

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Budgetpostulat betreffend Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen, eingereicht von den Gemeinderäten F. Helg (FDP), B. Meier (GLP) und M. Baumberger (CVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Budgetpostulat betreffend Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Budgetpostulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 9. März 2015 reichten die Gemeinderäte Felix Helg namens der FDP-Fraktion, Beat Meier namens der GLP/PP-Fraktion und Matthias Baumberger namens der CVP/EDU-Fraktion mit 20 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Budgetpostulat ein:

„Antrag:

Der Stadtrat wird eingeladen zu prüfen, welche Steuerungsinstrumente im Budget für die Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen geschaffen werden können, damit die bewilligten Beiträge des Bundes beansprucht werden können.

Begründung:

Der Bund leistet für Verkehrsinfrastrukturvorhaben finanzielle Beiträge über sogenannte Agglomerationsprogramme. Auch Winterthur ist an solchen Agglomerationsprogrammen mit wichtigen verkehrlichen Bauvorhaben beteiligt. Es handelt sich dabei um Projekte sowohl für den motorisierten Individualverkehr (z.B. Zentrumserweiterung Neuhegi-Grüze) als auch um solche für den Langsamverkehr (z.B. Velounterführung beim Hauptbahnhof). Aufgrund der finanziellen Lage der Stadt können nun aber nicht alle geplanten Massnahmen mit dem ursprünglich beabsichtigten Tempo projektiert werden. Deshalb droht die Gefahr, dass einzelne Projekte nicht rechtzeitig in ein Agglomerationsprogramm eingegeben werden können. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass früher eingereichte Projekte anderer Regionen berücksichtigt werden und die an sich zur Verfügung stehenden Gelder anderweitig ausgeschöpft sind. Dabei geht es um bedeutende Beträge, nämlich allein für Winterthur um Bundesanteile von Fr. 19,9 Mio. (Agglomerationsprogramm 1. Generation, 2011-2014, verlängert) und von Fr. 47,4 Mio. (Agglomerationsprogramm 2. Generation, 2015-2018). – Vgl. Antwort des Stadtrates auf die Schriftliche Anfrage 2014/60 betreffend Stand der Dinge bei den Agglomerationsprogrammen.

Deshalb ist eine gut durchdachte Priorisierung der Aufgaben im Departement Bau im Bereich der Projektierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben erforderlich. Um diese Priorisierung politisch zu steuern, sind im Budget entsprechende Instrumente zu vorzusehen, zum Beispiel Zielvorgaben, eine speziell auf diese Projekte zugeschnittene Planung, die der Gemeinderat steuern kann, oder andere geeignete Mittel. Die Steuerung soll sich namentlich auf die Anzahl und Art der Projekte für die Agglomerationsprogramme und den Zeithorizont der Projektierung beziehen.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Ein Budgetpostulat bildet die Aufforderung an den Stadtrat, eine Massnahme, die in seinem Zuständigkeitsbereich betreffend das Globalbudget oder den Bereich der Planung liegt, zu prüfen. Das vorliegende Budgetpostulat wurde am 9. März 2015 eingereicht und zielt somit auf eine Ergänzung des Voranschlags 2016. Der Stadtrat wird dabei aufgefordert, zu prüfen, welche Steuerungsinstrumente im Budget für die Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen geschaffen werden können, damit die bewilligten Beiträge des Bundes beansprucht werden können.

Dazu ist folgendes auszuführen:

1. Sinn und Zweck der Agglomerationsprogramme

Die Forderung der Postulanten nach einem Steuerungsinstrument für die Projekte der Agglomerationsprogramme ist für den Stadtrat grundsätzlich nachvollziehbar. Denn das Hauptziel des städtischen Gesamtverkehrskonzepts (sGVK), welches die Grundlage für das Agglomerationsprogramm der 2. Generation war, ist die langfristige Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Verkehrsnetzes sowie die Aufrechterhaltung der Wohn- und Lebensqualität. In dieser Zielsetzung besteht weitgehend Konsens, da sie im Interesse aller Menschen liegt, die in Winterthur leben, arbeiten oder sich als Besucherin resp. Besucher hier aufhalten.

Die Agglomerationsprogramme von Winterthur sehen für die Erreichung dieser Zielsetzung ein Bündel von Massnahmen in den Bereichen Raumplanung, Infrastrukturbauten, Mobilitätsmanagement, Verkehrsmanagement und Parkierung vor. Nur bei konsequenter Umsetzung all dieser Massnahmen kann das oben erwähnte Ziel erreicht werden. Berechtigt für Bundesbeiträge sind per Definition aber nur Infrastrukturbauten, da sie finanziell am meisten ins Gewicht fallen.

Es kann bei den Agglomerationsprogrammen also nicht darum gehen, einfach möglichst viele Gelder abzuholen (zudem muss beachtet werden, dass der grösste Kostenteil vom Kanton oder der Stadt zu tragen ist), sondern es geht darum, die angestrebte Wirkung zu erreichen. Deshalb muss in erster Linie über die Problemstellungen, die Projekte und deren Inhalt und nicht über die Agglomerationsgelder ohne Bezug zum Inhalt diskutiert werden.

2. Herausforderungen bei den Projekten der Agglomerationsprogramme

Der Stadtrat hat in der Antwort zur Schriftlichen Anfrage «Stand der Dinge bei den Agglomerationsprogrammen» (GGR-Nr. 2014/060) ausgeführt, aus welchem Grund ein Teil der Projekte aus den Agglomerationsprogrammen der 1. und 2. Generation nicht umgesetzt werden können.

2.1 Fehlende finanzielle und personelle Ressourcen

Der städtische Kostenbeitrag ist erstens nicht durchwegs gesichert (z.B. Aufwertung Lindenplatz) oder lässt nur einen kleineren Perimeter zu (z.B. Aufwertung Zürcherstrasse). Zweitens fehlen die personellen Ressourcen im Departement Bau, um diese Projekte in der Planungs- und Projektierungsphase voranzutreiben.

Auch mit einer Auslagerung der Planungs- und Projektierungsarbeiten kann die Situation nicht verbessert werden. Denn es werden heute schon die Arbeiten weitgehend an externe Planungsbüros vergeben. Es wird aber immer eine minimale stadtinterne Projektleitung

brauchen, um den administrativen und politischen Prozess festzulegen und durchzuführen, die Genehmigungen einzuholen, das Projektcontrolling und den Kontakt zur Bevölkerung sicherzustellen. Eine Auslagerung ist auch immer mit entsprechenden Kosten verbunden. Der Stadtrat wird zur Höhe dieser Kosten im Rahmen einer eingereichten Interpellation Stellung nehmen (GGR-Nr. 2015/016 Interpellation betr. Höhe von Projektierungskrediten).

2.2 Unterschiedliche Interessen

Ein weiterer schwieriger Punkt bei der Umsetzung der Agglomerationsprojekte ist, dass sie inhaltlich häufig umstritten sind. Es besteht zwar in der Regel ein Konsens über die übergeordneten Zielsetzungen wie beispielsweise für die bessere Erschliessung des regionalen Zentrumsgebiets Neuhegi-Grüze oder beim städtischen Gesamtverkehrskonzept (sGVK). Der Grosse Gemeinderat hat das sGVK ohne Gegenstimme zustimmend zur Kenntnis genommen. Wenn es aber dann um die konkreten Massnahmen und deren Priorisierung geht, treten naturgemäss unterschiedliche Interessen und Betroffenheiten auf (z.B. Zentrumsererschliessung Neuhegi-Grüze oder Aufwertung Lindenplatz).

Aktuell ist dies bei den Projekten Knoten Schloss Wülflingen (neue Lichtsignalanlage und Buswendemöglichkeit) und beim Betriebs- und Gestaltungskonzept Technikumstrasse zu beobachten. Bei beiden Projekten stehen hohe Beiträge aus dem Agglomerationsfonds in Aussicht. Doch einzelne Elemente sind so stark umstritten, dass der Prozess länger dauern wird. Ein Verzicht auf einzelne Elemente würde die angestrebte Wirkung beeinträchtigen, was wiederum Einfluss auf die Höhe der Beitragszusicherung des Bundes hätte.

2.3 Verkehrsprojekte sind «Gordische Knoten»

Befürworter und Gegner von Verkehrsprojekten haben oft sehr unterschiedliche und total abweichende Meinungen und Haltungen. Häufig bestehen sogar bei der Problembewertung widersprüchliche Ansichten. Solche «Gordische Knoten» bei Verkehrsprojekten sind nicht aussergewöhnlich und liegen zu grossen Teilen auch in der Natur der Sache. Denn Verkehrspolitik ist häufig von einer Denkart resp. von Überzeugen (Ideologie) geprägt und je nach Grundhaltung zur Mobilität stehen andere Vorlieben (Auto, ÖV, Velo) und somit auch andere Lösungsansätze im Vordergrund. Dies bedingt neben der üblichen technischen Bearbeitung der Projekte auch grosse Anstrengungen bei der verkehrspolitischen und kommunikativen Begleitung. Damit erhöht sich der zeitliche Aufwand bei der Projektbearbeitung. Müssen dann noch «Gordische Knoten» bei einem Verkehrsprojekt gelöst werden, verzögert dies die Projekte technisch, zeitlich, politisch usw. unter Umständen massiv. Sie sind dann schwierig realistisch zu priorisieren und zu terminieren und müssen fortlaufend neu bestimmt werden (rollende Planung). Wenn die Lösung nicht gelingt, besteht sogar die Gefahr, dass sie ganz blockieren.

3. Steuerung durch den Budgetprozess

Die Postulanten regen nun an, dass der Stadtrat prüft, welche Steuerungsinstrumente im Budget für die Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen geschaffen werden können. Damit sollen die bewilligten Beiträge des Bundes beansprucht werden können.

3.1 Inhalte, Entscheidungsträger/innen und Umfeld steuern mit

Die Agglomerationsprojekte über den Budgetprozess zu steuern, erachtet der Stadtrat als sehr schwierig. Denn die Auflistung der Projekte in der Finanzplanung sagt noch nicht viel über deren Inhalt aus. Doch genau der Inhalt ist, wie oben dargelegt, häufig der «Gordische Knoten» oder die grosse Herausforderung bei der Projektbearbeitung. Projekte werden einmal vom Entscheidungsgremium beschlossen und die Verwaltung geht an die Umsetzung. Im Verlaufe der Umsetzung können aber neue Diskussionen entstehen über Art und Weise der Umsetzung, dies aufgrund von wirtschaftlichen, technischen oder politischen Veränderungen.

3.2 Technikumstrasse als Beispiel

Die Technikumstrasse zwischen Holderplatz und Bahnhof ist in einem sehr schlechten Zustand. Sie muss saniert werden. Das Amt für Städtebau bündelte die Anliegen und erarbeitete ein Betriebs- und Gestaltungskonzept. Es stellen sich unter anderen folgende Fragen:

- Wie soll dieser Strassenabschnitt als ÖV-Hochleistungskorridor und Urban Boulevard gestaltet werden?
- Wo braucht es einen Spurausbau?
- Welche Verkehrsträger (Bus, Auto, Velo, zu Fussgehende) sind wie stark zu priorisieren bzw. welcher Raum wird ihnen zugestanden?
- Braucht es oberirdisch noch Parkplätze?

Der Stadtrat hat das Betriebs- und Gestaltungskonzept für die Technikumstrasse am 7. August 2013 zustimmend zur Kenntnis genommen. Am 22. September 2014 hat das Departement Bau die Bau- und Betriebskommission des Grossen Gemeinderates (BBK) und am 28. Oktober 2014 die Arbeitsgruppe Altstadt sowie im Nachgang Vertreter der Jungen Altstadt und der Markfahrenden darüber informiert. Die obenstehenden Fragen wurden an diesen Informationen von den Beteiligten intensiv und sehr unterschiedlich diskutiert bzw. beurteilt. Für den Stadtrat sind diese Diskussionen und der Dialog mit den Betroffenen wichtig. Dieser partizipative Prozess ist aber schwierig zu steuern.

Die Technikumstrasse ist eine überkommunale Strasse. Die Stadt Winterthur muss das Projekt ausarbeiten [§ 45 Abs. 1 Strassengesetz (StrG)]. Dafür leistet der Staat jährlich einen pauschalen Betrag (§ 46 Abs. 1 StrG). 2014 belief sich die Baupauschale auf 8,5 Millionen Franken und die Reserve des Fonds für den Bau des überkommunalen Strassennetzes am 31. Dezember 2014 auf 21,9 Millionen Franken. Nicht nur bei den Agglomerationsprogrammen können Beiträge «verloren» gehen, sondern auch die Baupauschale ist limitiert. Der Anspruch auf die Baupauschale entfällt nämlich, wenn im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr die Reservestellung von Winterthur das Dreifache des ihr zustehenden Betrags erreicht hat (§ 46 Abs. 4 StrG).

Die Finanzierung des Projektes für die Sanierung und Neugestaltung der Technikumstrasse ist somit weitgehend über das Agglomerationsprogramm und den Fonds für den Bau des überkommunalen Strassennetzes gesichert. Die Stadt muss nur die Kosten für die Anschlüsse an die kommunalen Strassen (z.B. Holderplatz, Neumarkt, Lagerhausstrasse und Turmhaldenstrasse) finanzieren. Dieser Betrag kann zum jetzigen Zeitpunkt realistischerweise noch nicht abgeschätzt werden. Erfahrungsgemäss liegt er zwischen 10 - 15 % der Gesamtkosten.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass weitergehende Steuerungsinstrumente im Rahmen des Budgetprozesses beim Projekt Technikumstrasse für eine verbindlichere Beanspruchung der Beiträge aus dem Agglomerationsprogramm keine Wirkung erzielen könnten. Dazu ist das Projekt zu vielschichtig. Dies gilt sinngemäss auch für die anderen Projekte des Agglomerationsprogramms. Der Stadtrat ist aber bereit, die Information zu den Projekten der Agglomerationsprogramme im Rahmen des Voranschlags 2016 auszubauen.

4. Voranschlag 2016 mit ergänzenden Informationen

Die sorgfältige und nachvollziehbare Planung und Steuerung der Investitionen erzeugt bereits heute einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Dieser Aufwand kann aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen nicht erhöht werden. Dem Stadtrat ist es aber ein sehr grosses Anliegen, den Grossen Gemeinderat frühzeitig und so transparent wie möglich zu informieren und in die Planung und Steuerung der Investitionen miteinzubeziehen. Er schlägt deshalb vor, im Budget 2016 den Anhang «Kontrolle der Investitionskredite» mit folgenden Angaben zu ergänzen:

Im Budget aufgeführte Projekte des Agglomerationsprogramms werden mit dem Zusatz (AP1 = Projekt des Agglomerationsprogramms 1 oder AP2 = Projekt des Agglomerationsprogramms 2) versehen. So ist für die Mitglieder des Grossen Gemeinderates ersichtlich, welche Projekte aus den Agglomerationsprogrammen im Budgetprozess aufgeführt sind.

Zudem wird das Departement Bau einmal jährlich die BBK über den Planungsstand der verschiedenen laufenden Projekte aus den Agglomerationsprogrammen informieren (Voraussichtlicher Inhalt: Stand der Planung, grober Inhalt inkl. verkehrstechnische Wirkung der Massnahme, Angaben zu den Kosten und zum Kostenteiler, Meilensteine und Reaktionen aus der Politik bzw. Bevölkerung).

Mit diesen Massnahmen ermöglicht der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat im Rahmen des Budgetprozesses einen besseren Überblick über die Projekte aus den Agglomerationsprogrammen. Eine weitergehende inhaltliche Steuerung der Projekte über den Budgetprozess erachtet der Stadtrat, wie oben ausgeführt, als zu aufwändig, zu wenig effektiv und nicht effizient. Wenn der Grosse Gemeinderat spezifische Verkehrsprojekte forcieren bzw. inhaltlich Einfluss nehmen will, stehen ihm z.B. über einen parlamentarischen Vorstoss effektivere Möglichkeiten zur Verfügung.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder