

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrats vom 21. Juni 2022

Botschaft des Stadtrats zur Volksinitiative «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)»

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen die Vorlage zur Volksinitiative «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)» und beantragt die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags. Der Stadtrat teilt mit den Initiantinnen und Initianten die Haltung, dass auf der Breite wertvolle Grünflächen bei einer Entwicklung erhalten bleiben und aufgewertet werden sollen. Die Forderung der Initiative geht in ihrer absoluten Form jedoch zu weit und schränkt eine nachhaltige Entwicklung von Stadt und Kanton Schaffhausen empfindlich ein.



1. Zusammenfassung

Die Entwicklung der Stadt Schaffhausen orientiert sich an den übergeordneten raumplanerischen Zielen und an den langfristigen Strategien der Stadt Schaffhausen für eine nachhaltige Entwicklung, welche sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekten Rechnung trägt. Als übergeordnetes raumplanerisches Ziel von Bund, Kanton und Stadt Schaffhausen werden eine haushälterische Nutzung des Bodens und die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung angestrebt. Ausgehend von diesen Zielen wurde die «Vordere Breite» sowohl im kantonalen als auch im städtischen Richtplan «Siedlung» als Entwicklungsschwerpunkt festgehalten.

Am 23. Dezember 2021 hat das Initiativkomitee «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)» eine Volksinitiative mit 1'126 gültigen Unterschriften eingereicht. Die vom Initiativkomitee vorgebrachten Argumente zu haushälterischem Umgang mit dem Boden, Lebensqualität für die Schaffhauser Bevölkerung sowie weitere ökologische und soziale Ziele stimmen im Grundsatz mit den Zielen des Stadtrats zur räumlichen Entwicklung der Stadt Schaffhausen überein. Die Forderung, das Grundstück GB Nr. 1609 auf der «Vorderen Breite» freizuhalten und darauf eine öffentliche Parkanlage (Stadtpark) zu betreiben, steht jedoch im Widerspruch zu diesen Zielen.

Eine solche Einschränkung würde sowohl die heutigen Nutzungen als auch zukünftige Entwicklungen behindern. Zudem ist das Festhalten von Zielen und Nutzungen für konkrete Gebiete und Grundstücke in der Verfassung nicht stufengerecht.

Das Quartier Breite ist bereits heute sehr gut mit Frei- und Grünräumen versorgt und mit dem «Belairpark» sowie dem «Breitenaupark» liegen zwei grössere öffentlichen Parkanlagen in direkter Nähe zum Grundstück, das gemäss Initiative als Stadtpark genutzt werden soll. Dieses Grundstück steht heute in erster Linie für Fussball und andere sportliche Nutzungen zur Verfügung. Der vorderste Teil wird temporär genutzt, z.B. für die Herbstmesse oder den Zirkus.

Die «Vordere Breite» soll auch in Zukunft ein Quartier mit einem hervorragenden Angebot an vielfältigen und attraktiven Freiräumen sein. Die Parkanlagen sollen bestehen bleiben und der Bevölkerung als Erholungsraum zur Verfügung stehen. Der im Süden der «Vorderen Breite» vorgesehene städtebauliche Transformationsprozess sieht zeitgemässe Gartenstadt-Siedlungen zwischen der Breitenau- und Nordstrasse vor. Die Wohnformen sollen gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen und hohen Ansprüchen bezüglich Nachhaltigkeit genügen. Die Erstellung von Wohnraum an dieser zentralen, gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lage trägt dazu bei, dass die Zersiedelung der Landschaft und der damit verbundene Mehrverkehr nicht weiter zunehmen.

Aus diesen Gründen erachtet der Stadtrat die Volksinitiative als nachteilig für die Entwicklung der Stadt Schaffhausen und die Freihaltung eines einzelnen Grundstücks wäre zu einschränkend. Der Stadtrat teilt die von den Initiantinnen und Initianten vorgebrachten Argumente zur ökologischen und gesellschaftlichen Bedeutung von Grün- und Freiräumen.

Diese gelten jedoch für das gesamte Stadtgebiet und nicht nur für ein einzelnes Grundstück oder Quartier. Deshalb schlägt der Stadtrat vor, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, mit welchem die Bedeutung von Frei- und Grünräumen für das gesamte Stadtgebiet in der Verfassung festgehalten werden kann.

Dieses Vorgehen bietet auch den Vorteil, dass bis zur Beratung des Gegenvorschlags im Parlament die Resultate der Vertiefungsstudie zu Nutzung und Gestaltung einer multifunktionalen, öffentlichen Fläche und des Zeughauses vorliegen werden. Der Grosse Stadtrat und die Stimmbevölkerung erhalten so eine konkretere Vorstellung zur Entwicklung eines zentralen Bereichs der «Vorderen Breite». Zusammen mit dem Gegenvorschlag kann der Stadtrat dem Grossen Stadtrat in der Vorlage weitere, allenfalls nötige Entscheide zum weiteren Vorgehen beantragen. Erkenntnisse aus der Diskussion im Grossen Stadtrat und der vorbereitenden Kommission können in die Vorlage zum Gegenvorschlag einfließen.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	5
2.1	Strategische Grundlagen der Stadtentwicklung	5
2.1.1	Richtplan Siedlung Kanton und Stadt	5
2.1.2	Freiraumstrategie	6
2.1.3	Gesamtverkehrskonzept	6
2.1.4	Wohnraumentwicklung	6
2.2	Gebietsentwicklung «Vordere Breite»	7
2.2.1	Testplanung zur Gebietsentwicklung	7
2.2.2	Erkenntnisse der Testplanung	8
2.2.3	Öffentliche Vernehmlassung	9
2.2.4	Weiteres Vorgehen	10
2.3	Politische Vorstösse zur «Vorderen Breite»	10
2.3.1	Volksmotion und Postulat «Erhalt der Fussball- und Trainingsplätze»	10
2.3.2	Volksmotion «Stadtpark auf dem Stadiongelande»	11
3.	Volksinitiative	12
3.1	Wortlaut und Ziele der Initiative	12
3.2	Einreichen und Zustandekommen	13
3.3	Gültigkeit	13
4.	Erwägungen und Stellungnahme des Stadtrats	16
4.1	Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung	16
4.2	Öffentliche Frei- und Grünräume im Quartier Breite	16
4.3	Empfehlung zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags	17
5.	Verfahren	19

2. Ausgangslage

Die «Vordere Breite» nimmt in der Innenentwicklung der Stadt Schaffhausen eine bedeutende Rolle ein. Die hier vorhandenen Wohn- und Aussenraumqualitäten sowie die Freizeit- und Erholungsangebote bieten einzigartige Rahmenbedingungen. Dazu tragen auch die grossen, weitestgehend unbebauten Grundstücke im Eigentum von Stadt und Kanton in altstadt- und bahnhofsnahe Lage bei.

Der Entscheid zur vorliegenden Volksinitiative hat grundlegende Auswirkungen auf die Entwicklung der Stadt Schaffhausen. Deshalb ist es wichtig, die Forderung der Initiative im Kontext der übergeordneten Zielsetzungen der räumlichen Entwicklung der Stadt Schaffhausen zu beurteilen. Dazu werden die zentralen strategischen Grundlagen der Stadtentwicklung (Kapitel 2.1) sowie das Vorgehen der Gebietsentwicklung «Vordere Breite» (Kapitel 2.2) erläutert. Die Entwicklung der «Vorderen Breite» war bereits Gegenstand von verschiedenen politischen Vorstössen, die hier ebenfalls dargelegt werden (Kapitel 2.3).

2.1 Strategische Grundlagen der Stadtentwicklung

2.1.1 Richtplan Siedlung Kanton und Stadt

Der haushälterische Umgang mit dem Boden, die Begrenzung der Siedlungsausdehnung und die Schonung der Kultur- und Naturlandschaft sowie die Schaffung kompakter Siedlungen sind zentrale Grundsätze des Raumplanungsgesetzes. 2013 wurde die entsprechende Revision des Raumplanungsgesetzes angenommen. Auch im Kanton Schaffhausen war die Zustimmung mit 63 Prozent deutlich.

Diese übergeordneten Ziele lassen sich mit einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen erreichen. Dies wird durch das Schliessen von Baulücken, die Nutzung brachliegender Bauzonen und mit verdichtetem Bauen unterstützt.

Auch im kantonalen Richtplan, der im Jahr 2019 vom Bund genehmigt wurde, sind diese Ziele für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden abgebildet. Die entsprechende Strategie der räumlichen Entwicklung der Stadt Schaffhausen ist im Richtplan «Siedlung» festgehalten, der 2019 bzw. 2021 (Ortsteil «Hemmental») vom Stadtrat festgesetzt wurde.

Mit dem kantonalen, und noch detaillierter mit dem städtischen Richtplan, wird aufgezeigt, wie die Siedlungsentwicklung nach innen auf kantonaler bzw. städtischer Ebene umgesetzt und die Qualität der durchgrünten Wohngebiete erhalten werden kann.

Damit die Zersiedelung der Landschaft und der damit verbundene Mehrverkehr nicht weiter voranschreiten, soll der zusätzlich notwendige Wohnraum an gut erschlossenen Lagen erstellt werden. Deshalb wurde die «Vordere Breite» als Entwicklungsschwerpunkt der kantonalen und städtischen Raumplanung festgehalten.

2.1.2 Freiraumstrategie

Mit der Ende 2016 verabschiedeten «Freiraumstrategie der Stadt Schaffhausen» wird die Bedeutung der Frei- und Grünräume im Kontext der Siedlungsentwicklung nach innen untersucht und festgehalten. Damit die bestehende Wohn- und Lebensqualität erhalten und weiter gefördert wird, ist ein sorgfältiger Umgang mit den Freiraumqualitäten zentral.

Die Freiraumstrategie und Massnahmen bilden eine Grundlage für weitere behördenverbindliche Richtpläne und Konzepte, die Revision von Bauordnung und Zonenplan sowie für öffentliche und private Bauprojekte.

Als Grundlage für das Freiraumkonzept wurden die Freiraumversorgung der öffentlichen, privaten und halbprivaten Frei- und Grünräume in den Quartieren ermittelt und in der Folge geeignete Ziele und Massnahmen abgeleitet. Im Quartier Breite gibt es bereits heute mehrere Parkanlagen und viele öffentlich nutzbare Freiflächen (vgl. Kap. 4.2).

2.1.3 Gesamtverkehrskonzept

Ergänzend zum städtischen Richtplan «Siedlung» und zum Freiraumkonzept ist das Gesamtverkehrskonzept, das der Stadtrat 2021 verabschiedet hat, ein wichtiges Instrument für eine differenzierte und qualitative Siedlungsentwicklung nach innen. Unter Berücksichtigung des angestrebten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums soll ein gut funktionierendes Verkehrssystem auch künftig eine hohe Lebensqualität und wirtschaftliche Attraktivität begünstigen. Infolgedessen ist das Wachstum priorisiert mit Verkehrsmitteln zu bewältigen, die wenig Fläche beanspruchen und geringe negative Auswirkungen auf die Menschen und die Natur haben. Wichtig ist auch, dass die verschiedenen Verkehrsträger, die alle ihre Berechtigung für verschiedene Zwecke haben, aufeinander abgestimmt werden.

Die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung bedeutet auch, dass zusätzlicher Wohnraum in erster Linie an mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen erstellt werden soll. Die «Vordere Breite» ist aufgrund ihrer Nähe zum Bahnhof und mit verschiedenen Busverbindungen sehr gut ans öffentliche Verkehrsnetz angebunden.

2.1.4 Wohnraumentwicklung

Zwischen 1998 bis 2008 ist die Einwohnerzahl in der Stadt Schaffhausen nur um knapp 1 Prozent angestiegen, gegenüber 8 Prozent in der Gesamtschweiz. Im Kanton Zürich hat im selben Zeitraum die Bevölkerung um 12 Prozent zugenommen. Das damalige tiefe Wohnraumangebot zeigte sich auch an tiefen Leerwohnungsziffern von z. B. 0,5 Prozent im 2009.

Als Reaktion darauf hat der Stadtrat 2010 die Orientierungsvorlage «Wohnraumentwicklung Schaffhausen» verabschiedet. Zu den darin festgelegten Handlungsfeldern gehört u. a. die Abgabe von städtischen Grundstücken für Wohnnutzungen. 2014 hat der Stadtrat auf die zwischenzeitlich veränderten Bedürfnisse reagiert und die Wohnraumstra-

ategie angepasst. Es wird weiterhin eine qualitätsorientierte Wohnraumentwicklung mit einem moderaten Bevölkerungswachstum von 0,5 bis 1 Prozent pro Jahr angestrebt.

Die Wohnraumentwicklung soll sich an übergeordneten nachhaltigen Zielen orientieren. Gesellschaftlich wird ein Angebot an bedarfsgerechtem und finanziell tragbarem Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen angestrebt. Aus wirtschaftlicher Sicht soll mit einem moderaten Bevölkerungswachstum die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt werden. Die ökologischen Ziele umfassen die Weiterentwicklung des Wohnraums innerhalb der bestehenden Bauzonen, um die Infrastruktur optimiert zu nutzen und Erholungs-, Landwirtschafts- und Naturschutz-zonen zu fördern bzw. bewahren.

Verschiedene städtische Grundstücke wurden in den letzten Jahren mittels qualifizierter Verfahren im Baurecht («Alpenblick», Hochstrasse, «Wagenareal», «Schönbühl») abgegeben oder verkauft («Spiegelgut», «Hohberg»). Auch die private Wohnbautätigkeit hat wieder zugenommen. Die zwischen 2012 bis 2020 erstellten 1'554 Wohnungen – im Durchschnitt rund 173 Wohnungen pro Jahr – wurden vom Markt absorbiert. In der Folge liegt der Leerwohnungsbestand in den letzten fünf Jahren im Bereich eines als funktionierend zu bezeichnenden Wohnungsmarktes von 1,5 bis 2 Prozent.

Mit der Abgabe von städtischen Grundstücken kann die Stadt über Vorgaben bewirken, dass Wohnformen geschaffen werden, die aktuellen Bedürfnissen entsprechen und allfällige Angebotslücken des Wohnungsmarktes besetzen. Dazu gehören beispielsweise Wohnformen für Familien, junge Erwachsene und ältere Personen.

2.2 Gebietsentwicklung «Vordere Breite»

2.2.1 Testplanung zur Gebietsentwicklung

Ausgehend von den strategischen Grundlagen der Stadtentwicklung und den bereits erfolgten Planungen auf der «Vorderen Breite» (Potenzialaktivierung Stadt Schaffhausen, PASS 2008; Zukunftswerkstatt Breite 2006) hat der Stadtrat 2016 die Gebietsentwicklung «Vordere Breite» initiiert. Unter Einbezug städtischer und kantonaler Fachstellen, externen Fachpersonen sowie drei interdisziplinär zusammengesetzten Planungsteams wurde eine Testplanung durchgeführt. Testplanungen eignen sich insbesondere für komplexe Fragestellungen, die im Dialog zwischen stadtinternen und externen Fachpersonen anhand unterschiedlicher Varianten geklärt werden.

Mit der Planung wurden die Grundlagen für die Gesamtstrategie für die «Vordere Breite» und insbesondere die Parzellen im Eigentum von Stadt und Kanton Schaffhausen erarbeitet.

Abbildung 1: Perimeter der Testplanung (Quelle: Testplanung «Vordere Breite», Synthesebericht Oktober 2018)



