

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Evaluation ÖV Winterthur 2050, eingereicht von den Gemeinderäten/innen S. Gygax-Matter (GLP), A. Steiner (Grüne), B. Zäch (SP), M. Bänninger (EVP) und F. Heer (Grüne/AL)

Antrag:

Die Frist für Bericht und Antrag zur Motion betreffend Evaluation ÖV Winterthur 2050 wird um ein Jahr bis 27. August 2021 erstreckt, um in dieser Zeit mit dem ZVV die Projektorganisation und Finanzierung der Evaluation ÖV Winterthur 2050 – in Abstimmung mit der räumlichen Entwicklungsperspektive «Winterthur 2040» – verbindlich zu klären.

Bericht:

Am 4. November 2019 reichten Gemeinderätin Silvia Gygax-Matter (GLP), Gemeinderätin Annetta Steiner (GLP), Gemeinderat Benedikt Zäch (SP), Gemeinderat Michael Bänninger (EVP) und Gemeinderat Florian Heer (Grüne/AL) mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 20. Januar 2020 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat einen Kreditantrag für die Evaluation des öffentlichen Hochleistungs-Verkehrssystems ab 2050 für Stadt und Agglomeration Winterthur vorzulegen. Dabei sollen in einer planerischen Auslegeordnung mit plausibilisierbaren Varianten ÖV-Systeme (Stadtbahn/S-Bahn, Strassenbahn, Tram, Bus) vertieft geprüft werden.»

Begründung

Ein zukunftsorientiertes und leistungsfähiges Verkehrssystem in einem zunehmend verdichteten Stadtraum beansprucht vom Beginn der Planung bis zur Umsetzung rund 25 bis 35 Jahre (siehe Glattalbahn, Limmattalbahn etc.). Die Stadt Winterthur wächst stärker als im sGVK prognostiziert und es ist höchste Zeit, die vielen Ideen und Projekte, welche in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten diskutiert wurden, auszuwerten und sich verbindlich auf eine verkehrspolitische ÖV-Stossrichtung nach 2030 festzulegen. Je nach Lösungsansatz hat es einen unterschiedlichen Einfluss auf die Gestaltung grosser anstehender Planvorhaben (Hauptbahnhof, Gleiskorridor SBB, allgemeine Verkehrserschliessung Innenstadt, Überwerfungen Brüttenertunnel etc.). Deshalb sollten heutige Bauprojekte jederzeit aufwärtskompatibel zu den Verkehrsträgern der Zukunft sein.

Gerade die aktuellen Planungen des Brüttenertunnels und der Autobahnausbau auf 3 Spuren streichen die Wichtigkeit hervor, dass Winterthur den Fächer für Varianten aufmacht, wie der schienengebundene Verkehr in Zukunft gestaltet sein soll. Dabei gilt es, den Nah- und Binnenverkehr gut mit der Planung des Fernverkehrs (Güter und Personen) abzustimmen.

Der Hauptbahnhof Winterthur zählt heute täglich 120 000 ein-, aus- und umsteigende Personen. Bis ins Jahr 2050 rechnet man mit 180 000 Reisenden. Diese Fokussierungen auf den Hauptbahnhof ist eine Herausforderung und es sind Entflechtungen zu prüfen sowie die innerstädtische Feinverteilungen zu klären. Die Diskussion soll nicht nur beinhalten, ob zukünftige Gleise oberhalb oder unterhalb des Hauptbahnhofes durchführen müssten, sondern allenfalls auch um Winterthur herum.

Im sGVK wurde im Kapitel 8.1 das ÖV-System für den Planungshorizont 2030 auf Busse ausgerichtet. Im sGVK wird ebenfalls festgehalten, dass eine Konzentration auf die Weiterentwicklung des Bus-Systems bis ins Jahr 2030 nicht bedeutet, dass danach kein Tram mehr realisiert werden kann; ein schienenbasiertes ÖV-System, ob als

Tram oder Stadtbahn unter Nutzung und Ergänzung vorhandener Schienenstränge, ist zukunftstauglich. Die ÖV-Hochleistungskorridore könnten allenfalls einen Vorläufer-Betrieb darstellen.

Ein langfristiger und koordinierter Blick auf das Verkehrssystem in Winterthur ab 2030 liefert die Basis für Absprachen und Planungen mit Region, Kanton sowie Bund und die entsprechenden Richtplaneinträge. Zudem richten sich in Zukunft sämtliche grösseren Bauprojekte nach dem Gesamtkonzept und stadträumliche Entwicklung baut darauf auf.

Für die Ausarbeitung der «Räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» ist es wichtig, zuerst die realisierbaren ÖV-Systeme der Zukunft zu kennen».

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Notwendigkeit eines Hochleistungssystems für den ÖV in Winterthur ist unbestritten. Die Umsetzung eines Projektes und der Bau eines Hochleistungssystems sind aber erst sehr langfristig eine Option. Deshalb ist es wichtig, vorausschauend und umfassend – über einen ganzen Planungs- und Umsetzungszeitraum eines neuen Transportsystems hinaus – die möglichen Entwicklungen in den nächsten 25 Jahren zu prüfen und zu entscheiden, wann und wie die umfangreiche Planung anzugehen ist.

Die aktuelle Angebotsstrategie von Stadtbus Winterthur wurde dem GGR und der Öffentlichkeit im Januar 2020 vorgestellt und zeigt keinen unmittelbaren Handlungsbedarf auf. Das ausgebaut Bussystem kann auch die für 2045/50 prognostizierte Nachfrage bewältigen. Diese Planungen beinhalten dabei nicht nur die zu erwartende Nachfrage je Stadtteil (Trend- und Zielszenario bei Umsetzung höhere Modalsplit Zielwerte), sondern zeigen, wie auf dem ÖV-Feinverteilernetz auch langfristig (2045/50) die erforderlichen Kapazitäten bereitgestellt werden können. Allerdings zeigt die Strategie auch, dass nach 2045/2050 auf einzelnen Korridoren nur noch geringe Reservekapazitäten verfügbar sind.

Betreffend Planungshoheit und -kompetenz ist massgeblich, dass die strategische und finanzielle ÖV-Planung im Kanton Zürich gemäss kantonalem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) grundsätzlich eine kantonale Aufgabe ist. Die Finanzierung der langfristigen Angebotsplanung – soweit sie wirtschaftlich berechtigt ist – ist somit Sache des Kantons. Die Vorgaben, die Stossrichtung und der zeitliche Ablauf werden durch den Kanton festgelegt. Stadtbus Winterthur hat für die Jahre 2020 und 2021 für eine erste Studie Mittel im Umfang von

200 000 Franken in Budget und Finanzplan eingestellt. Aufgrund der Corona-Pandemie fällt dieser Betrag unter das mit dem ZVV vereinbarte Sparpaket und es muss mit einer Verschiebung dieser Planung gerechnet werden.

Ein neues Hochleistungssystem im Sinne eines Systemwechsels im öffentlichen Verkehr ist aus heutiger Perspektive frühestens ab 2060 notwendig. Die dabei massgeblich bestimmenden Faktoren sind das Wachstum der Stadt und damit die Entwicklung der lokalen Nachfrage, die Umsetzung der S-Bahn 2G und damit die Entwicklung der regionalen Nachfrage, die technischen Entwicklungen und die gesetzlichen Rahmenbedingungen (Modalsplit Ziele), welche langfristig zu einer Zu- oder Abnahme des Verkehrs führen können.

2. Verkehrssysteme

Für eine Untersuchung kommen im Rahmen der Motion folgende Verkehrssysteme in Frage:

Schienegebundene Stadtbahn-Systeme auf Bahnnetz

- Stadtbahn auf dem SBB-Netz

Schienegebundene Stadtbahn-Systeme ausserhalb Bahnnetz

- Tram
- U-Bahn
- Hochbahn

Strassengebundene ÖV-Systeme

- BRT-Bussystem (Bus-Rapid-Transit)

Schienegebundene Stadtbahn-Systeme auf Bahnnetz

Bezüglich der langfristigen Verfügbarkeit der bestehenden Gleiskorridore ist entscheidend, dass die Gleisanlagen der SBB im Raum Winterthur durch den S-Bahn-, Fern- und Güterverkehr heute und auch in den Planungshorizonten 2035 und 2045/50 vollständig belegt sein werden. Massgebend ist die Umsetzung der mittel- und langfristig wirkenden Angebots- und Bahninfrastrukturprojekte S-Bahn 2G und STEP 2035. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung dieser Projekte keine substantiellen Kapazitätsreserven für weitere Angebote ermöglicht.

