

An das Stadtparlament

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend «Rahmenkredit Klimamassnahmen», eingereicht von den Mitgliedern des Stadtparlaments F. Kramer-Schwob (EVP), A. Büeler (Grüne), B. Zäch (SP), M. Zehnder (GLP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend «Rahmenkredit Klimamassnahmen» wird im zustimmenden Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird abgelehnt.

Bericht:

Am 30. August 2021 reichten die Mitglieder des Stadtparlaments Franziska Kramer-Schwob (EVP), Andreas Büeler (Grüne), Benedikt Zäch (SP) und Martin Zehnder (GLP) mit 32 Mitunterzeichnenden folgende Motion ein, die vom (damals) Grossen Gemeinderat am 20. September 2021 überwiesen wurde:

Antrag

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Weisung vorzulegen für einen Rahmenkredit von 7.5 Mio. Franken zur Finanzierung von Klimamassnahmen im Bereich der Mobilität.

Begründung

1. Im Rahmen der Vorlage «Netto Null Tonnen CO₂» geht es darum, mit möglichst rasch greifenden, effizienten Massnahmen das CO₂ auf Netto Null Tonnen zu reduzieren (vgl. Fachbericht Massnahmenplan vom 17. Februar 2021). Auch Massnahmen im Bereich Mobilität werden einen beachtlichen Teil der nötigen Massnahmen ausmachen. Diese Massnahmen kosten, sollen aber auf keinen Fall an der Finanzierbarkeit scheitern.

2. Nach wie vor befindet sich ein beachtlicher, stetig steigender Geldbetrag in den Parkhausreserven (Eigenkapital der Produktegruppe «Betrieb Parkhäuser und Parkplätze», per 31. Dezember 2020 rund Fr. 19 Mio.). Zur Überbrückung von Ertragsschwankungen wurde ursprünglich eine Betriebsreserve eingeführt. Idee war jedoch von Beginn an, dass spätestens bei Erreichen eines Jahresumsatzes eine Abschöpfung in den allgemeinen Haushalt erfolgt (Antrag an den Stadtrat vom 8. September 1986, S. 3). Dafür hat der Grosse Gemeinderat in den kommenden Monaten ohnehin eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

3. Wir möchten deshalb anstossen, dass ein Rahmenkredit zur Finanzierung von Klimamassnahmen im Bereich des Verkehrs geschaffen wird. Dieser soll aus Mitteln finanziert werden, die von den Parkhausreserven in den Allgemeinen Haushalt überführt werden. Das Geld aus den Parkhausreserven soll gezielt für umweltfreundliche Mobilität eingesetzt werden. Dabei können wir uns zum Beispiel Projekte

im Bereich Stromanschlüsse für E-Mobilität im öffentlichen Raum, Umsetzung von Busspuren sowie den Ausbau des Monitorings im Veloverkehr vorstellen.

Im Einzelnen kann der Kredit sowohl die Investitionsrechnung als auch die Erfolgsrechnung betreffen. Dabei kann eine Kompetenzdelegation an den Stadtrat für die einzelnen Objektkredite vorgesehen werden.

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Zusammenfassung

Der Stadtrat verdankt die Bereitschaft von insgesamt 36 Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Finanzmittel im Umfang von 7.5 Mio. für Klimamassnahmen im Bereich der Mobilität zur Verfügung zu stellen.

Nach intensiven Abklärungen und Diskussionen kam der Stadtrat zum Schluss, dass die Absicht der Motionärinnen und Motionäre zwar begrüsst wird und die Förderung von Klimamassnahmen bei der Mobilität auch sinnvoll ist, der Rahmenkredit aber nicht das geeignete Instrument dafür darstellt. Indem der Stadt Winterthur gleichwertige oder sogar bessere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen, ist ein Rahmenkredit nicht zwingend erforderlich, um die Finanzierbarkeit der geplanten Klimamassnahmen sicherzustellen. Schliesslich stehen die mit einem Rahmenkredit verbundenen Vorteile in keinem angemessenen Verhältnis zu den Nachteilen.

In Bezug auf die rechtlichen Voraussetzungen an einen Rahmenkredit würden bei den in Frage kommenden Projekten insbesondere die Prägnanz des Zwecks bzw. die Klarheit der Abgrenzung zu allfälligen Schnittmengen, die Erfassung sämtlicher Massnahmen im ausgewählten Bereich sowie die Berechnung sämtlicher Aufwände und Folgeaufwände die grössten Herausforderungen darstellen. Diese Herausforderungen würden den betroffenen Projektteams die Planung teilweise erheblich erschweren, den Rahmenkredit neben der politischen Auseinandersetzung unter Umständen auch rechtlich angreifbar machen und entsprechende Vorhaben mit grösserer Unsicherheit bzw. dem zusätzlichen Risiko von Verzögerungen beladen.

Trotz Bemühungen konnte denn auch kein Vorhaben gefunden werden, welches sich ohne unverhältnismässigen Mehraufwand in das «enge Korsett» des beantragten Rahmenkredits giessen liesse.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die geplanten Mobilitätsmassnahmen nicht umgesetzt werden bzw. nicht umgesetzt werden können. Im Gegenteil: Tatsächlich sind im Bereich Mobilität viele Aktivitäten in Vorbereitung oder bereits – ausfinanziert – in Umsetzung (vgl. Ziff. 3 nachfolgend). Zusammenfassend ist festhalten, dass ein Rahmenkredit die Finanzierungssicherheit der ausgewählten Vorhaben nicht wirksam erhöhen kann oder auf die Finanzierbarkeit erst gar keinen Einfluss hat. Auf dieser Grundlage beantragt der Stadtrat dem Stadtparlament, die Motion abzulehnen.

1. Ausgangslage

Am 28. November 2021 entschied sich eine deutliche Mehrheit des Stimmvolks für das ehrgeizigere Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2040 auf netto null Tonnen CO₂eq pro Jahr und Kopf der Bevölkerung zu reduzieren (mit dem Zwischenziel von 1,0 Tonnen bis 2033).

Der Stadtrat stimmt mit den Motionärinnen und Motionären überein, dass das angestrebte Ziel mit möglichst rasch greifenden, effizienten Massnahmen erreicht werden soll. Bereits am 24. Februar 2021 hat er deswegen im Rahmen der Überarbeitung der Klimastrategie für die

Periode von 2021 bis 2028 über fünfzig Massnahmen beschlossen (SR.21.139-1), wovon tatsächlich ein beachtlicher Teil in den Themenbereich der «Mobilität» fällt.

Damit diese Massnahmen nicht an der Finanzierbarkeit scheitern, hat der Stadtrat am 25. August 2021 unter anderem eine entsprechende Finanzierungsstrategie verabschiedet (vgl. SR.21.623-1).

Mit dem Inkrafttreten der neuen Verordnung Parkieren Winterthur am 1. Januar 2022 (WES 7.9-5) ist die Frage der Verwendung der Parkhausreserve inzwischen geklärt: Gewinn- und Reserveentnahme werden in den allgemeinen Steuerhaushalt überführt, wobei bis zum 31. Dezember 2033 bzw. bis zum Erreichen der Mindestreserve jährlich max. 2 Mio. Franken aus den Betriebsreserven entnommen werden können (vgl. GGR-Nr. 2021.76). Deswegen wird in den Erwägungen nicht weiter auf die Parkhausreserve eingegangen.

2. Erwägungen

Der Stadtrat verdankt die Bereitschaft von insgesamt 36 Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Finanzmittel im Umfang von 7.5 Mio. für Klimamassnahmen im Bereich der Mobilität zur Verfügung zu stellen, wie beispielsweise Stromanschlüsse für die E-Mobilität im öffentlichen Raum, die Umsetzung von Busspuren oder den Ausbau des Monitorings im Veloverkehr.

Seit Überweisung der Motion am 20. September 2021 haben zahlreiche Gespräche zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus den Departementen Sicherheit und Umwelt, Bau und Technische Betriebe (Stadtwerk) stattgefunden mit dem Ziel, ein geeignetes Projekt bzw. mehrere geeignete Projekte im Bereich Mobilität oder im Bereich allgemeiner Klimamassnahmen zu lokalisieren, welche über einen Rahmenkredit von 7.5 Mio. Franken finanziert werden könnten. Ausserdem wurden Überlegungen angestellt, wie sich das Thema «Klimamassnahmen im Bereich der Mobilität» innerhalb des genannten Betrags von 7.5 Mio. Franken sachlich, räumlich, und zeitlich definieren liesse, um den rechtlichen Vorgaben eines Rahmenkredits entsprechen zu können.

In einer ersten Phase wurden die drei in der Motion genannten sowie elf weitere mögliche Vorhaben aus dem Massnahmenplan zum Energie- und Klimakonzept (EKK) einer ersten Machbarkeitsprüfung unterzogen.

Neben einer Einzelanalyse zu den Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der jeweiligen Massnahmen wurden in der zweiten Phase auch das Innovationspotential sowie der Einfluss des Rahmenkredits auf die Durchführung der jeweiligen Projekte angeschaut (nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Finanzierung gewisser Massnahmen über einen Rahmenkredit der zuständigen Verwaltungsstelle den Aufwand eher vergrössern statt verkleinern würde [vgl. nachfolgend Ziff. 2.2]). Eine weitere Schwierigkeit ergab sich aus dem Umstand, dass eine Massnahme bzw. eine Kombination von sachlich, räumlich und zeitlich zusammenhängenden Massnahmen gefunden werden musste, die rund 7,5 Mio. Franken kostet. Viele der geprüften Vorhaben sind entweder deutlich günstiger, andere wiederum kosten deutlich mehr (falls auch die gesamten Umsetzungskosten eingerechnet werden). Gewisse Vorhaben lassen sich ausserdem im Sinne der Vorgaben für Rahmenkredite nicht kombinieren (Einheit der Materie, vgl. nachfolgend Ziff. 2.1).

In einer dritten Phase wurden schliesslich intensive Gespräche zwischen den Vorsteherinnen der Departemente Sicherheit und Umwelt und Bau geführt, die schliesslich in eine Diskussion des Gesamtstadtrats mündeten, bei welcher die vorgenannten Überlegungen eingehend erwogen und gestützt darauf über das weitere Vorgehen entschieden wurde.

Der Stadtrat kam zum Schluss, dass die Intention der Motionärinnen und Motionäre zwar begrüsst wird und die Förderung von Klimamassnahmen bei der Mobilität auch sinnvoll ist, der

Rahmenkredit aber nicht das geeignete Instrument dafür darstellt. Indem der Stadt Winterthur gleichwertige oder sogar bessere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen, ist ein Rahmenkredit derzeit nicht zweckmässig, um die Finanzierbarkeit der geplanten Klimamassnahmen sicherzustellen. Schliesslich stehen die mit einem Rahmenkredit verbundenen Vorteile in keinem angemessenen Verhältnis zu den nachfolgend genannten Nachteilen:

2.1. Rechtliche Voraussetzungen an einen Rahmenkredit

Der Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Programm. Dieses umfasst mehrere Vorhaben mit dem gleichen konkreten Zweck. Diese Gleichartigkeit des Zwecks erlaubt es, mehrere Vorhaben in einem umfassenden Kreditbeschluss zu genehmigen

Anwendungsfälle für Rahmenkredite sind grössere Infrastrukturvorhaben, die in mehreren Etappen erstellt oder ausgebaut werden (z.B. gemeinnütziger Wohnungsbau, Strassenbauprogramm oder Ausbau der Abwasserentsorgung). Im Sinne einer rascheren Umsetzung der konkreten Einzelvorhaben kann es sinnvoll sein, die Kompetenz zur Aufteilung des Rahmenkredits dem Stadtrat zu übertragen. Damit können die Beschlussverfahren einzelner Objektkredite durch die Stimmberechtigten an der Urne oder im Stadtparlament vermieden werden. Damit verbunden ist jedoch, dass dem Stadtrat relativ grosse Entscheidungsmacht eingeräumt wird. Deshalb muss in einem Rahmenkredit die Delegation klar umschrieben und der Gestaltungsspielraum für die einzelnen Vorhaben überschaubar sein.

Das Trennungsverbot verlangt, dass Ausgaben für einen bestimmten Zweck, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder sich gegenseitig bedingen, in denselben Verpflichtungskredit aufgenommen werden (Einheit der Materie). Dies ermöglicht den Stimmberechtigten, die Tragweite des Vorhabens als Ganzes zu überblicken. Fallen für einen einzigen, einheitlichen Zweck sowohl neue einmalige wie neue wiederkehrende Ausgaben an, die einander notwendigerweise bedingen (z.B. Umbaukosten und monatliche Mietzinse), sind die wiederkehrenden Ausgaben entweder zu kapitalisieren oder in Annuitäten umzurechnen, um den massgeblichen Kreditbetrag zu ermitteln.

Nicht in einem Rahmenkredit beantragt werden können gemäss Vermengungsverbot Ausgaben, die keinen sachlichen Zusammenhang bzw. keine Verbindung haben. Die Stimmberechtigten sollen ihre Meinung klar äussern können und nicht durch die Vermengung sachlich nicht zusammengehörender Entscheidungen zu Kompromissantworten gezwungen werden.

Für weitere Einzelheiten wird auf das kantonale Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden verwiesen (Kapitel 05 Kreditrecht, Version vom 1. Mai 2020), welches an die Bestimmungen des vierten Teils des Gemeindegesetzes (GG) vom 20. April 2015 (LS 131.1) anknüpft und diese mit praxisbezogenen Beispielen ergänzt.

Zusammengefasst können demnach in einem Rahmenkredit verschiedene Vorhaben zusammengeführt werden, wenn

- sie denselben konkreten Zweck verfolgen;
- sie einen sachlichen Zusammenhang bzw. eine Verbindung haben;
- die Einheit der Materie gewahrt ist (d.h. alle Ausgaben für den bestimmten Zweck in denselben Rahmenkredit aufgenommen sind);
- die Delegation an den Stadtrat klar umschrieben ist und der Gestaltungsspielraum für die einzelnen Vorhaben überschaubar ist;
- alle für das geplante Vorhaben anfallenden (einmaligen und wiederkehrenden) Aufwände enthalten sind.

In der vorliegenden Motion würden sich insbesondere folgende Herausforderungen stellen, um die Voraussetzungen an einen Rahmenkredit zu erfüllen:

- Prägnanz des Zwecks bzw. Klarheit der Abgrenzung zu allfälligen Schnittmengen;

- Erfassung sämtlicher Massnahmen im ausgewählten Bereich;
- Berechnung sämtlicher Aufwände und Folgeaufwände.

2.2. Zusätzliche Herausforderungen bei der Planung von Mobilitätsvorhaben

Die vorgenannten Voraussetzungen zum Rahmenkredit erschweren den betroffenen Projektteams die Planung, machen den Rahmenkredit neben der politischen Auseinandersetzung unter Umständen auch rechtlich angreifbar und könnten damit entsprechende Vorhaben im Bereich Mobilität mit grösserer Unsicherheit bzw. dem zusätzlichen Risiko von Verzögerungen durch Rechtsmittelverfahren beladen.

Erschwerend kämen auch die mit der Motion zusammenhängenden Fristen hinzu. Neben den inhaltlichen, planerischen und rechtlichen Herausforderungen müssten die betroffenen städtischen Stellen ihre Planung zusätzlich auf die zeitlichen Vorgaben der Motion ausrichten. Der Stadtrat sähe sich dadurch veranlasst, für die Ausarbeitung des Rahmenkredits einen «Projektierungskredit» zu beantragen, was zusätzlichen Aufwand und Abstimmungsbedarf generieren würde.

Ohne die Vorgaben bzw. Einschränkungen eines Rahmenkredits können Kreditanträge flexibler und nach aktuellen inhaltlichen Bedürfnissen teilweise bereits schon früher, aber auch gezielter oder gegebenenfalls in Etappen eventuell auch etwas später gestellt werden, was zu genaueren Arbeitsergebnissen führt und auch Veränderungen, Trends und neu gewonnene Erkenntnisse unmittelbarer aufnehmen und verarbeiten kann. Die vorhandenen Ressourcen können fokussierter und dadurch effizienter für die inhaltlichen Arbeiten eingesetzt werden und gehen nicht für die Bewerkstelligung der genannten Herausforderungen verloren. Ohne Rahmenkredit wird die Verwaltung von diesbezüglichen Arbeiten, Herausforderungen und Unsicherheiten entlastet.

Instrumente sollen schliesslich den Inhalten dienen und nicht umgekehrt. Wächst z.B. bei der Planung eines Infrastrukturvorhabens die Erkenntnis, dass ein Rahmenkredit den weiteren Prozess unterstützen wird, kann sich dieser Weg durchaus anbieten. Der sachgemässe Prozess geht dabei vom Vorhaben zum Instrument. Im vorliegenden umgekehrten Fall ist es hingegen äusserst anspruchsvoll und im Vorgehen auch ungewöhnlich, mit einem vorgegebenen Instrument und einem festgelegten Betrag ein Vorhaben (bzw. eine Kombination von Vorhaben) zusammenzustellen, welches mit Herausforderungen konfrontiert ist, die sich im ordentlichen Prozess erst gar nicht stellen. Insgesamt wurden keine Gründe erkannt, die ein unkonventionelles Vorgehen ausserhalb von bewährten Prozessen erfordern, um das zugrundeliegende Ziel der Reduktion von Treibhausgasemissionen rascher erreichen zu können.

2.3. Fehlende Kongruenz zwischen aktuellen Vorhaben, Betrag und Rahmenkredit

Trotz der vorgenannten Bemühungen und Anstrengungen konnte zum aktuellen Zeitpunkt kein Vorhaben gefunden werden, welches sich ohne unverhältnismässigen Mehraufwand in das «enge Korsett» des beantragten Rahmenkredits giessen liesse (sowohl in Bezug auf den Betrag als auch auf die rechtlichen Voraussetzungen). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die von den Motionärinnen und Motionären genannten sowie weitere geplante Massnahmen nicht umgesetzt werden bzw. nicht umgesetzt werden können. Im Gegenteil: Tatsächlich sind im Bereich Mobilität viele Aktivitäten in der Vorbereitung oder bereits in der Umsetzung. Ohne die finanzrechtlichen und planerischen Vorgaben eines Rahmenkredits fallen die genannten Schwierigkeiten jedoch weg, was die weiteren Arbeiten erleichtern und ein fokussiertes sowie effizientes Vorgehen innerhalb der sachgemässen und bewährten Prozesse erlauben wird. Dies soll nachfolgend anhand derjenigen Vorhaben kurz veranschaulicht werden, die im Zusammenhang mit den durchgeführten Abklärungen am eingehendsten diskutiert wurden.

3. Vorhaben im Bereich Mobilität und deren Finanzierung

3.1. Ausbau der Ladeinfrastruktur für E-Mobilität (Bezug zu M2.1 des Massnahmenplans EKK)

Die Schweiz gehört bei der Elektromobilität zu den am schnellsten wachsenden Märkten der Welt – vergleichbar mit Norwegen, Schweden und den Niederlanden. Immer mehr Menschen kaufen sich ein Elektrofahrzeug und möchten es zu Hause laden können.

Mit dem Erlass der Verordnung über die Abgabe von Elektrizität (VAE) vom 27. Juni 2011 (WES 7.6-5) schuf der Grosse Gemeinderat mit Artikel 32 Absatz 3 die Finanzierungsgrundlage für das Förderprogramm Energie Winterthur. Dem Förderprogramm stehen damit jährlich rund 1.4 Millionen Franken zur Verfügung. Mit der aktuellen Totalrevision des Reglements Förderprogramm Energie Winterthur vom 23. Februar 2022 (SR.22.114-1; voraussichtliches Inkrafttreten am 1. April 2022; WES 7.6-4) werden die erneuerbare lokale Stromproduktion, die Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien und die Elektromobilität verstärkt unterstützt.

Gemäss Art. 18 des totalrevidierten Reglements leistet das Förderprogramm einen Beitrag an den Bau der Ladeinfrastruktur für Elektroautos, Elektrobusse und Elektrolastwagen. Gefördert werden sollen gemeinsame Basisinstallationen in grösseren Mehrfamilienhäusern, Überbauungen, Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbauten ab acht Parkplätzen. Des Weiteren können auch öffentliche Ladestationen bei Laternenparkplätzen unterstützt werden. Für die Förderung dieser Ladestationen wird mit jährlich rund 430 000 Franken ausbezahlten Fördergeldern gerechnet, wobei es sich dabei lediglich um eine grobe Schätzung handelt. Damit leistet die Stadt Winterthur bereits einen namhaften Beitrag an den – privat vorangetriebenen – Ausbau der Ladeinfrastruktur für E-Mobilität.

Die Erstellung von Ladestationen in städtischen Liegenschaften (z.B. POM) und in städtischen Parkhäusern kann über entsprechende Baukredite abgewickelt werden, wofür es keinen Rahmenkredit benötigt. Im Zentrum der Diskussion und für einen Rahmenkredit in Frage kommen vor allem die Ladestationen auf öffentlichem Grund (Laternenparkplätze). Dabei ist sehr fraglich, ob diese überhaupt durch die Stadt gebaut und betrieben werden sollen oder ob nicht vielmehr Private dies besser erbringen können, mit Unterstützung des vorerwähnten Förderprogramms.

Möchte die Stadt Winterthur eine Ladeinfrastruktur bauen und betreiben, müsste ein öffentliches Interesse nachgewiesen und eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche die wesentlichen Parameter für diese Infrastruktur (d.h. Ausmass, Finanzierung, Defizitdeckung, Verantwortlichkeiten etc.) konkret regelt. Es ist davon auszugehen, dass eine fragmentierte Ladeinfrastruktur kaum wirtschaftlich zu betreiben ist (hohe Baukosten, geringer Stromumsatz). Entsprechend müsste diese Infrastruktur voraussichtlich durch den Steuerhaushalt finanziert werden. Eine Schätzung betreffend Höhe der benötigten Mittel lässt sich heute nicht vornehmen. Da derzeit kein Vorhaben zum Bau und Betrieb von Ladestationen geplant ist, kann auch kein Rahmenkredit beantragt werden bzw. wäre es systemfremd, sich vom Rahmenkredit zum Projekt durchzuarbeiten, statt umgekehrt (vgl. Ziff. 2.2. oben).

Der Vollständigkeit halber ist zudem darauf hinzuweisen, dass in den letzten Jahren dem Regierungsrat des Kantons Zürich verschiedene parlamentarische Vorstösse zum Thema Elektromobilität eingereicht wurden. Mit Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr.137/2016 betreffend «Ladestationen-Offensive: Jetzt Elektromobilität erleichtern» hat der Regierungsrat das Verfahren für die Errichtung von Elektrofahrzeug-Ladestationen ausführlich geschildert. Im Grundsatz ist eine bedarfsgerechte Ausdehnung des heutigen Angebots an Lademöglichkeiten zu begrüssen. Die Errichtung von öffentlich zugänglichen Ladestationen für die Elektromobilität ist nach Ansicht des Regierungsrats allerdings keine öffentliche Aufgabe, sondern – wie

auch der Bau und Betrieb herkömmlicher Tankstellen für Diesel- und Benzinfahrzeuge – Sache der Privatwirtschaft. Die Unterstützung seitens des Kantons für die Einrichtung von Ladestationen durch Private sollte sich wie bisher auf die Verbesserung von Rahmenbedingungen beschränken.

Der Regierungsrat lehnt eine finanzielle Beteiligung des Kantons an der Errichtung von öffentlichen Ladestationen ab. Zudem müssen der Betrieb und Unterhalt der Ladeeinrichtungen durch die privaten Betreiberinnen und Betreiber sichergestellt werden.

3.2. Umsetzung von Busspuren (Bezug zu M3.1 des Massnahmenplans EKK)

Die Motion «Mehr freie Fahrt für den Bus in Winterthur» forderte den Stadtrat auf, eine Kreditvorlage zur Umsetzung eines Steuerungs- und Dosierungskonzepts für die Buspriorisierung auszuarbeiten. Die Planungsstudie «Steuerungs- und Dosierungskonzept (ÖV- Hochleistungskorridor) Achse Töss – Hauptbahnhof – St. Gallerstrasse und Achse Wülflingen – Hauptbahnhof – Seen» wurde vom Grossen Gemeinderat 2017 zustimmend zur Kenntnis genommen. Für die Planung und Umsetzung der Sicherstellung des Verkehrsflusses und der Priorisierung des Öffentlichen Verkehrs (Projekt-Nr. 11 633) wurde 2017 ein Rahmenkredit von 4.6 Millionen Franken (inkl. MWST) bewilligt.

Mit den in der Planungsstudie vorgeschlagenen Massnahmen wird der Verkehrsfluss für den motorisierten Individualverkehr (MIV) und den ÖV sichergestellt. Sie umfassen Anpassungen von Lichtsignalanlage-Steuerungen, Zuflussdosierungen, neue Lichtsignalanlagen (LSA), Anpassungen und Vereinfachungen von Knoten, Fahrbahnhaltestellen wie auch die Prüfung von Busspuren z.B. in der St. Gallerstrasse und Wülflingerstrasse. Es wird u.a. dargelegt, dass eine Trennung von MIV und ÖV z.B. mit separaten Busspuren aufgrund der engen Platzverhältnisse in Winterthur nur bedingt möglich ist. Mittlerweile umgesetzt sind die Anpassung der LSA-Steuerung «Technikumstrasse», die Vereinfachung der Knoten St. Georgen- / Lindstrasse und St. Galler- / Pflanzschulstrasse und die Umsetzung von Fahrbahnhaltestellen. Diverse weitere Projekte sind in Bearbeitung. In Erarbeitung sind weiter die Ergänzungsstudien für die Achsen Frauenfelder- / Stadlerstrasse und Rosenberg. Daraus wurden bereits Sofortmassnahmen umgesetzt, z.B. an der Steuerung der LSA Stadler- / Frauenfelderstrasse.

Abgesehen vom vorgenannten Rahmenkredit wurden in den vergangenen Jahren an der Seenerstrasse diverse Busbevorzugungsmassnahmen umgesetzt, darunter Busspuren und zwei neue LSA (Hegifeldstrasse und Rudolf-Diesel-Strasse). In Projektierung befinden sich weiter die Querung Grüze und mehrere neue Regionale Verkehrssteuerungs-Anlagen, wie an der Dättnauer- / Steigstrasse (Realisierung ab Frühling 2022, der Zürcher- / Auwiesenstrasse, inkl. Busspur (Planaufgabe im Sommer 2022 und beim Schloss Wülflingen (Realisierung frühestens ab 2023).

Aufgrund des bestehenden Rahmenkredits und des aktuellen Stands der Umsetzung besteht in Bezug auf die Umsetzung von Busspuren kein Bedarf für einen weiteren Rahmenkredit.

3.3. Winterthur bleibt Velostadt (Bezug zu M5.1, M5.3 des Massnahmenplans EKK)

Winterthur wurde gemäss Umfragen von Pro Velo im Jahr 2018 als beste Grossstadt für Velofahrende (Prix Velo Städte 2018: Platz 1 in der Kategorie Grossstadt) beurteilt. Wer zu Fuss oder mit dem Velo in der Stadt Winterthur unterwegs ist, soll dies bequem und sicher tun. Dafür setzt sich das Tiefbauamt ein. Ein lückenloses und attraktives Velonetz sowie hindernisfreie und sichere Fusswege tragen zu einer stadtverträglichen Mobilität bei.

Gemäss der räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 liegen im Veloverkehr die grössten Potenziale für die erforderliche Veränderung des «Modal Split». Winterthur ist eine Velostadt und will dies auch bleiben. Dazu sind verschiedene Investitionen in den Veloverkehr

vorgesehen. So sollen bis 2030 sechs radiale Veloschnellrouten das Stadtzentrum komfortabel, sicher und schnell mit den Quartieren und der Region verbinden. Die entsprechende Umsetzungsstrategie wird dem Stadtrat im Frühjahr 2022 vorgelegt, diverse Projekte sind in Erarbeitung und die erste durchgehende Veloschnellroute von Seen ins Stadtzentrum soll 2024 eröffnet werden. Weiter sollen in den nächsten fünf Jahren die in der Schwachstellenanalyse Fuss- und Veloverkehr mit Priorität 1 beurteilten Schwachstellen behoben werden, um das Velofahren (und das zu Fuss gehen) attraktiver und einfacher zu gestalten. Diese Investitionen in eine zeitgemässe, sichere Veloinfrastruktur werden über separate Investitionskredite und – aufgrund des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» – mittels eines neuen Kredits finanziert und bedürfen somit keines zusätzlichen Rahmenkredits.

3.4. Ausbau des Monitorings im Veloverkehr (Bezug zu M3.1 des Massnahmenplans EKK)

Seit 2011 ist am Frohbergradweg eine Dauerzählstelle in Betrieb. 2021 gingen zwei weitere in Betrieb (LSA Rudolf-Diesel- / Seenerstrasse und Veloquerung Nord). Die Daten der beiden neuen Zählstellen sollen in Kürze ebenfalls öffentlich im Internet zugänglich gemacht werden.

Im Zuge eines SmartCity-Projekts wurden 2020/21 im Rahmen der Veloförderaktion «Cyclomania» mit einer App Velo-Nutzerdaten erhoben. Auf Basis der GPS-Wegstrecken und einer Kalibrierung mit Zählungen wurde ein Velobelastungsplan erstellt. Es ist geplant, diesen Plan mit einer begleitenden Medienmitteilung zu veröffentlichen.

Der Stadtrat hat am 7. Juli 2021 zur Kenntnis genommen, dass die Verkehrsdatenerfassung ungenügend und die dazugehörige Infrastruktur teilweise nicht mehr funktionstüchtig ist (SR.21.522-1 zur Verkehrsmanagement-Infrastruktur). Aktuell ist im Tiefbauamt eine Verkehrsdatenerfassungsstrategie (alle Verkehrsarten) in Erarbeitung, damit entsprechende Geräte darauf abgestützt beschafft werden können. Die Strategie wird dem Stadtrat im Sommer 2022 unterbreitet. Aktuell kann davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Velozählstellen auf rund 15-20 erhöht werden soll. Parallel dazu wird aktuell eine Datenverwaltungs- und Auswertungssoftware beschafft und geprüft, in welcher Form künftig diese Daten und / oder Auswertungen vermehrt öffentlich zugänglich gemacht werden kann.

Aufgrund der Grössenordnung und geringen Tragweite dieses Vorhabens sowie der beschränkten Möglichkeit zur Verknüpfung mit anderen Projekten (Einheit der Materie) erachtet der Stadtrat einen Rahmenkredit aus oben genannten Gründen (Ziff. 2.1) als nicht geeignet.

3.5. City Logistik (Bezug zu M3.1, M4.1, M3.5 des Massnahmenplans EKK)

Der urbane Wirtschaftsverkehr ist ein funktionaler Bestandteil von Städten, der dafür sorgt, dass Bürgerinnen und Bürger einkaufen können, Handelsunternehmen mit Waren versorgt werden, urbane Produktion stattfindet und Abfall entsorgt wird. Derartige Güterströme erzeugen innerstädtischen Verkehr und sichern gleichzeitig die Versorgung der Bevölkerung. Allerdings steht einer funktionierenden innerstädtischen Logistik das wachsende Bewusstsein der Bevölkerung für nachhaltiges Wirtschaften und Umweltverträglichkeit gegenüber. Nicht nur diese Diskussion rund um Lärm- und Schadstoffbelastungen, sondern auch der weiter wachsende innerstädtische Verkehr erhöhen den Handlungsdruck auf die öffentlichen Akteure und erfordern Lösungen für den zukünftigen urbanen Wirtschaftsverkehr.

Die Zukunftsbilder greifen zum einen allgemeine Trends der Logistikwirtschaft auf und beziehen zum anderen spezifische stadträumliche Fragestellungen mit ein. Die Anforderungen an den urbanen Güterverkehr sind gegensätzlich – ständige Verfügbarkeit von Gütern gegenüber wenig Güterverkehrsaufkommen; keine Transporte in den Wohngebieten gegenüber Versorgung im unmittelbaren Wohnungsumfeld; schnell zugestellte Onlinebestellungen gegenüber

Paketwagen, die in zweiter Spur parken. Die unterschiedlichen Interessen der zentralen Akteure in Politik, Stadtverwaltung, Wirtschaft, Logistikunternehmen und der Bürgerinnen und Bürger erschweren die Lösungsfindung.

Zurzeit bereitet das Amt für Städtebau das Projekt City Logistik im Rahmen der Richtplanung vor. Die Machbarkeitsstudie City–Hub wird im 1. Quartal 2022 abgeschlossen. Danach werden Gespräche mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer geführt mit dem Ziel, die geeigneten Standorte in der laufenden grossen Revision des kommunalen Richtplanes aufzunehmen. Ein vertiefendes Konzept mit Inhalt Micro–Hub / Feinverteilung kann erst gestartet werden, sobald die Standorte der City–Hubs bekannt sind. Da das vertiefende Konzept auf der Machbarkeitsstudie aufbaut, bestehen hier zeitliche Abhängigkeiten.

Für das vertiefende Konzept können Pilotversuche hilfreich sein, um die Markt- sowie Benutzendenbedürfnisse zu ermitteln. Welche Pilotversuche zielführend sind, um die erforderlichen Erkenntnisse für das Konzept zu liefern, muss vorgängig ermittelt werden. Aufgrund der zeitlichen Abhängigkeit mit der Machbarkeitsstudie werden die Erkenntnisse nicht vor Ablauf der Frist der Motion vorliegen. Es ist nicht möglich, aufgrund des heutigen Kenntnisstandes konkrete Massnahmen zu definieren, welche wie in Ziff. 2.1 erläutert, für den Rahmenkredit erforderlich sind. Ebenso lässt sich der finanzielle Umfang noch nicht klar abschätzen, da die Inhalte der Pilotversuche nicht bekannt sind. Schliesslich ist es in der jetzigen Phase wichtig und erfolgskritisch, dass die fortlaufend gewonnenen Erkenntnisse zusammen mit neuesten Trends unmittelbar aufgenommen und verarbeitet werden können und das Vorhaben aktuell noch eine gewisse Dynamik und Flexibilität aufweisen kann. Die Vorgaben eines Rahmenkredits würden diesem aktuellen Bedürfnis zuwiderlaufen, sofern sie aufgrund des Planungsstandes überhaupt erst erfüllt werden könnten.

Das Projekt City Logistik kann in Abstimmung mit anderen laufenden Projekten zeitlich angemessen geplant und mit den korrekten Zuständigkeiten initiiert werden. Eine Finanzierung der notwendigen Massnahmen wird als nicht umstritten erachtet. Die Einbettung in einen Rahmenkredit würde daher nach heutigem Wissensstand keinen erkennbaren Mehrwert bringen.

3.6. Bildungsoffensive Klima mit einem Besucherzentrum Klima

Neben Massnahmen, die konkret das Thema Mobilität auf Ebene Infrastruktur betreffen, gibt es auch solche, die eine indirekte Wirkung, u.a. auf das Mobilitätsverhalten, zeitigen. Dazu gehören insbesondere Massnahmen im Bereich Bildung und Vermittlung. Auf das Verhalten, mit Bezug zur Mobilität oder dem Konsum hat die Stadt nur wenig direkte Einflussmöglichkeiten. Sie muss darum die Bevölkerung entsprechend beraten, informieren, sensibilisieren, befähigen und zum Mitmachen motivieren. Eine Bildungsoffensive mit einem physisch sichtbaren Besucherzentrum Klima könnte diese Zielsetzungen unterstützen.

Seitens Departement Sicherheit und Umwelt, Umwelt- und Gesundheitsschutz sind zwar Kommunikations- und Informationskampagnen geplant, eine konkrete «Bildungsoffensive» mit einem physischen Treffpunkt für die Bevölkerung ist aber aktuell nicht vorgesehen.

Die Umsetzung bedingt einerseits Investitionen (bauliche Massnahmen, konzeptionelle Überlegungen zur Bildung und Vermittlung sowie zum eigentlichen operativen Betrieb) sowie laufende Ausgaben für Sachaufwand und Personal eines solchen Zentrums. Die Kosten können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Sie hängen v.a. von der baulichen Umsetzung ab.

Eine alternative Finanzierung über das reguläre städtische Budget scheint unrealistisch; eine Teilfinanzierung über private Institutionen (z.B. Stiftung, Unternehmen, etc.) oder Fördergelder von Kanton oder Bund wäre ggf. möglich.

Offen ist, ob eine solche Bildungsoffensive und eine mehrjährige finanzielle Verpflichtung für ein Besucherzentrum politisch erwünscht ist. Aufgrund der thematischen Abweichung (allgemein Klimaschutz statt Mobilität), dem aktuellen Planungsstand sowie der beschränkten Möglichkeit zur Verknüpfung mit anderen Projekten (Einheit der Materie) kommt das Vorhaben für den Stadtrat ebenfalls nicht in Frage.

3.7. Fazit

In Bezug auf die vorgenannten Themenbereiche lässt sich demnach zusammenfassend festhalten, dass ein Rahmenkredit die Finanzierungssicherheit der ausgewählten Vorhaben nicht wirksam erhöhen kann oder auf die Finanzierbarkeit erst gar keinen Einfluss hat. Auf dieser Grundlage beantragt der Stadtrat dem Stadtparlament, die Motion abzulehnen.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Vorsteherin des Departementes Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon