

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Vorlage des Stadtrats vom 18. Januar 2022

Entwicklung «Rheinufer Ost» und Botschaft zur Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein»

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat informiert mit der Vorlage über das Vorgehen zur Erarbeitung einer Gesamtstrategie für die Entwicklung des Transformationsgebiets «Rheinufer Ost». Die Erkenntnisse der technischen Machbarkeitsstudie «Umfahrung Gaswerkareal» werden erläutert und der Stadtrat nimmt Stellung zur Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein».



1. Zusammenfassung

Die Gestaltung des Rheinufers und das damit einhergehende Anliegen, die Stadt Schaffhausen näher an den Rhein zu bringen, stehen schon lange auf der politischen Agenda und verschiedene Etappen wurden bereits zurückgelegt. Ausgehend von den Zielen und Massnahmen gemäss «Masterplan Rheinufer» wurden verschiedene Projekte realisiert. Die Aufwertung im Bereich «Fischerhäuser» bis und mit «Gaswerkareal» ist ein weiterer zentraler Schritt.

Ergebnisoffenes, städtebauliches Studienverfahren für das «Rheinufer Ost» soll Entwicklungspotenziale aufzeigen

Um den vielfältigen Ansprüchen und der Komplexität gerecht zu werden, ist eine Gesamtschau für das Gebiet «Rheinufer Ost» notwendig. In einem ergebnisoffenen Planungsprozess sollen die Entwicklungspotenziale aufgezeigt und die Grundlagen für die anschliessenden politischen Entscheide erarbeitet werden. Der Stadtrat hat deshalb beschlossen, ein städtebauliches Studienverfahren zur Entwicklung des gesamten Areals von den «Fischerhäusern» bis und mit dem «Gaswerkareal» durchzuführen. Die Vorbereitungsarbeiten für das Verfahren wurden im Sommer 2021 gestartet und es wurden Workshops zur Erfassung von Bedürfnissen und Anliegen aus der Bevölkerung durchgeführt.

Mit einer öffentlichen Ausschreibung werden Planerteams mit Kompetenzen aus verschiedenen Fachbereichen eingeladen, sich für die Teilnahme am städtebaulichen Studienverfahren zu bewerben. Die in der Präqualifikation ausgewählten Teams werden ihre Vorschläge unter Einbezug von Fachpersonen sowie lokalen Akteuren erarbeiten. Basierend auf den Ergebnissen des Studienverfahrens wird der Stadtrat dem Grosse Stadtrat die weiteren Umsetzungsschritte zum Entscheid vorlegen.

Machbarkeitsstudie zeigt, dass Verbindungsstrasse technisch möglich ist

Vor dem Hintergrund des Werkhofneubaus von SH POWER im «Schweizersbild» hat die Baufachkommission 2016 angeregt, auf dem freiwerdenden «Gaswerkareal» eine Verbindung der Buchthaler- mit der Rheinhaldestrasse zu prüfen. Damit liesse sich das Rheinufer von der Kreuzung Fischerhäuser-/Buchthalerstrasse bis zum «Gaswerkareal» vom motorisierten Durchgangsverkehr befreien. In der Folge hat der Stadtrat eine technische Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Mit der vorliegenden Vorlage informiert der Stadtrat über die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie.

Die Studie zeigt, dass eine Verbindungsstrasse technisch machbar ist. Die anhand von Erfahrungswerten geschätzten Investitionskosten für alle geprüften Massnahmen liegen bei rund 33 Mio. Franken. Ausgehend von einer Mitfinanzierung durch Bund und Kanton und einem von privaten Baurechtsnehmern getragenen Investitionsanteil würden bei der Stadt Nettoinvestitionen von rund 13 Mio. Franken verbleiben. Gestützt auf die Erkenntnisse der Studie und weitergehende Abklärungen beurteilt der Stadtrat eine Aufwertung im Gebiet «Rheinufer Ost» als grosse Chance. Angesichts der Gesamtkosten, der komplexen Rahmenbedingungen und der zahlreichen zu beachtenden Interessen erachtet er eine

Umsetzung der in der Studie geprüften Massnahmen unter der Voraussetzung eines angepassten Umfangs, in Zusammenarbeit mit Baurechtsnehmenden und in etappierten Schritten als realistisch. Die Entscheide zur Verbindungsstrasse von der Rheinhalde- zur Buchthalerstrasse sollen in nachgelagerten politischen Prozessen und gestützt auf die Erkenntnisse der gesamtheitlichen Lösungsansätze für die Entwicklung der Nutzungs-, Bebauungs- und Freiraumstrukturen gefällt werden. Deshalb werden im städtebaulichen Studienverfahren Varianten sowohl mit einer Änderung als auch mit der Beibehaltung der heutigen Verkehrsführung geprüft.

Konstruktiver Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein» beantragt

Parallel zu den laufenden Arbeiten wurde am 17. September 2021 die Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein» mit 621 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit der Initiative wird die Einführung eines neuen Verfassungsartikels verlangt, mit dem das *Gebiet um den Salzstadel und das untere «Lindli» als attraktive Zone für den Genuss des Rheinufer* definiert werden soll.

Das Ziel der Volksinitiative entspricht der Stossrichtung des Stadtrats. Hingegen ist festzuhalten, dass dem Initiativtext materiell kein Verfassungsrang zukommt: Insbesondere ist das Festhalten von Zielen und Nutzungen für konkrete Areale und Grundstücke in der Verfassung nicht stufengerecht. Der Text der Volksinitiative ist zudem wenig konkret und lässt insbesondere offen, ob die angestrebte Aufwertung eine neue Strassenführung beinhalten soll oder nicht. Ein derart grundsätzlicher Volksentscheid wäre entsprechend schwierig zu interpretieren.

Deshalb empfiehlt der Stadtrat, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieses Vorgehen bietet folgende Vorteile:

- Bis zur Beratung des Gegenvorschlags im Parlament werden die Resultate des städtebaulichen Studienverfahrens vorliegen. Somit wird anstelle eines schwierig zu interpretierenden Grundsatzentscheids eine konkrete Aufwertung im Wissen um die damit verbundenen Vor- und Nachteile zum Entscheid vorliegen.
- Zusammen mit dem Gegenvorschlag kann der Stadtrat dem Grossen Stadtrat in der Vorlage zusätzliche allenfalls notwendige Entscheide zum weiteren Vorgehen beantragen.
- Das mit der Initiative verfolgte Ziel, das Rheinufer zeitnah aufzuwerten, kann trotzdem erreicht werden. Das Thema wird angesichts der Ordnungsfristen für die Behandlung des Gegenvorschlags weiterhin prioritär behandelt.
- Mit dem Gegenvorschlag besteht zudem die Möglichkeit, den formellen Mangel der Initiative auszumerken: Die Bedeutung des Rheinufer als Naherholungsgebiet kann in allgemeiner Form in der Verfassung festgehalten werden und gleichzeitig kann der Grosse Stadtrat über konkrete Absichten im Gebiet «Rheinufer Ost» befinden.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	5
2.1	Richtplan Siedlung: Transformationsgebiet «Rheinufer Ost»	5
2.2	«Rheinuferaufwertung»: Bereits erreichte Schritte	5
2.3	Auftrag zur Prüfung der Verbindung der Buchthaler- mit der Rheinhaldestrasse	6
2.4	Postulat «Schaffhausen näher an den Rhein – Das Parlament mitreden lassen»	7
2.5	Wohnraumentwicklung.....	7
2.6	Projekt «Gassa - Restaurant am Rhein und Platzaufwertung»	7
2.7	Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein»	8
3.	Gesamtentwicklung «Rheinufer Ost»	8
3.1	Ziele	8
3.2	Vorgehen	9
4.	Technische Machbarkeitsstudie	10
4.1	Perimeter und Planungsfelder	10
4.2	Rahmenbedingungen.....	11
4.2.1	Inventare und Schutzzonen	12
4.2.2	Werkleitungen	13
4.3	Ergebnisse	13
4.3.1	Planungsfeld Umfahrung «Gaswerkareal»	13
4.3.2	Planungsfeld Aufwertung Rheinufer.....	14
4.3.3	Planungsfeld Umnutzung / Ersatzneubau «Salzstadel»	15
4.3.4	Planungsfeld Zufahrt Rosentalgässchen	16
4.3.5	Planungsfeld Linienführung und Haltestellen Bus.....	17
4.4	Kosten und Finanzierung	18
4.4.1	Kostenschätzung	18
4.4.2	Mögliche Kostenbeteiligungen	18
4.4.3	Finanzielle Auswirkungen auf bestehende Liegenschaften	19
4.5	Chancen und Risiken.....	19
4.6	Würdigung.....	20
5.	Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein»	20
5.1	Wortlaut und Ziele der Initiative	20
5.2	Formelles	21
5.2.1	Einreichung und Zustandekommen	21
5.2.2	Gültigkeit	21
5.3	Erwägungen und Stellungnahme des Stadtrats	22
5.4	Verfahren und weiteres Vorgehen	23
Anträge		25

2. Ausgangslage

Der Stadtrat hat sich in der Legislatur 2021-2024 zum Ziel gesetzt, Schaffhausen näher ans Wasser zu bringen. Die Gestaltung des Rheinufers ist schon lange auf der politischen Agenda und verschiedene Etappen auf dem Weg zu diesem Ziel wurden bereits zurückgelegt. Die Entwicklung der Gebiete entlang des Rheins steht im Kontext der übergeordneten Entwicklungsstrategie gemäss dem Richtplan Siedlung.

2.1 **Richtplan Siedlung: Transformationsgebiet «Rheinufer Ost»**

Mit dem Richtplan Siedlung der Stadt Schaffhausen hat der Stadtrat im Januar 2019 die strategische Siedlungsentwicklung beschlossen. Abgestimmt auf das revidierte Raumplanungsgesetz des Bundes und den kantonalen Richtplan soll sich die Stadt Schaffhausen im Innern entwickeln. Mit der laufenden Revision von Bauordnung und Zonenplan wird die behördenverbindliche Strategie des Richtplans Siedlung in die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung überführt. Dabei wird für einen Zeithorizont von 15 Jahren ein Bevölkerungswachstum von 5'000 bis 7'000 Personen angenommen. Über die Hälfte des Wachstums soll im Bestand stattfinden durch Beanspruchung von Ausnützungsreserven und unbebauter Grundstücke. Rund ein Fünftel soll durch Aufzonungen realisiert werden und über ein Viertel in den sogenannten Transformationsgebieten.

Die Transformationsgebiete sind im Richtplan Siedlung als Gebiete mit grossem Entwicklungspotenzial charakterisiert, in denen grundsätzliche räumliche und nutzungsspezifische Strukturanpassungen anstehen. Die gesamthaft elf Transformationsgebiete werden in die drei Kategorien Altstadterweiterungen (5), neue Schwerpunkte (3) und Aktivierungen (3) eingeteilt. Dabei wird den altstadt- bzw. zentrumsnahen Gebieten die höchste Attraktivität zugeschrieben. Das Transformationsgebiet «Rheinufer Ost» liegt östlich der Altstadt direkt am Rhein.

Das Ziel der Entwicklung im Transformationsgebiet «Rheinufer Ost» ist gemäss Richtplan wie folgt:

«Nach Abgabe des Grundstücks Gaswerkareal an Private erstreckt sich die Altstadt nun von der Neustadt über das Fischerhäuserquartier bis hin zum Gaswerkareal. Die Erdgeschosse sind geprägt durch Läden und Restaurants. Städtebauliche Lücken sind durch eine altstadtgerechte Bebauung geschlossen. Das Gaswerkareal hat sich zu einem kleinen Quartiertreffpunkt entwickelt.

Die Promenade entlang dem Rhein verbindet die Altstadt mit dem grünen «Lindli». Sie bietet mehrere Rast- und Erholungsmöglichkeiten mit Bezug zum Rhein. Die Strassen laden zum Flanieren ein und führen in die Altstadt. Einzelne Querverbindungen ermöglichen eine optimale Quartiervernetzung.»

2.2 **«Rheinuferaufwertung»: Bereits erreichte Schritte**

Im Jahr 2005 wurde eine Motion zur Aufwertung des Rheinufers eingereicht. Daraufhin wurde ein breit abgestützter Mitwirkungsprozess ausgelöst, der zu Leitsätzen sowie einem «Masterplan Rheinufer» (2009)

fürte. In den Leitsätzen wird insbesondere die Stadt am Wasser, die Aufwertung des gesamten Rheinuferes sowie dessen Nutzung für eine breite Öffentlichkeit postuliert. Der Masterplan erstreckt sich vom Kraftwerk im Westen bis zum «Gaswerkareal» im Osten und definiert neun ausgewählte Projekte, unter anderem den «Schauweckergutpark» und «Salzstadel», das «Lindli» sowie das «Gaswerkareal».

2010 wurden mittels einer Testplanung unter drei Planungsteams die Rahmenbedingungen einer Aufwertung des Rheinuferes im Bereich der Rheinuferstrasse konkretisiert. Im selben Jahr hat der Grosse Stadtrat im Rahmen der Orientierungsvorlage zum Agglomerationsprogramm der 1. Generation die «Aufwertung der Rheinuferstrasse» als Massnahme genehmigt. 2016 hat die Stimmbevölkerung dem Kredit zur «Neugestaltung der Rheinuferstrasse» zwischen Kraftwerk und Rhybadi zugestimmt. Im Herbst 2020 konnte die umgestaltete Rheinuferstrasse dem Betrieb übergeben werden.

Weitere Massnahmen wurden seit der Erarbeitung des Masterplans Rheinufer schrittweise realisiert: Neugestaltung «Freier Platz» bei der Schifflande, bessere Zugänglichkeit zum Wasser am «Lindli», Aufwertung Rhybadi. Mit der Umgestaltung des Kammgarnhofs steht die Umsetzung eines weiteren Projekts an.

2.3 Auftrag zur Prüfung der Verbindung der Buchthaler- mit der Rheinhaldenstrasse

Ende 2016 hat die Baufachkommission des Grossen Stadtrats aufgrund des geplanten Werkhofneubaus von SH POWER im «Schweizersbild» eine Verbindung der Buchthaler- mit der Rheinhaldenstrasse über das freiwerdende «Gaswerkareal» diskutiert. Schon 2007 hat das Tiefbauamt eine solche Verbindung im Zusammenhang mit der schliesslich nicht realisierten Internationalen Gartenbauausstellung IGA 2017 mit dem Schaffhauser Projekt «giardino lungo» in Varianten geprüft. Verschiedene Voten aus der Kommission betonten die Chancen einer neuen Verkehrsführung und der damit verbundenen Befreiung des Rheinuferes vom motorisierten Durchgangsverkehr von der Kreuzung Fischerhäuser-/Buchthalerstrasse bis zum «Gaswerkareal». Gleichzeitig wurde auf die zu klärenden Abhängigkeiten und Risiken, wie beispielsweise die Wertminderung des «Gaswerkareals», hingewiesen. Eine grundsätzliche Klärung der Machbarkeit einer neuen Verkehrsführung wurde begrüsst.

Anfang 2017 hat die Stadtplanung die technische Machbarkeit einer Verbindung der Buchthaler- mit der Rheinhaldenstrasse – basierend auf den Variantenstudien des Tiefbauamtes von 2007 – und damit verbundene Massnahmen für eine Aufwertung des Rheinuferes in Auftrag gegeben. Ausgehend von den Erkenntnissen der Machbarkeitsstudie «Umfahrung Gaswerkareal und Aufwertung Rheinufer» stellten sich weiterführende Fragen zu finanziellen Auswirkungen und zu den Abhängigkeiten verschiedener Massnahmen im betrachteten Perimeter.

Die Erkenntnisse der Studie und der weiterführenden Abklärungen werden in Kapitel 4 zusammengefasst.

2.4 Postulat «Schaffhausen näher an den Rhein – Das Parlament mitreden lassen»

Mit dem am 4. September 2018 vom Grossen Stadtrat erheblich erklärten Postulat von Grossstadtrat Michael Mundt «Schaffhausen näher an den Rhein - Das Parlament mitreden lassen» wird der Stadtrat eingeladen, in den nächsten sechs Monaten die Resultate der Machbarkeitsstudie zur Verbindung der Rheinhalde- und Buchthalerstrasse zwecks Freispielen des unteren Bereichs des «Lindli» dem Grossen Stadtrat zur Beschlussfassung über das weitere Vorgehen vorzulegen.

Mit der vorliegenden Vorlage wird dieser Auftrag erfüllt. Die weiterführenden Schritte und damit verbunden auch der Entscheid zur zukünftigen Strassenführung werden dem Grossen Stadtrat und der Stimmbevölkerung gemäss den verfassungsmässigen Kompetenzen zum Entscheid vorgelegt.

2.5 Wohnraumentwicklung

Das «Gaswerkareal» ist eines der Grundstücke, das gemäss den Zielen der Wohnraumstrategie für die Schaffung von Wohnraum zur Verfügung stehen soll. Die Schaffhauser Bevölkerung hat sich in einer Abstimmung 2016 für die Abgabe des «Gaswerkareals» im Baurecht und gegen einen Verkauf ausgesprochen. Die Entwicklung des «Gaswerkareals» steht in Abhängigkeit zur Realisierung des Neubaus des «Werkhofs von SH POWER» im Gebiet «Schweizersbild», da das Areal erst mit dem Umzug des Werkhofs freigespielt wird. Gemäss Projektplan für den Neubau wird der Umzug 2024 erfolgen. Eine weitere Abhängigkeit besteht zur zukünftigen Verkehrsführung, weshalb die Rahmenbedingungen für eine Baurechtsabgabe im Kontext eines gesamtheitlichen Konzepts zur städtebaulichen Entwicklung festzulegen sind.

2.6 Projekt «Gassa - Restaurant am Rhein und Platzaufwertung»

Im Juni 2017 hatte Grossstadtrat Stefan Marti ein Postulat mit dem Titel «Ein Restaurant direkt am Wasser, z.B. im Areal Gassa» eingereicht, das der Grosse Stadtrat mit 25:3 Stimmen als erheblich erklärte. In der Folge hat der Stadtrat eine Machbarkeitsstudie und ein Vorprojekt in Auftrag gegeben. Das Investitionsvolumen für den Bau des Restaurants mit Platzgestaltung belief sich auf etwas über zwei Millionen Franken. Der Grosse Stadtrat hat dem Kredit zugestimmt, in der Volksabstimmung im Februar 2021 wurde er jedoch mit 55 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Nach dem negativen Volksentscheid wurde von verschiedenen Seiten (politische Parteien, Vereine und Verbände) signalisiert, dass die Entwicklung am Rhein im Bereich «Fischerhäuser» bis «Gaswerkareal» weiterverfolgt werden soll.

2.7 **Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein»**

Die FDP der Stadt Schaffhausen und die Jungfreisinnigen haben eine Volksinitiative lanciert mit folgendem Wortlaut:

Die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Schaffhausen reichen deshalb gestützt auf Art. 12a der Stadtverfassung folgende Volksinitiative ein. Die Stadtverfassung ist um einen neuen Artikel zu ergänzen:

2a^{bis} (neu): Das Gebiet um den Salzstadel und dem unteren «Lindli» ist eine attraktive Zone für den Genuss des Rheinuferes.

Die Initiative wurde am 17. September 2021 eingereicht. Die Anliegen der Initiative beziehen sich auf den Perimeter der vom Stadtrat lancierten Gesamtentwicklung «Rheinufer Ost» und die Verkehrsführung ist in der Kommunikation der Initiantinnen und Initianten ein wichtiges Thema. Deshalb wird die Stellungnahme des Stadtrats zur Initiative in diese Vorlage integriert (vgl. Kapitel 5.3).

3. **Gesamtentwicklung «Rheinufer Ost»**

Ausgehend von den übergeordneten Zielen der Siedlungsentwicklung und der Aufwertung des Rheinuferes hat der Stadtrat beschlossen, ein städtebauliches Studienverfahren über das gesamte Gebiet zu starten.

Für die Entwicklung des Gebiets ist eine Gesamtschau notwendig, damit die vielfältigen Ansprüche und Anforderungen sowie die Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Liegenschaften und der Verkehrsführung angemessen berücksichtigt und die notwendigen Entscheidungsgrundlagen vorgelegt werden können. Damit die Entwicklungspotenziale optimal genutzt werden können, ist ein ergebnisoffener Planungsprozess wichtig, der die Grundlagen für die anschliessenden politischen Entscheidungen liefert.

3.1 **Ziele**

Das übergeordnete Ziel ist die Entwicklung im Transformationsgebiet «Rheinufer Ost» gemäss dem vom Stadtrat im Januar 2019 verabschiedeten Richtplan Siedlung der Stadt Schaffhausen (vgl. Kap. 2.1). Der Projekt- und Planungserweiterungsbereich umfasst das Gebiet «Fischerhäuser» bis Felsgasse.

Das Ziel des städtebaulichen Studienverfahrens zur Entwicklung des «Rheinufer Ost» ist die Ermittlung und Klärung der folgenden Aspekte:

- Bedürfnisse für die heutigen Nutzungen (insbesondere Wassersport) sowie der Anwohnerinnen und Anwohner
- Nutzungsspezifische und bauliche Strukturen im Bestand und bei Neubebauungen zwischen der Fischerhäuser- und Buchthalerstrasse sowie im «Gaswerkareal»
- Nutzung und Gestaltung der Frei- und Grünräume unter Berücksichtigung ökologischer Auswirkungen
- Verkehrsführung unter Berücksichtigung sämtlicher Verkehrsträger
- Wirtschaftlichkeit von Projekten mit Baurechtsabgaben
- Etappierungen mit aufwärtskompatiblen Umsetzungsschritten

3.2 Vorgehen

Zur Erlangung von konkreten Vorstellungen zur Entwicklung des «Rheinufer Ost» wird ein städtebauliches Studienverfahren durchgeführt. Im Dialog mit ausgewählten interdisziplinären Planungsteams, stadtinternen und externen Fachexperten sowie weiteren lokalen Akteuren sollen die notwendigen Grundlagen für den weiteren Entscheidungsprozess geschaffen werden.

In einem Präqualifikationsverfahren werden vier interdisziplinäre Teams mit Expertise in Städtebau, Landschaftsarchitektur, Verkehr/Mobilität, Wirtschaftlichkeit und Ökologie ausgewählt, um im städtebaulichen Studienverfahren mitzuwirken.

Die ausgewählten Teams sollen ein gesamtheitliches Entwicklungskonzept für das Gebiet «Rheinufer Ost» erarbeiten, welches in Etappen umgesetzt werden kann. Dabei sollen unterschiedliche Lösungsansätze für Nutzungs-, Bebauungs- und Freiraumstrukturen sowie Varianten der Verkehrsführung aufgezeigt werden.

Die Entwicklungskonzepte orientieren sich an folgenden Zielen:

- Kurz- und längerfristige Angebote für die bestehenden Nutzenden (Bewohnende, Gewerbetreibende, Besuchende sowie Wassersporttreibende) schaffen
- Aufwertung und Entwicklung für zukünftige Nutzungen (Gastronomie, zeitgemässe Freizeit- und Erholungsangebote)
- Anbindung an die Altstadt und in die Quartiere durch die zukünftige Bebauungsstruktur gewährleisten
- Umgang mit den geschützten und schutzwürdigen Bauten und Freiräumen klären
- Anbindung ans Wasser/Rheinufer stärken und durch das Zusammenspiel und die Vernetzung die Freiräume aufwerten

Bezugnehmend auf diese Ziele werden von den vier Teams folgende Arbeiten erwartet:

- Bestvariante für eine städtebauliche Entwicklung sowie eine angemessene Verkehrsführung ausgehend von den angestrebten Nutzungs-, Bebauungs- und Freiraumstrukturen evaluieren
- Zwischenzustände mit eigenständigen Qualitäten im Sinne einer Planung in Etappen aufzeigen
- Gute ökonomische und ökologische städtebauliche Entwicklung nachweisen

Die Vorbereitungsarbeiten für das städtebauliche Studienverfahren wurden im Sommer 2021 gestartet. Im September wurden Workshops mit Grundeigentümer- und Stockwerkeigentümerschaften und Nutzenden innerhalb des Bearbeitungssperimeters sowie lokalen Verbänden und Vereinen durchgeführt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu Bedürfnissen und Anliegen sind in das Programm für das städtebauliche Studienverfahren eingeflossen.

Das eigentliche Studienverfahren nach der Präqualifikation gliedert sich in drei Bearbeitungsphasen mit zwei Zwischenbesprechungen und einer Schlussbesprechung. Anfang 2023 soll der Synthesebericht mit den Erkenntnissen und Empfehlungen zuhanden des Stadtrates vorliegen.

Im Anschluss an das Studienverfahren wird, aufbauend auf den Erkenntnissen möglicher Etappierungen, ein Umsetzungsplan erarbeitet und der Prozess für die politischen Entscheidungen festgelegt. Gestützt auf die verfassungsmässigen Kompetenzen werden dem Grossen Stadtrat die folgenden Entscheide vorgelegt:

- Kredite für weiterführende Planungen und für Investitionen
- Rahmenbedingungen für Baurechtsvergaben

Die Erkenntnisse des städtebaulichen Studienverfahrens sollen in einem behördenverbindlichen Rahmenplan festgehalten werden. Der Rahmenplan dient als Grundlage für die Baurechtsabgabe des «Gaswerkareal» und allfälliger weiterer Grundstücke, die nicht von der Stadt selber entwickelt werden sollen. Die im Baurecht abzugebenden Grundstücke sollen mittels qualifizierter Konkurrenzverfahren unter Mitwirkung der Stadt entwickelt werden.

4. Technische Machbarkeitsstudie

Die Anregung der Baufachkommission, die Buchthaler- mit der Rheinhaldenstrasse zu verbinden und damit einen Abschnitt der Rheinhalden- und Fischerhäuserstrasse vom Durchgangsverkehr zu befreien, wurde aufgenommen und eine Machbarkeitsstudie beauftragt. In der Machbarkeitsstudie wurden die grundsätzlichen technischen, nutzungsspezifischen und kostenrelevanten Rahmenbedingungen und noch kein konkretes Projekt erarbeitet.

Die nachfolgend zusammenfassend dargestellten Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zeigen, dass eine Verbindungsstrasse im Grundsatz technisch machbar ist. Mit der technischen Machbarkeitsstudie wurden primär planungs-, umwelt- und baurechtliche sowie bautechnische Aspekte untersucht. Im Rahmen des vorgehend beschriebenen städtebaulichen Studienverfahrens werden weitere Gesichtspunkte berücksichtigt.

4.1 Perimeter und Planungsfelder

Die technische Machbarkeitsstudie vom Januar 2018 untersucht das Gebiet entlang des Rheinufer von der Kreuzung Fischerhäuser- / Buchthalerstrasse bis zum «Gaswerkareal». Die Studie gliedert sich in fünf Planungsfelder (s. Abb. 1):

- (1) Umfahrung «Gaswerkareal»
- (2) Aufwertung Rheinufer (inkl. Hafen, Park, Parkhaus)
- (3) Umnutzung / Ersatzneubau «Salzstadel»
- (4) Zufahrt Rosentalgässchen
- (5) Linienführung und Haltestellen Bus

Abbildung 1: Fünf Planungsfelder zwischen Kreuzung Fischerhäuser- / Buchthalerstrasse bis zum «Gaswerkareal»



Zur umfassenden Klärung der Rahmenbedingungen und Abhängigkeiten wurden verschiedene kommunale und kantonale Fachstellen konsultiert. Darüber hinaus wurden die Kosten für die fünf Planungsfelder grob geschätzt. Die Machbarkeitsstudie klärt die technischen und nutzungsspezifischen Rahmenbedingungen im Grundsatz und soll der politischen Entscheidungsfindung dienen – sie stellt keine konkrete Planungsabsicht dar.

4.2 Rahmenbedingungen

Das Gebiet der Machbarkeitsstudie erstreckt sich über verschiedene Nutzungs- und Schutz zonen. Ausgehend von der Altstadtzone im Westen sind die Ergänzungszone für die Altstadt, die Zone für öffentliche Bauten, Anlagen und Grünflächen (ZöBAG), die Wohnzone mit vier Vollgeschossen (W4) sowie wiederum die Ergänzungszone für die Altstadt («Gaswerkareal») tangiert. Begrenzt wird das Gebiet im Norden und Osten von der Wohnzone mit zwei Vollgeschossen (W2) und im Süden vom Rhein (s. Abb. 2).

Abbildung 2: Ausschnitt Zonenplan Stadt Schaffhausen, 9. Juni 2016



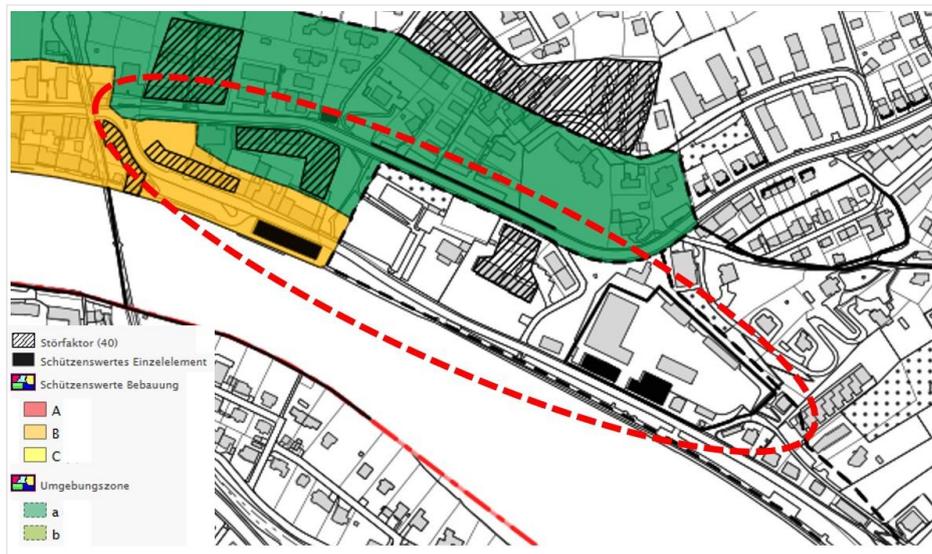
Die Grundstücke in der westlichen Ergänzungszone für die Altstadt sowie der Zone W4 sind in Privatbesitz, diejenigen in der ZÖBAG, der östlichen Ergänzungszone für die Altstadt («Gaswerkareal») und das Rosentalgässchen im Eigentum der Stadt Schaffhausen. Das «Gaswerkareal» ist im Kataster der belasteten Standorte verzeichnet.

4.2.1 Inventare und Schutzzonen

Das Gebiet befindet sich im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN, Objektname Untersee – Hochrhein). Im BLN werden die wertvollsten Landschaften der Schweiz geführt, um die landschaftliche Vielfalt und die charakteristischen Eigenheiten dieser Landschaften zu erhalten.

Des Weiteren erstreckt sich flussaufwärts rund 120 Meter nach dem «Salzstadel» zwischen der Rheinhaldestrasse und dem Rhein eine Naturschutzzone. Die Naturschutzzone dient der umfassenden Erhaltung und Wiederherstellung naturnaher Lebensräume sowie deren Tier- und Pflanzenwelt. Das gesamte Gebiet liegt im Gewässerschutzbereich A₀, der dem Schutz oberirdischer Gewässer dient. Hier dürfen keine Anlagen erstellt werden, die eine besondere Gefahr für den Rhein darstellen. Gemäss Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) wird das Gebiet im Westen von Bauten und Freiräumen mit erhaltenswerter Struktur (Fischerhäuserquartier, schützenswerte Bebauung B), im Norden und Westen von einer Umgebung mit erhaltenswerter Beschaffenheit (Fischerhäuserberg, Umgebungszone a) überlagert. Das übrige Gebiet (Rheinufer) ist als Umgebung mit erhaltenswerter Beschaffenheit für den weiträumigen Bezug zwischen Bebauung und Landschaft von Bedeutung. Zudem befinden sich mit dem «Salzstadel» und zwei Gebäuden auf dem «Gaswerkareal» drei schützenswerte Einzelelemente im Gebiet (s. Abb. 3).

Abbildung 3: ISOS Ausschnitt Geoportal Schaffhausen (15. August 2018)



4.2.2 Werkleitungen

Das Gebiet ist von verschiedenen Werkleitungen durchzogen (Nieder- und Hochdruckgasleitungen, Wasserleitungen, Elektro Hoch- und Niederspannungsleitungen, Swisscom-Leitungen, Sasag-Leitungen, Kanalisationsleitungen).

4.3 Ergebnisse

Die Erkenntnisse zu den einzelnen Planungsfeldern werden nachfolgend zusammengefasst.

4.3.1 Planungsfeld Umfahrung «Gaswerkareal»

Das Planungsfeld (1) Umfahrung «Gaswerkareal» beinhaltet die Verbindung der Rheinhalde- mit der Buchthalerstrasse. Die in der Studie aufgezeigte Strassenführung ergibt sich aus einem Maximalgefälle von 8.5 Prozent, optimierten Strassenanschlüssen sowie einem schonenden Umgang mit der schützenswerten Bausubstanz. Beim Anschluss Buchthalerstrasse ist das Entlastungsbauwerk der Kanalisation zu überbrücken, da eine Verschiebung unverhältnismässige Aufwendungen verursachen würde.

Potenziale

- Befreiung Rheinufer von Durchgangsverkehr
- Aufwertung Rheinufer mit zusätzlichem öffentlichem Freiraum
- «Gaswerkareal» mit freiem Zugang zum Rheinufer

Abhängigkeiten

- Beeinträchtigung «Gaswerkareal»: Zerschneidung, Flächenreduktion
- Anschluss Buchthalerstrasse über Entlastungsbauwerk Kanalisation
- Abbruch Trafostation schutzwürdiges Baudenkmal
- Anschlüsse internationaler Fahrradweg sicherstellen

Kostenschätzung

Total Planungsfeld 1: 7.4 Mio. Franken

4.3.2 Planungsfeld Aufwertung Rheinufer

Das Planungsfeld (2) Aufwertung Rheinufer ist in drei Teilfelder gegliedert:

(2.1) «Fischerhäusern» Umgestaltung

(2.2) «Schauwecker'sches Gut» Hafen / Park / Parkhaus

(2.3) Rheinhaldenstrasse Umgestaltung

Im Zusammenhang mit der «Fischerhäusern» Umgestaltung (2.1) wurde der Rückbau des Carparkplatzes an der Fischerhäuserstrasse auf einen Abstellplatz und eine Haltekante zum Ein- und Aussteigen mit Wendehammer für die Cars angenommen. Ab dem Wendehammer dient die Fischerhäuserstrasse bis zum Ende der nördlichen Häuserzeile nur noch den Anwohnenden, der Anlieferung und dem Veloverkehr (internationale Route). Ab dem Ende der nördlichen Häuserzeile bis zur neuen Verbindungsstrasse wird die Rheinhaldenstrasse zurückgebaut und ist nur noch zu Anlieferungszwecken und für den Veloverkehr befahrbar.

Im Bereich des «Schauwecker'schen Gut» (2.2) wurde eine Hafen- und Parkanlage geprüft. Der parallel, unter dem Rhein verlaufende Grundwasserstrom, der sich nicht mit dem Rheinwasser mischen und dessen Strömung nicht eingeschränkt werden darf, erschwert den Bau einer Hafenanlage massiv. Zudem gilt bis zur definitiven Festsetzung der Gewässerräume ein Abstand von 20 Metern entlang des Rheinufers (Übergangsbestimmungen). Die definitive Festsetzung des Gewässerraums im Gebiet der Machbarkeitsstudie soll mit der Uferlinie zusammenfallen, d.h. Bauten im Uferbereich wären ohne Ausnahmegewilligung zulässig.

Mit dem Rückbau der Rheinhaldenstrasse und der Begrenzung auf Anlieferungszwecke sowie Fuss- und Veloverkehr ist die Zufahrt zu den Parkplätzen des Restaurants «Sommerlust» nicht mehr möglich. Für deren Ersatz und weitere Parkplätze für Erholungssuchende ist in der Studie ein Parkhaus an der Buchthalerstrasse angedacht. Eine Überbauung des Parkhauses mit Wohnnutzung würde eine Umzonung des städtischen Grundstücks GB Nr. 2914 bedingen.

Mit der Aufhebung der Durchgangsstrasse könnte der «Schauweckergutpark» bis an den Rhein erweitert werden. Die Zufahrt für die Ein- und Auswasserung von Booten ist dabei weiterhin zu gewähren. Für die Neu-

gestaltung des «Schauweckergutpark» liegt aufgrund des grossen Potenzials zur Aufwertung – insbesondere des Spielplatzes – bereits ein Vorprojekt vor.

Östlich des «Schauwecker'schen Gut» wird die Umgestaltung der Rheinhaldenstrasse (2.3) unter Berücksichtigung des internationalen Fahrradweges und zur Anlieferung weiter fortgesetzt. Über das Rosentalgässchen ist der Fahrradweg an die Buchthalerstrasse anzubinden. Die geschützte Allee am Rheinufer gegenüber dem «Gaswerkareal» ist zu erhalten.

Potenziale

- Aufwertung Rheinufer mit Aufenthalts- und Erholungszone, Park- und Hafenanlage
- Rückbau Fischerhäuser- / Rheinhaldenstrasse für Anlieferung und internationalen Fahrradweg
- Reduktion auf einen Carabstellplatz und eine Carhalkante
- Aufwertung «Schauwecker'sches Gut» mit Zugang zum Ufer
- Neubau Parkhaus für Erholungssuchende und Restaurant «Sommerlust»

Abhängigkeiten

- Beachtung Gewässerraum 20 m breite Uferzone (Übergangsbestimmungen)
- Grundwasserstrom rund 2 m unter Terrain nicht mit Rheinwasser vermischen
- Bauwerke über Gewässer nicht zulässig (Kragplatten, Brücken nur mit Ausnahmegewilligung)
- Geschützte Bäume und kommunale Grünanlage
- Ersatz für Car-Parkplätze an einem anderen Ort notwendig
- Zufahrt für Ein- und Auswasserung Boote (Kran, Rampe) gewährleisten

Kostenschätzung

- Planungsfeld 2.1: 2.1 Mio. Franken
- Planungsfeld 2.2: 13.6 Mio. Franken
- Planungsfeld 2.3: 2.5 Mio. Franken

Total Planungsfeld 2: 18.2 Mio. Franken

4.3.3 Planungsfeld Umnutzung / Ersatzneubau «Salzstadel»

Im Zusammenhang mit der Aufwertung und Attraktivierung des Rheinufer ist es prüfenswert, direkt am Flussufer ein Gastronomiebetrieb mit Aussenbereich sowie eine angemessene Infrastruktur (Toiletten) für den «Schauweckergutpark» anbieten zu können. Aufgrund

der Lage des «Salzstadels» (Planungsfeld 3) und ortsbaulichen Anforderungen für Neubauten entlang des Rheinuferes würde sich dieser als Standort eignen. Der «Salzstadel» wird heute von verschiedenen Sportvereinen (Fischereiverein, Kanu Club, Boot-Club, Pontonierverein) als Lager- und Garderobengebäude genutzt. Infolgedessen ist das Gebäude nur mit bescheidener Infrastruktur ausgerüstet. Dabei ist das Angebot auf die Schutzwürdigkeit des «Salzstadels» abzustimmen. Im Falle einer vollständigen Umnutzung müsste für die Vereine ein Ersatzlager errichtet werden. Zu untersuchen wäre eine Integration ins vorgeschlagene Parkhaus an der Buchthalerstrasse (vgl. 2.3.2 Planungsfeld 2). Die Nähe zum Wasser ist dabei ein wesentlicher Standortfaktor.

Potenziale

- «Salzstadel» mit Gastronomiebetrieb und Infrastruktur für «Schauweckergutpark»

Abhängigkeiten

- «Salzstadel» dient heute verschiedenen Vereinen als Lagerraum, bescheidene Infrastruktur, schützenswertes Baudenkmal
- bei Umnutzung «Salzstadel» Ersatzlager für Vereine, ev. in Kombination mit Parkhaus

Kostenschätzung

Total Planungsfeld 3: 6.6 Mio. Franken

4.3.4 Planungsfeld Zufahrt Rosentalgässchen

Im Zuge der Schliessung der Rheinholdenstrasse für den Durchgangsverkehr findet die Zufahrt zu den Liegenschaften Buchthalerstrasse 48 / 50, Rheinholdenstrasse 9 / 10 und Rosentalgässchen 15 / 17 ausschliesslich über die Buchthalerstrasse statt. Infolgedessen muss das Rosentalgässchen (Planungsfeld 4) und der Anschluss an die Buchthalerstrasse für den Personenverkehr ausgebaut werden. Einzig zu Anlieferungszwecken dürften die Liegenschaften über die rückgebaute Rheinholdenstrasse angefahren werden. Zudem soll der Fahrradweg nach Buchthalen über das Rosentalgässchen geführt werden. Beim Ausbau sind die beiden schützenswerten Einzelbäume am Rande des «Gaswerkareals» zu beachten.

Potenziale

- Rosentalgässchen als Fahrradweg nach Buchthalen

Abhängigkeiten

- Zufahrt bestehende Liegenschaften ab Buchthalerstrasse für Personenverkehr
- Anlieferung bestehende Liegenschaften über rückgebaute Rheinhalddenstrasse

Kostenschätzung

Total Planungsfeld 4: 0.5 Mio. Franken

4.3.5 Planungsfeld Linienführung und Haltestellen Bus

Das Planungsfeld 5 betrifft den öffentlichen Busverkehr im Gebiet, d. h. die Linienführung und die neu zu errichtenden Haltestellen. Die bestehenden Haltestellen an der Buchthalerstrasse Höhe Kegelgässchen in Kurvenlage (Buslinie Nr. 5) sind aufgrund des erhöhten Verkehrsaufkommens durch die Verbindung der Buchthaler- mit der Rheinhalddenstrasse stadtauswärts zu verschieben. Um den Verkehr nicht zu behindern, sollten diese gemäss Tiefbauamt des Kantons Schaffhausen angesichts des Mehrverkehrs in Nischen ausgeführt werden. Für den stadtauswärts führenden Verkehr ist eine solche im Bereich des geplanten Parkhauses auf städtischem Grundeigentum möglich, stadteinwärts wird aufgrund privater Eigentumsverhältnisse und der Hanglage auf eine Nische verzichtet. Des Weiteren bedingt die Verkehrszunahme eine talseitige Verbreiterung der Kurve am aktuellen Standort der Haltestellen. Die Bushaltestellen an der Rheinhalddenstrasse beim Rosentalgässchen (Buslinien 8 und 25) werden im Zusammenhang mit der Umgestaltung und dem Rückbau der Rheinhalddenstrasse auf die geplante Verbindungsstrasse verschoben.

Potenziale

- Optimierung Bushaltestellen Kegelgässchen und Rosentalgässchen an neuen Standorten, z.T. mit Nischen

Abhängigkeiten

- Verzicht auf bergseitige Busnische bei Haltestelle Kegelgässchen auf Privatgrundstück, aufwändige Grab- und Sicherungsarbeiten

Kostenschätzung

Total Planungsfeld 5: 0.5 Mio. Franken

4.4 Kosten und Finanzierung

4.4.1 Kostenschätzung

Die vorliegende Machbarkeitsstudie entspricht keinem konkreten Projekt, sondern zeigt eine mögliche Entwicklung auf, die sich am Potenzial, den Abhängigkeiten sowie den Rahmenbedingungen orientiert. Die Kostenschätzungen zu den einzelnen Planungsfeldern ergänzen die inhaltlichen Aussagen zu den Massnahmen. Die Kostenschätzungen basieren auf Erfahrungswerten (Kostenstand Januar 2018).

Tabelle 1: Kostenschätzung Planungsfelder 1 bis 5
(in Mio. Franken, Kostengenauigkeit +/- 25 Prozent)

Planungsfeld 1 Umfahrung «Gaswerkareal»	7.4
Planungsfeld 2 Aufwertung Rheinufer	18.2
Planungsfeld 3 Umnutzung / Ersatzneubau «Salzstadel»	6.6
Planungsfeld 4 Zufahrt Rosentalgässchen	0.5
Planungsfeld 5 Linienführung und Haltestelle Bus	0.5
Total Planungsfelder 1 bis 5	33.2

In den Kosten nicht berücksichtigt sind Landerwerb, Lärmschutzmassnahmen, Altlasten, archäologische Funde sowie allfällige Aufwendungen für Verkehrseinschränkungen.

4.4.2 Mögliche Kostenbeteiligungen

Von den geschätzten Investitionen von rund 33 Mio. Franken könnte durch Baurechtsabgaben ein Teil von Dritten getätigt werden und es wird mit einer Beteiligung von Kanton und Bund gerechnet.

Im Rahmen von Agglomerationsprogrammen (AP) beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen. Die Beteiligung liegt jeweils bei 30 bis 40 Prozent der effektiven Kosten. Die Elemente der Machbarkeitsstudie, die die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung betreffen, können mit dem AP 5. Generation dem Bund zur Mitfinanzierung eingereicht werden. Zudem kann davon ausgegangen werden, da es sich bei der Rheinhaldenstrasse um eine kantonale Strasse handelt, dass sich der Kanton unter Berücksichtigung seiner Anforderungen an den Kosten beteiligen wird. Die Kostenbeteiligung von Bund und Kanton wird auf 6 bis 7 Mio. Franken geschätzt.

Bei der Entwicklung von Gebäuden und Grundstücken für eine private Nutzung wird eine Zusammenarbeit mit privaten Drittpersonen angestrebt, wodurch Investitionen nicht mehr von der Stadt getragen werden müssen. Im Vordergrund stehen das Parkhaus und die Entwicklung des «Salzstadel» mit einem Investitionsvolumen von rund 15 Mio. Franken.

Mit diesen Kostenbeteiligungen und Investitionen durch Dritte können die von der Stadt zu tragenden Nettoinvestitionen für die in der Machbarkeitsstudie geprüften Massnahmen reduziert werden. Hinzu kommen Kosten für Landerwerb und Lärmschutzmassnahmen, so dass die Nettoinvestitionen insgesamt auf rund 13 Mio. Franken geschätzt werden.

Tabelle 2: Herleitung der Nettoinvestitionen Stadt Schaffhausen (in Mio. Franken, $\pm 25\%$)

Ausgewiesene Bruttokosten Baukosten (Planungsfelder 1 bis 5)	33.2
Mögliche Beteiligung durch Agglomerationsprogramm und Kanton	- 6.3
Entwicklung durch Dritte (Salzstadel, Parkhaus)	-15.3
Zwischensumme	11.6
Kosten Landerwerb und Lärmschutzmassnahmen	1.5
Nettoinvestitionen Stadt Schaffhausen	13.1

4.4.3 *Finanzielle Auswirkungen auf bestehende Liegenschaften*

Die in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagenen Massnahmen führen zu Wertveränderungen bei den angrenzenden Grundstücken. Durch den direkten Zugang zum Rhein und mögliche Umzonungen werden verschiedene Grundstücke (im Privateigentum und im Eigentum der Stadt) erhebliche Wertsteigerungen erfahren. Die Wertveränderung des «Gaswerkareal» ist abhängig von den Annahmen zur zukünftigen Nutzung und Bebauung.

4.5 **Chancen und Risiken**

Die vorgeschlagenen Massnahmen bieten insbesondere für die Entwicklung des zentrumsnahen Rheinufers eine grosse Chance. Es bietet sich als weitestgehend vom Verkehr befreites Naherholungsgebiet für die Bewohnerinnen und Bewohner sowie für Besuchende an. Ab dem Anschluss Buchthalerstrasse werden die Liegenschaften an der Fischerhäuserstrasse vom Durchgangsverkehr und Lärm entlastet. Anstelle des Carparkplatzes lässt sich in angrenzender Nachbarschaft zum «Salzstadel» eine attraktive Platzsituation schaffen. Diese profitiert vom in der Studie vorgesehenen Gastronomiebetrieb im denkmalgeschützten «Salzstadel» und der Lage am Wasser. Auch der «Schauweckergutpark» erfährt durch den direkten räumlichen Bezug zum Rhein eine Aufwertung.

Vom «Salzstadel» bis zum «Gaswerkareal» soll sich das begrünte Rheinufer mit Fuss- und Fahrradweg als Begegnungs-, Aufenthalts- und Erholungsraum erstrecken. Das Restaurant «Sommerlust» und die Liegenschaften des »Gaswerkareal«, aber auch die Liegenschaften westlich des Rosentalgässchens können einen sicheren und ungehinderten Zugang zum Ufer erhalten. Damit erfahren diese Liegenschaften eine Aufwertung. An der Buchthalerstrasse wird in der Studie ein neues öffentliches Parkhaus vorgeschlagen, das den am Rheinufer liegenden Gastronomiebetrieben – die bestehenden Parkplätze des Restaurants «Sommerlust» würden aufgehoben – sowie Erholungssuchenden dient. Darüber hinaus werden auch notwendige Anpassungen bei den Bushaltestellen aufgezeigt: Die zwei Haltestellen im Gebiet, Kegelgässchen der Buslinie 5 an der Buchthalerstrasse sowie Rosentalgässchen der Buslinien 8 und 25 an der Rheinhaldestrasse, neu positioniert und hindernisfrei ausgebildet.

Als risikobehaftet werden die Verkehrszunahme auf der Buchthalerstrasse sowie die noch offene finanzielle Beteiligung von Bund und Kanton eingeschätzt. Der mit der geprüften Verbindung zu erwartende

Mehrverkehr auf der Buchthalerstrasse führt zu erhöhter Lärmbelastung der angrenzenden Liegenschaften, was durch Lärmschutzmassnahmen zu Lasten der Stadt zu kompensieren ist. Angesichts des hohen Sanierungs- und Investitionsbedarfs in verschiedenen Bereichen der städtischen Infrastruktur sind auch die Finanzierung des Projektes sowie die Sicherstellung der notwendigen personellen Ressourcen kritische Faktoren.

In einer Abwägung von Kosten und Nutzen sind die Gesamtkosten für die geplanten Massnahmen der Planungsfelder 1 bis 5 als sehr hoch und infolgedessen als nicht verhältnismässig zu beurteilen. Als nicht realistisch wird insbesondere die Umsetzung der geprüften Hafenanlage erachtet. Bei einzelnen Massnahmen, wie beim Bau eines neuen Parkhauses, können die Investitionskosten für die Stadt mit einer Baurechtsabgabe und Realisierung durch Dritte reduziert werden.

4.6 Würdigung

Gestützt auf die Erkenntnisse der Studie und weitergehende Abklärungen zu Chancen und Risiken beurteilt der Stadtrat eine Aufwertung im Gebiet «Rheinufer Ost» als grosse Chance. Angesichts der Gesamtkosten, der komplexen Rahmenbedingungen und der zahlreichen zu beachtenden Interessen erachtet er eine Umsetzung der in der Studie geprüften Massnahmen jedoch unter der Voraussetzung eines angepassten Umfangs, einer Zusammenarbeit mit Baurechtsnehmenden und etappierter Schritte als realistisch.

Eine Verbindungsstrasse von der Rheinhalde- in die Buchthalerstrasse ist aus technischer Sicht grundsätzlich machbar. Das zentral gelegene Naherholungsgebiet kann durch die Verkehrsberuhigung als Begegnungs- und Aufenthaltsraum gestärkt werden. Da eine geänderte Strassenführung aber auch mit Nachteilen und Risiken verbunden ist, wird auch eine Aufwertung mit Beibehaltung der heutigen Verkehrsführung geprüft. Ob die Verbindungsstrasse realisiert werden soll, ist abhängig von den anstehenden weiterführenden Arbeiten, insbesondere den Erkenntnissen aus dem städtebaulichen Studienverfahren, und den politischen Prozessen.

5. Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein»

5.1 Wortlaut und Ziele der Initiative

Mit der Initiative wird die Einführung eines neuen Verfassungsartikels verlangt. Der neue Art. 2a^{bis} Stadtverfassung soll wie folgt lauten:

Art. 2a^{bis}

Das Gebiet um den Salzstadel und dem unteren Lindli ist eine attraktive Zone für den Genuss des Rheinufers.

Zur Begründung führt das Initiativkomitee aus, dass sie das Gebiet zwischen «Lindli Huus» und Gaswerk für Fussgänger und Velofahrer attraktivieren wollen. Es sollen mehr Möglichkeiten für Freizeit- und Sportaktivitäten wie auch Gastronomie geschaffen werden. Der Autoverkehr kann, falls nötig, verlangsamt oder umgelegt werden.

5.2 Formelles

5.2.1 Einreichung und Zustandekommen

Am 17. September 2021 reichte das Initiativkomitee, vertreten durch Grosstadtrat Till Hardmeier, die Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein» ein. Die Prüfung der eingereichten Unterschriftenbogen durch die Einwohnerkontrolle ergab 621 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 (RSS 100.1) die Unterschriften von 600 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten erforderlich. Folglich ist die Initiative rechtsgenügend zustande gekommen.

5.2.2 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 Stadtrats (Verordnung) (lit. b);
- die Übernahme neuer Gemeindeaufgaben (lit. c).

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

Zu den Voraussetzungen der Gültigkeit im Einzelnen:

1. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Der Inhalt des neuen Verfassungsartikels ist eher programmatischer Natur und enthält eine allgemeine Zielvorgabe bzw. eine Leitmaxime für die entscheidbefugten Organe der Stadt Schaffhausen. Konzeptionell lehnt sich Art. 2a^{bis} Stadtverfassung somit an die allgemeinen Zielvorgaben in Art. 2 Abs. 2 lit. a-h Stadtverfassung an, die ebenfalls in genereller Art und Weise Handlungsmaximen für die Stadt festlegen. Das Initiativbegehren fordert weder die Errichtung einer besonderen Zone (beispielsweise Sonderzone, Freihaltezone, usw.) rund um das «Lindli» noch schreibt es konkrete Massnahmen zur Zielerreichung vor, weshalb es zwar interpretations- und auslegungsbedürftig, jedoch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht nicht zu beanstanden ist. Diesbezüglich sind jedenfalls keine Verstösse ersichtlich.

2. Durchführbarkeit

Um eine Initiative für ungültig zu erklären, muss gemäss Rechtsprechung faktische oder juristische Unmöglichkeit vorliegen. Da die Behörden die Initiativen in einem möglichst günstigen Licht auszulegen haben, muss die Unmöglichkeit offensichtlich sein und sich direkt aus dem Initiativtext ergeben. Allfällige Vor- und Nachteile einer Initiative dürfen nicht in diese Bewertung miteinfließen, denn der Entscheid über die Opportunität des Begehrens obliegt den 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 mehr lassen für eine Auslegung, mit der ihre Anliegen verwirklicht werden könnten. 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 objektiv unüberwindbar sein.

Aus dem Initiativtext fliessen keine unmittelbaren und unüberwindbaren Unmöglichkeitegründe, die der Erfüllung des Initiativbegehrens von Beginn weg entgegenstehen würden. Unter Berücksichtigung der zuvor zitierten Rechtsprechung und Lehrmeinungen werden keine Gründe gegen die Durchführbarkeit ins Feld geführt. *Art. 2a^{bis} Stadtverfassung* ist als Daueraufgabe zu verstehen, die einer regelmässigen Überprüfung bedarf. Die Anforderung der Durchführbarkeit ist somit zu bejahen.

3. Einheit der Form und der Materie

Die Initiative wurde einheitlich in der Form des ausformulierten Entwurfs gestellt. Das Initiativbegehren bezweckt eine Teilrevision der Verfassung, indem die Einführung eines neuen, bereits ausgearbeiteten Verfassungsartikels gefordert wird. Auch die Einheit der Materie ist vorliegend gewahrt, besteht doch die neue Verfassungsbestimmung aus bloss einem Absatz mit einem zentralen Anliegen.

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.

5.3 Erwägungen und Stellungnahme des Stadtrats

Die attraktive Gestaltung des Rheinuferes sowie die bessere Anbindung der Altstadt an den Rhein stehen wie in Kapitel 2 ausgeführt weit oben auf der politischen Agenda und sind wichtige Anliegen der Bevölkerung.

Nach dem negativen Volksentscheid zum Projekt «Gassa – Restaurant am Rhein mit Platzaufwertung» hat der Stadtrat beschlossen, die Entwicklung ganzheitlicher anzugehen, damit das Potenzial, die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse, deren Abhängigkeiten und nicht zuletzt die verkehrliche Situation angemessen berücksichtigt und die notwendigen Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden können. Im Juli 2021 hat der Stadtrat darüber informiert, dass ein städtebauliches Studienverfahren durchgeführt werden soll, um konkrete Vorstellungen zur Entwicklung des «Rheinuferes Ost» als zentrumsnahes Erholungsgebiet und attraktiven Standort zum Wohnen, Arbeiten und für Freizeitaktivitäten zu erhalten.

Das in der Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein» genannte Gebiet um den Salzstadel und das untere «Lindli» ist Teil des Planungssperimeters des städtebaulichen Studienverfahrens. Auch das von den Initiantinnen und Initianten genannte Ziel einer «attraktiven Zone für den Genuss des Rheinuferes» ist mit den Zielen des laufenden Entwicklungsprozesses kompatibel. Somit ist das mit der Volksinitiative angestrebte Ziel zwar in

Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielen städtischer Planungen und den aktuellen Arbeiten zur Entwicklung «Rheinufer Ost».

Hingegen ist festzuhalten, dass dem Initiativtext materiell kein Verfassungsrang zukommt: Insbesondere ist das Festhalten von Zielen und Nutzungen für konkrete Areale und Grundstücke in der Verfassung nicht stufengerecht. Der Text der Volksinitiative ist zudem wenig konkret und lässt insbesondere offen, ob die angestrebte Aufwertung eine Strassenverlegung beinhalten soll oder nicht. Ein derart grundsätzlicher Volksentscheid wäre entsprechend schwierig zu interpretieren.

Deshalb empfiehlt der Stadtrat, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieses Vorgehen bietet folgende Vorteile:

- Bis zur Beratung des Gegenvorschlages im Parlament werden die Resultate des städtebaulichen Studienverfahrens vorliegen. Somit wird es möglich sein, dass statt über einen ungenauen Grundsatz über eine konkretere Aufwertung im Wissen um damit verbundene Vor- und Nachteile entschieden werden kann. Wenn kein Gegenvorschlag erarbeitet wird, stehen die notwendigen Entscheidungsgrundlagen zur Entwicklung des Gebiets und zum weiteren Vorgehen zum Zeitpunkt der Volksabstimmung noch aus.
- Zusammen mit dem Gegenvorschlag kann der Stadtrat dem Grossen Stadtrat in der Vorlage weitere, allenfalls nötige Entscheide zum weiteren Vorgehen beantragen.
- Das von der Initiative verfolgte Ziel, das Gebiet für den Genuss des Rheinufers möglichst schnell aufzuwerten, kann trotzdem erreicht werden. Das Thema wird angesichts der Ordnungsfristen für die Behandlung von Volksinitiativen und Gegenvorschlägen (vgl. Kapitel 5.4) weiterhin prioritär behandelt.
- Mit dem Gegenvorschlag besteht zudem die Möglichkeit, den formellen Mangel der Initiative auszumerzen: Die Bedeutung des Rheinufers als Naherholungsgebiet kann in allgemeiner Form in der Verfassung festgehalten werden und gleichzeitig kann der Grosse Stadtrat über konkrete Absichten im Gebiet «Rheinufer Ost» befinden.

5.4 Verfahren und weiteres Vorgehen

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, SHR 160.100).

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.

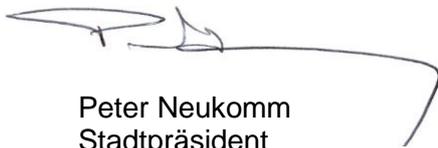
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 18. Januar 2022 betreffend Entwicklung «Rheinufer Ost» und Botschaft zur Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein».
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein» für gültig.
3. Der Grosse Stadtrat beschliesst gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, der Volksinitiative «Schaffhausen an den Rhein» im Sinne von Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen und beauftragt den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage.
4. Das am 4. September 2018 vom Grossen Stadtrat überwiesene Postulat von Grossstadtrat Michael Mundt «Schaffhausen näher an den Rhein – Das Parlament mitreden lassen» wird abgeschrieben.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Marijo Caleta
Stadtschreiber i.V.