

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Festlegung der Gebiete mit Publikumsintensiven Einrichtungen, eingereicht von Gemeinderat Jack Würgler (SP)

Am 21. Juni 2004 reichte Gemeinderat Jack Würgler namens der SP-Fraktion mit 28 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Mit Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 22. März 2004 hat der Gemeinderat einen Kredit von Fr. 450'000 für die Erarbeitung eines Gesamtverkehrskonzeptes (GVK) für Winterthur und Umgebung bewilligt. Ein wesentliches Arbeitspaket dieses Gesamtverkehrskonzeptes ist die Erarbeitung der Grundlagen, für die Festlegung von Gebieten, die für die intensive Nutzung mit entsprechenden grossen Mobilitätsnachfragen geeignet sind (Gebiete mit Publikumsintensiven Einrichtungen). Angestrebt wird eine transparente planerisch abgestimmte Standortpolitik der öffentlichen Planungsträger für stark verkehrserzeugende Konsum- und Freizeitanlagen. Die Festlegung dieser Gebiete mit Publikumsintensiven Einrichtungen ist für die Stadtentwicklung von grosser Wichtigkeit.

Es stellen sich folgende Fragen:

- 1. Welche Teile der Stadt Winterthur (Gebiete) sind für allfällige Publikumsintensive Einrichtungen überhaupt in die Abklärungen einbezogen worden?*
- 2. Liegen schon Resultate vor betreffend Ermittlungen der Verkehrskapazitäten, Fahrtenkontingente und Parkplatzkontingenten in diesen Gebieten?*
- 3. Welche Gebiete werden von der Stadt Winterthur den entsprechenden kantonalen Planungsträgern zur Festlegung als Gebiete mit Publikumsintensiven Einrichtungen vorgeschlagen werden?*
- 4. Wann ist mit der definitiven Festlegung zu rechnen?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Publikumsintensive Einrichtungen (PE)

Unter Publikumsintensiven Einrichtungen sind Einkaufs- und Freizeitanlagen mit grossen Kundenfrequenzen und somit erheblicher Verkehrserzeugung zu verstehen. Solche Einrichtungen – Einkaufszentren, grosse Detailhandelsgeschäfte, Fach- und Verbrauchermärkte, einzeln oder in Ansammlungen und zunehmend kombiniert mit Gastronomiebetrieben, Unterhaltungslökalen, Kinos und Wellness-Zentren – sind ein fester Bestandteil der heutigen Konsum- und Erlebniskultur.

Standortentscheide bezüglich der Ansiedlung Publikumsintensiver Einrichtungen sind für die Stadt Winterthur und die Agglomerationsgemeinden sowohl aus wirtschaftlicher Sicht wie auch mit Blick auf die verkehrlichen und umweltseitigen Auswirkungen von grosser Bedeutung. Publikumsintensive Einrichtungen haben aufgrund der von ihnen verursachten Personen- und Kaufkraftkonzentration sowie ihrer baulich-räumlichen Merkmale und Anforderun-

gen in Abhängigkeit von ihrem Standort beträchtliche Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen, die Siedlungsstruktur, die Umweltverhältnisse und die Versorgungssituation. Damit ist die Standortfrage von Publikumsintensiven Einrichtungen eine Frage von öffentlichem Interesse. Im Kanton Zürich sind die problematischen Effekte von Publikumsintensiven Einrichtungen an dafür nicht geeigneten Standorten heute deutlich sichtbar: überlastete Strassen, erodierende Versorgungsqualität für die nicht motorisierte Bevölkerung, Schwächung der Ortszentren und Veränderungen der Zentrenstruktur, steigende Luft- und Lärmbelastung. Oft verhindert die Umweltschutzgesetzgebung aber auch an und für sich erwünschte publikumsintensive Anlagen (bspw. Casino Zürich) an dafür geeigneten Lagen. Gleichzeitig soll die Planungssicherheit für diese Investoren/innen und Betreiber/innen durch die explizite Festlegung solcher Gebiete erhöht werden. Die Minimierung unerwünschter Folgewirkungen von Publikumsintensiven Einrichtungen auf die Gesellschaft und den Lebensraum und die Schaffung klarer und nachvollziehbarer Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Akteure/innen ist eine zunehmend dringlicher werdende Aufgabe der Planungsträger/innen.

Im Kanton Zürich sind die Standorte von PE-Anlagen nicht das Resultat umsichtiger Raumplanung, sondern das Produkt nutzungsplanerischer Festlegungen und der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Einsprachen bei Baubewilligungsverfahren. Eine die öffentlich relevanten Interessen berücksichtigende, auf die Grundsätze einer nachhaltigen Raumordnungspolitik abgestimmte und über die Ebene des Einzelobjekts hinausgehende Standortpolitik (haushälterischer Umgang mit dem Boden, Minimierung der Umweltbelastung, verdichtetes Bauen, Ausrichtung auf öffentliche Verkehrsmittel) sowie verbindliche Vorgaben für kantonale und überkantonale Abstimmungsprozesse zur Evaluation von Entwicklungsschwerpunkten für die Ansiedlung Publikumsintensiver Einrichtungen fehlen.

2. Modellvorhaben

Angesichts der Dringlichkeit der Thematik haben sich die Städte Zürich und Winterthur, die Regionalplanungen Zürich und Umgebung bzw. Winterthur und Umgebung und der Kanton Zürich zu einer Trägerschaft formiert und im Februar 2002 beim Bund im Rahmen der Agglomerationspolitik ein Modellvorhaben „Standortpolitik für Publikumsintensive Einrichtungen (PE)“ eingereicht.

Gesucht wurde ein tragfähiger Ansatz für eine sachlich und institutionell breit abgestützte, überörtlich abgestimmte Standortpolitik für Publikumsintensive Einrichtungen. An die planungspolitischen Entscheidungsträger/innen sollen Empfehlungen für stark verkehrserzeugende Konsum- und Freizeitanlagen formuliert werden.

Im Rahmen der ersten Phase A wurde zur Konzipierung eines Ansatzes ein Auftrag an ein Planungsbüro erteilt. Die in der Schweiz bekannten Ansätze im Umgang mit Publikumsintensiven Einrichtungen wurden untersucht und interdisziplinär diskutiert (Raumplanung, Gemeinden, Umwelt, Verkehr und Investoren). Im Mai 2003 lag ein theoretischer Arbeitsansatz vor („Instrument PE“).

Als publikumsintensiv werden hypothetisch Konsum-/Freizeitanlagen (ggf. in Kombination mit Dienstleistungen) bezeichnet, die mehr als 4'000 Personenbewegungen pro Tag (= 2'000 Besuche) aufweisen. Die Definition erfolgt über die ausgelöste Gesamtmobilität (mIV, öV, Fussgänger/Velo). Für die Beurteilung der möglichen Gesamtmobilität erweist sich sowohl für die Öffentlichkeit (Verkehrswirkung, Infrastrukturbelastung) als auch für die Investoren/innen (Kundenfrequenz) die Bezugsgrösse Personenbewegungen bei der Festlegung von PE-Gebieten als geeignet. In einer allfälligen grundeigentümergebundenen Umsetzung müsste aber aus Gründen der Machbarkeit von der zulässigen Anzahl von mIV-Fahrten abgegangen werden.

In der Phase B des Modellvorhabens wurde der in der Phase A erarbeitete Ansatz „Instrument PE“ und die Tauglichkeit des Schwellenwerts von 4'000 Personbewegungen pro Tag von vier Testregionen exemplarisch durchgespielt [Glattal, Knonaueramt, Stadt Zürich, Winterthur und Umgebung (RWU)].

3. Pilotareal Oberwinterthur

Das für die Testphase gewählte rund 48 ha grosse Pilotareal liegt zwischen Rümikerstrasse, Seenerstrasse, Ohrbühlstrasse, Ohrbühlwald, Hofackerstrasse und Hintermühlenstrasse. Der Schlussbericht der RWU-Arbeitsgruppe vom Mai 2004 hält zu Handen des Zwischenberichtes rGVK (regionales Gesamtverkehrskonzept) vom September 2004 zusammengefasst folgendes fest:

3.1 Positivplanung

Im Sinne einer Positivplanung sollen diejenigen Standorte bezeichnet werden, an denen eine Publikumsintensive Nutzung explizit zulässig ist. Die öffentliche Hand soll in der Lage und gewillt sein, an den bezeichneten Orten die erforderliche Infrastruktur zur Erschliessung bereitzustellen. Weiter sollen die zuständigen Behörden Gebiete bezeichnen, wo eine publikumsintensive Nutzung explizit ausgeschlossen wird. Die wichtigsten Beurteilungskriterien für die Positivplanung sind:

- Zentrenstruktur
- Erreichbarkeit mit sämtlichen Verkehrsmitteln
- Bestehende öV-Angebote und Potentiale
- Umweltbelastungen

3.2 Förderungsmassnahmen

Die Areale, in denen Publikumsintensive Einrichtungen erwünscht sind, sollen für Investoren/innen möglichst attraktiv sein. Zu dieser Attraktivitätssteigerung beitragen können folgende Förderungsmassnahmen:

- Sicherstellen der erforderlichen Erschliessung, planerisch und finanziell.
Zu diesem Zweck kann das Instrument des Erschliessungsplanes eingesetzt werden.
- Zusicherung einer bestimmten Erschliessungsqualität.
Zu diesem Zweck sollten verbindliche Fahrtenrechte angeboten werden können.
- Erleichterung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
Zu diesem Zweck sollten wesentliche, umweltrelevante Aspekte im Rahmen einer „strategischen UVP“ rechtsverbindlich geklärt werden können. Für kleinere Areale kommt auch die Ausarbeitung eines öffentlichen Gestaltungsplanes einschliesslich „normaler UVP“ in Frage. Dies würde es auch ermöglichen, für diese Areale eine angemessene städtebauliche Qualität - namentlich auch in den Aussenräumen - sicherzustellen.

Auf Grund der Umweltschutzanliegen und den Erschliessungsaufwendungen wird deutlich, dass Publikumsintensive Nutzungen gut in die Siedlungsstruktur und die Erschliessungsanlagen integriert werden müssen. Nur dies stellt sicher,

- dass Umweltbelastungen reduziert werden können (öV statt mIV)
- dass dank einer gewissen Konzentration auch Schutzmassnahmen möglich werden (z.B. Lärmschutz) und
- dass die Erschliessungsaufwendungen tragbar sind (Mehrfachnutzungen).

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage1:

„Welche Teile der Stadt Winterthur (Gebiete) sind für allfällige Publikumsintensive Einrichtungen überhaupt in die Abklärungen einbezogen worden?“

In der Testregion Winterthur und Umgebung wurde im Rahmen des Modellvorhabens „Standortpolitik für Publikumsintensive Einrichtungen“ nur das Pilotareal Oberwinterthur näher abgeklärt. Eine allfällige Bezeichnung derartiger Gebiete könnte im Rahmen der dafür vorgesehenen Richtpläne erfolgen.

Zur Frage 2:

„Liegen schon Resultate vor betreffend Ermittlungen der Verkehrskapazitäten, Fahrtenkontingente und Parkplatzkontingenten in diesen Gebieten?“

Für die Ausscheidung des exemplarischen Testgebietes Oberwinterthur wurde folgendes Vorgehen gewählt:

- Grobfestlegung Untersuchungsgebiet
- Abschätzung der Bewegungen und Fahrten im Gebiet
- Abschätzung der Mobilitätsreserven
- Festlegung des Perimeters aufgrund der Mobilitätsreserven

Verkehrskapazitäten

Das Strassennetz im Pilotareal ist mit gesamthaft 50'000 Fahrten/Tag belastet. Die Kapazität des Strassennetzes lässt derzeit 55'000 bis 66'000 Fahrten/Tag zu. Die heutige Auslastung ist demnach sehr hoch. Mit dem Bau der Entlastungsstrasse Oberwinterthur würde sich die Kapazität des Strassennetzes um rund 20'000 Fahrten/Tag erhöhen.

Fahrtenkontingente

Basierend auf der Leistungsfähigkeit des Knotens Sulzer-Allee / Seenerstrasse ist von einer **Beschränkung des Perimeters des PE-Eignungsgebietes auf ca. 30 ha** auszugehen. Die Mobilitätsnachfrage würde dann ca. 75'000 Bewegungen bzw. 18'500 mIV-Fahrten betragen. Dies bedeutet 0.25 Bewegungen pro m² anrechenbarer Landfläche und Tag (Voraussetzung: heutige BZO, Rahmenplan Oberwinterthur). Für ein Grundstück im Pilotareal mit einer Fläche von 5'000 m² entspricht dies folgenden „Mobilitätsrechten“ (Fahrtenkontingenten):

Total Bewegungen:	1'250 pro Tag
Davon:	
Öffentlicher Verkehr (40 %)	500 Bewegungen pro Tag
Motorisierter Individualverkehr (40 %)	320 Fahrten pro Tag
Langsamverkehr (20 %)	250 „Bewegungen“ pro Tag

Parkplatzkontingente

Die Ermittlung des Grenzbedarfs der Parkplätze erfolgte lediglich für das in der ersten Annahme bezeichnete Untersuchungsgebiet von 48 ha. Der Grenzbedarf wird gemäss Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs des Kantons Zürich für jede Zone getrennt eruiert. Eine erste Berechnung der Fahrtenzahl ging von einem Grenzbedarf von 11'510 Parkplätzen im (nicht reduzierten) Pilotareal aus.

Zur Frage 3:

„Welche Gebiete werden von der Stadt Winterthur den entsprechenden kantonalen Planungsträgern zur Festlegung als Gebiete mit Publikumsintensiven Einrichtungen vorgeschlagen werden?“

Die Stadt Winterthur hat den kantonalen Planungsträgern keine Gebiet zur Bezeichnung vorgeschlagen. Es wurde bis heute lediglich ein Modellvorhaben getestet, das vielleicht in einem späteren Zeitpunkt zur Bezeichnung von Gebieten für publikumsintensive Einrichtungen führt.

Zur Frage 4:

„Wann ist mit der definitiven Festlegung zu rechnen?“

Die Frage nach der definitiven Festlegung der PE-Gebiete ist eine politische Frage. Sie erfordert aller Voraussicht nach eine Rechtsgrundlage im kantonalen Planungs- und Baugesetz. Angesprochen und gefordert sind dabei alle Planungsebenen - von den Gemeinden bis zum Bund. Der Kanton steht hier aber, entsprechend seiner verfassungsmässigen Vorrangrolle bei der Raumplanung, bezüglich Inhalt und Vorgehen besonders in der Pflicht.

Gegenwärtig wird - nachdem die zweite Phase des Modellvorhabens abgeschlossen ist - im Steuerungsgremium der Schlussbericht zum Modellvorhaben verfasst, welcher als Teilprojekt in das rGVK integriert werden soll. Allfällige Handlungsempfehlungen an die Planungsträger/innen oder die Gesetzgeber/in werden in diesem Zusammenhang im Verlauf des Jahres 2005 diskutiert.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departementes Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder