

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend den Strassenausbau im Tössertobel (Erschliessung Areal Gütli), eingereicht von R. Diener (Grüne/AL)

Am 24. Februar 2020 reichte Gemeinderat Reto Diener (Grüne/AL) folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Mit der Auflage vom 17. Januar gemäss §13 Strassengesetz sollen die beiden Quartierstrassen Tössertobel- und Gütlistrasse am Lindbergsüdhang zusätzlich mit Trottoirs und teils auch breiteren Fahrbahnen versehen werden. Dies würde zu erheblichen Eingriffen in das sensible Natur- und Landwirtschaftsgebiet im Tössertobel führen. Ein Areal, welches darüber hinaus eine grosse Bedeutung als Naherholungsgebiet für die städtische Bevölkerung hat. Ein allfälliger Strassenausbau muss auch in diesem Kontext beurteilt werden.»

Offenbar ist die vorliegende Planung das Resultat langjähriger Verhandlungen (u.a. bezüglich der Erschliessung), welche der Stadtrat mit den Anwohnern des Gütliareals (Quartierplanverfahren seit 2015/6) durchgeführt hat. Um abschätzen zu können, wie effektiv und sachlich notwendig/gerechtfertigt die aufgelegten Ausbauten sind, ist es unabdingbar zu wissen, welche Nutzungsplanung für das Areal Gütli mit den Eigentümern besprochen und (als Basis dieser nun vorliegenden erweiterten Erschliessung) vereinbart wurde. Die Unterlagen enthalten keinerlei Hinweise auf die zu erwartenden Verkehrsvolumina, die nach einer vollständigen Nutzung gemäss aktuellem Zonenplan zu erwarten sind. Eine solche Abschätzung wurde z.B. beim Ausbau des Lindberghospitals durchgeführt, u.a. um die Belastungen auf den Erschliessungsstrassen ermitteln zu können.»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Ausgangslage

Beim Baupolizeiamt wurde Mitte 2014 ein Baugesuch eingereicht. Es betraf ein unüberbautes Grundstück im Quartier Gütli im Tössertobel. Die Prüfung durch die städtischen Fachstellen ergab, dass das Baugrundstück ungenügend erschlossen ist. Das Bauvorhaben musste deshalb verweigert werden.

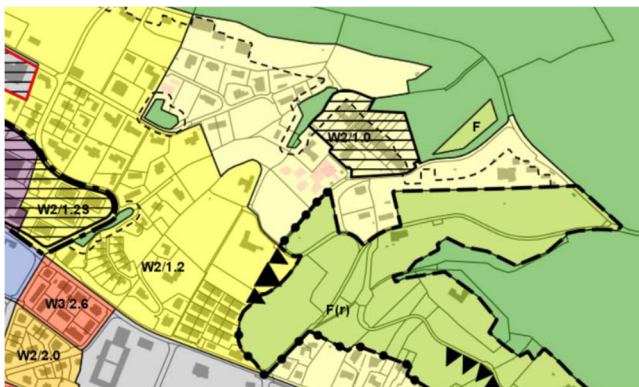


Abbildung: Zonenplan

Gemäss Zonenplan der Stadt Winterthur liegen viele Grundstücke im Tössertobel in der zweigeschossigen Wohnzone W2/1.2 bzw. W2/1.0. Gemäss Art. 55 der Bau- und Zonenordnung (BZO) sind in der Wohnzone W2/1.0 freistehende Gebäude im Charakter von Einfamilienhäusern zulässig. Die Überbauung Oberes Alpgut basiert auf einem privaten Gestaltungsplan (schwarz schraffiert), der von der Baudirektion Kanton Zürich am 26. Juni 2005 genehmigt wurde. Grundeigentümergebunden festgelegt ist ein Aussichtsschutz/Aussichtspunkt «Oberhalb Tössertobel» (schwarze Dreiecke). Beim Übergang zur regionalen Freihaltezone F(r) ist der empfindliche Siedlungsrand (schwarze Punkte) grundeigentümergebunden festgelegt. Gütlistrasse und Tössertobelstrasse sind mit (grosszügig) dimensionierten Baulinien (nicht aus Zonenplan ersichtlich) gesichert.

2. Ungenügende Erschliessung

Gemäss § 237 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) ist je nach Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten nach Zonenplan eine genügende Zugänglichkeit für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzerinnen und Benutzer sicherzustellen.¹ Der Regierungsrat erlässt über die Anforderungen sogenannte Normalien. Die kantonalen Zugangsnormalien² regeln unter anderem die technischen Anforderungen für Zufahrtswege, Zufahrtsstrassen, Erschliessungsstrassen und nutzungsorientierten Sammelstrassen und legen fest, um welche Zugangsart es sich handelt. Diese Festlegung erfolgt grundsätzlich nach dem voraussichtlichen Verkehrsaufkommen aufgrund der Nutzung durch die Wohneinheiten. Die Zufahrtsstrassen im Tössertobel sind gestützt auf die Zugangsnormalien ungenügend ausgebaut.

Neben diesen ungenügenden Erschliessungen für den motorisierten Verkehr und für den Fussverkehr müssen auch verschiedene Werke die Versorgung und die Entsorgung des Baugebietes sicherstellen.

3. Runder Tisch

Aufgrund des verweigerten Baugesuches hat das Amt für Städtebau 2015 einen Runden Tisch «Gütlistrasse» organisiert. Eingeladen wurden Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken, die an die Gütlistrasse angrenzen. Informiert wurde über die ungenügende Erschliessung sowie die beiden möglichen rechtlichen Vorgehensweisen (privatrechtliche Erschliessungslösung, Quartierplanverfahren).

4. Einleitung Quartierplanverfahren

Mit einem Quartierplan wird ein nicht oder nur teilweise erschlossenes Gebiet baureif gemacht. Der Quartierplan ermöglicht im erfassten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung und enthält die dafür nötigen Anordnungen (§ 123 Abs. 1 PBG) insbesondere für die erforderlichen Erschliessungsmassnahmen (Strassen und Wege, Kanalisation, Werkleitungen etc.). Das Verfahren wird auf Gesuch einer Eigentümerin resp. eines Eigentümers von Amtes wegen eingeleitet (§ 147 PBG). Nachdem eine privatrechtliche Erschliessungslösung nicht gefunden werden konnte, hat eine Eigentümerschaft das Gesuch gestellt, dass ein Quartierplanverfahren einzuleiten sei.

Die Einleitung eines Quartierplanverfahrens muss durch die Baudirektion Kanton Zürich genehmigt werden. Der Einleitungsbeschluss ist öffentlich bekannt zu machen und den Eigentümerinnen und Eigentümern im Bezugsgebiet (Perimeter Quartierplan) schriftlich mitzuteilen. Mit dem Rekurs gegen die Einleitung kann nur geltend gemacht werden, die Voraussetzungen zur Durchführung des Verfahrens fehlten. Vor der öffentlichen Bekanntmachung des Einleitungsbeschlusses wird eine Veranstaltung zur Information der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer durchgeführt.

¹ Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 (LS 700.1)

² Normalien über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien) vom 9. Dezember 1987 (LS 700.5)

Die Einleitung des Quartierplanverfahrens wurde vom kantonalen Amt für Raumentwicklung am 10. November 2015 genehmigt. Ende November wurden die Eigentümerinnen und Eigentümer über die Einleitung informiert und in Kenntnis gesetzt, dass am 8. Januar 2016 die Einleitung des Verfahrens amtlich publiziert wird. Es wurde kein Rekurs ergriffen.

Die Bau- und Betriebskommission des Grossen Gemeinderates wurde am 14. März 2016 über die Einleitung des Quartierplanverfahrens informiert.

Die Kosten eines Quartierplanverfahrens gehen zulasten der Quartierplangenossinnen und -genossen (Eigentümerinnen und Eigentümer). Das Amt für Städtebau führt treuhänderisch die Rechnung. Das Amt für Städtebau hat dafür ein entsprechendes Bilanzkonto eröffnet.

Das Gebiet des Quartierplans wurde wie folgt begrenzt (violette Linie):

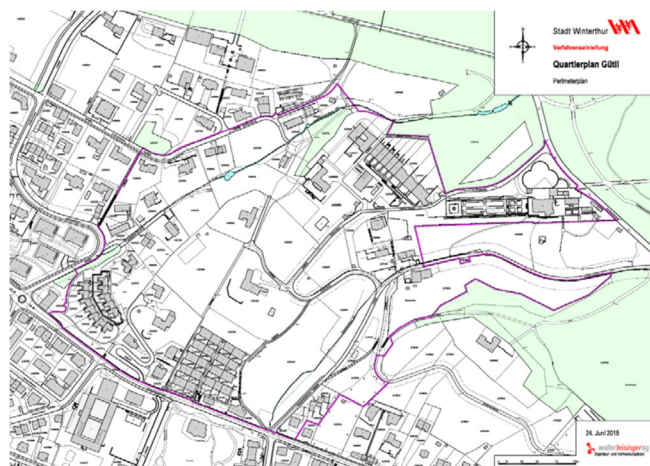


Abbildung: Perimeter Quartierplan (Bezugsgebiet)

5. Erarbeitung Quartierplan Gütli / Erschliessungsmassnahmen³

Neben den Erschliessungsanlagen im Bereich der noch nicht überbauten Teilgebiete werden auch Ergänzungen bei den bereits vorhandenen Anlagen notwendig. So sind einerseits der Ausbau der bestehenden (privaten) Strasse im Mockentobel samt der Ergänzung mittels Kehrsplatz und andererseits die Verbreiterung der Tössertobelstrasse samt Gehweg sowie der normgerechte Ausbau der privaten Gütlistrasse samt Fussgängerschutz notwendig. Diese normgerechten Ausbauten sind für die beabsichtigte Abtretung der Anlagen an die Stadt Winterthur zwingend.

Bezüglich Kanalisation und Gewässer sind die Erkenntnisse aus der Gefahrenkarte im Quartierplan soweit zu berücksichtigen, dass nicht direkt umgesetzte Massnahmen auch nachträglich realisiert werden können. In jenen Abschnitten, wo ohnehin Quartierplananlagen gebaut werden müssen, sind diese koordiniert zu erstellen. Auch bei der Kanalisation sind Anlagen für die neu zu erschliessenden Gebiete sowie Sanierungen respektive Neubauten für die Gebiete mit bestehenden Bebauungen notwendig.

Gemäss § 129 Abs. 1 PBG kann mit dem Quartierplan im dafür vorgeschriebenen Verfahren ein Gestaltungsplan festgesetzt werden. Der Grundsatzentscheid soll in der Regel bei privaten Gestaltungsplänen spätestens an der ersten Quartierplanversammlung getroffen werden, im Falle eines öffentlichen Gestaltungsplans durch den Stadtrat nach der Verfahrenseinleitung (gemäss § 129 Abs. 2 PBG).

³ Technischer Kurzbericht vom 21. Juni 2017

In seiner Genehmigung der Verfahrenseinleitung hat das kantonale Amt für Raumentwicklung darauf hingewiesen, dass aufgrund der einsehbaren Hanglage, der angrenzenden Freihaltezone beziehungsweise dem angrenzenden Erholungsgebiet, dem ehemaligen Villenquartier und den entsprechenden Inventarobjekten bei der Planung auf eine gute Einordnung der Bauten und Erschliessungsanlagen zu achten sei. Zur Sicherung der Siedlungsstrukturen wird auch die parallele Erarbeitung eines Gestaltungsplans empfohlen.

Im Rahmen des Quartierplanverfahrens wurden zusammen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern in mehreren bilateralen Gesprächen die Möglichkeiten eines öffentlichen Gestaltungsplans erörtert. Letztlich fordert auch das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in Gebieten mit Erhaltungsziel «a» die Erarbeitung eines Gestaltungsplans.

Am 12. Juli 2017 (SR.17.622-1) hat der Stadtrat unter anderem den obgenannten Stand der Erschliessungsmassnahmen zur Kenntnis genommen. Das Amt für Städtebau wurde beauftragt, die Vorprüfung für den Quartierplan Gütli durch die Baudirektion einzuholen.

6. Mitwirkung und Planaufgabe nach Strassengesetz (StrG)⁴

Das Amt für Raumentwicklung hält im Rahmen der Vorprüfung fest, dass für die Strassenausbauten ausserhalb der Bauzone die Mitwirkung der Bevölkerung und die Planaufgabe nach Strassengesetz notwendig ist.

6.1 Mitwirkung nach §13 StrG

Die Projekte sind der Bevölkerung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die Stellungnahmen zum Projekt sind Einwendungen. Über die Einwendungen ist ein Bericht zu verfassen, der durch die Stadt öffentlich aufgelegt wird. Im Bericht wird festgehalten, ob die Einwendung für die weitere Projektierung berücksichtigt, teilweise berücksichtigt oder nicht berücksichtigt wird. Der Einwenderin respektive dem Einwender steht kein Rechtsmittel gegen den Bericht zu den Einwendungen zur Verfügung.

6.2 Öffentliche Planaufgabe nach § 16ff StrG

Die Projekte sind vor der Festsetzung durch den Stadtrat während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Innerhalb der Auflagefrist kann gegen das Projekt Einsprache erhoben werden. Mit der Einsprache können alle Mängel des Projektes geltend gemacht werden. Über die Einsprache wird mit der Festsetzung entschieden. Die Einsprecherin respektive dem Einsprecher steht ein Rechtsmittel gegen den Festsetzungsentscheid zur Verfügung.

7. Stand Mitwirkungsverfahren nach StrG

Der Stadtrat hat am 27. November 2019 (SR.19.846-1) das Auflageprojekt für den Ausbau der Strasse und Neubau des Trottoirs zustimmend zur Kenntnis genommen und das Tiefbauamt beauftragt, das Mitwirkungsverfahren nach § 13 Strassengesetz (StrG) mit einer öffentlichen Auflage durchzuführen. Die angrenzenden Eigentümerinnen und Eigentümer sowie massgebende Verbände wurden schriftlich über die Planaufgabe informiert. Der Start des Mitwirkungsverfahrens wurde zudem mit einer Medienmitteilung am 17. Januar 2020 begleitet. Innert der Auflagefrist von 30 Tagen wurden elf Einwendungen eingereicht. Davon kamen vier von Verbänden und Organisationen, eine von einer politischen Partei und sechs von Privaten.

8. Neue Verkehrserschliessungsverordnung (VERV)

Der Regierungsrat hat eine neue Verkehrserschliessungsverordnung (VERV) erlassen⁵. Am 20. April 2020 hat der Kantonsrat diese Verordnung genehmigt. Sie ist am 1. Juni 2020 in Kraft getreten.

Die VERV ersetzt die bisherigen kantonalen Erlasse Strassenabstandsverordnung, Verkehrssicherheitsverordnung und die Zugangsnormalien (vgl. Kapitel 2). Bei der VERV handelt sich um

⁴ Strassengesetz (StrG) vom 27. September 1981 (LS 722.1)

⁵ RRB Nr. 2019-0393 vom 17. April 2019

einen technischen Erlass mit Bestimmungen und Normalien. Sie ist von grosser praktischer Bedeutung für den vorliegenden Quartierplan Gütli. Sie gibt unter anderem vor, wie die Strassen der Feinerschliessung dimensioniert sein müssen (Fahrbahnbreiten, Radien etc.), damit sie als hinreichend ausgebaut und verkehrssicher gelten können. Deshalb hält das Amt für Raumentwicklung fest, dass die Vorgaben der VErV für die Eigentümerinnen und Eigentümer sowohl im Baubewilligungsverfahren wie auch im Quartierplanverfahren massgebend sind⁶.

Das Amt für Städtebau und das Tiefbauamt werden mit dem beauftragten Quartierplanbüro die Anwendung der VErV auf die geplanten Erschliessungsmassnahmen im Quartierplan Gütli sorgfältig prüfen und Anpassungen vornehmen, wo dies nötig ist. Der Stadtrat wird dann darüber entscheiden, ob das Verfahren nach § 13 StrG zum Strassenausbau im Tössertobel, welches den Fragen zu dieser Schriftlichen Anfrage zugrunde liegt, weitergeführt oder aufgrund von Anpassungen aufgrund der neuen VErV wiederholt werden muss.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Welche rechtsgültigen und zwingenden Normalien erfordern - trotz neu geplanter Tempo 30 Zonierung - den gegenüber heute deutlichen Ausbau der beiden Quartierstrassen?»

Die technischen Anforderungen an Zufahrtsstrassen in den kantonalen Zugangsnormalien⁷ erfordern grundsätzlich den Ausbau der Strasse und den Neubau des Trottoirs im Gebiet des Quartierplans Gütli. Auf den 1. Juni 2020 ist die neue Verkehrserschliessungsverordnung (VErV)⁸ in Kraft getreten. Die Zugangsnormalien wurden auf diesen Zeitpunkt aufgehoben. Aufgrund dieser neuen gesetzlichen Bestimmungen überprüfen das Amt für Städtebau, das Tiefbauamt und das Quartierplanbüro die geplanten Erschliessungsmassnahmen sorgfältig und nehmen Anpassungen vor, wo dies nötig ist.

Zur Frage 2:

«Wurde eine Signalisation mit einer Begegnungszone in Betracht gezogen? Wenn ja, mit welchem Resultat? Wenn nein, warum nicht? Wäre das nicht die mit Abstand kostengünstigste Massnahme?»

Die geplanten Erschliessungsmassnahmen wurden aufgrund der Forderung des Amts für Raumentwicklung in der Vorprüfung zur Mitwirkung der Bevölkerung öffentlich aufgelegt. Total elf Einwendungen wurden beim Tiefbauamt eingereicht. Dabei sind auch Einwendungen, welche ebenfalls das Prüfen eines reduzierten und kostengünstigeren Ausbaus fordern. Die Einwendungen werden durch das Tiefbauamt, das Amt für Städtebau und das Quartierplanbüro geprüft. Der Stadtrat wird aufgrund der Ergebnisse aus der Überprüfung der geplanten Erschliessungsmassnahmen wegen der neuen VErV (vgl. Antwort zur Frage 1) entscheiden, ob das Verfahren weitergeführt oder wiederholt werden muss.

Zur Frage 3:

«Welches sind die heutigen Verkehrsvolumen, die auf diesen beiden Quartierstrassen (Abschnitte gemäss Auflage vom 17.1.20) ermittelt wurden?»

⁶ Broschüre Raumentwicklung aktuell; Schwerpunkt: Neue Verkehrserschliessungsverordnung 1/2020

⁷ Normalien über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien) vom 9. Dezember 1987 (LS 700.5)

⁸ RRB-Nr. 2019-0393 vom 17. April 2019

Es gibt keine Erhebungen. Es handelt sich um Zufahrtsstrassen mit geringem Verkehrsaufkommen, weil viele Grundstücke im Quartierplangebiet noch nicht überbaut sind oder unternutzt sind. Die genügende Zugänglichkeit richtet sich ab 1. Juni 2020 nach der neuen VErV.

Zur Frage 4:

«Welche (gegenüber heute) zusätzlichen Verkehrsvolumina (Tagesquerschnitt und Spitzenzeiten) sind durch den weiteren Ausbau im Areal Gütli zu erwarten?»

In erster Linie sind die prognostizierten rund 100 zusätzlichen Wohneinheiten für den Ausbau der Strasse und den Neubau des Trottoirs massgebend.

Zur Frage 5:

«Eine direkte Fussgängerschliessung in das Areal Gütli von der Rychenbergstrasse her besteht bereits über den unteren Reutlingerweg. Ein weiterer wäre auch über das Mockentobel (allenfalls gar barrierefrei) möglich. Wurde das geprüft? Wenn ja, mit welchem Resultat? Wenn nein, weshalb nicht?»

Dieses Anliegen wird aufgrund der neuen VErV und im Rahmen des laufenden Einwendungsverfahrens geprüft.

Zur Frage 6:

«Wie stellt sich der Stadtrat zur Abwägung gegen Eingriffe in ein hochsensibles Natur- und Freiraum-Areal? Gemäss diversen laufenden Planungen sollen die Areale entlang den Rändern der Stadtwälder als Natur- und Freiraumbiete künftig noch mehr Bedeutung erlangen. Wie rechtfertigen sich unter diesem Gesichtspunkt die geplanten, erheblichen Strassen- und Trottoirbauten?»

Wie in Kapitel 1 «Ausgangslage» dargelegt, ist sich der Stadtrat des sensiblen Baugebietes sehr bewusst. Neben den entsprechenden Festlegungen in der Bau- und Zonenordnung sind auch umwelt- und gewässerschutzrechtliche Vorgaben im Rahmen des Quartierplanverfahrens zu berücksichtigen. Dies ist letztlich auch im Sinne des Langfristziels des Stadtrates für einen lebendigen Stadtraum mit starken Quartierzentren und attraktiven Grün- und Freiräumen (Legislaturprogramm 2018 bis 2022, Handlungsfeld «Urbanität und Lebensqualität»). Die landschaftlichen Qualitäten zusätzlich mit einem Gestaltungsplan im Kerngebiet des Quartierplans zu sichern, ist weiterhin eine Option.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon