

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrats vom 10. März 2026

Arealentwicklung Güterbahnhof

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat eine Vorlage zur Entwicklung des Areals Güterbahnhof.



1. Zusammenfassung

1.1 Ausgangslage: Güterbahnhofareal als Transformationsgebiet

Das Güterbahnhofareal erstreckt sich entlang der Fulachstrasse vom Kopfbau (Höhe Emmersbergstrasse) bis zur Schönenbergbrücke. Es ist im Eigentum der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und umfasst ca. 26'000 m². Seit Jahren ist das Areal unternutzt und die Stadt möchte es entwickeln. Im Richtplan Siedlung ist das Güterbahnhofareal als Transformationsgebiet ausgewiesen. Auch der kantonale Richtplan sieht eine Stadtentwicklung an diesem Standort vor. Bisher genoss die Entwicklung des Areals bei der Landeigentümerin keine Priorität.

1.2 Serviceanlage der SBB nicht ohne Arealentwicklung

Die SBB benötigt für den nächsten Ausbauschritt der Zürcher S-Bahn (Ausbauschritt 2035) Serviceanlagen für den sachgerechten Unterhalt der zusätzlichen Züge, und zwar an verkehrstechnisch geeigneter Lage. Eine breit angelegte Standortevaluation ergab, dass auch Schaffhausen dafür geeignet ist.

Das Areal beim Güterbahnhof – am nördlichen Ende der Güterhalle – ist für die neue Serviceanlage aus betrieblichen und wirtschaftlichen Gründen am geeignetsten. Die neue Serviceanlage in Schaffhausen wird rund 220 Meter lang, 40 Meter breit und 10 Meter hoch werden. In der Halle sind drei Instandhaltungsgleise von je 150 Metern Länge geplant. Dazu wird es 12 bis 16 Abstellplätze für Züge geben. In der Anlage werden die neuen Fahrzeuge der Zürcher S-Bahn instandgehalten. Damit wird der Standort als moderner Mobilitätsknotenpunkt langfristig gestärkt. Zudem werden rund 60 Arbeitsplätze geschaffen.

Stadt und Kanton Schaffhausen sind mit den SBB übereingekommen, den Bau der Serviceanlage zusammen mit einer Arealentwicklung zu projektieren. Dabei konnten sich die Stadt und die SBB auf eine Zusammenarbeit einigen: Die SBB erstellt am Standort «Güterhallen» eine Serviceanlage mit bebaubarem Dach. Gleichzeitig gewähren die SBB der Stadt Schaffhausen über alle Baufelder Baurechte. Die Stadt wiederum vergibt diese Baufelder im Unterbaurecht.

1.3 Vorinvestitionen für Bebaubarkeit

Um die Arealentwicklung sicherzustellen, finanziert die Stadt gewisse Vorinvestitionen. Dabei handelt es sich, aufgeteilt auf die drei Baufelder um folgende Massnahmen:

- Im Baufeld Nord: Fundamente und Stelzen für die spätere Errichtung des Hochhauses über den Geleisen.
- Im Baufeld Mitte handelt es sich um die Mehrkosten für die statische Ausgestaltung des Daches der Serviceanlage, so dass diese flexibel bebaut werden kann.
- Im Baufeld Süd sind gegebenenfalls Vorbereitungen für die spätere Baurechtsabgabe notwendig.

Die Vorinvestitionen werden kumuliert und inkl. Reserven auf 34 Mio. Franken beziffert. Die Stadt kann diese Ausgaben zu einem späteren Zeitpunkt mit den Baurechtszinsentragern vollständig refinanzieren. Das Vorgehen und die Refinanzierung dieser Vorinvestitionen bei der Festlegung des Baurechtszinses haben die Stadt und die SBB in einer Rahmenvereinbarung verbindlich vereinbart.

1.4 Kompetenzdelegation für zeitgerechte Entwicklung

Um dem Stadtrat und dem Grossen Stadtrat die nötigen Handlungskompetenzen für eine zeitgerechte Entwicklung des Güterbahnhofareals zu gewähren und damit das verbindliche Eingehen der vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den SBB zu ermöglichen, wird eine Verordnung erlassen. Mit der Verordnung werden u.a. die Ausgabenkompetenzen für die Vorinvestitionen bis zu einem Deckel von 34 Mio. Franken (indexiert) an den Stadtrat delegiert. Die Sonderkompetenz ist nötig, um die Entscheide fristgerecht fällen zu können und gilt nur, wenn die Refinanzierbarkeit vom kantonalen Amt für Grundstückschätzungen nachgewiesen werden kann. Die Konditionen der Baurechtsvergabe werden zu einem späteren Zeitpunkt vom Grossen Stadtrat festgelegt. Das Gleiche gilt für Investitionen durch die Stadt wie z.B. einer neuen Brückenverbindung zur Hochstrasse. Der Verordnung müssen der Grosse Stadtrat und die Stimmbevölkerung zustimmen. Bei einer Ablehnung der Arealentwicklung wird die Serviceanlage von den SBB isoliert erstellt.

1.5 Weitere Schritte

Als nächster Schritt für die Arealentwicklung ist eine Testplanung vorgesehen. Anschliessend erfolgen das Umzonungsverfahren und die Baurechtsabgaben. Zur Sicherstellung einer hohen Qualität der Bauten und Freiräume sollen von den Baurechtsnehmern Architekturwettbewerbe durchgeführt werden.

Die SBB arbeiten das Projekt für die Serviceanlage detaillierter aus und planen, diese im 2032 zu eröffnen.

1.6 Würdigung: Einmalige Chance für Schaffhausen

Die Zusammenarbeit mit den SBB im Zuge des Baus der Serviceanlage eröffnet eine einmalige Chance für gleichzeitige Entwicklung des Güterbahnhofareals.

Auf dem Güterbahnhofareal entstehen attraktiver und zentrumsnaher Wohnraum für rund 800 Einwohnerinnen und Einwohner sowie ca. 900 Arbeitsplätze auf ca. 24'000 m² Gewerbeflächen. Auf dem Güterbahnhofareal kann bereits versiegeltes Land entwickelt werden, es geht kein Kulturland verloren. Mit neuen Quartierverbindungen über die Gleise und zum Entwicklungsschwerpunkt «Ebnat West» können die Entwicklungsgebiete besser vernetzt und an die Altstadt angebunden werden. Die Vorfinanzierungen der Stadt können über die Baurechtsdauer vollständig refinanziert werden. Die Entwicklung entspricht auch den Zielen des Kantons, der das gemeinsame Vorgehen mit den SBB und der Stadt unterstützt.

Inhalt

1. Zusammenfassung	2
1.1 Ausgangslage: Güterbahnhofareal als Transformationsgebiet	2
1.2 Serviceanlage der SBB nicht ohne Arealentwicklung.....	2
1.3 Vorinvestitionen für Bebaubarkeit.....	2
1.4 Kompetenzdelegation für zeitgerechte Entwicklung.....	3
1.5 Weitere Schritte.....	3
1.6 Würdigung: Eine einmalige Chance für Schaffhausen	3
2. Ausgangslage	5
2.1 Güterbahnhofareal.....	5
2.2 Bedarf der SBB für den Bau einer Serviceanlage	6
2.3 Bedeutung des Areals für die Siedlungsentwicklung.....	6
2.4 Gemeinsame Planung der Serviceanlage und der Arealentwicklung.....	6
2.5 Ergebnisse der Machbarkeitsstudie	7
2.6 Folgerungen aus den gemeinsamen Planungen und Verhandlungen	9
3. Arealentwicklung	10
3.1 Zielbild	10
3.2 Auswirkungen auf die städtische Infrastruktur.....	12
3.3 Strategie für die bauliche Entwicklung.....	12
3.4 Weiteres Vorgehen.....	14
3.5 Finanzielles.....	15
3.6 Unterstützung des Kantons	17
4. Verordnung über die städtebauliche Entwicklung des Güterbahnhofareals	18
4.1 Erläuterung zu einzelnen Bestimmungen.....	18
4.2 Rechtliche Zulässigkeit von Delegationsnormen auf Verordnungsstufe	21
5. Zuständigkeiten	23
6. Würdigung	24
Anträge	25

Anmerkung: Die in dieser Vorlage gezeigten Visualisierungen und Planausschnitte beziehen sich auf die Machbarkeitsstudie und haben beispielhaften Charakter.

2. Ausgangslage

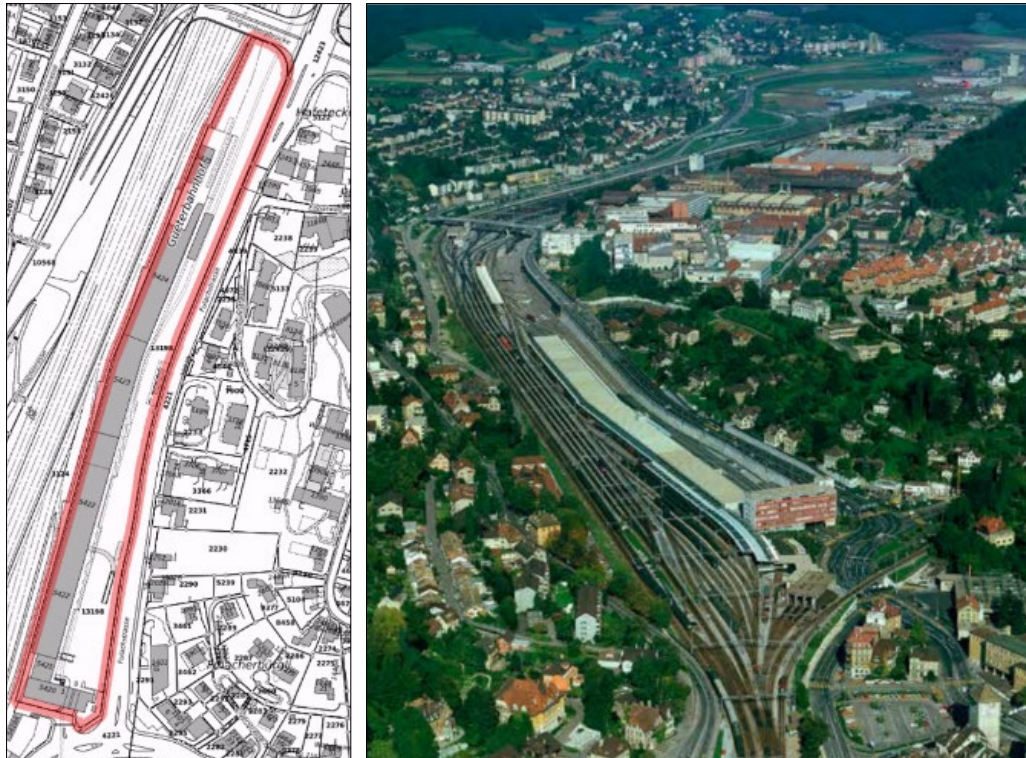
2.1 Güterbahnhofareal

Das Areal des Güterbahnhofs der SBB liegt zwischen Schwabentor und Schönenbergbrücke, umschlossen von Gleisfeld und Fulachstrasse, und umfasst die Parzelle GB 13198. Die SBB AG ist Eigentümerin des ca. 26'000 m² grossen Areals. Das Areal liegt in der Zone «Ü» (Verkehrs- u. übrige Flächen).

Der 1972 erbaute Güterbahnhof umfasst eine 420 m lange und 20 m breite Halle, die Güterbereiche der SBB und der grenznahen Deutschen Bahn DB. Ein Kopfbau für Verwaltungsnutzungen schliesst diesen ab.

Die Hallen haben heute ihren ursprünglichen Nutzen verloren und sind extern als Lager oder Brocki vermietet. Zudem befindet sich das Schwerverkehrskontrollzentrum des ASTRA auf dem Areal. Die Güterhallen und das Dienstgebäude Güterverwaltung sind im Verzeichnis schützenswerter Kulturdenkmäler der Stadt Schaffhausen (VKD) als überkommunales bzw. kommunales Objekt aufgeführt.

Abbildung 1: Grundstück GB 13198 und historisches Luftbild (ETH-Archiv)



Seit der Aufgabe der Nutzung als Güterbahnhof gab es bereits verschiedene Anläufe, das Areal einer neuen Nutzung zuzuführen. Von 2012 bis 2014 hat die SBB eine Potenzialstudie für eine Umnutzung durchgeführt. 2018 wurde in der «Gesamtperspektive Ostschweiz», einem gemeinsam von SBB und Kantonen erarbeiteten Dokument, festgehalten, dass das Güterverwaltungsareal mittelfristig städtebaulich entwickelt werden soll.

2.2 Bedarf der SBB für den Bau einer Serviceanlage

Der Angebotsausbau der Zürcher S-Bahn im Rahmen des «Ausbauschnitts 2035» führt ab 2032 zu einem erheblichen zusätzlichen Unterhaltsbedarf, der mit den bestehenden Serviceanlagen im Raum Zürich und Winterthur nicht mehr abgedeckt werden kann. Eine neue Serviceanlage ist deshalb erforderlich. In einer breit angelegten Standortevaluation wurden mögliche Standorte im Gebiet der Zürcher S-Bahn systematisch geprüft. Mehrere Standorte in der Stadt Schaffhausen, unter anderem auch das Areal des Güterbahnhofs, wurden als grundsätzlich geeignet erachtet.

2.3 Bedeutung des Areals für die Siedlungsentwicklung

Die Stadt Schaffhausen strebt seit Jahren eine städtebauliche Entwicklung des Güterbahnhofsareals an. Es ist heute trotz seiner zentralen Lage wenig intensiv genutzt und kann einen substanziellen Beitrag zur Siedlungsentwicklung leisten.

Im Richtplan Siedlung der Stadt Schaffhausen ist das Areal deshalb als Transformationsgebiet und Eventualgebiet für höhere Häuser und Hochhäuser bezeichnet. Zudem ist eine sehr hohe Raumnutzerdichte (>180 Einwohnende und Beschäftigte pro Hektar) als Ziel definiert und es wird eine Mischnutzung angestrebt. Konzeptionell wird das Güterbahnhofsareal als Altstadterweiterung nach Norden verstanden.

Auch der kantonale Richtplan sieht eine Stadtentwicklung an diesem Standort vor. Als Vororientierung ist unter der Richtplannummer 5-2-1/5 vermerkt: «Das Areal des Güterbahnhofs eignet sich für langfristige Strategien der Stadtentwicklung. Abklärungen sind im Gang.»

2.4 Gemeinsame Planung der Serviceanlage und der Arealentwicklung

Mit dem Bedarf der SBB, eine Serviceanlage zu bauen, haben die Stadt, der Kanton und die SBB ihre Kräfte gebündelt und die Standortanalyse für die Serviceanlage gemeinsam mit einer Arealentwicklung untersucht.

In einer gemeinsamen Absichtserklärung vom 06.01.2025 haben die SBB, der Kanton und die Stadt Schaffhausen den Prozess und die Ziele für die weitere Standortuntersuchung im Kanton Schaffhausen festgelegt. Ziel war es, die Standorte in einem gemeinsamen Prozess systematisch zu prüfen und neben den Anforderungen der Bahn auch die Auswirkungen auf die Stadt und eine mögliche Entwicklung des Güterbahnhofsareals für Wohnen und gewerbliche Nutzungen zu prüfen.

Im Zentrum der Untersuchung standen drei mögliche Standortvarianten für die Serviceanlage in Schaffhausen: Güterhalle, Freiverlad und Gleisfeld. Alle drei Varianten sind grundsätzlich technisch machbar, ihre Umsetzbarkeit ist jedoch unterschiedlich stark von Ersatz- und Übergangsmassnahmen abhängig.

Je nach gewähltem Standort für die Serviceanlage sind auch die Voraussetzungen für die städtebauliche Entwicklung des Güterbahnhofsareals unterschiedlich. Deshalb wurden im Rahmen einer vergleichenden Machbarkeitsstudie unterschiedliche städtebauliche Konzeptionen für eine Arealentwicklung auf dem Güterbahnhofsareal entwickelt.

2.5 **Ergebnisse der Machbarkeitsstudie**

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie für das Güterbahnhofareal konnte eine Variante eruiert werden, welche sowohl die Anforderungen der SBB als auch die Ziele der Stadt erfüllt. Die sogenannte Variante «Scharnier» ermöglicht die Kombination einer Serviceanlage auf dem Güterbahnhofareal mit einer städtebaulichen Entwicklung.

2.5.1 Serviceanlage

Das Areal beim Güterbahnhof – am nördlichen Ende der Güterhalle – ist für die neue Serviceanlage aus betrieblichen und wirtschaftlichen Gründen am besten geeignet. Für die anderen geprüften Optionen im Gleisfeld hätte die heutige Nutzung (Abstellung von Zügen, Freiverlad) verlegt werden müssen. Dies wäre betrieblich schwieriger und teurer gewesen.

Die neue Serviceanlage wird rund 220 Meter lang, 40 Meter breit und 10 Meter hoch werden. In der Halle sind drei Instandhaltungsgleise von je 150 Metern Länge geplant. Dazu wird es 12 bis 16 Abstellplätze für Züge geben. In der Anlage werden die neuen Fahrzeuge der Zürcher S-Bahn instandgehalten. Damit wird der Standort als moderner Mobilitätsknotenpunkt langfristig gestärkt. Zudem werden rund 60 Arbeitsplätze geschaffen. Als Endpunkt mehrerer Linien der Zürcher S-Bahn ist die Stadt Schaffhausen ein bahnbetrieblich geeigneter Standort. Die Züge haben nur einen kurzen Weg in die Serviceanlage – unnötige Leerfahrten im bereits stark ausgelasteten Netz können vermieden werden.

2.5.2 Arealentwicklung

Die Serviceanlage in der Mitte des Areals bildet den Sockel für eine Überbauung. Auf der Deckenplatte werden Wohnbauten mit einem lärmgeschützten Innenhof angeordnet. Als städtebaulicher Akzent dient ein über den Gleisen aufgeständertes Hochhaus im Norden der Serviceanlage an der Ebnatstrasse. Darin ist eine Mischnutzung mit aktiven Erdgeschossnutzungen, Gewerbe und Wohnen vorgesehen. Die Güterhalle im Süden bleibt weitgehend erhalten und wird mit Neubauten für Wohnen erweitert.

Die Studie zeigt, dass zur Verbesserung der Lärmsituation auch eine andere Bebauung, wie beispielsweise eine Lärmschutzpergola entlang der Gleiskante, denkbar wäre. Das Erdgeschoss der Güterhalle wird gewerblich genutzt. Im Übergang zwischen der Serviceanlage und der bestehenden Güterhalle entsteht in der Mitte des Areals ein neues «Scharnier». Durch das Gewerbegebäude mit aktiver Erdgeschossnutzung, vorgelagerten Platzstation und Bushaltestelle wird das Areal gezielt in dessen Mitte aktiviert. Eine neue Fuss- und Velorampe mit anschliessender Brücke über die Gleise erzeugt zusätzliche Frequenz und verbindet den tiefer liegenden Bereich des Areals mit der Fulachstrasse und der Hochstrasse. Die Mitte des Areals funktioniert als verbindendes «Scharnier». Die skizzierte Bebauung böte Raum für 61'000 m² Geschossfläche, rund 60% davon könnte dem Wohnen dienen.

Abbildung 2: Visualisierung Machbarkeitsstudie von Seite Fulachstrasse



Entlang der Fulachstrasse zeigt die Machbarkeitsstudie eine lineare Abfolge von Grünräumen mit Baumreihen und ökologischer Vernetzung parallel zu den Gleisen. Die drei grünen Plätze an der Ebnatstrasse im Norden, beim Scharnier in der Mitte des Areals und im Süden bei der Güterverwaltung, bilden Haupttreffpunkte des Areals. Zwischen den Wohnhäusern wird die Aufenthaltsqualität durch Pocket-Parks und begrünte Innenhöfe gefördert. Auf dem Dachbereich der Serviceanlage entsteht eine begrünte Terrasse, die den Blick auf das Tal ermöglicht.

Die motorisierte Erschliessung erfolgt gebündelt über die bestehende südliche Zufahrt beim Dienstgebäude der Güterverwaltung. Die bestehende Einstellhalle unter der Güterhalle wird weitergenutzt. Zur Aktivierung des «Scharniers» wird eine neue Bushaltestelle vorgesehen. Verbindungen für den Fuss- und Veloverkehr sollen durch verschiedene Massnahmen sichergestellt werden. Als zentrale Verbindung hin zur Hangkante in Richtung Hochstrasse dient eine neue Brücke über die Gleise beim «Scharnier». Ins Areal führt ein feinmaschiges Wegnetz. Entlang der Fulachstrasse besteht die Chance, mit einer Kanel in Form einer durchgehenden Auskragung an der Stützmauer zusätzlichen Raum für einen Gehbereich zu schaffen.

2.6 Folgerungen aus den gemeinsamen Planungen und Verhandlungen

Gestützt auf die Ergebnisse der Standortevaluation und der städtebaulichen Machbarkeitsstudie hat das Steuerungsgremium mit Vertretungen von SBB, Stadt und Kanton Schaffhausen den Standort der Serviceanlage auf dem Areal des Güterbahnhofs sowie die Rahmenbedingungen für dessen Arealentwicklung auf Basis der Variante «Scharnier» beschlossen. In der Folge wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen SBB und Stadt unterzeichnet, welche die Eckwerte für die weitere Entwicklung beschreibt:

- Die Serviceanlage soll weiter projektiert werden und bis Ende 2032 in Betrieb gehen.
- Die SBB stellen der Stadt Schaffhausen Baurechte für das gesamte Güterbahnhofsareal (Süd, Mitte, Nord) inklusive der Fläche über der Serviceanlage zur Verfügung. Der genaue Baurechtssperimeter sowie die vertraglichen Regelungen zur Sicherstellung des Bahnbetriebs werden noch festgelegt. Die Stadt plant, die Baurechte im Unterbaurecht weiterzugeben.
- Die Stadt übernimmt die Vorinvestitionen für eine mögliche Überbauung der Serviceanlage; diese fliessen in die Berechnung des Baurechtszinses ein.
- Es wird eine Planungsvereinbarung, inklusive Landanbindung, für die nächsten Planungsschritte erstellt.
- Die Stadt übernimmt eine Führungsrolle bei der weiteren Arealentwicklung, während die SBB ihre Rolle als Grundeigentümerin wahrnimmt und Anforderungen aus Bahnbetrieb und Denkmalpflege einbringt.

3. Arealentwicklung

3.1 Zielbild

Die Arealentwicklung bietet das Potenzial für Wohnungen mit rund 800 neuen Einwohnerinnen und Einwohnern in 350 Wohnungen sowie rund 900 Arbeitsplätze auf 24'000 m² Büro- und Gewerbeflächen.

Das Zielbild für das Güterbahnhofareal basiert auf den Erkenntnissen der Machbarkeitsstudie (Bestvariante "Scharnier") und zeichnet sich durch folgende Elemente aus.

3.1.1 Städtebau

Das Güterbahnhofareal liegt zwischen dem Stadtzentrum (Altstadt/Bahnhof) und dem Entwicklungsgebiet Ebnet West, in dem eine substanzielle städtebauliche Entwicklung mit Hochpunkten vorgesehen ist. Das Güterbahnhofareal soll mit seiner Entwicklung einen angemessenen Übergang zwischen diesen beiden Gebieten herstellen. Es leistet dank einer hohen baulichen Dichte einen substanziellen Beitrag zur Siedlungsentwicklung in der Stadt Schaffhausen.

3.1.2 Nutzung und Baufelder

Eine gemischte Nutzung mit einem substanziellen Wohnanteil und teilweise publikumsorientierten Erdgeschossnutzungen unterstützt die Belebung. Das Areal lässt sich in drei Bereiche gliedern:

- Der Bereich Nord umfasst einen möglichen Hochpunkt als Vis-à-Vis zu Ebnet West, erstellt auf einer Aufständigung über den Gleisen.
- Der Bereich Mitte umfasst Wohnbauten über der Serviceanlage.
- Der Bereich Süd die bestehenden, umgenutzten und baulich ergänzten Güterhallen. Während sich die beiden ersten Bereiche zur Fulachstrasse orientieren, bleiben die Güterhallen aufgrund der Topographie auf der Gleisebene.

Der Übergang von Mitte zu Süd dient als Scharnier zwischen den Ebenen und bietet mit einer möglichen Fussgänger-Velobrücke auch die Verbindung zur anderen Talseite (Hochstrasse).

3.1.3 Vernetzung und Erschliessung

Das Areal liegt nahe an der Altstadt und dem Bahnhof und eignet sich gut für eine Erschliessung mit dem Fuss- und Veloverkehr. Dazu ist die Verbindung vom Herblingertal und den Quartieren Gruben/Ebnet West in das Zentrum durch das Areal und entlang der Fulachstrasse attraktiv auszugestalten. Eine Verbindung über die Gleise zur Hochstrasse böte für die Quervernetzung ein bedeutendes Potenzial und ist zu prüfen. Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr kann mit einer zusätzlichen Bushaltestelle in der Arealmitte verbessert werden. Die motorisierte Erschliessung erfolgt gebündelt über die bestehende südliche Zufahrt beim Dienstgebäude der Güterverwaltung.

3.1.4 Freiräume

Auf dem Areal sollen attraktive und nutzbare Freiräume und Grünräume für die neuen BewohnerInnen und Beschäftigten entstehen. Diese sollen mit den bestehenden Grünräumen verbunden werden. Die Fulachstrasse bietet Potenzial für eine Aufwertung und ist in ihrer Wechselwirkung mit der zukünftigen Bebauung zu aktivieren. Die beiden Scharniere zum Gebiet Ebnat und zur Emmersbergstrasse sollen durch neue Plätze und verbesserte Vernetzung in die umliegenden Quartiere gestärkt werden.

Abbildung 3: Skizze des entwickelten Güterbahnhofsareal gemäss Machbarkeitsstudie



3.2 Auswirkungen auf die städtische Infrastruktur

Die Planungen der Stadt Schaffhausen stützen sich auf den Richtplan Siedlung, der das Potenzial für die Entwicklung von Wohnraum und Arbeitsplätzen aufzeigt. Ein bedeutender Teil dieses Potenzials besteht in den Transformationsgebieten, zu denen auch das Güterbahnhofareal gehört. Das Potenzial von Wohnraum für rund 800 Personen im Güterbahnhofareal soll in Etappen realisiert werden. Insgesamt entspricht dies dem durchschnittlichen Wachstum über rund vier Jahre (mit bisherigem Wachstum um rund 0.5 Prozent jährlich). Die Transformation des Güterbahnhofareals ist eine mittel- bis langfristige Planung und für die Stadt bietet sich die einmalige Chance, diese Entwicklung zu steuern und die Infrastrukturentwicklung darauf abzustimmen.

Die Grundlagen für die Entwicklung der verkehrlichen Infrastruktur sind im Gesamtverkehrskonzept (GVK) festgehalten. Dieses stützt sich auf den Richtplan Siedlung und umfasst geeignete Massnahmen für die Erschliessung der Transformationsgebiete. Das Güterbahnhofareal ist zentrumsnah und bereits gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen. Eine zusätzliche Bushaltestelle zwischen Schönenberg und Feuerwehrzentrum, attraktive Fussweganbindung zu den Haltestellen und an das Stadtzentrum sowie sichere Veloverbindungen sind wichtig für die Erschliessung des Areals. Die Zufahrt ist über die heutige Anbindung von Süden her vorgesehen.

Auch die Schulraumentwicklung stützt sich auf den Richtplan Siedlung und die Entwicklung von Wohnraum in den Transformationsgebieten ist in den Prognosen berücksichtigt.

3.3 Strategie für die bauliche Entwicklung

Die SBB bleiben Grundeigentümerin des gesamten Areals. Sie gewähren der Stadt Schaffhausen über die drei Baufelder Nord, Mitte und Süd Baurechte mit einer Laufzeit von 90 Jahren. Die Stadt wiederum vergibt diese Baufelder im Unterbaurecht an Investoren. Die Baurechte mit den SBB werden zum gleichen Zeitpunkt und für dieselbe Laufzeit wie die Unterbaurechte eingegangen.

Um die Arealentwicklung sicherzustellen, finanziert die Stadt gewisse Vorinvestitionen. Dabei handelt es sich einerseits um statische und konstruktive Massnahmen, welche eine spätere Bebauung der Baufelder Nord und Mitte überhaupt erlauben und andererseits um die Planung von Grundlagen über alle Baufelder. Konkret werden im Baufeld Nord die Fundamente und die Aufständering für die spätere Errichtung des Hochhauses finanziert. Im Baufeld Mitte handelt es sich um die Mehrkosten für die statische Ausgestaltung des Daches der Serviceanlage, so dass diese flexibel bebaut werden kann.

Nach Baufeldern basiert die Strategie auf folgenden Schritten:

- **Baufeld Nord:**
 1. Projektierung und Vorinvestition in Fundamente und Stelzen
 2. Eingehen eines Baurechtsvertrages mit den SBB
 3. Abgabe im Unterbaurecht zur Entwicklung
- **Baufeld Mitte:**
 1. Projektierung und Vorinvestition statischer Massnahmen für Bebaubarkeit des Daches der Serviceanlage (Tisch)
 2. Eingehen eines Baurechtsvertrages mit den SBB

3. Abgabe des Baurechtes im Unterbaurecht zur Entwicklung
- Baufeld Süd:
 1. Eingehen eines Baurechtsvertrages mit den SBB und damit verbundener Erwerb aller Bestandesgebäude auf dem Grundstück
 2. mögliche Vorinvestitionen vor der Abgabe im Unterbaurecht
 3. Abgabe des Baurechts im Unterbaurecht zur Entwicklung

Abbildung 4: Querschnitt statische Fundamente, Stelzen und Plateau beim Hochhaus

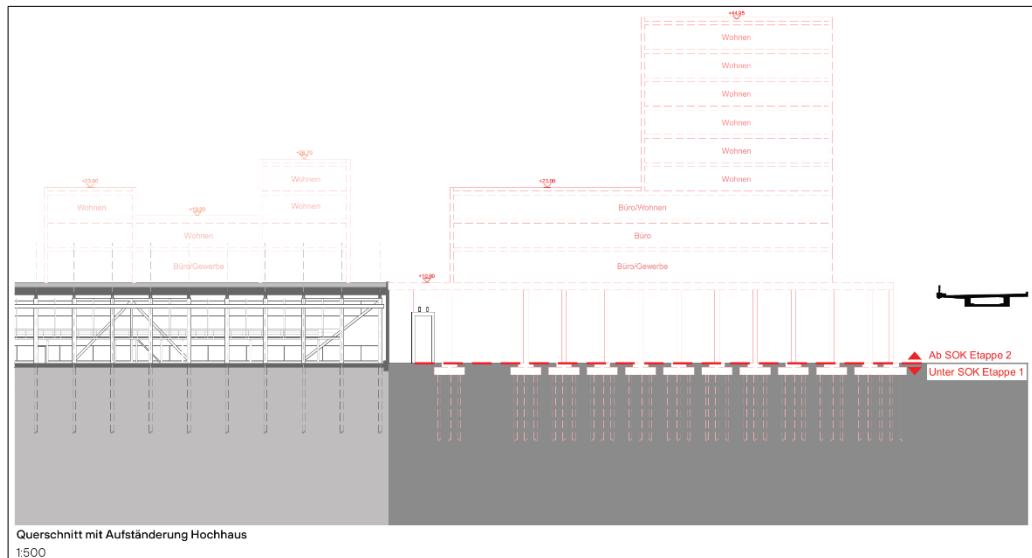
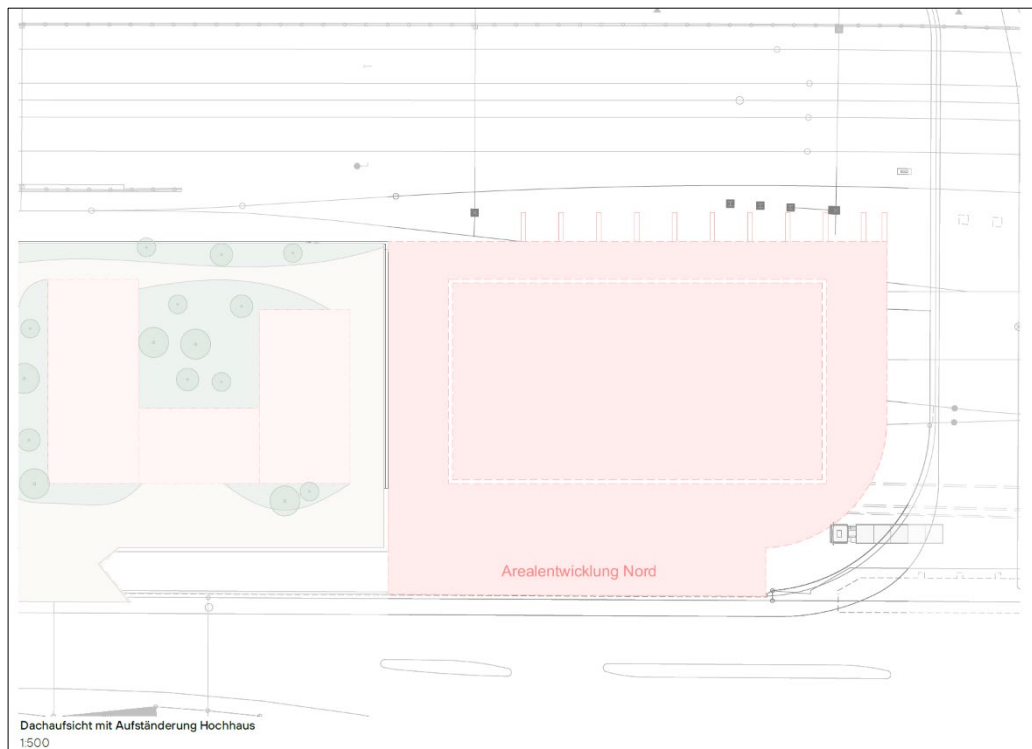


Abbildung 5: Dachaufsicht mit Aufständerung des Hochhauses



3.5 **Finanzielles**

3.5.1 Vorinvestitionen

Die Vorinvestitionen der Stadt Schaffhausen in die statischen und konstruktiven Massnahmen betragen inkl. Reserven total 34 Mio. Franken. Diese Kosten fallen zu einem Zeitpunkt an, zu dem noch keine Baurechtsnehmer bekannt sind und die darum von einer Partei vorfinanziert werden müssen. Die SBB kommen dafür nicht infrage, weil sie keine Möglichkeit einer solchen Vorfinanzierung haben.

Tabelle 1: Vorinvestitionen nach Baufeldern

Baufeld	Notwendige Vorinvestitionen	[Mio. Fr.]
Nord	Statische Konstruktion für ein Hochhaus Fundamente, Stelzen und Plateau (ggf. etappiert) als refinanzierbare Vorinvestition	12.0
Mitte	Für die Bebaubarkeit des Daches der Serviceanlage notwendige statische Massnahmen an der Tragkonstruktion zusätzliche, statische Massnahmen für «bebaubarer Tisch» auf der Serviceanlage als refinanzierbare Vorinvestition	11.5
Süd	Eventuelle bauliche Massnahmen für die Bebaubarkeit des Baufelds Süd als refinanzierbare Vorinvestition (Investitionen werden im weiteren Projektverlauf geklärt)	2.5
	Reserve (30%)	8.0
	Total	34.0

Erläuterungen:

- Die Kostenschätzungen für die statischen Massnahmen auf den Baufeldern Nord und Mitte wurden von einem Architekturbüro ermittelt und vom Amt für Grundstückschätzungen verifiziert. Sie sind mit einer Kostengenauigkeit von +/-30% zu verstehen.
- Bei den ausgewiesenen Kosten für die statischen Massnahmen beim Baufeld Nord sind die Mehraufwände aufgrund einer für den Betrieb der SBB möglicherweise notwendigen Etappierung enthalten.
- Für das Baufeld Süd wird im Rahmen der anstehenden Testplanung geklärt, ob Vorabinvestitionen vor der Baurechtsvergabe sinnvoll und notwendig sind. Für diesen Fall wurde ein Betrag von 2.5 Mio. Franken eingesetzt. Investitionen, welche nach dem Abschluss des Baurechtsvertrages getätigt werden, können an den Baurechtsnehmer übertragen werden (unechtes Risiko).
- Die Kosten verstehen sich mit einem Preisstand vom Oktober 2025.

Bei den durch die Stadt zu tragenden Vorinvestitionen kann unterschieden werden zwischen «echten» und «unechten Risiken»:

- Bei «echten Risiken» besteht zum Zeitpunkt des Investitionsentscheides noch keine Sicherheit, dass für das Land ein Baurechtsnehmer gefunden werden kann. In diesem Fall muss die Rentabilität mit einer Landwertbestimmung durch das kantonale Amt für Grundstückschätzung nachgewiesen werden.
- Von «unechten Risiken» kann gesprochen werden, wenn zum Investitionsentscheid die Refinanzierung bereits mit einem Baurechtsvertrag zugesichert ist.

In der Tabelle 1 sind nur die Vorinvestitionen mit «echtem Risiko» aufgeführt. Allfällige Vorfinanzierungen mit zum Investitionszeitpunkt vertraglich zugesicherter, vollständiger Refinanzierung kann der Stadtrat in eigener Kompetenz (netto) beschliessen.

3.5.2 Refinanzierung der Vorinvestitionen

Der Anspruch der Stadt Schaffhausen auf Refinanzierung ihrer Vorinvestitionen ist von den SBB gemäss Vereinbarung anerkannt. Die Details dazu werden in einer separaten Planungsvereinbarung geregelt, welche bis zum Sommer 2026 erarbeitet wird.

Es ist vorgesehen und in der Vereinbarung zwischen den SBB und der Stadt festgehalten, dass die Stadt für ihre Vorinvestitionen wie folgt entschädigt wird.

- Im Baufeld Nord werden die vorfinanzierten Bauteile mit der Abgabe im Unterbaurecht ins Eigentum des Baurechtsnehmers übergehen. Diese Investitionssumme muss zum Zeitpunkt des Baurechtsantrittes vollständig, einschliesslich einer angemessenen Verzinsung, entschädigt werden.
- Im Baufeld Mitte werden die finanzierten Bauteile im Besitz der SBB verbleiben, weil sie integral zur Serviceanlage gehören und ein Baurecht auf dem Dach der Serviceanlage nur dann begründet werden kann, wenn die ganze Unterkonstruktion im Eigentum der Baurechtsgeberin verbleibt. Die Unterbaurechtsnehmerin hält nur das Eigentum an den von ihr erstellten Bauten auf dem Dach. Auf diesem Baufeld werden im Baurechtsvertrag zwischen den SBB und der Stadt und im Unterbaurechtsvertrag zwischen der Stadt und dem Unterbaurechtsnehmer voneinander abweichende Landwerte ermittelt, welche die Investitionen der Stadt berücksichtigen. Dadurch kann sich die Stadt über die Laufzeit des Baurechtsvertrages aus dem Delta der Baurechtszinsen für Ihre Investitionen refinanzieren.
- Im Baufeld Süd werden mögliche Vorinvestitionen ebenfalls entweder mit einer Einmalentschädigung oder dem Delta der Baurechtszinsen refinanziert.

Die Refinanzierung der städtischen Vorinvestitionen stellt eine Vorbedingung für das Zustandekommen von Baurechtsverhältnissen dar. Es wurde vertraglich festgehalten, dass die SBB und die Stadt jeweils gemeinsam das kantonale Amt für Grundstückschätzungen AGS mit der Landwertfeststellung beauftragen.

3.5.3 Investitionen in öffentliche Anlagen auf dem Areal

Neben den Hochbauten enthält das Zielbild gestützt auf die städtebauliche Machbarkeitsstudie weitere Elemente, die bei einer Umsetzung von der Stadt mitfinanziert werden müssten: Zu nennen sind insbesondere die Umgestaltung der Fulachstrasse sowie die Fuss- und Veloverbindung über das Gleisfeld. Bei den Frei- und Grünräumen ist, je nach Charakter und Zuständigkeit, eine Finanzierung durch künftige Bauträger oder die Stadt vorstellbar.

3.5.4 Planungskosten

Für die weiteren Planungen sind folgende Kreditbewilligungen notwendig:

Tabelle 2: Planungskosten

Pos.	Leistung	Kosten [Fr.]
10	Planungsvereinbarung (Anteil Stadt)	17'000
20	Testplanung (Lead: Stadtplanung)	
21	• Verfahrensbegleitung	120'000
22	• Entschädigung Teams und Experten	350'000
23	• Nebenkosten, Modell, etc.	20'000
30	Begleitung Projektierung Vorinvestitionen (Lead: Immobilien)	100'000
40	Rahmenplan & Zonenplanänderung (Lead: Stadtplanung)	
41	• Erarbeitung Rahmenplan & Einzonung	70'000
50	Reserve	23'000
100	Total	700'000

Von den 700'000 Franken Planungskosten wurden 150'000 Franken bereits mit dem Budget 2026 vom Grossen Stadtrat genehmigt. Der verbleibende Kreditanteil von 550'000 Franken wird mit der vorliegenden Vorlage dem Grossen Stadtrat zur Bewilligung beantragt.

3.6 *Unterstützung des Kantons*

Der Kanton unterstützt die Transformation des Güterbahnhofareals gemäss Variante «Scharnier». Er beteiligt sich an der Erarbeitung der gemeinsamen Planungsvereinbarung und unterstützt die weitere Planung und Entwicklung des Güterbahnhofareals. Finanzielle Unterstützungen im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten, wie namentlich aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds, werden in weiteren Planungsschritten geprüft. Weitere Schnittstellen zu kantonalen Zuständigkeiten ergeben sich bei hoheitlichen kantonalen Aufgaben (u.a. Anpassung Richtplaneintrag für die Serviceanlage, Zonenplanänderung, Hochwasserschutz, Denkmalpflege) sowie bei der Planung und Umsetzung der erforderlichen Massnahmen bei Kantonsstrassen.

4. Verordnung über die städtebauliche Entwicklung des Güterbahnhofsareals

Um dem Stadtrat und dem Grossen Stadtrat die nötigen Handlungskompetenzen für eine zeitgerechte Entwicklung des Güterbahnhofsareals zu gewähren und damit das verbindliche Eingehen der vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den SBB zu ermöglichen, wird eine Verordnung erlassen.

4.1 Erläuterung zu einzelnen Bestimmungen

4.1.1 Art 1: Zweckbestimmung

Der konkrete Verordnungszweck liegt hauptsächlich in der Ermöglichung einer städtebaulich wertvollen Entwicklung des Areals des Güterbahnhofs. Unter Bezugnahme auf die Grundbuchnummer wird gleichzeitig der räumliche Geltungsbereich der Verordnung trennscharf abgesteckt. Zudem definiert die Verordnung die rechtlichen Bedingungen für die Umsetzung der einzelnen Entwicklungsmassnahmen und zeichnet ein Zielbild, an dem sich das Ganze zu orientieren hat.

Da neben der Stadt noch weitere Interessensgruppen bzw. Entscheidungsträger am Vorhaben massgeblich beteiligt sind, muss die Entwicklung des betreffenden Areals nach Möglichkeit in Absprache mit diesen Akteuren erfolgen. Dadurch soll eine beförderliche und erfolgsversprechende Umsetzung des Projekts sichergestellt werden.

Die Einzelheiten zu Zielbild und Bedingungen werden in den weiteren Bestimmungen konkreter festgelegt.

4.1.2 Art 2: Zielbild

Das Zielbild hält im Wesentlichen die übergeordneten Anforderungen bzw. die strategischen Interessen der Entwicklung des Güterbahnhofs fest. Die Einzelheiten zum Zielbild wurden bereits in den Kap. 3.1 und 3.2 ausführlich und im Detail beschrieben, weshalb darauf verwiesen und hier auf eine Wiederholung verzichtet wird.

4.1.3 Art 3: Entwicklungsmassnahmen

Diese Bestimmung enthält die Kernelemente der Arealentwicklung und statuiert die konkreten Massnahmen zur Umsetzung des Zielbildes. Hier werden die Handlungsfelder der Stadt definiert und insbesondere der Bereich der Kompetenzdelegation auf klar umschriebene Umsetzungsschritte begrenzt. Der Massnahmenkatalog umfasst nachfolgende Punkte:

- a. Die Testplanung, der Rahmenplan, der Quartierplan sowie die Begleitung bzw. Projektierung der notwendigen Vorinvestitionen. Angesichts der zeitlichen Dringlichkeit der Planungen werden die dafür notwendigen Mittel bereits mit dieser Vorlage beantragt (vgl. Beschlussziffer 3).
- b. Auf dem Baufeld Nord soll der Bau eines Hochhauses ermöglicht werden. Da allerdings die Serviceanlage der SBB über dieses Baufeld gleisseitig erschlossen wird, ist die Durchfahrt der Züge jederzeit sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten, muss hier ein statischer Unterbau, bestehend aus einem Fundament mit einer Aufstellung (Stützpfeiler) und einem darüberliegenden Plateau, errichtet werden. Ein solcher Unterbau räumt ge-

nügend Raum für die einfahrenden Züge ein, ermöglicht jedoch gleichzeitig den Bau eines Hochhauses auf dem Plateau. Er bildet somit eine unerlässliche Grundvoraussetzung für die städtebauliche Entwicklung in diesem Bereich. Die Finanzierung des Unterbaus erfolgt im Sinne einer Vorinvestition durch die Stadt, während der Bau des Hochhauses durch private Dritte erfolgt. Die Vorinvestitionen sind dabei auf den Privaten zu überwälzen (Einzelheiten dazu unter Kap. 4.1.4; Refinanzierung).

- c. Die Serviceanlage der SBB kommt im Baufeld Mitte zu stehen. Diese wird mit einer Tragkonstruktion überdacht, um die Bebaubarkeit dieses Bereichs durch Dritte (Wohn- und Gewerbebauten) zu ermöglichen. Die Mehrkosten, die infolge der notwendigen statischen Verstärkung der Dach- und Tragkonstruktion entstehen, sind von der Stadt vorzufinanzieren und in einem späteren Schritt auf einen privaten Investor abzuwälzen (Einzelheiten dazu unter Kap. 4.1.4; Refinanzierung). Die Dach- und Tragkonstruktion (sog. Tisch) verbleibt dabei im Eigentum der SBB, kann jedoch als eigenständige Baurechtsfläche abgegeben und genutzt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Konstruktion undurchdringlich bzw. von den darüberliegenden Wohn- und Gewerbebauten nicht durchstossen wird.
- d. Die bauliche Ertüchtigung des Baufeldes Süd ist ebenfalls von der Stadt im Sinne einer Vorinvestition zu finanzieren. Die Überwälzung der Kosten auf einen privaten Dritten erfolgt nach denselben Prinzipien wie bei den Baufeldern Nord und Mitte (Einzelheiten dazu unter Kap. 4.1.4; Refinanzierung).
- e. Um die bauliche Entwicklung überhaupt erst zu ermöglichen bzw. die notwendigen Vorinvestitionen tätigen zu können, muss die Stadt entsprechende Baurechtsverträge mit den SBB als Eigentümerin des Grundstücks eingehen können. Dies gilt über alle drei Baufelder, wobei das Baufeld Mitte einen Spezialfall darstellt. Hier bildet nicht das gewachsene Terrain das Baurechtsgrundstück. Vielmehr wird hier mit der Dach- und Tragkonstruktion eine eigenständige, künstliche Baurechtsfläche geschaffen. Der Abschluss von Baurechtsverträgen mit den SBB umfasst auch den Erwerb von Bestandesgebäuden oder erstellter statischer Anlagen durch die Stadt.
- f. Als Pendant zur Eingehung von Baurechtsverhältnissen mit den SBB gilt die Vergabe von Unterbaurechten durch die Stadt an private Investoren. Das Delta zwischen den Baurechtszinsen, welche die Stadt an die SBB zu entrichten hat und den Baurechtszinsen, welche sie von den Dritten einfordert, dient als Refinanzierungsmechanismus für die getätigten Vorinvestitionen (Einzelheiten dazu unter Kap. 4.1.4; Refinanzierung).

4.1.4 Art 4: Zuständigkeiten

Um die Zweckerreichung so weit wie möglich zu erleichtern, soll mit Hilfe einer Kompetenzdelegation die effiziente und zeitnahe Umsetzung der aufgeführten Massnahmen sichergestellt werden, abgestimmt auf den Zeitplan der SBB. Mit der Delegation von Ausgabenkompetenzen erfolgt zwar eine Abweichung von der ordentlichen Kompetenzordnung gemäss Stadtverfassung. Jedoch bedeutet dies keineswegs die Erteilung eines Blankochecks. Trotz Delegation bedürfen Ausgabenbeschlüsse einer Bewilligung. Es findet lediglich eine Verschiebung der

Zuständigkeit von den Stimmberechtigten an den Stadtrat statt, soweit das erforderlich ist.

Die Delegation der Finanzkompetenzen hat in rechtlicher Hinsicht zur Folge, dass das Finanzreferendum für die Ausgaben unabhängig ihrer Höhe ausgeschlossen wird. Die Kompetenzdelegation kommt in diesem Sinne einer rechtlichen Gebundenheit der Ausgaben gleich. Indessen erfolgt die Ermächtigung dazu direkt durch die Stimmberechtigten, sofern der Vorlage bzw. Verordnung an der Urne zugestimmt wird.

Zu beachten ist sodann, dass die Kompetenzdelegation nicht bedingungslos erfolgt, sondern an gewisse Voraussetzungen geknüpft ist. Ausserdem gilt es zwischen der Ermächtigung zur Vorfinanzierung einzelner Massnahmen und dem Abschluss von Baurechts- sowie Unterbaurechtsverträge zu unterscheiden, da hierfür in Art. 4 Abs. 1 unterschiedliche Kriterien gelten. Im Einzelnen bedeutet dies Folgendes:

- a. Die zu beschliessenden Investitionskredite für die Massnahmen nach Art. 3 Abs. 2 lit. b bis d müssen refinanzierbar sein. Der Stadtrat darf die entsprechenden Ausgaben nur dann tätigen, wenn deren Refinanzierbarkeit durch ein vorgängiges Gutachten des Amts für Grundstücksschätzungen (AGS) nachgewiesen ist. Die Schätzung des Landwertes, auf welchem die Berechnung des Baurechtszinses der Stadt gegenüber den SBB basiert, erfolgt dabei nach der Residualwertmethode. Es werden somit die von der Stadt zu tätigenden Vorinvestitionen bei der Ermittlung des Landwertes berücksichtigt. Auf Grundlage des AGS-Gutachtens muss sodann sichergestellt sein, dass der Baurechtszins, welchen die Stadt im Rahmen der Unterbaurechtsverträge von den privaten Investoren verlangen kann, ausreicht, um die erforderlichen Vorinvestitionen über die Baurechtsdauer zu amortisieren. Sind diese Voraussetzungen gutachterlich nachgewiesen, ist der Stadtrat ermächtigt, über die notwendigen Ausgaben in abschliessender Kompetenz zu beschliessen.
- b. Der spätere Abschluss der Baurechtsverträge sowie der Erwerb bestehender Bestandesbauten/Baurechtsliegenschaften sind hingegen an keine einschränkenden Bedingungen mehr geknüpft. Selbstredend scheidet jedoch das Eingehen von Baurechtsverträgen mit den SBB von vornherein aus, wenn das zugrundeliegende AGS-Gutachten eine Refinanzierbarkeit der Vorinvestitionen verneint.
- c. Dasselbe gilt auch für die Gewährung von Unterbaurechten inkl. Veräusserung darauffliegender Baurechtsliegenschaften.

Der Stadtrat ist bei der Vergabe der Unterbaurechte nicht vollkommen frei. Gemäss Art. 4 Abs. 2 entscheidet der Grosse Stadtrat zumindest über die Ausgestaltung der Vergabekriterien. In diesem Rahmen ist insbesondere darüber zu entscheiden, welcher Anteil der zu errichtenden Wohnbauten von gemeinnützigen Trägern entwickelt werden soll. Dieser Entscheid kann zum Zeitpunkt der Vergabe der Unterbaurechte, basierend auf den Ergebnissen der Testplanung, gefällt werden.

Weitergehende Investitionen, welche vom Massnahmenkatalog gemäss Art. 3 nicht abgedeckt sind - zu denken ist insbesondere an eine Fussgänger- und Velobrücke über die Gleise in Richtung Hochstrasse - unterliegen wiederum den ordentlichen Finanzkompetenzen (vgl. Art. 4 Abs. 3).

4.1.5 Art 5: Deckelung der Ausgabenbefugnisse

Die Deckelung gilt explizit für die notwendigen Vorinvestitionen gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. b bis d der Verordnung. Hierbei handelt es sich um sog. echte Risiken (vgl. Kap. 3.5.1), weshalb hier eine zahlenmässige Begrenzung der Kompetenzdelegation sinnvoll erscheint. Dadurch kann insbesondere eine Aushöhlung des Finanzreferendums verhindert werden. Im Übrigen wird dadurch eine effektive Kostenkontrolle sichergestellt. Zu beachten ist indes, dass das Kostendach gerade nicht für den Erwerb von Baurechtsliegenschaften im Rahmen des Abschlusses von Baurechtsverträgen gilt. Hier handelt es sich um sog. unechte Risiken, weshalb eine Deckelung zu einschränkend wäre.

4.1.6 Art 6: Reporting/Controlling

Über den Fortschritt des Projektes und die Umsetzung der einzelnen Massnahmen ist dem Grossen Stadtrat jährlich im Rahmen der Jahresrechnung Bericht zu erstatten.

4.1.7 Art 7: Zeitliche Begrenzung

Der wesentliche Kern der Verordnung besteht in den in Art. 3 enthaltenen Massnahmen. Folgerichtig geht auch die Bedeutung der Verordnung mit der vollständigen Umsetzung der Massnahmen verloren. Sie soll daher nicht in alle Ewigkeiten Gültigkeit haben, sondern nach einem Zeitraum von 15 Jahren automatisch erlöschen. Dadurch wird einerseits der zeitliche Umfang der Kompetenzdelegation beschränkt und andererseits der Stadtrat dazu angehalten, das Vorhaben beförderlich zu behandeln.

4.1.8 Art 8: Inkrafttreten

Die Verordnung wird dem obligatorischen Referendum unterstellt. Sie steht daher unter dem Vorbehalt der Annahme durch die Stimmberechtigten.

4.2 *Rechtliche Zulässigkeit von Delegationsnormen auf Verordnungsstufe*

4.2.1 Vielschichtigkeit des Projekts mit zahlreichen Abhängigkeiten

Wie in Kap. 3 gezeigt werden konnte, handelt es sich beim vorliegenden Projekt um ein Gesamtvorhaben, welches räumlich, zeitlich und rechtlich in verschiedene Etappen und Teilprojekte gestaffelt ist. Es bedingt die Genehmigung verschiedener Ausgabenbeschlüsse, die Einräumung bzw. Übernahme von Baurechten sowie den Kauf bzw. Verkauf von Liegenschaften und die Übertragung von Eigentum an Bauten. Um den Prozess nicht zusätzlich zu erschweren und um die notwendige Flexibilität im Laufe des Projektes zu wahren, ist das Ganze nach Möglichkeit in nur einer einzigen Volksabstimmung zu genehmigen. Das Instrument des Rahmenkredits würde bloss die Ausgabenbefugnis für einzelne Tranchen im Rahmen eines übergeordneten Projekts abdecken. Hingegen wären die übrigen Rechtsgeschäfte (Baurechtsverträge, Immobiliengeschäfte, usw.) davon nicht abgedeckt. Aus diesem Grund wurde geprüft, ob hier eine Kompetenzdelegation auf Verordnungsstufe rechtlich zulässig ist. Dieses Instrument scheint die Anforderungen des Projekts adäquater abzudecken und passender zu sein.

4.2.2 Kriterien einer Kompetenzdelegation

Die Zulässigkeit der Delegation von Ausgabenbeschlüssen von der Stimmbevölkerung an das Parlament oder die Exekutive ist sowohl in der Kantons- als auch in der Stadtverfassung explizit vorgesehen¹ sowie in Lehre, Rechtsprechung und Praxis unbestritten², sofern folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Die Delegation darf durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen sein.
- Die Delegation hat in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass zu erfolgen.
- Die Delegation muss auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt sein.
- Das Instrument des Finanzreferendums darf zudem nicht durch eine Mehrzahl von Kompetenzdelegationen ausgehöhlt werden.

4.2.3 Rechtliche Würdigung

In Anbetracht dieser Voraussetzungen kann festgehalten werden, dass die vorgesehene Kompetenzdelegation für das Projekt «Entwicklung Güterbahnhofareal» gesetzeskonform und rechtlich zulässig ist. Nicht nur besteht im Kanton Schaffhausen kein Delegationsverbot von Ausgabebefugnissen. Vielmehr ist eine Erlaubnis der Übertragung von Ausgabenbeschlüssen vom Volk an das Parlament bzw. die Exekutive sowohl in der Kantonsverfassung als auch in der Stadtverfassung ausdrücklich vorgesehen. Voraussetzung dafür ist, dass die Einzelheiten der Ausgabendelegation in einem referendumpflichtigen Erlass bzw. einer Verordnung festgehalten werden, was hier der Fall ist.

Ferner definiert das Zielbild die Ausmasse des Projekts, wodurch auch die Kompetenzdelegation auf ein klar abgestecktes Gebiet - im räumlichen als auch im materiellen Sinne - begrenzt wird. In Zusammenhang mit einer potenziellen Aushöhung des Rechtsinstituts Finanzreferendum gilt es zu beachten, dass bei Umsetzung aller vorgesehenen Massnahmen die Stadt mit höchstens 34 Mio. Franken in Vorleistung geht. Entscheidend ist aber, dass diese Kosten mit der Vergabe von Unterbaurechten bzw. dem Verkauf einzelner Anlageteile und Bestandesbauten zu 100% refinanziert werden. Bei dieser Ausgangslage und einem Haushalt von knapp 350 Mio. Franken kann indes nicht davon ausgegangen werden, dass hier die Kompetenzdelegation zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Referendumsrechts der Stimmbevölkerung führt. Dies gilt umso mehr, als der effektive Teil der Entwicklung des Güterbahnhofareals durch Dritte erfolgen soll und die Stadt lediglich die Voraussetzungen dafür schafft sowie unter dem Strich eine ausgeglichene Bilanz erzielen sollte (kein Defizit infolge Refinanzierung). An dieser Einschätzung ändert auch die kürzlich eingeräumte Ausgabendelegation im Rahmen der Verordnung zur Rheinuferpromenade nichts.

Insgesamt sind daher sämtliche gesetzlichen Kriterien für den Erlass der Verordnung über die städtebauliche Entwicklung des Güterbahnhofareals erfüllt.

¹ Art. 49 Kantonsverfassung (SHR 101.000); Art. 19 Stadtverfassung (RSS 100.1)

² **BGE 108 Ia 234** E. 3a S. 237; **BGE 105 Ia 80** E. 4 S. 82; **BGE 121 I 291** E. 2c; vgl. auch Rechtsgutachten von Dr. Gieri Caviezel, Chur, Finanzrechtliche Beurteilung der Delegation von Ausgabekompetenzen vom 20. April 2017 ([Rechtsgutachten Kompetenzdelegation](#))

5. Zuständigkeiten

Für die einzelnen Geschäfte gelten folgende Zuständigkeiten:

Tabelle 3: Zuständigkeiten

Nr.	Teilgeschäft	Zuständigkeit	Begründung	Antragsziffer
1	Verordnung mit Kompetenzdelegation	Grosser Stadtrat mit obligatorischem Referendum	Die Delegation von Ausgabenbewilligungsbefugnissen an das Parlament oder die Regierung ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig, wenn sie u.a. in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass erfolgt.	2
2	Kredit für planerische Grundlagen und Projektierung Vorinvestitionen	Grosser Stadtrat mit fakultativem Referendum	Zusammen mit den Vorarbeiten und dem bereits bewilligten Verpflichtungskredit im Budget 2026 (150'000 Fr.) überschreiten die Planungskosten mit den neu beantragten 550'000 Franken den Schwellenwert von 700'000 Franken. Neue, einmalige Ausgaben zwischen 700'000 Franken und 2 Mio. Franken obliegen gem. Art. 25 lit. e dem Grossen Stadtrat mit fakultativem Referendum.	3

6. Würdigung

Die Entwicklung des Güterbahnhofareals bietet folgende Chancen (↗) und Risiken (↘):

- ↗ Die Zusammenarbeit mit den SBB im Zuge des Baus der Serviceanlage eröffnet die **einmalige Gelegenheit** für eine gleichzeitige Entwicklung des Güterbahnhofareals.
- ↗ Auf dem Güterbahnhofareal entstehen **attraktiver und zentrumsnaher Wohnraum für rund 800 Einwohnerinnen und Einwohner** sowie ca. **900 Arbeitsplätze** auf ca. 24'000 m² Gewerbeflächen. Die mit der Arealentwicklung verbundene Bevölkerungsentwicklung entspricht dem vom Stadtrat angestrebten **moderaten Wachstum** für die nächsten Jahre.
- ↗ Auf dem Güterbahnhofareal kann **bereits versiegeltes Land** entwickelt werden, es geht kein Kulturland verloren.
- ↗ Es handelt sich um eine **städtebaulich wertvolle Stadtentwicklung** («Stadtkorrektur»).
- ↗ Es entstehen **neue Quartierverbindungen** über die Gleise. Die Entwicklungsschwerpunkte «Ebnat West» (inkl. Areal «Hafeteckel») und Güterbahnhofareal können **besser vernetzt und an die Altstadt angebunden** werden.
- ↗ Der Entwicklungsschwerpunkt «Ebnat West» mit dem Areal «Hafeteckel» wird **besser an die Altstadt angebunden**.
- ↗ Mit einer neuen Bushaltestelle an der Fulachstrasse und einer möglichen neuen S-Bahn-Haltestelle (soll vom Kanton geprüft werden) wird die **ÖV-Anbindung verbessert**.
- ↗ ↘ Es sind **umfassende Vorinvestitionen** durch die Stadt von ca. 34 Mio. Franken notwendig.
 - Die Vorinvestitionen können via Baurechtszinsen über die gesamte Baurechtsdauer wieder refinanziert werden.
 - Die Vorinvestitionen werden nur getätigt, wenn die Refinanzierung durch einen Rentabilitätsnachweis des kantonalen Amtes für Grundstückschätzung nachgewiesen ist.
 - Den Vorinvestitionen steht ein grosser volkswirtschaftlicher Nutzen (Wohnraum, Arbeitsplätze) gegenüber.
- ↘ Die Entwicklung des Güterbahnhofareals **bindet personelle Ressourcen** der Stadtverwaltung (insbesondere im Bereich Stadtplanung und der Abteilung Immobilien). Die Projektlast steigt weiter.
 - Die Entwicklung des Güterbahnhofareals muss jetzt im Zuge des Baus der Serviceanlage der SBB vorangetrieben werden. Aufgrund dieser Abhängigkeit besteht keine Möglichkeit, das Projekt zu verschieben.

Gestützt auf den vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen folgende

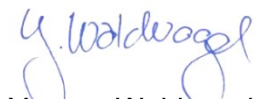
Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 10. März 2026 betreffend «Arealentwicklung Güterbahnhof».
2. Der Grosse Stadtrat genehmigt und verabschiedet die «Verordnung über die städtebauliche Entwicklung des Güterbahnhofsareals» (RSS Nr. xxx.x) gemäss Beilage 1.
3. Der Grosse Stadtrat bewilligt folgende Verpflichtungskredite:
 - Arealentwicklung Güterbahnhof, planerische Grundlagen (Stadtplanung, VER00136, Konto 6100.3132.00): 450'000 Franken
 - Arealentwicklung Güterbahnhof, Begleitung/Projektierung Vorinvestitionen (Immobilien, IER00229, Konto 3220.3131.00): 100'000 Franken
4. Ziffer 2 dieses Beschlusses untersteht nach Art. 10 lit. f der Stadtverfassung dem obligatorischen Referendum.
5. Ziffer 3 dieses Beschlusses untersteht nach Art. 11 in Verbindung mit Art. 25 lit. e der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS


Peter Neukomm
Stadtpräsident


Yvonne Waldvogel
Stadtschreiberin

Beilage: Verordnung über die städtebauliche Entwicklung des Güterbahnhofsareals