2.2.2 Erkenntnisse der Testplanung

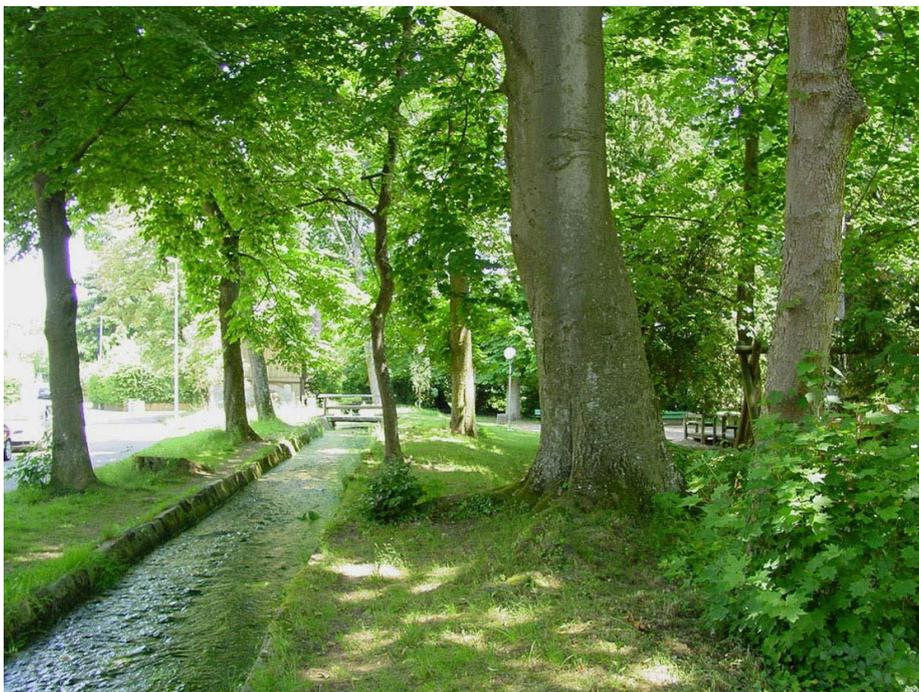
Die Testplanung diente dazu, verschiedene Lösungsansätze zu prüfen und daraus Erkenntnisse abzuleiten. Diese lassen sich in den folgenden Grundsätzen zusammenfassen:

- Die «Vordere Breite» soll auch künftig ein hervorragendes Angebot an vielfältigen und attraktiven Freiräumen bieten.
- Das grüne Band aus Parkanlagen und bestehenden sowie neu angeordneten Sportanlagen unter Beibehaltung des Stadionspielfeldes vernetzt die Freiräume und Nutzungen. Baumreihen entlang der Radialstrassen werden als raumprägende Elemente erhalten und ergänzt.
- Die heute fragmentierte, für öffentliche Veranstaltungen genutzte Fläche wird zwischen Breitenau- und Randenstrasse konzentriert zu einem grosszügigen Freiraum zusammengefasst.
- Das Zeughaus dient als Scharnier zwischen den Sportanlagen und der vielfältig nutzbaren öffentlichen Freifläche.
- Im Süden der «Vorderen Breite» findet zwischen den charakteristischen Strassenzügen aufgefächert die städtebauliche Transformation mit zeitgemässen Wohnformen und bedarfsgerechten Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben statt.
- Die Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr erfolgt primär über den bestehenden Ring von Riet-, Hohlenbaum- und Nordstrasse.
- Die Breitenaustrasse soll für den öffentlichen Verkehr gestärkt werden.

- Für den Veloverkehr sind zusätzliche Ost-West-Verbindungen vorgesehen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die «Vordere Breite» auch in Zukunft ein Quartier mit einem attraktiven Angebot an vielfältigen und attraktiven Freiräumen und Grünstrukturen sein wird. Die öffentlich zugänglichen, grosszügigen Parkanlagen «Belairpark» und «Breitenaupark» sollen bestehen bleiben. Der im Süden der «Vorderen Breite» vorgesehene städtebauliche Transformationsprozess sieht zeitgemässe Gartenstadt-Siedlungen zwischen der Breitenau- und Nordstrasse vor. Die Wohnformen sollen gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen und hohen Ansprüchen bezüglich Nachhaltigkeit genügen.

Abbildung 2: Grosszügige Grünanlagen im Breitequartier bleiben erhalten



2.2.3 Öffentliche Vernehmlassung

Der Synthesebericht mit den Erkenntnissen und erarbeiteten Lösungsansätzen der drei Planungsteams wurde an verschiedenen Veranstaltungen den Grundeigentümerschaften und Nutzergruppen innerhalb des Planungsperimeters, dem Grossen Stadtrat, der interessierten Bevölkerung, dem Quartierverein Breite, weiteren Vereinen und Verbänden, den politischen Parteien und den Medien vorgestellt.

Bei der im Sommer 2019 durchgeführten öffentlichen Vernehmlassung gingen 39 Rückmeldungen von Organisationen und Privatpersonen ein. Die unterschiedlichen Interessen wurden abgewogen und führten zu folgenden Anpassungen der Synthese:

- Das Areal zwischen der Frei- und Neustrasse um die «Steigkirche» wird nicht bebaut.
- Die Neustrasse bleibt bestehen und wird nicht aufgehoben, entsprechend wird die Freistrasse nicht ausgebaut.

- Die Anordnung des Fussballfeldes südlich der Schulanlage «Breite» ist mit dessen künftiger Entwicklung abzustimmen.
- Die Nutzung des identitätsstiftenden Zeughauses wird in Form von drei Varianten geprüft (Infrastruktur für öffentliche Freifläche und Sportanlagen, Erhalt Museum im Zeughaus).

2.2.4 *Weiteres Vorgehen*

Auf Basis dieser Anpassungen werden in einem nächsten Schritt vertiefte städtebauliche Studien zur Gebietsentwicklung «Vordere Breite» durchgeführt. Dabei werden die tangierten Grundeigentümerschaften und Nutzergruppen sowie lokale Verbände und Vereine in geeigneter Weise miteinbezogen.

Bis zum Volksentscheid über die im Dezember 2021 eingereichte «Stadtpark-Initiative» werden die Vertiefungsstudien auf die Bereiche der vorgesehenen Fläche für öffentliche Nutzungen und des bestehenden Zeughauses konzentriert. Diese Bereiche sind nicht direkt von der Volksinitiative betroffen. Die Ergebnisse dienen auch als Grundlage für den Entscheid der zuständigen Gremien bei Kanton und Stadt zum Verkauf bzw. Kauf des Areals. Der Kanton Schaffhausen als Eigentümer beabsichtigt, das zentrumsnahe und städtebaulich wichtige Areal nach dem Auszug der eigenen Nutzer an die Stadt zu veräussern.

Die städtebaulichen Vertiefungsstudien bilden die Grundlage für die nachfolgenden politischen Prozesse und Entscheide. Dabei werden funktionale, gestalterische, ökonomische und ökologische Anliegen, die auch seitens der «Stadtpark-Initiative» gefordert werden, behandelt. Eine Versorgung mit multifunktional nutzbaren Grün- und Freiräumen sowie die qualitativ hochwertige Durchgrünung sind leitende Ziele der Gebietsentwicklung.

Basierend auf den Vertiefungsstudien wird der Stadtrat in einem Rahmenplan die wesentlichen städtebaulichen Bedingungen für die mittel- und langfristige Entwicklung behördenverbindlich festlegen. Der Rahmenplan dient nachfolgenden Änderungen von Bauordnung und Zonenplan, die durch den Grossen Stadtrat zu beschliessen sind. Zudem werden Entscheide zu Baulandabgaben und Investitionen in die öffentliche Infrastruktur dem Grossen Stadtrat bzw. je nach Kredithöhe der Stimmbevölkerung vorgelegt.

2.3 **Politische Vorstösse zur «Vorderen Breite»**

2.3.1 *Volksmotion und Postulat «Erhalt der Fussball- und Trainingsplätze»*

Eine von 3000 Personen unterschriebene Volksmotion zum Thema «Erhalt der Fussball- und Trainingsplätze» vom 3. Dezember 2013 wurde nach der Behandlung im Grossen Stadtrat vom 20. Mai 2014 in der Schlussabstimmung mit 1:20 Stimmen aus formellen Gründen für nicht erheblich erklärt. In der Folge wurde das Postulat mit dem Titel «Erhalt von Fussball- und Trainingsplätzen auf der Breite» vom 3. Juni 2014 vom Grossen Stadtrat am 25. November 2014 mit 22:4 Stimmen überwiesen. Die entsprechenden Vorgaben wurden in das Programm für die Testplanung aufgenommen.

2.3.2 *Volksmotion «Stadtpark auf dem Stadiongelände»*

Am 23. April 2021 hat die IG Stadtpark eine Volksmotion mit dem Titel «Stadtpark auf dem Stadiongelände» eingereicht. Diese Volksmotion enthielt ähnlich lautende Forderung wie die vorliegende Volksinitiative. Als grundlegenden Unterschied zur Initiative forderte die Volksmotion die Umzonung in eine Freihaltezone. Somit sind die beiden Begehren vom Ziel her identisch, jedoch ist die Initiative insofern offener formuliert, als dass sie keine Umzonung verlangt.

Die Volksmotion wurde in der Sitzung vom 2. November 2021 behandelt und in der Schlussabstimmung mit 21:11 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, nicht überwiesen.

3. Volksinitiative

3.1 Wortlaut und Ziele der Initiative

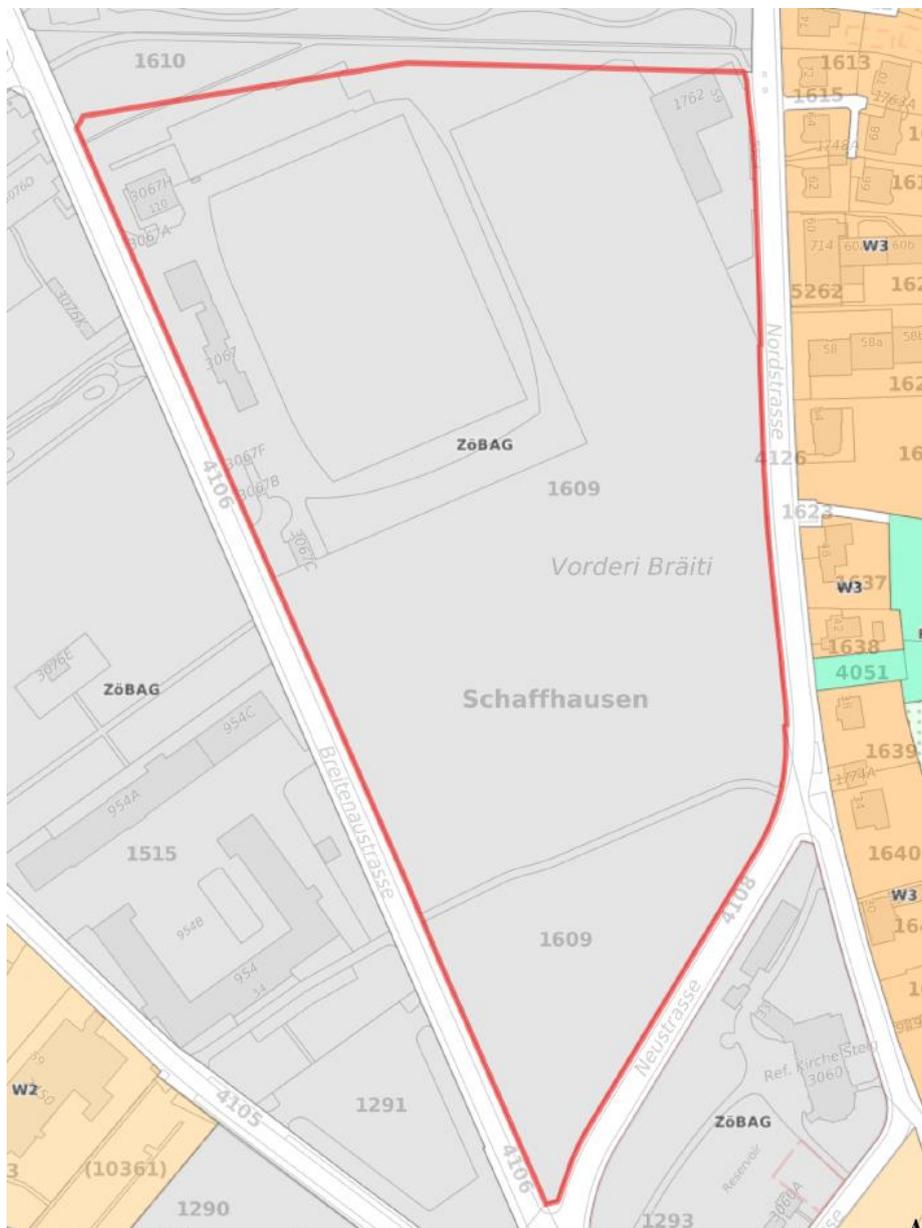
Mit der Initiative wird die Einführung eines neuen Verfassungsartikels verlangt. Der neue Art. 2c Stadtpark soll wie folgt lauten:

Art. 2c

¹ Die Stadt hält das Grundstück «Vorderi Bräiti» (1609) frei. Sie betreibt darauf eine öffentliche Parkanlage (Stadtpark).

² Der Stadtpark dient der ökologischen, sozialen, sportlichen und rekreativen Nutzung des Areals.

Abbildung 3: Grundstück GB Nr. 1609 (Quelle: Geoportal Schaffhausen)



Der von den Initianten geforderte Stadtpark auf der «Vorderen Breite» (Grundstück GB Nr. 1609, altes Stadiongelände) soll eine Bebauung verhindern. Ziel ist es, die unbebaute Fläche zu erhalten und einen Park zu realisieren.

Das Grundstück umfasst eine Fläche von rund 61'000 m². Es wird heute in erster Linie für Fussball und andere Sportarten genutzt. Der südliche Bereich steht für Veranstaltungen wie z.B. Herbstmesse und Zirkus zur Verfügung. Weitere aktuelle Nutzungen sind der Quartiertreff und ein Kindergarten.

Abbildung 4: Sportfelder im mittleren Teil des Grundstücks GB Nr. 1609



3.2 Einreichen und Zustandekommen

Am 23. Dezember 2021 hat das Initiativkomitee «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)» eine Volksinitiative eingereicht. Die Prüfung der eingereichten Unterschriften durch die Einwohnerkontrolle ergab 1'126 gültige Unterschriften von stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Schaffhausen.

Für das Zustandekommen einer Volksinitiative sind gemäss Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung vom 25. September 2011 die Unterschriften von 600 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten erforderlich. Folglich ist die Initiative rechtsgültig zustande gekommen.

3.3 Gültigkeit

Nach Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung kann mittels Volksinitiative das Begehren gestellt werden auf

- Total- oder Teilrevision der Verfassung (lit. a);

- Erlass, Änderung oder Aufhebung eines allgemeinverbindlichen Erlasses des Grossen Stadtrates (Verordnung) (lit. b);
- die Übernahme neuer Gemeindeaufgaben (lit. c).

Die Gültigkeit einer Volksinitiative setzt voraus, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, durchführbar ist und die Einheit der Form und der Materie wahrt (Art. 76 Wahlgesetz, SHR 160.100). Erfüllt sie diese Voraussetzung nicht, so erklärt sie der Grosse Stadtrat für ungültig.

Zu den Voraussetzungen der Gültigkeit im Einzelnen:

1. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Das Erfordernis soll sicherstellen, dass die Volksinitiative nicht gegen höherrangiges Recht (Kantonsrecht oder Bundesrecht) verstösst. Gemäss Initiativtext soll die Stadt ein konkretes Grundstück («Vorderer Breiti» mit GB Schaffhausen Nr. 1609) freihalten und darauf eine öffentliche Parkanlage betreiben. Die Parkanlage soll der ökologischen, sozialen, sportlichen sowie rekreativen Nutzung dienen. Der neue Verfassungsartikel fordert die Stadt auf, ein bestimmtes Grundstück nicht zu bebauen. Er hält in konkreter Art und Weise eine Handlungsmaxime betreffend das Grundstück «Vordere Breite» fest. Konzeptionell lehnt sich Art. 2c Stadtverfassung an die allgemeinen Zielvorgaben der Stadt in Art. 2 Abs. 2 lit. a-h Stadtverfassung an. Das Initiativbegehren fordert aber zur Erreichung des Ziels nicht die Ausscheidung einer besonderen Zone (Freihaltezone, Sonderzone usw.). Es schreibt aber vor, dass ein Grundstück nicht bebaut werden soll. Damit wird die Stadt in ihrer raumplanerischen Arbeit (Richtplan) betreffend das erwähnte Grundstück eingeschränkt, Richtpläne sind jedoch behördenverbindlicher Natur und sind keine Gesetze im materiellen Sinn. Zwar ist der neue Verfassungsartikel interpretations- und auslegungsbedürftig, im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht ist er aber nicht zu beanstanden. Jedenfalls sind keine Verstösse ersichtlich.

2. Durchführbarkeit

Das Erfordernis soll sicherstellen, dass die Stimmberechtigten nicht über Volksbegehren befinden müssen, die von vornherein nicht umsetzbar sind. Mit Blick auf die verfassungsmässig geschützten Rechte der Stimmberechtigten rechtfertigt sich die Ungültigerklärung nur bei offensichtlicher faktischer Undurchführbarkeit. Praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Initiative genügen nicht. Blosser rechtliche Hindernisse begründen keine Undurchführbarkeit.

Allfällige Vor- und Nachteile einer Initiative dürfen nicht in diese Bewertung miteinfließen, denn der Entscheid über die Opportunität des Begehrens obliegt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. Deshalb sind sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Initiative im Falle ihrer Annahme kein legitimer Grund, um sie für ungültig zu erklären. Für eine Ungültigkeitserklärung muss eine Initiative stattdessen zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses undurchführbar sein: Sie darf keinen Raum lassen für eine Auslegung, mit der ihre Anliegen verwirklicht werden können. Es wäre ungerechtfertigt und sinnlos, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über eine Initiative entscheiden zu lassen, die nicht vollzogen werden kann, weil sich die

Verwirklichung der Forderung als unmöglich erweist. Der Undurchführbarkeitsgrund muss also unüberwindbar sein.

Der Initiativtext enthält keine unmittelbaren und unüberwindbaren Unmöglichkeitsergründe, die der Erfüllung des Initiativbegehrens von Beginn weg entgegenstehen würden. Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen sind keine Gründe ersichtlich, die gegen die Durchführbarkeit sprechen würden. Das Erfordernis der Durchführbarkeit ist somit zu bejahen.

3. Einheit der Form und der Materie

a) Das Erfordernis der Form soll sicherstellen, dass die Initiative im richtigen Verfahren behandelt wird, das je nach Initiativtyp – allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf – unterschiedlich verläuft.

Die Initiative wurde einheitlich in der Form des ausformulierten Entwurfs gestellt. Das Erfordernis der Einheit der Form ist somit erfüllt.

b) Das Erfordernis der Einheit der Materie bezweckt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Es soll sichergestellt werden, dass „die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“ gewahrt werden (Art. 34 Abs. 2 BV). Die Einheit der Materie ist also gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Volksinitiative «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)» erhalten verlangt, dass das Grundstück «Vorderi Breiti» frei bleibt und als öffentliche Parkanlage dienen soll. In diesem Zusammenhang soll der Stadtpark einer ökologischen, sozialen und rekreativen Nutzung dienen. Die in der Initiative genannten Anliegen weisen einen klaren Sachzusammenhang auf. Das Erfordernis der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Volksinitiative weder gegen den Grundsatz der Einheit der Form und der Materie noch gegen übergeordnetes Recht verstösst und durchführbar ist. Die Volksinitiative ist somit gültig.

4. Erwägungen und Stellungnahme des Stadtrats

4.1 Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung

Öffentliche und private Grünflächen im innerstädtischen Gebiet sind wichtig für die Wohn- und Lebensqualität in allen Quartieren. Die vom Initiativkomitee genannten Argumente bezüglich häuslichem Umgang mit dem Boden, Lebensqualität für die Schaffhauser Bevölkerung sowie weitere ökologische und soziale Ziele stehen in Übereinstimmung mit den Zielen des Stadtrats. Diese Ziele sind auch leitend für die räumliche Entwicklung der Stadt Schaffhausen und die Gebietsentwicklung «Vorderen Breite». Das nicht Bebauen des Grundstücks GB Nr. 1609 und das Betreiben einer öffentlichen Parkanlage (Stadtpark) an diesem Standort stehen jedoch im Widerspruch zu diesen Zielen. Daher erachtet der Stadtrat die Initiative für zu weitreichend und zu einschränkend.

Die geplante bauliche Entwicklung für zeitgemässe Wohnformen und bedarfsgerechte Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe wäre durch die geforderte Nutzung des Grundstücks für einen Stadtpark in Frage gestellt. Das Grundstück mit einer Fläche von 61'123 m² umfasst einen bedeutenden Anteil der gesamten Gebietsentwicklung «Vordere Breite».

Wenn diese Fläche für eine zusätzliche Parkanlage auf der Breite genutzt werden soll, würden auch die Rahmenbedingungen der bisherigen Entwicklungsprozesse in Frage gestellt. So wäre beispielsweise neu zu diskutieren, ob und wo die heutigen sportlichen Nutzungen und die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum möglich sein sollen. In diesem Zusammenhang wären die mit der Synthese der Testplanung «Vordere Breite» ausgewiesenen grosszügigen Flächen für Sport und Freizeit zu überdenken. Das im Bereich des alten Stadions geplante Fussballfeld müsste entweder in den Stadtpark integriert oder neu positioniert werden. Die für öffentliche Veranstaltungen vorgesehene Freifläche ist von der Idee des zusätzlichen Stadtparkes nicht direkt tangiert. Diese Fläche wird weiterhin notwendig sein für Veranstaltungen wie u.a. den Zirkus.

4.2 Öffentliche Frei- und Grünräume im Quartier Breite

Grüne Quartiere mit vielseitig nutzbaren und ökologisch wertvollen öffentlichen Freiräumen sind zentrale Zielsetzungen des Stadtrats. Das Quartier Breite ist gemäss der Analyse zur Freiraumversorgung der Stadt Schaffhausen bereits heute sehr gut mit Frei- und Grünräumen versorgt. Zudem profitiert die Quartierbevölkerung nebst diesem hohen Versorgungsgrad von den fussläufigen Erholungsmöglichkeiten an den Siedlungsrändern und in der Landschaft, wie beispielsweise im Eschheimerthal und beim Engeweiher. In naher Gehdistanz befinden sich auch weitere städtische Parkanlagen, wie der «Rauschengutpark» und die «Fäsenstaubpromenade».

Die Stadt prüft gesamtstädtisch laufend die Möglichkeiten, bestehende Parkanlagen weiterzuentwickeln und aufzuwerten oder neue Grünräume zu schaffen. Dabei sind die verfügbaren Zahlen der Freiraumversorgung leitend. Diese zeigen, dass andere Quartiere einen wesentlich höheren Entwicklungsbedarf aufweisen.

Auch bei der vorgesehenen Gebietsentwicklung «Vordere Breite» spielt die Durchgrünung und vielfältige Nutzung der Freiflächen komplementär zu den geplanten Bebauungen eine zentrale Rolle.

Die bestehenden Parkanlagen bleiben erhalten. Mit dem «Belairpark» und dem «Breitenaupark» befinden sich zwei der grösseren öffentlich zugänglichen Parkanlagen auf Stadtgebiet in direkter Nähe zum Grundstück, das gemäss Initiative in einen Stadtpark umgewandelt werden soll.

Abbildung 5: Belairpark



Auch in privaten und halbprivaten Bereichen soll ein hochwertiges Wohnumfeld mit Grün- und Spielräumen realisiert werden. Damit das gesamte Quartier künftig von einer klimaangepassten und biodiversen Umgebung profitiert, sollen Umgebung und Bauten in allen Dimensionen entwickelt werden, vom bodengebundenen Freiraum, über die Fassaden bis auf die Flachdachflächen. Die Alleen und Grünstrukturen, die ausgehend vom Auftakt zur «Vorderen Breite» das Quartier mit der umgebenden Landschaft vernetzen, spielen dabei eine wichtige Rolle.

4.3 Empfehlung zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags

Die vom Initiativkomitee vorgebrachten Argumente zu haushälterischem Umgang mit dem Boden, Lebensqualität für die Schaffhauser Bevölkerung sowie weitere ökologische und soziale Ziele stimmen im Grundsatz mit den Zielen des Stadtrats zur räumlichen Entwicklung der Stadt Schaffhausen überein.

Die Forderung, das Grundstück GB Nr. 1609 freizuhalten und darauf eine öffentliche Parkanlage (Stadtpark) zu betreiben, steht jedoch im Widerspruch zu diesen Zielen. Eine solche Einschränkung würde sowohl die heutigen Nutzungen als auch zukünftige Entwicklungen behindern. Die

Freihaltung der Fläche widerspricht den raumplanerischen Zielen der Siedlungsentwicklung nach innen. Der in den kantonalen und städtischen Planungen festgehaltene Entwicklungsschwerpunkt «Vordere Breite» dient auch aufgrund der zentralen Lage einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Die kurzen Wege zum Stadtzentrum und die gute Versorgung mit dem öffentlichen Verkehr sind wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Wohnraumentwicklung.

Aus diesen Gründen erachtet der Stadtrat die Volksinitiative als nachteilig für die Entwicklung der Stadt Schaffhausen und die Freihaltung eines einzelnen Grundstücks wäre zu einschränkend. Auch bei einer Entwicklung der «Vorderen Breite» bleiben die grosszügigen öffentlichen Parkanlagen bestehen. Zudem kommt dem Initiativtext materiell kein Verfassungsrang zu. Insbesondere ist das Festhalten von Zielen und Nutzungen für konkrete Gebiete und Grundstücke in der Verfassung nicht stufengerecht. Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Initiative ab.

Die von den Initianten vorgebrachten Argumente zur ökologischen und gesellschaftlichen Bedeutung von Grün- und Freiräumen gelten jedoch für alle Quartiere und werden abgestimmt auf die übergeordneten raumplanerischen Ziele bei den städtischen Entwicklungen aufgenommen. Deshalb schlägt der Stadtrat vor, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, mit welchem die Bedeutung von Frei- und Grünräumen für das gesamte Stadtgebiet in der Verfassung festgehalten werden kann.

Dieses Vorgehen bietet auch den Vorteil, dass bis zur Beratung des Gegenvorschlags im Parlament die Resultate der Vertiefungsstudie zu Nutzung und Gestaltung des Zeughausareals vorliegen werden, auf dem eine grosszügige, zusammenhängende Freifläche mit parkartigen Aufenthaltsbereichen vorgesehen ist. Diese soll der Quartier- und Stadtbevölkerung zur Verfügung stehen und vielfältig nutzbar sein. Der Grosse Stadtrat und die Stimmbevölkerung erhalten so eine konkretere Vorstellung zur Entwicklung eines zentralen Bereichs der «Vorderen Breite». Zusammen mit dem Gegenvorschlag kann der Stadtrat dem Grossen Stadtrat in der Vorlage weitere, allenfalls nötige Entscheide zum weiteren Vorgehen beantragen. Erkenntnisse aus der Diskussion im Grossen Stadtrat und der vorberatenden Kommission können in die Vorlage zum Gegenvorschlag einfliessen.

5. Verfahren

Nach Einreichung eines Initiativbegehrens hat der Grosse Stadtrat innerhalb von sechs Monaten zu beschliessen, ob er diesem zustimmt, es ablehnt oder ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (Art. 77 Abs. 1 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte, Wahlgesetz,).

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen – vorbehältlich des Rückzuges der Initiative – gemäss Art. 29 f. der Kantonsverfassung i. V. m. Art. 77 des Wahlgesetzes die folgenden beiden Möglichkeiten:

- Der Initiative soll kein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden: Eine Zustimmung oder Ablehnung des Initiativbegehrens durch den Grossen Stadtrat führt direkt zur Volksabstimmung.
- Soll der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Grossen Stadtrat zu beraten. Anschliessend muss innert sechs Monaten nach der Beratung im Grossen Stadtrat die Volksabstimmung durchgeführt werden.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 21. Juni 2022 betreffend Botschaft zur Volksinitiative «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)».
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die Volksinitiative «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)» für gültig.
3. Der Grosse Stadtrat beschliesst, gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, der Volksinitiative «Letzte grosse Grünfläche erhalten (Stadtpark-Initiative)» im Sinne von Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen und beauftragt den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Yvonne Waldvogel
Stadtschreiberin