

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 3. April 2013

### Motion von Rebekka Wyler und Rolf Kuhn betreffend Verkehrsplanung 2025, Alternativprojekte zu Stadttunnel und Waidhaldetunnel, Bericht und Abschreibung

Am 5. Dezember 2007 reichten Gemeinderätin Rebekka Wyler (SP) und Gemeinderat Rolf Kuhn (SP) folgende Motion, GR Nr. 2007/634, ein, welche dem Stadtrat am 14. April 2010 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird eingeladen, eine Weisung vorzulegen, die die am 1. April 2005 vorgestellte Verkehrsplanung 2025 mit den Kernelementen „Stadttunnel“ und „Waidhaldetunnel“ durch ein alternatives Projekt ersetzt. Bedingung der Planung ist, dass die Luftreinhalteverordnung sowie die Lärmschutzverordnung zwingend eingehalten werden. Die Mobilitätsziele der erwähnten Planung sollen nicht mittels Bau von neuen Strassen, Strassentunneln usw., sondern durch den entsprechenden Ausbau des öffentlichen Nahverkehrsnetzes sowie des Fuss- und Velonetzes erreicht werden.

Begründung:

Laut den Verfassern der erwähnten Verkehrsplanung - Zürcher Regierungsrat und Zürcher Stadtrat - würde die auf das Jahr 2025 vorgesehene Realisierung von Stadttunnel und Waidhaldetunnel zu einem erheblichen zusätzlichen Motorfahrzeugverkehr mit entsprechendem Schadstoffausstoss auf dem städtischen Strassennetz führen. Jedoch weist der Stadtrat selber immer wieder darauf hin, dass bereits der heutige Autoverkehr die städtische Luftqualität übermässig beeinträchtigt, so zum Beispiel im Masterplan Umwelt der Stadt Zürich 2007: „Die Stadt Zürich ist das Hauptbelastungsgebiet in der Agglomeration mit Luftschadstoffen. Die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte werden an einem von sieben Tagen von mindestens einem der Leitschadstoffe Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), Feinstaub (PM10) oder Ozon (O<sub>3</sub>) überschritten.“

Die gesundheitlichen Folgen dieser Belastungen sind seit Jahren bekannt. Das Ziel einer alternativen Verkehrsplanung muss folglich darin bestehen, im Interesse der Stadtbevölkerung die Luftreinhalteverordnung sowie die Lärmschutzverordnung zwingend einzuhalten. In diesem Zusammenhang soll der motorisierte Individualverkehr nicht weiter gefördert, vielmehr soll er mittelfristig massgeblich reduziert werden. Um die bestehenden Mobilitätsbedürfnisse dennoch erfüllen zu können, sind neue Bahn- und Buslinien sowie bessere Bedingungen für den Fuss- und Veloverkehr erforderlich.

### 1. Vorgeschichte

Nachdem der Stadtrat am 21. Mai 2008 diese Motion aus inhaltlichen wie formellen Gründen abgelehnt hatte, hielt der Gemeinderat mit Beschluss vom 14. April 2010 daran fest, dass der Vorstoss nach wie vor als Motion zu behandeln sei, und überwies diese an den Stadtrat. Mit STRB 1438 vom 23. November 2011 beantragte der Stadtrat eine Fristverlängerung, weil er in Zusammenhang mit der Annahme der Städte-Initiative eine breite Auslegeordnung machen wolle. Der Gemeinderat hat am 7. Dezember 2011 beschlossen, die Frist zur Erfüllung der Motion um zwölf Monate bis zum 14. April 2013 zu verlängern.

### 2. Städte-Initiative

Die Stimmbevölkerung hat am 4. September 2011 die Volksinitiative «Zur Förderung des öV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich» (kurz: Städte-Initiative) angenommen. Die Gemeindeordnung wurde mit dem Art. 2<sup>quinquies</sup> folgendermassen ergänzt:

Abs. 1 Die Stadt Zürich trifft Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs.

Abs. 2 Die Stadt Zürich setzt konsequent auf den öV, Fuss- und Veloverkehr und fördert insbesondere die Tangentialverbindungen des öV und ein durchgehendes Veloroutennetz entlang oder parallel der Hauptachsen.

Abs. 3 Der Neu- oder Ausbau von Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen ist nur unter der Bedingung zulässig, dass sich die Kapazität des gesamten Strassennetzes für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht. Die Stadt handelt nach diesem Grundsatz im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten und vertritt ihn gegenüber übergeordneten Stellen.

Im Zusammenhang mit dem Art. 2<sup>quinquies</sup> wurde die folgende Übergangsbestimmung (Art. 124) in die Gemeindeordnung aufgenommen:

Der prozentuale Anteil des öV, Fuss- und Veloverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen in der Stadt Zürich soll bis in zehn Jahren nach Inkrafttreten von Art. 2<sup>quinquies</sup> um mindestens zehn Prozentpunkte erhöht werden; massgebend sind dabei die zurückgelegten Wege auf Stadtgebiet bezüglich des Gesamtverkehrs. Die Stadt Zürich trifft dazu die notwendigen Massnahmen und veröffentlicht jährlich einen Zwischenbericht.

### **3. Programm «Stadtverkehr 2025»**

Der Stadtrat verfolgt seit Langem eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Verkehrspolitik weiter. Er nimmt den Auftrag der Stimmbevölkerung vom September 2011 ernst und setzt alles in seiner Macht stehende daran, die hoch gesteckten Ziele zu erreichen. Dazu hat er mit Stadtratsbeschluss 693 vom 6. Juni 2012 das Programm «Stadtverkehr 2025» lanciert. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass das Handlungsfeld Mobilität stark vernetzt ist und der Koordination verwandter städtischer Strategien sowie zahlreicher verschiedener Ansprüche eine hohe Bedeutung zukommt.

«Stadtverkehr 2025» legt die Schwerpunkte auf die Priorisierung und Beschleunigung wichtiger Schlüsselmassnahmen, die Prüfung innovativer Ansätze, den breiten Dialog mit massgebenden Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern und Interessensvertreterinnen und Interessensvertreter sowie auf den Beitrag zur 2000-Watt-Gesellschaft. Es ist zudem vorgesehen, die Mobilitätsstrategie aus dem Jahr 2001 bezüglich aktueller Zielvorgaben zu schärfen und zu aktualisieren.

Mit dem Programm «Stadtverkehr 2025» verfolgt der Stadtrat folgende Stossrichtungen: Ausbau eines effizienten, attraktiven öffentlichen Verkehrs; Aufwertungen für den Fussverkehr; Verbesserung für den Veloverkehr; aktive Parkierungspolitik; Beitrag zur besseren Umwelt- und Lebensqualität; intensiver Dialog und Beratung mit Partnerorganisationen, Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, Interessensgruppen und Bevölkerung.

## **4. Weitere Planungen und Programme**

### **4.1 Richtplanung**

Sowohl der Stadttunnel als auch der Waidhaldetunnel sind Elemente des geplanten Hauptverkehrs- und Hochleistungsstrassennetzes im Grossraum Zürich und dementsprechend im kantonalen Richtplan festgelegt. In der laufenden Gesamtrevision des kantonalen Richtplans besteht seitens des Kantons keine Absicht, diese zu streichen. Sie behalten somit weiterhin die Behördenverbindlichkeit für die untergeordneten und nachgelagerten Planungen.

Der im Richtplan festgelegte Stadttunnel mit der Linienführung Brunau–Neuguet ist in erster Linie im Sinne der langfristigen Raumsicherung zu verstehen. Er kann nämlich aus verkehrstechnischer Sicht erst nach Eröffnung der Glattalautobahn gebaut werden, da für den Anschluss des Tunnels an die Autobahn A1 eine markante Entlastung der A1 im Abschnitt Dreieck Zürich Nord bis Brüttseller Kreuz Voraussetzung ist. Der realistische Planungshorizont beginnt erst ab dem Jahr 2030, obwohl vom Kantonsrat politisch als kurzfristiges Projekt im kantonalen Richtplan bezeichnet. Laut Bundesamt für Strassen besteht für den Stadttunnel hinsichtlich des Nationalstrassennetzes kein Bedarf; er ist auch nicht im Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz enthalten. Falls der Stadttunnel umgesetzt würde, müsste nach Art. 2<sup>quinquies</sup> der Gemeindeordnung der Stadtrat nach seinen Möglichkeiten dafür besorgt sein, dass sich die Kapazität des gesamten Strassennetzes für den Autoverkehr nicht erhöht.

### **4.2 Ausbau des öV-Netzes**

Gegenwärtig sind die Verkehrsbetriebe (VBZ) zusammen mit dem ZVV und den beteiligten Dienststellen der Stadt Zürich an der Überprüfung und Aktualisierung der Studie «Das VBZ-

Netz 2025» aus dem Jahr 2006. Diese Netzentwicklungsstrategie 2030 steht kurz vor Abschluss und hat u. a. zum Ziel, entwicklungsfähige, aufeinander abgestimmte Ausbauschritte für das Tram- und Busnetz bis zum definierten Zielzustand «2030» festzulegen.

Mit RRB Nr. 576/2012 vom 30. Mai 2012 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich, das Agglomerationsprogramm Stadt Zürich–Glattal dem Bund einzureichen. Das vom Kanton unter Mitwirkung der Stadt erarbeitete Agglomerationsprogramm ist ein langfristiges Planungsinstrument, das periodisch erneuert wird. Es umfasst inhaltliche und zeitlich koordinierte und priorisierte Massnahmen zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Es enthält verschiedene Netzergänzungen im öffentlichen Verkehr, u. a. die Tramverbindung Hardbrücke, die Tramnetzergänzung Affoltern und die Limmattalbahn.

### **4.3 Rosengarten-Tram und Waidhaldetunnel**

Das VBZ-Liniennetzkonzept 2025 aus dem Jahr 2006 enthält als neues Netzelement die so genannte Tramtangente Rosengarten, um die grossen Entwicklungsgebiete der Stadt (Zürich-West und Zürich Nord) direkt miteinander zu verbinden. Dieser Infrastrukturausbau wurde auch als Massnahme ins Agglomerationsprogramm Stadt Zürich–Glattal aufgenommen.

Auf kommunaler Ebene fand am 28. November 2010 eine Volksabstimmung zur Tramtangente Rosengarten statt. Die Volksinitiative «Rosengarten-Tram» und der Gegenvorschlag des Gemeinderats, die das Rosengarten-Tram ohne eine teilweise Verlagerung des Autoverkehrs z. B. mit einem Waidhaldetunnel postulierten, sind vom Volk abgelehnt worden.

Hingegen hat der Kantonsrat am 20. August 2012 eine Motion der Kommission für Planung und Bau überwiesen, die den Regierungsrat verpflichtet, eine Kreditvorlage für den Bau des Waidhaldetunnels vorzulegen. Die Motion beruft sich auf § 50 des kantonalen Strassengesetzes: Gemäss diesem kann der Staat jederzeit Strassen des kantonalen Verkehrsplans in der Stadt Zürich erstellen oder ausbauen, wenn er das Vorhaben aufgrund der zeitlichen Festlegungen der Richtplanung oder aus verkehrstechnischen Gründen für notwendig hält und die Standortgemeinde dessen Verwirklichung ablehnt. Die Voraussetzungen seien vorliegend erfüllt: Das Vorhaben sei aufgrund des Gesamtverkehrskonzepts, aber auch der richtplanerischen Vorgaben zeitlich dringlich und die Standortgemeinde habe dessen Verwirklichung mehrfach abgelehnt, letztmals anlässlich der gemeinderätlichen Beratungen zur Volksinitiative «Rosengarten-Tram» und bei der Streichung des Projektkredits im Budget 2009.

Stadt und Kanton riefen unterdessen eine gemeinsame Projektorganisation «Rosengarten-Tram / Waidhaldetunnel» ins Leben, welche die gegenseitig direkt abhängigen Themen Rosengartenstrasse, Rosengarten-Tram und Waidhaldetunnel aufarbeitet. Ziel ist, bis Ende 2013 machbare und seitens der Stadt und des Kantons gemeinsam getragene Lösungswege vorzuschlagen. Der Stadtrat handelt auch hier i.S.v. Art. 2<sup>quinquies</sup> der Gemeindeordnung. Die Überlegungen zu einem Waidhaldetunnel stehen dabei nicht im Widerspruch zum Programm «Stadtverkehr 2025», solange es sich um ein Gesamtverkehrsprojekt öV / MIV handelt, die Kapazität für den Autoverkehr auch bei einem allfälligen Tunnelbau nicht erhöht wird und für die Stadt städtebaulicher, ökologischer und verkehrlicher Nutzen erzeugt werden kann. Schliesslich geht es dem Stadtrat auch darum, eine Lösung zu ermöglichen, damit das durch die Verkehrsachse getrennte Quartier wieder zusammenwachsen kann.

### **4.4 Masterplan Velo**

Der Stadtrat hat mit STRB 1411 vom 7. November 2012 den Masterplan Velo beschlossen. Abgeleitet aus dem ermittelten Handlungsbedarf und in Übereinstimmung mit den Zielen der städtischen Mobilitätsstrategie und der Gemeindeordnung (2000-Watt-Gesellschaft, Städteinitiative) strebt der Masterplan Velo unter anderem an, den Anteil des Veloverkehrs am Gesamtverkehr zu steigern. Die Umsetzungsorganisation des Masterplans Velo wird der Organisation des Programms «Stadtverkehr 2025» angegliedert (STRB 693/2012). Der Stadtrat

ist direkter Auftraggeber und oberste Entscheidungsinstanz. Die Steuerung der Umsetzung wird durch den Steuerungsausschuss des Programms «Stadtverkehr 2025» unter der Leitung des Tiefbauamts wahrgenommen.

#### **4.5 Strassenlärmsanierung**

Heute verursacht der Verkehr auf 230 Kilometer Strassen auf dem Gebiet der Stadt Zürich Lärm, der über dem Immissionsgrenzwert liegt. Betroffen ist mehr als ein Drittel der Wohnbevölkerung. Die Lärmschutzverordnung verlangt, dass diese Strassen saniert werden, indem die Lärmbelastung reduziert wird. Als Anlagehalterin und Betreiberin der Strassen ist die Stadt Zürich für den Vollzug verantwortlich. Die Lärmschutzverordnung gibt vor, dass in erster Priorität Massnahmen an der Quelle – z. B. wo möglich mit Temporeduktionen, Verkehrsreduktionen oder leiseren Belägen – umzusetzen sind. Die Stadtverwaltung hat am 30. Mai 2012 das Konzept «Strassenlärmsanierung durch Geschwindigkeitsreduktion, Zonenkonzept Tempo 30 kommunale Strassen» publiziert. Auf rund 19 Strassenkilometern wird auf mehreren Abschnitten neu Tempo 30 eingeführt. Die Prüfung, Planung und Umsetzung weiterer Massnahmen zur Reduktion des Verkehrslärms treiben die beteiligten Dienstabteilungen im Rahmen von «Stadtverkehr 2025» gemeinsam voran. Sie alle leisten wichtige Beiträge zur Erreichung der von der Motion avisierten Ziele.

#### **4.6 Luftreinhaltung**

Die Stadt Zürich ist trotz erheblichen Verbesserungen nach wie vor ein lufthygienisches Sanierungsgebiet. Die Luftreinhaltziele werden insbesondere bei Feinstaub, Stickoxiden und Ozon nicht erreicht. Dafür verantwortlich sind vor allem der motorisierte Strassenverkehr, die Feuerungen sowie die Anlagen von Industrie und Gewerbe. Die Luftschadstoffe verursachen in der Stadt Zürich Gesundheitskosten von rund 200 Millionen Franken pro Jahr. Der Stadtrat von Zürich beschloss aus diesen Gründen weiter zu gehen, als der vom Regierungsrat erlassene Rahmen von 2008 vorgibt, und erliess am 21. Dezember 2011 den Massnahmenplan Luftreinhaltung 2011 der Stadt Zürich (STRB 1588/2011).

Die Parkplatzverordnung der Stadt Zürich (PPV) regelt die Erstellung privater Parkplätze bei Neu- und Umbauten. Sie trägt der Luftreinhaltung Rechnung, indem sie die Anzahl Parkplätze restriktiv regelt. Zudem gelten tiefere Maxima, solange die zulässigen NO<sub>2</sub>-Werte der Luftreinhaltungsverordnung auf dem Stadtgebiet überschritten werden. Am 7. Juli 2010 beschloss der Gemeinderat der Stadt Zürich auf Antrag des Stadtrats eine Revision der PPV. Die Teilrevision wird zu einer restriktiveren Bewilligung von Parkplätzen führen und somit stärker zur Luftreinhaltung beitragen. Das Stimmvolk nahm die Teilrevision der Parkplatzverordnung am 28. November 2010 an. Sie ist wegen laufender Rechtsmittelverfahren noch nicht in Kraft getreten.

#### **5. Fazit**

Die bisherige Verkehrspolitik, abgeleitet aus der Mobilitätsstrategie, dem Richtplan und gesetzlichen Vorgaben, ist seit Einreichung der Motion mit pointierten Schwerpunkten im Sinne der Motion ergänzt worden. Diese Vorgaben sind klare Rahmenbedingungen für den Stadtrat, die er umzusetzen gewillt ist. Dabei sind neue Strassen und Tunnels nicht monomodal (auf ein einziges Verkehrsmittel ausgerichtet) zu verstehen, sondern sie werden als Gesamtverkehrsprojekte unter Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrs, des Fuss- und Veloverkehrs entwickelt.

Mit der Annahme der Städte-Initiative liegt ein Auftrag in der Gemeindeordnung vor, der sich mit den Anliegen der Motionärin und des Motionärs deckt. Das daraus abgeleitete Programm «Stadtverkehr 2025» soll die bisherige Verkehrspolitik schärfen und beschleunigen. Mit den daraus abgeleiteten Stossrichtungen und insbesondere der ambitionierten quantitativen Vorgabe für den Modalsplit wird deutlich, dass nebst Fördermassnahmen für öffentlichen Verkehr, Fuss- und Veloverkehr auch restriktive Massnahmen im Bereich des Autoverkehrs notwen-

dig sein werden. Mit der Laufzeit von 13 Jahren handelt es sich um ein lang angelegtes Programm, das auch das Neuausrichten und Schärfen der bisherigen Mobilitätsstrategie beinhaltet.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass der neue Auftrag des Stimmvolks die Anliegen und Ziele der Motion aus dem Jahr 2007 zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs aufnimmt und ersetzt. Er beantragt deshalb, die Motion abzuschreiben.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Vom Bericht betreffend Verkehrsplanung 2025, Alternativprojekte zu Stadttunnel und Waidhaldetunnel, wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2007/634, von Rebekka Wyler (SP) und Rolf Kuhn (SP) vom 5. Dezember 2007 betreffend Verkehrsplanung 2025, Alternativprojekte zu Stadttunnel und Waidhaldetunnel, wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**