

**Weisung  
des Stadtrates an den Gemeinderat**

---

**Volksinitiative «Rosengarten-Tram»,  
Feststellung der Rechtmässigkeit,  
Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage**

Am 12. Februar 2008 wurde bei der Stadtkanzlei die Volksinitiative «Rosengarten-Tram» mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Gestützt auf Art. 15ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zürich und das Gesetz über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Zürich in Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

Der Stadtrat wird beauftragt, zuhanden des Kantons ein Tramprojekt für die Strecke Milchbuck – Bucheggplatz – Escher-Wyss-Platz – Albisriederplatz auszuarbeiten.

Der Stadtrat setzt sich beim Kanton für die Realisierung des Projekts bis längstens zehn Jahre nach Abschluss der Projektierungsarbeiten ein.

**Begründung**

- Schaffung einer attraktiven Tangential-Verbindung Schwamendingen – Aussersihl sowie Oerlikon – Aussersihl
- Verknüpfung der Arbeitsplätze und Wohngebiete in den Wachstumsgebieten von Zürich Nord, Zürich-West, Zürich Süd
- Entlastung des Engpasses am Hauptbahnhof
- Verbindung des Glattals und des Limmattals
- Reduktion des Anteils des motorisierten Individualverkehrs auf dem Korridor Rosengarten-/Bucheggstrasse durch Umsteigeeffekt
- Verbesserung der Lebensqualität
- Förderung der Standortqualität
- Anbindung des S-Bahnhofes Hardbrücke ans städtische Tram-Netz
- Verknüpfung der Stadtbahn Glattal und der Stadtbahn Limmattal
- Ergänzung einer künftigen S-Bahn-Nordtangente

Durch die Sanierung der Buchegg-/Rosengartenstrasse mit flankierenden Massnahmen auf die Eröffnung des Uetlibergtunnels werden zwei Spuren für die Tramlinie frei, die in der Übergangszeit von einem Busvorläuferbetrieb genutzt werden. Der Bau von zusätzlichen Kapazitäten für den motorisierten Individualverkehr (z. B. Waidhaldetunnel) ist überflüssig.

Mit StRB Nr. 445/2008 wurde festgestellt, dass die Volksinitiative «Rosengarten-Tram» zustande gekommen ist, und der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wurde beauftragt, die Rechtmässigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat

zuhanden des Gemeinderates Antrag auf Ungültigerklärung oder Antrag darüber zu stellen, ob eine Umsetzungsvorlage zur Initiative oder gegebenenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist.

#### **A. Rechtmässigkeit der Initiative**

Rechtmässigkeit liegt vor, wenn eine Initiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und sie den Grundsätzen der Form- und Materieeinheit genügt (§§ 121 und 127 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR]).

Die vorliegende Initiative verlangt die Ausarbeitung eines Tramprojekts zuhanden des Kantons für die Strecke Milchbuck – Bucheggplatz – Escher-Wyss-Platz – Albisriederplatz. Zudem soll sich der Stadtrat beim Kanton für die Realisierung des Projekts bis längstens zehn Jahre nach Abschluss der Projektierungsarbeiten einsetzen.

- a) Voraussetzung für die Projektierung von Verkehrsinfrastrukturausbauten sind behördenverbindliche Einträge in den entsprechenden Verkehrsrichtplänen. Mit diesen Instrumenten wird die Koordination von Verkehr und Siedlung gewährleistet und der entsprechende öffentliche und politische Diskurs zu Projektideen geführt. Mit Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 und Genehmigung des Bundesrates vom 14. Mai 2008 liegt ein erst kürzlich revidierter Teilrichtplan Verkehr auf kantonaler Stufe vor. Darin wird noch keine Tramverbindung zwischen Bucheggplatz und Escher-Wyss-Platz aufgeführt. Die wenigen im kantonalen Richtplan verzeichneten Tramlinien verbinden oder erschliessen entweder Gebiete oder Einrichtungen von kantonalem Interesse oder führen über Gemeindegrenzen hinaus. Zurzeit wird der kantonale Gesamtrichtplan revidiert. Dies wird in wenigen Jahren auf regionaler Stufe eine Planungsrunde und somit eine Revision des regionalen Richtplans auslösen. Da grundsätzlich in der Stadt Zürich Tramverbindungen auf regionaler Stufe festgesetzt werden, wird in dieser Planungsrunde das Rosengarten-Tram politisch diskutiert werden. Der Stadtrat will im Sinn der Studie «Lebensqualität auf der ganzen Linie: Das VBZ-Netz 2025» vom Juli 2006 das «Rosengarten-Tram» im regionalen Richtplan eintragen lassen. Es ist demnach mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der in den aktuellen Verkehrsrichtplänen fehlende Eintrag für ein Rosengarten-Tram im Rahmen der nächsten Planungsrunde erfolgen könnte.
- b) Nicht nur die Vorgaben des Strassengesetzes und die Hierarchie der Richtplanung, auch das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kanton bei der Umsetzung der Initiative. Damit sich der Kanton an einem derartigen Vorhaben aus Mitteln des Fonds für die Förderung des öffentlichen Verkehrs beteiligen und einen Beitrag aus Mitteln des Bundes (Agglomerationsprogramm) beantragen kann, muss das Verkehrsprojekt «in Übereinstimmung mit der Angebotsplanung des Verkehrsverbundes» stehen (§ 4 PVG). Verkehrsbetriebe und Verkehrsverbund (ZVV) erarbeiten gemeinsam die Vorgaben für die Planung und Entwicklung des Angebotes. Als marktverantwortlicher Unternehmung obliegt den VBZ die eigentliche Planungs- und Projektierungsarbeit. Der ZVV stellt Antrag an die Regierung, und der Kantonsrat beschliesst, abgestimmt auf die Richtplanung, über die «Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr».

Es widerspricht diesem hierarchischen Aufbau nicht, wenn vorerst die Stadt auf eigene Kosten die Planungs- und Projektierungsarbeit initiiert. Solche Kosten sind im Prinzip später dem eigentlichen Bauprojekt zuzurechnen. Unabdingbar ist allerdings, dass die Planung und Projektierung in jeder Phase in enger Abstimmung mit den zuständigen kantonalen Instanzen erfolgt.

- c) Die Initiative widerspricht der geltenden Gesetzgebung nicht und sie ist nicht offensichtlich undurchführbar. Der Stadtrat hat deshalb mit Beschluss vom 4. Juni 2008 festgestellt, dass die Initiative rechtmässig i. S.v. §§ 121 und 127 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte ist.

#### **B. Liniennetzstudie der VBZ**

Mit einer 2006 präsentierten Studie «Lebensqualität auf der ganzen Linie: Das VBZ-Netz 2025» haben die Verkehrsbetriebe dargelegt, wie sich das Tramnetz zur Bewältigung der künftigen Nachfrage entwickeln soll. Diese Studie entsprang unter anderem einem Auftrag des Kantonsrates, der im Rahmen des Projekts Tram Zürich-West Klarheit über die übergeordneten Zusammenhänge und weiteren Entwicklungsschritte erhalten wollte. Der Stadtrat hat die Studie dem Regierungsrat zugestellt, verbunden mit dem Ersuchen, die erforderlichen finanziellen Mittel im «Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)» einzustellen. Der Regierungsrat nahm zustimmend Kenntnis, ohne bezüglich Finanzierung schon verbindliche Angaben machen zu können.

Kernelemente der Liniennetzstudie sind direkte Tramverbindungen zwischen den dynamischen Entwicklungsgebieten Zürich Nord und Zürich-West bzw. Süd sowie eine Entlastung der überlasteten Tramlinien und Strassen im Zentrum. Ausser mit dem Tram Zürich-West sollen diese Ziele schwergewichtig mit zwei neuen Tramlinien über die Rosengartenstrasse erreicht werden, nämlich einer Linie Hirzenbach – Milchbuck – Bucheggplatz – Escher-Wyss-Platz – Hardbrücke – Albisriederplatz – Altstetten und einer Linie Seebach – Bucheggplatz – Escher-Wyss-Platz – Hardbrücke – Albisriederplatz – Schmiede Wiedikon – Laubegg – Bahnhof Enge.

Zentrales Element dieses Konzepts ist die Tramstrecke Bucheggplatz – Hardbrücke – Albisriederplatz, und die Studie sieht die Realisierung bis 2020 vor. Das Begehren der Volksinitiative «Rosengarten-Tram» stimmt inhaltlich also gut überein mit der erwähnten Liniennetzstudie. Dass dabei – anders als die Initianten in der Begründung anführen – auch noch gewichtige Probleme beim motorisierten Individualverkehr zu lösen sind, darf allerdings nicht verschwiegen werden.

Wenn auch die Erwartungen der Initianten, wie sich aus der Begründung ergibt, kaum ganz zu erfüllen sein werden, so stimmt der wesentliche Gehalt des Initiativbegehrens gut überein mit der wissenschaftlich fundierten und politisch breit akzeptierten Netzentwicklungsstudie der VBZ.

#### **C. Gesamthafte Verkehrslösung**

Rund 80 Prozent des Verkehrs auf der Rosengarten-/Bucheggstrasse ist Verkehr, der mit der Stadt Zürich in Beziehung steht. Bei rund 20 Prozent handelt es sich um gebietsfremden Verkehr, der nicht durch die Stadt fahren müsste. Mit der Eröffnung des Uetlibergtunnels sind Reduktionen der Verkehrsmenge von höchstens 10 Prozent zu erwarten.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass der Verkehr eine dynamische Grösse ist, die bis zu einem gewissen Mass beeinflusst und umgelagert werden kann. Mit einer restriktiven Parkierungsverordnung regelt er den städtischen Verkehr und trägt dazu bei, dass auch neue Entwicklungsgebiete wie Zürich-West ihre neu generierte Mobilität hauptsächlich mit dem öffentlichen Verkehr, zu Fuss und mit dem Velo abwickeln. Ebenfalls kann der Ausbau des Nordrings teilweise zu geringen Entlastungen an der Rosengartenstrasse führen. Modellbetrachtungen gehen hier aber von höchstens 5 Prozent aus. Umlagerungseffekte sind sowohl vom motorisierten Verkehr auf den öffentlichen Verkehr wie auch umgekehrt möglich. Die Studie des Tiefbauamtes «Mobilität in Zürich – Erhebung 2007» vom Januar 2008 geht zudem von einem theoretischen Umsteigepotenzial von Autofahrenden auf den öffentlichen Verkehr von bis zu 20 Prozent aus. Im Gegenzug hat aber auch der öffentliche Verkehr ein Abwanderungspotenzial seiner Passagiere auf das Auto von etwa 13 Prozent. Dies ist nicht örtlich direkt auf die Rosengartenstrasse zu übertragen, zeigt aber, dass durchwegs gegensätzliche Umlagerungseffekte möglich sind und gibt Hinweise, dass die Qualitäten und Kapazitäten im öffentlichen Verkehr hoch gehalten werden müssen, um nicht einen Verlust bei der ÖV-Nachfrage zu erhalten.

Der Stadtrat hat in der Studie «Neue Wege und Räume für Zürich» vom April 2005 basierend auf den Überlegungen des runden Tisches Verkehr Zürich-West mit dem Kanton und dem Bund diverse weiterreichende Varianten zur gesamtverkehrlichen und grossräumigen Lösung der Situation an der Rosengartenstrasse und in Zürich-West erarbeitet. Die Studie beinhaltet Infrastrukturelemente zur Verlagerung des Individualverkehrs von der Rosengartenstrasse. Eine allfällige Realisierung des Waidhaldetunnels würde Kapazitäten für den öffentlichen Verkehr auf der Westtangente schaffen. Der Waidhaldetunnel ist inzwischen in die kantonale Richtplanung aufgenommen worden. Art und genaue Lage unterstehen vertieften Machbarkeitsstudien.

Die Studie «Lebensqualität auf der ganzen Linie: VBZ-Netz 2025» hat im Juli 2006 wie bereits erwähnt bestätigt, dass eine starke ÖV-Achse auf der Westtangente bzw. in der Rosengartenstrasse von grosser Bedeutung für die städtische Entwicklung ist. Diese Verbindung würde die Innenstadt entlasten und eine grosse Nachfrage befriedigen. Die Qualität der Ausgestaltung, des Betriebs und die Haltestellenfolge wurden in der Studie nicht behandelt und sind in einem vertiefteren Projektschritt anzugehen.

Eine gesamtheitliche verkehrliche Auslegeordnung über einen grösseren Perimeter mit der Darstellung aller Abhängigkeiten zu bestehenden und künftigen Planungen ist noch nicht gemacht und genauso wichtig wie das Aufzeigen von Chancen und Risiken einzelner konkreter Projektvorschläge.

Für die Projektierung einer «Tramlinie Rosengartenstrasse» müssen deshalb vorerst noch Variantenstudien und Überlegungen zu Etaprierungen erlaubt sein. Dies erfordert einen fachlichen und politischen Prozess mit weiteren Beteiligten wie z. B. ZVV und Amt für Verkehr, Quartiervereinen, Anwohnenden usw. Erst daraus heraus kann ein tragfähiges Projekt und eine umsetzbare Projektierung abgeleitet werden.

Die Frage, ob zusätzlich zur mit der Initiative geforderten Realisierung des Rosengarten-Trams und der damit verbundenen teilweisen Verlagerung des Individualverkehrs noch weitere Massnahmen ergriffen werden sollen, um den Verkehr auf der Buchegg- und Rosengartenstrasse quartierverträglicher abzuwickeln, bildet Gegenstand der vom selben Initiativkomitee eingereichten städtischen Volksinitiative «Sofort-Massnahmen Zürich Nord-West». Diese Frage kann vom Gemeinderat und gegebenenfalls vom Volk im Rahmen der Beschlussfassung über diese zweite Volksinitiative entschieden werden.

#### **D. Weiteres Vorgehen**

Die Initiative «Rosengarten-Tram» zielt in die richtige Richtung und der Stadtrat unterstützt diese deshalb im Grundsatz. Damit die Tramlinie realisiert werden kann, ist indes eine Verlagerung eines Teils des MIV in der Rosengartenstrasse auf andere Verkehrsmittel, andere Strassenachsen oder neue Infrastrukturen und eine vorgängige gesamtverkehrliche Auslegeordnung nötig. Dies erfordert einen Prozess mit diversen Beteiligten und ein Variantenstudium. Erst aus diesem kann die konkretere Projektierung einer «Tramlinie Rosengartenstrasse» hervor gehen.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, ihn mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zu beauftragen. Ein Beschluss des Gemeinderates, eine Vorlage ausarbeiten zu lassen, ist dem Referendum entzogen (Art. 14 lit. g GO und § 93 Ziff. 8 GG). Diese Umsetzungsvorlage wird einen Projektierungskredit voraussichtlich in der Höhe der gemeinderätlichen Zuständigkeit beinhalten für eine gesamtverkehrliche Betrachtung, ein Variantenstudium, die Prozessführung mit Einbindung des Kantons und weiterer Beteiligter und die daraus abgeleitete und mit der Initiative verlangte Projektierung einer «Tramlinie Rosengartenstrasse».

#### **Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Der Stadtrat wird beauftragt, eine Umsetzungsvorlage zur Initiative auszuarbeiten, mit der ein Projektierungskredit beantragt wird für die Projektierung des Rosengarten-Trams sowie der für die Realisierung der Tramlinie erforderlichen teilweisen Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs im Perimeter der geplanten Tramlinie.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist den Vorstehenden des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements sowie des Departements der Industriellen Betriebe übertragen.**

Im Namen des Stadtrates  
der Stadtpräsident  
**Dr. Elmar Ledergerber**  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**