

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Mai 2021

571. Agglomerationsprogramm Schaffhausen 4. Generation (Zustimmung und Ermächtigung zur Einreichung beim Bund)

I. Ausgangslage

Die Kantone Schaffhausen, Thurgau und Zürich bilden zusammen mit den betroffenen Gemeinden den Verein Agglomeration Schaffhausen (VAS) und damit die Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm Schaffhausen. Der Kanton Zürich trat dem VAS mit RRB Nr. 1426/2006 bei. Die Federführung für die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms liegt beim Kanton Schaffhausen.

Der Bund hat im Rahmen des «Programms Agglomerationsverkehr» die grundsätzlich beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen festgelegt und in Perimeter eingeteilt. Die beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen sind in Art. 19 der Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (SR 725.116.21) aufgeführt. Nach der Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik (BFS) für Agglomerationen bildet die Stadt Schaffhausen – als Kernstadt der Agglomeration – zusammen mit der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall sowie den auf Zürcher Gebiet liegenden Gemeinden Feuerthalen und Flurlingen den Agglomerationskern. Zur Agglomeration nach BFS gehören zudem die Zürcher Gemeinden Laufen-Uhwiesen und Dachsen.

Es wurden bisher zwei Generationen des Agglomerationsprogramms Schaffhausen erstellt. Der Regierungsrat hat diesen jeweils zugestimmt und für die Einreichung durch den federführenden Kanton Schaffhausen freigegeben (1. Generation 2007: RRB Nr. 1696/2007, 2. Generation 2012: RRB Nr. 575/2012). Gemäss den Vorgaben des Bundes ist bis 15. Juni 2021 die 4. Generation einzureichen.

Zweck und Grundlagen der Agglomerationsprogramme

Agglomerationsprogramme sind längerfristig ausgelegte (Horizont 2030 oder 2040) Planungen zur Abstimmung in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Landschaft. Sie sind Voraussetzung für die Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben durch den Bund. Der Bund leistet Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen des Strassen- und Schienenverkehrs sowie des Langsamverkehrs, soweit sie zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem führen und eine Finanzierung durch an-

dere Bundesmittel ausgeschlossen ist (vgl. Art. 17a Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel [SR 725.116.2]). Mit dem Bundesbeschluss vom 30. September 2016 schufen die eidgenössischen Räte den unbefristeten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds. Mit dem gleichzeitigen Erlass des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (SR 725.13) war die Aufhebung des Infrastrukturfondsgesetzes vom 6. Oktober 2006 verbunden. Die Finanzierung des Programms Agglomerationsverkehr ist seitdem zeitlich unbefristet gesichert.

Die Massnahmen des Agglomerationsprogramms sind nach unterschiedlicher Priorität geordnet: A-Massnahmen sind vom Bund grundsätzlich mitfinanzierbare Massnahmen mit hoher erwarteter Wirkung und fortgeschrittener Planungsreife. Als B-Massnahmen gelten Massnahmen, die erst mittelfristig bau- und finanzreif sein werden, d. h. später als sechs Jahre nach Einreichung des Programms, oder deren Kosten-Nutzen-Verhältnis bis zur nächsten Beurteilung verbessert werden kann. C-Massnahmen weisen einen ungenügenden Reifegrad auf, sodass eine eingehendere Überprüfung der Wirkung noch gar nicht möglich ist. Sie bedürfen weiterer Abklärungen und Konkretisierungen. Eigenleistungen sind Massnahmen, die bei der Wirksamkeitsbeurteilung der Agglomerationsprogramme zwar berücksichtigt werden, für die jedoch keine Mitfinanzierung durch den Bund beantragt werden kann. Dazu zählen Massnahmen im Bereich Siedlung und Landschaft sowie kleinere Massnahmen im Bereich Verkehr. Die Trägerschaften haben die Umsetzung dieser Massnahmen dennoch sicherzustellen, da sie für die Gesamtwirkung der Agglomerationsprogramme von Bedeutung sind und damit in der Beurteilung des Bundes mitberücksichtigt werden.

Die Agglomerationsprogramme werden in «Generationen» erarbeitet und dabei weiterentwickelt: 2007 wurde die erste Generation dem Bund eingereicht, 2012 die zweite und 2016 die dritte. Die Einreichung der 4. Generation ist für Mitte 2021 vorgesehen. Nach Einreichung prüft der Bund die Programme und legt für die anerkannten A-Massnahmen die Höhe des Bundesbeitrags fest. Der Beitragssatz liegt zwischen 30% und 50% der anrechenbaren Kosten je Massnahme. Nach Beschluss des Bundesparlaments wird die Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Trägerschaft abgeschlossen. Danach beginnt die Umsetzungsfrist. Für die A-Massnahmen der ersten beiden Generationen muss der Baubeginn bis Ende 2027 erfolgt sein, für die 3. Generation bis Ende 2025 und für die 4. Generation bis Ende 2028. Der Umsetzungsstand der Vorgängergenerationen beeinflusst massgeblich die Höhe des Bundesbeitrags der nächstfolgenden Generationen.

Die Trägerschaft eines Agglomerationsprogramms hat gegenüber dem Bund den Nachweis zu erbringen, dass die zuständigen Organe aller am Programm beteiligten Gemeinwesen diesem zugestimmt und sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung verpflichtet haben. Dies bedeutet das Vorantreiben der jeweils in ihrer Verantwortung stehenden Massnahmen bis zur Bau- und Finanzreife auf der Grundlage des jeweils anwendbaren Rechts (insbesondere der Strassen- und Eisenbahngesetzgebung). Vorbehalten bleiben die vorgesehenen Entscheide der gesetzlich zuständigen Entscheidungsträger.

2. Bisherige Generationen Agglomerationsprogramm Schaffhausen

Agglomerationsprogramm Schaffhausen 1. Generation

Der Schwerpunkt des Agglomerationsprogramms lag auf der betrieblichen Realisierung der «S-Bahn Schaffhausen» einschliesslich des Ausbaus von Bahnstationen und der verbesserten Erschliessung derselben durch den Fuss- und Veloverkehr. Die weiteren Massnahmen im Bereich Velo hatten insbesondere das Ziel, Netzlücken zu schliessen. Die Massnahmen im Bereich des motorisierten Individualverkehrs (MIV) adressierten die Aufwertung des Strassenraumes sowie die Verbesserung der Verkehrssicherheit, vor allem in der Stadt Schaffhausen.

Agglomerationsprogramm Schaffhausen 2. Generation

Das 2. Agglomerationsprogramm ergänzte den Ausbau des öffentlichen Verkehrs (öV) im Bereich Schiene mit der Erweiterung des städtischen Trolleybus- bzw. des E-Bus-Netzes in der Stadt Schaffhausen und beabsichtigte eine Leistungssteigerung der S-Bahn zwischen Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfluss. Ferner wurde eine Reihe von ergänzenden Massnahmen zur verbesserten Erschliessung des Schienenverkehrs zu Fuss und mit dem Velo entwickelt. Im Bereich Verkehrssicherheit lag der Fokus auf Massnahmen zur Strassenaufwertung.

Agglomerationsprogramm Schaffhausen 3. Generation

Nach einer Bedarfsabklärung bei den betroffenen Gemeinden und auf einstimmige Empfehlung des Fachausschusses Verkehr und Siedlung hat der Vorstand des VAS am 21. September 2015 entschieden, auf eine Teilnahme zu verzichten. Stattdessen wurde die Umsetzung der Massnahmen aus der 1. und 2. Generation vorangetrieben, wobei insbesondere die Realisierung der S-Bahn Schaffhausen bzw. damit in direkter Verbindung stehende Projekte im Fokus standen. 2021 sind – mit wenigen Ausnahmen – alle damit in Verbindung stehenden Massnahmen umgesetzt.

3. Das Agglomerationsprogramm der 4. Generation

Mit der S-Bahn Schaffhausen besitzt die Agglomeration heute ein modernes und leistungsfähiges öV-Angebot, im System selber gibt es aber noch deutliche Kapazitätsreserven, sowohl betriebs- als auch beförderungsseitig. Die Massnahmen der 4. Generation des Agglomerationsprogramms sind daher in erster Linie darauf ausgerichtet, die bestehende Verkehrsnachfrage stärker auf dieses Angebot zu lenken. Im Fokus stehen die Optimierung der Schnittstellen zwischen öV und Individualverkehr, die weitere Verbesserung des städtischen Busnetzes sowie die Verbesserung der Attraktivität und der Sicherheit des Velo- und Fussverkehrs. Insofern setzen die Massnahmen der 4. Generation nahtlos an der Kritik des Bundesamtes für Raumentwicklung im Rahmen des «Prüfberichts des Bundes» zum Agglomerationsprogramm 2. Generation an, dass das Umsteigepotenzial des MIV zu den neuen Angeboten des öV nur unzureichend aktiviert wurde. Darüber hinaus sollen strassenseitig Massnahmen umgesetzt werden, die den MIV lenken, zur Verkehrsberuhigung und zur Verbesserung der Sicherheit beitragen bzw. die Aufenthalts- und Wohnqualität verbessern.

Insgesamt sollen die Massnahmen des 4. Agglomerationsprogramms dazu beitragen, über die Bevorzugung des öV und des Fuss- und Veloverkehrs (und deren bessere Vernetzung), die MIV-Nachfrage aktiv zu beeinflussen und dessen Anteile am Modal Split zu verringern. Hierüber soll letztlich auch die «Ökologisierung des Verkehrs» ermöglicht werden. Dieses anspruchsvolle Ziel spiegelt sich ebenfalls in der Modal-Split-Zielsetzung wider.

Im Bereich Siedlung fokussiert das 4. Agglomerationsprogramm auf die konsequente Umsetzung des kantonalen Richtplans, die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und eine hochwertige Umsetzung der Innenentwicklung.

Massnahmen im Kanton Zürich

Kostenrelevant sind die A-Massnahmen im Bereich Verkehr, die im Zeitraum 2024–2028 verwirklicht werden. Dazu kommen die als Ae-Massnahmen bezeichneten Eigenleistungen, für die zwar keine Bundesgelder beantragt werden, die aber für die Gesamtbeurteilung des Agglomerationsprogramms wichtig sind. Darunter fallen alle Leistungen im Bereich Siedlung und Landschaft sowie kleine Projekte im Bereich Verkehr. Der weitaus überwiegende Anteil der eingereichten Massnahmen liegt ausserhalb des Gebietes des Kantons Zürich.

Bei den Verkehrsmassnahmen auf Zürcher Kantonsgebiet handelt es sich um kleinere Vorhaben. Es handelt sich um zwei Massnahmen der Priorität A (Gesamtkosten von 7 Mio. Franken) und drei Massnahmen der Priorität B (1,5 Mio. Franken). Alle Massnahmen liegen in der Ver-

antwortung der Gemeinden Flurlingen und Feuerthalen. Sie betreffen einerseits die Aufwertung und Verbesserung der Sicherheit im Strassenraum für den Fuss- und Veloverkehr, andererseits die Optimierung der öV-Anbindung der beiden Gemeinden an die Stadt Schaffhausen.

Die letztgenannte Massnahme sieht die für die verbesserte öV-Anbindung notwendigen strassenseitigen Anpassungen (Haltestellen) vor und würde von den Gemeinden, der Stadt und dem Kanton Schaffhausen finanziert. Der Betrieb der Buslinie selbst ist nicht Gegenstand des Agglomerationsprogramms. Das künftige Fahrplanangebot in den beiden Zürcher Gemeinden wäre Teil des ZVV-Verbundangebots und daher mit diesem abzustimmen. Zudem ist noch die Beurteilung hinsichtlich dessen Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit vorzunehmen.

Die Planungsregion Weinland, welche die Zürcher Gemeinden im VAS vertritt, anerkennt zwar den Sachverhalt der derzeit noch fehlenden Beurteilung. Gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden, die das Stadtgebiet von Schaffhausen nur getrennt durch den Rhein nahtlos fortsetzen, ist sie gleichwohl bestrebt, über ein verbessertes öV-Angebot nach Schaffhausen einen Beitrag an die Reduktion des MIV leisten zu können. Die Zweckmässigkeitsbeurteilung als nächster Planungsschritt ist nun vorgesehen. Sollte die Beurteilung positiv verlaufen, wäre die Erstellung der Haltestellen kurzfristig und innerhalb der Umsetzungsfrist des Agglomerationsprogramms 4. Generation möglich. Der Kanton Zürich könnte in diesem Fall von finanziellen Beiträgen an die Erstellung der zusätzlichen Haltestellen profitieren. Sollte die Beurteilung negativ ausfallen und die Massnahme damit nicht umgesetzt werden, erwachsen dem Kanton daraus keine Nachteile. Die Massnahme kann damit im Agglomerationsprogramm belassen werden.

Die Federführung im Abklärungsprozess liegt bei den Gemeinden, die ihr Anliegen, abgestimmt mit der regionalen Verkehrskonferenz und den Transportunternehmen, im Rahmen des kantonalen Fahrplanverfahrens einbringen.

Das Agglomerationsprogramm wirkt sich insgesamt für den Kanton Zürich und die an den Kanton Schaffhausen angrenzenden Gemeinden positiv aus, auch wenn sich die meisten der beitragsrelevanten Massnahmen ausserhalb des zürcherischen Hoheitsgebietes befinden. Mit dieser Zusammenarbeit erfolgen die Planungen in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr über die Kantonsgrenze hinweg aufeinander abgestimmt und unter Einbezug der betroffenen Gemeinden. Die Vernetzung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich ist bereits heute eng.

Einreichung des Agglomerationsprogramms der 4. Generation

Gemäss den Vorgaben des Bundes müssen die zuständigen Exekutiven der am Agglomerationsprogramm beteiligten Akteure (Gemeinden, Planungsregionen und Dritte, sofern diese Massnahmenträger sind) dem Programm vor der Einreichung zugestimmt haben. Zudem müssen sich alle Massnahmenträger im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung ihrer Massnahmen verpflichtet haben, wobei die Entscheide der gesetzlich zuständigen Entscheidungsträger vorbehalten bleiben. Der Exekutivbeschluss gilt damit als verbindliche Absichtserklärung.

Mit vorliegendem Beschluss stimmt der Regierungsrat des Kantons Zürich dem Agglomerationsprogramm Schaffhausen 4. Generation zu. Er beauftragt die Volkswirtschaftsdirektion zur Freigabe des Programms an den federführenden Kanton Schaffhausen zur Einreichung an den Bund bis 15. Juni 2021.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Agglomerationsprogramm Schaffhausen der 4. Generation wird zugestimmt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, das Programm dem federführenden Kanton Schaffhausen zur Einreichung an den Bund bis zum 15. Juni 2021 freizugeben.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die Leistungsvereinbarungen und die Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen.

IV. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, diesen Beschluss dem regionalen Planungsverband sowie den betroffenen Gemeinden des Kantons Zürich mitzuteilen.

V. Mitteilung an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, 8200 Schaffhausen, die Geschäftsstelle Verein Agglomeration Schaffhausen, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, sowie an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli