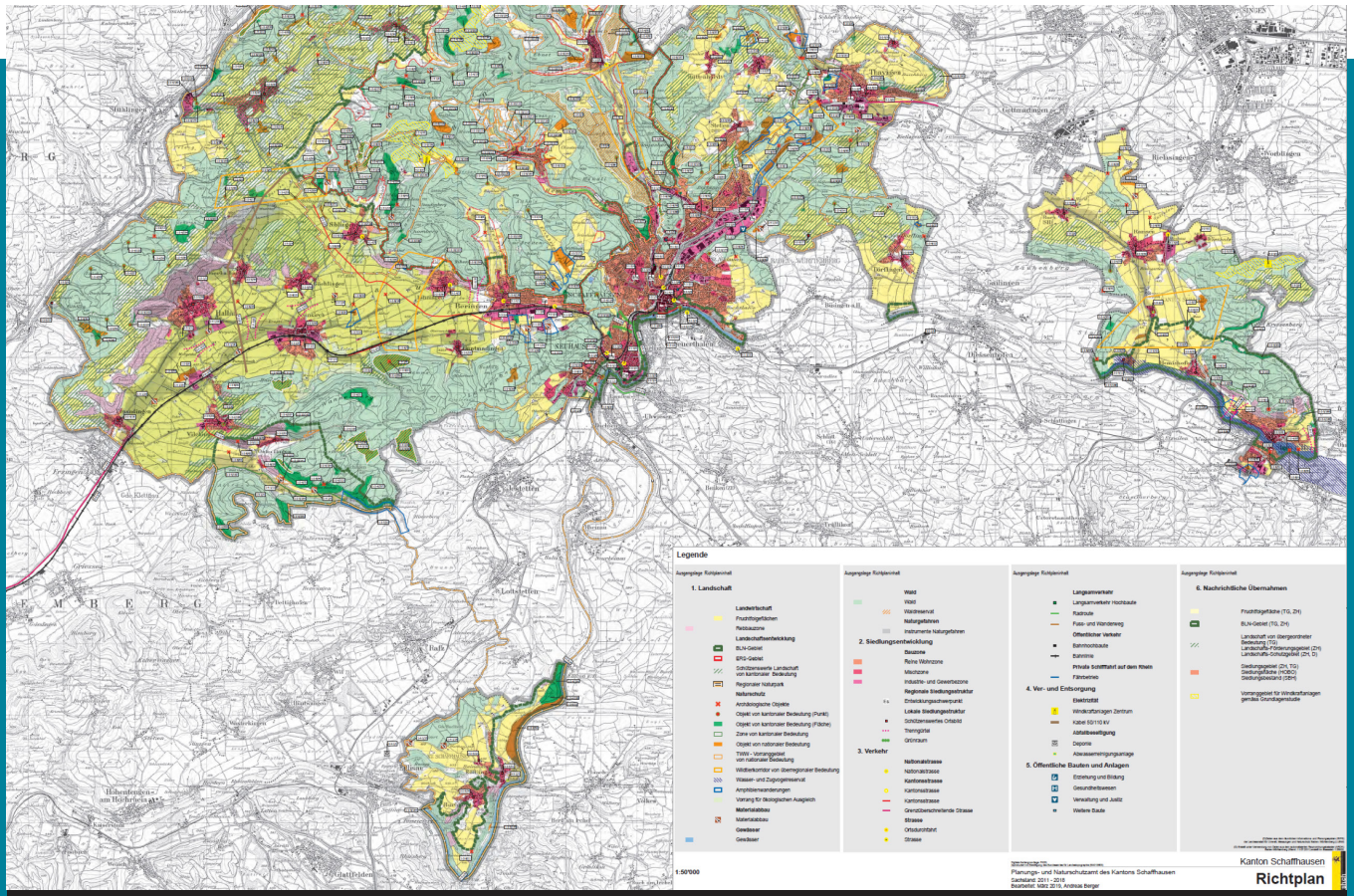
ETH zürich

MAS DAS CAS Raumplanung Spatial Planning




# Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen:

## einfacher, schneller, gut - Empfehlungen zur Verfahrensoptimierung

### MAS-Programm in Raumplanung 2017/19

Thesis

Autorin: Nina Dajcar

Referent: Prof. em. Dr. Bernd Scholl
Koreferentin: Susanne Gatti, Kantonsplanerin Schaffhausen

Juli 2019

NSL Netzwerk Stadt und Landschaft
Network City and Landscape

***Titelbild:*** Auszug aus dem Richtplan des Kantons Schaffhausen (Richtplankarte 2019).

Das vorliegende Dokument ist eine Einzelarbeit im Rahmen der Weiterbildungsprogramme in Raumplanung der ETH Zürich. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen müssen sich nicht zwingend mit der Haltung der verantwortlichen Referentinnen und Referenten sowie der ETH Zürich decken.

***Dank***

Für die Hinweise und die Unterstützung bei der Erarbeitung dieser Master-Thesis gilt mein Dank zunächst meinem Referenten Prof. em. Dr. Bernd Scholl. Besonderen Dank geht an meine Koreferentin Susanne Gatti, Kantonsplanerin von Schaffhausen. Ihre langjährige Erfahrung in Richtplanverfahren, ihre hervorragende Kenntnis des Kantons Schaffhausen und ihre Bereitschaft, ihr Wissen weiter zu geben, waren sehr wertvoll.

Gerne bedanke ich mich bei sämtlichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die mir neben den beiden bereits genannten Personen in Experteninterviews wichtige Informationen vermittelten und deren Denkanstösse sehr hilfreich waren. Es sind dies: Martin Kessler, Regierungsrat des Kantons Schaffhausen; Dr. Heidi Z'graggen, Regierungsrätin des Kantons Uri; Markus Kägi, alt Regierungsrat des Kantons Zürich; Marco Achermann, Kantonsplaner des Kantons Uri; Benjamin Meyer, Leiter der kantonalen Richtplanung im ARE Kanton Zürich und Dr. Reto Nebel, EBP. Kantonsratssekretärin Claudia Indermühle danke ich für Ihre Auskünfte.

Dr. Anita Grams und Dr. Reto Nebel danke ich für die wertvollen Hinweise bei der Erstellung der Disposition für diese Arbeit und Philipp Neff für die Unterstützung bei der Gestaltung des Titelbildes. Roman Streit danke ich für die Organisation der Zwischenpräsentationen und die hilfreiche Unterstützung. Für das Lektorat danke ich Katharina Frischknecht.

Schliesslich gilt mein Dank meinem Arbeitgeber, dem Baudepartement des Kantons Schaffhausen. Regierungsrat Martin Kessler, Departementssekretär Patrick Spahn und das ganze Team haben mir mit ihrem Entgegenkommen, ihrer Unterstützung und ihrer Flexibilität ermöglicht, die notwendige Zeit für das Verfassen dieser Arbeit zu finden.

# Kurzfassung

MAS-Programm in Raumplanung 2017/19
Thesis

**Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen: einfacher, schneller, gut.**
**Empfehlungen zur Verfahrensoptimierung.**

Nina Dajcar, Dr. iur.

Referent: Prof. em. Dr. Bernd Scholl, IRL ETH Zürich
Koreferentin: Susanne Gatti, Kantonsplanerin Kanton Schaffhausen
Juli 2019

***Kurzfassung:***

Ausgangspunkt dieser Untersuchung bildet die These «Das Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen dauert zu lange. Es muss vereinfacht werden, damit der Richtplan seine Funktion erfüllen kann.»

Der Richtplan ist für die Kantone das zentrale Raumplanungsinstrument zur Koordination verschiedener raumrelevanter Nutzungsinteressen und zur Umsetzung der kantonalen räumlichen Strategie. Mit den «Vororientierungen», «Zwischenergebnissen» und «Festsetzungen» ist es möglich, unterschiedliche Planungsstände abzubilden, Konflikte frühzeitig zu erkennen oder die politische Diskussion über Themen zu lancieren.

Die Vorbereitungsphase ist für den anschliessenden formellen Richtplanprozess von grosser Bedeutung. Informelle Verfahren dienen dazu, dass die erarbeiteten Inhalte belastbar und breit abgestützt sind. Die Phase der Vernehmlassung und Festsetzung des Richtplans durch den Regierungsrat kann nur zügig durchgeführt werden, wenn nebst der guten Vorbereitung ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen und die erforderlichen Arbeiten vorausschauend organisiert werden. Um dies zu erleichtern, sind regelmässig durchgeführte Richtplanverfahren von grossem Vorteil. Die politische Diskussion erfolgt heute hauptsächlich in den Spezialkommissionen des Kantonsrates. Die Schaffung einer ständigen Kommission für Raumplanung hätte positive Auswirkungen. Der Kanton Schaffhausen kennt neben dem Standardverfahren auch das Verfahren der «kleinen Änderung». Diese benötigt keine Genehmigung des Kantonsrats, weshalb das Verfahren weniger Zeit beansprucht als das Standardverfahren. Diese Möglichkeit der kleinen Änderung wurde bislang selten genutzt, bietet jedoch Chancen.

Das Richtplanverfahren kann optimiert werden: Die für das anschliessende formelle Verfahren sehr wichtige Vorbereitung soll mit informellen Verfahren geschickt genutzt und eine ständige Kantonsratskommission geschaffen werden. Der Richtplan wird in einem regelmässigen Rhythmus angepasst und der Regierungsrat nutzt die Möglichkeiten, die ihm das Verfahren der «kleinen Änderung» eröffnet. Er nutzt den Richtplan aktiv als strategisches Planungsinstrument.

***Zitierungsvorschlag:***
Dajcar Nina (2019): Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen: einfacher, schneller, gut. Empfehlungen zur Verfahrensoptimierung. Thesis im MAS-Programm in Raumplanung ETH Zürich. Zürich.

# Inhalt

*Kurzfassung* 3
*Inhalt* 4
*Abbildungsverzeichnis* 6
*Tabellenverzeichnis* 6
*1 Einleitung* 7
*2 Methode* 9
*3 Rahmenbedingungen* 11
**3.1 Aufgabe und Inhalte des Richtplans** 11
**3.2 Das Richtplanverfahren** 15
3.2.1 Phase I: Vorbereitung des Richtplaninhalts 16
3.2.2 Phase II: Vernehmlassung und Festsetzung 17
3.2.3 Phase III: Genehmigung durch den Kantonsrat 18
3.2.4 Phase IV: Genehmigung durch den Bund 19
**3.3 Blick nach Schaffhausen** 19
3.3.1 Herausforderungen für die Raumplanung 19
3.3.2 Hinweise zur Staatsorganisation 26
*4 Dauer der Richtplanverfahren* 27
**4.1 Überblick über die untersuchten Verfahren** 27
**4.2 Phase I: Vorbereitung des Richtplaninhalts** 28
**4.3 Phase II: Vernehmlassung und Festsetzung** 29
**4.4 Phase III: Genehmigung durch den Kantonsrat** 30
**4.5 Phase IV: Genehmigung durch den Bund** 31
**4.6 Zusammenfassende Übersicht** 32
*5 Ursachen und Lösungsansätze* 34
**5.1 Phase I: Vorbereitung des Richtplaninhalts** 34
**5.2 Phase II: Vernehmlassung und Festsetzung** 39
**5.3 Phase III: Genehmigung durch den Kantonsrat** 42
**5.4 Phase IV: Genehmigung durch den Bund** 45
**5.5 Phasenübergreifende Ursachen und Ansätze** 45
**5.6 Zusammenfassende Übersicht** 47
*6 Verfahrensoptimierung* 49
**6.1 Vorbereitung geschickt nutzen** 49
**6.2 Ständige Kommission schaffen** 50
**6.3 Regelmässiger Richtplanverfahren-Rhythmus** 51
**6.4 «kleine Änderungen» einsetzen** 53
**6.5 Richtplan aktiv nutzen** 55
*7 Diskussion* 57
**7.1 Schlussfolgerungen** 57
**7.2 Offene Fragen** 61
**7.3 Ausblick** 62

***Anhang*** ***63***
**Quellen** **63**
Experteninterviews 63
Publizierte Richtpläne / Richtplankapitel 63
Literatur 64
Rechtsgrundlagen 70
Glossar und Abkürzungsverzeichnis 71
**Weiterführende Unterlagen** **73**
**A. Kantonsvergleich** **73**
**B. Detailauswertung untersuchte Richtplanverfahren** **74**
Phase I: Abschätzung der Dauer der Vorbereitungsphase 74
Phase II: Dauer der öffentlichen Mitwirkung 76
Phase II: Öffentliche Mitwirkungen − Inhalte der Einwendungen 76
Phase II: Vorprüfung durch den Bund 78
Phase II: formelle Koordination mit anderen Behörden 78
Phase II: gesamte Dauer 79
Phase III: Beratungen im Kantonsrat 80
Phase IV: Genehmigung durch den Bund 81
**C. Fragen für Experteninterviews** **83**
Interview 1 83
Interview 2 84
Interview 3 85
Interview 4 86
Interview 5 86
Interview 6 86
Interview 7 87

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Siedlungstrenngürtel. ..... 12
Abbildung 2: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Windenergie. ..... 14
Abbildung 3: Übersicht über das Planungssystem der Schweiz. ..... 15
Abbildung 4: Schematische Darstellung des Richtplanverfahrens mit den Phasen I−IV. ..... 16
Abbildung 5: Raumkonzept Kanton Schaffhausen. ..... 20
Abbildung 6: Einwohner- und Flächenanteile der Kantone. ..... 21
Abbildung 7: Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner in den 26 Gemeinden. ..... 22
Abbildung 8: Blick auf Osterfingen (Gemeinde Wilchingen) und den Südranden/Wannenberg. ..... 24
Abbildung 9: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Materialabbau. ..... 24
Abbildung 10: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Verkehrsanbindung nach Deutschland. ..... 26
Abbildung 11: Zeitliche Verteilung der untersuchten Richtplanverfahren, Phasen II−IV. ..... 28
Abbildung 12: Zeitliche Verteilung der Richtplanverfahren, gesamthaft mit Phasen I−IV. ..... 28
Abbildung 13: Jeweilige Dauer der Phase II. ..... 30
Abbildung 14: Jeweilige Dauer der Phase III. ..... 31
Abbildung 15: Jeweilige Dauer der Phase IV. ..... 32
Abbildung 16: Überblick über die gesamte Dauer. ..... 32
Abbildung 17: Übersicht über die gesamte Dauer, unterteilt in Phase Vorbereitung und formelles Verfahren.. 33
Abbildung 18: Übersicht über die jeweilige Dauer der Phasen I−IV. ..... 33

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wichtigste Inhalte und Daten der untersuchten Richtplanverfahren. ..... 27
Tabelle 2: Übersicht über die Lösungsansätze und deren Bewertung. ..... 47
Tabelle 3: Schematischer Ablauf von Richtplanverfahren in einem regelmässigen Rhythmus. ..... 52
Tabelle 5: Kantonsvergleich zu Flächen, Einwohnern, BIP. ..... 73
Tabelle 6: Phase I − Auslöser und Abschätzung der Vorbereitungsdauer. ..... 74
Tabelle 7: Phase II − Dauer der öffentlichen Mitwirkung und Anzahl Einwendungen. ..... 76
Tabelle 8: Phase II − Öffentliche Mitwirkungen, Anzahl Einwendungen und wichtigste Inhalte. ..... 76
Tabelle 9: Phase II − Zeiträume und jeweilige Dauer der Vorprüfungen. ..... 78
Tabelle 10: Phase II − Formelle Koordination mit anderen Behörden. ..... 78
Tabelle 11: Phase II − Meilensteine und gesamte Dauer. ..... 79
Tabelle 12: Phase III − Übersicht über die Dauer der Beratungen im Kantonsrat. ..... 80
Tabelle 13: Phase IV − Dauer der Genehmigungen durch den Bund. ..... 81

# 1 Einleitung

Wer in einer Google-Suche nach den Begriffen «Richtplan», «Verfahren» und «Dauer» sucht, bekommt mehr als 70'000 Treffer angezeigt. Auch eine kurze Recherche in den online-Medien zum Richtplan zeigt, dass selbst ein eher «technisches» Thema wie der Richtplan immer wieder für Schlagzeilen sorgt. Die Öffentlichkeit nimmt Richtplanverfahren wahr, wenn es um bestimmte materielle Einträge – beispielsweise für einen umstrittenen Windpark – geht, aber auch, wenn nach jahrelangem Ringen endlich eine Festsetzung erfolgt ist. In Schaffhausen erfolgten die letzten beiden Richtplananpassungen im Dezember 2018. Vorausgegangen war ein jahrelanges Richtplanverfahren[1].

Doch weshalb dauerten diese Verfahren so lange? Wäre es nicht möglich, das Verfahren einfacher und schneller auszugestalten, und zwar ohne Qualitätseinbussen? Dem wird in dieser Arbeit anhand des Richtplanverfahrens im Kanton Schaffhausen nachgegangen.

## Raumplanung: Aufgabe der Kantone

Art. 75 der Bundesverfassung (BV) bestimmt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Sachbereich Raumplanung. Die Raumplanung ist Aufgabe der Kantone. Der Bund hat aber die Kompetenz, Grundsätze festzulegen (Art. 75 Abs. 1 BV). Dies hat er im Raumplanungsgesetz und der Raumplanungsverordnung getan: Vor 40 Jahren, am 22. Juni 1979, verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG). Bereits die damalige Version des RPG sah den Richtplan als kantonales Raumplanungsinstrument vor. In der Zwischenzeit sind verschiedene Richtplangenerationen erarbeitet, festgesetzt und genehmigt worden; vielfältige Erfahrungen zur Richtplanung wurden seither gemacht.[2]

## Richtplan: «Das Herz der Schweizerischen Raumplanung»

Der Richtplan dient der Koordination unterschiedlicher raumrelevanter Nutzungsinteressen, aber auch der Abstimmung von Bund, Kantonen und Gemeinden. Er enthält die kantonalen Ziele für die räumliche Entwicklung und ist als behördenverbindliches Instrument bei den nachfolgenden Planungen massgeblich. Dadurch dient er den Kantonen als Instrument, um ihre räumlichen Chancen und Potentiale strategisch zu nutzen (BRP 1997: 5; s.a. Kapitel 3.1 ab S. 11). Der Richtplan ist ein – wenn nicht gar *das* – zentrale kantonale Raumplanungsinstrument (EspaceSuisse 2017: 7; KPK 2016: 5). Oder, wie die Kantonsplanerkonferenz ihn bezeichnet: «Kantonaler Richtplan − Das Herz der Schweizerischen Raumplanung» (KPK 2016: Titelseite).

## Warum Schaffhausen?

Schaffhausen gehört zu den kleineren Kantonen der Schweiz. Dies ist eine Chance: Es ist einfacher als bei grösseren Kantonen, raumplanerische Anliegen breit zu diskutieren und Prozesse wie ein Richtplanverfahren möglichst einfach zu gestalten und zügig durchzuführen. Deshalb eignet sich der Kanton Schaffhausen sehr gut als Untersuchungsobjekt. Zudem besteht seitens des Baudepartements Interesse an einer Optimierung des Richtplanverfahrens.

[1] Zur Medienberichterstattung vgl. z.B. SHN 2018.

[2] Vgl. für den Stand der Richtplanung in den 1980er-Jahren ORL 1988 und ORL 1989.

## Problemlage und Forschungsbedarf

Der Richtplan kann seine Funktion als verlässliches und aktuelles Koordinationsinstrument nur wahrnehmen, wenn er aktuell ist (BRP 1997: 15). Eine zu lange Verfahrensdauer führt zur Umgehung der Richtplanung (Interview 1). Bereits in den 1980er-Jahren wurde bemerkt, dass das Richtplanverfahren hinreichend einfach sein müsse, damit der Richtplan seine Aufgabe erfüllen kann (GATTI/RINGLI 1989: 141). Diese Einschätzung trifft auch heute noch zu (Interview 1; Interview 2; Interview 3; Interview 4).

Im Kanton Schaffhausen gibt es räumliche Herausforderungen, bei denen der Richtplan als Koordinations- und Strategieinstrument von Bedeutung ist. In der Vergangenheit dauerten die Richtplanverfahren teilweise sehr lange. Deshalb bildet folgende These den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit:

**«Das Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen dauert zu lange. Es muss vereinfacht werden, damit der Richtplan seine Funktion erfüllen kann.»**

Wie kann das Richtplanverfahren ohne qualitative Einbusse vereinfacht und beschleunigt werden? Dies ist der Inhalt der vorliegenden Arbeit mit dem Ziel, Empfehlungen zur Verfahrensoptimierung abzugeben. Diese richten sich an den Vorsteher des Baudepartements und die Kantonsplanerin.

## Wichtige Begriffe

Unter ***«Richtplan»*** wird in dieser Arbeit der kantonale Richtplan von Schaffhausen verstanden, soweit nichts Anderes vermerkt ist. Wenn vorliegend von ***«Richtplanverfahren»*** die Rede ist, ist damit der gesamte Entstehungsprozess gemeint: Vom ersten Auslöser und der Erarbeitung der Inhalte über die Vernehmlassung und die anschliessende politische Diskussion bis zum Abschluss durch die Genehmigung des Bundes (zu den einzelnen Phasen vgl. nachfolgend Kapitel 3.2 ab S. 15).

Mit ***«informellen Verfahren»*** sind Verfahren gemeint, die nicht gesetzlich vorgegeben und strukturiert sind. Sie können so an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst werden. Dazu gehören z.B. Testplanungen, Masterplanungen, Konkurrenzverfahren, aber auch breit angelegte Workshops oder Diskussionsrunden, die über eine Erarbeitung des Inhalts allein durch die Fachverwaltung hinausgehen. Die informellen Verfahren entfalten noch keine verbindliche Rechtswirkung. Dazu müssen die Erkenntnisse anschliessend in einem formellen Planungsverfahren festgeschrieben werden (ausführlich mit weiteren Hinweisen: SCHOLL 2017: v.a. 46−47; als Überblick zum Thema Testplanung SCHOLL 2010[3]).

Mit ***«Festsetzung»*** ist der Rechtsakt gemeint, mit dem der Beschluss über den Richtplaninhalt erfolgt. Hierbei hat die festsetzende Behörde einen Gestaltungsspielraum. Demgegenüber kann eine Genehmigungsbehörde bei der ***«Genehmigung»*** die Inhalte nur entweder genehmigen oder ablehnen, nicht aber gestalten.

## Aufbau

Nachfolgend erfolgen in Kapitel zwei zunächst methodische Hinweise, bevor in Kapitel drei die Rahmenbedingungen zum Richtplan, zum Richtplanverfahren und den Besonderheiten des Kantons Schaffhausen dargelegt

[3] Als positives Beispiel einer Testplanung für eine sehr grosse Industriebrache kann das Beispiel «Attisholz» genannt werden. Die durchgeführte Testplanung ermöglichte es, die mögliche künftige Landnutzung zu klären. Dies führte schliesslich zum Kauf eines Grundstücks von 35 ha durch den Kanton und in der Folge zur Ansiedlung eines grossen Industriebetriebs (SCHOLL 2017: 51−53).

werden. Das vierte Kapitel «Dauer der Richtplanverfahren» zeigt auf, wie lange die untersuchten Richtplanverfahren dauerten. Das fünfte Kapitel «Ursachen und Lösungsansätze» führt auf, welches die Ursachen für auftretende Verzögerungen sind und welche Lösungsansätzen es gibt. Aus diesen Ideen werden die erfolgversprechendsten Lösungsansätze ausgewählt und im darauffolgenden Kapitel sechs «Verfahrensoptimierung» vertieft. Die Arbeit schliesst mit dem Kapitel «Diskussion» mit den Schlussfolgerungen und noch offenen Fragen.

# 2 Methode

## Darstellung der Rahmenbedingungen

Die Erkenntnisse zu den Rahmenbedingungen des Richtplanverfahrens und den staatsorganisatorischen Eckpunkten stammen in erster Linie aus den Rechtsgrundlagen und der Literatur. Die räumlichen Herausforderungen wurden ermittelt, in dem die wichtigsten raumprägenden Aspekte und der aktuelle kantonale Richtplan geprüft und die Kantonsplanerin befragt wurden. Eine abschliessende Zusammenstellung der räumlichen Herausforderungen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, weshalb eine Auswahl getroffen wurde.

## Untersuchung der Schaffhauser Richtplanverfahren

Im Kanton Schaffhausen gab es bereits mehrere Gesamt- und Teilrevisionen des Richtplans. Der erste Richtplan wurde 1987 durch den Bund genehmigt. Um zu ermitteln, welche Faktoren zu Verfahrensverzögerungen führen, erfolgt im vierten Kapitel eine Analyse der zwei Gesamt- und der fünf Teilrevisionen des Schaffhauser Richtplans seit 1998. Geprüft wird, wie lange die einzelnen Verfahrensphasen dauerten und wo resp. weshalb es zu Verzögerungen kam. Die älteren Richtplanverfahren werden nicht berücksichtigt, weil dies aufgrund der seitherigen Veränderungen der Anforderungen und der Rahmenbedingungen wenig aussagekräftig wäre.

Untersucht werden somit die folgenden Verfahren (die Jahreszahl bezieht sich auf das Jahr der Genehmigung durch den Bund):

- ***2001 Gesamtüberarbeitung:*** Ablösung des (ersten) Richtplans von 1987
- ***2006 Varia:*** Teilrevision, Anpassungen in verschiedenen Kapiteln
- ***2011 Agglomerationsprogramm:*** Teilrevision aufgrund der Teilnahme am Agglomerationsprogramm
- ***2015 Gesamtüberarbeitung:*** Ablösung des Richtplans von 2001, Richtplan 3. Generation
- ***2017 Naturpark:*** Teilrevision betreffend Regionalen Naturpark
- ***2019 Windenergie:*** Teilrevision betr. Windenergie
- ***2019 Siedlung:*** Teilrevision Kapitel Siedlung, Anpassung an RPG 1

Die Quellenlage der untersuchten Verfahren ist unterschiedlich. Für die älteren Verfahren sind nicht sämtliche Dokumente zugänglich. Damit sind nicht alle Daten ganz genau nachvollziehbar; stattdessen erfolgen in diesen Fällen Schätzungen. Die damit verbundene Ungenauigkeit ist vertretbar, da für die untersuchte Fragestellung Grössenordnungen von Wochen und Monaten und nicht von einzelnen Tagen interessieren.

## Vergleich mit den Kantonen Uri und Zürich

Um die Ergebnisse der untersuchten Richtplanverfahren einordnen zu können und Empfehlungen zu entwickeln, erfolgt ein Vergleich mit den Kantonen Uri und Zürich.

Der ***Kanton Uri*** ist ein geeigneter Vergleichskanton, weil er wie Schaffhausen ein Kanton mit einer ziemlich kleinen Verwaltung ist. Zudem verfügt er über eine ausgeprägte Raumplanungskultur, was ihn als Vergleichskanton sehr interessant macht.

Der ***Kanton Zürich*** ist trotz seiner deutlich grösseren Fläche und Bevölkerungszahl ein geeigneter Vergleichskanton, da die mit der Richtplanung befassten Personen über viel Erfahrung mit jährlich durchgeführten Richtplanverfahren sowie mit informellen Verfahren verfügen. Gerade diese Aspekte könnten für den Kanton Schaffhausen sehr interessant sein.

Aufgrund der Vielfältigkeit der Kantone ist es nicht möglich, einen «Zwillingskanton» zu Schaffhausen zu finden, d.h. einen Kanton, der sehr ähnlich ist (vgl. für einen Vergleich der Kennzahlen wie Fläche, Anteil Siedlung, Einwohnerinnen und Einwohner etc. der Kantone Tabelle 4, Anhang, S. 73).

## Experteninterviews

Ergänzend zu den schriftlichen Quellen erfolgten Experteninterviews. Diese dienten zudem dazu, die Informationen aus den schriftlichen Quellen und die eigenen Überlegungen zu reflektieren.

Aus den drei Kantonen wurden zunächst in einer ***ersten Phase*** für die fachliche Sicht jeweils die Kantonsplanerin (Susanne Gatti, Schaffhausen), der Kantonsplaner (Marco Achermann, Uri) und aus Zürich der Leiter der kantonalen Richtplanung (Benjamin Meyer, Zürich, Leiter Stab und stv. Leiter Abteilung Raumplanung) befragt. Zusätzlich wurde Dr. Reto Nebel von der Firma EBP interviewt, da er als Raumplaner regelmässig in Richtplanungsverfahren verschiedener Kantone (u.a. Schaffhausen, Uri, Thurgau oder St. Gallen) mitwirkt. Dies ermöglicht es zum einen, die Perspektive eines privatwirtschaftlich tätigen Raumplaners einfliessen zu lassen und zum andern, Erkenntnisse aus zusätzlichen Kantonen zu gewinnen.

In einer ***zweiten Phase*** wurden für eine politische Sicht die jeweils für die Richtplanung zuständigen politischen Vertreter befragt. Dies sind in Schaffhausen Regierungsrat Martin Kessler (Baudepartement, im Amt seit 2017), in Uri Regierungsrätin Dr. Heidi Z'graggen (Justizdirektion, im Amt seit 2004) und in Zürich alt Regierungsrat Markus Kägi (Baudirektion, im Amt von 2007–2019).

Den befragten Personen wurden unterschiedliche Fragen gestellt (vgl. Anhang, S. 83 ff.). Die Erkenntnisse wurden direkt in den Text der vorliegenden Arbeit eingearbeitet und kenntlich gemacht. Der Entwurf der vorliegenden Arbeit wurde den befragten Personen zur Überprüfung der korrekten Wiedergabe ihrer Aussagen zugestellt.

Wenn in der vorliegenden Arbeit eine Aussage einem Kanton zugeordnet wird, so ist damit die Haltung der jeweils zitierten Person aus diesem Kanton gemeint und nicht eine offizielle Haltung der Kantonsregierung.

# 3 Rahmenbedingungen

## 3.1 Aufgabe und Inhalte des Richtplans

### Überblick, Koordination und Strategie

Wie in der Einleitung erwähnt, ist der Richtplan ein ***zentrales kantonales Raumplanungsinstrument***. Thomas Pfisterer[4] umschreibt die Aufgabe und Bedeutung des Richtplans im folgenden Zitat sehr treffend:

«Die Sicht des Richtplanes ist diejenige vom höchsten Berg im Kanton aus. Von dort vermag man zwar den Dorfbrunnen und die einzelnen Menschen nicht mehr zu erkennen. Dagegen fallen grosse Zustände und Ereignisse wie die Siedlungen, Wälder oder der Lärm von der Nationalstrasse auf. Aus dieser Distanz kann man die Zusammenhänge überblicken und über die kommunalen, regionalen und kantonalen Grenzen hinaus eine Gesamtschau entwickeln, gestützt auf die dann einzelne Massnahmen getroffen werden können.»

Der Richtplan ist ***behördenverbindlich*** (Art. 9 Abs. 1 RPG), jedoch nicht verbindlich für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Für sie wird eine räumliche Anordnung erst mit der Nutzungsplanung verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG). Der Richtplan dient dem Überblick über die raumwirksamen Tätigkeiten und deren Koordination resp. der stufengerechten Abwägung zwischen verschiedenen Interessen (KPK 2016: 14–15; ARE 2014: 29–30). Er gewährleistet eine gesamtheitliche Sicht, was mit sektoralen Plänen wie z.B. Sachplänen kaum gelingt (Interview 3).

An Bedeutung gewonnen hat der Richtplan insbesondere seit der Inkraftsetzung von RPG 1, die seine Funktion als strategisches Instrument stärkte (KPK 2016: 11; Interview 4; Interview 5). Es handelt sich beim Richtplan nicht um ein reines «Fachinstrument», sondern um ein ***strategisches Führungsinstrument der Politik*** (Interview 1; Interview 4; Interview 5; Interview 7). Er dient zur Orientierung und zur politischen Einigung auf ein Ziel, nicht zuletzt da er Zielkonflikte aufzeigt und diese bereinigt werden können (BRP 1997: 5; Interview 3; Interview 5).

### Raumkonzept, Karte und Text

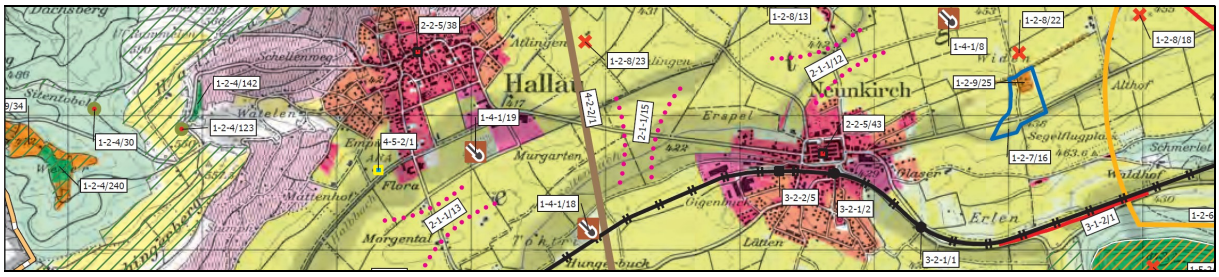
Der Richtplan besteht aus dem Raumkonzept, einer Karte mit den räumlichen Festlegungen und dem dazugehörenden Text. Nicht formeller Bestandteil des Richtplans bilden die Erläuterungen, die Hintergrundinformationen enthalten (KPK 2016: 11, 13; BRP 1997: 10–11; Interview 3). Die Richtplaneinträge erfolgen nicht parzellenscharf und belassen einen Anordnungsspielraum für die nachgelagerte Planung (PETER 2016: 7).

Am Beispiel «Siedlungstrenngürtel» kann das Zusammenspiel von Karte und Text aufgezeigt werden:
Im Richtplan ist der Zweck der Siedlungstrenngürtel umschrieben und mit der Festsetzung erfolgt der Auftrag an die Gemeinden, die Siedlungstrenngürtel in der Nutzungsplanung durch das Ausscheiden von kommunalen Freihaltezonen von

[4] Prof. Dr. iur. Thomas Pfisterer, Jahrgang 1941, war u.a. Bundesrichter (1986–1991), Regierungsrat im Kanton Aargau (1991–2000) und Ständerat (1999–2007; vgl. NZZ, Artikel vom 31. Juli 2017 «Der Diener dreier Gewalten»). Das Zitat entstammt der Publikation «Einordnung und Gehalt des kantonalen Richtplanes nach Bundesrecht», in: Festschrift für den Aargauischen Juristenverein 1936–1986, Aarau 1986, S. 286; zitiert nach KPK 2016: 9.

Bauten dauernd freizuhalten. Der Kanton legt die Siedlungstrenngürtel nicht lagegenau fest, sondern überlässt dies den Gemeinden (Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 4 [92[5]], Festlegung 2-2-1/3; vgl. auch den nachfolgend abgebildeten Kartenausschnitt in Abbildung 1).

Abbildung 1: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Siedlungstrenngürtel.




Quelle: Richtplankarte 2019. Die mit roten Punkten dargestellten Korridore zeigen die ungefähre Lage der Siedlungstrenngürtel.

## Planbeständigkeit versus Dynamik

Der Richtplan enthält sowohl die langfristige Strategie, soll aber auch an neue Entwicklungen angepasst werden können. Deshalb ist von Bedeutung, dass der Richtplan ein Gleichgewicht zwischen Dynamik und Beständigkeit aufweist. Behörden wie auch Private sollen sich auf längerfristige Vorstellungen eines Kantons einstellen können (Interview 1; Interview 4). Gleichzeitig muss der Richtplan die Dynamik der räumlichen Entwicklung auffangen und lenken können. Er muss also über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen, damit nicht dauernd Anpassungen nötig sind (BRP 1997: 13; GATTI/RINGLI 1989: 141; zum Ganzen auch ORL 1988: 151–153, 160–161). Längerfristig Bestand haben sollten ***strategische Festlegungen,*** während für ***Einzelvorhaben*** eine rasche Anpassung erfolgen können muss (Interview 1; Interview 2; Interview 3; Interview 4).

## Mindestinhalte der Richtpläne

Das Bundesrecht gibt die Mindestinhalte der Richtpläne vor. Zentral ist die ***kantonale Raumentwicklungsstrategie*** (Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG; ARE 2014: 4, 8−10). Darin ist festzulegen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 Abs. 1 lit. b RPG) und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 Abs. 1 lit. c RPG).

Der Richtplan führt beispielsweise im Abschnitt «Übergeordnete Zielsetzungen» auf, dass der Kanton Schaffhausen bestrebt ist, die Siedlungsentwicklung zu konzentrieren, das Wachstum gezielt in die geeigneten Räume zu lenken, Siedlung und Verkehr aufeinander abzustimmen, die Ressourcenbeanspruchung zu minimieren, Kulturlandschafften zu erhalten und aufzuwerten, Nutzungsprioritäten zu setzen und nachbarschaftliche Beziehungen zu pflegen (Richtplan Raumkonzept 2019: 3−4 [19−20]).

***Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt*** benötigen einen Richtplaneintrag (Art. 8 Abs. 2 RPG). Dazu gehören Vorhaben mit grossem Flächenbedarf, Konfliktpotential zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen, mit Auswirkungen auf die Versorgungsstrukturen und/oder den Verkehr oder hohen Um-

[5] Die nachgeführten Richtplankapitel «Raumkonzept», «Siedlung» und «Windenergie» 2019 wurden bislang (Stand 30. Juni 2019) erst einzeln publiziert. Die tieferen angegebenen Seitenzahlen sind deshalb die Seitenzahlen der jeweils elektronischen Dokumente, die höheren Seitenzahlen in den eckigen Klammern sind die angegebenen Seitenzahlen im (noch nicht publizierten) Gesamtdokument.

weltbelastungen (nicht abschliessende Aufzählung, im Einzelnen ARE 2014: 4, 29−33). Dies sind z.B. verkehrsintensive Einrichtungen, Kantonsstrassenvorhaben, Intensiverholungsgebiete, Windparks oder Materialabbaugebiete (ARE 2014: 32−33). Der Richtplaneintrag erfolgt entweder mit konkreten räumlichen Aussagen oder mit der Bestimmung von Kriterien für eine Festlegung (ARE 2014: 29−30). Das Bundesgericht gibt vor, dass Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt nur umgesetzt werden können, wenn sie eine Grundlage im Richtplan haben (z.B. Urteil des Bundesgerichts 1C_139/2017 vom 6. Februar 2018 zu einem Heizkraftwerk, Erwägung 4; s.a. Urteil 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 zu einer Windparkzone, Erwägung 2.4 mit weiteren Hinweisen).

Zum Sachbereich ***Siedlung*** verlangt das Bundesrecht folgende Mindestinhalte: Aussagen zur Grösse, Verteilung und regionale Abstimmung der Erweiterung; Abstimmung von Siedlung und Verkehr; Strategie hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und Stärkung Siedlungserneuerung; Bauzonengrösse gemäss Art. 15 RPG (Art. 8a RPG). Art. 5 RPV konkretisiert, welche Angaben zu den Bauzonen erforderlich sind, namentlich bezüglich Wachstumsprognosen (ausführlich ARE 2014: 4, 11−28). Schliesslich bestimmt das Bundesrecht für den Sachbereich ***Energie,*** dass in den Richtplänen die Bezeichnung der für die Nutzung erneuerbarer Energien geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken erfolgt (Art. 8b RPG, neu eingeführt mit RPG 1 auf 1. Januar 2014).

## Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung

Die Richtplaninhalte können unterschiedlich weit entwickelt sein, d.h. unterschiedliche Planungsstände aufweisen. Die Raumplanungsverordnung unterscheidet drei Arten von Einträgen (Art. 5 Abs. 2 RPV): ***«Vororientierungen»*** sind raumwirksame Tätigkeiten, die sich noch nicht in dem für eine Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können. Etwas weiter konkretisiert ist dann das ***«Zwischenergebnis».*** Damit sind raumwirksame Tätigkeiten gemeint, die noch nicht koordiniert sind, für die jedoch festgestellt wird, wie die Koordination erfolgen soll. Schliesslich zeigt die ***«Festsetzung»*** auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind.

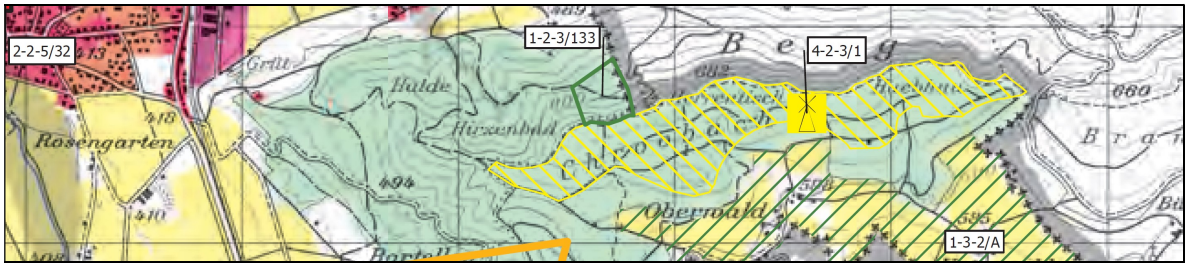
Als Beispiel soll der Umgang mit dem Thema «Windenergie» dienen:

Der Richtplan 2001/2004/2006 enthielt zwar Hinweise zur Auswahl von Standorten resp. Ausschlusskriterien. Er enthielt jedoch keine Vororientierungen, Zwischenergebnisse oder Festsetzungen, ebenso fehlte eine räumliche Verortung möglicher Standorte. Das zur Verfügung stehende Potenzial wurde als gering erachtet (Richtplan 2001/2004/2006: 122, Festlegung 4-4-1).

Im Richtplan 2015 wurde aufgrund einer Windpotenzialstudie der Standort für die Windanlage «Chroobach» als Zwischenergebnis festgesetzt (Richtplan 2015: 151, Festlegung 4-2-3/1). Die drei Standorte «Wolkensteinerberg», «Hagenturm» und «Randenhus» liegen in BLN-Gebieten, was den Koordinationsbedarf erhöht und weshalb sie nur als Vororientierungen festgelegt wurden (Richtplan 2015: 151, Festlegung 4-2-3/2-4).

Im Richtplanverfahren 2019 Windenergie führten die seither gewonnenen Erkenntnisse zu einer Anpassung des Eintrags «Chroobach»: Dieser wurde festgesetzt (vgl. nachfolgende Abbildung 2). Die Standorte «Hagenturm» und «Randenhus» wurden aufgrund der noch erforderlichen Abklärungen weiterhin als Vororientierungen belassen. Der Standort «Wolkensteinerberg» wurde aufgrund von Konflikten mit dem Natur- und Landschaftsschutz, dem Wasser- und Zugvogelreservat von internationaler Bedeutung sowie der Sichtbarkeit für relativ viele Personen nach einer Interessenabwägung gestrichen (PNA 2018a: 2).

Abbildung 2: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Windenergie.




Quelle: Richtplankarte 2019. Das Vorranggebiet Windenergie ist mit gelber Schraffur versehen. Das gelbe Windmühlen-Signet mit der Ziffer 4-2-3/1 markiert ein Windkraftanlagen-Zentrum.

## Gestiegene Anforderungen, gestiegene Bedeutung, häufigere Anpassungen

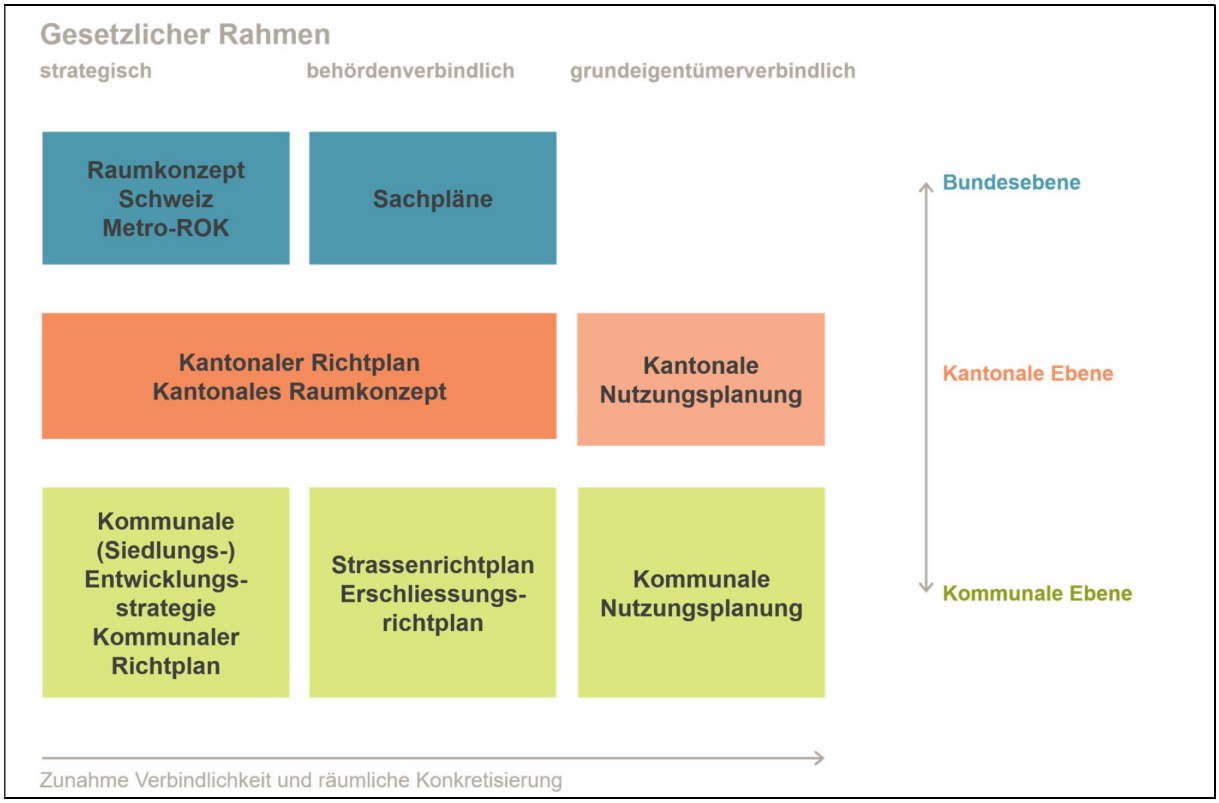
In den letzten Jahren sind die inhaltlichen und qualitativen Anforderungen an die Richtplaninhalte gestiegen. Mit diesen erhöhten Anforderungen steigt die Bedeutung des Richtplans. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass dadurch häufiger Revisionen erforderlich sind und diese anspruchsvoller geworden sind (Interview 1). Seit RPG 1 muss der Richtplan noch vorausschauender genutzt werden und er muss gehaltvoller sein als früher (Interview 3; Interview 4). Wenn sich die Idee eines «Planungs- und Kompensationansatzes» ausserhalb der Bauzonen, wie sie in der derzeit hängigen Revision des Raumplanungsgesetzes diskutiert wird («RPG 2»[6]) durchsetzt, dürfte die Bedeutung des Richtplans weiter steigen (Interview 2). Die Kantone orientieren das ARE mindestens alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen (Art. 9 Abs. 1 RPV).

## Richtplan und andere Planungsinstrumente

Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Planungsinstrumente der Schweiz und deren Zusammenspiel auf.

[6] Der Bundesrat will mit «RPG 2» das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu regeln. Die Kantone sollen künftig einen grösseren Gestaltungsspielraum erhalten. Damit dieser genutzt werden kann, muss für Mehrnutzungen gestützt auf einen Planungs- und Kompensationsansatz ein Ausgleich geschaffen werden, indem zum Beispiel nicht mehr benötigte Bauten beseitigt werden. Quelle und weiterführende Hinweise: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg2.html > Zugriff 7. Juni 2019. Die vorberatende Kommission des Nationalrats entschied am 25. Juni 2019 zu beantragen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Vgl. dazu <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180077 > Zugriff 30. Juni 2019.

Abbildung 3: Übersicht über das Planungssystem der Schweiz.




Quelle: PNA 2019: 10.

# 3.2 Das Richtplanverfahren

## Minimale Vorgaben des Bundes

Das Bundesrecht gibt nicht im Detail vor, wie das Richtplanungsverfahren auszugestalten ist, sondern überträgt es den Kantonen, die Zuständigkeiten und das Verfahren zu regeln (Art. 10 RPG). Nachfolgend wird das Verfahren im Kanton Schaffhausen dargestellt.

## Übersicht über die Richtplanverfahren-Phasen

Die vorliegende Arbeit unterscheidet vier Richtplanverfahren-Phasen, die an dieser Stelle vorab in der Übersicht gezeigt werden, bevor in den Abschnitten 3.2.1 bis 3.2.4 eine detaillierte Beschreibung erfolgt:

– ***Phase I: Vorbereitung des Richtplaninhalts.*** Zur Vorbereitung gibt es keine gesetzlichen Vorgaben, sie kann sehr frei gestaltet werden. Sie ist deshalb nicht dem formellen Richtplanverfahren zuzuordnen. Diese Phase I findet ihren Abschluss mit einem Beschluss des Regierungsrates über den Richtplanentwurf. Dieser Beschluss leitet das formelle Richtplanverfahren (Phasen II–IV) ein.

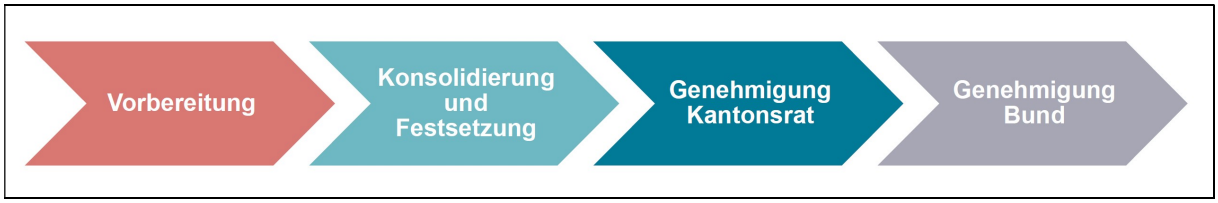
– ***Phase II: Vernehmlassung und Festsetzung.*** Es erfolgt die Koordination mit anderen Behörden, die Öffentlichkeit kann mitwirken und der Bund nimmt eine Vorprüfung vor. Anschliessend entscheidet der Regierungsrat über den Umgang mit den Einwendungen und fasst den Festsetzungsbeschluss. Zudem erfolgt mit diesem Regierungsratsbeschluss die Überweisung an den Kantonsrat.

– ***Phase III: Genehmigung durch den Kantonsrat.*** Der Kantonsrat berät und genehmig den vom Regierungsrat festgesetzte Richtplan. Hierbei erfolgt eine Vorbereitung des Geschäfts durch eine Kantonsratskommission.

– ***Phase IV: Genehmigung durch den Bund.*** Der Bund überprüft, ob der Richtplan die Vorgaben des Raumplanungsgesetzes einhält und genehmigt ihn, wenn dies der Fall ist.

Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt diese vier Phasen schematisch auf. Rot eingefärbt ist die Vorbereitungsphase, blau-grau die Phasen des formellen Richtplanverfahrens.

Abbildung 4: Schematische Darstellung des Richtplanverfahrens mit den Phasen I–IV.




Quelle: Eigene Darstellung.

## 3.2.1 Phase I: Vorbereitung des Richtplaninhalts

### Auslöser eines Richtplanverfahrens

Die Auslöser für ein Richtplanverfahren können sehr unterschiedlich sein. Häufig geben ***konkrete Vorhaben*** Anlass für eine Anpassung des Richtplans, z.B. eine geplante Windkraftanlage, ein Einkaufszentrum oder eine Umfahrungsstrasse.

Jedoch machen oft auch ***veränderte Rahmenbedingungen*** Richtplananpassungen erforderlich. Das Bundesrecht sieht denn auch vor, dass Richtpläne in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet werden (Art. 9 Abs. 3 RPG; BRP 1997: 70–71). Haben sich indes die Verhältnisse vorher geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, erfolgt die Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung früher (Art. 9 Abs. 2 RPG; BRP 1997: 70–72).

Die kürzlich durchgeführten Richtplanrevisionen wurden durch die ***Änderung von rechtlichen Vorgaben*** ausgelöst. So gab der Bund mit «RPG 1» vor, dass die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten (also ab 1. Januar 2014) ihre Richtpläne an die Anforderungen der Art. 8 und 8a Abs. 1 RPG anpassen müssen (Übergangsbestimmung Art. 38a RPG, vgl. dazu ARE 2014: 6 und zu einer ersten Zwischenbilanz über die Inhalte der «neuen» Richtpläne EspaceSuisse 2017). Ebenfalls Anlass für eine Anpassung der Richtpläne gibt die Energiestrategie 2050: Gemäss Art. 10 des revidierten Energiegesetzes legen die Kantone in den Richtplänen die geeigneten Gebiete für Wasserkraft- und Windenergienutzung fest (s.a. auch Art. 8b RPG).

Somit gibt es immer wieder Anlässe für eine Richtplananpassung. Es gibt Kantone, die regelmässig Richtplananpassungen vornehmen, mithin einen ***Rhythmus*** einhalten (z.B. Zürich). Andere wiederum, darunter auch der Kanton Schaffhausen, tun dies (jedenfalls bisher) nicht (vgl. KPK/VLP 2017: 29–30 [für alle Kantone]).

### Erarbeitung der Inhalte

Damit ein Richtplaninhalt überhaupt erarbeitet werden kann, sind zunächst ***gute Grundlagen*** erforderlich. Dazu gehören zumindest Informationen zu geeigneten Gebieten für die Landwirtschaft, die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlagen, für die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien und zu Naturgefahren oder anderen schädlichen Einwirkungen (vgl. Art. 6 Abs. 2 RPG). Zudem haben die Kantone auch Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung ihres Siedlungsgebietes, des Verkehrs, der Versorgung, der öffentlichen Bauten und Anlagen sowie des Kulturlandes zu geben (Art. 6 Abs. 3 RPG). Ein sehr wichtiger Aspekt ist hierbei die Trennung des Siedlungsgebiets vom Nichtsiedlungsgebiet (Art. 4 Abs. 1 RPV) und der Umgang mit der Landschaft (Interview 1). Zudem sind Angaben über Nutzungskonflikte, rechtliche Rahmenbedingungen und die Koordination innerhalb des Kantons sowie mit dem Bund und Nachbarkantonen erforderlich (Art. 6 Abs. 4 und Art. 7 RPG; Art. 4 Abs. 2 RPV; weiterführend zum Ganzen vgl. den auch heute noch aktuellen Leitfaden zur Richtplanung BRP 1997: 9−10, 20−23). Selbstverständlich braucht es je nach Auslöser, also je nach gewünschtem Richtplaninhalt, weitere Grundlagen. Das Baugesetz des Kantons Schaffhausen weist die Zuständigkeit für die «Erstellung der Grundlagen für die Richtplanung» dem Regierungsrat zu (Art. 4 Abs. 1 BauG), d.h. deren Erarbeitung erfolgt federführend durch das Baudepartement resp. das Planungs- und Naturschutzamt (§ 3 BauV). Gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen, aber selbstverständlich nicht ausgeschlossen, sind informelle Verfahren zur Erarbeitung von Richtplaninhalten.

### Abschluss der Vorbereitungsphase

Der Regierungsrat schliesst die Vorbereitungsphase mit einem Beschluss ab, in welchem er den Inhalt des Richtplanentwurfs bestimmt. Damit leitet er das formelle Richtplanverfahren ein (vgl. Art. 4 BauG sowie § 1 und 2 BauV). Ausdrücklich erwähnt wird dieser Schritt in den Rechtsgrundlagen nicht, er ergibt sich jedoch aus diesen Bestimmungen sowie den Gepflogenheiten.

## 3.2.2 Phase II: Vernehmlassung und Festsetzung

### Koordination: wichtiger Teil des Richtplanverfahrens

Der Bundesgesetzgeber legt grossen Wert auf eine Koordination mit anderen Behörden und verschiedenen Anspruchsgruppen (vgl. insbesondere Art. 2, Art. 6, 7 und 10 RPG). Die Zusammenarbeit soll so früh wie möglich beginnen und sich über den gesamten Planungsprozess erstrecken (BRP 1997: 73). Das Schaffhauser Baugesetz sieht die Zusammenarbeit des Regierungsrates mit den Gemeinden, den Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland sowie weiteren Trägern raumwirksamer Aufgaben ausdrücklich vor (Art. 4 Abs. 1 BauG).

### Öffentliche Mitwirkung

Die Bevölkerung muss über die Raumplanungsaufgaben informiert werden und mitwirken können (Art. 4 RPG, Art. 7 lit. a RPV). Dies gilt nicht nur bei Gesamtüberarbeitungen eines Richtplans, sondern auch bei Anpassungen (BRP 1997: 14). Wie dieser Einbezug der Bevölkerung erfolgt, ist Sache der Kantone. Im Kanton Schaffhausen ist der Richtplanentwurf in allen Gemeinden während 60 Tagen öffentlich aufzulegen. Das Baudepartement macht die Planauflage und die Schwerpunkte des Entwurfs öffentlich bekannt. Während der Auflagefrist kann sich jedermann beim Baudepartement zum Richtplanentwurf äussern (§ 1 BauV). In der Folge fasst das Baudepartement die Ergebnisse der Anhörung sowie die Einwendungen und Stellungnahmen der Bevölkerung in einem öffentlich zugänglichen Bericht zusammen (§ 2 Abs. 1 BauV).

### Vorprüfung durch den Bund

Die Vorprüfung eines Richtplanentwurfs beim ARE ist nicht obligatorisch (Art. 10 Abs. 3 RPV). In der Regel nutzen jedoch die Kantone die Möglichkeit der Vorprüfung, so auch Schaffhausen. Die Vorprüfung erfolgt parallel mit der Mitwirkung der Öffentlichkeit und dient auch der Koordination mit den Bundesbehörden (Interview 1). Die Vorprüfung sowie die Genehmigung zusammen sollen bei Richtplananpassungen in der Regel nicht mehr als sechs Monate, bei Gesamtüberarbeitungen max. zwölf Monate beanspruchen (Art. 10 Abs. 4 RPV; eingeführt mit RPG 1).

### Festsetzung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat schliesst die Phase II ab, indem er den Richtplan festsetzt (Art. 4 Abs. 2 BauG [wobei die gleichbedeutende Wendung «erlässt» statt «setzt fest» verwendet wird, was jedoch in diesem Zusammenhang gleichbedeutend ist] sowie § 2 BauV). Mit der Überweisung des Richtplans an den Kantonsrat wird Phase III eingeleitet.

## 3.2.3 Phase III: Genehmigung durch den Kantonsrat

### Regelzuständigkeit

In der Mehrheit der Kantone ist der Kantonsrat im Richtplanverfahren beteiligt, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität (eingehend dazu KDK/VLP 2017: gesamte Publikation). Im Kanton Zürich beispielsweise ist der Kantonsrat nicht «nur» die Genehmigungs-, sondern die Festsetzungsbehörde für den kantonalen Richtplan (§ 32 Abs. 1 PBG ZH). Damit bekommt der Richtplan eine breite Abstützung im Kantonsrat (Interview 7). Bloss eine Minderheit der Kantone (St. Gallen, Graubünden, Tessin, Bern, Neuenburg) sieht für den Kantonsrat keine Rolle im Richtplanverfahren vor (KDK/VLP 2017: 3).

Im Kanton Schaffhausen genehmigt der Kantonsrat den vom Regierungsrat festgesetzten Richtplan (Art. 4 Abs. 2 BauG). In dieser Phase erfolgt ein gewichtiger Teil der politischen Diskussion; der Richtplan ist ja nicht nur ein fachliches Führungsinstrument, sondern auch ein politisches Instrument (Interview 1; Interview 3; Interview 5). Wie in der Einleitung erwähnt, hat der Kantonsrat bei einer Genehmigung im Gegensatz zu einer Festsetzung (theoretisch) keinen Gestaltungsspielraum mehr, was die Inhalte betrifft. In der Praxis sieht dies im Kanton Schaffhausen anders aus: Der Kantonsrat erarbeitet auch Änderungsvorschläge, die dann der Regierungsrat formell vornimmt, d.h. er passt seinen Festsetzungsbeschluss an. Deshalb weisen die Richtpläne im Kanton Schaffhausen mehrere Festsetzungsdaten auf (Interview 1; Interview 6).

### Ausnahme: «Kleine Änderung»

Nicht sämtliche Richtplananpassungen im Kanton Schaffhausen unterliegen der vorangehend beschriebenen Zuständigkeitsordnung. Der Regierungsrat kann sog. «kleine Änderungen» des Richtplans in eigener Kompetenz vornehmen. Sie sind dem Kantonsrat und den betreffenden Gemeinden zur Kenntnis zu bringen, jedoch bedürfen sie keiner Genehmigung durch den Kantonsrat (Art. 4 Abs. 3 BauG).

### Behördenverbindlichkeit für innerkantonale Festlegungen

Mit der Genehmigung durch den Kantonsrat resp. die Mitteilung des Regierungsrates an den Kantonsrat bei sog. kleinen Änderungen findet die Phase III ihren Abschluss. Der Richtplan erlangt damit bereits seine Behördenverbindlichkeit für innerkantonale Festlegungen. Dies ergibt sich aus Art. 11 Abs. 2 RPG, wonach für den

Bund und die Nachbarkantone die Richtpläne erst mit der Genehmigung durch den Bund verbindlich werden. Das heisst, dass es im Gegensatz dazu für die innerkantonale Verbindlichkeit keiner Genehmigung durch den Bund bedarf (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts vom 23. März 2016, Verfahren 1C_388/2015, Erwägung 1.3; im Detail WALDMANN/HÄNNI: Kommentierung von Art. 11 RPG). Damit der Richtplan jedoch auch gegenüber dem Bund und den Nachbarkantonen Verbindlichkeit erlangt, bedarf es der Genehmigung durch den Bund.

Als Beispiele für innerkantonale Richtplaninhalte können Kiesabbaugebiete, Umfahrungsstrassen, Entwicklungsschwerpunkte etc. genannt werden – eigentlich alles, das keine Koordination mit den Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland oder dem Bund erfordert.

### 3.2.4 Phase IV: Genehmigung durch den Bund

Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie dem Gesetz entsprechen. Dazu gehört, dass sie die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 RPG). Wie vorangehend dargestellt, werden die Richtpläne für den Bund und die Nachbarkantone erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich (Art. 11 Abs. 2 RPG). Zuständig für die Erarbeitung des Prüfberichts ist das ARE (Art. 10 Abs. 1 und 2 RPV). Daraufhin beantragt das UVEK dem Bundesrat die Genehmigung. Unbestrittene Anpassungen genehmigt das UVEK (Art. 11 Abs. 2 RPV).

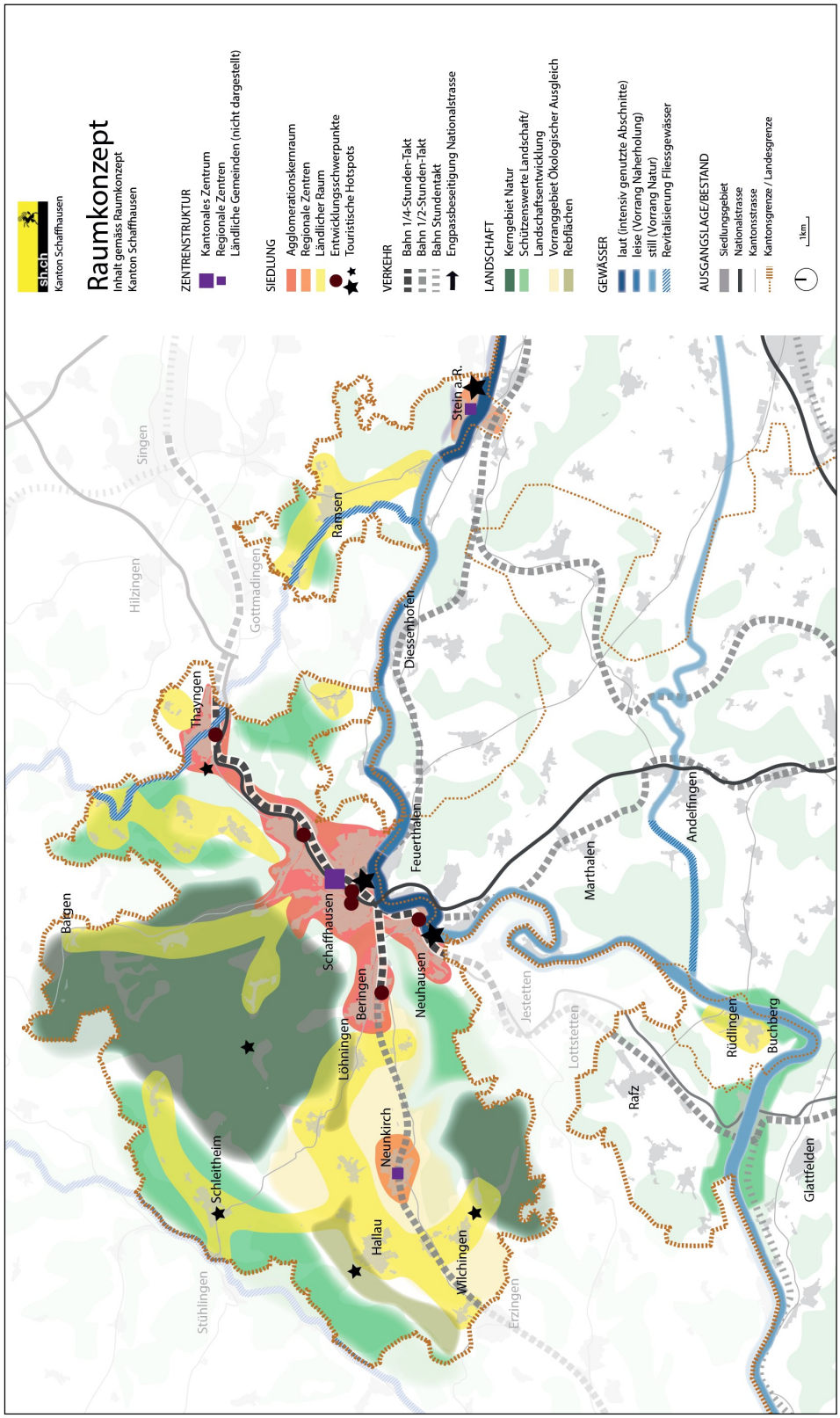
## 3.3 Blick nach Schaffhausen

### 3.3.1 Herausforderungen für die Raumplanung

#### Nördlicher Grenzkanton mit Enklaven

Der Kanton Schaffhausen liegt an der Nordgrenze der Schweiz und weist den längsten Teil seiner Grenze zu Deutschland auf (ca. 152 Km). Die Grenzlänge beträgt zum Kanton Zürich ca. 23 km und zum Kanton Thurgau ca. 10 km (SHKB 2017: 3; Grenzlänge total: 185.4 km). Damit muss die Richtplanung nicht nur mit anderen Kantonen oder dem Bund, sondern auch mit Deutschland koordiniert werden. Der Kanton Schaffhausen gehört zum Metropolitanraum Zürich und hat sich an der Erarbeitung des Raumordnungskonzepts für den Metropolitanraum Zürich (Metro-ROK; Kantonsplaner 2015) beteiligt. Der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kommt grosse Bedeutung zu (Richtplan Raumkonzept 2019: 4 [20]; noch weniger ausgeprägt in Richtplan 2015: 20 [ebenfalls Raumkonzept]). Die Abbildung 5 des Raumkonzepts auf der nächsten Seite gibt einen Überblick über den Kanton.

Abbildung 5: Raumkonzept Kanton Schaffhausen.




Quelle: Richtplan Raumkonzept 2019: 2 [19].

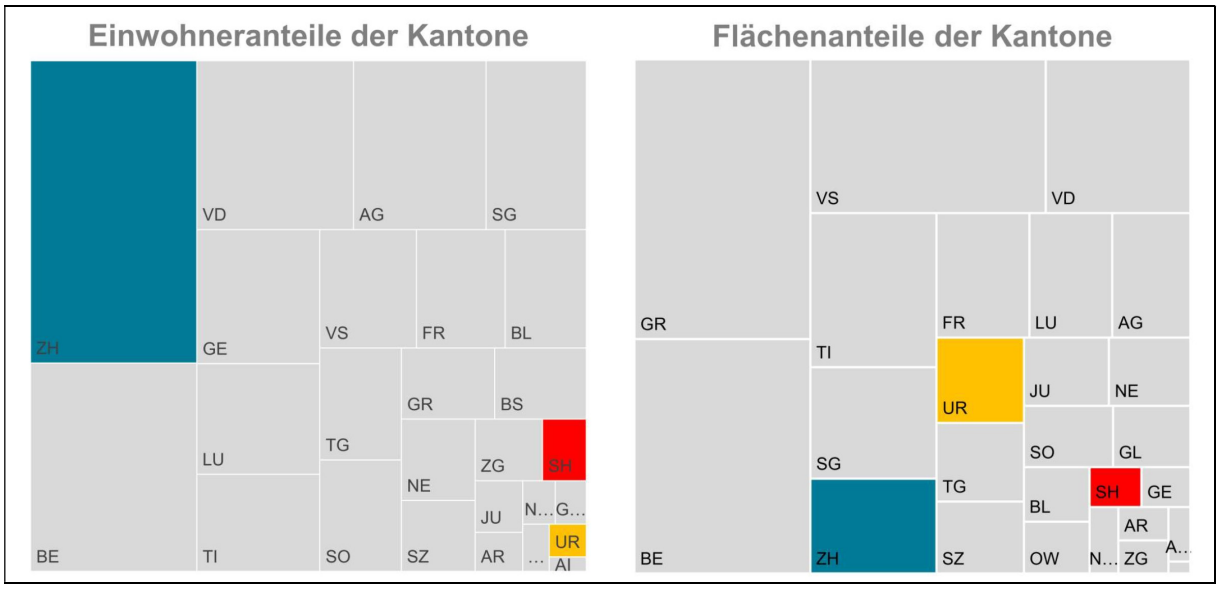
## Siedlungsentwicklung

### 80'000 Personen auf 298 km²

Rund 80'000 Personen – knapp 1 % der Schweizer Bevölkerung – leben im Kanton Schaffhausen. Noch weniger Personen leben in der Schweiz nur in den sieben Kantonen Jura, Appenzell A.Rh., Nidwalden, Glarus, Obwalden, Uri (ca. 36'000 Personen) und Appenzell I.Rh. (Aufzählung in absteigender Reihenfolge, vgl. für die genauen Angaben zu allen Kantonen Tabelle 4, Anhang, S. 73). Demgegenüber leben im bevölkerungsreichsten Kanton der Schweiz, Zürich, knapp 1.5 Mio. Einwohner, also fast 19-mal mehr. Die nachfolgende Abbildung 6 zeigt den Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Kantone Schaffhausen, Uri und Zürich an der gesamten Schweizer Wohnbevölkerung 2018 sowie die Flächenanteile der Kantone bezogen auf die gesamte Schweiz.

Mit einer Fläche von 298 km² – rund 0.7 % der Schweiz, die eine Fläche von 41'292 km² aufweist – ist der Kanton Schaffhausen fast sechsmal kleiner als der Kanton Zürich mit seinen rund 1'729 km². Kleiner sind nur noch die Kantone Genf, Nidwalden, Zug, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. (Aufzählung in absteigender Reihenfolge, vgl. für die genauen Angaben aller Kantone Tabelle 4, Anhang, S. 73). Die Fläche des Kanton Uri mit rund 1'076 km² ist etwa 3.6-mal grösser als die Fläche des Kantons Schaffhausen. Damit ist die Einwohnerdichte dieser drei Kantone sehr unterschiedlich: In Zürich leben etwa 861 Personen pro km², während es in Uri nur etwa 34 und in Schaffhausen etwa 269 Personen pro km² sind.

Abbildung 6: Einwohner- und Flächenanteile der Kantone.

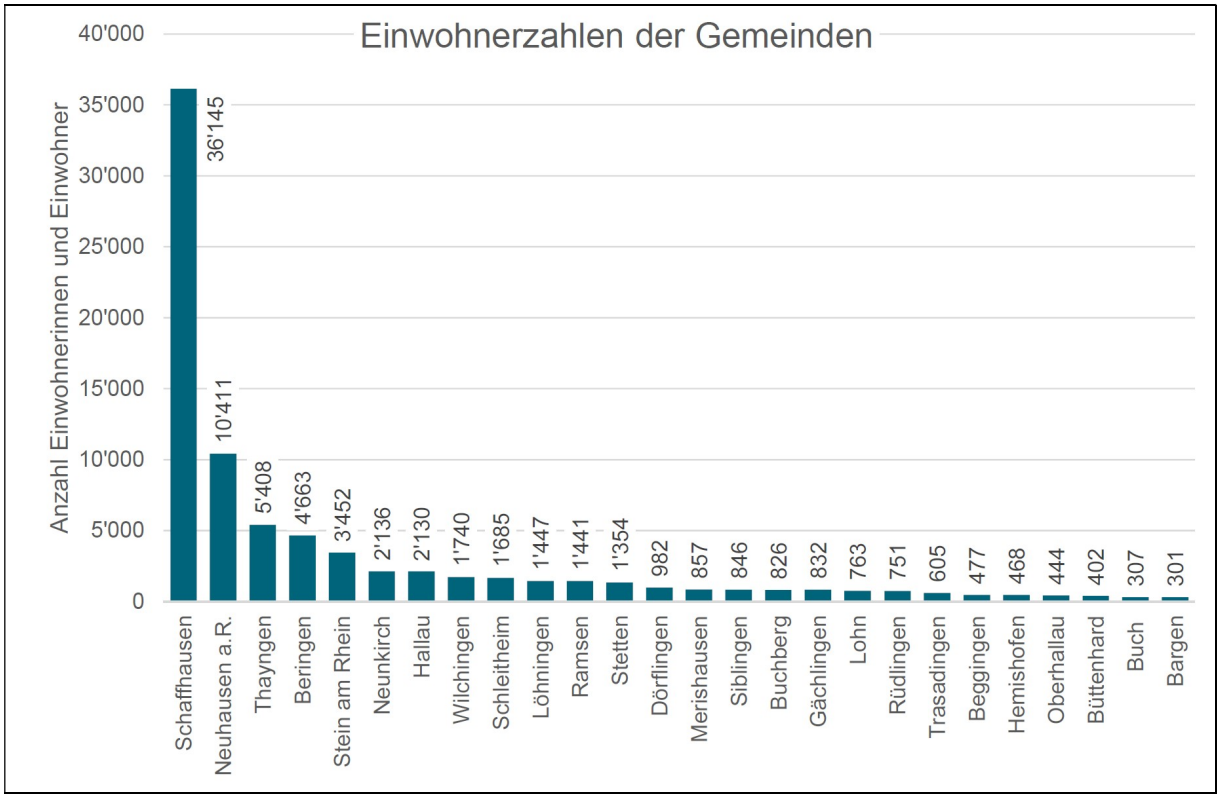



Quelle: Angaben aus Tabelle 4, Anhang, S. 73, vgl. die dort gemachten Quellenangaben. Eigene Darstellung.

### Stadt und Land

Im Kanton Schaffhausen gibt es 26 Gemeinden. Mit ca. 45'000 Personen wohnt über die Hälfte der Schaffhauser Bevölkerung in den beiden Orten Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall. Daneben gibt es 21 Gemeinden mit weniger als 2'500 Einwohnerinnen und Einwohnern resp. gar 14 Gemeinden mit weniger als 1'000, wie die nachfolgende Abbildung 7 zeigt. Die sehr kleinen Gemeinden finden sich v.a. im ländlichen Raum, während die grösseren im Agglomerationsraum liegen (Richtplan Raumkonzept 2019: 4 [20]).

Abbildung 7: Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner in den 26 Gemeinden.




Quelle: SHKB 2017: 22–23, Stand 31. Dezember 2016. Eigene Darstellung.

## Siedlungsentwicklung lenken

Zur Anpassung des Richtplans an RPG 1 überarbeitete der Kanton Schaffhausen das Kapitel Siedlung sowie das Raumkonzept. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass es unter anderem eine grosse Herausforderung sein wird, die Siedlungsentwicklung so zu lenken, dass das vermutete Siedlungswachstum möglichst konzentriert erfolgt; dies unter Annahme einer Gesamtbevölkerung von ***95'000 Einwohnerinnen und Einwohnern*** und 42'500 Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) ***im Jahr 2040*** (Richtplan Raumkonzept 2019: 3, 7 [19, 23]). Dem Ziel einer konzentrierten Siedlungsentwicklung steht der Wunsch vieler Gemeinden entgegen, gerade im ländlichen Raum grössere Bauzonen auszuscheiden (Interview 1). Auch gilt es, die Innenentwicklung so zu gestalten, dass die oftmals historisch wertvolle Bausubstanz in den Ortskernen erhalten bleibt und eine positive Wirkung entfalten kann (Interview 1; Richtplan Raumkonzept 2019: 6 [22]; Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 8–17 [96–115], Festlegung 2-2).

Im Richtplan Kapitel Siedlung 2019 wurde die ***Grösse der Siedlungsfläche*** festgesetzt. Die räumlich konkrete Festlegung des Siedlungsgebietes soll in der nächsten Gesamtüberarbeitung des Richtplans flächendeckend für den ganzen Kanton erfolgen (Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 4 [92], Festlegung 2-1-1/2). 1 % der Siedlungsfläche, das sind 25 ha, wurden als nicht lokalisierte ***strategische Reserve,*** z.B. für strategische Arbeitszonen, festgesetzt (Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 3 [91], Festlegung 2-1-1/1 sowie 15–16, Festlegung 2-2-4/2 [Zwischenergebnis: Umschreibung der Voraussetzungen]).

Als «zu lösende Aufgabe» nennt der Richtplan den Umgang mit den sog. ***Entwicklungsschwerpunkten*** (ESP). Dies sind kommunale Entwicklungsgebiete, die sich für eine intensive bauliche Dichte in den Bereichen Arbeiten, Wohnen, Einkauf und Freizeit eignen. Sie sind sehr gut erschlossen und ihre Entwicklung liegt im gesamt-

kantonalen Interesse. Gemäss Richtplan sind aufgrund des hohen Koordinationsbedarfs separate Planungsverfahren notwendig, der Richtplantext legt einzig die Planungsgrundätze dafür fest. Die derzeit bekannten möglichen Orte müssen noch auf ihre Eignung hin geprüft werden (Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 4–5 [92–93], Festlegung 2-1-2, s.a. 2-1-2/1 [ESP Wohnen], 2-1-2/2 [ESP Arbeiten], 2-1-2/3 [ESP Mischnutzung]).

Hinsichtlich des Themas ***«Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende»*** wurde als Zwischenergebnis festgelegt, dass der Kanton zusammen mit den Gemeinden Flächen prüft (Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 8–9 [96–97], Festlegung 2-1-4). Es dürfte eine grosse Herausforderung sein, geeignete und von den Gemeinden sowie der Bevölkerung akzeptierte Flächen zu finden (Interview 1). In seinem Prüfbericht erteilt das ARE dem Kanton den Auftrag, einen Durchgangsplatz für Fahrende im Richtplan zu sichern (ARE 2019a: 17).

Beispiel: Eintrag zu den Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende:

*2-1-4/1* *Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende*

Im Rahmen von Nutzungsplanungsrevisionen prüft der Kanton zusammen mit den Gemeinden Flächen, die sich für einen Durchgangsplatz eignen könnten. Geeignete Flächen für Durchgangsplätze müssen sich in der Bauzone befinden und über eine entsprechende Ausstattung (Trinkwasser, Abwasser, Strom und Abfall) verfügen.

Bis eine Lösung für einen definitiven Durchgangsplatz gefunden ist, sind auch Plätze für eine temporäre Nutzung zu bezeichnen. Bei Umzonungen und Änderungen von Flächen der öffentlichen Hand weisen die Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem Kanton nach, ob und wie sich die Flächen für einen Durchgangsplatz eignen. Der Kanton übernimmt die Kosten für die Einrichtung des Durchgangsplatzes.

| | |
|---|---|
| RiplaNr: | 2-1-4/1 |
| Koordination: | Zwischenergebnis |
| Federführung: | Planungs- und Naturschutzamt |
| Termin: | 2019 |
| Planeintrag: | Nein |

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Gemeinden neu für ihre Planungen eine ***kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie*** erarbeiten müssen (Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 17–18 [105–106], Festlegung 2-3-1). Zudem werden sie aufgefordert, die Bauzonengrösse resp. deren Dichtevorgabe und die Bauzonenlage gemeindeübergreifend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen (Richtplan Kapitel Siedlung 2019: 18–22 [106–110], Festlegung 2-3-2).

## Landschaft

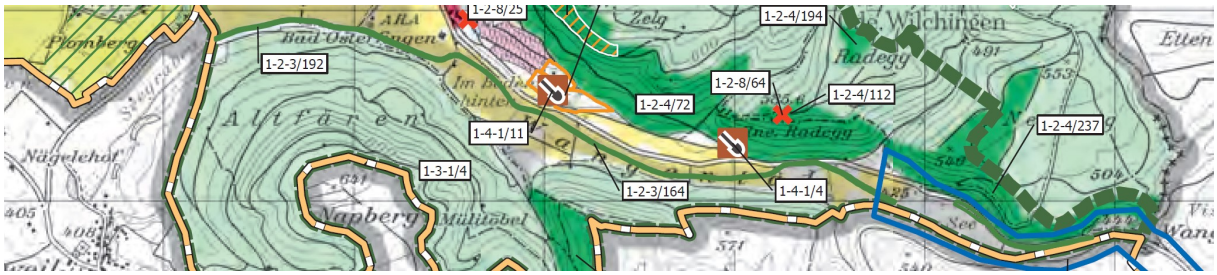
Der Kanton Schaffhausen liegt am Rand des schweizerischen Mittellandes; die bewaldeten Hügel gehören zum südlichen Ausläufer des Juras. Mit dem Landschaftsschutzgebiet ***«Randen»*** ist fast ein Viertel des Kantons (ca. 73 km$^2$) im Bundesinventar der Landschaften von nationaler Bedeutung enthalten (BLN-Objekt Nr. 1102). Ebenfalls von nationaler Bedeutung ist das Wangen- und Osterfingertal (BLN-Objekt Nr. 1110). Besonders bemerkenswert ist der ***Rheinfall*** (BLN-Objekt Nr. 1412), der grösste Wasserfall Europas. Weiter zu erwähnen ist das von Rhein und Bodensee geprägte Gebiet ***«Untersee-Hochrhein»*** in den Kantonen Zürich, Schaffhausen und Thurgau (BLN-Objekt Nr. 1411). Zudem verfügen die meisten Ortschaften im Kanton Schaffhausen über geschützte Ortsbilder. Der Kanton Schaffhausen ist sehr ***waldreich:*** Während im Schweizer Durchschnitt 31.3 % der Fläche bewaldet ist, sind es in Schaffhausen 43.4 % (Tabelle 4, Anhang, S. 73). Ebenfalls überdurchschnittlich ist der Anteil Landwirtschaftsfläche mit 43.9 % (Schweiz: 35.9 %; vgl. Tabelle 4, Anhang, S. 73). Die Bevölkerung des Kantons Schaffhausen misst den schönen Landschaften und dem Wald hohe Bedeutung zu (Interview 6).

Abbildung 8: Blick auf Osterfingen (Gemeinde Wilchingen) und den Südranden/Wannenberg.

Quelle: PNA.

Im Richtplan 2015 wird auf «die Bewahrung der landschaftlichen Qualitäten ohne Verhinderung einer Entwicklung» als grosse Herausforderung sowie auf die Bedeutung einer vorausschauenden Planung und einer adäquaten Interessenabwägung hingewiesen (Richtplan 2015: 29–30). Als Einflussfaktoren auf die Landschaft sind namentlich der Erhalt der ***Fruchtfolgeflächen,*** zunehmende und zunehmend grössere Bauten in der Landwirtschaftszone, steigender Druck auf die Landschaft und Naturschutzgebiete aufgrund anderer Nutzungsinteressen, steigende Bedeutung der Vernetzung von Naturschutzgebieten und des ökologischen Ausgleichs sowie Standorte für ***Materialabbau*** (v.a. Kies) zu nennen (Interview 1; s.a. Kapitel Landschaft in Richtplan 2015: 29–90 sowie Richtplan Raumkonzept 2019: 10–12 [26–28]). Zum Materialabbau erteilte der Bund in seinem Prüfbericht zur Gesamtüberarbeitung 2015 den Auftrag, im Richtplan die Grundsätze für die Ausscheidung der Abbaugebiete weiter zu entwickeln und sicher zu stellen, dass im Richtplan eine genügende Grundlage für die Standorte geschaffen wird (ARE 2015: 22).

Abbildung 9: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Materialabbau.




Quelle: Richtplankarte 2019. Die braunen Vierecke mit der Schaufel kennzeichnen Materialabbaugebiete (Ziff. 1-4-1/4 und 11).

Etwas weiter ist die Umsetzung des ***Regionalen Naturparks:*** Die Perimeterfestlegung erfolgte mit der Richtplananpassung im Jahr 2017 (Richtplan Kapitel Landschaft/Regionaler Naturpark: 1, Festlegung 1-3-3). Jedoch verlangt das ARE eine stärkere Einbettung des Regionalen Naturparks ins Raumkonzept (ARE 2019a: 8).

## Verkehr

Der Kanton Schaffhausen ist gut erschlossen: Die Bahnfahrt zwischen der Stadt Schaffhausen und der Stadt Zürich dauert bloss 40 Minuten, der Flughafen Zürich ist mit dem Auto in 30 Min. und mit der Bahn in 40 Min.

erreichbar. Alle Gemeinden sind mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar. Der Modal-Split entspricht dem Schweizer Durchschnitt: Rund 26 % (in der Stadt Schaffhausen 28 %) der Distanzen werden mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt. Auch bezüglich anderer Parameter wie Anteil Führerschein, Velo pro Haushalt und öV-Abonnemente weicht der Kanton Schaffhausen nicht markant vom Schweizer Durchschnitt ab (Schaffhausen 2017 [Publikation ohne Seitenangaben]).

Auch im Themenfeld «Verkehr» gibt es Herausforderungen. Die Erkenntnisse aus der Erarbeitung der ***Agglomerationsprogramme*** wurden im Richtplanverfahren «2011 Agglomerationsprogramme» in den Richtplan aufgenommen. Heute sind sie im Richtplan 2015 enthalten. Als konkretes Handlungsfeld erwähnt werden soll an dieser Stelle, dass die ***Abstimmung von Siedlung und Verkehr*** vor allem im ländlichen Raum schwierig bleibt, da durch bessere Verkehrsanbindungen der Druck auf die Einzonung weiterer Bauzonen steigt (Interview 1). Hierbei könnte eine bessere Integration der Strassenplanung, die mit dem sog. Strassenrichtplan erfolgt, in den kantonalen Richtplan eine wichtige Rolle spielen (Interview 1; vgl. den Verweis auf den Strassenrichtplan z.B. in Richtplan 2015: 117).

Zudem ist zu erwähnen, dass es für den ***öffentlichen Verkehr*** unter anderem ein Ziel ist, die Verbindungen nach Stuttgart und Basel zu verbessern (Richtplan Raumkonzept 2019: 9–10 [25–26]). Derzeit ist die Elektrifizierung der Strecke Basel–Friedrichshafen als Zwischenergebnis eingetragen, wobei der Bund als Genehmigungsvorbehalt darauf hinwies, dass sich daraus keine verbindlichen Vorgaben für den Bund ableiten liessen (Richtplan 2015: 125, Festlegung 3-2-1/4).

Weiter sind im Richtplan 2015 verschiedene ***Projekte als Zwischenergebnis*** eingestuft, d.h. wenn diese weiterverfolgt werden sollen, sind weitere Arbeiten zur Konkretisierung des Richtplans in Richtung Festsetzung erforderlich. Dies betrifft beispielsweise die Aufwertung der Kantonsstrasse T 332 in den beiden Ortsteilen Moskau und Petersburg der Gemeinde Ramsen (Richtplan 2015: 123, Festlegung 3-1-4/6), den Umgang mit der schon länger geplanten Bundesfernstrasse A 98, die derzeit offenbar nicht weiter verfolgt wird (Richtplan 2015: 123, Festlegung 3-1-5/1 mit dem Hinweis, dass der Kanton Schaffhausen die Abnahme durch das Klettgau ablehne) oder die grenzüberschreitende Abstimmung der geplanten Weiterführung der (deutschen) A 81 mit anderen Planungen, welche die bisherige Planung in Frage stellen (Richtplan 2015: 123, Festlegung 3-1-5/2).

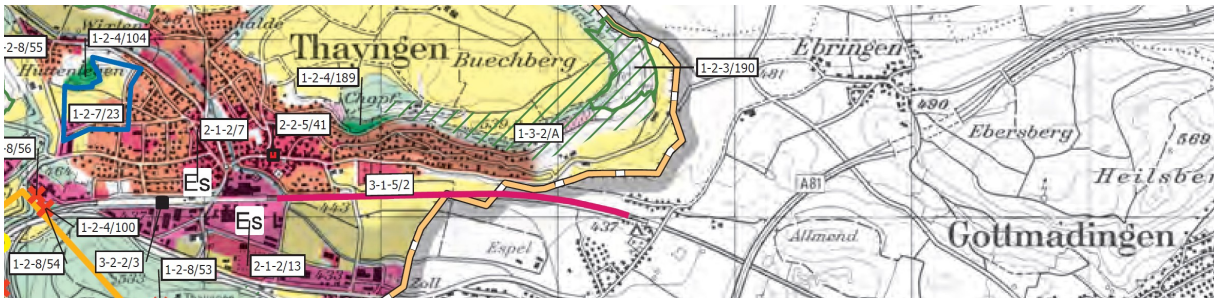
Beispiel: Der letztgenannte Eintrag 3-1-5/2 lautet im Richtplantext (Richtplan 2015: 123):

*3-1-5/2 Planung Strasse von Bietingen Richtung Landesgrenze*

Die Strasse A81 (von Singen her Richtung Landesgrenze) weist vor Bietingen eine, gemäss deutschem Planfeststellungsverfahren «linienbestimmte» südliche Planung der Strasse aus (Weiterführung der A81 über die B34 hinaus). Diese Strasse würde direkt in ein Gebiet auf Schweizer Boden münden, das im Richtplan als Naturschutzgebiet ausgewiesen ist. Hier liegt ein klarer Abstimmungsbedarf vor. Im Rahmen einer grenzüberschreitenden Planungsstudie für die Nord-Süd-Achse N4-A81 wurde festgehalten, dass sich die weiterführenden Planungen zum Ausbau der Achse im Korridor der bestehenden Strecken A81-B34-J15-N4 bewegen sollen. Weiter südlich liegende Linienführungen - gemäss der «linienbestimmte» Planung auf deutscher Seite - sind damit überholt. Im Zuge des Abtausches A4-J15 (NEB) muss die gegenseitige Abstimmung dieser Achsen auf nationaler Ebene weiter verfolgt werden.

| | |
|---|---|
| RiplaNr: | 3-1-5/2 |
| Koordination: | Zwischenergebnis |
| Federführung: | Tiefbauamt |
| Termin: | 2015 |
| Planeintrag: | Nein |

Abbildung 10: Ausschnitt der Richtplankarte zum Thema Verkehrsanbindung nach Deutschland.




Quelle: Richtplankarte 2019. Pink eingezeichnet ist der Eintrag 3-1-5/2.

### Ver- und Entsorgung

Dieser Themenbereich wird im Kapitel vier des Richtplans 2015 abgehandelt. An dieser Stelle ausdrücklich zu nennen ist das Thema ***Windkraft,*** das in den letzten Jahren intensiv diskutiert wurde resp. künftig weiterhin diskutiert werden wird (Interview 1). Im September 2011 legte der Regierungsrat fest, dass der Kanton Schaffhausen einen möglichst raschen, geordneten Ausstieg aus der Kernenergie anstrebt. Dazu soll u.a. das Potential der Windkraft vermehrt genutzt werden (Richtplan 2015: 145; vgl. auch die Ausführungen dazu vorne auf S. 13). Der gewünschte Ausbau von Windkraftanlagen ist eine grosse Herausforderung (Interview 1).

## 3.3.2 Hinweise zur Staatsorganisation

Die ***Exekutive*** des Kantons Schaffhausen besteht aus fünf Regierungsrätinnen oder Regierungsräten, die je einem Departement vorstehen. Für die Raumplanung ist das Baudepartement zuständig.

Der ***Kantonsrat*** (Legislative) besteht in Schaffhausen aus 60 Mitgliedern. Die vom Kantonsrat behandelten Geschäfte werden jeweils von einer Kommission vorbereitet. Es gibt (nur) vier ständige Kommissionen: die Geschäftsprüfungs-, die Justiz- und die Gesundheitskommission sowie die Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Eine Planungs- oder Baukommission gibt es nicht. Zur Vorbereitung der Geschäfte, die nicht einer ständigen Kommission zugewiesen sind, gibt es sog. ***Spezialkommissionen*** (Art. 29 des Gesetzes über den Kantonsrat sowie § 10 und 11 der Geschäftsordnung des Kantons Schaffhausen). Im Jahr 2018 wurden acht Spezialkommissionen gebildet, darunter zwei für die Richtplananpassungen zum Kapitel Windenergie und zum Kapitel Siedlung.[7]

Damit ist die Anzahl ständiger Kommissionen in Schaffhausen im Vergleich zu anderen Kantonen gering. Beispielsweise verfügt der ***Kanton Zürich*** über zwölf ständige Kommissionen, Spezialkommissionen sind die Ausnahme. Allerdings hat der Zürcher Kantonsrat mit 180 Kantonsrätinnen und Kantonsräten[8] dreimal mehr Mitglieder als der Schaffhauser Kantonsrat.

Hingegen ist das Parlament des ***Kantons Uri*** mit 64 Landrätinnen und Landräten nur wenig grösser als jenes des Kantons Schaffhausen. Dennoch verfügt es über eine grössere Anzahl Kommissionen, nämlich acht. Für die Raumplanung ist die Justizkommission zuständig, nicht die Baukommission (Interview 5).

[7] Details zum Ratsbetrieb sind auf < https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Parlament/Der-Kantonsrat-40609-DE.html > Zugriff 22. Juni 2019, abrufbar.

[8] Weiterführende Informationen zum Zürcher Kantonsrat finden sich auf www.kantonsrat.zh.ch (Zugriff 22. Juni 2019).

# 4 Dauer der Richtplanverfahren

## 4.1 Überblick über die untersuchten Verfahren

Die folgende Tabelle 1 führt die untersuchten Richtplanverfahren mit den wichtigsten Inhalten und Daten auf.

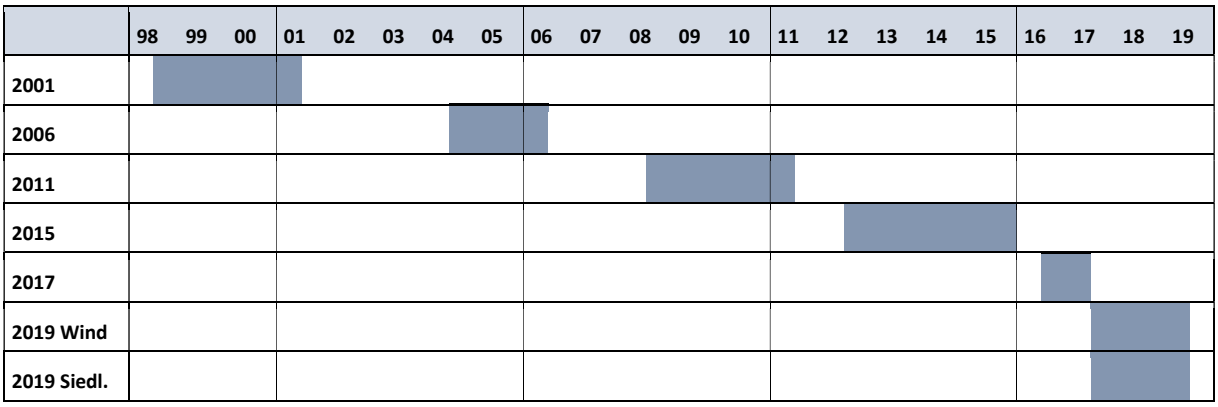
Tabelle 1: Wichtigste Inhalte und Daten der untersuchten Richtplanverfahren.

| Bezeichnung | Inhalte / publizierter Richtplan | Daten |
|---|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | Gesamtüberarbeitung zur Ablösung des (ersten) Richtplans von 1987, Richtplan 2. Generation | 14. September 1998: Beginn öff. Mitwirkung (BRP 2001: 4–5)<br>14. Dezember 1999: Festsetzung Regierungsrat (BRP 2001: 2)<br>30. Oktober 2000: Genehmigung Kantonsrat (BRP 2001: 2)<br>16. August 2001: Genehmigung Bund (Bundesrat 2001: 1) |
| **2006 Varia** | Teilrevision, Anpassungen in verschiedenen Kapiteln / Richtplan 2001/2004/2006 | 17. Mai 2004: Beginn öff. Mitwirkung (Regierungsrat 2005: 2)<br>11. Januar 2005: Festsetzung Regierungsrat (Regierungsrat 2005: 2)<br>31. Oktober 2005: Genehmigung Kantonsrat (Kantonsrat 2005: 585 [41][9])<br>5. April 2006: Genehmigung Bund (UVEK 2006: 1) |
| **2011 Agglomerations-programm** | Teilrevision aufgrund der Teilnahme am Agglomerations-programm | 15. September 2008: Beginn öff. Mitwirkung (Regierungsrat 2010: 19)<br>23. November 2010: Festsetzung Regierungsrat (Regierungsrat 2010: 19)<br>6. Juni 2011: Genehmigung Kantonsrat (ARE 2011: 1)<br>8. September 2011: Genehmigung Bund (UVEK 2011: 1) |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | Gesamtüberarbeitung zur Ablösung des Richtplans von 2001, Richtplan 3. Generation / Richtplan 2015 | 18. April 2012: Beginn öff. Mitwirkung (Regierungsrat 2013b: 3)<br>5. März 2013: Festsetzung Regierungsrat (Regierungsrat 2013b: 1)<br>8. September 2014: Genehmigung Kantonsrat (Kantonsrat 2014: 619 [23])<br>21. Oktober 2015: Genehmigung Bund (Bundesrat 2015: 1) |
| **2017 Naturpark** | Teilrevision betreffend Naturpark /<br>Richtplan Kapitel Landschaft/ Regionaler Naturpark 2017 | 1. März 2016: Beginn öff. Mitwirkung (Regierungsrat 2017a: 2)<br>24. Januar 2017: Festsetzung Regierungsrat (Regierungsrat 2017a: 2)<br>Genehmigung Kantonsrat nicht erforderlich, da «kleine Anpassung»<br>1. Juni 2017: Genehmigung Bund (UVEK 2017: 1) |
| **2019 Windenergie** | Teilrevision betr. Windenergie / Richtplan Kapitel Windenergie 2019 | 25. August 2017: Beginn öff. Mitwirkung (Regierungsrat 2018a: 4)<br>20. März 2018: Festsetzung Regierungsrat (Regierungsrat 2018a: 5)<br>3. Dezember 2018: Genehmigung Kantonsrat (Kantonsrat 2018a: 1041 [39])<br>24. Juni 2019: Genehmigung Bund (ARE 1019b: 1). |
| **2019 Siedlung** | Teilrevision Kapitel Siedlung, Anpassung an RPG 1 / Richtplan Kapitel Siedlung 2019 und Richtplan Raumkonzept 2019 | 2. Mai 2017: Beginn öff. Mitwirkung (Regierungsrat 2018b: 3)<br>8. Mai 2018: Festsetzung Regierungsrat (Regierungsrat 2018b: 1)<br>10. Dezember 2018: Genehmigung Kantonsrat (Kantonsrat 2018b: 1076 [22])<br>10. April 2019: Genehmigung Bund (Bundesrat 2019a: 1) |

[9] Die Kantonsratsprotokolle werden pro Jahr fortlaufend nummeriert, daraus ergibt sich die hohe Seitenzahl. Die tiefere Zahl in den eckigen Klammern ist die Seitenzahl der elektronischen Version.

Abbildung 11 zeigt einen ***Überblick der zeitlichen Verteilung*** dieser sieben Richtplanverfahren (ohne Phase I [Vorbereitung], d.h. ab Phase II, Vernehmlassung und Festsetzung bis Phase IV, Genehmigung durch den Bund). Die jeweilige Verfahrensdauer wurde auf Halbjahre gerundet. Auf der y-Achse sind die sieben untersuchten Verfahren aufgelistet, auf der x-Achse werden die Jahre von 1998–2019 aufgeführt:

Abbildung 11: Zeitliche Verteilung der untersuchten Richtplanverfahren, Phasen II–IV.

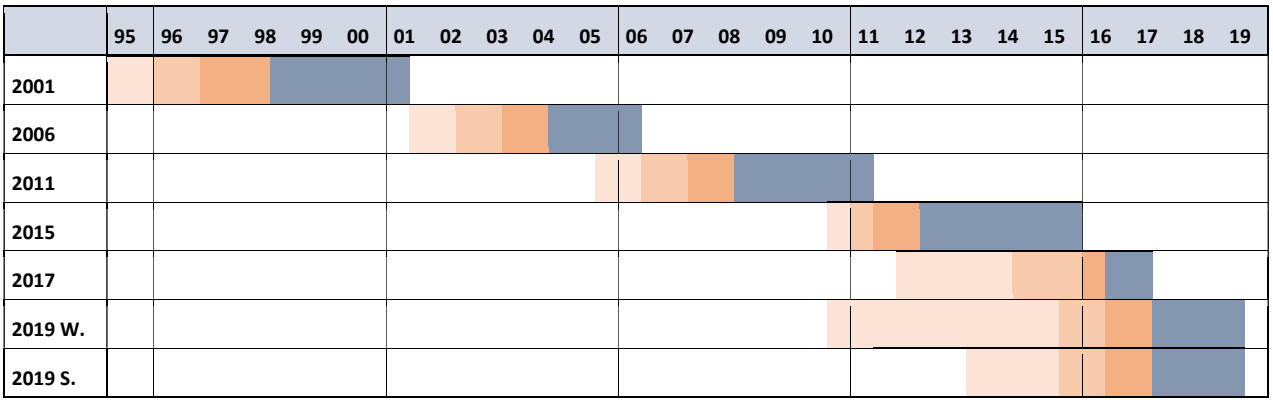



Quellen: Vgl. Anhang, Tabelle 10, Tabelle 11 und Tabelle 12. Eigene Darstellung.

## 4.2 Phase I: Vorbereitung des Richtplaninhalts

Den Unterlagen zu den Richtplanverfahren lässt sich nicht genau entnehmen, wann jeweils der Entschluss gefasst wurde, eine Richtplanrevision zu beginnen. Zudem ist die Abgrenzung zwischen allgemeinen Vorarbeiten und der Erarbeitung eines konkreten Richtplaninhalts schwierig. Eine grobe Abschätzung der Dauer der Vorbereitungsphasen erfolgt dennoch. Einzelheiten zur Abschätzung können der Tabelle 5 (Anhang, S. 74) entnommen werden. Die Ergebnisse werden in der nachfolgenden Abbildung 12 dargestellt, welche die ***zeitliche Verteilung inklusive Vorbereitung*** zeigt. Auf der y-Achse sind die sieben untersuchten Verfahren aufgelistet, auf der x-Achse werden die Jahre 1998–2019 aufgeführt. Die grauen Balken zeigen das formelle Verfahren. Die roten Balken zeigen die Vorbereitungsphase. Die unterschiedlich kräftigen Schattierungen zeigen schematisch die zunehmende Konkretisierung der Vorbereitung. Es wurde auf Halbjahre gerundet.

Abbildung 12: Zeitliche Verteilung der Richtplanverfahren, gesamthaft mit Phasen I–IV.




Quellen: Vgl. Anhang, Tabelle 5, Tabelle 10, Tabelle 11 und Tabelle 12. Eigene Darstellung.

Auch wenn keine genauen zeitlichen Angaben möglich sind, so lässt sich doch festhalten, dass die Vorbereitungsphase (inkl. Erarbeitung von Grundlagen) ***in der Regel zwischen zwei und vier Jahren*** dauerte und es jeweils Überschneidungen mit dem vorangehenden formellen Verfahren gab.

Die ***Auslöser*** für die Richtplanverfahren waren sehr unterschiedlich: Teilweise waren sie projekt- oder einzelthemengetrieben (2006 Varia, 2011 Agglomerationsprogramme, 2017 Naturpark, 2019 Windenergie), teilweise war eine Gesamtüberarbeitung erforderlich (2001 und 2015) oder veränderte Rechtsgrundlagen (2019 Siedlung) erforderten Anpassungen. Zum ***Rhythmus*** der Richtplanverfahren lässt sich festhalten, dass dieser in den Jahren von 1998 bis heute unregelmässig war. Die beiden jüngsten Verfahren zur Anpassung des Kapitels Siedlung an RPG 1 und zur Anpassung des Kapitels Windenergie erfolgten gar mehr oder weniger parallel.

## 4.3 Phase II: Vernehmlassung und Festsetzung

### Öffentliche Mitwirkung

Die öffentliche Mitwirkung dauerte in den sieben Verfahren rund ***60 bis 75 Tage***. Die Anzahl Einwendungen war je nach Verfahren sehr unterschiedlich. Eine Zusammenstellung der genauen Daten der öffentlichen Mitwirkung und der wichtigsten Inhalte der Einwendungen findet sich in Tabelle 6 (Anhang, S. 76) und in Tabelle 7 (Anhang, S. 76).

### Vorprüfung durch den Bund

Bei den beiden Gesamtüberarbeitungen von 2001 und 2015 dauerten die Vorprüfungen durch den Bund ca. fünf resp. neuneinhalb Monate. Bei den Teilrevisionen ist die ***Dauer der Vorprüfung*** mit minimal drei (Anpassungen 2006 Varia und 2011 Agglomerationsprogramm) bis maximal neun Monaten (Anpassung 2019 Siedlung) ***recht unterschiedlich***. Die exakten Daten sind in Tabelle 8 (Anhang, S. 78) ersichtlich.

### Koordination mit anderen Behörden

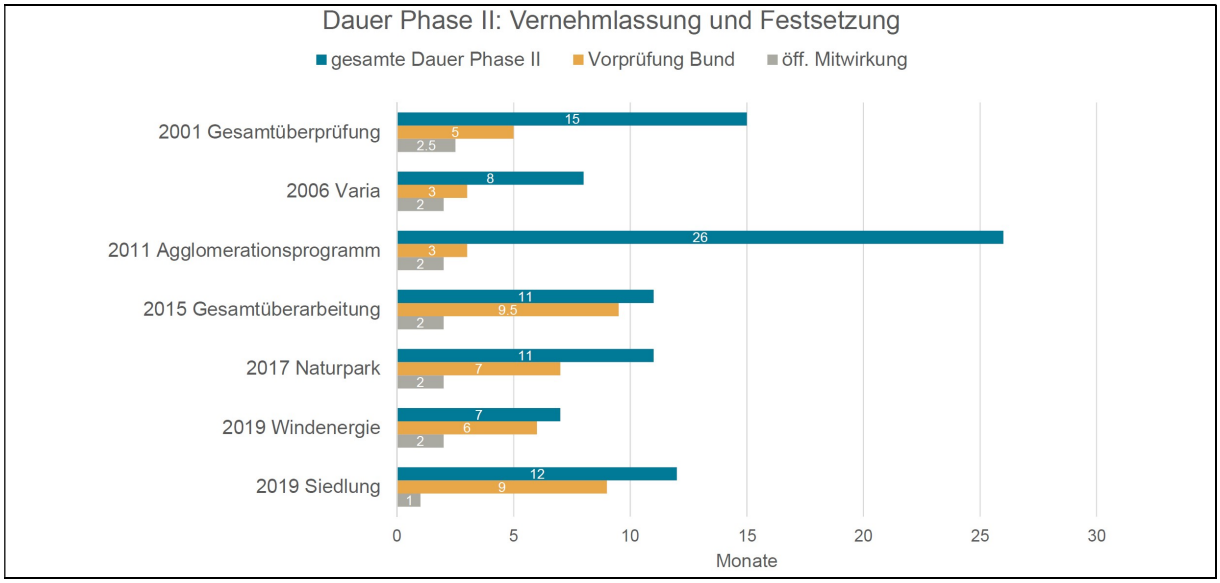
Die formelle Koordination mit anderen Behörden erfolgte in allen Verfahren ***parallel zur öffentlichen Mitwirkung***. Die verfügbaren Unterlagen enthalten wenig Hinweise zur genauen Ausgestaltung der Koordination. Die publizierten Angaben können der Tabelle 9 (Anhang, S. 78) entnommen werden.

### Festsetzung

Bevor der Regierungsrat den Richtplan festsetzen kann, müssen die ***Rückmeldungen*** aus der Mitwirkung, der formellen Koordination mit anderen Behörden sowie aus der Vorprüfung ***verarbeitet*** werden. In der nachfolgenden Abbildung 13 erfolgt eine Übersicht der vorangehenden Ausführungen zur öffentlichen Mitwirkung, zur Vorprüfung und zur Koordination mit anderen Behörden. Der oberste Balken zeigt die gesamte Dauer der Phase II, der mittlere die Dauer der Vorprüfung beim Bund und der unterste die Dauer der öffentlichen Mitwirkung. Die Vorprüfung und die öffentliche Mitwirkung fanden jeweils parallel statt.

Zu beachten ist insbesondere die jeweilige ***Differenz zwischen dem Abschluss der Vorprüfung bis zum Abschluss der gesamten Phase II,*** die mit einer Bandbreite von einem Monat bis fast zwei Jahre sehr unterschiedlich ist:

Abbildung 13: Jeweilige Dauer der Phase II.

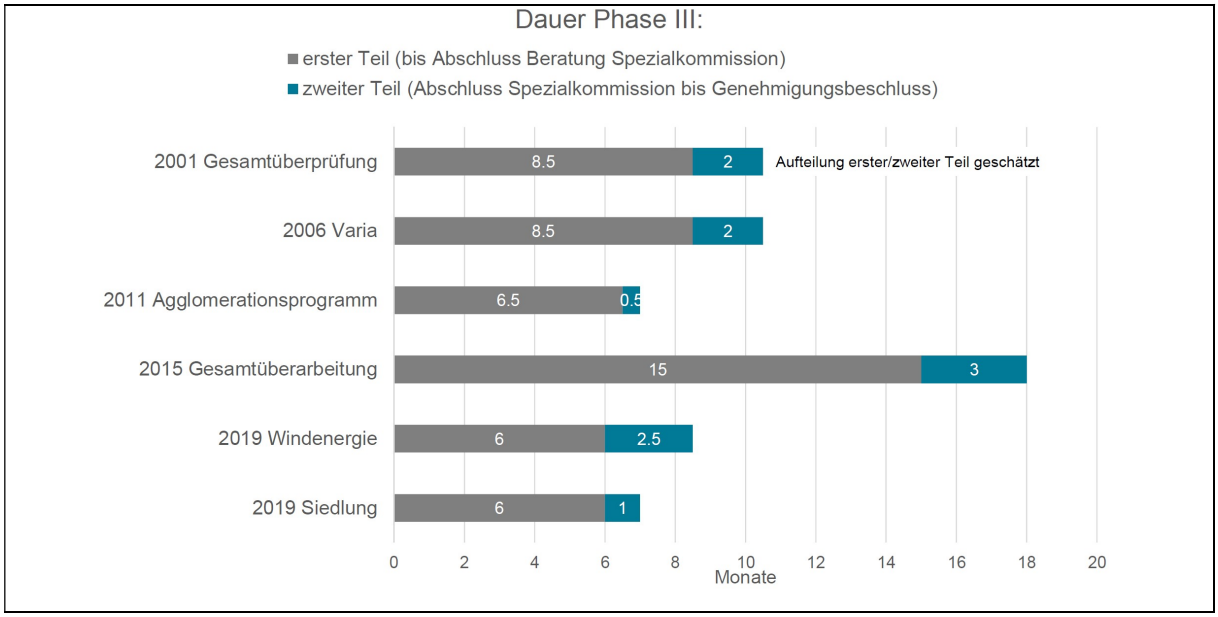



Quellen: Anhang, Tabelle 6, Tabelle 8 und Tabelle 10. Eigene Darstellung.

## 4.4 Phase III: Genehmigung durch den Kantonsrat

Die nachfolgende Abbildung 14 zeigt die Phase der Genehmigung durch den Kantonsrat. Das Verfahren wird in zwei Teilen dargestellt: Der erste Teil zeigt die Dauer der Beratung in der Spezialkommission, der zweite Teil die Dauer von Abschluss der Beratung der Spezialkommission bis zum Genehmigungsbeschluss des Gesamtkantonsrates. Gesamthaft dauerte die Phase III in den untersuchten Verfahren ***zwischen ca. sieben und achtzehn Monaten.*** Der Regierungsrat passte alle untersuchten Richtpläne aufgrund der Ergebnisse der Kommissionsberatungen nochmals an und setzte sie formell neu fest. Es fehlt in der Abbildung das Richtplanverfahren 2017 zum Naturpark, da für diese Anpassung keine Genehmigung durch den Kantonsrat erforderlich war.

Abbildung 14: Jeweilige Dauer der Phase III.

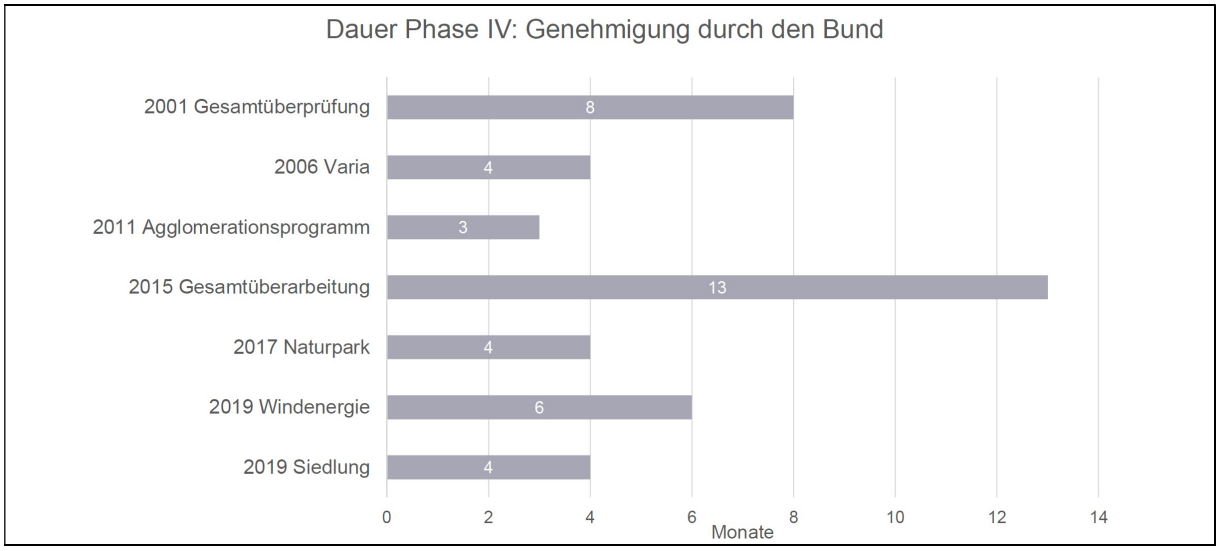



Quelle: Anhang, Tabelle 11 S. 80. Eigene Darstellung.

## 4.5 Phase IV: Genehmigung durch den Bund

Die Genehmigung durch den Bund nahm in den untersuchten Verfahren ***zwischen drei und dreizehn Monaten*** in Anspruch (vgl. dazu die nachfolgende Abbildung 15 mit Stand 7. Juni 2019, d.h. die Genehmigung von «2019 Windenergie» ist noch ausstehend).

Abbildung 15: Jeweilige Dauer der Phase IV.

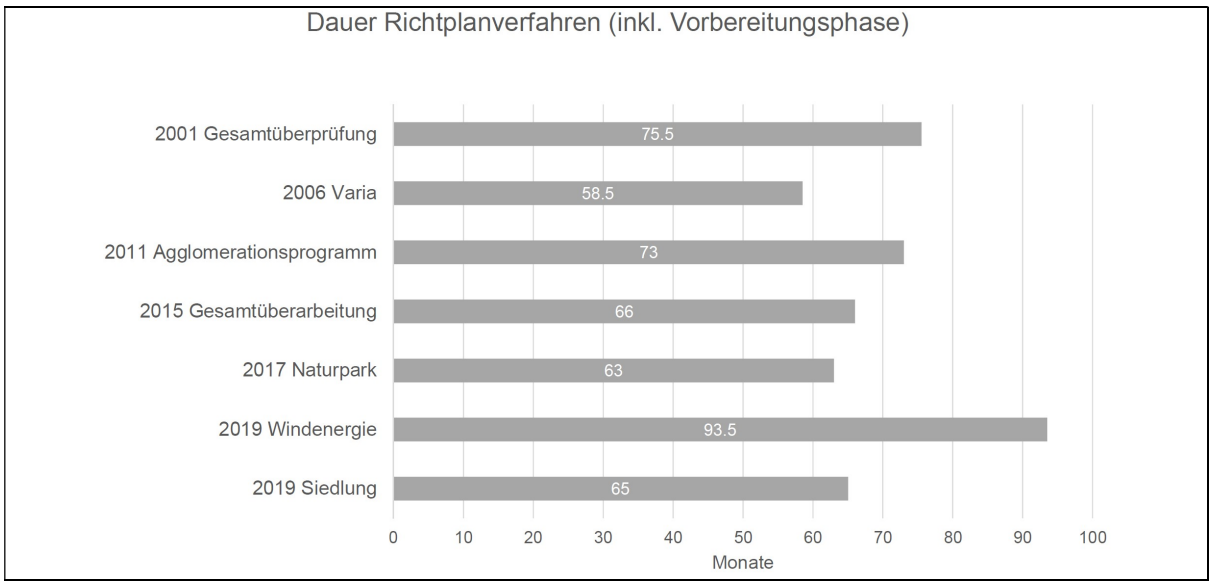



Quellen: vgl. Anhang, Tabelle 12 S. 81. Eigene Darstellung.

# 4.6 Zusammenfassende Übersicht

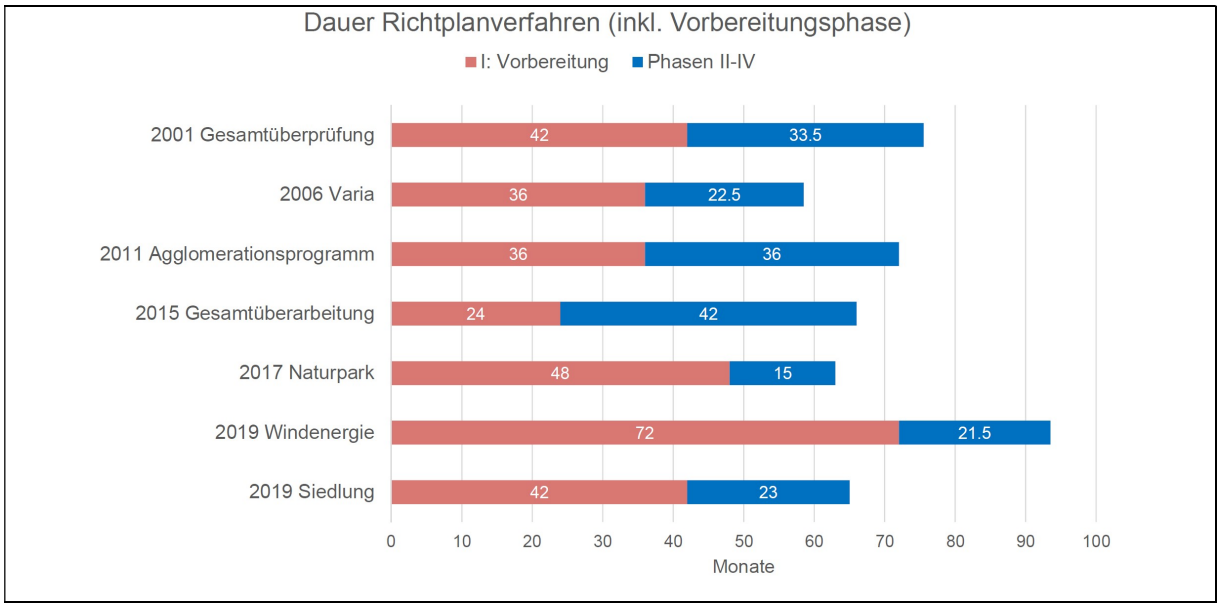
Die nachfolgenden Abbildungen Abbildung 16, Abbildung 17 und Abbildung 18 zeigen einen Überblick über die die gesamte Dauer (Abbildung 16), die Gesamtdauer unterteilt in Vorbereitungsphase (Phase I) und formelles Verfahren (Phasen II–IV, Abbildung 17) und jeweilige Dauer der einzelnen Phasen in den untersuchten Verfahren (Abbildung 18).

Abbildung 16: Überblick über die gesamte Dauer.



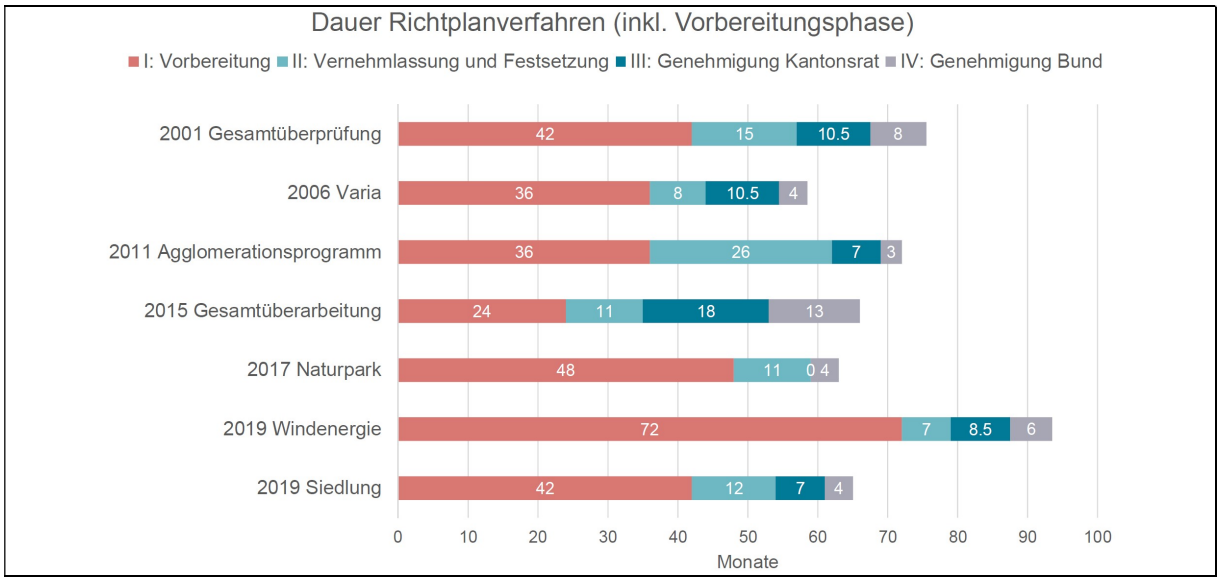

Quellen: Vgl. Anhang, Tabelle 5, Tabelle 6, Tabelle 8, Tabelle 10, Tabelle 11 und Tabelle 12. Eigene Darstellung.

Abbildung 17: Übersicht über die gesamte Dauer, unterteilt in Phase Vorbereitung und formelles Verfahren.




Quellen: Vgl. Anhang, Tabelle 5, Tabelle 6, Tabelle 8, Tabelle 10, Tabelle 11 und Tabelle 12. Eigene Darstellung.

Abbildung 18: Übersicht über die jeweilige Dauer der Phasen I–IV.




Quellen: Vgl. Anhang, Tabelle 5, Tabelle 6, Tabelle 8, Tabelle 10, Tabelle 11 und Tabelle 12. Eigene Darstellung.

# 5 Ursachen und Lösungsansätze

Im vorangehenden Kapitel wurde dargestellt, wie lange die einzelnen Verfahrensphasen dauerten. Darauf aufbauend ist das Thema dieses Kapitels, weshalb es allenfalls zu Verzögerungen kam und welche Lösungsansätze dazu beitragen könnten, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Die erfolgversprechendsten Lösungsansätze werden anschliessend in Kapitel sechs vertieft.

## 5.1 Phase I: Vorbereitung des Richtplaninhalts

Die Vorbereitungsphase kann ohne Weiteres ***mehrere Jahre*** in Anspruch nehmen (vgl. Abbildung 12, S. 28, sowie Anhang, Tabelle 5, S. 74). Anzumerken ist, dass es nicht möglich ist, Angaben zur «idealen» Vorbereitungsdauer zu machen. Diese hängt von den Inhalten und vom Auslöser für eine Richtplanrevision ab (Interview 4).

### Aufwändige Erarbeitung von Grundlagen: Hohes Verzögerungspotential

Heute liegen im ***Kanton Schaffhausen*** aufgrund der bisherigen Richtplanverfahren viele Grundlagen zumindest in den Grundzügen vor. Jedoch war deren Erarbeitung teilweise sehr aufwändig. Dies gilt namentlich für die Grundlagen für das Agglomerationsprogramm und die Windkraftanlagen, aber auch für die Erhebungen im Zusammenhang mit «Raum$^+$», da dafür zahlreiche Gespräche mit den Gemeindevertretern geführt wurden. Die Erkenntnisse aus Raum$^+$ waren erforderlich für die Richtplanrevision 2019 Siedlung (Interview 1). Aufgrund der verfügbaren personellen Ressourcen ist es im Kanton Schaffhausen in der Regel nicht möglich, die Grundlagen losgelöst von einer bestimmten Richtplanrevision bereits vorgängig zu erarbeiten (Interview 1). Je höher die Qualität der Aufbereitung, desto besser nachvollziehbar werden die vorzunehmenden, dem jeweiligen Planungsstand angemessenen Interessenabwägungen sein (Interview 1).

Wenn es um eine blosse Nachführung inzwischen umgesetzter Vorhaben geht, braucht es natürlich deutlich weniger Vorbereitungszeit (Interview 2). Wenn ein Thema drängt, z.B. weil ein Investor ein Vorhaben rasch umsetzen möchte und der Kanton dies unterstützt, können für ein projektspezifisches Richtplanverfahren auch zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, damit dieses rasch vorangetrieben werden kann. Dies war im ***Kanton Uri*** beispielsweise beim Tourismusresort Andermatt der Fall (Interview 2).

Im ***Kanton Zürich*** erfolgt die Aufbereitung der Grundlagen in der Regel losgelöst von einem bestimmten Richtplanverfahren (Interview 3). Dies wird als sehr wichtig erachtet, damit eine vorausschauende Planung möglich ist (Interview 7). Die Erarbeitung der Richtplaninhalte selbst dauert ca. 1.5 Jahre (Interview 3).

---

Als ***Zwischenergebnis*** kann festgehalten werden, dass die Erarbeitung von Grundlagen je nach bereits vorhandenen Vorarbeiten mehr oder weniger Zeit beansprucht. Die Erarbeitung von Grundlagen hat damit hohes Verzögerungspotential. Gute Grundlagen ermöglichen eine dem jeweiligen Planungsstand angemessene und nachvollziehbare Interessenabwägung. Da die möglichen Massnahmen organisatorischer Art sind (Planung der Arbeiten, Zuständigkeiten) oder die verfügbaren Ressourcen betreffen, was für alle Phasen relevant ist, wird

das Thema nicht hier, sondern nachfolgend unter «Phasenübergreifende Ursachen» auf S. 45 ff. weiter verfolgt.

## Informelle Verfahren: Chancen nutzen

Alle befragten Personen gehen aufgrund ihrer Erfahrungen davon aus, dass informelle Verfahren (in verschiedensten Ausprägungen, also z.B. auch Gemeindegespräche wie bei Raum⁺) dazu beitragen, das anschliessend folgende formelle Verfahren zu vereinfachen (Interview 1–7).

Im ***Kanton Schaffhausen*** wurden in der Vergangenheit zur Vorbereitung von Richtplaninhalten informelle Verfahren zurückhaltend durchgeführt. Die bereits erwähnten Gemeindegespräche im Zusammenhang mit Raum⁺ weisen informelle Elemente auf. Ansonsten erfolgte z.B. für die Umnutzung des Gebiets «Ebnat West» in der Stadt Schaffhausen eine Testplanung. Deren Resultate flossen aber nicht auf Richtplanebene ein, sondern wurden u.a. mit einer Umzonung umgesetzt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass es im Kanton Schaffhausen keine Planungskultur gibt, in der informelle Verfahren häufig verwendet werden (Interview 1; Interview 6). Allerdings kann der Kanton Schaffhausen bezüglich der Problemstellungen auch nicht direkt mit dem Kanton Uri oder dem Kanton Zürich verglichen werden, wo beispielsweise Infrastrukturprojekte von nationaler Bedeutung zu planen waren. Solche Auslöser für Richtplanverfahren gab es im Kanton Schaffhausen bislang nicht (Interview 4; zu den Projekten sogleich anschliessend).

***Positive Erfahrungen*** zu den Wirkungen informeller Verfahren auf das Richtplanverfahren gibt es sowohl im Kanton Uri wie auch im Kanton Zürich:

Im ***Kanton Uri*** beispielsweise wurde das (gesamte) Richtplanverfahren für das Tourismusresort Andermatt in weniger als einem Jahr durchgeführt. Einige Monate vorab war ein Masterplanverfahren dazu gestartet und dann parallel zum Richtplanverfahren durchgeführt worden (Interview 2). Weiter hat der Kanton Uri beispielsweise gute Erfahrungen mit der Testplanung für das untere Reusstal[10] oder auch mit anderen informellen Verfahren in der Vorbereitungsphase gemacht. In der Regel führt der Kanton Uri deshalb vor dem eigentlichen Richtplanverfahren eine informelle Phase durch, in der ein Vorhaben in einem relativ breiten Interessentenkreis diskutiert wird (Interview 2; Interview 5). Hierbei werden die betroffenen Anspruchsgruppen z.B. der Wirtschaft, Landwirtschaft, NGO, Kooperationen, betroffene Energieunternehmen etc. einbezogen. Nicht zu diesem Zeitpunkt einbezogen werden die Landrätinnen und Landräte, da es andernfalls zu einer Vermischung der unterschiedlichen Rollen käme. Dem Landrat kommt es zu, den Richtplan als Ganzes zu genehmigen, resp. die Genehmigung zu verweigern, deshalb soll er nicht schon in der Vorbereitungsphase mitwirken (Interview 5).

Informelle Verfahren haben sich im Kanton Uri aus verschiedenen Gründen als vorteilhaft gezeigt: Zum einen können Zielkonflikte frühzeitig angegangen und soweit möglich gelöst werden. Dies vereinfacht das anschliessende formelle Richtplanverfahren stark. Wenn in informellen Verfahren Konflikte «hinter verschlossenen Türen» besprochen werden, ermöglicht dies oft Lösungen, da Kompromisse ohne Gesichtsverlust möglich sind. Zum andern werden auch unerwartete und ungewöhnliche Lösungsansätze erarbeitet, was ein breiteres Lösungsspektrum und überzeugendere Ansätze ermöglicht. Zudem ermöglicht der Einbezug externer Fachleute einen neuen Blick auf die bestehenden Chancen und Risiken resp. auf die positiven und negativen Aspekte.

[10] Weiterführend < https://www.nsl.ethz.ch/projekt/testplanungsverfahren-raumentwicklung-unteres-reusstal/ > Zugriff 22. Juni 2019 und SCHOLL 2010: 28, 30; SCHOLL 2017: 54.

Frühzeitige Blockaden können vermieden werden, da informelle Verfahren einen vertrauensvollen Austausch ermöglichen, wodurch tragfähige Ergebnisse gefördert werden. Auch wenn im formellen Richtplanverfahren einzelne Zielkonflikte wieder aufkommen, lassen sich diese deutlich einfacher bereinigen, wenn im vorangehenden informellen Verfahren die Basis dafür gelegt wurde. Die Erfahrung im Kanton Uri zeigt, dass die erforderliche Zeit und die Ressourcen sehr gut investiert sind, da ein erfolgreiches Richtplanverfahren so viel wahrscheinlicher ist als ohne Vorbereitungsphase mit Einbezug der Anspruchsgruppen (ganzer Abschnitt Interview 5).

Im ***Kanton Zürich*** werden regelmässig informelle Verfahren durchgeführt, deren Ergebnisse auch in die Richtplanverfahren einfliessen (z.B. Gebietsplanung Bassersdorf/Dietlikon/Wangen-Brüttisellen; Gebietsplanung Lengg, Stadt Zürich; Gebietsplanung Bildungsmeile Sihlquai, Stadt Zürich). Der grosse Vorteil der Vorbereitung mit informellen Verfahren ist gemäss den Zürcher Erfahrungen nicht nur, dass es weniger Einwendungen im formellen Verfahren gibt. Vielmehr ist auch die Qualität der dennoch eingehenden Eingaben höher. Dies hängt damit zusammen, dass einige Einwender bereits im informellen Verfahren beteiligt waren und so über ein gewisses Fachwissen verfügen. Dadurch können sachdienliche Hinweise eingebracht werden, die oft auch berücksichtigt werden können. Dies erhöht die allgemeine Akzeptanz sowohl der informellen Verfahren wie auch der Richtplanverfahren. Allerdings führt es nicht unbedingt zu schnelleren Verfahren. Insgesamt hängt die Geschwindigkeit von zahlreichen Faktoren ab, nicht zuletzt von der Geschäftslast im Kantonsrat, die in Zürich recht hoch ist. In den Kantonsratskommissionen am aufwändigsten sind Richtplaninhalte mit strategischen Vorgaben des Kantons oder zur Umsetzung von Bundesvorgaben, weil dann in der Vorbereitungsphase kaum eine Diskussion mit offenem Ausgang geführt werden kann (ganzer Abschnitt Interview 3).

Die ***Gesamtüberarbeitung des Zürcher Richtplans*** dauerte rund sieben Jahre (Beschlossen durch den Kantonsrat am 18. März 2014 einstimmig mit einer Enthaltung nach einer Debatte von rund 33 Stunden [!], genehmigt durch den Bundesrat am 29. April 2015). Bei der Erarbeitung wurden die Gemeinden und Regionen intensiv einbezogen. Dies war sehr wichtig, da nur diese partnerschaftliche Erarbeitung im Dialog es ermöglichte, eine gemeinsame Vorstellung der künftigen Entwicklung des Kantons zu entwickeln und das Verständnis dafür zu fördern, dass die überkommunale Zusammenarbeit sehr bedeutsam ist und die Vielfalt des Kantons − «das Gesicht des Kantons mit Lachfalten und Runzeln» − erhalten werden soll. Noch nicht zu Ende diskutiert ist der Umgang mit der Innenverdichtung, die bei vielen Gemeinden auf Widerstand stösst. Die Mehrkosten, die entstehen, wenn in der Vorbereitungsphase ein informelles Verfahren durchgeführt werden, lohnen sich, da damit Akzeptanz geschaffen und das nachfolgende Verfahren deutlich vereinfacht wird (ganzer Abschnitt Interview 7).

Wichtig bei informellen Verfahren ist, dass das ***geeignete Verfahren für das entsprechende Problem*** angewandt wird. Es ist nicht zielführend, beispielsweise Testplanungen flächendeckend durchzuführen; auch sollen jeweils unterschiedliche Akteure beteiligt sein, damit wirklich Neues entstehen kann (SCHOLL/SIEVERTS/NATRUP 2017: 76−77; SCHOLL 2017: 48; SCHOLL 2010: 30).

***Zwischenergebnis:*** Eine breit abgestützte Vorbereitung mit informellen Verfahren in ihren unterschiedlichen Ausprägungen bietet die Chance, dass das anschliessende formelle Richtplanverfahren einfacher abläuft und weniger umstritten ist. Deshalb wird dieses Thema in Kapitel 6 vertieft geprüft.

## Regelmässiger Rhythmus hilft

In der Literatur wird empfohlen, Richtplananpassungen ***gebündelt und periodisch*** vorzunehmen. Erforderliche Anpassungen sollen z.B. alle 1–2 Jahre zusammengefasst werden, damit das Richtplanverfahren effizient durchgeführt werden kann (BRP 1997: 72–73). Der Vorteil von Anpassungen in einem regelmässigen Rhythmus

ist, dass sämtliche Interessierten wissen, bis wann sie jeweils ein Vorhaben einbringen müssten und bis wann sie mit einem Richtplanbeschluss rechnen können. Damit kann auch erreicht werden, dass der Richtplan nicht mit der Begründung, ein Geschäft sei dringlich, umgangen wird (RINGLI/GATTI 1989a: 50–51 und RINGLI/GATTI 1989b: 123). Die Experteninterviews bestätigen diese positive Haltung zu einer regelmässigen Anpassung des Richtplans (Interview 1; Interview 2; Interview 3; Interview 4; Interview 6). Diese Literaturquellen und Rückmeldungen zeigen, dass ein berechenbares Verfahren wichtiger ist als ein möglichst rasches Verfahren.

Derzeit gibt es im ***Kanton Schaffhausen*** keinen regelmässigen Richtplanverfahren-Rhythmus, d.h. keine regelmässig durchgeführten Richtplanverfahren (Interview 1; Interview 6 und ausgewertete Verfahren). Die Kantonsplanerin und der Vorsteher des Baudepartements gehen davon aus, dass ein regelmässiger Rhythmus der Verfahren viele Vorteile hätte; erste Schritte zur Umsetzung wurden bereits unternommen (Interview 1; Interview 6). Damit würden die Verfahren besser planbar und es könnte sich eine gewisse Routine einstellen, was auch in den beiden Vergleichskantonen als Vorteil angesehen wird (Interview 1; Interview 2; Interview 3).

Der ***Kanton Uri*** strebt derzeit einen 2-Jahresrhythmus an; ob sich dies künftig bewährt und aufrechterhalten werden kann, ist noch offen (Interview 2). Wichtig bei einem solchen regelmässigen Rhythmus ist, dass die Richtplan-«Pakete» gut zusammengestellt werden; wenn die Themen zu divers oder zu vielfältig sind, dürfte dies ein Verfahren eher verzögern (Interview 2).

Der ***Kanton Zürich*** pflegt seit der Gesamtrevision von 2015 einen jährlichen Rhythmus, weil die Gesamtüberarbeitung sehr aufwändig war (Interview 7). Mit einem jährlichen Rhythmus sollte erreicht werden, dass sich der Anpassungsbedarf nicht anstaut und vorausschauend auf die stattfindende Entwicklung reagiert werden kann, z.B. was die Schulraumplanung oder auch die Ver-/Entsorgung betrifft (Interview 7). Im Jahr 2019 wird für einmal ausgesetzt, d.h. kein Verfahren begonnen. Der Grund dafür ist, dass zum einen kein dringender Anpassungsbedarf besteht und es zum andern in den Kantonsratskommissionen zu einem «Richtplanverfahrensstau» gekommen ist, der zunächst abgebaut werden soll. Diesen Stau verursachte vor allem das Richtplanverfahren 2015. Dieses war recht umfangreich, weil der Bund dem Kanton bei der vorangehenden Gesamtüberarbeitung noch verschiedene Anpassungsaufträge erteilt hatte. Die Richtplanpakete 2016, 2017 und 2018 waren demgegenüber deutlich weniger umfangreich, was die Beratungsdauer verkürzte. Das Ziel ist, keine Richtplanrevisionen für Einzelvorhaben durchführen zu müssen, weil der administrative Aufwand gleich gross ist wie für eine Sammelvorlage, also ein «Paket». Damit dies gelingt, sind im Kanton Zürich weiterhin jährliche Revisionen vorgesehen, wobei bei mangelndem Bedarf fallweise verzichtet wird (Interview 3).

***Zwischenergebnis:*** Ein fehlender Rhythmus kann als verzögernder Faktor bezeichnet werden. Der Nutzen eines regelmässigen Rhythmus wird als hoch erachtet. Eine Einführung wäre mit relativ wenig Aufwand und kaum zusätzlichen Kosten verbunden. Zudem lässt sie sich in Zusammenarbeit der Raumplanungsfachstelle mit dem Vorsteher des Baudepartements umsetzen, eine Gesetzes- oder Verordnungsanpassung ist nicht nötig. Deshalb wird im sechsten Kapitel zu prüfen sein, wie der Kanton Schaffhausen seine Richtplanverfahren so organisieren kann, dass sie in einem regelmässigen Rhythmus durchgeführt werden.

## Einflussfaktor Raumplanungskultur

Die drei Kantone unterscheiden sich in ihrer Raumplanungskultur. Diese Unterschiede haben einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auch auf die Richtplanverfahren und zeigen sich beispielsweise darin, ob und inwieweit Mittel in die Planung investiert werden, wieviel Autonomie den Gemeinden eingeräumt wird, wie die Kommunikation zwischen Kanton und Gemeinden erfolgt, wie unterschiedliche Akteure einbezogen werden oder wie der Richtplan genutzt wird. Ebenso haben selbstverständlich die politischen Mehrheitsverhältnisse sowie die Persönlichkeiten der prägenden Personen einen grossen Einfluss (Interview 4). Daneben spielt natür-

lich auch der Zeitgeist eine Rolle (Interview 4). Die Nutzung des Richtplans als strategisches Instrument erfolgt in den Kantonen unterschiedlich ausgeprägt.

Der ***Kanton Schaffhausen*** nutzt den Richtplan bisher kaum als strategisches Instrument, sondern der Richtplan dient bislang eher einer «raumplanerischen Buchhaltung» (Interview 1; Interview 6). Auch ist der Kanton sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, den Gemeinden Vorgaben zu machen; diese verfügen über eine grosse Autonomie (Interview 1; Interview 4). Der Regierungsrat nutzte den Richtplan bisher kaum proaktiv, um Themen zu lancieren (Interview 1; Interview 4; Interview 6). Anzumerken ist jedoch, dass im Kanton Schaffhausen im Vergleich zu den Kantonen Uri und Zürich bislang weniger grosse räumliche Herausforderungen zu meistern waren; der Nutzungsdruck nimmt jedoch auch im Kanton Schaffhausen zu. Künftig ist mit verstärkten Interessenskonflikten zu rechnen (Interview 1; Interview 6).

Demgegenüber besteht der Eindruck, dass der ***Kanton Uri*** eine viel aktivere Raumplanung pflegt (Interview 4). Die Raumplanungskultur im Kanton Uri hat sich in den letzten ca. 15 Jahren stark verändert. Früher nutze der Kanton Uri den Richtplan kaum als strategisches Planungsinstrument, sondern eher kurzfristig, um Einzelvorhaben zu ermöglichen (Interview 5). Aufgrund der topografischen Verhältnisse gibt es allerdings im Talboden sehr viele Nutzungsansprüche, nicht zuletzt auch durch den Bund für die Bahn und die Nationalstrasse. Um diesen Raum bestmöglich zu nutzen, ist eine vorausschauende Planung unabdingbar. Mit dem Testplanungsverfahren zum unteren Reusstal, aber auch dank der informellen Verfahren zum Tourismusresort Andermatt und zum Schutz- und Nutzungskonzept erneuerbare Energien (SNEE) hat der Richtplan viel an Bedeutung gewonnen. Der Richtplan wurde als strategisches Führungsinstrument er- und anerkannt (Interview 2; Interview 5). Beispielsweise nutzt auch die Kantonsverwaltung die Möglichkeit von Vororientierungen vermehrt, da deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Lauf der letzten Jahre erkannt haben, dass so Interessenskonflikte frühzeitig angegangen werden können (Interview 2). Die Gemeindeautonomie war im Kanton Uri früher sehr stark ausgeprägt, was eine kantonale Gesamtschau erschwert hat (Interview 5). Da der neue Richtplan auch die Gemeinden stärker verpflichtet, strategisch zu denken (z.B. indem sie Entwicklungsleitbilder erarbeiten müssen und auch weil der Kanton die Nutzungspläne der Gemeinden genehmigt), entwickelt sich auch auf kommunaler Ebene zusehends die Erkenntnis, dass der Richtplan als strategisches Instrument genutzt werden kann und soll (Interview 5). Auf Ebene der Kantonsverwaltung hat sich die Einführung einer Koordinationskonferenz für Richtplanthemen (Begleitgruppe Raumentwicklung) bewährt. Darin werden Themen frühzeitig aufgegriffen und koordiniert (Interview 2; Interview 5).

Der ***Kanton Zürich*** nutzt den Richtplan als strategisches Instrument; die Ziele und deren Umsetzung müssen von Kanton und Gemeinden gemeinsam und partnerschaftlich erarbeitet werden (Interview 7). Der Richtplan wird auch verwendet, um die Diskussion über neue oder politisch heikle Themen zu lancieren (Interview 3). Damit verfügt der Kanton Zürich über eine ausgeprägte Planungskultur, in welcher der Richtplan eine wichtige Rolle spielt (Interview 3; Interview 4; Interview 7). Die Gemeindeautonomie ist im Kanton Zürich kleiner als im Kanton Schaffhausen. Der Kanton macht den Gemeinden eindeutige Vorgaben und setzt diese auch durch (Interview 4). Gleichzeitig erachtet er die Unterstützung der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer raumplanerischen Aufgaben als sehr wichtig (Interview 7). Der Richtplan ist politisch sehr breit abgestützt, er wird aktiv genutzt und hat eine hohe Bedeutung (Interview 3; Interview 4; Interview 7). Mit der RPG 1-Revision hat sich die Bedeutung des Richtplans aber für alle Kantone erhöht, insbesondere aufgrund der Konkretisierung der Mindestinhalte (Interview 4). Alt Regierungsrat M. Kägi spricht gar von der ***Raumplanung als «Mutter aller Dinge»,*** da sich ohne vorausschauende Raumplanung die anderen wichtigen Sachbereiche gar nicht richtig entwickeln können oder sich ohne gute Raumplanung in die falsche Richtung entwickeln (Interview 7).

### Zunehmende Konkretisierung: Vororientierung – Zwischenergebnis – Festsetzung

Bevor ein Inhalt «festsetzungsreif» ist, braucht es mitunter langjährige Abklärungen und Überlegungen. Die Ideen müssen sich zunehmend verdichten, bis eine Festsetzung im Richtplan zweckmässig ist. Jedoch sind Vororientierungen bereits bei einem sich abzeichnenden Konflikt zweckmässig, da so dessen Lösung frühzeitig angegangen werden kann. Auch sind für Vororientierungen wesentlich weniger Informationen erforderlich als für eine Festsetzung. Das Zwischenergebnis als Zwischenschritt zwischen Vororientierung und Festsetzung zeigt den Weg auf, wie der räumliche Konflikt gelöst werden soll (vgl. zu den Begriffen vorne S. 13). Gerade aufgrund der erhöhten Bedeutung des Richtplans seit RPG 1 dient dieser zunehmend auch als Instrument zum «Agenda-Setting» (Interview 3). Die Unterscheidung zwischen Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung ist hierbei sehr nützlich und sollte genutzt werden (Interview 2; Interview 4).

In den beiden Kantonen Uri und Schaffhausen werden die Vororientierungen bislang dennoch eher wenig genutzt (Interview 1; Interview 2). Mit der Nutzung von Vororientierungen machte der ***Kanton Schaffhausen*** namentlich im Verfahren «2006 Varia» eher negative Erfahrungen. Viele Einwendungen betrafen die Vororientierung für die Süd-Ost-Umfahrung von Schaffhausen. Es wurde nicht verstanden, weshalb das Vorhaben in so einer frühen Phase in den Richtplan aufgenommen werden soll (Regierungsrat 2005: 2). Diese Erfahrung wiederholte sich auch bei anderen Vororientierungen (Interview 1). Eine Hürde bei Vororientierungen ist, dass es für die Akteure schwierig zu verstehen ist, weshalb ein noch sehr wenig konkretes Vorhaben bereits in den Richtplan aufgenommen werden soll; die fehlende Konkretheit erschwert eine Diskussion (Interview 1).

Im ***Kanton Uri*** scheint die Vororientierung in der letzten Zeit an Bedeutung gewonnen zu haben, z.B. für Abbau- oder Deponiegebiete. Das Verständnis für den Nutzen einer Vororientierung scheint zu wachsen (Interview 2).

Der Richtplan des ***Kantons Zürich*** unterscheidet nicht zwischen Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung. Allerdings differenziert er, indem für die Festsetzungen unterschiedliche Realisierungshorizonte (kurz-, mittel- oder langfristig) genannt werden oder ein Hinweis im Text erfolgt, wenn Überprüfungsbedarf besteht oder es sich bei einem Eintrag um eine Ersatzvariante handelt (Interview 4).

***Zwischenergebnis:*** Der Kanton Schaffhausen könnte den Richtplan noch stärker als strategisches Raumplanungsinstrument nutzen, z.B. indem die unterschiedlichen Planungsstände noch vermehrt genutzt werden. In Kapitel 6 wird deshalb näher darauf eingegangen.

## 5.2 Phase II: Vernehmlassung und Festsetzung

Wie vorangehend in Abbildung 13 auf S. 30 aufgezeigt, dauerten die Phasen der Vernehmlassung und Festsetzung in den untersuchten Richtplanverfahren ***zwischen sieben und sechsundzwanzig Monaten***. Nachfolgend wird dargelegt, wo Verzögerungen entstanden.

### Öffentliche Mitwirkung: 60 Tage minimal

Die vorgegebene 60-Tage-Frist wurde in den untersuchten Richtplanverfahren eingehalten (Anhang, Tabelle 6 S. 76). Die Dauer von 60 Tagen ist gemäss der heutigen Regelung im Kanton Schaffhausen vorgegeben, was man durchaus als verzögernd ansehen kann (Interview 1). Im Kanton Zürich dauert die Mitwirkung allerdings noch länger, nämlich in der Regel drei bis vier Monate (bei einer kantonalgesetzlichen Vorgabe von 60 Tagen,

vgl. § 7 Abs. 2 PBG ZH). Angesichts des Zeitbedarfs für die übrigen Verfahrensschritte wird dieser Zeitabschnitt im Kanton Zürich jedoch nicht als verzögernder Faktor wahrgenommen (Interview 3; Interview 4).

Zur allenfalls verzögernden Wirkung der Einwendungen (aufgrund ihrer Anzahl und Inhalte) wird nachfolgend im Abschnitt «Abschluss der Vernehmlassungsphase durch Festsetzung» näher eingegangen.

---

Als ***Zwischenergebnis*** kann festgehalten werden, dass die Auflagedauer ein verzögernder Faktor sein kann. Dennoch ist deren Kürzung nicht zielführend. Eine ernstgemeinte Mitwirkung benötigt eine gewisse Minimaldauer. Hierbei erscheinen 60 Tage nicht als übertrieben lang. Zudem erfolgt die öffentliche Mitwirkung parallel mit der Vorprüfung und der formellen Koordination mit anderen Behörden. Die Vorprüfung dauert in der Regel mindestens drei Monate, d.h. länger als die öffentliche Mitwirkung. Deshalb kann auch mit einer Kürzung der öffentlichen Mitwirkung das Verfahren nicht beschleunigt werden. Auf eine weitere Bearbeitung in Kapitel 6 wird deshalb verzichtet.

---

## Koordination mit anderen Behörden: wichtig und nicht wirklich verzögernd

Wie auf S. 29 dargelegt, erfolgte die formelle Koordination mit anderen Behörden jeweils gleichzeitig mit der öffentlichen Mitwirkung. Die grenzüberschreitende Koordination wirkt im Kanton Schaffhausen nicht verzögernd, wobei der formelle Austausch zur Richtplanung eher gering gehalten wird resp. durch die bestehenden (informellen) Austauschgefässe teilweise abgedeckt ist. Zu nennen ist z.B. die Internationale Bodenseekonferenz als ständiges Austauschgefäss der an den Bodensee angrenzenden Kantone und Länder (Interview 1).

Selbstverständlich kann es verfahrensverzögernd wirken, die anderen Behörden erst im formellen Richtplanverfahren einzubeziehen, da dann deren Anliegen oft nicht mehr in befriedigender Weise berücksichtigt werden können, ohne dass nachträglich aufwändige Anpassungen erforderlich sind. Es empfiehlt sich deshalb, bereits in der ***Vorbereitungsphase*** nicht nur verwaltungsintern, sondern auch mit den Gemeinden, den Nachbarkantonen und dem benachbarten Ausland sowie interessierten Anspruchsgruppen zusammenzuarbeiten. Dies kann auf einer informellen Ebene erfolgen. Die Erfahrung zeigt, dass es sich lohnt, frühzeitig zu informieren und Entscheidungsträger einzubeziehen (Interview 1; Interview 2; Interview 4). Allerdings ergab sich auch, dass in Bezug auf den Bund ein frühzeitiger informeller Einbezug keinen beschleunigenden Effekt hat, weil die Zusagen zu wenig verbindlich erfolgten (Interview 1; Interview 4).

---

***Zwischenergebnis:*** Die Koordination mit anderen Behörden beansprucht zwar Zeit, hat aber dennoch keine wesentlichen Auswirkungen auf die gesamte Verfahrensdauer. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle kein spezieller Lösungsansatz formuliert, der über das hinausgeht, was schon bei der Vorbereitung zum frühzeitigen Einbezug anderer Anspruchsgruppen formuliert wurde.

---

## Teilweise zu langwierige Vorprüfungen durch den Bund

Die Vorprüfungen dauerten in den untersuchten Verfahren ***zwischen drei und neuneinhalb Monaten*** (Abbildung 13 auf S. 30, für die Details Tabelle 8, Anhang, S. 78). Hierbei ist es nicht so, dass die Vorprüfungen der Gesamtüberarbeitungen 2001 und 2015 länger dauerten als die Teilrevisionen.

Die teilweise sehr lange Vorprüfungsdauer liegt insbesondere daran, dass in den letzten Jahren alle Kantone aufgrund von RPG 1 ihre Richtpläne anpassen mussten und das ARE entsprechend hoch ausgelastet war (Interview 1; Interview 3; Interview 4). Die gemachten Erfahrungen zeigen zudem, dass die Vorprüfungsdauer unabhängig ist davon, ob letztlich viele Beanstandungen seitens Bund erfolgten oder ob ausgewählte Bundesstellen

bereits vorab einbezogen worden waren (Interview 1). Vielmehr scheinen neben der Häufung der Verfahren die schwerfälligen Abläufe einer grossen Verwaltung eine wichtige Mitursache zu sein (Interview 1; Interview 4). Zudem gibt es, wie bereits im vorangehenden Abschnitt «Koordination mit anderen Behörden» aufgeführt die Erfahrung, dass Auskünfte aus dem vorgängigen Einbezug zu wenig verbindlich waren und deshalb selbst dann keine Zeit gewonnen wurde, wenn Themen vorab besprochen worden waren (Interview 4).

Während die lange Vorprüfungsdauer im Kanton Schaffhausen als verzögernd wahrgenommen wird (Interview 1), ist dies im Kanton Zürich weniger der Fall. Allerdings erforderte im Kanton Zürich in einzelnen Verfahren die zeitliche Koordination mit dem Bund ein aktives Zugehen auf den Bund, um die Ergebnisse der Vorprüfung rechtzeitig für den nächsten Schritt zu erhalten (Interview 3).

***Zwischenergebnis:*** Die Vorprüfung ist je nach Auslastung des ARE ein verzögernder Faktor. Ein Verzicht auf eine Vorprüfung ist nicht sinnvoll, weil so das Risiko steigt, dass der Bund die Genehmigung verweigert. Kaum beeinflussen kann das Schaffhauser Baudepartement die verfügbaren Bundesmittel für die Richtplanverfahren oder die Prüfungstiefe, die das ARE anwendet. Deshalb wird in Kapitel 6 darauf verzichtet, zu den Vorprüfungsverfahren Optimierungsvorschläge zu erarbeiten.

## Abschluss der Vernehmlassungsphase durch Festsetzung

Wenn die Rückmeldungen aus der Vorprüfung und die Einwendungen der übrigen Akteure eingegangen sind, müssen diese noch ***verarbeitet*** und der Richtplanentwurf allenfalls angepasst werden. Wie die Abbildung 13 auf S. 30 zeigt, dauerte diese Abschlussphase in den verschiedenen Verfahren unterschiedlich lange, ja die Unterschiede sind sogar enorm gross. So dauerte es beispielsweise im Verfahren «2001 Gesamtüberarbeitung» etwa zehn Monate, im Verfahren «2011 Agglomerationsprogramme» gar etwa dreiundzwanzig Monate, bis der Regierungsrat den jeweiligen Richtplan nach Vorlage aller Rückmeldungen festsetzte. Dies lag bei diesem Verfahren aber nicht nur am Richtplanverfahren, sondern daran, dass die Ausarbeitung der Vorprojekte für das Agglomerationsprogramm Zeit benötigte. In heutige Agglomerationsprogramme werden deshalb im Gegensatz zu damals nur noch Projekte eingegeben, die einen genügend fortgeschrittenen Planungsstand aufweisen (Interview 1).

Hingegen erfolgte die Festsetzung im Verfahren «2015 Gesamtüberarbeitung» mit einem Monat nach Abschluss der Vorprüfung sehr rasch, wobei gesagt werden muss, dass in diesem Verfahren die Vorprüfung mit neuneinhalb Monaten sehr lange dauerte und diese Zeit genutzt werden konnte, um schon die übrigen Einwendungen zu bearbeiten. Dasselbe gilt für die beiden jüngsten Verfahren «2019 Windenergie» und «2019 Siedlung». Um ein zügiges Verfahren zu gewährleisten, ist es von grosser Bedeutung, dass die Festsetzung möglichst bald nach Eingang der Einwendungen erfolgen kann.

Auf den Bearbeitungsaufwand hat die ***Anzahl und die Themenvielfalt der Einwendungen*** einen grossen Einfluss, da diese in einem Mitwirkungsbericht aufbereitet werden müssen. Eine Übersicht über die Anzahl Einwendungen kann der Tabelle 6 (Anhang, S. 76), über die wichtigsten Inhalte der Einwendungen der Tabelle 7 (Anhang, S. 76) entnommen werden. In den untersuchten Verfahren kann jedoch nicht gesagt werden, dass durch die teilweise zahlreichen Einwendungen aus der öffentlichen Mitwirkung eine Verzögerung entstand. Der Grund dafür ist die bereits erwähnte teilweise sehr lange Vorprüfung beim Bund, so dass die Mitwirkungsberichte in dieser Wartezeit bis zum Vorliegen der Vorprüfung bereits weitgehend erstellt werden konnten. Wie bereits erwähnt, ist die Zahl der Einwendungen in der Regel tief und qualitativ besser, wenn die verschiedenen Anspruchsgruppe in der Vorbereitungsphase schon einbezogen und ihre Anliegen soweit möglich berücksichtigt wurden (Interview 2; Interview 4).

***Zwischenergebnis:*** Für ein zügiges Verfahren ist es sehr wichtig, die Phase der Vernehmlassung und Festsetzung möglichst kurz halten zu können. Dazu müssen insbesondere die Einwendungen rasch verarbeitet werden können. Deshalb ist anzustreben, dass möglichst wenige und dafür sachdienliche Einwendungen eingereicht werden. Informelle Verfahren in der Vorbereitungsphase können einen positiven Einfluss auf die Anzahl und Inhalte der Einwendungen haben. Der Ansatz, informelle Verfahren vermehrt einzusetzen, wird auch aus diesem Grund im nachfolgenden Kapitel 6 vertieft. Ferner ist anzumerken, dass selbstverständlich den verfügbaren Ressourcen und einer guten Organisation eine wichtige Rolle zukommt. Diese Aspekte werden nachfolgend nicht vertieft, da es sich hierbei nicht speziell um raumplanerische Fragestellungen handelt.

## 5.3 Phase III: Genehmigung durch den Kantonsrat

Einer politischen Diskussion – und darum geht es in der Phase der Genehmigung durch den Kantonsrat – wohnt immer eine gewisse Unberechenbarkeit inne (Interview 4). Jedenfalls sind aber eine gute Vorbereitung, eine verlässliche und transparente Information sowie eine positive politische Kultur förderlich (Interview 4).

### Zügige Beschlussfassung dank vorbereitender Kommission

Wie die Auswertung der einzelnen Verfahren zeigt, benötigte es für die Schlussberatung im Gesamtkantonsrat mit Beschlussfassung jeweils nur eine Sitzung (vgl. für die genauen Daten Anhang, Tabelle 11, S. 80). Offensichtlich akzeptiert der Gesamtkantonsrat, dass sich eine Spezialkommission eingehend mit dem Geschäft beraten hat und rollt die Diskussion nicht neu auf.

***Zwischenergebnis:*** Die Beratung in der vorbereitenden Kommission verhilft dazu, dass die Beschlussfassung im Kantonsrat zügig erfolgt. Diesbezüglich besteht somit kein Handlungsbedarf.

### Traktandierung im Kantonsrat: minimale Wartezeiten beibehalten

Ebenfalls positiv ist, dass die Vorlagen überwiegend sehr rasch im Gesamtkantonsrat traktandiert wurden, nachdem die vorberatende Kommission die Vorlage an den Kantonsrat überwiesen hatte (Abbildung 14 S. 31, vgl. für die genauen Daten Anhang, Tabelle 11 S. 80). Beim Verfahren «2011 Agglomerationsprogramm» verging nur ca. ein halber Monat, was enorm wenig ist. Mit drei Monaten dauerte diese Wartezeit im Verfahren «2015 Gesamtüberarbeitung» länger, wohl auch wegen der Sommerferien, während der keine Kantonsratssitzungen stattfinden. In den beiden jüngsten Verfahren «2019 Windenergie» und «2019 Siedlung» betrug die Wartezeit ein resp. zweieinhalb Monate, was ebenfalls recht kurz ist. Damit ist die Wartezeit bis zur Traktandierung in der Regel kein verzögernder Faktor.

***Zwischenergebnis:*** Es besteht kein Handlungsbedarf. Es lohnt sich auch künftig, auf eine vorausschauende Planung der Traktandierung viel Wert zu legen, um Leerzeiten zu vermeiden.

## Umfangreiche Beratungen in der Spezialkommission

In allen untersuchten Verfahren fällt der Grossteil der Zeitdauer der Phase «Genehmigung durch den Kantonsrat» auf die Beratungen durch die Spezialkommission. So dauerten die Beratungen zwischen sechs und fünfzehn Monaten mit jeweils drei bis elf Sitzungsterminen. Zudem erfolgte in allen Richtplanverfahren aufgrund der Beratungen in den Spezialkommissionen eine formelle Anpassung der Festsetzung durch den Regierungsrat (vgl. für die genauen Daten Anhang, Tabelle 11, S. 80). Am gesamten formellen Richtplanverfahren hat damit die Phase der Beratungen in der Spezialkommission einen wichtigen Anteil. Diese teilweise langen Beratungsdauern sind insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen:

### Rollenverständnis

Ein wichtiger Faktor ist das Rollenverständnis. Der ***Schaffhauser Kantonsrat*** versteht seine Rolle als Genehmigungsbehörde sehr umfassend. Seine Beratungen finden in einem Detailierungsgrad statt, wie man ihn eher bei einem Kantonsrat erwarten würde, der den Richtplan nicht bloss genehmigt, sondern selbst festsetzt. Die vorbereitende Kommission geht weiter, als bloss übergeordnete strategische Stossrichtungen zu beraten (Interview 1 und Unterlagen aus den Kommissionssitzungen, vgl. für die einzelnen Quellen die Angaben in Tabelle 11). Diese Beratungen benötigen Zeit. Die Gründe dafür, dass der Kantonsrat sich nicht bloss auf die strategische Ausrichtung konzentriert, können nur vermutet werden. Eine Rolle spielen kann, dass das Verhältnis zwischen Regierungsrat und Kantonsrat eher angespannt ist, was zu einem verstärkten Kontrollbedürfnis beim Kantonsrat führt (Interview 1). Allerdings ist auch festzuhalten, dass eine intensive Diskussion des Richtplaninhalts zu einem besseren Rückhalt, einer stärkeren demokratischen Legitimation führen kann. Zudem fördert es die konstruktive Zusammenarbeit zwischen Regierungsrat und Kantonsrat, wenn der Regierungsrat bereit ist, Vorschläge des Kantonsrates (resp. der vorbereitenden Kommission) aufzunehmen (Interview 6).

Dieses Rollenverständlich ist im ***Kanton Uri,*** bei dem der Landrat (Legislative) den Richtplan ebenfalls «bloss» genehmigt, anders: Dort genügt in der Regel eine Sitzung, maximal nötig waren in den bisherigen Verfahren zwei bis drei (Interview 2). Zu dieser Zuständigkeitsordnung gibt es noch keine langjährige Erfahrung, sie wurde erst 2011 eingeführt (Interview 2). Das Richtplanverfahren zum Tourismusresort Andermatt wurde noch nach der früheren Zuständigkeitsordnung durchgeführt. Im ersten Verfahren nach neuer Zuständigkeitsordnung war damit auch die Aufgabenteilung zwischen Regierungsrat und Landrat zu klären (Interview 5). Der Regierungsrat war sehr darauf bedacht, dass der Landrat seine Rolle als Genehmigungsbehörde auch wirklich einhält und nicht ausweitet; hilfreich hierbei war, dass das Richtplangeschäft nicht nur von der hauptsächlich zuständigen Justizdirektorin vertreten wurde, sondern bezüglich einzelner Inhalte auch vom Baudirektor (Interview 5). Diese Aufgabenteilung (Vorbereitung des Inhalts durch die Exekutive, Genehmigung, d.h. entweder Zustimmung oder Ablehnung ohne Anträge durch die Legislative) wird als sehr wichtig erachtet, sowohl was die Inhalte wie auch was die Verfahrensabwicklung betrifft (Interview 5). Die nachfolgenden Verfahren waren danach kaum mehr umstritten, wobei zu erwähnen ist, dass in der Vorbereitungsphase eher intensive Diskussionen mit einem breiten Einbezug verschiedenster Akteure erfolgten (Interview 2). Aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben von Regierungsrat und Landrat werden die Mitglieder des Landrates in der Vorbereitungsphase nicht einbezogen. Nach Beginn des formellen Richtplanverfahrens können sich diese bei den Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Anspruchsgruppen informieren. Teilweise wurden auch Informationsveranstaltungen für den Landrat durchgeführt (Interview 5). Dieses Vorgehen hat sich bewährt (Interview 5).

Ein Vergleich mit dem ***Kanton Zürich*** ist hinsichtlich der Rolle des Kantonsrates nicht direkt vergleichbar, weil der Kantonsrat nicht bloss Genehmigungs-, sondern Festsetzungsbehörde ist (§ 32 Abs. 1 PBG ZH). Dies wird nicht als Nachteil angesehen, da die demokratische Legitimation des Richtplans dadurch erhöht ist. Wichtig ist, dass ein konstruktiver Dialog zwischen Regierung und Kantonsrat stattfindet und der Kantonsrat ernst genommen wird, zumal dessen Fragen und Anpassungswünsche auch den Richtplan verbessern können (Interview 7).

## Keine ständige Kommission, sondern Spezialkommission

Ein weiterer Faktor ist, dass im ***Kanton Schaffhausen*** die Richtpläne nicht von einer ständigen Kommission, sondern jeweils von einer ***Spezialkommission*** vorberaten werden (vgl. vorne «Hinweise zur Staatsorganisation» auf S. 26). Damit müssen sich die Mitglieder einer Spezialkommission jeweils zunächst in das Thema «Richtplanung allgemein» einarbeiten, bevor eine eigentliche Auseinandersetzung mit dem Inhalt erfolgen kann (Interview 1; Interview 4; Interview 6). Eine wechselnde Zusammensetzung der Spezialkommission verhindert Kontinuität und die Aneignung von vertieftem Fachwissen, was gerade bei komplexen raumplanerischen Fragestellungen ein Nachteil ist (Interview 1; Interview 4; Interview 6). Dies erhöht den Zeitbedarf und ist in den Kantonen Uri und in Zürich anders, wo ständige Kommissionen für die Richtplanung zuständig sind (Interview 2; Interview 3; Interview 5). Weiter ist ein Nachteil, dass die Terminsuche oft schwierig ist, da die Termine im Gegensatz zu jenen für die Sitzungen der ständigen Kommissionen für die Spezialkommissionen nicht bereits feststehen, sondern nach der Wahl der Kommissionsmitglieder erst noch gefunden werden müssen (Interview 6).

In der Literatur wurde bereits in den 1980er-Jahren vorgeschlagen, dass im Kanton Schaffhausen eine ständige Kommission für Planungsfragen eingesetzt werden solle, um die Raumplanung politisch zu begleiten (METTLER 1989: 135). Der Bund weist in seinem Leitfaden zur Richtplanung darauf hin, dass zu einer geeigneten Organisationsstruktur eine ständige Kommission für Raum-, Entwicklungs- und Umweltfragen als Diskussions- und Konfliktlöseforum, aber auch eine ad hoc Projektorganisation für Grossprojekte gehört (BRP 1997: 15).

Im ***Kanton Uri*** erfolgt die Vorbereitung der Richtplangeschäfte durch eine ständige Kommission, die Justizkommission. Die (acht) ständigen Kommissionen gibt es seit ca. 20 Jahren (Interview 5). Dies hat aus Sicht der zuständigen Regierungsrätin zahlreiche Vorteile: Der regelmässige Austausch zwischen Regierungsrat und Justizkommission führt zu einem guten Vertrauensverhältnis, das offene Diskussionen ermöglicht. Zudem identifizieren sich die Mitglieder der Kommission mit den Themen, für die sie zuständig sind, und sie können diesbezüglich eine Leadfunktion übernehmen. Dies führt dazu, dass das Fachwissen stetig zunimmt und die Landrätinnen und Landräte im Gesamtlandrat eine höhere Glaubwürdigkeit geniessen. Ein weiterer Vorteil einer ständigen Kommission ist, dass sie nicht einzelfallweise nach Interessenlage zusammengesetzt ist und dadurch eine breite Abstützung gewährleistet. Die Belastung der Landratsmitglieder durch ständige Kommissionen erscheint nicht übermässig, da nur ca. 3–4 Sitzungen jährlich notwendig sind. Eigentliche Nachteile sind nicht ersichtlich (alles Interview 5). Selbstverständlich gibt es in der ständigen Kommission auch Mitgliederwechsel, die neuen Personen müssen sich jeweils neu einarbeiten (Interview 2). Zudem handelt es sich nicht um die Baukommission, die sich ansonsten mit baulichen Fragen befasst. Damit kann nicht auf die Erfahrung aus diesem Sachbereich zurückgegriffen werden (Interview 2). Eine Kommission, in der auch die übrigen Bauthemen behandelt würden, könnte noch mehr Fachkompetenz aufbauen (Interview 5).

Im ***Kanton Zürich*** befasst sich nicht nur eine (ständige) Kantonsratskommission mit dem Richtplan, sondern deren zwei (Kommission für Planung und Bau [KPB] und Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt [KEVU]; je nach Themengebiet sind noch zusätzliche Kommissionen beizuziehen [Interview 7]). Dies führt zu einem erhöhten Aufwand, da die beiden Kommissionen ihre Beratungen koordinieren müssen. Immerhin wächst aber dadurch auch der Rückhalt und das Richtplanverständnis im Kantonsrat (Interview 3; Interview 7). Als hilfreich erwiesen hat sich, dass die beiden Kommissionen auch mit anderen Fragen von Planung, Bau und Verkehr befasst sind und sie somit über ein breites Fachwissen verfügen (Interview 7). Ebenfalls nützlich ist die Einführungsinformation zum Richtplan, die jeweils Anfangs einer Legislaturperiode erfolgt (Interview 3). Auch zeigt sich, dass die beständige Arbeit am Richtplan hilfreich ist, da auf das Vorwissen aufgebaut werden kann (Interview 3; Interview 7). Zudem wird es trotz der eher verfahrensverzögernden Wirkung als Vorteil erachtet, dass der Kantonsrat für die Festsetzung zuständig ist, weil dadurch die politische Legitimation des Richtplans deutlich höher ist als in Kantonen, in denen die Festsetzung ohne Kantonsrat erfolgt (Interview 3; Interview 7).

Insgesamt zeigt sich also, dass eine ***ständige Kommission viele Vorteile*** mit sich bringen würde.

Die vorangehenden Überlegungen führen zu folgendem ***Zwischenergebnis:*** Die Beratung in der Spezialkommission kann das Verfahren verzögern, da das Vorwissen oft gering ist und zunächst aufgebaut werden muss. Zudem spielt das Rollenverständnis eine Rolle. Schliesslich ist von Bedeutung, welche Priorität einem Richtplangeschäft zukommt, wie ausgelastet die Kommission ist und wie einfach die Suche nach Beratungsterminen ist. In Kapitel 6 vertieft wird die ***Schaffung einer ständigen Kommission***.

Nicht weiter vertieft wird der Lösungsansatz, die ***Kompetenzverteilung*** zwischen Regierungsrat und Kantonsrat zu ändern. Dies wird nicht als zielführend erachtet. Die Genehmigung durch den Kantonsrat gewährleistet eine gewisse demokratische Legitimation, ohne dass der Regierungsrat das Richtplanverfahren aus der Hand gibt.

## 5.4 Phase IV: Genehmigung durch den Bund

Die Genehmigung durch den Bund nahm in einigen der Verfahren ***ausserordentlich viel Zeit*** in Anspruch (Abbildung 15 S. 32, vgl. im Detail Anhang, Tabelle 12, S. 81). Dies gilt insbesondere für die Gesamtüberarbeitungen von 2001 (neun Monate für die Genehmigung) und von 2015 (dreizehn Monate). Im zweitgenannten Verfahren hatte bereits die Vorprüfung knapp zehn Monate gedauert (vgl. Tabelle 8, Anhang, S. 78). Anzumerken ist indes, dass wie im Kapitel drei dargelegt, für die innerkantonalen Festlegungen die Genehmigung durch den Bund nur deklaratorisch wirkt (vgl. S. 19).

Teilweise lässt sich die lange Verfahrensdauer, bei der die Vorgaben der RPV nicht eingehalten wurde, damit erklären, dass aufgrund der ***RPG 1-Revision*** alle Kantone ihre Richtpläne anpassen mussten, was beim Bund zu einer Mehrbelastung geführt hat (Interview 1). Zudem beanspruchen die administrativen Abläufe länger, wenn der Bundesrat einen Richtplan genehmigt, als wenn die Genehmigung (in unbestrittenen Fällen) durch das UVEK erfolgen kann. In anderen Verfahren wiederum beanspruchte die Genehmigung wenige Monate, namentlich beim Verfahren «2011 Agglomerationsprogramm» (drei Monate) und beim Verfahren «2017 Naturpark» (vier Monate). Bei beiden Verfahren handelt es sich um Teilrevisionen, in denen das UVEK die Genehmigung erteilte.

***Zwischenergebnis:*** Die Genehmigungsverfahren sind zu langwierig und schwerfällig. Da das Baudepartement des Kantons Schaffhausen indes kaum die Möglichkeit hat, den Mitteleinsatz und die Abläufe der Bundesverwaltung zu beeinflussen, wird auf eine vertiefte Auseinandersetzung verzichtet. Anzumerken bleibt jedoch, dass es auf Ebene Bund dringend angezeigt wäre, die Gründe für die langen Verfahren zu ermitteln und Gegenmassnahmen zu ergreifen.

## 5.5 Phasenübergreifende Ursachen und Ansätze

### «Ideale» Verfahrensdauer?

Die Auswertung der Schaffhauser Richtplanverfahren und der Vergleich mit den Kantonen Zürich und Uri zeigt, dass eine Verfahrensdauer von einem Jahr oder weniger kaum möglich ist. Der Kanton Zürich geht davon aus, dass ein Richtplanverfahren ca. zweieinhalb Jahre dauert, wenn alles optimal läuft (inklusive kurzer Vorbereitungsphase, Interview 3). Der Kanton Uri führte das Richtplanverfahren für das Tourismusresort Andermatt in ca. einem Jahr durch, was sehr rasch ist, in der Regel muss von einer Verfahrensdauer inklusive Vorbereitung von knapp zwei Jahren ausgegangen werden (Interview 2). Im Kanton Schaffhausen gab es in den untersuchten Verfahren grosse Unterschiede: Die formellen Verfahren dauerten zwischen 15 und 42 Monaten (vgl. Abbildung 18 S. 33). In Kapitel 6 werden in Zusammenhang mit der Empfehlung, die Richtplanverfahren in einem regelmässigen Rhythmus durchzuführen, Überlegungen dazu gemacht, wie viel Zeit die einzelnen Verfahrensschritte im Idealfall beanspruchen (nachfolgend S. 50). Insgesamt kann festgehalten werden, dass «möglichst schnell» weniger wichtig ist als «vorhersehbar».

***Zwischenergebnis:*** Es gibt nicht «die» ideale Verfahrensdauer. Die Verfahrensdauer hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Wichtig ist, dass das Verfahren vorhersehbar ist.

### Hinreichende Ressourcen und gute Organisation

Die Literatur bemängelte in den 1980er-Jahren, es bestehe im ***Kanton Schaffhausen*** wenig Verständnis für die Richtplanung und die personellen oder organisatorischen Voraussetzungen für eine ausreichende Fortsetzung der Raumplanung seien nicht geschaffen worden. Richtplanung müsse als dauernde Aufgabe anerkannt und organisiert werden. Die Fachstelle für Raumplanung müsse mit ausreichenden Kompetenzen und Mitteln ausgestattet sein (METTLER 1989: 134–135, 139). Auch heute noch ist die Raumplanungsfachstelle mit rund 300 Stellenprozenten für die eigentlichen raumplanerischen Aufgaben im Vergleich zu den Kantonen Zürich und Uri eher tief besetzt (Interview 1; Interview 2; Interview 3; Interview 4). Daher können die Richtplanverfahren nur mit der Vergabe von Aufträgen an private Planungsbüros durchgeführt werden, neben dem Tagesgeschäft können sie nicht fachstellenintern erledigt werden (Interview 1). Die Unterstützung erfolgt hierbei in grossem Umfang (Interview 1; Interview 4).

Demgegenüber beauftragt der ***Kanton Zürich*** keine externen Planungsbüros mit der Bearbeitung von Richtplanverfahren (Interview 3). Wenn also die personellen Mittel knapp sind, ist es umso bedeutsamer, dass Mittel für die Vergabe von Aufträgen vorhanden sind. Andernfalls können die Richtplanverfahren nicht innert nützlicher Frist vorangetrieben werden (Interview 1; Interview 4).

***Zwischenergebnis:*** Die erforderlichen Ressourcen, ob intern oder extern, sind sicherzustellen. Die Organisation der Verfahren ist darauf auszurichten, dass möglichst wenig Leerzeiten entstehen und die Ressourcen dann zur Verfügung stehen, wenn sie gebraucht werden. Da es sich hierbei nicht speziell um raumplanerische Fragestellungen handelt und eine vertiefte Auseinandersetzung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, wird dieses Thema nicht vertieft.

### Kurze Wege einer kleinen Kantonsverwaltung: Vorteile nutzen

Die überschaubaren Verhältnisse und kurzen Wege in einem kleinen Kanton können ein grosser Vorteil sein, um Verfahren zügig durchzuführen, da Unklarheiten rasch und unkompliziert besprochen und geklärt werden können (Interview 1; Interview 2; Interview 5). Allerdings kann es für einen kleinen Kanton ein Nachteil sein, dass es kaum standardisierte Prozesse gibt, wobei dies auch wieder den Vorteil einer grösseren Flexibilität mit sich bringt (Interview 2). Der Kanton Schaffhausen nutzt seine kurzen Wege in der Verwaltung bereits (Interview 1).

***Zwischenergebnis:*** In diesem Zusammenhang besteht kein Handlungsbedarf.

### Möglichkeit der «kleinen Änderung» einsetzen

Das Verfahren «2017 Naturpark» ist bisher der einzige Anwendungsfall einer «kleinen Änderung», die keiner Genehmigung des Kantonsrates bedurfte (vgl. dazu im Einzelnen S. 18). Mit einer kleinen Änderung kann der Richtplan rascher angepasst werden als mit dem «normalen» Verfahren. Allerdings ist heute nicht ganz klar, was unter einer «kleinen Änderung» genau zu verstehen ist; auch deshalb nutzt der Regierungsrat diese Möglichkeit bisher kaum (Interview 1). Im genannten Verfahren zum Naturpark ging es um geringfügige Anpassungen des Textes des Kapitels Landschaft, zudem wurde der Perimeter des Naturparks festgelegt (Regierungsrat 2017d: 1, 3). Die Nutzung des Richtplans als strategisches Instrument könnte gestärkt werden, wenn stärker zwischen «kleinen» und «normalen» Anpassungen unterschieden wird, d.h. dort wo es einen Vorteil bringt – sei dies aus Zeitgründen oder um eine politische Diskussion zu lancieren (Interview 1).

***Zwischenergebnis:*** Der Richtplan als Instrument zur Wahrung der Gesamtschau könnte gestärkt werden, wenn die kleinen Änderungen gezielt genutzt werden. In Kapitel 6 wird deshalb näher untersucht, unter welchen Voraussetzungen eine kleine Änderung zulässig ist.

## 5.6 Zusammenfassende Übersicht

Die vorangehend dargestellten Ursachen von Verzögerungen resp. Eigenheiten der Schaffhauser Richtplanverfahren sowie die Lösungsansätze werden zur Übersicht in der nachfolgenden Tabelle 2 dargestellt. Die rot eingefärbten Themen werden nicht weiter vertieft, auf die grün eingefärbten Themen wird im nachfolgenden Kapitel 6 vertieft eingegangen und die Optimierungsvorschläge dazu entwickelt.

Tabelle 2: Übersicht über die Lösungsansätze und deren Bewertung.

| verzögernder Faktor | Lösungsansätze | Weiter bearbeiten in Kap. 6? |
|---|---|---|
| aufwändige Grundlagenerarbeitung | mehr Ressourcen, gute Organisation | teilweise:<br>- Nicht, soweit es sich um allgemeine Organisationsfragen und nicht speziell um raumplanerische Fragestellungen handelt.<br>- Ja, soweit es um die Bedeutung guter Grundlagen für eine nachvollziehbare Interessenabwägung geht. |
| zu wenig breit abgestützte Vorbereitung | informelle Verfahren als Chance für geeignete Themen nutzen | Ja. Dieser Lösungsansatz hat viel Potential, sowohl inhaltlich wie auch zur Optimierung der formellen Verfahren. |

| | | |
|---|---|---|
| fehlender Rhythmus | regelmässigen Rhythmus einführen, Pakete geschickt schnüren | Ja, da hoher Nutzen und relativ einfache Umsetzbarkeit. Gute Akzeptanz. |
| Auflagedauer öffentliche Mitwirkung | kürzen der Auflagedauer | Nein. Sowohl der Nutzen wie auch die Akzeptanz werden als gering erachtet. |
| zu lange Vorprüfungsdauer | Verzicht auf Vorprüfung / Mehr Ressourcen / weniger gründliche Prüfung durch den Bund | Nein. Ein Verzicht auf die Vorprüfung ist riskant und das Baudepartement kann die Verfahrensdauer kaum beeinflussen. |
| Verarbeitung der Einwendungen | Vorbereitungsarbeit verbessern / Gute Organisation: Zeitfenster und Ressourcen freihalten / genügend Ressourcen bereitstellen | Nein. Es handelt sich um allgemeine Organisationsfragen und nicht speziell um raumplanerische Fragestellungen. |
| Beratung durch die Spezialkommission des Kantonsrates dauert zu lange | Änderung der Kompetenzordnung / Schaffung einer ständigen Kommission / organisatorische Massnahmen: frühzeitige Terminplanung, damit Wartezeiten möglichst vermieden werden könne | Teilweise:<br>- Änderung Kompetenzordnung: Nein, da nicht zielführend.<br>- Schaffung ständige Kommission: Ja, zu prüfen.<br>- organisatorische Massnahmen: Ja, im Zusammenhang mit Rhythmus der Richtplanverfahren. |
| Verfahrensdauer Genehmigung Bund | Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens | Nein. Das Baudepartement kann den Mitteleinsatz und die Abläufe der Bundesverwaltung kaum beeinflussen. |
| Fehlende Ressourcen / Organisation | Ressourcen sicherstellen / zweckmässige Organisation gewährleisten | Nein. Es handelt sich um allgemeine Organisationsfragen und nicht speziell um raumplanerische Fragestellungen. |
| geringe Nutzung der unterschiedlichen Planungsstände | Themen mit Vororientierungen frühzeitig lancieren | Ja. Wichtig und im Zusammenhang mit der nachfolgenden Massnahme zu prüfen. |
| Kleine Änderungen einsetzen | Definieren, was unter einer kleinen Änderung zu verstehen ist | Ja. Eine Klärung hilft, diese Möglichkeit in passenden Situationen einzusetzen. |

# 6 Verfahrensoptimierung

## 6.1 Vorbereitung geschickt nutzen

Eine geschickt genutzte Vorbereitung kann das nachfolgende formelle Verfahren vereinfachen (vgl. S. 35). Dazu gehört, die Grundlagen vorausschauend zu erarbeiten und dort, wo dies zielführend ist, den Erarbeitungsprozess in geeigneten informellen Verfahren breit abzustützen. Die verfügbaren Mittel sind beschränkt. Deshalb ist es wichtig, dass Synergien genutzt werden können. Eine Gesamtschau ermöglicht dies und sorgt dafür, dass Probleme überhaupt erkannt werden und eine gute Lösung möglich wird. Hierbei ist auch der Austausch mit den Gemeinden und anderen Interessengruppen zu raumrelevanten Themen förderlich.

Beispielhaft hingewiesen werden kann vorliegend auf folgende richtplanrelevante Themen, die bei den räumlichen Herausforderungen des Kantons Schaffhausen bereits eingeführt wurden (vgl. vorne S. 19 ff.):

Die Suche nach Flächen für ***Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende*** ist schwierig. Zur Umsetzung des Bundesauftrags ist vorausgesetzt, dass sich Einzelgemeinden mit geeigneten Standorten nicht verweigern, sondern gemeinsam mit dem Kanton nach einer guten Lösung suchen. Die Festlegung eines Standorts sollte für die Standortgemeinde Vorteile (auch in einem anderen Thema) mit sich bringen, damit sie zustimmen kann. Die Führung dieses Prozesses ist anspruchsvoll und braucht eine ausgewogene Beteiligung verschiedener Interessenvertreter.

Für die ***Entwicklungsschwerpunkte*** weist der heutige Richtplan darauf hin, dass hoher Koordinationsbedarf bestehe und separate Planungsverfahren notwendig seien. Diese Planungen, selbst wenn sie an sich unabhängig voneinander erfolgen, müssen auch eine überkommunale Sicht gewährleisten. Dasselbe gilt für die überkommunale Abstimmung der ***Fruchtfolgeflächen*** und die räumlich konkrete Festlegung des ***Siedlungsgebiets*** für den ganzen Kanton und die Lokalisierung der strategischen ***Arbeitszone(n).*** Auch hier ist eine enge Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden sehr wichtig.

Mit Blick auf den hohen Druck, dem die ***Landschaft*** ausgesetzt ist, wird eine regionale Gesamtschau für besondere Tourismusprojekte oder besondere Orte wie den Rheinfall empfohlen. Eine Region soll sich im Klaren sein darüber, wo sie künftig welche Nutzungen möchte. Die Entwicklung eines solchen Zielbildes kann mit der Erarbeitung der neu erforderlichen kommunalen ***Siedlungsentwicklungsstrategien*** verbunden werden.

Die vorausschauende Erarbeitung von Grundlagen ist nicht nur wichtig für den Umgang mit ***Fruchtfolgeflächen,*** sondern auch für die Koordination des ***Materialabbaus.*** Hierbei könnten die Bedürfnisse der direkt Betroffenen einbezogen werden.

Die Weiterentwicklung der ***Agglomerationsprogramme 4. Generation*** ist im Gang. Dazu fanden bereits Workshops mit Gemeindevertretern und mit Personen aus den Nachbarkantonen statt. Es wird empfohlen, diesen Weg weiter zu verfolgen, da gerade Projekte zum Thema Abstimmung von Siedlung und Verkehr auf eine breite Abstützung angewiesen sind, damit eine Umsetzung erfolgen kann.

Zur bereits erwähnten ***strategischen Arbeitszone*** ist derzeit eine Vorbereitung mit verschiedenen Stakeholdern im Gang, um die Kriterien für geeignete Gebiete zu erarbeiten. Dies ist zu begrüssen und ein weiterer Einbezug wird empfohlen. Hierbei sollen jedoch nicht Partikularinteressen einzelner Stakeholder die strategischen Interessen des Kantons vereiteln. Dies macht den Prozess sehr anspruchsvoll. Zudem ist die Offenheit zu gewährleisten, damit auch innovative Lösungen möglich sind, z.B. die Nutzung von Industriegebieten in der Höhe mit einer «Stapelung» von Nutzungen.

Aufgrund dieser Überlegungen kann der Optimierungsvorschlag eins wie folgt formuliert werden:

***1. Vorbereitung geschickt nutzen***

**Der Vorsteher des Baudepartements legt in Zusammenarbeit mit dem Gesamtregierungsrat und der Kantonsplanerin Wert auf eine Gesamtschau räumlicher Fragestellungen.**

**Der Vorsteher des Baudepartements zielt in Zusammenarbeit mit der Kantonsplanerin darauf ab, bei der Erarbeitung von Grundlagen für die Raumplanung Synergien zu nutzen und Kräfte zu bündeln, damit mit den vorhandenen Mitteln die bestmögliche Wirkung erzielt wird.**

**Die Kantonsplanerin und der Vorsteher des Baudepartements suchen den Austausch mit den Gemeinden und anderen Interessengruppen zu raumrelevanten Themen.**

**Die Kantonsplanerin prüft bei jedem sich abzeichnenden Richtplanthema, inwiefern bei der Erarbeitung informelle Verfahren genutzt werden können.**

**Die Kantonsplanerin sorgt für eine sorgfältige Vorbereitung mit gut aufbereiteten Grundlagen, damit eine stufengerechte Interessenabwägung möglich ist.**

## 6.2 Ständige Kommission schaffen

Die Schaffung einer ständigen Kommission ist für ein einfacheres und rascheres Richtplanverfahren von grosser Bedeutung (vgl. vorne S. 39 ff.). Derzeit ist ein günstiger Zeitpunkt, um dies umzusetzen, da Bestrebungen im Gang sind, die Anzahl und Organisation der Kommissionen anzupassen (Auskunft der Kantonsratssekretärin). Dafür ist keine Änderung des Gesetzes über den Kantonsrat erforderlich, sondern es genügt die Anpassung von § 10 der Geschäftsordnung des Kantons Schaffhausen. Zuständig für diese Änderung ist der Kantonsrat (Art. 44 des Gesetzes über den Kantonsrat). Ein geeigneter Zeitpunkt für den Einsatz einer neuen Kommission ist der Beginn der nächsten Legislaturperiode. Dies ist im Kanton Schaffhausen im Januar 2021, d.h. die angepasste Geschäftsordnung müsste auf den ***1. Januar 2021*** in Kraft gesetzt werden.

Fraglich ist, ob eine ständige Kantonsratskommission allein für Raumplanungsfragen geschaffen werden soll oder ob eine Kantonsratskommission für alle Geschäfte der Raumplanung plus der Themen Bau und Verkehr besser geeignet ist. Der Vorteil der zweiten Variante wäre, dass die Kantonsrätinnen und Kantonsräte ein breiteres Themenspektrum bearbeiten würden. Jedoch ist der Nachteil, dass es rasch zu einer Überlastung käme, wenn eine Vielzahl von Geschäften ansteht. Im Interesse eines zügigen Richtplanverfahrens ist es deshalb, wenn die neu geschaffene Kommission lediglich für die ***Raumplanung*** zuständig wäre.

Damit genügend Sitzungstermine zur Verfügung stehen, sind ***vier bis sechs Sitzungen pro Jahr,*** d.h. ca. alle zwei bis drei Monate, vorzusehen. Die heutigen ständigen Kommissionen bestehen aus fünf bis neun Mitgliedern. Die geeignete Zahl müsste vom Kantonsrat, in Abhängigkeit von der Schaffung allenfalls weiterer ständiger Kommissionen, bestimmt werden.

Aufgrund dieser Überlegungen wird der Optimierungsvorschlag zwei wie folgt formuliert:

***2. Ständige Kantonsratskommission schaffen***

**Der Vorsteher des Baudepartements wirkt in Zusammenarbeit mit dem Gesamtregierungsrat darauf hin, dass der Kantonsrat eine ständige Kommission für Raumplanung schafft und § 10 seiner Geschäftsordnung auf den 1. Januar 2021 entsprechend anpasst.**

## 6.3 Regelmässiger Richtplanverfahren-Rhythmus

Das Verfahren zur Anpassung des Richtplans soll in einem regelmässigen Rhythmus erfolgen (vgl. S. 28, 36 und 45). Es wird empfohlen, nicht jedes Jahr ein formelles Richtplanverfahren durchzuführen, sondern ***alle zwei Jahre,*** da Schaffhausen ein kleiner Kanton ist und davon ausgegangen wird, dass für jährliche Verfahren zu wenig Anpassungsbedarf besteht.

### Abschätzung der Zeitdauer

Nachfolgend wird abgeschätzt, wie lange die einzelnen Richtplanverfahrens-Phasen im Idealfall dauern. Zusätzlich sind jedoch Reservezeiten einzuplanen, da viele Faktoren zu Verzögerungen führen können. Wenn sich bei der Umsetzung zeigen sollte, dass weniger Reserve erforderlich ist, weil die Richtplanpakete kleiner und der Ablauf für alle Beteiligten vertrauter ist, sind die nachfolgenden Abschätzungen natürlich zu präzisieren.

#### Phase I, Vorbereitung des Richtplaninhalts

Die Dauer der Vorbereitung hängt sehr stark vom Inhalt und der Art, wie die Vorbereitung erfolgt, ab. Eine Zeitangabe ist deshalb nicht möglich. Damit die «potenziellen Richtplan-Themen» erkannt werden, soll eine ***jährliche schriftliche Aufforderung*** zur Mitteilung von sich abzeichnenden Richtplanthemen an alle möglicherweise betroffenen Fachstellen und Gemeinden erfolgen. Dies erlaubt es, die Vorbereitungsphase so zu planen, dass der Zweijahresrhythmus der formellen Verfahren eingehalten oder, wenn dies angezeigt ist, ein Verfahren als kleine Änderung eingeleitet werden kann. Bei Bedarf kann zusätzlich ein regelmässiger verwaltungsinterner Austausch mit anderen Fachstellen organisiert werden.

#### Phase II, Vernehmlassung und Festsetzung

Von Start der Mitwirkung bis zum Abschluss der Vorprüfung durch den Bund dauert es etwa vier Monate. Anschliessend müssen die Rückmeldungen erfasst, der Mitwirkungsbericht und der definitive Richtplaninhalt sowie Bericht und Antrag an den Kantonsrat erarbeitet werden. Für diese Arbeiten sind etwa zwei Monate erforderlich, wenn genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Insgesamt ergibt sich daraus eine Dauer von etwa sechs Monaten für die Phase II. Angesichts der möglichen Verzögerungsfaktoren (v.a. die Dauer der Vorprüfung beim Bund) ist zudem eine Zeitreserve einzurechnen, empfohlen werden drei Monate. Daraus folgt, dass für die ***Phase II ca. neun Monate*** vorzusehen sind.

Beim Verfahren der kleinen Änderung kann diese Phase in der Regel schneller durchgeführt werden, da der Anpassungsumfang geringer ist. Jedoch erfolgt auch hier die öffentliche Auflage, die Koordination mit anderen

Behörden und die Vorprüfung durch den Bund. Die Phase II dürfte in sechs bis neun Monaten durchführbar sein.

### Phase III, Genehmigung durch den Kantonrat

Wenn, wie in Optimierungsvorschlag 2 vorgeschlagen, eine ständige Kantonsratskommission geschaffen wird, die vier- bis sechsmal jährlich tagt, ist schätzungsweise folgender Zeitbedarf nötig:

– Eine erste Kommissionssitzung findet idealerweise bereits vor der Überweisung des Richtplans an den Kantonsrat statt, nämlich in der Zeit, in welcher der Festsetzungsbeschluss des Regierungsrates vorbereitet wird. Diese Sitzung dient der Information der Kommissionsmitglieder.

– Nach der Überweisung an den Kantonsrat findet eine erste Beratung durch die Kantonsratskommission statt. Bei Bedarf finden weitere Beratungen statt. Wenn ohnehin für das gesamte Jahr ca. alle zwei Monate ein Termin reserviert ist, sind drei Beratungen innert vier Monaten möglich. Bei einer engen Zusammenarbeit zwischen Regierungsrat und Kantonsrat sollte dies genügen.

– Für die Beratung im Gesamtkantonsrat sind weitere zwei Monate vorzusehen.

Dies ergibt eine Mindestdauer von sieben Monaten. Vorgeschlagen wird zudem eine Reserve von drei Monaten, was ***ca. neun Monaten für Phase III*** ergibt. Bei einer «kleinen Änderung» entfällt diese Phase.

### Phase IV, Genehmigung durch den Bund

Für diese Phase ist mit mindestens drei Monaten bei Teilrevisionen und sechs Monaten bei Gesamtüberarbeitungen zu rechnen. Dies gilt auch für das Verfahren der kleinen Änderung. Wie erwähnt ist die Genehmigung durch den Bund jedoch für innerkantonale Festlegungen nicht vorausgesetzt, damit diese verbindlich werden. Auch für die Phase IV erscheint eine Reserve von drei Monaten als angemessen. Daraus ergibt sich eine Dauer von ***ca. sechs Monaten bei Teilrevisionen*** und ca. neun Monaten bei Gesamtüberarbeitungen.

## Ablaufschema

Gemäss den vorangehenden Abschätzungen dauert das ***formelle Richtplanverfahren insgesamt ca. 24 Monate bei Teilrevisionen*** und ca. 27 Monate bei Totalrevisionen. Die Verbindlichkeit innerkantonaler Festlegungen liegt folglich nach rund 18 Monaten resp. 21 Monaten vor. Die nachfolgende Tabelle 3 zeigt schematisch auf, wie der regelmässige Rhythmus der Richtplanverfahren ab Januar 2020 aussehen könnte (für die Phase IV: Dauer einer Teilrevision). Nicht erfasst sind Anpassungen, die im Verfahren der kleinen Änderung erfolgen (dazu nachfolgend mehr bei Optimierungsvorschlag 4).

Tabelle 3: Schematischer Ablauf von Richtplanverfahren in einem regelmässigen Rhythmus.

| **2020 Q1** | 2020 Q2 | 2020 Q3 | 2020 Q4 | **2021 Q1** | 2021 Q2 | 2021 Q3 | 2021 Q4 | **2022 Q1** | 2022 Q2 | 2022 Q3 | 2022 Q4 | **2023 Q1** | 2023 Q2 | 2023 Q3 | 2023 Q4 | **2024 Q1** | 2024 Q2 | 2024 Q3 | 2024 Q4 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Umfrage / Phase I** | | | | **Phase II** | | | **Phase III** | | | **Phase IV** | | | | | | | | | |
| | | | | **Umfrage / Phase I** | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | **Umfrage / Phase I** | | | | **Phase II** | | | **Phase III** | | | **Phase IV** | |
| | | | | | | | | | | | | **Umfrage / Phase I** | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | **Umfrage / Phase I** | | | |

Quelle: Eigene Darstellung. Legende: Jahre 2020–2024, unterteilt in Quartale. Rot: Vorbereitungsphase. Blau: formelles Verfahren.

Diese Überlegungen führen zur Formulierung des Optimierungsvorschlags drei:

***3. Regelmässiger Richtplanverfahren-Rhythmus***

**Der Vorsteher des Baudepartements und die Kantonsplanerin streben an, alle zwei Jahre zum gleichen Zeitpunkt ein formelles Richtplanverfahren zu beginnen. Die Kantonsplanerin legt hierbei ein besonderes Augenmerk auf die geschickte Zusammenstellung von Themen.**

**Zur Vorbereitung führt die Kantonsplanerin jährlich eine schriftliche Umfrage bei den möglicherweise betroffenen Fachämtern und den Gemeinden zu sich abzeichnenden Richtplanthemen durch. Bei Bedarf wird jährlich ein Austausch durchgeführt.**

# 6.4 «kleine Änderungen» einsetzen

Die vierte Empfehlung lautet, das Verfahren der «kleine Änderungen» einzusetzen, wenn dies einen Vorteil mit sich bringt (vgl. vorne S. 47). Doch wann ist eine kleine Änderung durch den Regierungsrat möglich, und wann braucht es das «Standardverfahren» mit der Regelzuständigkeit, d.h. einer Genehmigung durch den Kantonsrat?

## Abgrenzung Standardverfahren – kleine Änderung

### Keine gesetzlich vorgegebene Abgrenzung

Art. 4 Abs. 3 Baugesetz führt nicht aus, was unter einer kleinen Änderung zu verstehen ist. Auch in der Bauverordnung fehlt eine Bestimmung dazu.

Im Beispiel «2017 Naturpark» ging der Regierungsrat davon aus, dass eine kleine Änderung zulässig ist, weil damit der definitive Perimeter des Naturparks enger festgesetzt wurde, als im Richtplan (als Zwischenergebnis) vorgesehen war. Zudem hatten die Gemeinden über den Beitritt zum regionalen Richtplan entscheiden können (Regierungsrat 2016: 1; Regierungsrat 2017a: 1–2).

Diese Überlegungen überzeugen, jedoch sind sie sehr einzelfallbezogen und damit nicht als Kriterien allgemein anwendbar. Nachfolgend werden deshalb Leitfragen entwickelt.

### Vergleichbare Situation bei Gesetzen und Verordnungen?

Wichtig bei der Entwicklung von Leitfragen für die Abgrenzung zwischen kleiner Änderung und Standardverfahren ist die ***demokratische Legitimation***. Diese ist höher, wenn der Kantonsrat als Legislative einen Richtplaneintrag genehmigt, als wenn der Regierungsrat als Exekutive einen Eintrag ohne Mitwirkung des Kantonsrates festschreibt. Diese Situation ist vergleichbar mit der Frage, wann eine Regelung (durch die Legislative) in einem Gesetz festgeschrieben werden muss und wann eine Verordnung (durch die Exekutive) genügt.

In der juristischen Lehre ist diese Problemstellung zentral. Es wurden Kriterien dazu entwickelt, wann es zulässig ist, etwas in einer Verordnung, statt in einem Gesetz zu regeln. Die Erkenntnisse können wie folgt zusammengefasst werden (statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2006: Rz. 406, m.w.H. zur Rechtsprechung): Die

sog. Gesetzesdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein. Zweitens muss die Delegationsnorm, d.h. die Grundnorm, die eine Verordnungsbestimmung zulässt, in einem Gesetz enthalten sein. Weiter muss sich die Delegation auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken. Schliesslich müssen die wichtigsten Regelungen in einem Gesetz umschrieben sein.

Auf den ersten Blick ist es reizvoll, diese Kriterien auf die Frage zu übertragen, wann eine kleine Änderung zulässig ist und wann das Standardverfahren erforderlich ist. Jedoch ist dies bei näherer Betrachtung nicht zielführend, da der Umgang mit den verschiedenen Planungsständen Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung (vgl. vorne S. 13) fehlt. Die in der juristischen Lehre entwickelten Kriterien können deshalb ***nur eine erste Orientierungshilfe*** sein.

### Einzelfallprüfung: Tragweite eines Richtplaneintrags

Bei den Leitfragen ist also auch der jeweilige Planungsstand zu berücksichtigen: Je grösser die Auswirkungen eines Eintrags sind, desto wichtiger ist es, dass der Kantonsrat ihn genehmigt. Damit ist nebst der Frage der demokratischen Legitimation in den Entscheid einzubeziehen, welche ***Tragweite*** eine Vororientierung, ein Zwischenentscheid oder eine Festsetzung hat. Die Tragweite eines Richtplaneintrags ist jeweils ***im Einzelfall zu prüfen***. Hilfreich sind hierbei folgende Leitfragen:

- Geht es um eine Konkretisierung des ***Raumkonzepts*** oder um ein Thema, das im Raumkonzept nicht abgebildet ist? Bei neuen Themen ist die Genehmigung durch den Kantonsrat eher angezeigt als bei Themen, die schon im Raumkonzept hinreichend abgebildet sind und die lediglich konkretisiert werden.
- Welchen ***Entscheidungsspielraum*** gibt es – ist der Spielraum bei der ***Interessenabwägung*** noch gross oder minimal? Je grösser der Spielraum, desto eher ist eine Genehmigung durch den Kantonsrat angezeigt.
- Welcher ***Entscheidungsspielraum*** soll den ***Gemeinden*** belassen werden? Je grösser dieser ist, desto eher ist das Verfahren einer kleinen Änderung zulässig.
- Geht es um eine ***Vororientierung,*** die den Koordinationsbedarf eines Themas festhält, ein Thema überhaupt in die Diskussion einbringt und bei der noch keine konkreten Vorgaben erfolgen? Dann dürfte in der Regel eine Anpassung im Verfahren der kleinen Änderung erfolgen.
- Geht es um ein ***Zwischenergebnis,*** und was genau soll damit festgeschrieben werden? Wenn wie im Beispiel «Naturpark» ein möglicher Perimeter mit einem Zwischenergebnis definiert werden soll, ist aufgrund der Tragweite ein Einbezug des Kantonsrates als Genehmigungsbehörde erforderlich. Wenn aber mit dem Eintrag als Zwischenergebnis erst festgelegt wird, wie die Koordination mit anderen Interessen erfolgen soll, ist das Verfahren der kleinen Änderung zulässig.
- Geht es um eine ***Festsetzung?*** Hier dürfte in der Regel das Standardverfahren angezeigt sein. Ausnahmen sind jedoch möglich, nämlich dort, wo wie im Fall «Naturpark» die Eingriffsintensität im Vergleich zum Zwischenergebnis verringert wird.
- Handelt es sich um eine blosse ***Nachschreibung?*** Grundsätzlich dürfte dann das Verfahren der kleinen Änderung zulässig sein.

## Sorgfältige Interessenabwägung in einem gut gestalteten Prozess

Sehr wichtig ist es, den Prozess der ***Konkretisierung*** von Vorhaben oder Grundsätzen gut zu gestalten. Dazu gehört zum einen, dass der Prozess, das Wechselspiel zwischen fachlicher Erarbeitung, Akten des Regierungsrates und dem Einbezug des Kantonsrates (sowie natürlich je nach Thema weiterer Akteure) sorgfältig gepflegt

wird. Die Aufbereitung der Informationen erfolgt jeweils stufengerecht so, dass die notwendigen Informationen vorliegen und eine Interessenabwägung mit einem Entscheid über das weitere Vorgehen erfolgen kann.

### Einbettung in den Richtplanverfahrensrhythmus

In den vorangehenden Optimierungsvorschlägen wurde ein zweijährlicher Richtplanverfahrensrhythmus empfohlen. Die Vornahme von kleinen Änderungen kann an sich ***unabhängig*** davon erfolgen, wenn ein rascher Richtplaneintrag erforderlich ist. Das Verfahren kann in ca. ***6–9 Monaten*** durchgeführt werden (ohne Vorbereitungszeit und ohne Zeit für die Genehmigung durch den Bund; vgl. vorne die Überlegungen zur Dauer der Phase II).

Wenn künftig ein ***zweijährlicher Rhythmus*** durchgeführt wird und die Verfahren in zwei Jahren abgeschlossen werden können, kann allerdings davon ausgegangen werden, dass es nicht sehr häufig Fälle geben wird, in denen ein Richtplaneintrag aufgrund der Dringlichkeit als kleine Änderung erfolgen soll. Dann ist das Verfahren der kleinen Änderung weniger wichtig, als wenn die Abstände von Richtplanverfahren mehrere Jahre betragen. Die kleine Änderung kann aber von Bedeutung sein, um insbesondere verstärkt mit ***Vororientierungen*** und ***Zwischenergebnissen*** zu planen (vgl. dazu Optimierungsvorschlag fünf).

Aufgrund dieser Überlegungen kann der Optimierungsvorschlag vier wie folgt formuliert werden:

***4. «kleine Änderungen» einsetzen***

**Die Kantonsplanerin resp. der Regierungsrat prüft die Frage, ob eine kleine Änderung zulässig oder ein Standardverfahren erforderlich ist, anhand der nachfolgenden Leitfragen: Geht es um eine Konkretisierung des Raumkonzepts oder um ein Thema, das im Raumkonzept nicht abgebildet ist? Welchen Entscheidungsspielraum gibt es bei einer Interessenabwägung und wieviel Spielraum wird den Gemeinden belassen? Geht es um eine Vororientierung, ein Zwischenergebnis oder um eine Festsetzung? Geht es um die blosse Nachführung?**

**In inhaltlicher Hinsicht sorgt die Kantonsplanerin dafür, dass für die unterschiedlichen Planungsstände die Informationen so aufbereitet werden, dass eine phasengerechte Interessenabwägung und eine nachvollziehbare Konkretisierung erfolgen kann.**

## 6.5 Richtplan aktiv nutzen

In den voranstehenden Ausführungen wurde darauf hingewiesen, dass die Raumplanungskultur im Kanton Schaffhausen bislang wenig ausgeprägt ist (vgl. S. 37). Raumplanung soll nicht Selbstzweck sein, sondern der Gesellschaft nutzbringende Vorteile bringen. Nach der hier vertretenen Auffassung könnte der Kanton Schaffhausen von einer aktiveren Raumplanungskultur profitieren: ***Chancen und Synergien*** könnten genutzt werden, weil der Kanton für die künftige Entwicklung bestmöglich vorbereitet wäre. Das prognostizierte Bevölkerungswachstum und der zunehmende Nutzungsdruck führen dazu, dass Konflikte zunehmen und Interessenabwägungen zwischen verschiedenen Ansprüchen immer wichtiger werden.

Ein Instrument hierzu ist der Richtplan (vgl. S. 11 ff.). Mit dem Richtplan kann sowohl eine ***langfristige Strategie*** verfolgt werden, aber er kann auch rasch an sich ***verändernde Umstände*** angepasst werden kann, wenn das Verfahren zweckmässig organisiert ist, die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen und der Regierungsrat seinen Spielraum nutzt. Indem der Regierungsrat seine Kompetenz zu «kleinen Änderungen» nutzt, wo dies sinnvoll ist, und zudem den Richtplan in regelmässigem Rhythmus anpasst, sorgt er für ein beweglicheres und rascheres Richtplanverfahren. Die Konzentration auf wesentliche Inhalte verhilft zu einer Diskussion auf einer strategischen Ebene.

Die im Optimierungsvorschlag fünf dargelegten Aspekte sind hierbei von besonderer Bedeutung:

***5. Richtplan aktiv nutzen***

**Der Vorsteher des Baudepartements nutzt in Zusammenarbeit mit dem Gesamtregierungsrat die Kompetenzen des Regierungsrates in der Richtplanung, indem er in geeigneten Fällen das Verfahren der «kleinen Änderung» wählt und raumrelevante Themen frühzeitig mit den Richtplankategorien «Vororientierung» und «Zwischenergebnis» lanciert. Er pflegt die Unterscheidung zwischen strategischen Zielen und Einzelvorhaben und sorgt dafür, dass nur wesentliche Inhalte in den Richtplan aufgenommen werden. Das in einem regelmässigen Rhythmus durchgeführte (Standard)Richtplanverfahren verhilft dazu, dass die Richtplanverfahren zügiger erfolgen und sich kein Anpassungsbedarf anstaut.**

**Der Vorsteher des Baudepartements arbeitet eng mit der neu geschaffenen ständigen Kantonsratskommission zusammen. Er informiert die Kommission regelmässig und transparent über raumrelevante Themen und anstehende Entscheide und sorgt damit für ein Klima des Vertrauens, das intensive Diskussionen, aber auch die Erarbeitung tragfähiger Lösungen erleichtert.**

# 7 Diskussion

## 7.1 Schlussfolgerungen

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bildete die These «Das Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen dauert zu lange. Es muss vereinfacht werden, damit der Richtplan seine Funktion erfüllen kann.» Erarbeitet werden sollten deshalb Empfehlungen zur Verfahrensoptimierung. Stimmt diese These, und wie steht es um die Empfehlungen? Dies soll in diesem Kapitel reflektiert werden.

### Richtplanverfahren: Jahre statt wenige Monate

Die Untersuchung der sieben Richtplanverfahren, die der Kanton Schaffhausen in den letzten ca. zwanzig Jahren durchführte, sowie der Vergleich mit den beiden Kantonen Uri und Zürich führen zur Erkenntnis, dass eine Optimierung des Verfahrens möglich ist. Dennoch wird ein Richtplanverfahren immer Jahre und nicht wenige Monate dauern, weil zunächst der Inhalt erarbeitet und dann im formellen Richtplanverfahren verschiedene Verfahrensschritte erforderlich sind. Die Untersuchung führt zur Erkenntnis, dass die Richtplanverfahren sehr unterschiedlich lange dauerten (vgl. Abbildung 18 S. 33). Was ist denn nun aber eine ***zu lange*** Verfahrensdauer?

Die Untersuchung und die vorangehenden Überlegungen zum Optimierungsvorschlag «Regelmässiger Richtplanverfahren-Rhythmus» zeigen, dass Vorgaben für die Vorbereitungsphase nicht möglich sind. Hingegen sollte das ***formelle Verfahren*** bei guter Organisation und genügenden Ressourcen in etwa ***24 Monaten bei Teilrevisionen*** und etwa 27 Monaten bei Gesamtüberarbeitungen durchgeführt werden können. ***Innerkantonale Festsetzungen*** können damit nach ***etwa 18 Monaten*** (mit Genehmigung des Kantonsrates) Verbindlichkeit erlangen. Damit kann gesagt werden: Wenn es länger dauert, ist es zu lange.

Etwas kürzer als die genannten 24 Monate bei Teilrevisionen dauerten die drei Verfahren 2006 Varia, 2019 Windenergie und 2019 Siedlung mit einer Dauer des formellen Verfahrens von 22−23 Monaten. Jedoch dauerten drei der untersuchten Verfahren deutlich länger als 24 resp. 27 Monate: Im Verfahren 2001 Gesamtüberarbeitung dauerte das formelle Verfahren ca. 33.5 Monate, also ca. 6 Monate länger. Das Verfahren 2011 Agglomerationsprogramm dauerte ca. 36 Monate, also ca. 12 Monate länger und das Verfahren 2015 Gesamtüberarbeitung dauerte gesamthaft rund 42 Monate, also ca. 15 Monate länger.

Das Verfahren 2017 Naturpark erfolgte als kleine Änderung. Das formelle Verfahren dauerte rund 15 Monate, wobei die Phase II mit 11 Monaten etwas länger dauerte als die nach der hier vertretenen Auffassung möglichen 6–9 Monate.

Die Untersuchung zeigt also, dass demnach nicht alle Richtplanverfahren zu lange dauerten. Die Pauschalaussage, dass «das Richtplanverfahren» zu lange dauert, trifft deshalb nicht zu. Die Aussage müsste lauten: ***«Einige der Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen dauern zu lange».*** Allerdings ist festzuhalten, dass die zusätzlich erforderliche Dauer in den drei Verfahren, die länger dauerten, doch erheblich war. Es besteht also durchaus Handlungsbedarf, damit künftig solche deutlich zu langwierigen Verfahren vermieden werden können.

In der vorliegenden Arbeit wird das Richtplanverfahren in vier Phasen gegliedert. Aufgrund der vielen involvierten Akteure und der verschiedenen Verfahrensschritte gibt es in allen Phasen viel Verzögerungspotential:

### Phase I – Vorbereitung des Richtplaninhalts

Für die Vorbereitungsphase gibt es keine Vorgaben. Je nach Inhalt und Art der Erarbeitung kann diese Phase sehr unterschiedlich lange dauern. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass diese ***Vorbereitungsphase*** für den daran anschliessenden formellen Richtplanprozess ***von grosser Bedeutung*** ist. Die Zeit und der Aufwand, die hier investiert werden, zahlen sich anschliessend aus. ***Informelle Verfahren*** in ihren verschiedensten Ausprägungen – von Gemeindegesprächen über Workshopverfahren, runden Tischen bis hin zu Konkurrenzverfahren wie Testplanungen, in der verschiedene Teams eine Fragestellung bearbeiten und sich dabei dem Wettbewerb der Ideen aussetzen – dienen dazu, dass die erarbeiteten Inhalte belastbar und breit abgestützt sind. Dies erleichtert die politische Diskussion, die anschliessend stattfindet, um die entwickelten Ideen in den Richtplan als behördenverbindliches Instrument zu überführen.

### Phase II – Vernehmlassung und Festsetzung

Die öffentliche Mitwirkung und die Koordination mit anderen Behörden beanspruchen zwar Zeit, sind aber gut planbar und wirken insofern nicht verzögernd. Die Vorprüfung beim Bund dauert teilweise deutlich zu lange. Darauf kann jedoch der Kanton Schaffhausen kaum Einfluss nehmen. Die Rückmeldungen der interessierten Kreise müssen verarbeitet werden, was einen grossen Aufwand mit sich bringt. Wenn in der Vorbereitungsphase ein informelles Verfahren vorausgegangen ist, steigt die Qualität der Rückmeldung, was die Verarbeitung erleichtert. Schliesslich erfolgt die Richtplanfestsetzung durch den Regierungsrat. Diese Phase kann nur zügig durchgeführt werden (wobei «zügig» heisst: in ca. neun Monaten), wenn nebst der bereits erwähnten Bedeutung einer guten Vorbereitung ***ausreichend Ressourcen*** zur Verfügung stehen und die erforderlichen Arbeiten vorausschauend organisiert werden. Um diese Planung zu erleichtern, sind ***regelmässig durchgeführte Richtplanverfahren*** von grossem Vorteil.

### Phase III – Genehmigung durch den Kantonsrat

Die politische Diskussion fand in den untersuchten Verfahren vor allem in den Sitzungen der vorbereitenden Kommission statt. Dies zeigt, dass eine gute Beratung in der Kommission von grosser Bedeutung ist. Die ***Schaffung einer ständigen Kommission*** für Raumplanung könnte sich sehr vorteilhaft auswirken. Damit könnten die Kommissionsmitglieder nicht nur ihr Fachwissen stetig ausbauen, sondern die Terminplanung und ein steter gegenseitiger Austausch zwischen Regierung und Kantonsrat wären einfacher.

### Phase IV – Genehmigung durch den Bund

Diese Phase dauerte in den untersuchten Verfahren zwischen neun und dreizehn Monaten, was als ***sehr lange*** erachtet wird und nicht den Vorgaben der Raumplanungsverordnung entspricht. Allerdings kann der Kanton Schaffhausen darauf kaum Einfluss nehmen, weshalb dieses Thema nicht vertieft wurde. Zudem ist die Genehmigung durch den Bund bei ***innerkantonalen Festsetzungen*** nicht vorausgesetzt, damit ein Richtplaneintrag verbindlich wird.

### Phasenübergreifende Überlegungen

Wie bereits erwähnt, sind ***hinreichende Ressourcen und eine gute Organisation*** unabdingbar für ein Verfahren wie das Richtplanverfahren, das vielen Einflüssen ausgesetzt ist und das deshalb sehr einfach Verzögerungen erfährt. Mit einer guten Planung mit Reserven können die verzögernden Einflüsse abgedämpft werden. Hierbei kann ein kleiner Kanton wie Schaffhausen auch eine seiner Stärken ausspielen: ***kurze Wege*** vereinfachen und beschleunigen auch einen anspruchsvollen Prozess wie ein Richtplanverfahren.

Der Kanton Schaffhausen kennt neben dem Standardverfahren auch das Verfahren der ***«kleinen Änderung»,*** in welchem keine Genehmigung durch den Kantonsrat erforderlich ist. Dieses Verfahren wurde bis jetzt erst ein-

mal genutzt. Dies ist zu bedauern, da es die Möglichkeit bietet, sich abzeichnende räumliche Konflikte frühzeitig als «Vororientierung» aufzunehmen und dann mit einem «Zwischenergebnis» weiter zu konkretisieren. Da der Kantonsrat über diese Richtplananpassungen jeweils informiert wird, kann die Diskussion über diese Themen frühzeitig angestossen werden, bevor der Inhalt so weit ist, dass eine «Festsetzung» erfolgen kann. Angesichts der zunehmenden Nutzungsansprüche auf engem Raum bei gleichzeitig beschränkten Mitteln ist dies wichtig, um ***Chancen zu erkennen und Synergien zu nutzen.***

## Berechenbarkeit vor Schnelligkeit

Was aber ist mit den drei untersuchten Verfahren, die schneller durchgeführt wurden? Sollte sich die Abschätzung der Verfahrensdauer nicht an ihnen orientieren? Die Untersuchung zeigt, dass im Richtplanverfahren ***zahlreiche Akteure*** involviert sind und es ***verschiedenste Verfahrensschritte*** gibt, die ein Verfahren verzögern können. Das Planungs- und Naturschutzamt als federführendes Amt kann nicht alle beeinflussen. Auch bringt ein ***politischer Prozess*** stets Ungewissheiten mit sich, auch wenn er noch so gut vorbereitet wurde.

Der Nutzen von in einem regelmässigen Rhythmus durchgeführten Richtplanverfahren liegt insbesondere darin, dass das Verfahren ***vorhersehbar und planbar*** ist. Deshalb wird vorliegend nicht vom schnellstmöglichen Verfahren ausgegangen, sondern ***Reserven*** eingerechnet. Nur so ist es möglich, einen regelmässigen Rhythmus aufrecht zu erhalten.

## Steigende Bedeutung des Richtplans

Der Richtplan ist für die Kantone das ***zentrale Raumplanungsinstrument***. Im Richtplan erfolgt die Koordination unterschiedlicher raumrelevanter Nutzungsinteressen. Jedoch ist er mehr als ein Instrument für die Fachverwaltung. Vielmehr ist er auch ein ***politisches Führungsinstrument,*** das dazu dient, die kantonale Strategie umzusetzen. Dieser Aspekt des Richtplans wird im Kanton Schaffhausen bislang wenig genutzt. Jedoch gibt es im Kanton Schaffhausen zahlreiche Herausforderungen für die Raumplanung, die richtplanrelevant sind (vgl. dazu S. 19 ff.). Damit trifft die These insoweit zu, als sie dem Richtplan für den Kanton Schaffhausen eine wichtige Funktion zumisst. Die Bedeutung des Richtplans ist in den letzten Jahren gestiegen und dürfte weiterhin steigen. Sein Nutzen entfaltet sich jedoch nur, wenn er aktuell ist. Dazu muss er hinreichend rasch und einfach angepasst werden können, wozu ein regelmässiger Rhythmus hilft. Mit den ***«Vororientierungen», «Zwischenergebnissen»*** und ***«Festsetzungen»,*** die sowohl in der Richtplankarte wie auch im Richtplantext enthalten sind, ist es möglich, unterschiedliche Planungsstände abzubilden, Konflikte frühzeitig zu erkennen oder die Diskussion über Themen zu lancieren.

## Richtplan: ein zu behäbiges Instrument?

Das langwierige Verfahren zur Anpassung des Richtplans ist dort unproblematisch, wo es um strategische Vorgaben geht, die ohnehin eine grosse ***Planbeständigkeit*** aufweisen sollen und deshalb nicht rasch angepasst werden müssen. Wenn es um die Umsetzung von Einzelvorhaben geht, kann die erforderliche Verfahrensdauer indes abschreckend wirken und dazu führen, dass versucht wird, den Richtplan zu umgehen.

Der Richtplan ist ein Instrument, das eine gewisse Behäbigkeit aufweist. Da er langfristig ***Planungssicherheit*** vermitteln soll, ist dies durchaus auch gewollt. Zudem kann der damit verbundene «Nachteil» etwas ausgeglichen werden, wenn die Möglichkeiten für einen «beweglichen Umgang» mit dem Richtplan genutzt werden: Die unterschiedlichen Planungsstände Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung können dazu beitragen, die politische Diskussion frühzeitig zu lancieren. Sie können auch dazu beitragen, dass die Qualität der jeweils angezeigten stufengerechten Interessenabwägung steigt, weil der Konkretisierungsprozess für ein Vorhaben bewusst und zielgerichtet erfolgt. Wenn der Richtplanungsprozess so genutzt wird, verliert er seine

«Bremswirkung», sondern führt zu qualitativ guten Erarbeitungsprozessen. Diese sind kein Selbstzweck, sondern führen nebst ausgereifteren Vorhaben und dem Erkennen von möglichen Synergien auch zu deutlich besseren Erfolgsaussichten in einem Rechtsmittelverfahren. Etwas mehr ***Dynamik*** ist also möglich, nicht zuletzt dank der Möglichkeit der ***«kleinen Änderung»***. Ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Aktualität des Richtplans leisten Richtplanverfahren, die in einem regelmässigen Rhythmus durchgeführt werden, da sich so der Anpassungsbedarf nicht aufstaut.

## Fünf Optimierungsvorschläge mit unterschiedlicher Ausrichtung

Vorliegend wurden nur jene Lösungsansätze vertieft und Optimierungsvorschläge erarbeitet, die im Einflussbereich des Kantons Schaffhausen liegen. Die Ausrichtung der fünf Optimierungsvorschläge ist unterschiedlich: Der erste zur «geschickten Vorbereitung» und der letzte zur «aktiven Nutzung» des Richtplans betreffen ***materielle raumplanerische Fragen***. Die beiden Vorschläge zur «Schaffung einer ständigen Kommission» und zur Durchführung der Verfahren in einem «regelmässigen Rhythmus» betreffen hingegen die ***Verfahrensorganisation***. Sowohl materielle wie auch verfahrenstechnische Aspekte kommt dem Vorschlag zum Einsatz der «kleinen Änderung» zu. Wenn diese Optimierungsvorschläge umgesetzt werden, dürfte es interessant sein, in einigen Jahren zu überprüfen, ob sich das Richtplanverfahren verändert, beschleunigt, vereinfacht hat und inwiefern sich dies auf die Raumplanungskultur auswirkt.

## Gedanken zur Methode

Die Untersuchung der sieben Richtplanverfahren, die Experteninterviews und der Vergleich mit den Kantonen Uri und Zürich waren sehr ***aufschlussreich***. Die beiden gewählten Kantone waren geeignet und gerade die Unterschiede zu Schaffhausen interessant. Angesichts der Fülle von Informationen aus dem Vergleich mit zwei Kantonen wird es auch nach Abschluss der Untersuchung als richtig erachtet, dass nicht weitere Kantonsvergleiche vorgenommen wurden. Dies wäre zwar interessant, würde jedoch eine deutlich umfangreichere Untersuchung bedingen, damit die Erkenntnisse auch sinnvoll ausgewertet werden könnten.

Die Experteninterviews waren wertvoll, weil viele Informationen nicht schriftlich dokumentiert sind und ohne Interviews kaum ersichtlich geworden wären. Insbesondere war es gewinnbringend, nicht wie ursprünglich geplant nur die Fachvertreterin und die Fachvertreter der Kantone zu befragen, sondern auch die ***politische*** Vertreterin und die politischen Vertreter. Da der Richtplan auch ein politisches Strategieinstrument ist, ermöglichte dies eine umfassendere Sicht auf das Verfahren.

## Erwartete und überraschende Erkenntnisse

Als die These formuliert wurde, gab es Vermutungen darüber, wo das Optimierungspotential liegt.

***Bestätigt*** hat sich die Vermutung, dass ein regelmässiger Rhythmus und die Schaffung einer ständigen Kantonsratskommission hilfreich wären.

***Überraschend*** waren vor allem die folgenden beiden Erkenntnisse: Die ***Bedeutung der Vorbereitungsphase*** wurde erst im Laufe der Arbeit ersichtlich. Zwar war klar, dass nicht nur der formelle Teil des Richtplanverfahrens betrachtet werden soll, sondern auch die Vorbereitungsphase. Jedoch standen bei den ersten Überlegungen zum Thema inhaltliche Überlegungen zum Richtplan nicht im Vordergrund. Zweitens kann die Bedeutung und das Potential der unterschiedlichen Planungsstände ***Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung*** ausdrücklich erwähnt werden. Im Lauf der Arbeit zeigte sich, dass diese gezielt eingesetzt werden könnten, um die politische Diskussion über Richtplaninhalte anzustossen, aber sie auch wichtig sind für die zunehmende Konkretisierung von Vorhaben und eine stufengerechte Interessenabwägung.

***An Bedeutung verloren*** hat die Vermutung, dass die Kommunikation über die Raumplanung gestärkt werden sollte – und zwar nicht, weil mehr Kommunikation falsch wäre, sondern weil an einem anderen Ort anzusetzen ist: Häufigere und regelmässig durchgeführte Richtplanverfahren, eine Professionalisierung im Kantonsrat, eine erhöhte Aufmerksamkeit bezüglich Vorbereitungsphase führen ohnehin dazu, dass vermehrt über Raumplanung gesprochen und geschrieben wird. In diesem Sinne geht diese Vermutung in den Optimierungsvorschlägen auf.

***An Bedeutung gewonnen*** hat schliesslich das Thema der «kleinen Änderung». Zu Beginn der Arbeit war zwar klar, dass diese kaum genutzt wird, auch weil es Unsicherheiten gibt, unter welchen Voraussetzungen dieses vereinfachte Verfahren überhaupt zulässig ist. Im Laufe der Bearbeitung zeigte sich, dass die kleine Änderung das Potential bietet, damit der Richtplan aktiver und beweglicher genutzt werden kann. Anzumerken ist jedoch, dass der Bedarf für Anpassungen für dringliche Einträge sinkt, wenn der Richtplan regelmässig angepasst wird und die Verfahren nicht übermässig lange dauern.

### Fazit und Handlungsempfehlung

Das Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen dauert heute manchmal länger als nötig. Auch wenn ein Richtplanverfahren immer seine Zeit beanspruchen wird, so besteht doch ***Optimierungspotential***. Der Richtplan könnte seine Funktion besser erfüllen, wenn die Verfahren einfacher wären. Dazu dienen die vorangehend ausgeführten Optimierungsvorschläge.

Daraus ergibt sich die ***Handlungsempfehlung*** an den Vorsteher des Baudepartements und die Kantonsplanerin, die vorangehenden Optimierungsvorschläge umgehend umzusetzen. Es handelt sich um diese fünf:

**1. Vorbereitung geschickt nutzen**

**2. Ständige Kommission schaffen**

**3. Regelmässiger Richtplanverfahrens-Rhythmus**

**4. «kleine Änderungen» einsetzen**

**5. Richtplan aktiv nutzen**

## 7.2 Offene Fragen

In der vorliegenden Arbeit konnten nicht alle Richtplanverfahrensfragen geklärt werden, auch sind neue Fragen aufgetaucht. Insbesondere jene Verfahrensabschnitte, in denen der ***Bund*** eine aktive Rolle spielt, könnten noch optimiert werden. Wie dies erfolgen soll ist eine Frage, in der es nicht nur um technische Verfahrensaspekte geht, sondern um Grundfragen des Föderalismus resp. der zunehmenden zentralstaatlichen Tendenzen in der Schweiz. Wie eingehend soll der Bund die Richtpläne der Kantone prüfen? Prüft er die richtigen Dinge? Sind die Abläufe effizient? Wieviel Verantwortung übernehmen die Kantone, wieviel der Bund, und besteht diesbezüglich Anpassungsbedarf?

Auch ***materiell*** gibt es noch offene Fragen zur Richtplanung in Schaffhausen − wie können die künftigen Anpassungen am Richtplan bestmöglich vorbereitet werden? Wo genau wäre welches informelle Verfahren angezeigt? Bräuchte es am Rheinfallbecken eine Testplanung, um die künftige Entwicklung zu klären? Wie genau soll ein überkommunaler Fruchtfolgeflächenausgleich oder gar der Abtausch von Bauzonen erfolgen? Wie kann der Kanton die Gemeinden bei der Entwicklung ihrer kommunalen Raumentwicklungskonzepte unterstützen? Wo liesse sich eine geeignete Arbeitszone als strategische Reserve finden, und wie könnte der Kanton diese erwerben, um über eine gute Position zu verfügen, wenn potente Investoren anklopfen?

Eine offene Frage bezieht sich speziell auf das Richtplanverfahren: Wenn es sich bewährt, in regelmässigem Rhythmus Richtplananpassungen vorzunehmen – braucht es dann eigentlich noch ***Gesamtüberarbeitungen?*** Wie kann eine Gesamtsicht gewahrt werden, wenn regelmässig Teilrevisionen erfolgen? Wie kann ein zweckmässiges Gleichgewicht zwischen Planbeständigkeit und Dynamik gewahrt werden? Bei der Schaffung des Raumplanungsgesetzes ging der Bund nicht von einer regelmässigen Anpassung der Rhythmus in relativ kurzen Abständen aus. Braucht es eine Anpassung der gesetzlichen Vorgaben?

## 7.3 Ausblick

Die jüngsten beiden Richtpläne «2019 Siedlung» und «2019 Windenergie» sind frisch genehmigt, die nächste Richtplanrevision mit dem Hauptthema Materialabbau ist in Vorbereitung. In der ***darauffolgenden Richtplan-Anpassungsrunde*** soll es hauptsächlich um Agglomerationsprogramme gehen, danach vor allem um die Landschaft. Weitere Themen folgen mit Sicherheit und sollten, so es die Ressourcen erlauben, bereits jetzt vorbereitet werden, damit es nicht zu einem «Richtplanverfahren-Stau» kommt.

Wenn dann dank der regelmässigen Anpassungen eine Konzentration auf das Wesentliche, die strategischen Leitlinien, möglich ist, dann werden künftige Gesamtrevisionen zwar hoffentlich in der Vorbereitungsphase zu intensiven Diskussionen führen, jedoch das ***formelle Verfahren rasch und einfach*** durchgeführt werden können.

# Anhang

## Quellen

### Experteninterviews

Interview 1
Interview mit Susanne Gatti, Kantonsplanerin des Kantons Schaffhausen, am 28. Februar 2019, mit Vertiefungen am 11. und 28. Juni 2019.

Interview 2
Interview mit Marco Achermann, Kantonsplaner des Kantons Uri, am 8. März 2019.

Interview 3:
Interview mit Benjamin Meyer, Leiter der kantonalen Richtplanung, Leiter Stab und stv. Leiter Abteilung Raumplanung im ARE Kanton Zürich, am 19. März 2019.

Interview 4
Interview mit Dr. Reto Nebel, EBP, am 26. März 2019.

Interview 5
Interview mit Regierungsrätin Dr. Heidi Z'graggen (Justizdirektion, im Amt seit 2004), am 20. Mai 2019.

Interview 6
Interview mit Regierungsrat Martin Kessler, Vorsteher des Baudepartements des Kantons Schaffhausen (im Amt seit 2017), am 13. Juni 2019.

Interview 7
Interview mit alt Regierungsrat Markus Kägi (Vorsteher der Baudirektion des Kantons Zürich von 2007–2019), am 14. Juni 2019.

### Publizierte Richtpläne / Richtplankapitel

Die Zusammenstellung der folgenden Richtpläne zeigt jeweils den definitiven Richtplan einer Anpassung auf. Die Jahreszahl bezieht sich auf das Jahr der Genehmigung durch den Bund. Unter «Literatur und online-Informationen» werden die Dokumente aufgeführt, die Zwischenschritte abbilden.

Richtplan 2001/2004/2006
Kanton Schaffhausen, Richtplanung. Grundzüge der angestrebten räumlichen Entwicklung. Grundlagen, Erläuterungen, Richtplan. Zusammenführung des genehmigten Richtplans 2001 und der genehmigten Anpassung 2004. Sammelordner mit Nachführungen bis 2006 (Datum der enthaltenen Karte: 19. Juni 2007). Schaffhausen (ohne genaue Jahresangabe, aufgrund der jüngsten Dokumente geschätzt 2007).

Richtplan 2015
Richtplan des Kantons Schaffhausen. Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 5. März 2013 und 26. April 2014. Genehmigung durch den Kantonsrat des Kantons Schaffhausen am 8. September 2014. Genehmigung durch den Bundesrat am 21. Oktober 2015. Schaffhausen 2015.

Richtplan Kapitel Landschaft/Regionaler Naturpark 2017
Richtplan des Kantons Schaffhausen. Anpassung Kapitel Landschaft/Regionaler Naturpark. Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 24. Januar 2017. Genehmigung durch das UVEK am 1. Juni 2017. Schaffhausen 2017.

Richtplan Kapitel Windenergie 2019
Richtplan des Kantons Schaffhausen. Anpassung des Kapitels Ver- und Entsorgung/Kapitel Windenergie. Genehmigungsvorlage Bund. Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 20. März 2018 und 18. September 2018. Genehmigung durch den Kantonsrat des Kantons Schaffhausen am 3. Dezember 2018. Schaffhausen 2018 (Genehmigung durch den Bund noch ausstehend, 2019 erwartet [Stand 31.05.2019]).

Richtplan Kapitel Siedlung 2019
Richtplan des Kantons Schaffhausen. Anpassung des Kapitels Siedlung. Genehmigungsvorlage Bund. Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 8. Mai 2018 und 6. November 2018. Genehmigung durch den Kantonsrat des Kantons Schaffhausen am 10. Dezember 2018. Schaffhausen 2018 (Hinweis: in der Zwischenzeit, d.h. per Ende April 2019, genehmigt, diese Version wurde noch nicht publiziert [Stand 22. Juni 2019]).

Richtplan Raumkonzept 2019
Richtplan des Kantons Schaffhausen. Anpassung des Raumkonzepts im Zusammenhang mit der Anpassung des Kapitels Siedlung. Genehmigungsvorlage Bund, Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 8. Mai 2018 und 6. November 2018. Genehmigung durch den Kantonsrat des Kantons Schaffhausen am 10. Dezember 2018. Schaffhausen 2018 (Hinweis: in der Zwischenzeit, d.h. per Ende April 2019, genehmigt, diese Version wurde noch nicht publiziert [Stand 22. Juni 2019]).

Richtplankarte 2019
Richtplan des Kantons Schaffhausen. Karte. Genehmigungsvorlage Bund, Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 8. Mai 2018 und 6. November 2018. Genehmigung durch den Kantonsrat des Kantons Schaffhausen am 10. Dezember 2018. Schaffhausen 2018 (Hinweis: in der Zwischenzeit, d.h. per Ende April 2019, genehmigt, diese Version wurde noch nicht publiziert [Stand 22. Juni 2019]).

# Literatur

ARE 2006
Bundesamt für Raumentwicklung (2006): Richtplan des Kantons Schaffhausen. Anpassung 2004 – Genehmigung durch den Bund. Prüfungsbericht zuhanden des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Bern.

ARE 2011
Bundesamt für Raumentwicklung (2011): Richtplananpassung Kanton Schaffhausen. Anpassung Agglomerationsprogramm – Genehmigung durch den Bund. Prüfungsbericht zuhanden des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Bern.

ARE 2014
Bundesamt für Raumentwicklung (2014): Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Bern.

ARE 2015
Bundesamt für Raumentwicklung (2015): Richtplan Kanton Schaffhausen. Gesamtrevision. Prüfungsbericht. Ittigen.

ARE 2017
Bundesamt für Raumentwicklung (2017): Richtplan Kanton Schaffhausen — Anpassung Kapitel Regionaler Naturpark — Genehmigung durch den Bund. Prüfungsbericht zu Handen des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Bern.

ARE 2019a
Bundesamt für Raumentwicklung (2019): Richtplan Kanton Schaffhausen. Anpassung Siedlung inkl. Raumkonzept. Prüfungsbericht vom 18. März 2019. Bern.

ARE 2019b
Bundesamt für Raumentwicklung (2019): Richtplan Kanton Schaffhausen. Anpassung Kapitel Windenergie. Prüfungsbericht zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK vom 14. Juni 2019. Bern.

Bundesrat 2001
Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2001): Genehmigungsbeschluss vom 16. August 2001. Bern.

Bundesrat 2015
Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2015): Schreiben an den Schaffhauser Regierungsrat vom 21. Oktober 2015 in Sachen Genehmigung der Gesamtrevision des Richtplans Kanton Schaffhausen. Bern.

Bundesrat 2019a
Schweizerischer Bundesrat (2019): Bundesrat genehmigt Richtplananpassungen der Kantone Graubünden und Schaffhausen. Medienmitteilung vom 10. April 2019. Bern.
< https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-74636.html > Zugriff 8. Juni 2019.

BRP 1997
Bundesamt für Raumplanung (1997): Der kantonale Richtplan. Leitfaden für die Richtplanung. Richtlinien nach Art. 8 RPV. Bern.

BRP 2001
Bundesamt für Raumplanung (2001): Richtplan Kanton Schaffhausen. Prüfungsbericht zur Gesamtüberarbeitung. Bern.

EspaceSuisse 2017
EspaceSuisse (2017): Trends in der kantonalen Richtplanung. Raum & Umwelt 3/2017. Bern.

GATTI/RINGLI 1989
Gatti-Sauter Susanne, Ringli Hellmut (1989): Erkenntnisse zum weiteren Vorgehen in der Richtplanung. In: ORL 1989. Zürich: 140–146.

HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2006
Häfelin Ulrich, Müller Georg, Uhlmann Felix (2006): Allgemeines Verwaltungsrecht. Zürich.

Kantonsplaner 2015
KantonsplanerInnen der Kantone Aargau, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich (2015): Raumordnungskonzept für die Kantone im Metropolitanraum Zürich. Metro-ROK. Zug.

Kantonsrat 2005
Kantonsrat des Kantons Schaffhausen (2005): Protokoll der 14. Sitzung vom 31. Oktober 2005. Traktandum 3: Richtplan. Schaffhausen.

Kantonsrat 2011
Kantonsrat des Kantons Schaffhausen (2011): Protokoll der 6. Sitzung vom 6. Juni 2011. Traktandum 2: Programm Agglomerationsverkehr. Schaffhausen.

Kantonsrat 2014
Kantonsrat des Kantons Schaffhausen (2014): Protokoll der 13. Sitzung vom 8. September 2014. Traktandum 2: Richtplan. Schaffhausen.

Kantonsrat 2018a
Kantonsrat des Kantons Schaffhausen (2018): Protokoll der 20. Sitzung vom 3. Dezember 2018. Traktandum 1: Richtplan, Kapitel Windenergie. Schaffhausen.

Kantonsrat 2018b
Kantonsrat des Kantons Schaffhausen (2018): Protokoll der 21. Sitzung vom 10. Dezember 2018. Traktandum 7: Richtplan, Kapitel Siedlung. Schaffhausen.

KPK 2016
Schweizerische Kantonsplanerkonferenz (2016): Kantonaler Richtplan. Das Herz der Schweizerischen Raumplanung. Bern.

KPK/VLP 2017
Schweizerische Kantonsplanerkonferenz, Vereinigung für Landesplanung (2017): Beschlussfassung von kantonalen Richtplänen. Bern.

METTLER 1989
Mettler Werner (1989): Chancen für Verbesserungen in der Richtplanung aus der praktischen Erfahrung des Kantons Schaffhausen. In: ORL 1989. Zürich: 132–139.

New Energy Scout 2017
New Energy Scout GmbH (2017): Windenergie im Kanton Schaffhausen. Standortbeurteilung für die Richtplanung im Auftrag des Kantons Schaffhausen/Baudepartement/Energiefachstelle. Winterthur.

ORL 1988
Ringli Hellmut, Gatti-Sauter Susanne, Graser Bernhard (1988): Kantonale Richtplanung in der Schweiz. Praxisbeispiele und planungsmethodische Erkenntnisse. Berichte zur Orts-, Regional und Landesplanung. ORL-Bericht Nr. 63. Zürich.

ORL 1989
Gatti-Sauter Susanne, Maurer Jakob, Ringli Hellmut (Hrsg., 1989): Zur künftigen Richtplanung in der Schweiz. Lagebeurteilung und Ideen für die Zukunft. Referate gehalten am Fortbildungskurs vom 16. und 30. November 1988 am ORL-Institut. Berichte zur Orts-, Regional und Landesplanung. ORL-Bericht Nr. 78. Zürich.

PETER 2016
Peter Sacha (2016): Der neue kantonale Richtplan. In: PBG aktuell Nr. 1/2016. Zürich: 5−33.

PNA 2013
Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen (2013): Revision Richtplan Schaffhausen. Mitwirkungsbericht. Schaffhausen.

PNA 2018a
Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen (2018): Richtplan-Anpassung: Kapitel Windenergie. Mitwirkungsbericht Öffentliche Auflage vom 25. August 2017 bis 20. Oktober 2017. Schaffhausen.

PNA 2018b
Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen (2018): Umsetzung revidiertes Raumplanungsgesetz. Teilrevision kantonaler Richtplan. Erläuterungsbericht. ENTWURF vom 5. April 2018 – Fassung für Verabschiedung Regierungsrat und Überweisung an Kantonsrat (Überarbeitung nach öffentlicher Auflage und Vorprüfung Bund). Schaffhausen.

PNA 2018c
Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen (2018): Umsetzung revidiertes Raumplanungsgesetz. Teilrevision kantonaler Richtplan. Bericht zur öffentlichen Auflage und Vorprüfung (Mitwirkungsbericht) vom 5. April 2018. Schaffhausen.

PNA 2019
Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen (2019): Arbeitshilfe kommunale Planung. Rahmendokument. Schaffhausen.

Professur für Raumentwicklung 2013
Professur für Raumentwicklung, ETH Zürich (2013): Abschlussbericht Raum$^{+}$ Schaffhausen. Siedlungsflächenreserven für eine Siedlungsentwicklung nach innen. Zürich.

Professur für Raumentwicklung 2017
Professur für Raumentwicklung, ETH Zürich (2017): Abschlussbericht Nachführung Raum$^{+}$ Schaffhausen. Übersicht der Siedlungsflächenreserven für eine Entwicklung nach innen. Ergebnisse Nachführung 2017. Zürich.

Regierungsrat 2004
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2004): Kantonaler Richtplan. Anpassung 2004. Einleitung des Anhörungsverfahrens. Beschluss vom 27. April 2004. Schaffhausen.

Regierungsrat 2005
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2005): Bericht und Antrag 05-02 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend die Genehmigung der Anpassung des kantonalen Richtplans. Schaffhausen.

Regierungsrat 2008
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2008): Kantonaler Richtplan. Anpassung 2008. Einleitung des Anhörungsverfahrens. Beschluss vom 9. September 2008. Schaffhausen.

Regierungsrat 2010
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2010): Vorlage des Regierungsrates vom 23. November 2010. Bericht und Antrag 10-86 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausens an den Kantonsrat zum Programm Agglomerationsverkehr. Schaffhausen.

Regierungsrat 2011a
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2011): Vorlage zum Agglomerationsprogramm. Änderungen der Spezialkommission 2010/9 zur Richtplan-Anpassung «Agglomerationsprogramm». Beschluss vom 22. März 2011. Schaffhausen.

Regierungsrat 2011b
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2011): Vorlage zum Agglomerationsprogramm. Änderungen der Spezialkommission 2010/9 zur Richtplan-Anpassung «Agglomerationsprogramm». Beschluss vom 24. Mai 2011. Schaffhausen.

Regierungsrat 2012
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2012): Kantonaler Richtplan. Gesamtrevision 2012. Einleitung des Anhörungsverfahrens. Beschluss vom 3. April 2012. Schaffhausen.

Regierungsrat 2013a
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2013): Kantonale Richtplanung. Gesamtüberarbeitung. Erlass Richtplan. Bericht und Antrag an den Kantonsrat betreffend Genehmigung des Richtplanes. Beschluss vom 5. März 2013. Schaffhausen.

Regierungsrat 2013b
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2013): Vorlage des Regierungsrates vom 5. März 2013. Bericht und Antrag 13-18 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend die Genehmigung des kantonalen Richtplanes. Schaffhausen.

Regierungsrat 2015
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2015): Umsetzung RPG. Richtplan Siedlungsentwicklung (Teilrevision). Siedlungsgebietsdimensionierung. Beschluss vom 20. Januar 2015. Schaffhausen.

Regierungsrat 2016
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2016): Kleine Änderung Richtplan. Räumliche Sicherung Regionaler Naturpark. Beschluss vom 23. Februar 2016. Schaffhausen.

Regierungsrat 2017a
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2017): Kleine Änderung Richtplan. Räumliche Sicherung Regionaler Naturpark. Beschluss vom 24. Januar 2017. Schaffhausen.

Regierungsrat 2017b
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2017): Kantonaler Richtplan. Teilrevision Kapitel Siedlung. Einleitung des Anhörungsverfahrens. Beschluss vom 11. April 2017. Schaffhausen.

Regierungsrat 2017c
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2017): Kantonaler Richtplan. Teilrevision Kapitel Windenergie. Freigabe öffentliche Auflage. Beschluss vom 22. August 2017. Schaffhausen.

Regierungsrat 2017d
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2017): Landschaft. Kleine Änderung gemäss Art. 4 Abs. 3 BauG. Genehmigungsvorlage UVEK. Schaffhausen.

Regierungsrat 2018a
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2018): Vorlage des Regierungsrates vom 20. März 2018. Bericht und Antrag 18-27 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend Genehmigung der Anpassung des kantonalen Richtplanes (Kapitel Windenergie). Schaffhausen.

Regierungsrat 2018b
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2018): Vorlage des Regierungsrates vom 8. Mai 2018. Bericht und Antrag 18-38 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend die Genehmigung der Anpassung des kantonalen Richtplanes. Kapitel Siedlung (Umsetzung der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 1. Mai 2014). Schaffhausen.

RINGLI/GATTI 1989a
Ringli Hellmut, Gatti-Sauter Susanne (1989): Überblick über die Richtplanung der 1. Generation anhand ausgewählter Praxisbeispiele. In: ORL 1989. Zürich: 30–57.

RINGLI/GATTI 1989b
Ringli Hellmut, Gatti-Sauter Susanne (1989): Mögliche Vereinheitlichungen in der Richtplanung gemäss RPG. In: ORL 1989. Zürich: 112–125.

Schaffhausen 2017
Stadt und Kanton Schaffhausen (2017): Unterwegs in Schaffhausen. Auswertung der verdichteten Stichproben von Stadt und Kanton Schaffhausen. Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2015. Schaffhausen.

SCHOLL 2010
Scholl Bernd (2010): Testplanungen als neue Methode. In: Tec 21 Nr. 29-30/2010 (136. Jahrgang). Zürich: 28−31.

SCHOLL 2017
Scholl Bernd (2017): Building Actor Relationships and Alliances for Complex Problem Solving in Spatial Planning: The Test Planning Method. Test Planning as a Means of Solving Complex Problems in Spatial Planning. In: disP – The Planning Review Nr. 1/2017 (53. Jahrgang). Zürich: 46−56.

SCHOLL/SIEVERTS/NATRUP 2017
Scholl Bernd, Sieverts Thomas, Natrup Wilhelm (2017): Neue Ansätze in der Planungspraxis schaffen. In: disP – The Planning Review Nr. 1/2017 (53. Jahrgang). Zürich: 75−81.

SHKB 2017
Schaffhauser Kantonalbank (2017): Der Kanton Schaffhausen in Zahlen. Ausgabe 2017/2018. Schaffhausen.

SHN 2018
Schaffhauser Nachrichten (2018): Richtplan im Kantonsrat mit Zähneknirschen angenommen. Ausgabe vom 10. Dezember 2018. Schaffhausen. <https://www.shn.ch/region/2018-12-10/richtplan-im-kantonsrat-mit-zaehneknirschen-angenommen> Zugriff 8. Juni 2019.

Spezialkommission 2011a
Spezialkommission des Schaffhauser Kantonsrates (2011): Vorlage 11-26 der Spezialkommission 2010/9 «Programm Agglomerationsverkehr» vom 11. April 2011. Schaffhausen.

Spezialkommission 2011b
Spezialkommission des Schaffhauser Kantonsrates (2011): Vorlage 11-35 der Spezialkommission 2010/9 «Programm Agglomerationsverkehr» für die 2. Lesung vom 20. Mai 2011. Schaffhausen.

Spezialkommission 2014
Spezialkommission des Schaffhauser Kantonsrates (2014): Vorlage 14-59 der Spezialkommission 2013/7 «Genehmigung des kantonalen Richtplanes» vom 13. Juni 2014. Schaffhausen.

Spezialkommission 2018a
Spezialkommission des Schaffhauser Kantonsrates (2018): Bericht und Antrag 18-73 der Spezialkommission 2018/1 betreffend Anpassung Richtplan (Kapitel Windenergie) vom 10. September 2018. Schaffhausen.

Spezialkommission 2018b
Spezialkommission des Schaffhauser Kantonsrates (2018): Bericht und Antrag 18-80 der Spezialkommission 2018/2 betreffend Anpassung des kantonalen Richtplanes. Kapitel Siedlung (Umsetzung der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 1. Mai 2014) vom 29. Oktober 2018. Schaffhausen.

UVEK 2006
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2006): Beschluss vom 5. April 2006. Richtplan des Kantons Schaffhausen. Genehmigung der Richtplananpassung 2004. Bern.

UVEK 2011
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2011): Beschluss vom 8. September 2011. Richtplan des Kantons Schaffhausen. Genehmigung der Richtplananpassung Agglomerationsprogramm. Bern.

UVEK 2017
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2017): Schreiben vom 1. Juni 2017 an den Vorsteher des Baudepartements des Kantons Schaffhausen über den Beschluss des UVEK zur Genehmigung der Richtplanänderung «Regionaler Naturpark» gemäss Prüfungsbericht des ARE vom 24. Mai 2017. Bern.

WALDMANN/HÄNNI 2006
Waldmann Bernhard / Hänni Peter (2006): Raumplanungsgesetz. Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG). Reihe SHK - Stämpflis Handkommentar. Bern.

# Rechtsgrundlagen

## Bund

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999. SR 101.
- Energiegesetz (EnG) vom 30. September 2016. SR 730.00.
- Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979. SR 700.
- Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000. SR 700.1.

## Kanton Schaffhausen

- Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Baugesetz; BauG) vom 1. Dezember 1997. Rechtsbuch Nr. 700.100.
- Verordnung zum Baugesetz vom 15. Dezember 1998 (BauV). Rechtsbuch Nr. 700.101.
- Gesetz über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996. Rechtsbuch Nr. 171.100.
- Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999. Rechtsbuch Nr. 171.110.

## Kanton Uri

Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 13. Juni 2010. Urner Rechtsbuch Nr. 40.1111.

## Kanton Zürich

Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975. LS 700.00.

# Glossar und Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| § | Paragraf |
| Abs. | Absatz |
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| ARE Kanton Zürich | Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich |
| Art. | Artikel |
| AS | Amtliche Sammlung des Bundesrechts |
| BauG / Baugesetz | Baugesetz des Kantons Schaffhausen (vgl. Rechtsgrundlagen) |
| BauV / Bauverordnung | Bauverordnung des Kantons Schaffhausen (vgl. Rechtsgrundlagen) |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BIP | Bruttoinlandprodukt |
| BLN | Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler |
| BRP | Bundesamt für Raumplanung (heute: Bundesamt für Raumentwicklung ARE) |
| BV | Bundesverfassung (vgl. Rechtsgrundlagen) |
| ca. | circa |
| d.h. | das heisst |
| disP | Zeitschrift disP - The Planning Review. Zürich. |
| em. | emeritiert |
| ESP | Entwicklungsschwerpunkt |
| f./ff. | folgende (eine/mehrere) |
| GIS | Geografisches Informationssystem |
| Hrsg. | Herausgeber |
| km / $km^2$ | Kilometer / Quadratkilometer |
| KPK | Kantonsplanerkonferenz |
| KR | Kantonsrat |
| LS | Loseblattsammlung (Rechtssammlung Kanton Zürich) |
| m.w.H. | mit weiteren Hinweisen |
| Mio. | Million |
| NFA | neuer Finanzausgleich |
| NGO | non-governmental organization / Nichtregierungsorganisation |
| Nr. | Nummer |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung. Zürich. |
| öff. | öffentlich |
| ORL | Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich |
| PBG | Planungs- und Baugesetz (Kanton Zürich und Kanton Uri, vgl. Rechtsgrundlagen) |

| | |
|---|---|
| PBG aktuell | PBG aktuell – Zeitschrift für öffentliches Baurecht. Zürich. |
| PNA | Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen |
| Raum+ | Methode zur Erhebung der Siedlungsflächenreserven, entwickelt durch die Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich. Im Kanton Schaffhausen wurden die Reserven bereits zweimal erhoben, vgl. Professur für Raumentwicklung 2013 und Professur für Raumentwicklung 2017. |
| resp. | respektive |
| RPG | Raumplanungsgesetz (vgl. Rechtsgrundlagen) |
| RPV | Raumplanungsverordnung (vgl. Rechtsgrundlagen) |
| RR | Regierungsrat |
| Rz. | Randziffer |
| S. | Seite |
| SHKB | Schaffhauser Kantonalbank |
| SHN | Schaffhauser Nachrichten |
| sog. | so genannt |
| SR | Systematische Rechtssammlung des Bundes |
| stv. | stellvertretend |
| Tec 21 | Zeitschrift TEC21 – Schweizerische Bauzeitung. Zürich. |
| u.a. | unter anderem |
| UVEK | Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| v.a. | vor allem |
| vgl. | vergleiche |
| z.B. | zum Beispiel |

# Weiterführende Unterlagen

# A. Kantonsvergleich

Tabelle 4: Kantonsvergleich zu Flächen, Einwohnern, BIP.

| Kanton | Fläche in km² | Siedlung (%) | Landwirt-schaft (%) | Wald (%) | Unprod. Fläche (%) | Einwohner in Tausend | städtische Bev. (%) | BIP pro Person[11] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Schweiz | 41'290 | 7.5 | 35.9 | 31.3 | 25.3 | 8'419 | 84.6 | 85 |
| **Schaffhausen** | **298** | **11.4** | **43.9** | **43.4** | **1.4** | **80** | **89.8** | **86** |
| Zürich | 1'729 | 21.9 | 41.7 | 30.4 | 6.1 | 1488 | 99.3 | 97 |
| Bern | 5'959 | 6.9 | 42.6 | 31.3 | 19.2 | 1026 | 74.6 | 77 |
| Luzern | 1'493 | 9.6 | 53.4 | 29.9 | 7 | 403 | 63.8 | 66 |
| Uri | 1'076 | 1.9 | 24.2 | 20.1 | 53.9 | 36 | 88.4 | 53 |
| Schwyz | 908 | 6.1 | 40.5 | 33.7 | 19.7 | 155 | 82.0 | 60 |
| Obwalden | 491 | 3.8 | 36.9 | 40.7 | 18.6 | 37 | 27.4 | 66 |
| Nidwalden | 276 | 5.4 | 37.0 | 33.3 | 24.3 | 42 | 50.7 | 70 |
| Glarus | 685 | 2.9 | 30.0 | 30.8 | 36.2 | 40 | 76.2 | 68 |
| Zug | 239 | 13.8 | 43.4 | 27.4 | 15.4 | 123 | 100.0 | 153 |
| Freiburg | 1'671 | 8.4 | 56.3 | 26.9 | 8.4 | 311 | 74.3 | 59 |
| Solothurn | 790 | 13.9 | 42.3 | 42.7 | 1.1 | 269 | 86.1 | 66 |
| Basel-Stadt | 37 | 71.1 | 12.0 | 12.4 | 4.5 | 193 | 100.00 | 169 |
| Basel-Landsch. | 518 | 17.4 | 40.5 | 41.3 | 0.7 | 285 | 97.6 | 69 |
| Appenzell A.Rh. | 243 | 9.2 | 54.8 | 34.5 | 1.5 | 55 | 76.5 | 56 |
| Appenzell I.Rh. | 172 | 4.7 | 53.7 | 32 | 9.6 | 16 | 0.0 | 62 |
| Sankt Gallen | 2'031 | 9.6 | 46.5 | 30.5 | 13.4 | 502 | 82.5 | 72 |
| Graubünden | 7'105 | 2.0 | 28.8 | 27.6 | 41.6 | 197 | 44.8 | 71 |
| Aargau | 1'404 | 17.0 | 44.1 | 36.4 | 2.6 | 663 | 85.1 | 62 |
| Thurgau | 992 | 12.3 | 51.9 | 21 | 14.4 | 270 | 67.2 | 60 |
| Tessin | 2'812 | 5.6 | 12.9 | 4 | 30.7 | 354 | 92.0 | 82 |
| Waadt | 3'212 | 9.3 | 42.4 | 23.1 | 16.1 | 784 | 89.6 | 68 |
| Wallis | 5'225 | 3.5 | 19.0 | 24 | 53.5 | 339 | 75.5 | 53 |
| Neuenburg | 802 | 8.4 | 41.7 | 38.5 | 11.5 | 178 | 89.8 | 88 |
| Genf | 282 | 33.4 | 39.5 | 12.4 | 14.7 | 489 | 100.00 | 98 |
| Jura | 839 | 6.7 | | 43.5 | 1.1 | 73 | 53.2 | 63 |

Quelle: BFS, Ausgewählte Indikatoren im regionalen Vergleich, 2018 (Kantone)

vgl. < https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/kantone.assetdetail.4662815.html > Zugriff 8. Juni 2019

[11] In Tausend, gerundet, Stand 2015.

# B. Detailauswertung untersuchte Richtplanverfahren

## Phase I: Abschätzung der Dauer der Vorbereitungsphase

Tabelle 5: Phase I – Auslöser und Abschätzung der Vorbereitungsdauer.

| **Bezeichnung** | **Auslöser und Vorbereitung** | **Abschluss** (Datum der Freigabe zur Vernehmlassung) **und ungefähre Dauer** |
|---|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | Zeitpunkt des Beginns der Vorbereitung: nicht ersichtlich.<br>Da es sich um eine Gesamtüberarbeitung zur Ablösung des Richtplans von 1987 handelte, kann aber davon ausgegangen werden, dass eine mehrjährige Vorbereitungsphase erfolgte. | Abschluss: vor 14. September 98 (Beginn Vernehmlassung; BRP 2001: 5)<br><br>Dauer: ca. 3–4 Jahre. |
| **2006 Varia** | Die Vorarbeiten begannen ab Abschluss der Gesamtüberarbeitung 2001, indem der Anpassungsbedarf stets notiert wurde (Regierungsrat 2005: 2). Die Anzahl der in das Revisionspaket aufgenommenen Anpassungen ist beachtlich: 63 neue Richtplangeschäfte, 30 Änderungen sowie 300 Geschäfte mit Fortschreibung (ARE 2006: 1). | Abschluss: vor 17. Mai 2004 (Start Vernehmlassung; Regierungsrat 2005: 2)<br>Dauer: Seit Abschluss Gesamtüberarbeitung 2001, also ca. 3 Jahre |
| **2011 Agglomerationsprogramm** | Die Teilrevision aufgrund der Agglomerationsprogramme benötigte eine Vorbereitungszeit von mehreren Jahren. Bereits bei der Teilrevision «2006 Varia» war klar, dass es für die Agglomerationsprogramme eine Richtplananpassung braucht; die Vorbereitungsarbeiten liefen bereits im Jahr 2005 (Regierungsrat 2005: 1). Das Agglomerationsprogramm konnte am 17. Dezember 2007 inhaltlich verabschiedet werden; anschliessend erfolgten die weiteren Vorarbeiten für die Richtplananpassung (Regierungsrat 2010: 4). | Abschluss: September 2008 (Regierungsrat 2010: 19)<br><br>Dauer: ca. 3 Jahre |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | Start im 2010 mit Erarbeitung Raumkonzept (Regierungsrat 2016: 1).<br>Die Gesamtüberarbeitung zum Ersatz des Richtplans von 2001 erfolgte nicht zuletzt, weil sich zeigte, dass die Zersiedelung mit dem bisherigen Richtplan nicht ausreichend eingedämmt werden konnte und verstärkte Anstrengungen notwendig sind (Regierungsrat 2013b: 1). Zudem waren die zehn Jahre seit der letzten Gesamtüberarbeitung abgelaufen und die Verhältnisse hatten sich geändert, so dass eine gesamthafte Überarbeitung erforderlich wurde (Regierungsrat 2013b: 2). Der Entwurf basierte auf dem Raumkonzept von 2011 und war in einer departementsübergreifenden Arbeitsgruppe erarbeitet worden (Regierungsrat 2013b: 2).<br><br>Ab dem vierten Quartal 2014 bis zum zweiten Quartal 2015 wurden spezifische Grundlagen erarbeitet (Erstellen von Wachstumsprognosen und Erhebung der Reserven mit Raum+; vgl. PNA 2018c: 31). | 3. April 2012 (Regierungsrat 2012)<br><br>Dauer: ca. 2 Jahre |
| **2017 Naturpark** | 2012: Arbeiten an Naturpark angelaufen (Regierungsrat 2016: 1). Die räumliche Sicherung konnte mit der vorangehenden Richtplanrevision noch nicht vorgenommen werden, da der Perimeter noch nicht bekannt war und erst als Zwischenergebnis aufgenommen worden war (Regierungsrat 2016: 1; Regierungsrat 2017a: 1). | 23. Februar 2016 (Regierungsrat 2016: 1)<br><br>Dauer: ca. 4 Jahre |

| | | |
|---|---|---|
| **2019 Windenergie** | Im Kapitel Windenergie der Gesamtüberarbeitung 2015 wurden der Standort «Chroobach» als Zwischenergebnis und die Standorte «Wolkensteinerberg», «Randenhus» sowie «Hagenturm» als Vororientierung ausgeschieden (PNA 2018a: 1). Mit der Anpassung 2019 Windenergie wurden hier Anpassungen vorgenommen: Der Standort «Chroobach» wurde als Festsetzung aufgenommen, der Standort «Wolkensteinerberg» gestrichen. Die beiden anderen Standorte wurden als Vororientierung belassen (PNA 2018: 1−3).<br>Die Vorbereitung dieser Teilrevision betreffend Windenergie kann zeitlich kaum eingegrenzt werden, da bereits in früheren Richtplänen die Windenergie ein Thema war. Jedoch ergaben sich im Lauf der Zeit neue Erkenntnisse, die einen Einfluss auf den Planungsstand der möglichen Projekte haben. So wurde beispielsweise mit dieser Revision der Standort «Chroobach» neu nicht mehr als Vororientierung, sondern als Festsetzung aufgeführt. Zudem wurden die Voraussetzungen für Kleinwindkraftanlagen präzisiert (Regierungsrat 2018a: v.a. 1 und 3). Damit ist es nicht möglich abzuschätzen, wie lange genau die Vorbereitungszeit für genau diese Richtplanrevision betrug. Insgesamt sind mehrjährige Vorarbeiten geleistet worden, die ihren Niederschlag in verschiedenen Richtplanrevisionen fanden. | 22. August 2017 (Regierungsrat 2017c: 1).<br><br>Dauer: ca. 6−7 Jahre |
| **2019 Siedlung** | Diese Anpassung war erforderlich, weil die Vorgaben von RPG 1 nicht gesamthaft in die «Gesamtüberarbeitung 2015» integriert werden konnten. Dies hatte zur Folge, dass bereits bei Abschluss der Gesamtüberarbeitung 2015 klar war, dass eine erneute Anpassung erforderlich sein wird (Schreiben des Bundesrates zur Genehmigung vom 21. Oktober 2015: 3–4; ARE 2015: 4, 8, 32–33). Das ARE machte denn auch bereits damals Hinweise darauf, was bei der Anpassung an RPG 1 zu beachten sei (ARE 2015: 11–30 [punktuelle Hinweise], 32–33). Der Grund für dieses Vorgehen war, dass die Gesamtüberarbeitung bereits weit fortgeschritten war, bevor klar war, auf wann RPG 1 in Kraft gesetzt wird (Interview 1). Da gerade die Anpassungen hinsichtlich des Themas «Siedlung» bereits bei der Gesamtüberarbeitung 2015 ein Thema waren, lässt sich die Vorbereitungszeit nicht abschätzen. | Abschluss: 20. Januar 2015<br>Inkrafttreten RPG: 1. Januar 2014<br>Vorarbeiten in Gesamtüberarbeitung 2015, Raumkonzept in 2011<br><br>Dauer: ca. 3−4 Jahre |

# Phase II: Dauer der öffentlichen Mitwirkung

Tabelle 6: Phase II – Dauer der öffentlichen Mitwirkung und Anzahl Einwendungen.

| Bezeichnung | Dauer der öffentlichen Mitwirkung | Dauer | Anzahl Einwendungen |
|---|---|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | **14. September bis 27. November 1998** (BRP 2001: 4–5). | **75 Tage** | **85** (BRP 2001: 5) |
| **2006 Varia** | **17. Mai bis 16. Juli 2004** (Regierungsrat 2005: 2) | **61 Tage** | **65** (Regierungsrat 2005: 2) |
| **2011 Agglomerations-programm** | **15. September bis 17. November 2008** (Regierungsrat 2010: 19) | **64 Tage** | **40** (Regierungsrat 2010: 19) |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | **18. April bis 20. Juni 2012** (Regierungsrat 2013b: 3) | **64 Tage** | **57** (PNA 2013: 4) |
| **2017 Naturpark** | **1. März bis 29. April 2016** (Regierungsrat 2017a: 2) | **60 Tage** | **keine** (ARE 2017: 1) |
| **2019 Windenergie** | **25. August bis 20. Oktober 2017** (Regierungsrat 2018a: 4) | **57 Tage** | **1157** (PNA 2018a: 5) |
| **2019 Siedlung** | **2. Mai bis 5. Juli 2017** (Regierungsrat 2018b: 3) | **65 Tage** | **350** (PNA 2018b: 7) |

# Phase II: Öffentliche Mitwirkungen – Inhalte der Einwendungen

Tabelle 7: Phase II – Öffentliche Mitwirkungen, Anzahl Einwendungen und wichtigste Inhalte.

| Bezeichnung | Anzahl Einwendungen | Themen und Bemerkungen |
|---|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | **85**<br>(BRP 2001: 5) | Themen nicht in den publizierten Unterlagen ersichtlich.<br>Die Bevölkerung wurde vorab mit einer Broschüre informiert (BRP 2001: 4). |
| **2006 Varia** | **65**<br>(Regierungsrat 2005: 2) | Es erfolgte eine Information der kommunalen Baureferenten an der jährlich stattfindenden, vom Baudepartement organisierten Baureferententagung. Die Bevölkerung wurde durch die Medien auf das Anhörungsverfahren aufmerksam gemacht (Regierungsrat 2005: 2).<br>Die Stellungnahmen äusserten namentlich zu folgenden Themen (Regierungsrat 2005: 2–3):<br>- Vereinzelt wurde die Notwendigkeit der Anpassung bezweifelt.<br>- Wildtierkorridore (Vororientierung) und Aufhebung der Niveauübergänge (Vororientierung): eher positiv aufgenommen<br>- Süd-Ost-Umfahrung von Schaffhausen (Vororientierung): Eher negative Rückmeldungen<br>- Die Vororientierungen bereiteten Mühe, da die Inhalte wenig konkret waren. Die Idee |

| | | |
|---|---|---|
| | | einer Vororientierung wurde nicht verstanden. |
| **2011 Agglomerations-programm** | **40**<br>(Regierungsrat 2010: 19) | In den Medien wurde darauf hingewiesen, dass Anhörungsverfahren stattfindet (Regierungsrat 2010: 19).<br>Kritisiert wurde in Bezug auf die Entwicklung des Siedlungsgebietes, dass die Entwicklungsschwerpunkte nur innerhalb des Agglomerationsprogrammperimeters lägen, nicht aber in den anderen Gemeinden. Jedoch wurde die Zielsetzung der Innenentwicklung begrüsst, ebenso die Vorgabe, dass neues Siedlungsgebiet nur ausgeschieden werden darf, wenn der öffentliche Verkehr vorhanden ist. Zudem gaben verschiedene Verkehrsvorhaben Anlass zu Stellungnahmen (Regierungsrat 2010: 19). |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | **57**<br>(PNA 2013: 4) | 500 Einzelanträge zu allen Richtplanthemen, oft recht entgegengesetzte Haltungen. Auch viele Detailanträge, die einfach umzusetzen waren (PNA 2013: 4−5). Hingegen waren in einzelnen Themen (Fruchtfolgeflächen, Kooperationsräume, Bauzonenabstimmung) Kompromiss- und Abwägungsentscheidungen notwendig. Diese Entscheidungen benötigten zum Teil eine weitere inhaltliche Aufbereitung, die über die eigentliche Erarbeitung des Richtplans hinausging. In diesen Fällen wurde versucht, im Rahmen der Abstimmungsanweisungen konkrete Aufträge an den Kanton sowie weitere federführende Institutionen zu formulieren (PNA 2013: 5, 8−10). Ebenfalls zu intensiven Diskussionen Anlass gab das Raumkonzept; verschiedene Kantonsteile empfanden es als benachteiligend (PNA 2013: 8−10).<br>Zur Vorbereitung der öffentlichen Mitwirkungen fand eine Medieninformation statt, zudem wurden Informationsveranstaltungen durchgeführt (PNA 2013: 4). |
| **2017 Naturpark** | **Null**<br>(ARE 2017: 1) | Anpassung des Naturparkperimeters von «Zwischenergebnis» auf «Festsetzung» (Regierungsrat 2017a: 1). |
| **2019 Windenergie** | **1157**<br>(PNA 2018a: 5). | 84 % der Mails, 63 % der Briefe aus DE, alle bzg. «Chroobach» (PNA 2018a: 4−5)<br>52 Stellungnahmen von Verbänden, Parteien, Gemeinden, ZH, Regionalverband Hochrhein-Bodensee Von den Eingaben zu «Chroobach» waren (nur) 2 % befürwortend (PNA 2018a: 5).<br>Bei den Stellungnahmen der Gemeinden, Verbände und Parteien liegt die Befürwortung der Richtplananpassung bei 16 %. Insgesamt äusserte sich die Mehrheit zu «Chroobach» und nicht zu anderen Anpassungen (PNA 2018a: 5). Gerügt wurden sowohl landschaftliche wie auch technische und Naturschutz-Aspekte des Standorts Chroobach; zudem war ein wichtiges Thema, wie mit grenzüberschreitenden Fragen umzugehen ist (im Detail PNA 2018a: 8−21). |
| **2019 Siedlung** | **350**<br>(PNA 2018b: 7) | Relativ kontroverse Einwendungen, viele widersprachen zudem übergeordnetem Recht (PNA 2018b: 8). Thematisiert wurden namentlich die Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognosen, die Raumtypen-Struktur und die Wachstumsverteilung, die Grösse des Siedlungsgebiets v.a. in den ländlichen Gemeinden, die Zieldichten für die Innenverdichtung u.a. Themen im Zusammenhang mit Siedlung (im Einzelnen PNA 2018b: 10−29). |

# Phase II: Vorprüfung durch den Bund

Tabelle 8: Phase II – Zeiträume und jeweilige Dauer der Vorprüfungen.

| Bezeichnung | Zeitraum | Dauer ca. (gerundet auf halbe Monate) |
|---|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | **September 1998 bis 8. Februar 1999** (BRP 2001: 4 für Enddatum und Richtplan 2001/2004/2006: 10 für ungefähren Start, kein genaues Datum genannt) | **5 Monate** |
| **2006 Varia** | **17. Mai bis 11. August 2004** (Regierungsrat 2005: 4) | **3 Monate** |
| **2011 Agglomerations-programm** | **15. September bis 19. Dezember 2008** (Regierungsrat 2010: 19) | **3 Monate** |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | **18. April 2012 bis 5. Februar 2013** (Regierungsrat 2013b: 4) | **9.5 Monate** |
| **2017 Naturpark** | **26. Februar bis 27. September 2016** (Regierungsrat 2017a: 2 [Ausgangsdatum 7. Juli in Quelle stimmt nicht, gem. Interview 1 ist es der 26. Februar]) | **7 Monate** |
| **2019 Windenergie** | **25. August 2017 bis 2. März 2018** (Regierungsrat 2018a: 5) | **6 Monate** |
| **2019 Siedlung** | **2. Mai 2017 bis 1. Februar 2018** (Regierungsrat 2018b: 3–4) | **9 Monate** |

# Phase II: formelle Koordination mit anderen Behörden

Tabelle 9: Phase II – Formelle Koordination mit anderen Behörden.

| Bezeichnung | Inhalte |
|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | Die formelle Koordination erfolgte wie die Mitwirkung der Öffentlichkeit vom 14. September bis 27. November 1998. Der Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumplanung weist darauf hin, dass neben dieser formellen Koordination auch informelle regelmässige Kontakte zwischen dem Kanton Schaffhausen und den Nachbarkantonen resp. dem benachbarten Ausland bestehen (INTERREG-II-Programmgebiet «Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein», Raumordnungskommission Bodensee, Internationale Bodenseekonferenz, Deutsch-schweizerische Raumordnungskommission; vgl. BRP 2001: 4). |
| **2006 Varia** | Die formelle Koordination erfolgte wie die Mitwirkung der Öffentlichkeit vom 17. Mai bis 16. Juli 2004 (Regierungsrat 2005: 2). |
| **2011 Agglomerations-programm** | Auch in diesem Verfahren erfolgte die formelle Koordination mit anderen Behörden parallel zur Mitwirkung der Öffentlichkeit vom 15. September bis 17. November 2008 (Regierungsrat 2010: 19). |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | Vom 21. November bis 31. Dezember 2011 fand zunächst eine verwaltungsinterne Vernehmlassung statt. Daraufhin wurden die zentralen Themen im Rahmen eines Workshops diskutiert und der weitere Umgang für die Erarbeitung des Richtplanes definiert. Schliesslich folgte vom 18. April bis 20. Juni 2012, also wiederum parallel zur öffentlichen Mitwirkung, die formelle Koordination mit den Nachbarkantonen statt (PNA 2013: 3–4). |
| **2017 Naturpark** | Die verwaltungsinterne Vernehmlassung wurde ebenso wie die formelle Koordination mit anderen Behörden während der öffentlichen Mitwirkung vom 1. März bis 29. April 2016 durchgeführt (Regierungsrat 2017a: 2). |

| | |
|---|---|
| **2019 Windenergie** | 25. August bis 20. Oktober 2017 (Regierungsrat 2018a: 4)<br>Die verwaltungsinterne Mitwirkung wurde parallel zur öffentlichen Mitwirkung durchgeführt, da es nur um die Anpassung eines Kapitels ging (PNA 2018a: 4). Der Kanton Zürich äusserte sich zu einem Standort (Buchberg), der Kanton Thurgau verzichtete auf eine Stellungnahme. Verschiedene Regionalplanungsverbände sandten Stellungnahmen ein (PNA 2018a: 6). Einige der benachbarten deutschen Gemeinden äusserten sich ablehnend zum Standort Chroobach (PNA 2018a: 7). |
| **2019 Siedlung** | Von 2. Mai bis 5. Juni 2017 wurden auch die Nachbarkantone und Regionalverbände eingeladen (Regierungsrat 2018b: 3). Die Gemeinden waren vorgängig, bei der Erarbeitung der Grundlagen gezielt einbezogen worden, da es um die Raum⁺-Erhebungen und die Wachstumsprognosen ging (PNA 2018c: 31–32). 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 (PNA 2018c: 32). Dann wurden auch die kantonalen Fachämter zur Stellungnahme eingeladen (PNA 2018c: 34).<br>Die Koordination mit den Nachbarkantonen erfolgte auch über die KPK, das Metro-ROK war eine wichtige Grundlage im Richtplanprozess (PNA 2018c: 35). |

# Phase II: gesamte Dauer

Tabelle 10: Phase II – Meilensteine und gesamte Dauer.

| **Bezeichnung** | **Meilensteine in der Phase II** | **Dauer der Phase II insgesamt, ca.** (gerundet auf halbe Monate) |
|---|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | 14. September bis 27. November 1998: Mitwirkung (BRP 2001: 4–5).<br>8. Februar 1999: Ende der Vorprüfung (BRP 2001: 4).<br>14. Dezember 1999: Festsetzung (BRP 2001: 2). | **15 Monate** |
| **2006 Varia** | 17. Mai bis 16. Juli 2004: Mitwirkung (Regierungsrat 2005: 2).<br>11. August 2004: Ende der Vorprüfung (Regierungsrat 2005: 4).<br>11. Januar 2005: Festsetzung (Regierungsrat 2005: 1). | **8 Monate** |
| **2011 Agglomerations-programm** | 15. September bis 17. November 2008: Mitwirkung (Regierungsrat 2010: 19).<br>19. Dezember 2008: Ende der Vorprüfung (Regierungsrat 2010: 19).<br>23. November 2010: Festsetzung (Regierungsrat 2010: 1). | **26 Monate** |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | 18. April bis 20. Juni 2012: Mitwirkung (Regierungsrat 2013b: 3).<br>5. Februar 2013: Ende der Vorprüfung (Regierungsrat 2013b: 4).<br>5. März 2013: Festsetzung (Regierungsrat 2013b: 1). | **11 Monate** |
| **2017 Naturpark** | 1. März bis 29. April 2016: Mitwirkung (Regierungsrat 2017a: 2).<br>27. September 2016: Ende der Vorprüfung (Regierungsrat 2017a: 2).<br>24. Januar 2017: Festsetzung (Regierungsrat 2017a: 1). | **11 Monate** |
| **2019 Windenergie** | 25. August bis 20. Oktober 2017: Mitwirkung (Regierungsrat 2018a: 4).<br>2. März 2018: Ende der Vorprüfung (Regierungsrat 2018a: 5).<br>20. März 2018: Festsetzung (Regierungsrat 2018a: 1). | **7 Monate** |

| | | |
|---|---|---|
| **2019 Siedlung** | 2. Mai bis 5. Juni 2017: Mitwirkung (Regierungsrat 2018b: 3).<br>1. Februar 2018: Ende der Vorprüfung (Regierungsrat 2018b: 3–4).<br>8. Mai 2018: Festsetzung (Regierungsrat 2018b: 1). | **12 Monate** |

## Phase III: Beratungen im Kantonsrat

Tabelle 11 zeigt auf, wann in den einzelnen Richtplanverfahren die Festsetzung erfolgte, wie viele Beratungen in der Spezialkommission stattfanden, wann der Regierungsrat die Richtpläne nochmals formell anpasste und wann die Spezialkommission den Genehmigungsbeschluss fasste. Zudem werden in der Spalte ganz rechts unterschiedliche Zeitdauern genannt. Diese enthalten folgende Informationen:

1. Die Dauer zwischen der Festsetzung des Richtplans durch den Regierungsrat bis zum Abschluss der Beratungen der Spezialkommission (erster Teil der Phase III).
2. Die Dauer zwischen Abschluss der Beratungen der Spezialkommission und der Genehmigung durch den Kantonsrat (zweiter Teil der Phase III).
3. Die Dauer zwischen der Festsetzung des Richtplans durch den Regierungsrat bis zum Genehmigungsbeschluss (gesamte Phase III).

Die den Angaben gemäss Ziff. 2 und 3 zugrundeliegenden Daten könnten auch anders gewählt werden, nämlich bei Ziff. 2 statt Festsetzung durch den Regierungsrat die tatsächliche Überweisung an den Kantonsrat. Da jedoch die Daten nicht vorliegen und in der Regel das Überweisungsdatum dem Festsetzungsdatum entspricht, wird das eindeutig bestimmbare Festsetzungsdatum gewählt. Bei Ziff. 3 könnte statt Abschluss der Beratung der Spezialkommission auch die nachträgliche formelle Anpassung des Richtplans gewählt werden, weil in den verfügbaren Unterlagen dieses Datum jeweils kurz nach dem Beratungsabschluss liegt. Jedoch spielt diese Unschärfe der genauen Zeitdauer vorliegend eine untergeordnete Rolle, weshalb – soweit bekannt – auf das Ende der Beratungen abgestützt wird. Im Ergebnis sind die Abweichungen sowohl in Ziff. 2 wie auch in Ziff. 3 untergeordnet.

Nicht abgebildet wird das Richtplanverfahren 2017 zum Naturpark, da für diese Anpassung keine Genehmigung durch den Kantonsrat erforderlich war.

Tabelle 11: Phase III – Übersicht über die Dauer der Beratungen im Kantonsrat.

| **Bezeichnung** | **Festsetzung durch Regierungsrat (erstmalig)** | **Anzahl Beratungen der Kommission** | **Anpassung durch den Regierungsrat (nachträglich)** | **Abschluss Spezialkommission** | **Genehmigung Kantonsrat**[12] | **Dauer ca.:** (gerundet auf halbe Monate) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2001 Gesamtüberarbeitung** | 14. Dezember 1999 (BRP 2001: 2) | keine Angaben | keine Angaben | keine Angaben | 30. Oktober 2000 (BRP 2001: 2) | 1. -<br>2. -<br>3. 10.5 Monate |

[12] Die Beratung der Genehmigungsvorlage und die Genehmigung erfolgte durch den Gesamtkantonsrat jeweils an einer Sitzung.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2006 Varia** | 11. Januar 2005 (Regierungsrat 2005: 1) | fünf (Kantonsrat 2005: 566 [22][13]) | Ja (30. August 2005; Kantonsrat 2005: 566 [22]) | keine Angaben | 31. Oktober 2005 (Kantonsrat 2005: 585 [41]) | 1. 8.5 Monate<br>2. 2 Monate<br>3. 10.5 Monate |
| **2011 Agglomerations-programm** | 23. November 2010 (Regie-rungsrat 2010: 1) | sechs (Spezialkommis-sion 2011a: 1 und 2011b: 1) | Ja (22. März / 24. Mai 2011; Spezi-alkommission 2011b: Anhang 5) | 20. Mai 2011 (Spezialkommis-sion 2011b: 1) | 6. Juni 2011 (ARE 2011: 1) | 1. 6.5 Monate<br>2. 0.5 Monat<br>3. 7 Monate |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | 5. März 2013 (Regierungsrat 2013b: 1) | elf (Spezialkommis-sion 2014: 1) | Ja (24. Juni 2014; Spezialkommis-sion 2014: An-hang) | 13. Juni 2014 (Spezialkommis-sion 2014: 1). | 8. September 2014 (Kantonsrat 2014: 619 [23]) | 1. 15 Monate<br>2. 3 Monate<br>3. 18 Monate |
| **2019 Windenergie** | 20. März 2018 (Regierungsrat 2018a: 1) | drei (Spezialkommis-sion 2018a: 1) | Ja (18. September 2018; Spezial-kommission 2018a: Anhang) | 10. September 2018 (Spezial-kommission 2018a: 1) | 3. Dezember 2018 (Kantonsrat 2018a: 1041 [ 39]) | 1. 6 Monate<br>2. 2.5 Monate<br>3. 8.5 Monate |
| **2019 Siedlung** | 8. Mai 2018 (Regierungsrat 2018b: 1) | vier (Spezialkommis-sion 2018b: 1) | Ja (6. November 2018; Spezial-kommission 2018b: 4) | 29. Oktober 2018 (Spezial-kommission 2018b: 1) | 10. Dezember 2018 (Kantonsrat 2018b: 1076 [22]) | 1. 6 Monate<br>2. 1 Monat<br>3. 7 Monate |

# Phase IV: Genehmigung durch den Bund

Tabelle 12: Phase IV – Dauer der Genehmigungen durch den Bund.

| **Bezeichnung** | **Start bis Abschluss** | **Dauer, ca.** (gerundet auf halbe Monate) |
|---|---|---|
| **2001 Gesamt-überarbeitung** | 14. Dezember 2000 (BRP 2001: 2) bis<br>16. August 2001 (Bundesrat 2001: 1) | 8 Monate |
| **2006 Varia** | 23. November 2005 (ARE 2006: 1) bis<br>5. April 2006 (UVEK 2006: 1) | 4 Monate |

[13] Vgl. zu den Zahlenangaben Fussnote 9.

| | | |
|---|---|---|
| **2011 Agglomerations-programm** | Juni 2011 (ARE 2011: 1, Datum nicht bekannt, deshalb Schätzung, Genehmigung KR am 6. Juni 2011) bis<br>8. September 2011 (UVEK 2011: 1) | 3 Monate |
| **2015 Gesamt-überarbeitung** | 22. September 2014 (ARE 2015: 5) bis<br>21. Oktober 2015 (Bundesrat 2015: 1) | 13 Monate |
| **2017 Naturpark** | 25. Januar 2017 (ARE 2017: 1) bis<br>1. Juni 2017 (UVEK 2017: 1) | 4 Monate |
| **2019 Windenergie** | 4. Dezember 2019 (ARE 2019b: 1) bis<br>24. Juni 2019 (ARE 2019b: 1) | 6 Monate |
| **2019 Siedlung** | 10. Dezember 2018 (ARE 2019a: 1) bis<br>10. April 2019 (Bundesrat 2019a: 1) | 4 Monate |

# C. Fragen für Experteninterviews

## Interview 1

**Fragen an Susanne Gatti, Experteninterview vom 27. Februar 2019**

**A. Vorbereitungsphase**
**1. Auslöser eines Richtplanverfahrens:**

- Als die Gesamtüberarbeitung 2015 abgeschlossen wurde, war schon klar, dass eine weitere Anpassung aufgrund von RPG I folgen muss. Weshalb wurde die RPG I-Anpassung nicht in die Gesamtüberarbeitung integriert? Und wurde dadurch insgesamt Zeit gewonnen oder verloren?
- Derzeit läuft eine kantonsinterne Umfrage über Vorhaben, die eine Richtplananpassung mit sich bringen. Wird eine solche Umfrage jedes Jahr gemacht?
- Wann ist die nächste Gesamtüberarbeitung geplant? Ist eine Gesamtüberarbeitung überhaupt sinnvoll?
- Umgang mit Planbeständigkeit und Dynamik?
- Dient der Richtplan dem Agenda-Setting oder ist es blosser Nachvollzug?

**2. Erarbeitung Richtplaninhalt**

- Welche raumrelevanten Vorhaben sind für Schaffhausen eine besondere Herausforderung?
- Wie erfolgt der Umgang mit Routineaufgaben, wie mit strategischen Herausforderungen?
- Wie werden die Richtplaninhalte erarbeitet; werden informelle Verfahren (z.B. Testplanungen) durchgeführt?
- Vororientierung – Zwischenergebnis – Festsetzung: Wird das konsequent so gehandhabt? Spielt es im Verfahren eine Rolle, in welcher Phase ein Eintrag ist?
- Kann man sagen, dass die Anforderungen an den Richtplan (qualitativ) in den letzten Jahren gestiegen sind?
- Erarbeitung Richtplan: Wieviel Eigenleistung, wieviel Unterstützung durch Externe? Wieviel Stellen% stehen für die Richtplanung zur Verfügung?
- Gibt es vom Bund finanzielle Unterstützung für die Raum-/Richtplanung?
- Wie wird der Strassenrichtplan mit dem «normalen» Richtplan abgestimmt?

**B. Konsolidierungsphase**
**3. Vorprüfung durch den Bund**

- Warum dauern die Vorprüfungen teilweise dermassen lange? Sind Bestrebungen im Gang, das zu ändern?
- Werden Themen mit dem Bund bereits vor der Vorprüfung abgesprochen?

**4. Mitwirkung der Bevölkerung**

- Trifft es zu, dass die Mitwirkung der Bevölkerung nicht zu nennenswerten Verzögerungen führt?
- Müsste am Mitwirkungsverfahren etwas verändert werden, damit es zügiger ablaufen kann?

**5. Koordination mit anderen Behörden**

- Wie erfolgt die Koordination mit anderen Behörden innerkantonal / mit Gemeinden / Nachbarkantone / benachbartes Ausland – erst im formellen Verfahren oder bereits in der Vorbereitungsphase?
- Wie erfolgt der Einbezug von Umweltverbänden, Parteien, Gewerbe, …?
- Macht die Lage als Grenzkanton die Koordination aufwändiger?

**C. Politische Diskussion**
**6. Unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen RR/KR in den verschiedenen Kantonen**

- Wo siehst Du die Vor-/Nachteile der SH-Regelung gegenüber Zürich oder gegenüber einem Kanton, in dem nur der RR den Richtplan festsetzt?

### 7. Regierungsrat als Festsetzungsbehörde

- Welche Rolle hat der Regierungsrat im Richtplanverfahren, auch gegenüber dem Kantonsrat?
- Wie schwierig ist es, den Regierungsrat zu überzeugen?

### 8. Kantonsrat als Genehmigungsbehörde

- Welche Aspekte bereiten in der politischen Diskussion über einen Richtplan Schwierigkeiten?
- Wird der Kantonsrat bei der Erarbeitung der Richtplaninhalte einbezogen, also bevor die eigentliche Genehmigungsphase läuft?

### 9. Abweichende Zuständigkeiten

- Wie erfolgt in SH Abgrenzung zwischen «normaler» und «kleiner» Anpassung?
- Gibt es neben der Anpassung von 2017 (Naturpark) weitere Fälle?
- Wie ist es bei Fortschreibungen / der Änderung von Vororientierung in Zwischenergebnis / Zwischenergebnis in Festsetzung?

## D. Genehmigung Bund

### 10. Genehmigungsverfahren

- Anpassung 2011 (AP): Offenbar wurde der Richtplan dem Bund zur Genehmigung eingereicht, bevor er vom Kantonsrat genehmigt wurde. Konnte dadurch tatsächlich Zeit gewonnen werden? (Soweit ich die Unterlagen verstehe, passte der RR die Vorlage in der Phase der KR-Beratung noch zweimal an).
- Weshalb dauert die Genehmigung so lange / ist es ein Thema, diesbezüglich aktiv zu werden?

## E. Verbesserungsvorschläge

### 11. Ausgangslage

- Wie kurz könnte ein «ideales Verfahren» überhaupt sein? (vgl. dazu Excel-Tabelle 3 unten)
- Wie würdest Du die Raumplanungskultur in SH beschreiben?
- Kann der Richtplan in seiner heutigen Ausprägung seine Funktionen überhaupt erfüllen? Ist das Verfahren noch zeitgemäss?

### 12. Konkrete Vorschläge

- Regelmässige Anpassungs-Intervalle: Welchen Nutzen würde das bringen, welche Abstände/Taktung wäre sinnvoll?
- Könnte die vermehrte Anwendung informeller Verfahren (Testplanungen, Masterplanungen, …) dazu beitragen, dass die politische Diskussion frühzeitig erfolgt und das formelle Verfahren anschliessend einfacher ist?
- Braucht es mehr Mittel für Richtplanung / wenn ja: weshalb, wofür genau und wieviel? Wurde das schon versucht umzusetzen?
- Ständige Planungskommission im KR: Vorteil? Wurde das schon versucht umzusetzen? Offenbar war das schon ein Thema in den 1980er-Jahren (Mettler).
- Wie erfolgt die Kommunikation über Raumplanung heute, wie könnte sie künftig erfolgen?
- weitere Bemerkungen?

# Interview 2

**Fragen an Marco Achermann, Experteninterview vom 8. März 2019**

**Daten Richtplanverfahren**

- Gibt es eine Auswertung dazu, wie lange im Kanton Uri die Richtplanverfahren / die einzelnen Phasen dauern?

- Ist die Grösse des Kantons Uri mit einer sehr überschaubaren Verwaltung aus Ihrer Sicht eher ein Vorteil oder ein Nachteil für zügige Richtplanungsverfahren?

**Richtplan-Vorbereitungsphase**

- Laut KPK (Umfrage 2017) führt der Kanton Uri ca. alle vier Jahre eine Richtplanrevision durch. Bewährt sich dieses Intervall?
- Dient der Richtplan eher dem Agenda-Setting oder ist es blosser Nachvollzug («raumplanerische Buchhaltung»)"?
- Erarbeitung Richtplan: Wieviel Eigenleistung, wieviel Unterstützung durch Externe? Wieviel Stellen% stehen für die Richtplanung zur Verfügung?
- Gibt es Erfahrungen dazu, wie die Vorbereitungsphase beschleunigt werden kann? Werden informelle Verfahren wie Testplanungen genutzt und wenn ja, wie ist ihr Einfluss zu beurteilen?
- Wie erfolgt der Einbezug von Umweltverbänden, Parteien, Gewerbe, …?

**Politische Diskussion**

- Wie funktioniert das Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Kantonsrat?
- Ist es ein Vorteil, eine ständige Kommission für den Richtplan zu haben? Wenn ja: wie äussert sich dies (weniger Sitzungen erforderlich, besseres Vorwissen, …)?
- Welche Aspekte bereiten in der politischen Diskussion über einen Richtplan Schwierigkeiten?

**Varia**

- Welche Wirkung würden sie dem Richtplan zusprechen? Ist das Instrument / die dazugehörigen Verfahren zeitgemäss?
- Welche Optimierungsmassnahmen sehen Sie bezüglich Richtplanverfahren allgemein oder im Kanton Uri?
- Wie rasch könnte ein Richtplanverfahren Ihrer Einschätzung nach durchgeführt werden, wenn alles optimal läuft?
- Weitere Bemerkungen?

# Interview 3

**Fragen an Benjamin Meyer, Experteninterview vom 19. März 2019**

- Gibt es eine Auswertung dazu, wie lange im Kanton Zürich die Richtplanverfahren dauern?
- In welchen Phasen des Richtplanverfahrens wird Zeit verloren (z.B. Erarbeitung Richtplaninhalt, Mitwirkung, Auswertung, Vorprüfung, Überzeugung Regierungsrat, KR-Kommission, Kantonsrats-Beratung, Genehmigung Bund)?
- Wie mündlich besprochen, gibt es dieses (oder nächstes?) Jahr keine Richtplananpassung. Hat es sich grundsätzlich bewährt, einen klaren Rhythmus einzuhalten? Warum ja, warum Nein? Und wäre ein Zweijahresrhythmus genügend häufig?
- Dient der Richtplan eher dem Agenda-Setting oder ist es blosser Nachvollzug ("raumplanerische Buchhaltung")?
- Erarbeitung Richtplan: Wieviel Eigenleistung, wieviel Unterstützung durch Externe? Wieviel Stellen% stehen für die Richtplanung zur Verfügung?
- Gibt es Erfahrungen dazu, wie die Vorbereitungsphase beschleunigt werden kann? Werden informelle Verfahren wie Testplanungen genutzt und wenn ja, wie ist ihr Einfluss zu beurteilen?
- Hat eine Vorbereitungsphase mit umfassendem Einbezug der Akteure die Wirkung, dass das formelle Richtplanverfahren anschliessend schneller geht?
- Wie erfolgt der Einbezug von Umweltverbänden, Parteien, Gewerbe, …?
- Wie funktioniert das Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Kantonsrat?
- Ist es ein Vorteil, eine ständige Kommission für den Richtplan zu haben? Wenn ja: wie äussert sich dies (weniger Sitzungen erforderlich, besseres Vorwissen, …)?
- Welche Wirkung würdest Du dem Richtplan zusprechen? Ist das Instrument / die dazugehörigen Verfahren zeitgemäss?
- Welche Optimierungsmassnahmen siehst Du bezüglich Richtplanverfahren allgemein oder im Kanton Zürich?
- Wie rasch könnte ein Richtplanverfahren Deiner Einschätzung nach durchgeführt werden, wenn alles optimal läuft?
- Weitere Bemerkungen?

# Interview 4

**Fragen an Reto Nebel, Experteninterview vom 26. März 2019**

- Welche Kantone berätst Du in Richtplanverfahren?
- Wie unterscheiden sich die Richtplanverfahren in diesen Kantonen (in der Vor-Phase, in der formellen Phase, bezüglich Raumplanungskultur)?
- Nutzen die Kantone den Richtplan unterschiedlich (z.B. eher als blosser Nachvollzug oder eher auch vorausschauend zum Agenda-Setting)?
- Inwiefern nutzen die Kantone informelle Verfahren in der Vorbereitungsphase und wie wirkt sich das im (formellen) Richtplanverfahren aus?
- In welchen Phasen des Richtplanverfahrens wird Deiner Einschätzung nach Zeit verloren (z.B. Erarbeitung Richtplaninhalt, Mitwirkung, Auswertung, Vorprüfung, Überzeugung Regierungsrat, KR-Kommission, Kantonsrats-Beratung, Genehmigung Bund)?
- Welche Wirkung würdest Du dem Richtplan zusprechen? Ist das Instrument / die dazugehörigen Verfahren zeitgemäss?
- Welche Optimierungsmassnahmen siehst Du bezüglich Richtplanverfahren?
- Wie rasch könnte ein Richtplanverfahren Deiner Einschätzung nach durchgeführt werden, wenn alles optimal läuft?
- Weitere Bemerkungen/Varia?

# Interview 5

**Fragen an Regierungsrätin Heidi Z'graggen, Experteninterview vom 20. Mai 2019**

- Wie würden Sie die Raumplanungskultur in Uri beschreiben?
- Welche Bedeutung kommt dem Richtplan in Uri zu, und hat sich seine Bedeutung im Lauf Ihrer Exekutivtätigkeit verändert?
- Bevor das Richtplanverfahren die formellen Verfahrensphasen (Mitwirkung der Bevölkerung, Vorprüfung Bund, Beratung Kantonsrat, Genehmigung Bund) durchlaufen kann, muss der Richtplaninhalt erarbeitet werden. Dies kann beispielsweise durch informelle Verfahren wie Konkurrenzverfahren, Testplanungen oder Workshops mit einem breiteren Einbezug der Interessenten erfolgen.
- Wie sind Ihre Erfahrungen zum Zusammenspiel der Vorbereitungsphase mit informellen Verfahren und dem anschliessenden formellen Verfahren?
- In Uri wird der Richtplan durch eine ständige Kommission vorberaten. Erachten Sie dies als Vorteil, und wenn ja, wie äussert sich dies?
- Wie würden Sie das Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Kantonsrat in Richtplanverfahren beschreiben?
- Uri ist ein relativ kleiner Kanton. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich daraus für die Richtplanverfahren?
- Weitere Bemerkungen?

# Interview 6

**Fragen an Regierungsrat Martin Kessler, Experteninterview vom 13. Juni 2019**

- Wie würden Sie die Raumplanungskultur in Schaffhausen beschreiben?
- Welche Bedeutung kommt dem Richtplan heute in Schaffhausen zu, und hat sich seine Bedeutung im Lauf Ihrer politischen Tätigkeit verändert?
- Es gibt in Schaffhausen keine ständige Kommission zur Vorbereitung des Richtplangeschäfts. Erachten Sie dies als Nachteil, und wenn ja, wie äussert sich dies?
- Wie würden Sie das Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Kantonsrat in Richtplanverfahren beschreiben?
- Bevor das Richtplanverfahren die formellen Verfahrensphasen (Mitwirkung der Bevölkerung, Vorprüfung Bund, Beratung Kantonsrat, Genehmigung Bund) durchlaufen kann, muss der Richtplaninhalt erarbeitet werden. Dies kann beispielsweise durch informelle Verfahren wie Konkurrenzverfahren, Testplanungen oder Workshops mit einem breiteren Einbezug der Interessenten erfolgen.
- Wie sind Ihre Erfahrungen zum Zusammenspiel der Vorbereitungsphase mit informellen Verfahren und dem anschliessenden formellen Verfahren?
- Schaffhausen ist ein relativ kleiner Kanton. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich daraus für die Richtplanverfahren?
- Weitere Bemerkungen?

# Interview 7

**Fragen an alt Regierungsrat M. Kägi, Experteninterview vom 14. Juni 2019**

- Wie würden Sie die Raumplanungskultur in Zürich beschreiben?
- Welche Bedeutung kommt dem Richtplan heute in Zürich zu, und hat sich seine Bedeutung im Lauf Ihrer politischen Tätigkeit verändert?
- Es gibt in Zürich mit der KEVU und der KPB zwei ständige Kommissionen zur Vorbereitung des Richtplangeschäfts. Erachten Sie dies als Nachteil, und wenn ja, wie äussert sich dies?
- Wie würden Sie das Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Kantonsrat in Richtplanverfahren beschreiben?
- Bevor das Richtplanverfahren die formellen Verfahrensphasen (Mitwirkung der Bevölkerung, Vorprüfung Bund, Beratung Kantonsrat, Genehmigung Bund) durchlaufen kann, muss der Richtplaninhalt erarbeitet werden. Dies kann beispielsweise durch informelle Verfahren wie Konkurrenzverfahren, Testplanungen oder Workshops mit einem breiteren Einbezug der Interessenten erfolgen.
- Wie sind Ihre Erfahrungen zum Zusammenspiel der Vorbereitungsphase mit informellen Verfahren und dem anschliessenden formellen Verfahren?
- Weitere Bemerkungen?

**********

**Kontakt**

ETH Zürich

MAS Programm in Raumplanung

Netzwerk Stadt- und Landschaft NSL

Stefano-Franscini-Platz 5 (HIL H41.1)

CH-8093 Zürich

www.masraumplanung.ethz.ch

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

## Eigenständigkeitserklärung

Die unterzeichnete Eigenständigkeitserklärung ist Bestandteil jeder während des Studiums verfassten Semester-, Bachelor- und Master-Arbeit oder anderen Abschlussarbeit (auch der jeweils elektronischen Version).

Die Dozentinnen und Dozenten können auch für andere bei ihnen verfasste schriftliche Arbeiten eine Eigenständigkeitserklärung verlangen.

---

Ich bestätige, die vorliegende Arbeit selbständig und in eigenen Worten verfasst zu haben. Davon ausgenommen sind sprachliche und inhaltliche Korrekturvorschläge durch die Betreuer und Betreuerinnen der Arbeit.

**Titel der Arbeit** (in Druckschrift):

Richtplanverfahren im Kanton Schaffhausen: einfacher, schneller, gut. Empfehlungen zur Verfahrensoptimierung.

**Verfasst von** (in Druckschrift):
*Bei Gruppenarbeiten sind die Namen aller Verfasserinnen und Verfasser erforderlich.*

| **Name(n):** | **Vorname(n):** |
|---|---|
| Dajcar | Nina |
| | |
| | |
| | |
| | |

Ich bestätige mit meiner Unterschrift:

- Ich habe keine im Merkblatt „Zitier-Knigge" beschriebene Form des Plagiats begangen.
- Ich habe alle Methoden, Daten und Arbeitsabläufe wahrheitsgetreu dokumentiert.
- Ich habe keine Daten manipuliert.
- Ich habe alle Personen erwähnt, welche die Arbeit wesentlich unterstützt haben.

Ich nehme zur Kenntnis, dass die Arbeit mit elektronischen Hilfsmitteln auf Plagiate überprüft werden kann.

| **Ort, Datum** | **Unterschrift(en)** |
|---|---|
| Winterthur, 11. Juli 2019 | Nina Dajcar |
| | |
| | |
| | |
| | |

*Bei Gruppenarbeiten sind die Namen aller Verfasserinnen und Verfasser erforderlich. Durch die Unterschriften bürgen sie gemeinsam für den gesamten Inhalt dieser schriftlichen Arbeit.*