Die Stadt Winterthur ist mit verschiedenen Partnern bereits bei diversen langfristigen Planungen aktiv involviert (Brüttenertunnel, Entwicklungsplanung HB, Querung Grüze, Bahnhof Grüze Nord, Projekt S-Bahn 2G), wobei die Stadt betreffend Angebot und Infrastruktur eine möglichst umfassende Verbesserung anstrebt. Eine Verwendung der bestehenden Schieneninfrastrukturen für ein neues städtisches Verteilersystem ist unter diesen Prämissen aber nicht möglich und ist planerisch deshalb nicht weiter zu verfolgen. Ein neues System auf den bestehenden Gleiskorridoren ist somit nicht Bestandteil der Evaluation.

Schienegebundene Stadtbahnssysteme ausserhalb Bahnnetz

Diese Systeme zeichnen sich durch eine hohe Leistungsfähigkeit, Betriebssicherheit und eine Vielzahl von Qualitätsmerkmalen, aber auch durch einen hohen Initialaufwand und dauerhaft hohe Betriebskosten aus. Insbesondere aufgrund des hohen Finanzierungsaufwands sind der Nachweis einer ausreichenden Zweckmässigkeit (Kosten-/Nutzen-Relationen) schwierig und in der Folge eine politische Akzeptanz schwerlich zu erreichen. Unabhängig der Zweckmässigkeit ist in Winterthur mit den engen Strassen auch die technische Machbarkeit unbedingt zu prüfen.

Strassengebundene ÖV-Systeme

Mit entsprechenden Massnahmen kann das bestehende Bussystem mit grossen Gefässen (Doppelgelenkbusse wie in verschiedenen CH-Städten im Einsatz), dichtem Takt und umfangreicher Bevorzugung zu einem Hochleistungssystem (BRT) entwickelt werden. Es gibt zahlreiche Städte (z.B. Istanbul, Nantes, Curitiba, Bogota), bei denen um Dimensionen grössere Verkehrsnachfragen als in Winterthur mit Bussystemen bewältigt werden.

3. Zu untersuchende Korridore

Im Rahmen einer Evaluation sind die zu untersuchenden Korridore festzulegen. Ausgehend von der heutigen und der erwarteten Nachfrage (gemäss Stadtbus-Angebotsstrategie Januar 2020) stehen folgende Korridore im Fokus:

Nachfragestärkste Korridore	Nachfrage 2018 pro Std. und Richtung	Nachfrage 2045 pro Std. und Richtung	Reservekapazität gemäss Angebotsstrategie
Tösstalstrasse - HB	1400	2900	knapp
Zürcherstrasse - HB	900	2100	knapp
Wülflingerstrasse - HB	800	1700	knapp
St. Gallerstrasse - HB	700	1700	gut
Römerstrasse - HB	600	1300	knapp

Im Jahr 2011 wurden verschiedene Korridore und Varianten für eine Stadtbahnstrategie für Winterthur durch den ZVV untersucht. Dabei wurden die Korridore Zürcher-, Wülflinger-, Tösstal- und St. Gallerstrasse grundsätzlich als «tramwürdig» beurteilt, wobei die beiden Korridore Seen und Wülflingen in ihrer Wirksamkeit in der Studie deutlich besser als die anderen beurteilt wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass diesen beiden Korridoren bei der Planung und der Umsetzung besondere Beachtung zu kommt.

Angesichts der umfangreichen Reservekapazitäten beim Busangebot kann auf die Untersuchung des Korridors St. Gallerstrasse - Grüze verzichtet werden.

4. Zeitliche Abhängigkeiten

Für die Planung, Genehmigung, Finanzierung und Umsetzung einer umfangreichen neuen Verkehrsinfrastruktur ist von einem Zeitbedarf von mindestens 25 Jahren für die ersten Korridore auszugehen. Dieser grosse Zeitbedarf resultiert aus den engen Strassenverhältnissen in Winterthur und den sich daraus ergebenden äusserst anspruchsvollen Planungs-, Bewilligungs- und Enteignungsverfahren sowie Bauprozessen. Damit wird ersichtlich, dass die Nachfrage im ÖV mindestens die nächsten 25 Jahre mit einem Bussystem zu bewältigen sein wird; dieses wird aber sinnvollerweise schrittweise weiterzuentwickeln sein.

5. Politische Voraussetzungen

Der Fokus für ein «zukunftsorientiertes und leistungsfähiges Verkehrssystem» (Motion/Be-gründung) liegt nur zu einem Teil in der System- und Fahrzeugtechnologie. In Winterthur wird die Herausforderung in folgenden Bereichen liegen:

- Wertschätzung des ÖV mit seiner grossen Leistungsfähigkeit im Spannungsfeld zur Begrenztheit des bestehenden Strassenraums, damit der ÖV auch künftig wirtschaftliches Rückgrat der Stadt im Bereich Mobilität bilden kann.
- Umgang mit den beschränkt verfügbaren Ressourcen, insbesondere der Bereitstellung notwendiger Planungs-Ressourcen bei der Verkehrsplanung.
- Zielgerichtete Ausgestaltung der Entscheidungs- und Planungsprozesse und konsequente Ausrichtung auf die verkehrspolitische Stossrichtung im ÖV.

6. Organisation und Vorgehen

Eine umfassende Evaluation tangiert nicht nur den öffentlichen Verkehr, sondern hat massive Auswirkungen auf die Raumplanung, den gesamten Strassenverkehr, die Werkleitungen usw. Diesem Umstand kommt bei der Projektorganisation durch enge Koordination mit anderen Planungen insbesondere im Rahmen der räumlichen Entwicklungsperspektive «Winterthur 2040» grosse Bedeutung zu. Die laufenden Grossprojekte im Bereich Verkehr (Brüttenertunnel, Ausbau A1, Querung Grüze, Bahnhof Grüze Nord etc.) werden dadurch aber nicht verzögert

Erste Gespräche mit kantonalen Stellen lassen die Machbarkeit einer gemeinsamen Studie nicht vor den Jahren 2022/23 erwarten. Die vorsondierenden Gespräche und Abklärungen wurden noch vor der Corona-Pandemie geführt und sind infolge deren Auswirkungen Gegenstand weiterer Prüfungen. Der Stadtrat erachtet ein gemeinsames, verbindlich geregeltes Vorgehen mit dem Kanton jedoch als unabdingbare Voraussetzung für eine hohe Akzeptanz und eine angemessene Finanzierung durch den Kanton.

Organisatorisch soll die Projektleitung für diese Evaluation bei Stadtbus Winterthur liegen, mit enger Zusammenarbeit mit den städtischen Stellen Tiefbau und Städtebau sowie dem ZVV, der kantonalen Raumplanung und dem Amt für Verkehr. Ein Projektausschuss (Mitglieder des Stadtrats und kantonalen Behörden) soll die Einbindung aller Entscheidungsgremien sicherstellen.

7. Ablauf der Evaluation und Kosten

- Grobuntersuchung und Systemwahl; Wirtschaftlichkeit
- Zweckmässigkeit und Machbarkeitsprüfung der einzelnen Korridore
- Verkehrskonzept und Leistungsfähigkeit aller Verkehrsteilnehmer
- Gestaltungskonzept
- Kommunikation

Die Kosten der Grobuntersuchung und der Systemwahl inkl. Wirtschaftlichkeitsrechnung belaufen sich auf schätzungsweise 200 000 Franken.

Für die Prüfung der Zweckmässigkeit und der Machbarkeit muss in einer Vorstudie mit rund 50 000 Franken pro Kilometer gerechnet werden. Dies entspricht den Kosten für eine vergleichbare Vorstudie der tendenziell weniger komplexen zweiten Etappe der Glattalbahn. Zudem muss eine Reserve von 20 % berücksichtigt werden.

Weiter werden im Umfang von 500 000 Franken Studien für die Gestaltung, ein Verkehrskonzept für den MIV und die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der anderen Verkehrsteilnehmenden notwendig.

Der Umfang des Projektes bedingt eine Unterstützung der Projektleitung während rund zwei Jahren. Der Einbezug der Bevölkerung und die Kommunikation müssen mit 50 000 Franken veranschlagt werden.

Insgesamt ist somit bereits für die Evaluation ÖV Winterthur 2050 mit Kosten von 2 200 000 Franken zu rechnen.

8. Finanzierung und Termine

Die Kosten wurden mit denjenigen der letzten Bauprojekte von VBG und VBZ plausibilisiert. Es liegt aber keine Richtofferte vor. Die bei Stadtbus Winterthur eingestellten Mittel von 200 000 Franken reichen für eine umfassende Evaluation in Varianten und Szenarien der vier Korridore im Sinne der Motion keineswegs aus. Im Weiteren sind personelle Ressourcen beim Tiefbau vorzusehen; es wird mit einer zusätzlichen Stelle während zwei Jahren gerechnet. Da

es sich bei vorliegend beabsichtigter Evaluation/Planung um eine kantonale Aufgabe handelt, ist die Finanzierung durch den Kanton anzustreben. Die Kosten sind im Finanzplan des Kantons nicht eingestellt.

In Anbetracht erwarteter Ergebnisse aus bereits laufenden oder beabsichtigten Planungen auf Ebene Kanton und Stadt (S-Bahn 2G 1. Etappe 2035, HB-Entwicklung, Angebotsstrategie 2024/25 etc.) ist ein Planungsstart ab 2022 sinnvoll. Ziel ist, Ende 2023 eine Evaluation vorliegend zu haben, die ab 2024 in die zu überarbeitende Strategie von Stadtbus Winterthur eingebaut werden kann.

9. Zusammenfassung und Antrag

Die Evaluation eines Hochleistungssystems ist unbestritten. Die Umsetzung eines Hochleistungssystems (unabhängig ob Tram, BRT-Bussystem, U-Bahn oder Hochbahn usw.) benötigt dann eine langfristig gesicherte Priorisierung (Unterstützung, Ressourcen und Finanzen) gegenüber konkurrierenden Interessen. Neben U-Bahn, Tram oder Hochbahn könnte in Winterthur auch ein BRT-Bussystem den Bedürfnissen der Stadt Rechnung tragen. Das BRT-Bussystem könnte relativ rasch umgesetzt werden und dabei einen Vorläuferbetrieb für ein anderes Verkehrssystem bilden.

Für einen Systementscheid samt Wirtschaftlichkeitsbetrachtung belaufen sich die Kosten auf 200 000 Franken, für die in der Folge aber wesentlichen Studien betreffend Zweckmässigkeit und Machbarkeit sowie Verkehrskonzept ist mit 2 Millionen Franken zu rechnen. Für die Evaluation/Planung eines Hochleistungssystems ist im Grundsatz der Kanton zuständig, der auch massgeblich für die Finanzierung aufkommen müsste. Eine verbindlich geregelte Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der Stadt für das Projekt und die Finanzierung ist unabdingbare Voraussetzung für eine breite Akzeptanz der Resultate einer Evaluation und die nächsten Planungsschritte. Die Evaluation ÖV Winterthur 2050 in eigener Regie und ohne Weiteres vollumfänglich zu Lasten der Stadt vorzunehmen, ist aus planerischer Sicht überhaupt nicht zielführend und aus finanzpolitischer Sicht – gerade und insbesondere in heutiger Situation – absolut nicht vertretbar.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Stadtrat eine Fristerstreckung für Bericht und Antrag zur Motion Evaluation ÖV Winterthur 2050 um ein Jahr bis 27. August 2021, um in dieser Zeit mit dem ZVV die Projektorganisation und Finanzierung der Evaluation ÖV Winterthur 2050 verbindlich zu klären. Ohne diese notwendige Grundlage ist keine sinnvolle Berichterstattung und Antragstellung möglich.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon