

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Testplanung Gleiskorridor SBB (Töss-Lindspitz), eingereicht von den Gemeinderäten B. Zäch (SP), R. Diener (Grüne), F. Helg (FDP) und M. Bänninger (EVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Testplanung Gleiskorridor SBB (Töss-Lindspitz) wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 22. Mai 2017 reichten Gemeinderat Benedikt Zäch (SP) namens der SP-Fraktion, Gemeinderat Reto Diener namens der Fraktion Grüne/AL, Felix Helg (FDP) namens der FDP-Fraktion und Gemeinderat Michael Bänninger (EVP) namens der EVP/BDP-Fraktion mit 32 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 16. April 2018 überwiesen wurde:

„Mit Medienmitteilung vom 11. April 2017 informierte der Stadtrat darüber, dass er zusammen mit SBB-Immobilien eine Testplanung für den Bereich Töss bis Lindspitz durchführen will. Am 20. April 2017 fand im Forum Architektur eine öffentliche Veranstaltung zu diesem Vorhaben statt. In diesem Zusammenhang wird der Stadtrat aufgefordert darzulegen, welche Vorstellungen er selbst von dieser Arealentwicklung hat und welche Planungs- und Genehmigungsschritte in diesem Prozess bereits absehbar sind. Insbesondere soll konzeptionell aufgezeigt werden, zu welchen Meilensteinen und Zeitpunkten der Stadtrat, das Parlament und die Öffentlichkeit Stellung beziehen kann.“

Begründung

Die Postulanten begrüßen die Initiative des Stadtrates, zusammen mit der SBB eine Testplanung durchzuführen. Der Gleiskorridor stellt eines der wenigen verbleibenden Areale in der Stadt Winterthur dar, auf welchem zusammenhängend und grossmassstäblich eine städtebauliche Vision unter Berücksichtigung der verkehrstechnischen Notwendigkeiten entwickelt werden kann.

Die Eigentümerin der Areale ist die SBB; es liegt in ihrem Interesse, diese Areale zusammen mit der Stadt Winterthur und der städtischen Bevölkerung zu entwickeln. Eine gemeinsame Vision sollte im Vordergrund stehen.

Für Winterthur stehen städtebauliche, verkehrstechnische und Kriterien des öffentlichen Raumes sowie eine ausgewogene Mischung von gewerblicher Nutzung, zentral gelegenem Wohnraum in verschiedenen Preissegmenten und Bildungsinstitutionen im Vordergrund.

Der Stadtrat ist aufgefordert, für diese wichtige Arealplanung eigene städtebauliche Visionen und Vorstellungen zu formulieren und eine konkrete Planung für den geeigneten Einbezug des Grossen Gemeinderates sowie der Bevölkerung darzulegen.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Planungsvereinbarung SBB – Stadt – Kanton

Die SBB hat mit der Stadt Winterthur im Januar 2017 eine Planungsvereinbarung für die gemeinsame Erarbeitung einer Entwicklungsvereinbarung für den Gleisraum zwischen Tössmühle und Lindspitz getroffen. Am Planungsprozess beteiligt sich zudem der Kanton Zürich. Die Beteiligten sind übereinstimmend der Ansicht, dass der Gleisraum im Zentrum Winterthurs ein grosses Potenzial für eine stadträumliche und verkehrliche Entwicklung bietet.

1.2 Planerische Rahmenbedingungen

Dieser Raum erfüllt heute zahlreiche Anforderungen, die sich aus dem Betrieb des fünftgrössten Bahnhofs der Schweiz und seiner Lage an den Hauptstrecken Zürich–St. Gallen und Zürich–Romanshorn ergeben. Die Prognosen der SBB gehen von einer weiterhin starken Zunahme der Personenfrequenzen am Bahnhof Winterthur aus. Während heute um die 110'000 Passagiere täglich am Bahnhof ein- und aussteigen, werden bis 2025 bereits 140'000 und bis 2050 180'000 Passagiere erwartet. Eine zukunftsweisende Strategie für die Bahnhof- und Bahnarealentwicklung ist somit unumgänglich.

Um das Nachfragewachstum der Bahn von und nach Winterthur aufzufangen, ist es absehbar, dass die SBB in den nächsten Jahren neue Infrastrukturen realisieren muss:

- Der Brüttenertunnel mit dem Tunnelportal und einer Gleisüberwerfung im Bereich Tössmühle ist in Planung. Über dessen Realisierung berät das Bundesparlament ab 2019.
- Längerfristig sind im Hauptbahnhof Winterthur Perronverbreiterungen (Gleise 6/7 und 8/9) notwendig. Der Raum dazu ist in der Rudolfstrasse mit einer Interessenlinie der SBB reserviert.
- Die Areale der SBB zwischen Tössmühle und Lindspitz sind in der mittel- und langfristigen Planung grösstenteils für die Bahnnutzung vorgesehen. Jede weitere bauliche Entwicklung in diesem Gebiet setzt deshalb die Verlagerung von bestehenden Nutzungen an peripherere Standorte voraus.

Trotz der komplexen Ausgangslage ist die Frage für die SBB, die Stadt und den Kanton von grossem Interesse, ob, wann und wie weit dieser Raum dichter genutzt werden kann und wie sich damit auch ein Mehrwert für die Bevölkerung und Stadt erzielen lässt. An dieser zentralen Lage im Herzen der Stadt bietet sich eine einzigartige Chance für eine städtebauliche Entwicklung. Gleichzeitig haben alle Beteiligten auch ein elementares Interesse, den notwendigen Raum für die Bahninfrastruktur der Zukunft zu sichern.

2. Ablauf der Testplanung

Im Zeitraum von Frühling 2017 bis Frühling 2018 haben die Beteiligten eine Testplanung durchgeführt, welche die Potenziale für den Gleisraum Winterthur untersucht hat. Die interdisziplinären Teams haben sich dabei sowohl den bahntechnischen als auch städtebaulichen Fragen gewidmet und unterschiedliche Szenarien für die zukünftige Entwicklung des Gleisraums untersucht. Die Frage der Nutzung wurde der frühen Planungsphase entsprechend nur sehr grob betrachtet. Begleitet wurde die Testplanung durch ein Begleitgremium aus Vertretungen der Stadt Winterthur, der SBB, des Kantons sowie durch externe Fachexpertinnen und Fachexperten.

Von Seiten des Stadtrats waren Stadtpräsident Michael Künzle, Vorsteher Departement Kulturelles und Dienste und Stadtrat Josef Lisibach, Vorsteher Departement Bau im Begleitgremium. Für den Projektsupport und die Moderation der Workshops wurde das Büro Metron

beauftragt. Die Projektleitung lag von Seiten Stadt beim Amt für Städtebau. Bei der SBB wurde die Projektleitung von SBB Immobilien wahrgenommen, eng begleitet durch SBB Infrastruktur.

3. Ergebnisse der Testplanung

Das im April 2018 abgeschlossene Verfahren der Testplanung mit der Interaktion der Teams und des Begleitgremiums erlaubte eine Annäherung an die komplexen Entwicklungsfragen im Gleisraum Winterthur. So konnte ein gemeinsames Verständnis seitens Stadt, SBB Immobilien, SBB Infrastruktur und den Vertretungen des Kantons aufgebaut werden. Für die Festlegung einer gemeinsamen Strategie sind hingegen weitere Untersuchungen erforderlich. Die formulierten Erkenntnisse, die im Synthesebericht festgehalten sind, sind somit keine Schlussresultate sondern als Empfehlungen für die nachfolgenden Planungen zum Gleisraum Winterthur und die weiteren Folgeplanungen zu verstehen.

3.1 Gesamtstrategie «Leiterkonzept»

Das sogenannte Leiterkonzept (aus dem «Rahmenplan Stadtmittelpunkt» von 1995) mit den beidseitigen Holmen als Längsverbindungen und den Sprossen als Querbeziehungen (Unter- und Überführungen, Brücken) soll als Orientierungs- und Vernetzungssystem weiter verfolgt werden. Der Gleisraum wird weiterhin als offener Gleiskorridor mit starken Beziehungen zu den angrenzenden Quartieren, begleitet durch Längs- und Querbeziehungen gelesen. Zusätzliche Querungen sind insbesondere mit der Bahnhofentwicklung und den Entwicklungen auf den Arealen Lindspitz und Vogelsang Nord zu prüfen.

3.2 Bahnhofausbau als zentrale Herausforderung

Aufgrund des prognostizierten Wachstums muss der Bahnhof längerfristig ausgebaut und seine Kapazität deutlich erhöht werden. Aus der Testplanung lassen sich zwei unterschiedliche Strategien erkennen: eine mehr oder weniger «organische» Entwicklung mit pragmatischen Teilschritten oder eine «umfassende» Neukonzeption. Die vorgestellten Lösungsansätze reichen von der Variante mit Wendebahnhof, über Tief- und Hochlagen bis hin zu einem oder zwei neuen Durchgangsgleisen mit Abbruch der Gebäudezeile am Bahnhofplatz.

Alle präsentierten Grundlayouts haben grosse Auswirkungen auf den Stadtkörper. Sie zeigen ein Variantenspektrum aber noch keine überzeugende, schlüssige Lösung. In zentralen Fragen sind weitere Untersuchungen notwendig, in welchen neben den betrieblichen auch die stadträumlichen und verkehrlichen Aspekte, inklusive den künftigen Platzbedürfnissen von Stadtbus, sowie die wirtschaftlichen Aspekte vertieft untersucht werden müssen.

3.3 Drei Fokusareale für bauliche Entwicklung

Die Testplanung hat ergeben, dass mittelfristig drei Teilareale für eine bauliche Entwicklung offen stehen:

Lindspitz-Areal

Dieses in der Zentrumszone mit Gestaltungsplanpflicht Z3GP liegende Areal eignet sich für eine städtebauliche Entwicklung mit einer der Zentralität angemessenen hohen Dichte und Nutzungsvielfalt. Synergien mit dem Kantonsspital Winterthur (KSW) sind denkbar und werden derzeit geprüft. Das Areal wird zurzeit noch für Abstellungen Personenverkehr, das Interventionszentrum der SBB, das Spitalparking und diverse Drittvermietungen genutzt. Der allfällige Einbezug vom Feld F, welches für die Abstellung Personenverkehr benutzt wird, muss weiter geprüft werden.

Vogelsang Nord zwischen Salzhausplatz und Wylandbrücke

Die Testplanung hat an diesem zentralen Standort ein hohes Potenzial für eine Arealentwicklung mit gemischten Nutzungen inkl. Wohnanteil aufgezeigt. Je nach Szenario des langfristigen Bahnhofsausbaus wird ein Teil des Areals auch für einen Wendebahnhof benötigt. Das Areal liegt in der Reservezone und wird heute für den Güter-Freiverlad benutzt.

Depot West auf Seite des Sulzerareals

Das in der Zentrumszone Z4GP liegende Depot West soll zurückhaltend als Freiraum und unter Einbezug der historischen Lokremise entwickelt werden, mit freiem Blick auf die denkmalgeschützte Fassade der ZHAW-Bibliothek. Auf dem Areal befinden sich heute Abstellungen Personenverkehr sowie Nutzungen von Instandhaltung SBB. Das Areal ist als Pendant zur räumlichen Verdichtung auf der gegenüberliegenden Gleisseite – Vogelsang Nord – zu verstehen.

Bei diesen Arealen müssen vor einer Umnutzung zuerst Ersatzlösungen für die heutigen bahnbetrieblichen Nutzungen gefunden werden. Für die Weiterentwicklung sind neben der sinnvollen baulichen Dichte und Nutzungsart insbesondere auch die Einbindung in das Leitkonzept, die Verkehrserschliessung, die Wechselwirkung mit den angrenzenden Quartieren, die Sicherung der Freiräume und der Umgang mit den denkmalgeschützten Bestandsbauten sorgfältig zu prüfen. Auch die Frage von weiteren Hochhausstandorten im Stadtzentrum muss vertieft untersucht werden.

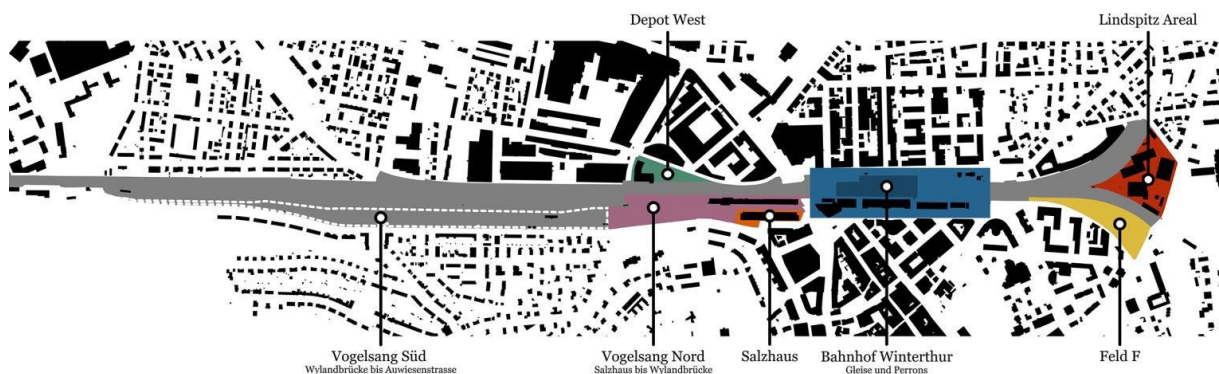


Abb. 1 Übersicht über die Bahnareale zwischen Storchenbrücke und Lindspitz

3.4 Keine «Grossstadtachse» im Güterbahndareal Vogelsang Süd

Die im Rahmen der Testplanung durchgeführte Studie zur Verlegung und Optimierung von Bahnanlagen hat ergeben, dass das Güterbahndareal im Vogelsang südlich der Wylandbrücke längerfristig für den Bahnbetrieb reserviert bleiben wird. Eine Verlegung der grossflächigen Nutzungen, wie der Formationsbahnhof und die Abstellung des Güterverkehrs, ist unter den heutigen Voraussetzungen nicht realistisch. Die Evaluation von möglichen Ersatzstandorten im Rahmen dieser Studie zeigte, dass die Anforderungen für eine Verlegung sehr hoch sind. Neben den baulichen Kosten einer Verlegung sind insbesondere raumplanerische und politische Hürden, wie die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen, die Akzeptanz der Standortgemeinden, der Umgang mit Lärmemissionen etc. zu berücksichtigen. Ausserdem müsste der heutige kantonale Richtplaneintrag zum Güterbahnhof in Winterthur geändert werden, was nur mit einer mindestens gleichwertigen Ersatzlösung durchsetzbar wäre.

Auch eine teilweise Überdeckung des Gleisfeldes stellt unter den aktuellen Rahmenbedingungen keine finanzierbare Option dar. Eine «Grossstadtachse der Zukunft» oder eine «Europaallee für Winterthur», wie der Landbote zu Beginn des Planungsprozesses titulierte, ist somit in absehbarer Zukunft kein realistisches Szenario für den Gleisraum Winterthur. Das Areal Vogelsang Süd ist somit als langfristige Entwicklungsreserve zu betrachten.

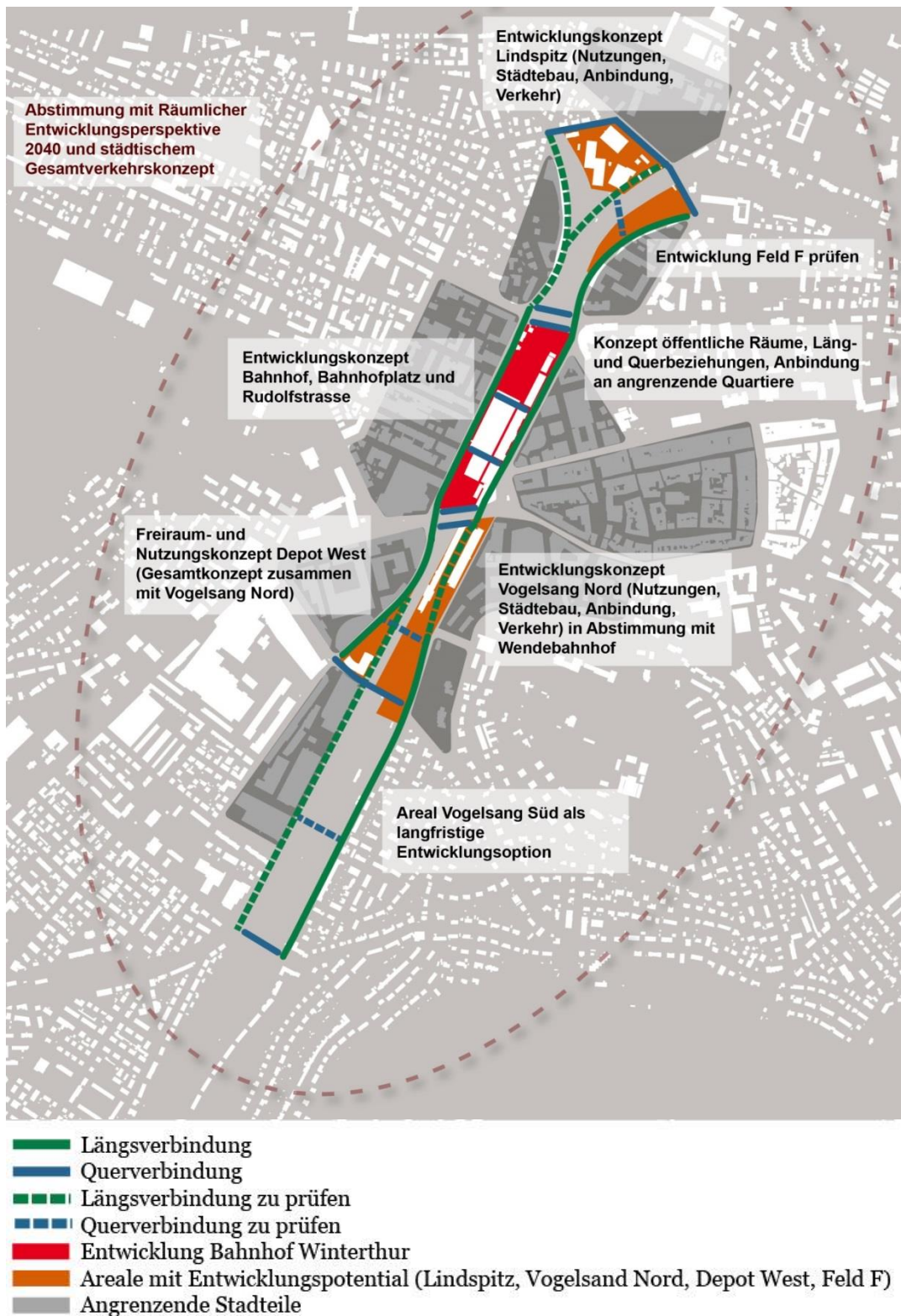


Abb. 2: Handlungsbedarf aufgrund der Testplanungs-Erkenntnisse

4. Zielvorgaben mit langfristigem Realisierungshorizont

Für Arealentwicklungen im Gleisraum Winterthur gelten für den Stadtrat grundsätzlich die gleichen Zielvorgaben, die auch bei den jüngsten grossen Gebietsplanungen (Werk 1, Umfeld Grüze, Umfeld Hegi) zur Anwendung kamen: Hochwertige städtebauliche und freiräumliche Strukturen, die an den Standort angepasst sind und Verknüpfungen zur Umgebung ermöglichen, eine ausgewogene Nutzungsmischung sowie eine finanzielle Beteiligung der Grundeigentümerin SBB an den lokalen öffentlichen Infrastrukturen im Sinne eines Mehrwertausgleichs.

Nicht zuletzt setzt sich der Stadtrat für eine qualitativ hochwertige Weiterentwicklung des Bahnhofs ein, welche seinem Stellenwert als fünftgrösster Bahnhof der Schweiz gerecht wird. Der heutige Bahnhof ist mit seinen veralteten und überlasteten Publikumsanlagen und dem Parkdeck, welches das Tageslicht von den Perrons verbannt, nicht mehr zeitgemäss und keine angemessene Visitenkarte für Winterthur.

Angesichts der langfristig zu erwartenden starken Zunahme der Bahnpassagiere sind die betrieblichen und räumlichen Erfordernisse des Busbahnhofs entsprechend zu berücksichtigen. Die Bahnpassagiere steigen aktuell über 85 % auf den ÖV-Feinverteiler um; gemäss städtischem Gesamtverkehrskonzept (sGVK) (GGR-Nr. 2011-082 vom 3. Oktober 2011) wird das noch verstärkt der Fall sein.

Teile des SBB-Areals (z.B. Gebiet Vogelsang) befinden sich in der Reservezone und müssen zuerst eingezont werden, um sie für nicht bahnbetriebliche Zwecke zu nutzen. Bei den bereits eingezonten Arealbereichen im Lindspitz, beim Bahnhof und beim Areal Depot West besteht eine Gestaltungsplanpflicht. Der SBB ist es bewusst, dass eine Umnutzung des Areals deshalb die Zustimmung des Grossen Gemeinderates und – im Fall eines Referendums – der Stimmberechtigten der Stadt voraussetzt. Künftige Grossprojekte zwischen Tössmühle und Lindspitz benötigen eine entsprechend hohe Akzeptanz in der Politik und Bevölkerung, die nur in enger Kooperation mit den städtischen Behörden gewährleistet werden kann. Der Stadtrat ist überzeugt, dass eine solche Kooperation mittel- bis langfristig zu einer attraktiven Entwicklung des Gleisraums in der Stadtmitte führen wird, die im Gesamtinteresse einer prosperierenden Wohn-, Arbeits- und Wirtschaftsstadt Winterthur ist.

5. Weitere Entwicklungsplanung Bahnhof und Teilareale

Die Bahnhofplanung wird nun durch die SBB mit dem Planungsinstrument «Regionaler Masterplan Infrastruktur» weiter geführt. Die Stadt wird sich kooperativ in diesen Prozess einbringen und mit der SBB für ein aus betrieblicher wie auch aus stadträumlicher Sicht überzeugendes Ausbaukonzept für den Bahnhof einsetzen. Dieses Anliegen hat der Stadtrat der SBB mit Brief vom 4. April 2018 unterbreitet und diese hat am 16. April darauf zustimmend geantwortet.

Parallel zur laufenden Masterplanung ist gemeinsam mit SBB Immobilien auch die Entwicklung der bebaubaren Teilareale zu klären. Diese Planungen sind auf die laufende Projektierung des Brüttenertunnels und den Prozess der stadträumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 abzustimmen.

Für die Zusammenarbeit von SBB, Stadt und Kanton in der weiteren Entwicklungsplanung beim Bahnhof und bei den Teilarealen werden bis Mitte 2018 neue Planungsvereinbarungen erarbeitet, die auch die weitere Finanzierung, Kommunikation und öffentliche Mitwirkung im weiteren Prozess regeln.

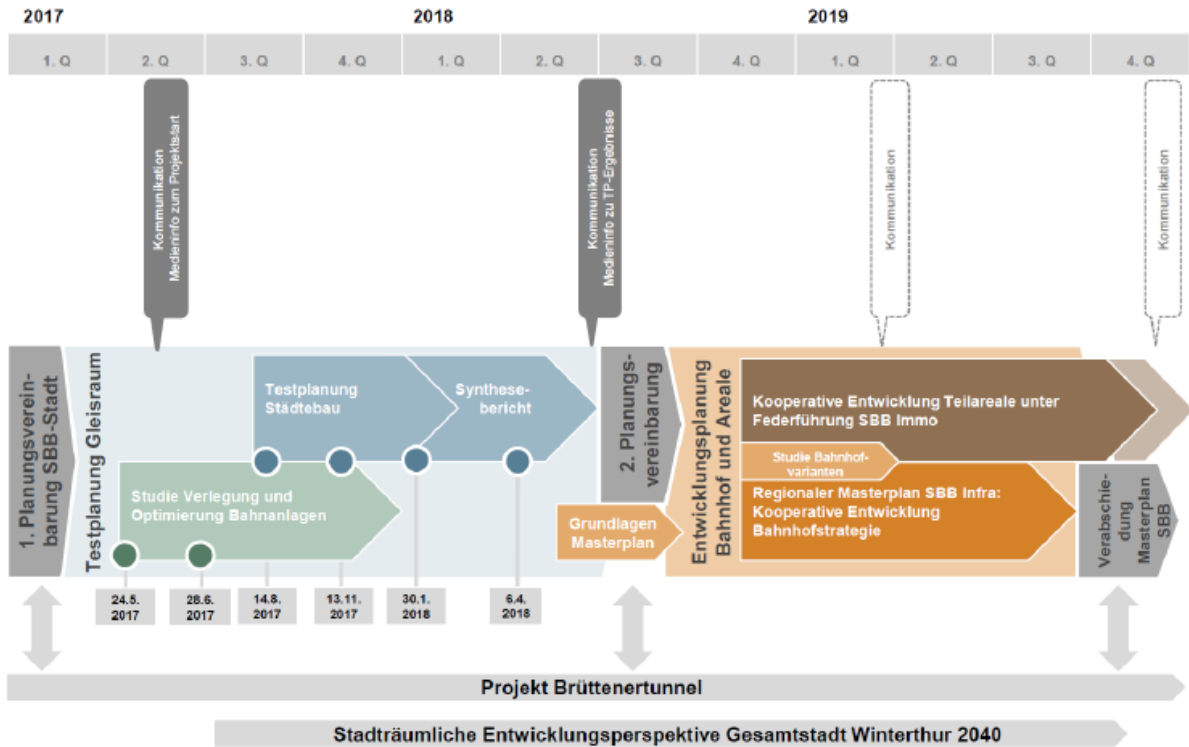


Abb. 3: Übersicht über Gesamtprozess im Gleisraum Winterthur

6. Kommunikation und Mitwirkung

Wie schon zu Beginn der Testplanung und nach deren Abschluss informiert der Stadtrat die Bevölkerung über die wichtigen Meilensteine und Erkenntnisse im weiteren Prozess. Voraussichtlich im Herbst 2018 ist eine weitere öffentliche Veranstaltung mit dem Architekturforum über die vorliegenden Erkenntnisse der Testplanung geplant.

Die vorliegenden Erkenntnisse der Testplanung haben noch keine Entscheidungen zur Folge sondern bedürfen der weiteren Vertiefung. Um im weiteren Entwicklungsprozess die angestrebte Akzeptanz für anstehende Entscheidungen zu sichern, werden die interessierte Bevölkerung, Politik und weitere Anspruchsgruppen in geeigneter Weise und zu gegebener Zeit aktiv einbezogen. Die Form, der Umfang und der Zeitpunkt dieses Einbezugs muss im Hinblick auf die nächste Phase der Entwicklungsplanung, welche ab Herbst 2018 starten soll, zwischen der SBB und Stadt vertieft erörtert werden.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilage:

- Synthesebericht zur Testplanung Gleisraum Winterthur vom 27. April 2018