

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22. Dezember 2017

Motion von Michael Baumer und Dr. Christoph Luchsinger betreffend Erarbeitung der Grundlagen für eine Anbindung der ETH Höggerberg mittels Seilbahn mit Bedürfnisanalyse und Wirtschaftlichkeitsrechnung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. Juli 2017 reichten Gemeinderäte Michael Baumer und Dr. Christoph Luchsinger (beide FDP) folgende Motion, GR Nr. 2017/255, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat einen Projektierungskredit vorzulegen, mit dem die nötigen Grundlagen für eine Anbindung der ETH Höggerberg mittels Seilbahn erarbeitet werden, inklusive Bedürfnisanalyse und Wirtschaftlichkeitsrechnung.

Begründung:

Der Regierungsrat hat in der Festsetzung des regionalen Richtplans diejenigen Seilbahnprojekte, welche auch der Verkehrserschliessung dienen, gestrichen. Begründet wird dies mit den mangelnden planerischen Grundlagen und der fehlenden Bedürfnisanalyse und Wirtschaftlichkeitsrechnung, obschon die grosse Mehrheit des Gemeinderats diese Voraussetzungen als gegeben angesehen hat.

Mit der Streichung wird die bereits heute bestehende Verkehrsproblematik nicht gelöst. Namentlich die Verbindung ETH Höggerberg hätte das nötige Potential und das Bedürfnis. Dieses wird sich mit dem Ausbau der ETH dort noch akzentuieren. In Anbetracht der Platzverhältnisse und der hohen Kosten einer allfälligen unterirdischen Lösung müssen die Alternativen mindestens ernsthaft geprüft werden.

Mit der kompletten Streichung hat es der Regierungsrat unterlassen, diese Prüfung wenigstens ansatzweise aufzunehmen. Entsprechend muss offenbar die Stadt vorausgehen und die nötigen Grundlagen selbst erarbeiten. Mit diesem Projektierungsantrag soll dies erarbeitet werden. Die zusätzliche Zeit erlaubt neben der im Richtplanantrag eingetragenen Variante ab Bahnhof Altstetten auch die Prüfung von anderen Varianten, z.B. eine Verbindung ab Bahnhof Hardbrücke.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Ausgangslage

Der Gemeinderat stimmte am 1. April 2016 dem Eintrag einer Seilbahn Altstetten–ETH Höggerberg und Affoltern–Höggerberg in den Regionalen Richtplan zu, der am 6. April 2016 verabschiedet wurde (GR Nr. 2014/336). Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat in der Folge mit Beschluss vom 21. Juni 2017 diesem Eintrag (und anderen, teilweise seilbahnbezogenen Einträgen) die Zustimmung verweigert. Als Begründung wurde ausgeführt, dass «die planerischen Grundlagen und v. a. der Nachweis des Bedarfs (generierte Nachfrage) sowie der Wirtschaftlichkeit» fehlten. Der Gemeinderat hat darauf am 30. August 2017 beschlossen, Beschwerde gegen den Regierungsratsbeschluss zu erheben (GR Nr. 2017/260). Der Entscheid des Verwaltungsgerichts steht noch aus.

Die vorliegende Motion beauftragt den Stadtrat, dem Gemeinderat einen Projektierungskredit vorzulegen, mit dem die nötigen Grundlagen für eine Anbindung der ETH Höggerberg mittels Seilbahn erarbeitet werden.

Heutige und zukünftige Erschliessung der ETH Höggerberg per Bus

Auf dem Campus Höggerberg der ETH Zürich studieren aktuell etwa 8800 Personen. Dabei bewegen sich die Studierenden regelmässig zwischen den Standorten ETH Zentrum und Höggerberg. Zusätzlich verkehren etwa 2700 Personen, meist ETH-Mitarbeitende sowie Professorinnen und Professoren, regelmässig auf dem Campus Höggerberg. Im Jahr 2016 wurden dort ausserdem Wohnanlagen für rund 900 Studierende erstellt. Die ETH rechnet damit, dass die Zahl der Studentinnen und Studenten bis 2028 um rund zehn Prozent steigen wird, diejenige der Professoren und Professorinnen um zwölf Prozent.

Die ETH Höggerberg ist heute mit den Buslinien 37, 69 und 80 aus allen Richtungen mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen. Zwischen Bahnhof Altstetten und ETH Höggerberg verkehrt die Buslinie 80 grundsätzlich mit Gelenkbussen im 7,5-Minuten-Takt. Die Linie 80 wird zu den Hauptverkehrszeiten verdichtet und während der Semesterzeiten der ETH punktuell mit Entlastungskursen verstärkt. Die Buslinie 69 verkehrt auf der Strecke Milchbuck–ETH Höggerberg ebenfalls mit Gelenkbussen im 7,5-Minuten-Takt. Dieser Takt wird während des Semesters in den Spitzenzeiten zwischen Bucheggplatz und ETH Höggerberg in der Last-richtung zu einem 3,75-Minuten-Takt verdichtet. Die Fahrzeit zum Bahnhof Altstetten beträgt zwölf Minuten, zum Bahnhof Oerlikon elf Minuten und zum Bucheggplatz acht Minuten.

Die in der VBZ-Netzentwicklungsstrategie vorgesehene Elektrifizierung der Buslinien 69 und 80 schafft mittelfristig die Voraussetzungen für den Einsatz von Doppelgelenktrolleybussen auf diesen Linien, sofern dies aus Kapazitätsgründen notwendig werden sollte. Diese längeren Busse ermöglichen eine Kapazitätserweiterung von rund 35 Prozent bei gleichem Takt. Zusammen mit einer weiteren Verdichtung der Linien 69 und 80 (z. B. auf einen 5-Minuten-Takt) bestehen also auch mittelfristig Möglichkeiten, wie eine weitere Nachfragesteigerung über die bestehenden öffentlichen Verkehrsmittel hinreichend abgedeckt werden kann. Daneben sind auch auf der Linie 37 Taktverdichtungen vorgesehen.

Mit diesen Massnahmen kann das Anliegen des Vorstosses zweckmässiger erfüllt werden, als dies mit einer Seilbahn der Fall wäre. Deshalb steht für den Stadtrat anstelle einer neuen Erschliessung der ETH Höggerberg mittels einer Seilbahn eine Erweiterung und Aufwertung des bestehenden Busangebots im Vordergrund.

Seilbahnen im urbanen Gebiet

Allgemein

In jüngerer Zeit wurden in mehreren Städten der Welt Seilbahnen als Verkehrsmittel im urbanen Gebiet eingeführt. Insbesondere in Lateinamerika konnten so zahlreiche, teilweise in extremen Steillagen gelegene und sehr dicht bebaute Stadtgebiete erschlossen werden, die davor nur unzureichende Verkehrsinfrastrukturen und rudimentäre öffentliche Verkehrsangebote aufgewiesen haben.

Seilbahnen ermöglichen es, mit einem relativ geringen Landverbrauch direkte Verbindungen zu schaffen und grosse Steigungen zu überwinden. Umlaufseilbahnen (Gondelbahnen) bieten durch das kontinuierliche Angebot von Abfahrten ausserdem den Vorteil, dass die Fahrgäste ihre Reise unmittelbar und ohne Wartezeiten antreten können, sofern die Kapazität nicht ausgeschöpft ist und keine Warteschlangen bestehen.

Aus verkehrlicher Sicht haben Seilbahnen allerdings den Nachteil, dass sich ihre Eignung aufgrund der begrenzten Netzbildungsfähigkeit auf einzelne, direkte Relationen ohne Zwischenhalte beschränkt. Da die Ausgangspunkte und Ziele vieler Fahrgäste im urbanen Raum aber meist dispers verteilt sind, ergeben sich bei reinen Punkt-zu-Punkt-Verbindungen oft zusätzliche Umsteigevorgänge.

Weiter ist die vergleichsweise geringe Aufnahmefähigkeit von Nachfragespitzen zu berücksichtigen. So würden sich auf der Verbindung Bahnhof Altstetten–ETH Hönggerberg beispielsweise Wartezeiten bei S-Bahn-Ankünften am Bahnhof Altstetten oder bei gleichzeitigem Vorlesungsende vieler Studierender ergeben. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere bei der Einpassung von Luftseilbahnen in das städtebauliche und landschaftliche Umfeld.

Insgesamt können Seilbahnen eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Verkehrssystem im urbanen Gebiet darstellen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind:

- Wenn sich die Nachfrage möglichst gleichmässig über die Zeit verteilt.
- Wenn sich die Nachfrage auf wenige, klar definierte Punkt-zu-Punkt-Verbindungen beschränkt.
- Wenn grosse Steigungen oder Hindernisse zu überwinden sind.
- Wenn Gebiete erschlossen werden, bei denen die Verbindung mit konventionellen Systemen nicht gleichwertig möglich ist.

Die Eignung von Seilbahnsystemen beschränkt sich in der Stadt Zürich deshalb auf sehr wenige Verkehrsbeziehungen. Auf der Beziehung Altstetten–ETH Hönggerberg–Affoltern sprechen die nachfolgenden Argumente gegen die Planung und Realisierung eines Seilbahnsystems.

Nachfragestruktur ETH Hönggerberg ist für Seilbahnen ungeeignet

Die VBZ-Haltestelle ETH Hönggerberg weist mit über 11 000 Ein- und Aussteigenden im durchschnittlichen Werktagsverkehr eine hohe Nachfrage auf. Die Nachfragespitzen beschränken sich allerdings auf eine vergleichsweise kurze Zeit zu Beginn und Ende des Vorlesungsbetriebs, während ausserhalb der Hauptverkehrszeiten und am Wochenende eine relativ geringe Nachfrage herrscht. Die ausgeprägten Nachfragespitzen treten ausserdem nur während des ETH-Schulbetriebs, aber nicht während der Semesterferien auf.

Wie oben festgehalten, haben Seilbahnen den Nachteil, dass sie keine grosse (Spitzen-)Nachfrage aufnehmen können. Es würde also z. B. bei Vorlesungsende zu Wartezeiten an der Seilbahnstation und zu verpassten Anschlüssen (z. B. beim Zugang auf die S-Bahn am Bahnhof Altstetten) kommen.

Angebotsreduktion auf der Buslinie 80

Die Nachfrage auf der Relation ETH Hönggerberg–Bahnhof Altstetten reicht auch mittelfristig nicht aus, um zusätzlich zur Seilbahn eine parallele Buslinie in einem dichten Takt zu rechtfertigen. Die Einführung einer Seilbahn wäre deshalb mit einer spürbaren Angebotsreduktion auf der bestehenden Buslinie 80 untrennbar verbunden. Damit würde allerdings die Bedienung verschiedener Haltestellen entlang der Linie 80 vermindert, und es würden zahlreiche neue Zwänge zum Umsteigen geschaffen.

Zählungen der VBZ haben ergeben, dass auf der Linie 80 bei der Haltestelle ETH Hönggerberg täglich rund 2900 Personen einsteigen, während rund 5000 Personen durchfahren (durchschnittlicher Werktagsverkehr im Jahr 2016, Summe aus beiden Richtungen). Durch eine Angebotsreduktion auf der Linie 80 würden sich insbesondere für die durchfahrenden

Fahrgäste zusätzliche Umsteigevorgänge und längere Reisezeiten ergeben. Durch die Führung von zwei parallelen Angeboten auf der Relation zwischen der ETH Höggerberg und dem Bahnhof Altstetten wäre allerdings selbst bei einer Ausdünnung des Angebots auf der heutigen Buslinie 80 insgesamt ein deutlich tieferer Kostendeckungsgrad als heute zu erwarten.

Schwierigkeiten bei der Einpassung in das städtebauliche und landschaftliche Umfeld

Luftseilbahnen haben naturgemäss sehr starke visuelle Einwirkungen auf das landschaftliche und städtebauliche Umfeld. Da der Höggerberg und das Ortszentrum Höngg für die Stadtsilhouette und das Landschaftsbild prägend sind, dürfte sich die Einbettung einer Seilbahn in diesen Raum äusserst schwierig gestalten.

Weiter bedingt die weitgehend gerade Linienführung von Luftseilbahnen im dicht bebauten Raum das Überfahren zahlreicher Grundstücke und Bauten. Damit verbunden sind sehr hohe Risiken für Einsprachen durch Privateigentümer und Privateigentümerinnen, und es sind zahlreiche Entschädigungsforderungen zu erwarten. Die Überquerung von Häusern stellt ausserdem hohe Anforderungen an den Brandschutz und mögliche Evakuierungskonzepte einer Seilbahn. Dies gilt umso mehr für die in der Motion vorgeschlagene Verbindung zum Bahnhof Hardbrücke. Auf dieser Relation ergeben sich durch die zahlreichen zu überfahrenden Grundstücke und Bauten, die engen Platzverhältnisse und die vielen hohen Gebäude im Bereich der Talstation erhebliche planerische, rechtliche und technische Schwierigkeiten bei der Linienführung. Insbesondere in der unmittelbaren Umgebung des Bahnhofs Hardbrücke bestehen durch die dichte Bebauung und die vorhandene Infrastruktur Platzprobleme für die Erstellung einer Seilbahnstation.

Geringe politische Realisierungschancen

Mit seinem Beschluss vom 21. Juni 2017 hat der Regierungsrat die Einträge für Seilbahnverbindungen Altstetten–ETH Höggerberg und Höggerberg–Affoltern aus dem regionalen Richtplan der Stadt Zürich gestrichen. Er hat damit das Fehlen einer kantonalen Unterstützung für dieses Vorhaben manifestiert. Der Stadtrat geht aufgrund dieser fehlenden kantonalen Unterstützung davon aus, dass die Realisierungschancen auch bei einer Erstellung der von den Motionären geforderten Grundlagen oder einer Gutheissung des vom Gemeinderat gegen den abschlägigen Regierungsratsentscheid eingereichten Rekurses nicht wesentlich steigen werden. Zusätzlich zu einem Richtplaneintrag bedürfte die Realisierung des Vorhabens nämlich der Aufnahme in die Angebotsplanung des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) sowie der Finanzierung durch die Gewährung eines Staatsbeitrags aus dem Verkehrsfonds (vgl. auch nachstehend Finanzierung); sollen für das Vorhaben auch Bundesmittel erhältlich gemacht werden, bedürfte es ferner der Aufnahme des Projekts in ein Agglomerationsprogramm des Bundes. Nach Ansicht des Stadtrats ist aufgrund der gegebenen Verhältnisse und Umstände auf lange Sicht nicht damit zu rechnen, dass die erwähnten Seilbahnprojekte auf Kantons- oder Bundesebene eine Realisierungschance haben werden.

Finanzierung

Gemäss § 4 Personenverkehrsgesetz (PVG, LS 740.1) gewährt der Staat Beiträge an Investitionen für feste Anlagen, welche in Übereinstimmung mit der Angebotsplanung des Verkehrsverbunds das Verkehrssystem oder den Betrieb erweitern oder verändern. Da die genannten Seilbahnverbindungen in der Angebotsstrategie des Zürcher Verkehrsverbunds nicht enthalten sind, müsste die in der Motion geforderte Studie komplett durch die Stadt eigenfinanziert werden. Die dafür notwendigen Ausgaben sind nicht budgetiert.

Fazit

Aus Sicht des Stadtrats ist die Erarbeitung von Planungsgrundlagen für eine Seilbahnverbindung zwischen der ETH Höggerberg und dem Bahnhof Altstetten innerhalb des engen, durch

eine Motion verlangten Zeitraums nicht sinnvoll. Die zusätzliche Verkehrsnachfrage kann durch eine Aufwertung und Kapazitätssteigerung des bestehenden Busangebots zweckmässiger und effizienter bewältigt werden als mit einem zusätzlichen Seilbahnsystem. Die Elektrifizierung der Linien 69 und 80 und die damit verbundene Möglichkeit für den Einsatz von Doppelgelenktrolleybussen schaffen ideale Voraussetzungen für einen mittelfristigen Angebotsausbau auf diesen Buslinien.

Da eine Seilbahn nur mit einer spürbaren Ausdünnung des Angebots auf der Buslinie 80 realisiert werden könnte, würden sich für zahlreiche Fahrgäste zusätzliche Umsteigevorgänge und weniger dichte Takte ergeben. Insgesamt hätte der Bau und Betrieb einer Seilbahn trotz einer Reduktion des bestehenden Busangebots hohe Zusatzkosten und einen tieferen Kostendeckungsgrad des Gesamtsystems zur Folge. Aufgrund der grossen Schwierigkeiten bei der Einpassung ins Stadt- und Landschaftsbild, der hohen Einsprache- und Entschädigungsrisiken und der fehlenden Aussicht auf eine Finanzierung durch die öffentliche Hand müssen die Realisierungschancen ohnehin als minimal beurteilt werden.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti