

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Verpflichtungskredit der Erfolgsrechnung von Fr. 480'000.-- für die Ausarbeitung der «Räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040»

Antrag:

Für die Ausarbeitung der «Räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» wird zu Lasten der Erfolgsrechnung ein Verpflichtungskredit von Fr. 480'000.-- Projektkostenstelle 930006 bewilligt.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Mit der «Räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» wird eine kohärente langfristige Entwicklungsstrategie erarbeitet, welche die gesamte Stadt und die relevanten raumwirksamen Themen beinhaltet.

Das Vorgehen ist in zwei Phasen gegliedert. In Phase 1 wurde eine Testplanung mit zwei interdisziplinären Teams durchgeführt. Mit Abschluss dieser Phase im Juni 2019 lagen die relevanten Grundlagen und Konzeptansätze vor (vgl. Medienmitteilung vom 6. Juni 2019 resp. www.stadt.winterthur.ch/2040). Auf dieser Basis wird in Phase 2 mit dem beantragten Kredit das eigentliche Produkt «Räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» erarbeitet. Es soll ein für die Verwaltung verbindliches Dokument werden, das hilft, das prognostizierte Wachstum in nachhaltige und stadtverträgliche Bahnen zu lenken.

2. Ausgangslage

Der Stadtrat hat das Amt für Städtebau am 12. April 2017 (SR.17.328-1) beauftragt, ein Testplanungsverfahren zur Erarbeitung einer «Räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» durchzuführen. Das Projekt ist auch in der Vorhabenplanung des Stadtrates (SR.19.238-2) vom 17. April 2019 enthalten. Das Legislaturprogramm 2018 – 2022 (GGR-Nr. 2018.100 vom 21. Januar 2019) enthält zudem verschiedene Massnahmen, die raumplanerische Implikationen haben und in enger Abstimmung zum Projekt «Winterthur 2040» umzusetzen sind, wie zum Beispiel:

- Aufwertung öffentlicher Räume (UL.19.52)
- Erarbeitung von Masterplänen für städtische Bahnhofareale (UL.19.55)
- Erarbeitung von Instrumenten zur Verankerung städtebaulicher Qualitäten (z.B. Hochhauskonzept) (UL.19.57)

- Erarbeitung städtebaulicher Grundlagen hinsichtlich der zunehmenden Hitzebelastung im urbanen Raum (UL.19.59)

Die Testplanung zur Grundlagenerarbeitung und Konzeptfindung in Phase 1 wurde im Juni 2019 abgeschlossen. Auf der Basis der vorliegenden Erkenntnisse ermöglicht der beantragte Kredit in der Erfolgsrechnung die Durchführung von Phase 2, die Ausarbeitung der eigentlichen «Räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040».

3. Testplanungsverfahren (Phase 1)

Das Testplanungsverfahren mit zwei interdisziplinären Teams und einem breit abgestützten Begleitgremium wurde zwischen Dezember 2017 und November 2018 durchgeführt (Co-Leitung aus Amt für Städtebau und Stadtentwicklung). Während des gesamten Prozesses war die «stadinterne Arbeitsgruppe», ein eigens für das Projekt gebildeter Zusammenschluss zahlreicher Kaderleute aus allen sieben Departementen sowie der Stadtkanzlei, eng eingebunden. Der Stadtrat hat die Zwischenresultate im Rahmen von zwei Stadtrats-seminaren sowie einer Donnerstagssitzung diskutiert. Diese Phase wurde mit der Veröffentlichung eines Syntheseberichts und der Eröffnung der Ausstellung «Winterthur weiterbauen – ein Blick in die Ideenwerkstatt» am 6. Juni 2019 abgeschlossen.

Parallel zum Testplanungsprozess organisierte das Forum Architektur Winterthur (FAW) aus eigener Initiative und unterstützt von der Stadt Winterthur, vier partizipative Stadtwerkstätten. Diese gaben der Bevölkerung die Möglichkeit, indirekt zur Planung der zukünftigen Stadt im Kontext von «Winterthur 2040» beizutragen. Durch die Teilnahme mehrerer Vertreterinnen und Vertreter des FAW an den städtischen Workshops bzw. von Mitgliedern des Projektteams Winterthur 2040 an den Stadtwerkstätten, wurde der Wissenstransfer sichergestellt.

Mit dem Abschluss des Testplanungsverfahrens wurde ein wichtiger Meilenstein erreicht. Als Resultat liegen vielversprechende Ansätze vor, wie sich das prognostizierte Wachstum von Winterthur nachhaltig und stadtverträglich bewältigen lässt. Es liegt in der Natur eines solchen Verfahrens, dass die Themen nicht vertieft und abschliessend bearbeitet werden konnten. Beide Teams haben viele wertvolle Erkenntnisse geliefert und Stossrichtungen für Phase 2 erarbeitet. Da die Ansätze des Teams BerchtoldKrass in den meisten Themenfeldern als zukunftssträftiger beurteilt wurden, wird dieses Team für die Ausarbeitung von «Winterthur 2040» beigezogen.

4. Schwerpunkte bei der Erarbeitung von «Winterthur 2040» (Phase 2)

Die in der Testplanungsphase erarbeiteten Konzeptideen müssen plausibilisiert, präzisiert, vertieft und ergänzt werden. Dazu werden auch Erkenntnisse aus den Rückmeldungen der Bevölkerung im Rahmen der Ausstellung zur Testplanung (siehe Kapitel 9) einbezogen. Als Hauptinhalte bei der Ausarbeitung von «Winterthur 2040» stehen folgende Ansätze aus der Testplanung im Mittelpunkt:

Winterthur entwickelt ein urbanes Rückgrat und stärkt die Quartiere

Winterthur soll gemäss Konzept sein urbanes Profil in einem Kernbereich, der als urbanes Rückgrat bezeichnet wird, stärken. Dieses Rückgrat zieht sich von Töss bis nach Oberwinterthur. Gleichzeitig sollen die um Ankerpunkte (historische Ortskerne oder Bahnhaltestellen) gewachsenen Quartiere gestärkt werden.

Der Ansatz ist überzeugend, trotzdem sind noch viele Fragen zu klären. Notwendig ist eine Abschätzung/Quantifizierung der Flächenpotenziale für zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner, Arbeitsplätze und allenfalls für weitere Nutzungen durch Nachverdichtungen. Die Rahmenbedingungen für eine entsprechende Verdichtung müssen ebenso aufgezeigt werden, wie mögliche Auswirkungen und Entwicklungspfade. Vorgeschlagene Verdichtungs-Massnahmen sind mit Aussagen zu den Konsequenzen auf den öffentlichen Raum und auf die Mobilität abzugleichen.

Im Hinblick auf die angestrebten starken Quartiere sind die Potenziale einer Nachverdichtung und Verbesserung der öffentlichen Räume/Freiräume auszuloten. Dies gilt insbesondere auch bei einer Transformation von 60/70er-Jahre Siedlungen. Ebenso die Möglichkeiten der Anbindung an andere Quartiere, an die Ortskerne sowie an S-Bahnhaltestellen.

Winterthur wird zur Gartenstadt der Zukunft mit vielfältigen Grün- und Freiräumen

Die Landschaft soll gemäss Konzept als eigenständiger Raum gedacht und als Infrastruktur der Zukunft betrachtet werden. Aus dieser Sichtweise resultieren die Elemente «Regiopark» (äussere Landschaft) und «grün-grau-blaues Netz» (innere Landschaft). Die innerstädtischen Leitstrukturen dieses Netzes aus Freiräumen (grün), Strassen (grau) und Fluss-/Bachläufen (blau) sollen eine hohe Aufenthaltsqualität im bebauten Raum bieten. Die beiden Bestandteile sind gemäss Konzeptidee über den «Stadttrandpark» miteinander verknüpft.

Im anstehenden Schritt sind unter anderem die jeweiligen Funktionen der unterschiedlichen Freiräume zu präzisieren. In den wesentlichen Punkten sind die Übereinstimmungen oder Abweichungen zu bestehenden Planungen und Konzepten darzustellen und allfällige Konsequenzen für diese aufzuzeigen. Das Potenzial von (halb-)privaten Freiflächen und mehrdimensionalen Nutzungen (sowohl zeitlich als auch örtlich) muss in die Überlegungen einbezogen werden. Dabei ist zu beachten, dass die Verdichtung in bestimmten Gebieten zusätzliche Flächen für öffentliche Nutzungen (wie Grün-/Freiräume oder Schulraum) bedingt.

Winterthur macht Platz für eine zukunftsfähige Mobilität

Das städtische Gesamtverkehrskonzept (sGVK) soll Schritt für Schritt weiter umgesetzt und weiterentwickelt werden. Für die MIV-Erschliessung wird ein «Achsen-Kammern-Prinzip» vorgeschlagen. Mit diesem System würde der Ausbau der Nationalstrasse A1 zur Qualitätssteigerung in der Stadt genutzt. Der Rand des Stadtzentrums bliebe von allen Seiten bzw. Kammern aus gut erreichbar, während die Zentrumsdurchfahrt für den MIV zugunsten effizienterer Verkehrsmittel erschwert würde. Dies geschähe in Kombination mit einer weiteren Attraktivierung des Öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs. Die beschränkten Kapazitäten für den MIV sollen primär denjenigen Nutzergruppen zur Verfügung stehen, welche darauf angewiesen sind (Gewerbetreibende, Handwerkerinnen und Handwerker etc.).

Im anstehenden Schritt sollen die Machbarkeit und die schrittweise Umsetzung des Achsen-Kammern-Systems geprüft werden. Dies bedeutet unter anderem das Aufzeigen einer Steuerungsstrategie und eines funktionalen Strassennetz-Konzepts (inkl. Geschwindigkeiten und flankierende Massnahmen zum 6-Spurausbau der A1). Für das städtische ÖV-Angebot sind vertiefte Aussagen zu Korridoren und Entwicklungshorizonten der wichtigen ÖV-Achsen zu machen. Auf übergeordneter Ebene sind Aussagen zu den Funktionen der unterschiedlichen Bahnhaltestellen gefragt. Damit sich Velofahrende sowie Fussgängerinnen und Fussgänger überall wohl fühlen, müssen die Strassenräume vom Stadtzentrum und von den Quartierzentren aus im Rahmen von Netzüberlegungen neu gedacht werden.

Winterthur entwickelt Standorte für das Arbeiten der Zukunft

In der Testplanung wurde vorgeschlagen, die urbanen Bereiche der Stadt auszuweiten und dort dank einer grösseren Nutzungsvielfalt, einer höheren Nutzungsdichte und mehr Aufenthaltsqualität, neue Standortqualitäten zu schaffen. Die verschiedenen Arbeitsplatzgebiete sollen jeweils eigene Profile entwickeln und gut in die Stadt eingebunden sein, um so das «urbane Arbeiten» der Zukunft zu befördern.

Im Rahmen der Erarbeitung von «Winterthur 2040» sind die Profile der unterschiedlichen Arbeitsplatzgebiete zu konkretisieren. Die Aussagen zu möglichen Synergien mit Hochschul-Einrichtungen bzw. zur Stadt sind zu vertiefen. Neben dem Bildungssektor (ZHAW und Berufsschulen) wächst auch der Gesundheitsbereich sehr stark. Zwischen diesen beiden Wirtschaftssektoren entwickeln sich zunehmend Überschneidungen und gemeinsame Infrastrukturbedürfnisse. Es ist in Zusammenarbeit mit dem Kanton vertieft zu klären, wie sich der Bildungscampus Winterthur räumlich entwickeln kann.

Winterthur ist auf den Klimawandel eingestellt

Das Freifächensystem im besiedelten Raum muss auf den Klimawandel vorbereitet sein. Dies vor allem bezogen auf Hitze, Trockenheit und Starkregen. Hitzeinseln in der Stadt müssen reduziert und Kaltluftkorridore offengehalten werden. Bei der Entwicklung des Freiraumgerüsts ist deshalb die mögliche Klimafunktion mit den anderen Freiflächenanforderungen mitzudenken.

Die anstehenden Vertiefungen sind in enger Abstimmung mit stadtinternen Projekten zur Anpassung an den Klimawandel zu erarbeiten, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergien zu nutzen.

5. Produkt «Räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040»

Die zu erarbeitende «Räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» soll ein für die Verwaltung verbindliches Dokument werden. Dabei soll eine Balance zwischen Öffentlichkeitswirksamkeit und fachlichem Anspruch gefunden werden. Das attraktiv gestaltete Dokument soll klare Kernbotschaften, Visionen und Haltungen formulieren. Zudem wird es prägnante, pointierte Visualisierungen zu den oben erwähnten Kernelementen bzw. Leitgedanken enthalten. Das Produkt soll eine zentrale Grundlage für die anschliessende Revision des kommunalen Richtplans sein.

6. Kosten und Finanzierung

Produktgruppe	Budget 2019 in Franken	Budget 2020 in Franken	Total Budget 2019 bis 2020 in Franken
PG Stadtentwicklung	110'000	0	110'000
PG Städtebau	110'000	260'000	370'000
Total Kredit	220'000	260'000	480'000

Die Gesamtkosten zum Teilprojekt Ausarbeitung der räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 (Phase 2) belaufen sich auf Fr. 480'000. Die Gesamtkosten verteilen sich auf die Jahre 2019 und 2020 sowie auf die Produktgruppen Städtebau von Fr. 370'000.-- und Stadtentwicklung von Fr. 110'000.

Die Kosten der Phase 2 betragen Fr. 480'000 und gliedern sich wie folgt:

Vorbereitung/Prozessdesign	Fr. 22'000
Honorar Team BerchtoldKrass (drei Büros) gemäss Offerte	Fr. 380'000
Produkt/Kommunikation	Fr. 60'000
Nebenkosten, Diverses	Fr. 18'000
Total Kosten, inkl. MWST	Fr. 480'000

Das Teilprojekt Testplanung als Grundlage für eine räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 (Phase 1) wird im Jahr 2019 abgeschlossen. Dieses Teilprojekt im Umfang von ca. Fr. 300'000.- wurde ebenso durch die obigen Produktgruppen geleitet und finanziert.

7. Projektorganisation

Die Projektorganisation besteht aus dem Stadtrat als Steuerungsausschuss, dem Projektteam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Amt für Städtebau, Stadtgrün und Stadtentwicklung sowie dem externen Bearbeitungsteam BerchtoldKrass. Dieses ist zusammengesetzt aus den Büros BerchtoldKrass space&options (Stadtraum), Urban Catalyst Studio (Freiraum) sowie mrs Partner AG (Mobilität).

Wie bereits in Phase 1 kommt der stadtinternen Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus allen sieben Departementen und der Stadtkanzlei eine zentrale Rolle in der Projektorganisation zu. Um den Erarbeitungsprozess effizient zu strukturieren, wurden für Phase 2 zusätzlich acht fachspezifische städtische Arbeitsgruppen gebildet, welche u.a. im Rahmen von Workshops eng mit dem externen Bearbeitungsteam zusammenarbeiten. Mit dieser umfassenden Einbindung der gesamten Stadtverwaltung kann garantiert werden, dass parallel laufende Projekte (z.B. zum Thema Anpassung an den Klimawandel usw.) eng mit «Winterthur 2040» abgestimmt und gegenseitig Synergien genutzt werden können.

Notwendig ist auch der Blick über die Stadtgrenzen hinaus. Nicht nur im Rahmen des «Regioparks» (siehe Kapitel 4.), sondern generell bei den räumlich relevanten Themen, welche Nachbargemeinden tangieren. Der Vorstand der Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU) dürfte das dazu geeignete Gremium sein, mit Einbezug von Nachbargemeinden, die nicht im Vorstand vertreten sind.

8. Termine

Die «Räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» soll bis zum Sommer 2020 erarbeitet werden. Anschliessend wird das Produkt in geeigneter Weise der Öffentlichkeit präsentiert.

9. Partizipation/Kommunikation

Parallel zum Testplanungsprozess organisierte das Forum Architektur Winterthur (FAW) aus eigener Initiative und unterstützt von der Stadt Winterthur vier partizipative Stadtwerkstätten.

Damit wurde der interessierten Bevölkerung eine niederschwellige Möglichkeit geboten, über die zukünftige Entwicklung Winterthurs mitzudiskutieren und so indirekt an der Planung der zukünftigen Stadt im Kontext von «Winterthur 2040» zu partizipieren. Durch die Teilnahme mehrerer Vertreterinnen und Vertreter des FAW an den städtischen Workshops bzw. von Mitgliedern des Projektteams Winterthur 2040 an den Stadtwerkstätten, wurde sichergestellt, dass die jeweils gewonnenen Erkenntnisse auch den beiden Teams und dem Begleitemium bekannt waren.

Begleitend zur Veröffentlichung des Syntheseberichts und der Eröffnung der Ausstellung zum Testplanungsprozess («Winterthur weiterbauen – ein Blick in die Ideenwerkstatt») im Superblock erhielt die interessierte Bevölkerung zwischen Juni und September 2019 zudem die Gelegenheit, sich im Sinne eines Echoraums auf verschiedenen Kanälen (Pläne vor Ort, Erweiterung Winterthur App, virtueller und physischer Briefkasten etc.) unmittelbar zu den Resultaten der Testplanungsphase zu äussern. Die eingehenden Inputs werden unter dem Aspekt einer möglichen Berücksichtigung im Rahmen der Ausarbeitung der Entwicklungsperspektive ausgewertet.

Wichtige Meilensteine im Ausarbeitungsprozess sind je drei halbtägige Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten städtischen Fachstellen zu den Themenfeldern Urbanes Rückgrat und starke Quartiere, Mobilität sowie Landschaft und Freiraum. Jeweils zeitnahe nach den entsprechenden Workshops werden ausgewählte Resultate (Skizzen, Pläne usw.) im Sinne eines Werkstattberichts durch das städtische Projektteam an drei öffentlichen Veranstaltungen präsentiert. Allfällige Rückmeldungen dazu werden dem beauftragten Team weitergeleitet. Die Zwischenstände, welche an den Veranstaltungen präsentiert werden, sollen zudem im Anschluss in «Kojen» im Vorraum des Forums im Superblock ausgestellt bleiben. Dazu wird es ebenfalls die Möglichkeit geben, Feedbacks abzugeben.

Das Konzept für eine angemessene Kommunikation des Endprodukts «Winterthur 2040» wird als Teil des folgenden Prozesses festgelegt.

10. Schlussbemerkungen

Die Stadt Winterthur hat sich in den vergangenen Jahren darauf konzentriert, umfassende Planungen für Gebiete mit hohem Handlungsdruck (Neuhegi-Grüze, Werk1 bzw. Lokstadt etc.) durchzuführen. Als integraler Bestandteil des sGVK 2011 wurde zudem ein grobes «Zukunftsbild» zur angestrebten Siedlungsentwicklung von Winterthur bis ins Jahr 2030 erarbeitet. Weiter finden sich im regionalen Raumordnungskonzept (RegioROK) von 2011 und im regionalen Richtplan Winterthur und Umgebung von 2016 übergeordnete Stossrichtungen zur Siedlungsentwicklung. Zudem legt das revidierte Raumplanungsgesetz von 2014 sowie darauf gestützt der kantonale Richtplan 2015 fest, dass die Zukunftstauglichkeit der Siedlungsstrukturen sicherzustellen und zu verbessern ist. Dabei soll der Siedlungsentwicklungen nach Innen und der Ausrichtung auf den Öffentlichen Verkehr eine zentrale Bedeutung zukommen.

Mit der «Räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» wird eine kohärente langfristige Entwicklungsstrategie erarbeitet, welche die gesamte Stadt und die relevanten raumwirksamen Themen beinhaltet. Damit wird eine Grundlage geschaffen, um das prognostizierte Wachstum auf verschiedensten Ebenen (Arbeitsplätze, Einwohnerinnen und Einwohner, Pendlerinnen und Pendlern etc.) nachhaltig und stadtverträglich gestalten zu können.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon