

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. Juni 2025

655. Agglomerationsprogramm Schaffhausen 5. Generation (Zustimmung und Ermächtigung zur Einreichung beim Bund)

1. 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 Beschluss des Regierungsrates vom 4. Oktober 2006 (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 Rheinfluss 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 drei 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, 4. Generation 2021: RRB Nr. 571/2021). Gemäss den Vorgaben des Bundes ist bis 30. Juni 2025 die 5. Generation des Agglomerationsprogramms einzureichen.

Zweck und Grundlagen der Agglomerationsprogramme

Agglomerationsprogramme sind längerfristig ausgelegte Planungen (Horizont 2040) zur Abstimmung in den Bereichen Verkehr, Siedlung sowie Landschaft und Umwelt. Sie sind Voraussetzung für die Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben durch den Bund. Der Bund leistet

Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen des Strassen- und Schienenverkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs, soweit sie zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem führen und eine Finanzierung durch andere Bundesmittel ausgeschlossen ist (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 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) wurde das Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 aufgehoben und die Finanzierung des Programms Agglomerationsverkehr zeitlich unbefristet gesichert.

Der Bund gibt mit seinen Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr vom 1. Februar 2023 die Anforderungen an die Erarbeitung, Prüfung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme vor. Als Grundanforderungen gelten: der Einbezug der betroffenen Gebietskörperschaften und der Bevölkerung, die Existenz einer ausgewiesenen Trägerschaft, das Agglomerationsprogramm als Ergebnis einer stimmigen Gesamtplanung (bestehend aus Ist- und Trendanalysen, Zukunftsbild, Handlungsbedarf, Teilstrategien und priorisierten Massnahmen), die Kohärenz über die verschiedenen Generationen hinweg sowie eine koordinierte Umsetzung.

Die Massnahmen des Agglomerationsprogramms sind nach unterschiedlicher Priorität geordnet: A-Massnahmen sind vom Bund grundsätzlich mitfinanzierbare Massnahmen mit hoher erwarteter Wirkung und fortgeschrittenem Planungsstand. Art. 18 der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (SR 725.116.214) regelt die Fristen, innerhalb deren die Ausführung von als A-Massnahmen bezeichneten Bauvorhaben spätestens begonnen werden muss: Für Vorhaben der 4. Generation Ende März 2029 und für Vorhaben der 5. Generation voraussichtlich Ende März 2033. Als B-Massnahmen gelten Massnahmen, die erst mittelfristig bau- und finanzreif sein werden oder deren Kosten-Nutzen-Verhältnis bis zur nächsten Beurteilung verbessert werden kann. C-Massnahmen weisen entweder ein ungenügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis oder einen ungenügenden Planungsstand auf, sodass eine eingehendere Überprüfung der Wirkung 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 in den Bereichen Siedlung sowie Landschaft und Umwelt und 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 1. Generation an den Bund eingereicht, 2012 die 2., 2016 die 3. und 2021 die 4. Die Einreichung der 5. Generation erfolgt im Juni 2025. 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 der eidgenössischen Räte wird die Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Trägerschaft abgeschlossen. Danach beginnt die Umsetzungsfrist. Der Umsetzungsstand der Vorgängergenerationen beeinflusst massgeblich die Höhe des Bundesbeitrags der nächstfolgenden Generationen.

Für jedes Agglomerationsprogramm ist eine Trägerschaft vorzusehen, in deren Verantwortung einerseits die Erarbeitung des Programms, andererseits die Koordination der Umsetzung liegt. Dabei hat die Trägerschaft gegenüber dem Bund den Nachweis zu erbringen, dass die zuständigen Organe aller beteiligten Gemeinwesen dem Agglomerationsprogramm zugestimmt und sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung des Agglomerationsprogramms verpflichtet haben.

2. Bisherige Agglomerationsprogramme 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 bezweckten insbesondere das Schliessen von Netzlücken. Die Massnahmen im Bereich des motorisierten Individualverkehrs betrafen die Aufwertung des Strassenraumes sowie die Verbesserung der Verkehrssicherheit, vor allem in der Stadt Schaffhausen.

Agglomerationsprogramm Schaffhausen 2. Generation

Das zweite 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 Rheinfall. 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.

Agglomerationsprogramm Schaffhausen 4. Generation

Mit der S-Bahn Schaffhausen besitzt die Agglomeration ein modernes und leistungsfähiges öV-Angebot, im System selbst gibt es aber noch deutliche Kapazitätsreserven. Die Massnahmen der 4. Generation des Agglomerationsprogramms wurden daher primär 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 Attraktivitäts- und Sicherheitsverbesserung des Velo- und Fussverkehrs.

3. Agglomerationsprogramm Schaffhausen 5. Generation

Ausgehend von der S-Bahn Schaffhausen als dem Rückgrat des Gesamtverkehrssystems für die regionale Verbindung der Agglomerationsgürtelgemeinden mit dem Zentrum sowie der Nationalstrasse A4 als überregional bedeutsamer Nord-Süd-Transitachse soll die infrastrukturellen Voraussetzung für den Fuss- und Veloverkehr konsequent weiter verbessert werden. Das Velonetz soll dahingehend weiterentwickelt werden, dass es eine attraktive Alternative oder Ergänzung für den Alltagsverkehr wird (Schaffhausen, Thayngen, Büsingen-Gailingen, Anbindung Weinland, Anbindung Klettgau). Hierfür werden Lücken geschlossen und neue Verbindungen angeboten sowie auf Hauptstrassen und Ortsdurchfahrten die Verkehrssicherheit verbessert (Neuhausen am Rheinfall, Schaffhausen, Thayngen). Von der Aufwertung und der Verbesserung der Strassenräume profitiert auch der Fussverkehr; wo nötig, werden auch Fusswegverbindungen mittels Infrastrukturen verbessert (Neuhausen am Rheinfall, Neunkirch, Schaffhausen, Stein am Rhein, Thayngen).

Auf der Grundlage der ausgearbeiteten kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategien sind die geplanten Verkehrsinfrastrukturmassnahmen nicht nur auf die Siedlungsanforderungen abgestimmt, sondern durch die öffentlichen Begleitprozesse auch breit abgestimmt. Darüber hinaus wird die qualitativ hochwertige Entwicklung der Entwicklungsschwerpunkte vorangetrieben.

Massnahmen im Kanton Zürich

Kostenrelevant sind die A-Massnahmen im Bereich Verkehr, die im Zeitraum 2028–2032 verwirklicht werden. Dazu kommen die als A-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 – zwei Massnahmen der Priorität A (Gesamtkosten von 3,4 Mio. Franken), die bereits im Agglomerationsprogramm 4. Generation als B-Massnahmen enthalten waren, und eine Massnahme der Priorität B (1,1 Mio. Franken). Alle Massnahmen liegen in der Verantwortung der Gemeinden Flurlingen und Feuerthalen. Sie betreffen einerseits die Aufwertung und Verbesserung der Sicherheit im Strassenraum für den Fuss- und Veloverkehr, anderseits die Optimierung der öV-Anbindung der Gemeinden an die Stadt Schaffhausen.

Die letztgenannte Massnahme («OEVo2 Verbesserung der öV-Anbindung von Flurlingen an Schaffhausen») sieht die für die verbesserte öV-Anbindung notwendigen strassenseitigen Anpassungen (Haltestellen) vor und würde von den Gemeinden finanziert. Der Betrieb der Buslinie selbst ist nicht Gegenstand des Agglomerationsprogramms. Ein künftiges Fahrplanangebot wäre Teil des Verbundangebots des Zürcher Verkehrsverbunds und mit diesem abzustimmen. Die Massnahme war bereits im Agglomerationsprogramm der 4. Generation enthalten, jedoch sind die baulichen Rahmenbedingungen infolge enger Strassenräume anspruchsvoll und die Planungen konnten nicht zeitgerecht abgeschlossen werden. Es zeichnet sich zudem ab, dass für die Verfahrensschritte bis zur Realisierung deutlich mehr Zeit benötigt wird als ursprünglich angenommen. Darum wird die Massnahme in der 5. Generation als B-Massnahme aufgeführt. Sollte das folgende Betriebskonzept und die anschliessende Zweckmässigkeitsbeurteilung positiv verlaufen, könnte die Gemeinde Flurlingen 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 bzw. der Gemeinde daraus keine Nachteile. Die Federführung im Abklärungsprozess liegt bei den Gemeinden.

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.

4. Einreichung des Agglomerationsprogramms der 5. 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 5. Generation zu. Er beauftragt die Volkswirtschaftsdirektion zur Freigabe des Programms an den federführenden Kanton Schaffhausen zur Einreichung an den Bund bis 30. Juni 2025.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Agglomerationsprogramm Schaffhausen der 5. Generation wird zugestimmt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, das Programm dem federführenden Kanton Schaffhausen zur Einreichung an den Bund bis zum 30. Juni 2025 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 das Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, den Verein Agglomeration Schaffhausen, Geschäftsstelle, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, 8200 Schaffhausen, sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli