



Sitzung vom 20. August 2019

## **BESCHLUSS NR. 314 / B1.07.20**

### **Revision Ortsplanung**

### **Projekt «Stadtraum Uster 2035»**

### **Festsetzung Stadtentwicklungskonzept und weiteres Vorgehen**

#### **Ausgangslage**

Im Oktober 2016 lancierte der Stadtrat das Projekt «Stadtraum Uster 2035» zur Revision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung (SRB Nr. 558/2016), welche in ihren Grundsätzen seit 1984 Bestand hat. Die Revision der Planungsinstrumente, kommunale Richtplanung (behördenverbindlich) und kommunale Nutzungsplanung (eigentümergebunden) wird dabei mit der vorgängigen Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes (STEK) ergänzt. Nach der Bewilligung des Planungskredites für das STEK und der Revision der kommunalen Richtplanung durch den Gemeinderat am 23. Januar 2017 konnte die Phase 1, STEK, erfolgreich gestartet werden. Der Stadtrat wurde zuletzt am 11. Dezember 2018 (SRB Nr. 474/2018) über den aktuellen Arbeitsstand informiert.

Zwischenzeitlich konnten die Arbeiten zum STEK abgeschlossen werden und der Schlussbericht liegt zur Beschlussfassung durch den Stadtrat vor.

#### **Erarbeitungsprozess**

Die Erarbeitung des STEK basierte stark auf einem partizipativen Ansatz. Die Erkenntnisse aus einer breit angelegten Bevölkerungsbefragung bildeten die wertvolle Basis für die Arbeiten eines interdisziplinär zusammengestellten Planungsteams. In diesem waren die Fachdisziplinen der Stadtplanung, Freiraumplanung, Verkehrsplanung und der sozialräumlichen Betrachtung gleichwertig vertreten. Die fachliche Leitung lag beim Geschäftsfeld Stadtraum und Natur. Die Erkenntnisse basieren auf einem intensiven Diskurs in den Echoräumen. Es wurden zwei Echoräume eingesetzt mit Vertretern aus Politik und Interessensgemeinschaften, welche die erarbeiteten Inhalte in zahlreichen Veranstaltungen spiegelten. Dabei wurden stets konkrete Massnahmen diskutiert und die im Konzept enthaltenen Ziele anschliessend in der Back-Casting-Methode aus diesen Erkenntnissen abgeleitet. Damit sind die Ziele von Anfang an durch potenzielle Massnahmen untermauert.

Dieses partizipative Vorgehen hat die fachlich erarbeiteten Inhalte angereichert und verspricht eine breite Akzeptanz für die Ergebnisse. Es gilt die berechnete Erwartung, dass diese Akzeptanz auch in den weiteren Verfahren herrscht, wenn der Stadtrat seine aus dem STEK abgeleiteten Projekte dem Gemeinderat unterbreitet.

#### **Stadtentwicklungskonzept (STEK)**

Das STEK beinhaltet die strategischen Stossrichtungen der räumlichen Stadtentwicklung von Uster bis ins Jahr 2035. Es umfasst Ziele, Leitsätze und Strategien für die räumliche Entwicklung, enthält durch seine umfassende Betrachtung aber auch Aussagen zu weiteren, nicht räumlichen Aspekten der Stadtentwicklung, beispielsweise der Standortförderung.

Grundlage des STEK bildet das Zielbild für Uster im Jahr 2035, ergänzt um vier thematische Ziele:

- **Stadtidentität: Bewahrung und Weiterentwicklung der Vielseitigkeit**  
Uster entwickelt sich aus seiner Vielfalt qualitativ weiter und stärkt seine Position als Regionalzentrum.
- **Stadtentwicklung: Wohnen und Arbeiten finden Stadt**  
Sowohl die Wohnraum- als auch die Arbeitsplatzentwicklung werden gefördert.



- **Landschaft und Erholung: Grün- und Freiräume vor der Haustür**  
Durch die gezielte Entwicklung von Erholungsgebieten soll der Druck auf wertvolle Naturschutzgebiete gering gehalten werden.
- **Mobilität: Uster steigt um!**  
Uster setzt auf ein funktionales Hauptstrassennetz und fördert den Fuss- und Veloverkehr.

Jedem Ziel sind Leitsätze zugeordnet, nach denen sich Uster entwickeln will. Zur Umsetzung der Leitsätze sind jeweils mehrere Strategien formuliert, welche sich zwar ergänzen, in ihrer Umsetzung jedoch unabhängig voneinander sind. Neben Aussagen zu den klassisch räumlichen Themen Städtebau, Wohnraumentwicklung, Arbeitsplatzentwicklung, Verkehr und Mobilität, Freiraum und Landschaftsentwicklung fokussiert das STEK auf zwei weitere Schwerpunkte. Dies ist einerseits die Zentrumsentwicklung, wofür neben der Stadtplanung vor allem auch die Standortförderung und die Bewilligungsbehörden (Abteilungen Bau und Sicherheit) gefordert sind. Zweiter grosser Schwerpunkt bildet das Thema der Innenentwicklung. Das STEK nennt Ansätze und Instrumente, mit welchen in Uster die Innenentwicklung auf einem hohen städtebaulichen Niveau gefördert werden soll. Dies sind neue Themen, die auf die Stadt Uster – insbesondere auf das Geschäftsfeld Stadtraum und Natur – zukommen.

### Schlüsselprojekte

Wie im Abschnitt «Erarbeitungsprozess» erläutert, erfolgte die Erarbeitung im Back-Casting-Prozess. Entsprechend wurden bereits im STEK exemplarische Massnahmen diskutiert und auf ihre Wirkung und politische Akzeptanz überprüft. Themenspezifisch lassen sich daraus sogenannte Schlüsselprojekte ableiten. Diese sollen sicherstellen, dass die formulierten Ziele des STEK erreicht werden können.

Als Schlüsselprojekte werden Interventionen bezeichnet, welche Impulsgeber für die Entwicklung ihrer Umgebung sind und einen grossen Beitrag an das Zielbild von Uster im Jahr 2035 leisten. Die definierten Schlüsselprojekte können, einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, grösstenteils umgehend gestartet werden. Die Umsetzung der zentralen Inhalte des STEK kann somit parallel zur Überarbeitung der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung stattfinden.

Die im STEK definierten Schlüsselprojekte sind:

- Bahnhofzentrum
- Verkehrsberuhigtes Zentrum
- Zeughausareal
- Landschafts- und Freiraumentwicklung Seefeld
- Erholungsachse Aabach
- Stadtwälder
- Allmend Heusser-Staub
- Belebung und Aktivierungen im öffentlichen Raum
- Urbane Strassenraumgestaltung im Zentrumsgebiet
- Fuss- und Velounterführung Brunnenstrasse/Bahnhofsstrasse

Weiter sind zwei Schlüsselprojekte identifiziert worden, welche aufgrund der Zuständigkeiten unter die Leitung der kantonalen Instanzen fallen:

- Stadterschliessung West: Uster West oder Alternativprojekt (mittelfristig, unter Leitung Kanton)
- Stadterschliessung Süd-Ost: Moosackerstrasse (mittelfristig, unter Leitung Kanton)

Die Schlüsselprojekte werden vom Stadtrat als Projekte von hoher Bedeutung für die räumliche Entwicklung der Stadt Uster als attraktiver Wohn- und Arbeitsort eingestuft. Entsprechend sind die Projekte im Kontext der Ressourcen in den betroffenen Leistungsgruppen anzugehen. Mit seinem Beschluss Nr. 195/2019 zum Bahnhofzentrum hat der Stadtrat das erste Schlüsselprojekt bereits ausgelöst.



Als weiteres essenzielles Schlüsselprojekt gilt es, die Realisierung des verkehrsberuhigten Zentrums umgehend zu starten.

### **Zusammenhang zu «Strategie Uster 2030»**

Das Stadtentwicklungskonzept stellt eine Konkretisierung der «Strategie Uster 2030» des Stadtrates dar. Explizit konkretisiert das STEK das zweite Handlungsfeld, macht aber auch Aussagen zu weiteren Handlungsfeldern. Diese sind:

1. Stadt für alle – «In Uster gehört jede und jeder dazu»  
Die Vielfalt seiner Einwohnerinnen und Einwohner und ihre Teilhabe am öffentlichen Leben zählen zu den Qualitäten der Stadt:
  - Uster fördert ein vielfältiges Wohnangebot, zukunftsgerichtete Wohnformen und den gemeinnützigen Wohnungsbau.
2. Stadtentwicklung – «Uster wächst nachhaltig»  
Uster wächst und schafft die planerischen Grundlagen für ein klimafreundliches, nachhaltig qualitatives Wachstum der Stadt:
  - Das Zentrum wird fussgängerfreundlich und attraktiv.
  - Uster steigt um und entwickelt sich zur velo- und ÖV-freundlichen Stadt.
  - Frei- und Erholungsräume sorgen für eine hohe Lebensqualität.
3. Standortförderung – «Uster ist im Grossraum Zürich ein wichtiger Akteur»  
Mit dem Ziel, die Arbeitsplätze parallel zur wachsenden Wohnbevölkerung zu entwickeln, nutzt Uster folgende Potenziale:
  - Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bildung stehen im Dialog und arbeiten Hand in Hand.
4. Bildung, Kultur und Sport – «Uster bewegt und bildet»  
Als regionales Zentrum etabliert sich Uster als Anziehungspunkt für Bildung, Kultur und Sport:
  - Uster erneuert bestehende Sportanlagen und erweitert deren Angebot gezielt.

### **Wirkung des Stadtentwicklungskonzeptes**

Das Stadtentwicklungskonzept ist kein im Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Zürich verankertes Planungsinstrument und weist somit keine verbindliche Wirkung gegenüber Dritten aus. Da es aber vom Stadtrat eigenverbindlich festgesetzt wird, hat es stadtintern weisenden Charakter:

- Das STEK dient dem Stadtrat und dessen Verwaltung zur Kommunikation der angestrebten Stadtentwicklung.
- Das STEK dient dem Stadtrat und dessen Verwaltung zur Positionierung der Stadt im regionalen Kontext sowie in der Positionierung als Wohn- und Arbeitsstadt.
- Das STEK dokumentiert die städtische Erwartungshaltung an die Planungen und Projekte des Kantons und dient dem Stadtrat und dessen Verwaltung als Orientierungsvorgabe für entsprechende Verhandlungen.
- Die raumwirksamen Tätigkeiten der Stadt Uster sind von Stadtrat und dessen Verwaltung auf die Inhalte des STEKs aufzubauen oder abzustimmen.
- Das STEK dient als Grundlage für die weiteren Phasen des Projektes «Stadtraum Uster 2035», welches unter dem Lead des GF Stadtraum und Natur weiter vorangetrieben wird.
- Das STEK gilt für den Stadtrat und dessen Verwaltung als Grundlage zur Entwicklung von raumwirksamen Projekten. Dabei stehen die definierten Schlüsselprojekte in erster Priorität.



- Das STEK ersetzt ältere raumwirksame Konzepte aus dem Bereich der Stadt- und Verkehrsplanung.

### **Kostenstand**

Bereits im Stadtratsbeschluss Nr. 474 vom 11. Dezember 2018 musste darauf hingewiesen werden, dass der Erarbeitungsprozess des STEK mit seinem breiten Mitwirkungsverfahren sehr aufwendig ist, was sich auch in den Kosten niederschlägt. In einzelnen Bereichen wurden die dem Kredit zugrundeliegenden Kostenannahmen überschritten.

Die Fachplanerleistungen für das STEK wurden mit total 555 000 Franken budgetiert. Nach Abschluss der entsprechenden Arbeiten liegt der effektive Aufwand der Fachplaner bei rund 630 000 Franken. Die Mehraufwendungen lassen sich eindeutig auf die im Prozess entstandenen zusätzlichen Begehren zurückführen. Zusammen mit den übrigen Projektaufwendungen, namentlich Grundlagenarbeiten, Standortmonitoring, Bevölkerungsbefragung, Expertisen, Kommunikation und Partizipation, Druckkosten und Behördenentschädigungen der beteiligten Parlamentarier beträgt der aktuelle Kostenstand rund 950 000 Franken. Dieser Betrag stimmt mehrheitlich mit den im Kredit über 1 670 000 Franken enthaltenen Annahmen für die erste Phase überein. Für die zweite Phase Richtplanung stehen somit nach wie vor die im Kredit vorgesehenen finanziellen Mittel zur Verfügung.

### **Weiteres Vorgehen – Planungsaufträge**

Mit Abschluss der Phase 1, Stadtentwicklungskonzept STEK, gilt es, das weitere Vorgehen zu definieren. Nebst dem Auslösen der Phase 2 ist es politisch von zentraler Bedeutung, mit für die Stadtentwicklung zentralen Projekten umgehend zu starten. Bei den Schlüsselprojekten ist dabei nebst dem bereits lancierten Projekt «Bahnhofzentrum» das Projekt «Verkehrsberuhigtes Zentrum» essenziell.

### **A) Stadtraum Uster 2035: Phase 2 Revision Richtplanung**

Das STEK bildet die zentrale Grundlage für die Revision der Richtplanung. Diese liegt nun vor, womit die zweite Phase, Revision Richtplanung, gestartet werden kann.

Die kommunale Richtplanung bezweckt unter anderem die räumliche Sicherung der kommunalen Aufgaben. In der Stadt Uster sind die diesbezüglichen Zuständigkeiten an die Abteilungen, die Primarschule Uster, die Sekundarschule Uster sowie die Energie Uster AG zugewiesen. Entsprechend liegt es in deren Verantwortung, ihre Bedürfnisse zu klären und diese dem Geschäftsfeld Stadtraum und Natur, welches für die Revision der Richtplanung verantwortlich ist, zu melden. Nur in Kenntnis sämtlicher raumrelevanter Bedürfnisse kann eine Abstimmung der Interessen und eine nachhaltige Planung stattfinden.

Seitens Geschäftsfeld Stadtraum und Natur wurden deshalb bereits am 6. September 2017 alle Abteilungsleitenden der Stadt Uster, die Sekundarstufe Uster und die Energie Uster AG per Brief angeschrieben. Zusätzlich fand am 13. Dezember 2017 eine orientierende Sitzung statt. Das Schreiben beinhaltet die Aufforderung, die Ergebnisse aller richtplanrelevanten Themen bis August 2019 aufzuarbeiten und an das Geschäftsfeld Stadtraum und Natur zu melden. Dieser Terminierung kann nun in Folge der Projektentwicklung Fristerstreckung bis 1. Oktober 2019 gewährt werden.

Die Abteilung Bildung ist von dieser Terminierung auszunehmen. Diese tätigt derzeit eine umfassende Schulraumplanung, in welche der Stadtplaner thematisch einbezogen ist. Die Bedürfnisklä rung als auch der Wissenstransfer sind somit bereits sichergestellt. Sollte das Projekt der Primarschule wie ursprünglich vorgesehen abgeschlossen werden, ist dieses optimal auf die Termine der Richtplanung abgestimmt.



Mit Abschluss der Phase 1 STEK ist es nun Sache der Projektleitung, die bestehende Richtplanung, vom Gemeinderat am 31. März/7. April 1984 festgesetzt und vom Regierungsrat am 15. Januar 1986 genehmigt, mit den aktuellen Anforderungen an die künftige Richtplanung abzugleichen und dem Stadtrat einen Vorgehensvorschlag zu unterbreiten. Es gilt, den Umfang der Revision, die neuen Richtplankarten sowie den Erarbeitungsprozess inklusive Partizipation und Kommunikation festzulegen. Hierzu sind die aktuellen formalen Vorgaben des Kantons zu Darstellung und Umfang einzuholen und die notwendigen Planungsarbeiten auszuschreiben.

Ziel ist es, dem Stadtrat im Frühling 2020 einen Vorgehensvorschlag und die notwendigen Arbeitsvergaben zu unterbreiten. Es ist davon auszugehen, dass der Erarbeitungsprozess Revision Richtplanung rund zwei Jahre beanspruchen wird. Dabei ist die Zeit für die politische Bearbeitung im Gemeinderat sowie allfällige juristische Verfahren nicht eingerechnet.

## **B) Verkehrsberuhigtes Zentrum**

Im Jahr 2016 beabsichtigte der Stadtrat, ausgelöst durch dessen Dualstrategie, zwei Projekte zeitgleich zu realisieren: «Revision Ortsplanung» und «Verkehrsberuhigtes Zentrum». An seiner sommerlichen Klausur 2016 zeigte er sich aber mit dem Vorgehensvorschlag der Stadtplanung einverstanden, das Projekt «Stadtraum Uster 2035» dreistufig anzugehen und in der ersten Phase des Stadtentwicklungskonzeptes auch das «Verkehrsberuhigte Zentrum» zu thematisieren. Dank dieses Vorgehens konnte die Verkehrsberuhigung in einen breiten Kontext gestellt und in den Echoräumen thematisiert werden. Das STEK vermag nun in Kapitel 8, Zentrumsentwicklung, umfassende konzeptionelle Aussagen zum Zentrum zu tätigen. Auf dieser Basis kann nun das Projekt angegangen werden.

Das Geschäftsfeld Stadtraum und Natur ist daher zu beauftragen, dem Stadtrat einen Vorgehensvorschlag mit Kreditantrag für ein «Verkehrsberuhigtes Zentrum» zu unterbreiten. Die Inhalte sind mit der Revision der Richtplanung zu koordinieren.

## **Orientierung Bevölkerung**

Die Orientierung der Bevölkerung erfolgt am 2. Oktober 2019 mittels Medienmitteilung und Medienkonferenz. Bis zu diesem Termin sind die Ergebnisse nicht öffentlich zugänglich.

Die Bevölkerung wird mittels einer Projektzeitung über den Abschluss des Projektes sowie über die zentralen Inhalte informiert.

Zuständig für die Information ist der Steuerungsausschuss «Stadtraum Uster 2035».

## **Orientierung Gemeinderat**

Der Gemeinderat wird im Vorfeld zu seiner Sitzung vom 11. November 2019 über die Inhalte des STEK informiert. Zuständig für die Information ist der Steuerungsausschuss «Stadtraum Uster 2035».

## **Orientierung Kanton**

Der Kanton hat die konzeptionelle Planungsphase des STEK mit einer namhaft zusammengestellten Gruppe von Fachkräften begleitet. So waren unter anderem der Kantonsingenieur als auch der Kantonsplaner an mehreren Sitzungen anwesend und haben ihre Inputs in die Planung eingebracht. Entsprechend sind diese über das Ergebnis des städtischen Prozesses zu informieren.

Zudem hat der Stadtrat am 30. August 2016 über den Abschluss des Projektes «Uster übermorgen» beschlossen. Darin hat sich der Kanton bereit erklärt, dass bestehende, beschlossene (Uster West) und allenfalls neue Kantonsstrassen einen Beitrag zur funktionalen und gestalterischen Aufwertung des Stadtzentrums leisten und damit zur angestrebten Veränderung des Modalsplits beitragen sollen. Das STEK dokumentiert nun ausdrücklich, was die zentralen Beiträge des Kantons zur Stadtent-



wicklung sind. Diese sind dem Kanton in geeigneter Weise zu unterbreiten, damit er diese wie in der Vereinbarung enthalten in die kantonale Planung aufnehmen kann.

### **Der Stadtrat beschliesst:**

1. Vom Bericht «Stadtentwicklungskonzept STEK» wird Kenntnis genommen.
2. Das «Stadtentwicklungskonzept STEK», vom 9. Juli 2019, wird vom Stadtrat eigenverbindlich festgesetzt.
3. Der Steuerungsausschuss «Stadtraum Uster 2035» wird beauftragt, die Bevölkerung über die Ergebnisse zu informieren.
4. Der Steuerungsausschuss «Stadtraum Uster 2035» wird beauftragt, den Gemeinderat über die Ergebnisse zu informieren.
5. Der Steuerungsausschuss «Stadtraum Uster 2035» wird beauftragt, den Kanton über die Ergebnisse zu informieren. Dem Stadtrat ist ein städtisches Positionspapier, mit den Ergebnissen STEK zur Aufnahme in die kantonale Richtplanung, zur Beschlussfassung zu unterbreiten.
6. Das Geschäftsfeld Stadtraum und Natur wird beauftragt, die Phase 2 Revision Richtplanung zu starten und dem Stadtrat ein Vorgehenskonzept zur Beschlussfassung zu unterbreiten.
7. Das Geschäftsfeld Stadtraum und Natur wird beauftragt, das Schlüsselprojekt «Verkehrsberuhigtes Zentrum» zu starten und dem Stadtrat ein Vorgehenskonzept zur Beschlussfassung zu unterbreiten.
8. Die übrigen Schlüsselprojekte werden als wichtige Projekte für die Stadtentwicklung erkannt. Deren Lancierung ist auf die Ressourcen abzustimmen und zu einem späteren Zeitpunkt anzugehen. Die Zuständigkeit hierfür liegt bei der Abteilung Bau. Beim Projekt «Belebung und Aktivierung des Zentrums» liegen die Zuständigkeiten bei der Abteilung Bau, der Standortförderung und der Abteilung Sicherheit. Das Vorgehen ist zu koordinieren. Für deren Lancierung sind dem Stadtrat entsprechende Vorgehensvorschläge und Kreditanträge zu unterbreiten.
9. Sämtliche Abteilungen – ohne Abteilung Bildung – der Stadt Uster, die Sekundarschule Uster sowie die «Energie Uster AG», Uster, werden angehalten, ihre Bedürfnisse für die Revision der kommunalen Richtplanung bis am 1. Dezember 2019 schriftlich an das Geschäftsfeld Stadtraum und Natur mitzuteilen.



10. Mitteilung als Protokollauszug an
- Energie Uster AG, Oberlandstrasse 78, 8610 Uster
  - Stadtpräsidentin, Barbara Thalmann
  - Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann
  - Abteilungsvorsteherin Soziales, Petra Bättig
  - Stadtschreiber, Daniel Stein
  - Alle AbteilungsleiterInnen der Stadt Uster
  - Geschäftsfeld Stadtraum und Natur (im Doppel)
  - Leistungsgruppe Standortförderung
  - Sekundarschulpflege Stadt Uster

öffentlich