehler anderer Agglomerationskantone vermeiden

---

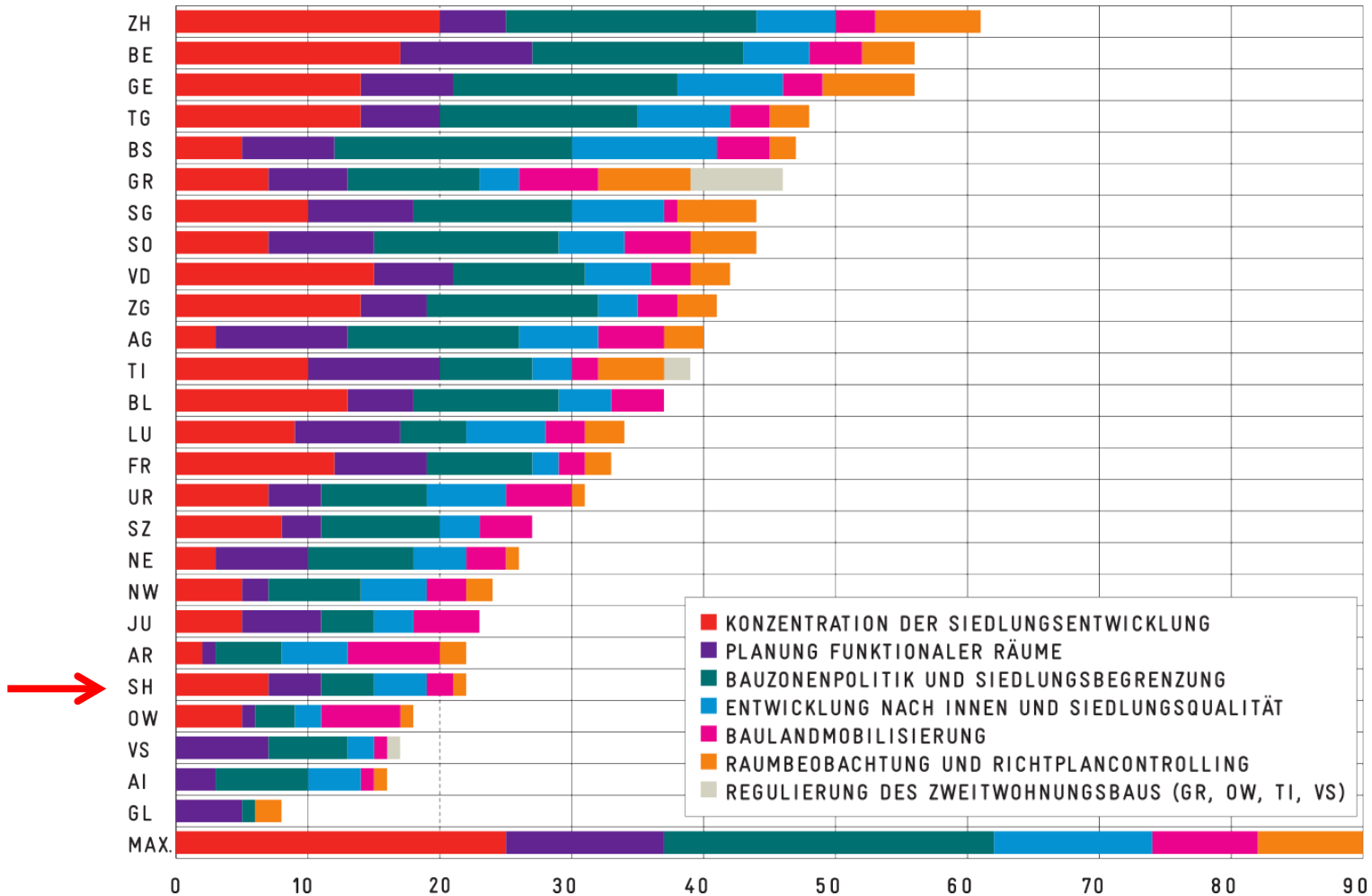
- **SH hat kompakte Siedlungen mit klar identifizierbaren Ränder. Andere Agglokantone (z.B. AG) sind hingegen stark zersiedelt.**
  - **Naturnahe Landschaftsräume und typische Kulturlandschaften sind noch weitgehend erhalten.**
  - **Sehr schöne historische Ortsbilder. Andere Agglokantone haben amorphe Ortsbilder («Siedlungsbrei»).**
  - **SH hat eine hochwertige traditionelle Baukultur (Riegelhäuser).**
- **Attraktive Orts- und Landschaftsbilder als Standortkapital.**
- **In anderen Agglokantonen sind diese Qualitäten verloren gegangen.**

# Das «kleine Paradies» und sein Dilemma

---

- **Das Dilemma des «kleinen Paradieses» im Standortwettbewerb:**
    - Man wirbt mit intakte Landschaften und traditionelle Ortsbilder
    - Zweck der Werbung ist Zuzug, Wachstum, Veränderungsdynamik
    - Genau dies unterminiert die Standortqualitäten
  - **Wie sich das Dilemma auflösen lässt:**
    - Nicht zu sehr auf quantitatives «Breitenwachstum» setzen
    - Standortkapital (Landschaften, Ortsbilder) nicht verschleissen
    - ... sondern nachhaltig bewirtschaften
- **Das kleine Paradies braucht eine griffige Raumplanung, wenn es seinen Markenkern trotz Zuzugs bewahren möchte.**

# Kantonsmonitoring Raumplanung: Gesamtranking zur Effektivität der kantonalen Siedlungssteuerung



Quelle: Avenir Suisse, Kantonsmonitoring Raumplanung



# Ergebnisse des AvS-Kantonsmonitorings für Schaffhausen

---

- **Fünftletzter Rang unter den 26 Kantonen (Stand 2010)**
  - **Dies bedeutet: Auf kantonaler Ebene gibt es nur ein schwaches Instrumentarium zu Steuerung der Siedlungsentwicklung**
  - **Dank geringen Siedlungsdrucks bisher wenig problematisch**
  - **Aber nun steht ein «Agglomerationsschub» bevor:**
    - Verbesserte Verkehrsanbindung (A4, S-Bahn, Halbstundentakt)
    - Steuerpolitik zum Anziehen von Ew. und Firmen (85-90'000 Ew. als Ziel)
    - Positionierung als Wohnkanton («Kleines Paradies»)
- Schaffhausen braucht ein griffigeres Instrumentarium.**

# Richtplanrevision Schaffhausen: Wichtige Neuerungen

---

- **Definition einer Zentrenstruktur**
  - **Höhere Anforderungen für Neueinzonungen**
  - **Klarere Vorgaben zur Verdichtung**
  - **Entwicklungsschwerpunkte Wohnen und Arbeiten**
  - **Kooperationsräume zur überörtlichen Abstimmung der Siedlungsentwicklung zwischen Gemeinden (noch zu definieren)**
  - **Siedlungsbegrenzungslinien (müssen noch festgelegt werden)**
- **Deutliche Verbesserung des Instrumentariums.**
- **Aber wichtige Details müssen noch konkretisiert werden.**

# RPG-Revision: Eckpunkte der Gesetzesvorlage

---

- **Präzisere Regeln zur Siedlungssteuerung:**
  - Kompakt halten, gezielt nach innen verdichten, Ausdehnung begrenzen
- **Verbindlichere Regeln für Bauzonendimensionierung:**
  - Massnahmen zur Baulandmobilisierung ergreifen, bevor neu eingezont wird
  - Massnahmen zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen
  - Bauzonen sollen über Gemeindegrenzen abgestimmt werden
- **Mehrwertabgabe bei Neueinzonung:**
  - Mindestabschöpfung von 20% des Planungsmehrwerts
- **Klarere Vorgaben für kantonale Richtpläne:**
  - Verbindlichere Regeln zu Inhalt und Form (bisher zu grosse Varianz)
  - Aussagen zu Gesamtgrösse, Verteilung und Erweiterung des Siedlungsgebietes

# RPG-Revision als Reformimpuls für Schaffhausen

---

- **Richtplanrevision setzt einen Grossteil der RPG-Anforderungen um**
  - **Technische Richtlinien zur Bauzonendimensionierung werden SH helfen, eigene Richtplan-Regelungen zu konkretisieren**
  - **Einführung der Mehrwertabgabe:**
    - Ökonomisch und planerisch sinnvolles Instrument
    - Abschöpfung bei Neueinzonungen, eventuell auch bei Auf-/Umzonungen
    - Mögliches Instrument zum Bauzonenabtausch in den Kooperationsräumen
  - **RPG-Revision stärkt das Instrument des kantonalen Richtplans**
- RPG- und Richtplan-Revision sind gut miteinander verzahnt.**

# Bauzonenabtausch aus wirtschaftlicher Sicht

---

- **Das Problem aus ökonomischer Perspektive:**
    - Bauland eine zentrale Ressource für die wirtschaftliche Entwicklung von SH
    - Netto aufgrund der RPG-Revision kaum mehr Ausdehnung möglich
    - Knappe Ressource so einsetzen, dass gesamtwirtschaftlicher Nutzen maximiert
  - **Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Bauzonenreserven ist für den Kanton dort am höchsten, wo ...:**
    - ... der Bodenwert hoch ist (d.h. in zentralen Lagen)
    - ... hohe bauliche Dichten möglich/erwünscht sind (d.h. in zentralen Lagen)
    - ... infrastrukturelle Folgekosten gering (d.h. zentrale Lagen, Verkehrsachsen)
    - ... langfristig hohe Wertschöpfung/Steuereinnahmen (d.h. in zentraler Lage)
- **Wünschenswert wäre teilweise Verschiebung der Bauzonenreserve.**
- **Finanzielle Abgeltung, z.B. über Finanzausgleich.**

# Wie weiter für die Raumplanung in Schaffhausen?

---

- **Richtplanrevision rasch abschliessen**
- **Ausstehende Dinge konkretisieren:**
  - Kooperationsräume und Kooperationsmechanismen
  - Regeln zur Bauzonendimensionierung
  - Siedlungsbegrenzungslinien festlegen
- **Mehrwertabgabe einführen und als Mechanismus zum Bauzonenabtausch (auch zwischen Gemeinden) nutzen**
  - Abschöpfungsquote von 40% sinnvoll (teilweise auch bei Aufzonungen)
  - Re-Allokation fehlplatzierter Bauzonen auch im Interesse der Wirtschaft
- **Umsetzung RPG-/Richtplanrevision erfordert mehr Kapazitäten im Planungsamt: Mit <1 VZÄ ist SH im Kantonsvergleich unterdotiert**

# Schlussfolgerungen

---

- **Moderates Wachstum für Schaffhausen möglich und sinnvoll.**
- **Standortqualitäten dabei nicht verschleissen sondern pflegen:**
  - Traditionelle Ortsbilder und Kulturlandschaften als Standortkapital
  - Urbane Qualitäten der Stadt Schaffhausen durch Verdichtung stärken
- **Eine griffige Raumplanung: Kernkompetenz des kleine Paradieses.**
- **Dies erfordert Gestaltungswillen des Kantons bez. der räumlichen Entwicklung *und* Kooperationsbereitschaft zwischen Gemeinden.**
- **RPG- und Richtplanrevision gehen Hand in Hand.**
- **Umsetzung wird jedoch in den nächsten Jahren viel Arbeit geben.**
- **Dafür müssen auch personellen Ressourcen aufgestockt werden.**

---

# Zusatzfolien



# Ökonomische Argumente für eine Mehrwertabgabe

---

- Planungsmehrwert entsteht durch einen staatlichen Planungsakt (ökonomisch gesehen eine «Rente» = unverdientes Einkommen)
- Durch Einzonung Preissprung von 10 CHF/m<sup>2</sup> auf 100-1500 CHF/m<sup>2</sup>
- Preissprung wird durch Bäuerliches Bodenrecht erhöht: Preise für Landwirtschaftland durch den Staat künstlich nach unten reguliert
- Eingezontes Land gehört vorwiegend Landwirten und somit profitiert nur ein kleiner Teil der Bevölkerung (4 % der Bev.)
- Bei *Rückzonungen* muss Wertminderung vom Staat entschädigt werden: Asymmetrie zwischen Privatisierung von *Planungsmehrwert* und Sozialisierung von *Planungsminderwert*
- Geringere Rente reduziert politischen Druck auf Gemeinden neues Bauland einzuzonen (weniger Anreiz zum «Rent-seeking»)

# Effektivere Instrumente zur Siedlungssteuerung sind nötig

---

- **Avenir Suisse Kantonsmonitoring Raumplanung:**
    - Daten zur Siedlungsentwicklung in den 26 Kantonen
    - Vergleich von 32 Instrumenten zur Siedlungssteuerung
    - Best Practice-Analyse und Ranking der Kantone
  - **Ergebnisse des Kantonsmonitorings:**
    - Grosse Varianz zwischen den Kantonen (von GL:8 bis ZH:61)
    - Einige Kantone ohne effektive Siedlungssteuerung
    - Erhebliche Vollzugsdefizite (z.B. Bauzonenpolitik)
- **Bisherige Instrumente des RPG von 1980 unzulänglich.**
- **Verbindlichere Mindeststandards auf Bundesebene nötig.**

# Kantonale Instrumente zur Siedlungssteuerung

## INSTRUMENTE ZUR SIEDLUNGSSTEUERUNG

### Konzentration der Siedlungsentwicklung (25 Punkte)

- Räumliche Festlegung von Zentren und Entwicklungsachsen
- Darauf bezogene Handlungsanweisungen und Strategien
- Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte
- Räumliche Differenzierung der Bauzonenpolitik
- Gezielte Nachverdichtung in Zentrumsgebieten
- Kopplung von Siedlungsentwicklung und Verkehr
- Standortentscheidungen für öffentliche Hochbauten
- Regeln für verkehr-intensive Einrichtungen

### Planung funktionaler Räume (12 Punkte)

- Anträge für Agglomerationsprogramme des Bundes
- Zusätzliche kantonale Massnahmen zur Agglomerationsplanung
- Planungsmechanismen für andere funktionale Räume
- Kantonsübergreifende Planung funktionaler Räume
- Finanzielle Unterstützung des Kantons für Gemeindefusionen

### Bauzonenpolitik und Siedlungsbegrenzung (25 Punkte)

- Siedlungsbegrenzungslinien und Siedlungstrenngürtel
- Kantonale Genehmigungspraxis bei Einzonungen
- Detaillierte Handbücher und Vollzugshilfen für die Gemeinden
- Subsidiär: Kantonsweite Festlegung des Siedlungsgebiets
- Lösungsansätze zum Umgang mit überdimensionierten Bauzonen
- Siedlungsbegrenzende Instrumente aus dem Sachgebiet «Landschaft»
- Kantonale Regeln zur Abschöpfung von Planungsmehrwert

### Entwicklung nach innen und Siedlungsqualität (12 Punkte)

- Kantonale Massnahmen zur Erschliessung von Brachen
- Aufwertung und Verdichtung von Bahnhofsgebieten
- Kantonaler Schutz historischer Ortsbilder (ISOS)
- Weitere Projekte oder Massnahmen zur inneren Entwicklung
- Regeln und Vorschriften zur inneren Entwicklung

«GROBSTEUERUNG»

«FEINSTEUERUNG»

### Baulandmobilisierung (8 Punkte)

- Flächendeckende und aktuelle Erfassung von Baulandreserven
- Gesetzliches oder vertragliches Kaufrecht bei Nichtbebauung
- Baulandumlegungen auf Gemeindeebene
- Besteuerung unbebauter Grundstücke nach Verkehrswert

### Zweitwohnungspolitik\* (10 P.)

- \* Nur berücksichtigt in Kantonen mit > 25% Zweitwohnungsanteil

### Raubeobachtung und Richtplancontrolling (8 Punkte)

- Systematische Raubeobachtung
- Formalisiertes Richtplancontrolling

# Kantonsmonitoring: Gesamtranking Punktetabelle (1)



	Max.	Mittel	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
	90	34,30	40	16	22	56	37	47	33	56	8	39	23	34	26	24	18	44	22	44	27	48	37	31	42	16	41	61
<b>Konzentration der Siedlungsentwicklung</b>	25	8,15	3	0	2	17	13	5	12	14	0	7	5	9	3	5	5	10	7	7	8	14	10	7	15	0	14	20
Räumliche Festlegung von Zentren und Entwicklungsachsen	2	1,6	1	0	2	2	2	-	2	2	0	2	2	2	0	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2
Darauf bezogene Handlungsanweisungen und Strategien	3	1,16	0	0	0	3	0	-	0	2	0	3	0	3	0	0	1	1	2	1	0	3	1	2	2	0	2	3
Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte	3	1,38	1	0	0	3	2	0	2	0	0	2	1	1	1	2	2	3	1	1	2	2	2	1	3	0	2	2
Räumliche Differenzierung der Bauzonenpolitik	7	1,2	0	0	0	2	5	-	3	5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	2	0	4	5
Gezielte Nachverdichtung in Zentrumsgebieten	2	0,42	0	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	2	0	0	2
Kopplung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung	4	1,19	1	0	0	4	1	2	2	2	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	2	2	2	0	1	3
Standortentscheidungen für öffentliche Hochbauten	2	0,48	0	0	0	1	0	-	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	2	2
Regeln für verkehrsintensive Einrichtungen	2	0,88	0	0	0	2	2	2	2	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	2	2	2	2	0	0	0	1	1
<b>Planung funktionaler Räume</b>	12	5,81	10	3	1	10	5	7	7	7	5	6	6	8	7	2	1	8	4	8	3	6	10	4	6	7	5	5
Anträge für Agglomerationsprogramme des Bundes	2	1,62	2	0	1	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	0	2	2	2	1	2	2	0	2	2	2	2
Zusätzliche kantonale Massnahmen zur Agglomerationsplanung	3	0,92	2	0	0	3	1	3	1	2	0	0	1	2	2	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	1	1
Planungsmechanismen für andere funktionale Räume	3	1,23	2	3	0	1	0	0	2	1	2	0	1	1	2	0	1	2	0	2	2	1	2	3	2	1	1	0
Kantonsübergreifende Planung funktionaler Räume	2	1	2	0	0	2	2	2	1	2	1	2	0	1	0	0	0	2	0	2	0	0	1	1	1	2	1	1
Finanzielle Unterstützung des Kantons für Gemeindefusionen	2	1,04	2	0	0	2	0	0	1	0	2	2	2	2	1	0	0	2	2	2	0	1	2	0	1	2	0	1
<b>Bauzonenpolitik und Siedlungsbegrenzung</b>	25	9,62	13	7	5	16	11	18	8	17	1	10	4	5	8	7	3	12	4	14	9	15	7	8	10	6	13	19
Siedlungsbegrenzungslinien und Siedlungstrenggürtel	7	2,15	3	4	3	2	4	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	3	1	4	2	5	1	3	0	1	7	7
Ablehnung von Einzonungen wg. kant. Entwicklungsvorstellungen	2	1,08	2	0	0	2	0	-	2	2	0	2	0	0	1	0	2	2	0	1	2	2	0	1	2	2	0	2
Ablehnung von Einzonungen wg. Landschafts- und Ortsbildschutz	2	1,28	2	1	0	2	2	-	2	2	0	2	1	0	1	0	0	2	0	2	2	2	2	1	2	2	0	2
Ablehnung von Einzonungen wg. mangelnder ÖV-Erschliessung	2	0,68	0	0	0	2	0	-	2	2	0	0	0	0	1	0	0	2	0	1	2	1	0	1	1	0	0	2
Detaillierte Handbücher und Vollzugshilfen für Gemeinden	1	0,36	1	0	0	1	1	-	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1
Subsidiär: Siedlungsgebiet kantonsweit festgelegt	14	2,23	0	0	0	0	0	14	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	10	14
Lösungsansätze zum Umgang mit überdimensionierten Bauzonen	2	0,52	1	0	1	2	0	-	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	2
Siedlungsbegrenzende Instrumente im Sachgebiet Landschaft	5	2,4	4	2	1	3	4	-	1	3	0	3	3	1	1	3	0	3	3	4	1	5	3	2	4	1	2	3
Kantonale Regeln zur Abschöpfung von Planungsmehrwert	4	0,46	0	0	0	2	0	4	0	0	0	1	0	0	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

# Kantonsmonitoring: Gesamtranking Punktetabelle (2)



	Max.	Mittel	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
	90	34,19	39	16	22	56	37	47	33	56	8	38	23	34	25	24	18	44	22	44	27	48	37	31	42	16	41	61
<b>Entwicklung nach innen und Siedlungsqualität</b>	12	4,85	6	4	5	5	4	11	2	8	0	3	5	6	4	5	2	7	4	5	3	7	3	6	5	2	3	6
Kantonale Massnahmen zur Erschliessung von Brachen	2	0,65	0	0	0	2	0	2	0	1	0	0	0	1	1	2	0	2	0	1	1	0	0	2	2	0	0	0
Aufwertung und Verdichtung von Bahnhofsgebieten	2	0,5	0	0	0	0	2	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	2	1	0	0	2	1	1	0	0	0	0
Kantonaler Schutz historischer Ortsbilder (ISOS)	2	1,42	2	1	2	1	1	2	2	2	0	1	2	1	2	2	1	2	2	2	1	2	1	0	1	2	1	1
Weitere Projekte oder Massnahmen zur inneren Entwicklung	4	1,35	3	2	2	2	0	4	0	3	0	1	1	1	1	0	1	1	1	2	1	1	0	2	2	0	1	3
Regeln und Vorschriften zu innerer Entwicklung	2	0,73	1	1	1	0	1	2	0	2	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	1	2
<b>Baulandmobilisierung</b>	8	3,31	5	1	7	4	4	4	2	3	0	6	3	3	3	3	6	1	2	5	4	3	2	5	3	1	3	3
Flächendeckende und aktuelle Erfassung von Baulandreserven	3	2,12	3	0	3	1	3	3	0	3	0	3	3	3	2	3	3	1	2	2	3	2	2	3	1	0	3	3
Gesetzliches oder vertragliches Kaufrecht bei Nichtbebauung	3	0,56	0	0	3	2	0	-	1	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0
Baulandumlegungen auf Gemeindeebene	1	0,24	1	0	0	0	0	-	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0
Besteuerung unbebauter Grundstücke nach Verkehrswert	1	0,42	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0
<b>Raumbeobachtung und Richtplancontrolling</b>	8	2,77	3	1	2	4	0	2	2	7	2	7	0	3	1	2	1	6	1	5	0	3	5	1	3	0	3	8
Systematische Raumbeobachtung	5	1,73	2	1	2	2	0	1	1	4	2	4	0	1	1	2	0	4	0	3	0	1	5	1	1	0	2	5
Formalisiertes Richtplancontrolling	3	1,04	1	0	0	2	0	1	1	3	0	3	0	2	0	0	1	2	1	2	0	2	0	0	2	0	1	3
Zweitwohnungspolitik*	10	2,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-

\*Nur berücksichtigt bei Kantonen mit über 25% Zweitwohnungsanteil