

**Weisung
des Stadtrates an den Gemeinderat**

**Einzelinitiative von Bruno Kammerer «Strassen-
verkehr, unterirdische Führung am Seebecken»,
Bericht und Antrag auf Ablehnung**

Am 9. Juli 2008 reichte Bruno Kammerer eine Einzelinitiative, GR Nr. 2008/309, mit folgendem Wortlaut ein:

Zur Förderung von Zürichs urbaner Qualität und städtebaulicher Entwicklung wird zu Händen einer Volksabstimmung ein Projekt gestaltet und dazu der entsprechende Realisationskredit vorgelegt, welche den privaten Autoverkehr entlang des innerstädtischen Seebeckens im Raum Utoquai/Frascati bis Alfred Escher-Strasse/Tunnelstrasse unter dem Boden und unter dem Wasser führt.

Begründung

Im 19. Jahrhundert wehrte sich Zürich gegen eine vom Kanton geplante Eisenbahnlinie entlang dem innerstädtischen Seeufer, welche die Stadt vom See abgeschnitten hätte. Als Folge dieses eigentlichen kommunalen Aufstandes gegen den im Volksmund genannten «Eisernen Ring» wurden die Eisenbahn im Tunnel geführt und am See die Quaianlagen gestaltet. Die alte Flussstadt Zürich entwickelte eine neue Identität als Stadt am See.

Im 20. Jahrhundert bemächtigte sich der private Autoverkehr mit einem neuen «Eiserner Ring» des Seeufers. Mit dem harten Würgegriff einer Hochleistungsstrasse schneidet nun dieser die Stadt vom See ab und verhindert dadurch jegliche städtebauliche Entwicklung entlang der Uferfront. Frustrierte Projekte von Werner Müller und Willi Walter, gutgemeinte und alsbald erstickte Diskussionen im Gemeinderat bis hin zum jüngsten Kongresshausdebakel sind Opfer dieser Blockadesituation.

Im 21. Jahrhundert befreit sich Zürich aus seiner Zwangsjacke am Seeufer. Sie führt in diesem Stadtraum den beweglichen, privaten Autoverkehr im Boden und im Wasser. Der öffentliche Verkehr und das Velo bleiben oben, ebenfalls die Erreichbarkeit der anstossenden Liegenschaften für das Auto.

Durch diese Befreiung lebt Zürich endlich seine Identität einer Stadt am See und entwickelt eine vitale, innerstädtische Blüte. Das heute blinde «Bellevue» wird wieder sehend, die Vision unserer Jugendbewegung einer «freien Sicht aufs Mittelmeer» verzaubert sich zu einer Zürcher Realität. Der volkswirtschaftliche Nutzen dieser urbanen Aufwertung bringt die verschiedensten Kassen zum Klingen. Und der umtriebige Werner Müller grüsst uns nun freundlich aus den Wolken...

Ein Beispiel: die Mitglieder der Verkehrskommission des Gemeinderates haben sich bereits im Jahr 1995 anlässlich einer Studienreise in Barcelona von der Verkehrsführung der «Moll de la Fusta» begeistern lassen, unterhalb der Ramblas am Ufer des Mittelmeeres.

(Quellen: «Zürich plant – plant Zürich?» Stadtplanungsamt der Stadt Zürich 1971)

Am 24. September 2008 wurde die Einzelinitiative im Gemeinderat vorläufig unterstützt (GR Nr. 3548/2008) und dem Stadtrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Mit Beschluss vom 4. März 2009 stellte der Stadtrat die Rechtmässigkeit der Initiative fest. Gestützt auf § 139 Abs. 3 und § 139a Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) hat der Stadtrat dem Gemeinderat nun (innert 18 Monaten nach der vorläufigen Unterstützung) Bericht und Antrag zu unterbreiten. Dies erfolgt mit vorliegender Weisung.

Form und Inhalt der Einzelinitiative

Die vorliegende Einzelinitiative verlangt die Ausarbeitung eines Projekts und eines entsprechenden Kredits für die unterirdische Führung des Strassenverkehrs entlang des innerstädtischen Seebeckens zuhanden einer Volksabstimmung. Die Einzelinitiative weist die Form einer allgemeinen Anregung auf.

Allgemeine Ausgangslage

Beim unteren Seebecken handelt es sich um einen für die Identität der Stadt ausserordentlich wichtigen Ort. Seit dem Bau der Quaianlagen Ende des 19. Jahrhunderts hat sich das untere Seebecken aber auch zu einem wichtigen Verkehrsknotenpunkt entwickelt und wird dementsprechend durch den Verkehr stark in Mitleidenschaft gezogen. Aus diesem Grund sind verschiedene Projekte und Studien in Bearbeitung, die dazu beitragen, das Seebecken aufzuwerten (siehe Abschnitt «Aufwertung unteres Seebecken»).

Die Quaibrücke weist heute eine durchschnittliche Verkehrsbelastung von rund 55 000 Fahrzeugen pro Tag auf. Die Fahrbeziehungen über die Quaibrücke sind vielfältig und äusserst wichtig für das städtische Verkehrsnetz (siehe Anhang 1, «Verkehrsbeziehungen Quaibrücke»).

Die Seeanlagen rund um das untere Seebecken sind im kantonalen Richtplan als Erholungsgebiet eingetragen. Beim Utoquai, der Quaibrücke, dem General-Guisan-Quai sowie dem Mythenquai handelt es sich um Staatsstrassen i. S. v. § 5 Strassengesetz. Der Utoquai ist als Ausnahmetransportroute Typ II (vorgeschriebenes Lichtraumprofil: Höhe mindestens 4,8 m, Breite mindestens 6,5 m, Achslast maximal 30 t), die Quaibrücke und der General-Guisan-Quai sind als Kategorie 120 t (Achslast maximal 15 t) festgesetzt.

Geschichte

Seit Mitte der 1980er-Jahre beschäftigen sich Politikerinnen und Politiker, die Verwaltung sowie Städtebauerinnen und Städtebauer mit der Aufwertung des unteren Seebeckens. Die nachfolgenden Ausführungen zählen die wichtigsten Interventionen und Ergebnisse auf.

Im Auftrag des damaligen Stadtplanungsamtes entwickelte Architekt Willi Walter 1986 die Vision «Autofreier Platz am See». Hauptmerkmal dieses Konzepts war die Schaffung einer Esplanade zum See durch die Tieferlegung des Utoquais mit – im Bereich Schoeckstrasse/Theaterplatz – unterirdischem Verlauf der heutigen Verkehrsströme. Das damalige Institut für Verkehrsplanung, Transporttechnik, Strassen- und Eisenbahnbau der ETH Zürich (IVT-ETH) erhielt den Auftrag, die Machbarkeit dieser Vision bzw. die verkehrlichen Auswirkungen auf den motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr zu untersuchen. Das entsprechende Gutachten aus dem Jahr 1989 bemängelte vor allem den empfindlichen Leistungsverlust am Knoten Bellevue. Dies und die hohen Investitionskosten führten dazu, dass das Projekt als nicht realisierbar bewertet und somit nicht weiter verfolgt wurde.

Im Oktober 1987 reichte Werner Müller eine Einzelinitiative ein. Sie verlangte einen Verbindungstunnel zwischen Uto- und Mythenquai («kleiner Seetunnel» genannt). Im Ablehnungsantrag vom 26. April 1989 zu dieser Einzelinitiative legte der Stadtrat die Gründe dar, die gegen die unterirdische Führung des Autoverkehrs sprachen. Die wichtigsten Argumente seien hier noch einmal wiedergegeben:

Die in der vorstehend erwähnten Machbarkeitsuntersuchung des IVT-ETH für einen autofreien Bellevueplatz aufgedeckten Schwierigkeiten, die eine unterirdische Führung des Autoverkehrs in hohem Masse in Frage stellten, hätten für einen kleinen Seetunnel noch in verstärktem Masse gegolten. Es wurde insbesondere auf die geringe Leistungsfähigkeit im Rampenbereich hingewiesen. Ferner wäre das Bauwerk in einen geologisch und hydrologisch sensiblen Raum zu stehen gekommen, was sich auf die Baukosten stark ausgewirkt hätte. In städtebaulicher Hinsicht wurde auf die Problematik der Zufahrtsrampen hingewiesen, die in jedem Falle störende Einschnitte und Zäsuren dargestellt hätten.

Aus diesen Gründen entschied der Stadtrat, dass auf die Ausarbeitung eines Vorlageprojekts zu verzichten sei, da dies Projektierungsarbeiten mit Kosten in Millionenhöhe zur Folge gehabt hätte. Trotz fehlendem Vorlageprojekt als Grundlage für eine verbindliche Ermittlung der Kosten ging der Stadtrat davon aus, dass die unterirdische Führung des Autoverkehrs mehrere hundert Millionen Franken gekostet hätte.

Die vorberatende Kommission des Gemeinderates (SK Verkehr) lehnte die Einzelinitiative Werner Müller am 11. Dezember 1990 ab. Der Kommission gelang es nicht, einen tragfähigen Konsens bezüglich des weiteren Vorgehens zu finden. Dies führte zur Einreichung von fünf Motionen und zweier Postulate, die das ganze Ideenspektrum zur Raumaufwertung und Verkehrsorganisation abdeckten.

In den Jahren 1994 bis 1996 erarbeitete eine städtische Projektgruppe die Studie «Gesamtkonzept Bellevue», welche u. a. folgende Ziele und Rahmenbedingungen verfolgte: Koordination aller raumrelevanten Anliegen (Verkehr, Städtebau usw.), Optimierung des vorhandenen Verkehrssystems und Prüfung der Machbarkeit von Verkehrslösungen. Die in diesem Zusammenhang durchgeführte Verkehrsstudie «Verkehrstechnischer Nachweis» (P. Pitzinger, Dezember 1995) zeigte die Grenzen der Eingriffe in die Verkehrsabläufe auf. Im Schlussbericht zum «Gesamtkonzept Bellevue» wurde unter anderem explizit darauf hingewiesen, dass grundlegende städtebauliche Verbesserungen, insbesondere solche, die den freien Zugang zum See anstrebten, nur mit visionären Umbauten und unrealistischen Investitionen zu erreichen wären. Der Stadtrat verabschiedete das Gesamtkonzept am 2. Oktober 1996 zuhanden des Gemeinderates. Im Dezember 1997 nahm der Gemeinderat den Schlussbericht zur Kenntnis und entband den Stadtrat von der Pflicht, eine Vorlage im Sinne der damals pendenten Motionen und Postulate zu unterbreiten.

Eine Übersicht über die unterschiedlichen, im Rahmen von politischen Vorstössen bis heute vorgeschlagenen und untersuchten «Tunnelvarianten» findet sich in Anhang 2 zu dieser Weisung.

Auslegung zur Einzelinitiative von Bruno Kammerer (GR Nr. 2008/309)

a) Bau- und verkehrstechnische Aspekte

Im Herbst 2009 wurde vom Büro Basler & Hoffmann eine bautechnische Einschätzung einer unterirdischen Verkehrsführung entlang des unteren Seebeckens durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Einschätzung werden im Folgenden zusammengefasst.

Um die im Bereich der Quaibrücke bestehenden Verkehrsbelastungen und -beziehungen abwickeln zu können, müsste der Grossteil des Tunnels vierspurig geführt und verschiedene gesteuerte Knotenpunkte errichtet werden. Knotenpunkte mit Lichtsignalanlagen sind in Tunnels nicht gesetzeskonform, daher müsste beim Bellevue ein unterirdischer Kreisel mit 40 m Durchmesser erstellt werden. Um am Bürkliplatz ebenfalls alle bestehenden Verkehrsbeziehungen aufrechterhalten zu können, müsste auch dieser Knoten als Kreisel ausgeführt werden.

Die maximale Längsneigung für solch wichtige Verkehrsbeziehungen sollte infolge der erhöhten Gefährdung innerhalb eines Tunnels nicht mehr als 5 Prozent bzw. im Bereich der offenen Rampen nicht mehr als 6 Prozent betragen. Dies hätte Rampenlängen von mindestens 250 m zur Folge; rund 120 m der Rampen würden offen geführt. Eine städtebauliche Integration der Rampenbauwerke dürfte somit ausserordentlich schwierig werden.

Die Quaibrücke soll gemäss Einzelinitiative Kammerer mit dem Tunnel unterfahren werden. Die Brücke ist auf insgesamt etwa 800 Holzpfehlen mit einer Tiefe von 12 bis 15 m gegründet. Die Fahrbahn müsste daher unter der Brücke eine Tiefenlage von mindestens 30 m unter Terrain haben, um die Gründung unterfahren zu können. Diese Tiefenlage würde Rampenlängen von 500 bis 600 m erfordern. In der Rämistrasse würde die Rampe wegen des Gefälls der Strasse sogar noch länger und, falls überhaupt realisierbar, weit über den Heimplatz hinausreichen. Würde der Anschluss Rämistrasse über den nördlichen Utoquai bzw. Limmatquai geführt, so würde die Rampe im Limmatquai bis zum Rathaus reichen. Ein Anschluss des Tunnelbauwerks ans Bellevue erscheint daher nicht realisierbar.

Auch ausserhalb des Brückenbereichs müsste der Tunnel im Seegrund erstellt werden. Eine Ausführung als abgesenkter Tunnel (d. h. Tunnel der mittels Baugrube erstellt wird) hätte nicht akzeptable Auswirkungen auf die Ökologie des Seegrundes und die Grundwasserströme. Gemäss einer Untersuchung in Zusammenhang mit dem Seetunnel ist deshalb davon auszugehen, dass der Tunnel mit einer Tunnelbohrmaschine erstellt werden müsste. Bei einer solchen Erstellung müsste wegen der zusätzlich notwendigen Überdeckung mit einer Rampe von über 500 m gerechnet werden. Aber selbst ein abgesenkter Tunnel hätte infolge der zu überwindenden Höhendifferenz zwischen Seegrund und Bellevueplatz eine Rampenlänge von gut 350 m zur Folge. Bei beiden Varianten wäre der Anschluss ans Bellevue nicht realisierbar.

Aus diesen Gründen müsste auch der Anschluss Bürkliplatz tiefer ausgeführt werden, die Rampe Talstrasse würde über den Bleicherweg hinausreichen. Da die Talstrasse in gewissen Abschnitten nur eine Breite von 12 m aufweist, der Tunnelquerschnitt einschliesslich der seitlich angeordneten Belüftungs- und Fluchtwegkanäle aber im Minimum 16 m betragen würde, müssten zur Realisierung des Anschlusses entweder Liegenschaften abgebrochen oder mit dem Anschluss auf die Bahnhofstrasse ausgewichen werden. Die Rampe würde dann bis zum Paradeplatz reichen und der öffentliche Verkehr müsste demzufolge verlegt werden.

b) Weitere Aspekte

Der ganze Bereich der vorgeschlagenen unterirdischen Führung ist als sehr schlechter Baugrund zu bezeichnen, insbesondere in den heterogenen, weil künstlich erstellten Auffüllgebieten. Ferner liegt das fragliche Gebiet in einer archäologischen Schutzzone, was erfahrungsgemäss die Projektierung und vor allem die Ausführung erheblich erschweren dürfte.

Zusätzlich wären im Projektbereich zahlreiche bedeutende Werkleitungen zu verlegen, unter anderem ein Rückhaltebecken ERZ Entsorgung + Recycling Zürich für Regenwasser.

Gemäss Einzelinitiative Kammerer würde der öffentliche Verkehr weiterhin oberirdisch geführt. Dies hätte Potenzial für Verbesserungen, da zum einen an den Knoten keine Konflikte mit dem Autoverkehr mehr auftreten und zum anderen mehr Raum (mit Ausnahme der Portalbereiche) für Infrastrukturmassnahmen (z. B. Haltestellengestaltung) zur Verfügung stehen würde.

Die unterirdische Verkehrsführung um das Seebecken hätte bezüglich des Lärms tendenziell eine Verbesserung, bezüglich der Luft aus gesamtökologischer Sicht jedoch eine Verschlechterung zur Folge. Die Tunnelinfrastruktur würde einen erhöhten Elektrizitätsverbrauch hervorrufen.

c) Rechtliche Voraussetzungen

Voraussetzung für die Projektierung von Verkehrsinfrastrukturausbauten sind unter anderem behördenverbindliche Einträge in den entsprechenden Verkehrsrichtplänen. Die mit der Einzelinitiative Kammerer verlangte unterirdische Führung des Strassenverkehrs entlang des innerstädtischen Seebeckens entspricht nicht der bestehenden Richtplanung. Die Projektierung und Realisierung einer unterirdischen Führung des Strassenverkehrs entlang des innerstädtischen Seebeckens würde eine vorgängige Richtplanänderung in «Staatsstrasse, Tunnel geplant» bedingen. Für Änderungen im kantonalen Richtplan ist der Kantonsrat zuständig (§ 32 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz).

d) Kostenschätzung

Aus einer Kostenschätzung für eine alternative Linienführung im Seebecken ohne die Anschlüsse Bellevue und Bürkliplatz lässt sich ableiten, dass mit Erstellungskosten von weit über 700 Millionen Franken gerechnet werden müsste. Eine Beteiligung des Kantons an den Planungs- und Baukosten wäre fraglich.

Aufwertung unteres Seebecken

Im Bereich des unteren Seebeckens sind verschiedene Studien und Projekte in Bearbeitung. Im Folgenden wird auf einige näher eingegangen.

a) «Leitbild Seebecken»

Das «Leitbild Seebecken» wurde in Zusammenarbeit von Stadt und Kanton Zürich erstellt. Es zeichnet die grossen Leitlinien des für die Stadt bedeutendsten Freiraums, formuliert die Grundhaltung und spezifiziert diese mit Leitsätzen. Es hält darüber hinaus in einem Zielbild fest, wie sich das Seebecken im Jahr 2030 präsentieren könnte. So soll das Seebecken allseits öffentlich zugänglich sein und als hochwertiger Frei- und Naherholungsraum zur Verfügung stehen.

b) Strassenraum

Mit dem Baubeginn für das Parkhaus Opéra erfolgte 2009 der erste Schritt zu einer Aufwertung und Neugestaltung des Areals, das den heutigen Theater- und Sechseläutenplatz umfasst. Ab Frühjahr 2011 kann der heute im Alltag kaum genutzte, aber für Zürich sehr bedeutsame Sechseläutenplatz umgestaltet werden.

Das Utoquai soll im Bereich Bellevue bis Limmatquai durch einen Fahrspurabbau und zusätzliche Bäume aufgewertet und der Zugang zum Wasser soll verbessert werden.

Der Bellevueplatz soll neu gestaltet werden, gleichzeitig ist die Erstellung neuer behindertengerechter Haltestellen vorgesehen. Ferner ist bei der Schoeckstrasse ein neuer Fussgängerstreifen (im Bereich gegen das Utoquai, als direkte Verbindung zwischen Bellevue und Sechseläutenplatz) sowie ein Fahrspurabbau im Utoquai beim Rechtsabbieger in die Schoeckstrasse geplant.

An der Bellerivestrasse ist eine Strassensanierung vorgesehen, in deren Zusammenhang die Übergänge für die Zufussgehenden auf der gesamten Bellerivestrasse optimiert ausgebaut werden.

Am General-Guisan-Quai sind Sanierungsarbeiten vorgesehen. In diesem Zusammenhang sollen die Fussgängerquerungen verbessert werden.

Das Mythenquai wird neu gestaltet. Unter anderem ist vorgesehen, beidseits Radstreifen anzubieten und die Fussgängerübergänge alle auf Strassenniveau mit Mittelinsel auszuführen.

Im Zusammenhang mit der Planung eines Ersatzneubaus der «Swiss-Re» ist ein Gestaltungsplan im Bereich Hafen Enge in Bearbeitung, der verschiedene Aufwertungsmassnahmen vorsieht.

Fazit

Das mit der Einzelinitiative Kammerer geforderte Ziel der Befreiung des unteren Seebeckens vom motorisierten Individualverkehr und die damit verbundene Aufwertung ist vordergründig bestechend. Ähnliche, früher eingereichte politische Vorstösse und die in der Folge durchgeführten Untersuchungen führen indes zum Resultat, dass die vorgeschlagene Massnahme ein sehr schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist. Eine bautechnische Einschätzung aus dem Jahr 2009 zeigt auf, dass eine unterirdische Führung unter Beibehaltung aller heute wichtigen Verkehrsbeziehungen nicht realisierbar ist. Ferner wären die Erstellungs- sowie die Betriebs- und Unterhaltskosten für die Tunnel- und Anschlussbauwerke unverhältnismässig hoch.

Eine städtebaulich und verkehrlich befriedigende Integration des Tunnelbauwerks und insbesondere der Anschlussbauwerke wäre nicht zu bewerkstelligen. Die Portale würden eine Zäsur schaffen, die auch einer zukünftigen Entwicklung entgegenstünde.

Die Verkehrsführung während der Bauphase, die Anordnung der Entlüftungsbauwerke und der für die Überwachung und Steuerung notwendigen technischen Zentrale sowie der wegen der Bauarbeiten wegfallende gartendenkmalpflegerisch bedeutende Baumbestand entlang des Seebeckens sind nur einige von vielen weiteren, kaum lösbaren Herausforderungen, die das Projekt mit sich bringen würde. Eine nachhaltige Lösung der Verkehrsprobleme kann mit der Umsetzung der Einzelinitiative Kammerer somit nicht erreicht werden.

Der Stadtrat will eine pragmatische Aufwertung des Seebeckens durch die beschriebenen Einzelprojekte, mit deren Umsetzung bereits begonnen wurde (z. B. das Parkhaus Opéra) oder die sich in Planung befinden (z. B. die neue Verkehrsführung und Aufwertung des Utoquais im Abschnitt Limmatquai bis Rämistrasse). Positive Impulse für die Erhaltung und Entwicklung der Qualitäten des Seebeckens sind auch im «Leitbild Seebecken» enthalten.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Einzelinitiative abzulehnen. Lehnt der Gemeinderat die allgemein anregende Einzelinitiative ab, ist sie erledigt. Das Referendum ist ausgeschlossen und es findet keine Volksabstimmung statt (§ 93 Ziff. 7 Gemeindegesetz, § 139 Abs. 4 Gesetz über die politischen Rechte).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die am 9. Juli 2008 eingereichte Einzelinitiative von Bruno Kammerer «Strassenverkehr, unterirdische Führung am Seebecken» (GR Nr. 2008/309), wird abgelehnt.

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

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy