

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 23. Januar 2013

41. Dringliche Schriftliche Anfrage von Marc Bourgeois und Roger Liebi und 32 Mitunterzeichnenden betreffend Städtische Informationspolitik über Projekte im Tiefbaubereich

Am 19. Dezember 2012 reichten die Gemeinderäte Marc Bourgeois (FDP) und Roger Liebi (SVP) sowie 32 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2012/495, ein:

Die neue Kantonsverfassung gewährleistet in Art. 17 das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, wobei hiermit auch elektronische Inhalte wie etwa Projektdatenbanken gemeint sind. Gleichzeitig verpflichtet Art. 49 KV die Behörden, die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeit zu informieren.

Mit der aktuellen Informationspolitik des Stadtrats ist es dennoch insbesondere im Tiefbaubereich äusserst schwierig, sich ein Bild über die langfristige Entwicklung der Stadt zu machen. Bei Tiefbauprojekten spricht aber ganz offensichtlich kaum je ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse gegen eine frühzeitige Veröffentlichung geplanter oder angedachter Projekte weit vor einer Planaufgabe. Dies würde eine konsistente, langfristige orientierte politische Meinungsbildung unterstützen.

Aus diesem Grund bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Frage:

Welche Tiefbauprojekte, die in den Jahren 2013 bis 2022 umgesetzt werden sollen, befinden sich in der Stadtverwaltung zurzeit in Vorprüfung oder Planung? Wir bitten um einen entsprechenden Auszug aus der Projektdatenbank mit Angabe des Bauprojekts, der verantwortlichen Organisationseinheit, des Projektstatus, der geschätzten Umsetzungszeit und -dauer und wo verfügbar der geschätzten Umsetzungskosten. Dabei sollen insbesondere auch jene Projekte aufgeführt werden, die in den Bauprogrammen nicht enthalten sind. Wenn einzelne Projekte aus überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen nicht veröffentlicht werden können, so bitten wir um die Veröffentlichung deren Anzahl sowie der Begründung für die Geheimhaltung.

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage folgt:

Zum besseren Verständnis werden einleitend zunächst der Handlungsrahmen und der Planungsprozess bei Projekten im Tiefbaubereich erläutert. Anschliessend werden die gesetzlichen Regelungen betreffend den Zugang zu Informationen, das Verfahren bei Strassenbauprojekten sowie die Zuständigkeiten und Kompetenzen näher erörtert.

Die Planung und Projektentwicklung im Tiefbaubereich der Stadt Zürich richtet sich nach den übergeordneten kantonalen, regionalen und kommunalen Richtplanfestlegungen (Verkehrsplan und Versorgungsplan). Die Stadt Zürich hat diese planerischen Festlegungen in verschiedenen Programmen, wie namentlich «Stadtverkehr 2025», «Masterplan Velo», «Räumliche Entwicklungsstrategie (RES)» und «Stadträume 2010» konkretisiert und priorisiert. Mit dem «Agglomerationsprogramm» hat der Bund zudem ein Instrument für eine gesamtverkehrliche Massnahmenpriorisierung des Agglomerationsverkehrs geschaffen. Ferner verlangt die Lärmschutzverordnung des Bundes (LSV; SR 814.41) die Lärmsanierung sanierungspflichtiger kantonalen und kommunaler Strassen bis zum 31. März 2018. Diese demokratisch legitimierten Vorgaben legen somit den Handlungsrahmen für verkehrliche und gestalterische Massnahmen an der Strassenoberfläche und deren Priorisierung fest. Was die Versorgung mit Frischwasser und Energie sowie die Abwasserentsorgung anbelangt, sind die Werkpläne massgeblich.

Die Projekte im Tiefbaubereich unterstehen einem aus der SIA-Ordnung 112 (Leistungsmodell) abgeleiteten, standardisierten Planungs- und Projektierungsprozess mit mehreren Phasen (TAZ Hauptprozess Infrastrukturbauten). Am Anfang steht die Massnahmenplanung. Hier werden durch das Tiefbauamt die verschiedenen Bedürfnisse, u. a. der Werke erhoben. In der darauf folgenden Massnahmenkoordination formuliert das Tiefbauamt zusammen mit den wichtigsten Werken und Dienstabteilungen die notwendigen Massnahmen und stimmt diese aufeinander sowie auf die übergeordneten Vorgaben und die eingangs erwähnten werkeigenen Massnahmenplanungen im Rahmen einer koordinierten Mehrjahresplanung ab.

Die Koordination im Bereich des Tiefbaus ist eine anspruchsvolle Aufgabe mit dem Ziel, die angemeldeten Massnahmen mit den beteiligten Werken räumlich, zeitlich, technisch und finanziell zu koordinieren.

Wo gestalterische Massnahmen an der Strassenoberfläche geplant sind, wird dafür i. d. R. eine Vorstudie erarbeitet, in der verschiedene Varianten untersucht werden und die technische Machbarkeit nachgewiesen wird. In dieser Phase werden die Projekte auch – im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips – der Bevölkerung zur Stellungnahme unterbreitet (Mitwirkung der Bevölkerung gemäss § 13 Strassengesetz [StrG]). In der nächsten Prozessphase wird die systematische Koordination des Bauvorhabens auf weitere Werke, Telekommunikationsunternehmen und Dritte ausgedehnt, um allfällige zusätzliche Bedürfnisse in die Festlegung des Projektperimeters und in den Projektauftrag einfließen zu lassen. Letzterer bildet die Basis für die Projektierung.

Im Rahmen der Vor- und Bauprojektphase werden die Bedürfnisse in Zusammenarbeit mit den Beteiligten technisch umgesetzt und in einem Planwerk dargestellt. Dieser Prozess ist seiner Natur nach iterativ und geht vom Groben zum Detail. In der Projektierung werden zudem die genauen Kosten ermittelt (Kostenvoranschlag, KV) und bei Strassen mit überkommunaler Bedeutung Begehren des Kantons eingeholt (§ 45 Abs. 1 StrG). In dieser Phase erfolgt auch die öffentlich Planaufgabe, während die Direktbetroffenen die Möglichkeit erhalten, ihre Interessen einspracheweise geltend zu machen (§§ 16 und 17 StrG). Das fertige Bauprojekt bildet die Basis für die Bewilligungsphase, welche mit der Projektfestsetzung und der Ausgabenbewilligung abgeschlossen wird.

Die Projektentwicklung im Tiefbaubereich folgt demnach der rollenden Planung. Dabei werden die in den jeweiligen Prozessphasen vorhandenen Informationen und Arbeiten laufend überprüft, aktualisiert und konkretisiert. Aufgrund der im Tiefbaubereich angestrebten koordinierten Bauweise müssen die Projekte in allen Phasen in sich und gegebenenfalls auch gegenseitig aufeinander abgestimmt und im Rahmen der übergeordneten Koordination periodisch überprüft werden.

Mit den Art. 17 und 49 wurde der Öffentlichkeitsgrundsatz in der neuen Verfassung des Kantons Zürich verankert (Kantonsverfassung; KV; AS 101). Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt indes nicht uneingeschränkt. Der Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen wird im kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz näher konkretisiert (IDG; AS 170.4). Es gilt auch für die Gemeinden (§ 3 IDG).

Als «Informationen» gelten alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger. Nicht als Informationen gelten Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (§ 3 IDG, gemeint sind z. B. Vorentwürfe, persönliche Notizen, Ideenskizzen und dergleichen).

Die Bekanntgabe von Informationen kann ganz oder teilweise eingeschränkt werden, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 IDG). Ein öffentliches Interesse liegt beispielsweise vor, wenn die Bekanntgabe den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt (§ 23 Abs. 2 lit. b IDG). Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des IDG hat der Stadtrat mit Beschluss 1053 am 10. September 2008 eine städtische Verordnung zum Öffentlichkeitsgrundsatz (ÖGV) erlassen und in diesem Zusammenhang in Bezug auf § 23 Abs. 2 lit. b IDG erläuternd ausgeführt, dass während laufender Entscheidungsverfahren, d. h. bis zur Entscheidungsfindung des zuständigen Organs in einer bestimmten Angelegenheit nicht informiert werden muss (STRB 1053 vom 10. September 2008, Ziff. 3.4.3). Nach Abschluss des Meinungsbildungsprozesses d. h. mit dem getroffenen Entscheid sind die Informationen, soweit daran kein Geheimhaltungsinteresse vorliegt, grundsätzlich öffentlich.

In Bezug auf die mit der vorliegenden schriftlichen Anfrage gewünschten Informationen zu Strassenbauprojekten bedeutet dies folgendes: Ein Strassenbauprojekt ist frühestens dann als «Information» im Sinne von § 3 IDG zu qualifizieren, wenn es soweit konkretisiert ist, dass das Mitwirkungsverfahren im Sinne von § 13 StrG durchgeführt werden kann. In allen früheren Projektstadien liegen Aufzeichnungen vor, die nicht fertig gestellt sind (Entwürfe), und die gemäss § 3 IDG nicht dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterstellt sind. Sobald ein bestimmtes Projekt einen Konkretisierungsgrad erreicht, in dem es als öffentlich zugängliche Information gemäss IDG zu betrachten ist, schliesst das Mitwirkungsverfahren gemäss Strassengesetz an.

Die Zuständigkeiten und Verfahren bei Strassenbauprojekten richten sich nach dem kantonalen Strassengesetz (StrG; AS 722.1). Danach sind die Projekte der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung zur Stellungnahme zu unterbreiten (Mitwirkung der Bevölkerung gemäss § 13 StrG). Das Mitwirkungsrecht wird in der Stadt Zürich umfassend gewährt. Nur bei absolut untergeordneten Projekten sowie bei technisch bedingten reinen Erneuerungen wird darauf verzichtet. Zudem werden die Bedürfnisse von Betroffenen und Interessierten (wie beispielsweise den Quartiervereinen) nach Möglichkeit – je nach Bedeutung des Projekts – bereits im Rahmen der Vorstudie informell abgeholt. Zu den nicht berücksichtigten Einwendungen nimmt das Tiefbauamt gesamthaft Stellung. Vor der Festsetzung erfolgt die öffentliche Planaufgabe nach § 16 StrG und das Einspracheverfahren (§ 17 StrG). Die Auflageakten (§§ 13 und 16 StrG) können seit 1. April 2011 auch über das Internet heruntergeladen werden (www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/planaufgaben.secure.html). Ferner besteht seit Anfang 2012 die Möglichkeit, sich über einen Newsletter über aktuelle Planaufgaben (§§ 13 und 16 StrG) informieren zu lassen. Mit einer Einsprache können Direktbetroffene sämtliche Mängel des Projekts geltend machen. Zuständig für die Projektfestsetzung und den Entscheid über Einsprachen ist der Stadtrat (§§ 15 Abs. 2 bzw. 45 Abs. 2 StrG). Einmündungen von Gemeindestrassen in Staatsstrassen sowie Projekte für Strassen mit überkommunaler Bedeutung bedürfen schliesslich noch der Genehmigung durch die Volkswirtschaftsdirektion bzw. den Regierungsrat (§ 45 Abs. 3 StrG). Reine Werkleitungsprojekte – ohne Veränderungen an der Strassenoberfläche – werden mit der Ausgabenbewilligung bewilligt.

Die Zuständigkeit für die Bewilligung der Ausgaben richtet sich nach den Finanzkompetenzen gemäss der Gemeindeordnung (GO; ASZ 101.100) und der Geschäftsordnung des Stadtrats (GeschO STR; ASZ 172.100). Für gebundene Ausgaben ist ungeachtet der Höhe der Stadtrat abschliessend zuständig (Art. 39 lit. c GeschO STR).

Jedes Strassenbauprojekt durchläuft diesen Verfahrensweg. Bei jedem Verfahrensschritt sind aufgrund der Mitwirkungsrechte der Betroffenen Projektänderungen möglich.

Dem Gemeindeparlament steht die Festsetzung des Budgets zu (§ 108 Ziff. 1 Gemeindegesetz [GG; AS 131.1]). Die Budgethoheit beinhaltet das Recht, den Voranschlag mitzugestalten. Dafür legt der Stadtrat dem Parlament jeweils mit dem Budget auch den mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) zur Kenntnisnahme vor. Mit der Investitionsrechnung für das Budget weist das Tiefbauamt ein Bauprogramm für das Budgetjahr aus. Neben der Auflistung der einzelnen Tiefbauprojekte sind darin auch die projektspezifischen Angaben der Sammelkonten enthalten. Der AFP 2013 bis 2016 beinhaltet das Bauprogramm mit den geschätzten Gesamtkosten für die in der Periode 2013 bis 2016 geplanten Tiefbauprojekte des Tiefbauamts.

Bei der 1. Lesung zum Budget 2013 wurde das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement von der Rechnungsprüfungskommission (RPK) aufgefordert, darüber hinaus eine Übersicht der ausserordentlichen Bauprojekte mit Angaben der Gesamtkosten für die nächsten zehn Jahre abzugeben. In der 2. Lesung wurde sodann eine weitere Liste mit konkreten Angaben zu den einzelnen Projektkosten für die Jahre 2012 bis 2015 verlangt, wobei gebundene und nicht gebundene Ausgaben separat auszuweisen waren. Das Tiefbau- und Entsorgungsdeparte-

ment hat alle Fragen beantwortet, die verlangten Informationen erteilt und insbesondere auch Pläne für bestimmte, von der RPK bezeichnete Strassenbauprojekte geliefert. Anfang November 2012 hat die RPK mitgeteilt, dass die Antworten auf die Fragen der RPK zum Budget 2013 – soweit diese durch die Departemente nicht als vertraulich oder geheim bezeichnet werden – für alle Mitglieder des Gemeinderats zugänglich sind.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen kann die Frage wie folgt beantwortet werden:

Wie vorstehend dargelegt, werden Informationen zu den geplanten Projekten im Tiefbaubereich phasengerecht und bedarfsorientiert zugänglich gemacht. Zudem werden der Bevölkerung weitreichende Mitwirkungsrechte eingeräumt. Mit dem Budget wird der RPK das Bauprogramm für das Budgetjahr sowie der mittelfristige AFP unterbreitet. Der RPK wird im Rahmen der Budgetdebatte stets ausführlich Auskunft zum AFP und bei Bedarf darüber hinaus auch über das längerfristige Bauprogramm erteilt.

Bedingt durch den aufwändigen und komplexen Planungs- und Koordinierungsprozess im Tiefbaubereich, sind die Strassenbauprojekte steten Änderungen unterworfen. Die Projektdaten zu geplanten Tiefbauprojekten, insbesondere diejenigen am Ende des Planungshorizonts, sind noch wenig verlässlich und kaum aussagekräftig. Dasselbe gilt auch in Bezug auf die Anzahl der geplanten Projekte. Als öffentliche Information im Sinne des IDG sind Strassenbauprojekte erst dann zu qualifizieren, wenn diese soweit konkretisiert sind, dass ein Mitwirkungsverfahren gemäss Strassengesetz erfolgen kann. In diesem Zeitpunkt erfolgt eine öffentliche Planaufgabe.

Die mit der schriftlichen Anfrage verlangten Auskünfte müssen nicht öffentlich zugänglich gemacht werden, da es sich um Informationen handelt, die nicht fertig gestellt sind und die deshalb nicht dem IDG unterstehen. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass der politische Meinungsbildungsprozess für Strassenbauprojekte mit den vorstehend erwähnten Mitwirkungsrechten gemäss Strassengesetz und den Informationen, die dem Gemeinderat im Rahmen der Budgetdebatte zur Verfügung gestellt werden, umfassend gewährleistet ist.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti