

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Buserschliessung von Bauentwicklungsarealen, eingereicht von Gemeinderat Peter Rütimann (FDP)

---

Am 10. Juni 2002 reichte Gemeinderat Peter Rütimann (FDP) mit 51 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*„Die neuere Rechtsprechung verlangt – nicht zuletzt gestützt auf die Anforderungen des kantonalen Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr – dass Bauareale, auf denen Projekte mit grossem Publikumsverkehr realisiert werden sollen, mit dem öffentlichen Verkehr verkehrstechnisch sehr gut erschlossen werden müssen, noch bevor die erste Baubewilligung erteilt wird.*

*Diese Gerichtspraxis kann für die Bauentwicklungsgebiete Winterthurs von wesentlicher Bedeutung sein, indem sie die Entwicklung der Baugebiete für Jahre stoppen kann. Vollends problematisch würde diese Praxis dann, wenn damit einmal mehr die Erfüllung kantonalen Standards – trotz ZVV – aus der Kasse der Gemeinde zu erfolgen hätte.*

1. Welche Bedeutung misst der Stadtrat dieser Rechtsprechung für Winterthur bei?
2. Welche Bauentwicklungsgebiete in unserer Stadt müssten bei Umsetzung dieser Rechtsprechung durch den Bus in Zukunft besser erschlossen werden?
3. Besteht eine Planung für den Ausbau des Busbetriebs auf ungenügend erschlossenen Bauarealen?
4. In welchen Zeiträumen können welche Bauentwicklungsgebiete realistischweise mit einem bezahlbaren besseren Busbetrieb rechtsgenügend erschlossen werden?
5. Ist der ZVV verpflichtet, den zusätzlichen Busbetrieb aufgrund der kantonalen Erschliessungsanforderungen zu finanzieren? Welches sind seine Finanzierungskriterien bzw. –prioritäten?
6. Können und sollen nach dem Verursacherprinzip die Grundeigentümer an diesen Kosten beteiligt werden, obwohl Groberschliessungsanlagen grundsätzlich durch die öffentliche Hand zu bezahlen sind?“

**Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Ausgangslage

Im Dezember 2000 hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Baubewilligung für ein Kino- und Fachmarktzentrum mit der Begründung aufgehoben, die geplante Überbauung sei durch den öffentlichen Verkehr (öV) nicht ausreichend erschlossen.

Im Februar 2002 hat das Bundesgericht eine Beschwerde, ebenfalls begründet mit einer mangelnden Erschliessung durch den öV, gegen den Neubau eines Verbrauchermarktes gutgeheissen.

Am 15. Mai 2002 hat der Regierungsrat des Kantons Zürich die Baubewilligung für einen Bau- und Heimwerkermarkt mit Gartencenter in Winterthur Ohrbühl aufgehoben. Der Regierungsrat stützt sich dabei auf das Zürcher Planungs- und Baugesetz (PBG), insbesondere auf § 237 Abs.1, wonach grosse Überbauungen mit dem öV erreichbar sein müssen.

Im Weiteren hält der Regierungsrat fest:

„Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es gemäss der jüngsten Rechtsprechung nicht ausreicht, wenn grössere Fachmärkte während der Woche ausserhalb der Stosszeiten lediglich halbstündlich vom öffentlichen Verkehr bedient werden und die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr nicht aus allen Richtungen gegeben ist. Auch ein 15-Minuten-Takt in Spitzenzeiten und 60-Minuten-Takt in den übrigen Zeiten stellt keine attraktive Anbindung an den öffentlichen Verkehr dar. Die Bauvoraussetzung von § 237 Abs. 1 PBG ist nur erfüllt, wenn der Standort über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln verfügt und eine attraktive Alternative zum motorisierten Privatverkehr darstellt.“

„Während der Standort der Haltestelle Ohrbühl als gut bezeichnet werden kann, ist das Kursintervall der Linien 5 und 9 für ein Einkaufszentrum, das nicht nur von Kunden besucht wird, sondern in dem auch viele Arbeitnehmer beschäftigt sind..... als ungenügend zu qualifizieren. Zudem ist die Bedienung nur gerade zur Stadtmitte (Hauptbahnhof) gewährleistet, während sie in die östlich gelegenen Stadtgebiete oder Gemeinden fast ganz fehlt.“

Zum massgebenden Zeitpunkt einer ausreichenden öV-Erschliessung wird festgehalten:

„Die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Sinne von § 237 Abs. 1 PBG muss grundsätzlich wie andere Voraussetzungen einer Baubewilligung im Zeitpunkt des Bewilligungsentscheides gegeben sein (§ 320 PBG). Unter Umständen kann es genügen, dass die Erreichbarkeit auf die Fertigstellung der Bauten hin feststeht; dafür muss jedoch der Ausbau des betreffenden öffentlichen Verkehrsmittels sowohl rechtlich als auch finanziell gesichert sein.“

Der Regierungsratsentscheid wurde sowohl von der Bauherrschaft als auch von der Stadt Winterthur beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten. Im Hinblick auf Verhandlungen mit der Beschwerdegegnerschaft wurde die vorläufige Sistierung des Verfahrens beantragt.

## **Zu den einzelnen Fragen:**

### Zur Frage 1:

*„Welche Bedeutung misst der Stadtrat dieser Rechtsprechung für Winterthur bei?“*

Diese Rechtsprechung ist für die Stadt Winterthur von weitreichender Bedeutung. In Bauentwicklungsgebieten hat die Stadt Winterthur den öffentlichen Verkehr in der Folge bereits in

der Grunderschliessung einzuplanen. Dabei ist einerseits die Erreichbarkeit aus allen massgeblichen Richtungen, andererseits ein ausreichendes Fahrplanangebot vorzusehen.

#### Zur Frage 2:

*„Welche Bauentwicklungsgebiete in unserer Stadt müssten bei Umsetzung dieser Rechtssprechung durch den Bus in Zukunft besser erschlossen werden?“*

Nach dem heutigen Planungsstand müssten bei folgenden Gebieten zusätzliche öV-Leistungen erbracht werden:

- Bau- und Heimwerkermarkt mit Gartencenter, Seenerstrasse 150 / Industriestrasse 44 (MIGROS, Ohrbühl)
- Verbraucher- und Fachmärkte an der Rudolf Dieselstrasse
- Fachmarkt Hegi (Media Markt) im Fall einer Erweiterung
- Sulzer-Areal Oberwinterthur im Fall von weiteren Verbraucher- und Fachmärkten.

Das Bauentwicklungsgebiet Sulzer-Areal Stadtmitte ist hingegen mit den bestehenden Buslinien und dem heutigen Fahrplan ausreichend erschlossen.

#### Zur Frage 3:

*„Besteht eine Planung für den Ausbau des Busbetriebs auf ungenügend erschlossenen Bauarealen?“*

Die sich abzeichnenden Veränderungen in der Stadt Winterthur - ausgelöst durch neue Bautätigkeiten, Umnutzung ehemaliger Industriegebiete, Zunahme der Mobilität und durch den geplanten Ausbau der S-Bahn - haben die Winterthurer Verkehrsbetriebe (WV) als marktverantwortliches Unternehmen (MVU) veranlasst, eine Studie zur Optimierung des öV in der Stadt Winterthur (Teilnetzstudie) auszuarbeiten.

In Zusammenarbeit mit einem privaten Ingenieurbüro, dem Stadtplanungsamt und unter Einbezug des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) wird das bestehende Busliniennetz auf notwendige Änderungen hin überprüft.

Die Planungsaufgaben (unter Berücksichtigung qualitativer Überlegungen) bestehen im Wesentlichen aus vier Aspekten:

- Überprüfung der städtischen Linien und Streckenführungen (dabei stehen die verbesserte Erschliessung von Entwicklungsgebieten und die Optimierung des Liniennetzes im Vordergrund)
- Verknüpfung von Radial- zu Durchmesserlinien
- Systematisierung des Fahrplanes (Taktangebot und Umsteigesicherheit)
- Verknüpfung mit der Bahn.

Als Grundlage für die Planungsarbeit dienen die Richt- und Nutzungsplanung (Siedlungsentwicklung), die daraus hergeleitete Nachfrage und das Strassennetz mit den Busbehinderungen. Die langfristigen Perspektiven sowie die Entwicklungsschritte werden ausgearbeitet, wobei die erste Etappe der Langfristperspektive die Fahrplanperiode 2005/06 (Fahrplanwechsel Dezember 2004) bildet.

Der Schlussbericht dieser Teilnetzstudie wird Ende 2002 vorliegen.

Zur Frage 4:

*„In welchen Zeiträumen können welche Bauentwicklungsgebiete realistischerweise mit einem bezahlbaren besseren Busbetrieb rechtsgenügend erschlossen werden?“*

Da die Netz- und Fahrplanstudie erst Ende 2002 vorliegt und die Finanzierungszusicherung erst nachträglich geklärt wird, kann diese Frage nicht abschliessend beantwortet werden.

Aufgrund der neuen Ausgangslage haben die WV die Planung der in der Antwort zur Frage 2 aufgeführten Gebiete vorgezogen und ein gesamtheitliches öV-Konzept erarbeitet. Zur Zeit wird mit dem ZVV die Finanzierung geklärt. Im Fall einer Finanzierung durch den ZVV, Dritte und die Stadt Winterthur könnte die rechtsgenügende Erschliessung ab Dezember 2004 vorhanden sein.

Unabhängig vom Neubau im Ohrbühl planen die WV die Verlegung der Buslinie 5 von der Industriestrasse in die Rudolf Dieselstrasse ab Dezember 2004.

Zur Frage 5:

*„Ist der ZVV verpflichtet, den zusätzlichen Busbetrieb aufgrund der kantonalen Erschliessungsanforderungen zu finanzieren? Welches sind seine Finanzierungskriterien bzw. -prioritäten?“*

Gemäss § 11 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) sorgt der ZVV für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot. Gemäss § 18 PVG gewährleistet der ZVV eine Grundversorgung. Darüber hinaus werden entsprechend der möglichen Nachfrage Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien eingeführt. Die Einzelheiten werden in der Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung) geregelt, welche drei verschiedene Angebotsbereiche unterscheidet (§§ 2 und 11 ff. Angebotsverordnung):

Im Angebotsbereich 1 wird eine gute Erschliessung des Kantonsgebietes sichergestellt (Grundversorgung). Bei genügender Nachfrage wird ein Stundentakt angeboten.

Im Angebotsbereich 2 wird eine starke Marktstellung der öffentlichen Verkehrsmittel angestrebt. Das Verbundangebot richtet sich nach dem Verkehrsaufkommen, das sich aufgrund der örtlichen Siedlungs- und Verkehrswegstrukturen zu einzelnen verkehrstarken Linien zusammenfassen lässt. Es wird ein 30-Minuten-Takt angeboten, wobei das Intervall verkürzt werden kann, um Anschlüsse an die übergeordneten Transportmittel herzustellen, die Nachfrage abzudecken oder bei betrieblichen Gründen. Bei mangelnder Nachfrage während den Normal- und Nebenverkehrszeiten kann das Intervall auf 60 Minuten ausgedehnt werden.

Im Angebotsbereich 3 wird für grosse, dichte Siedlungsgebiete aufgrund der starken Nachfrage und der Vielfalt der Verkehrsbeziehungen ein flächendeckendes Angebot festgelegt. Im Angebotsbereich 3 wird ein 15-Minuten-Takt angeboten. Erfordert es die Nachfrage, wird das Intervall weiter verkürzt. Bei mangelnder Nachfrage während den Nebenverkehrszeiten kann das Intervall auf 30 Minuten ausgedehnt werden.

Die gesetzliche Regelung beinhaltet verschiedene Aspekte. Die Finanzierungspflicht eines Angebots hängt dabei von vielen Faktoren (Wirtschaftlichkeit, Nachfrage, bestehendes Angebot, Verkehrsinfrastruktur, Lage des Areals usw.) ab. Massgebend ist der Einzelfall, wenn alle Kriterien erfüllt sind, ist das Angebot vom ZVV zu finanzieren. Im Angebotsbereich 2 beispielsweise ein Halbstundentakt mit allfälliger Verdichtung oder Ausdünnung, nicht aber ein Viertelstundentakt. Wird im Angebotsbereich 2 ein Viertelstundentakt gewünscht oder mittels Auflagen gefordert, sind die Mehrkosten von Dritten zu übernehmen. Das gilt auch in jenen

Fällen, in denen die Wirtschaftlichkeit nicht gegeben ist. Die Gemeinden oder die Transportunternehmen sind jedoch berechtigt, zusätzliche Linien und Linienergänzungen zum Verbundtarif einzuführen und Fahrplanverdichtungen vorzunehmen, wenn sie die entsprechenden Kosten tragen. Die Anrechnung von Einnahmenanteilen wird vertraglich geregelt (§ 20 PVG).

Zur Frage 6:

*„Können und sollen nach dem Verursacherprinzip die Grundeigentümer an diesen Kosten beteiligt werden, obwohl Groberschliessungsanlagen grundsätzlich durch die öffentliche Hand zu bezahlen sind?“*

Gemäss PVG kann die Finanzierung durch Beiträge Dritter für Angebotserweiterungen und durch Leistungen Dritter aus besonderen Vereinbarungen erfolgen (§ 24 lit. c und e PVG). Eine Kostenbeteiligung der Grundeigentümer ist deshalb grundsätzlich möglich. Diese Kostenbeteiligung kann dann sinnvoll sein, wenn für den ZVV keine Finanzierungspflicht besteht, weil das Angebot nicht wirtschaftlich erstellt werden kann, und wenn ein Dritter trotzdem ein grosses Interesse am Angebot hat (namentlich zur Herbeiführung einer ausreichenden Erschliessung seines Grundstückes) und deshalb bereit ist, sich an den Kosten in einem Umfang zu beteiligen, mit dem die Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann. Das sind erfahrungsgemäss Ausnahmefälle, die jeweils aufgrund der konkreten Situation zu beurteilen sind. Für eine Beteiligungspflicht der betroffenen Grundeigentümer besteht allerdings keine gesetzliche Grundlage.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departementes Technische Betriebe übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

Wohlwend

Der Stadtschreiber:

Frauenfelder