

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 14. September 2016

Dringliche Motion von Hans Jörg Käppeli und Guido Trevisan betreffend Erarbeitung eines Konzeptentscheids für eine neue Tramlinie vom Bahnhof Altstetten in den Raum Hauptbahnhof unter hälftiger Beteiligung des ZVV, Bericht und Abschreibung

Am 7. Dezember 2011 reichten Gemeinderäte Hans Jörg Käppeli (SP) und Guido Trevisan (GLP) folgende Motion, Nr. 2011/475 (Dringlicherklärung am 14. März 2012), ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung mit mindestens hälftiger Beteiligung des ZVV vorzulegen, um einen Konzeptentscheid herbeizuführen, die Linienführung festzulegen und die Finanzierung für eine neue Tramlinie vom Bahnhof Altstetten in den Raum Hauptbahnhof (Tramlinie 1) verbindlich zu vereinbaren.

Begründung:

Die Trolleybuslinie 31 ist konstant überlastet. Aufgrund dieser sehr hohen Auslastung ist eine schnellstmögliche Umstellung auf den Trambetrieb gerechtfertigt.

In einem Vorentscheid im Zusammenhang mit der künftigen Limmattalbahn ist die Verlegung der Tramlinie 2 zum Bahnhof Altstetten und über die Hohlstrasse zum Farbhof und weiter bis nach Schlieren vorgesehen. Dieser neue Abschnitt ist damit Bestandteil einer künftigen Tramlinie 1.

Bis vor Kurzem war in der Neufrankengasse als Vorläuferbetrieb der künftigen Tramlinie 1 ein Trolleybusbetrieb vorgesehen. Dieses Projekt wurde deshalb auch schon für das Agglomerationsprogramm des Kantons Zürich in der Kategorie A für eine Realisierung zwischen 2015 und 2018 angemeldet. Obwohl der Stadtrat diese Weisung zurückziehen will, ist es notwendig zu wissen wie der künftige Strassenraum aussensehen soll, sobald Strassenbaumassnahmen oder Werkleitungsbauten anstehen.

Damit von den Bundesmitteln profitiert werden kann, muss die Planung jedoch jetzt in Angriff genommen werden.

Für Infrastrukturbauten im öffentlichen Verkehr ist der ZVV (Kanton) zuständig. Der ZVV ist zur Zeit an der Erarbeitung eines Stadtbahnkonzeptes. Er tritt aufgrund kantonaler und eidgenössischer Gesetze als Besteller für neue Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs auf. Die Stadt muss lediglich für ergänzende Bauten selber aufkommen. Die Finanzierung erfolgt primär durch den Bund und den Kanton (ZVV). Der ZVV ist deshalb zwingend von Anfang an in die Projektierung und die Finanzierung einzubinden.

Die genaue Linienführungen ist noch nicht bekannt. Trotz ausstehendem Linienführungsentscheid wurden bereits erste Vorinvestitionen getätigt (zB Postbrücke) und weitere sind vorgesehen (zB Neufrankengasse, Brücke Hohlstrasse über die SBB-Linie). Im Bereich des Bahnhof Altstetten werden mit der Limmattalbahn bzw. der verlegten Tramlinie 2 neue Rahmenbedingungen geschaffen für die Anknüpfung der künftigen Tramlinie 1. Hier gilt es Fehlinvestitionen zu vermeiden. Auch im Bereich Hardplatz werden mit dem Tram über die Hardbrücke neue Rahmenbedingungen geschaffen. Damit weitere Vorinvestitionen am richtigen Ort erfolgen, ist ein Linienführungsentscheid dringend nötig.

In der Sitzung des Gemeinderats vom 14. März 2012 wurde die Dringlichkeitserklärung vom notwendigen Quorum der Mitglieder des Gemeinderats unterstützt. Der Stadtrat lehnte es in der Folge mit Zuschrift vom 18. April 2012 ab, die Motion entgegenzunehmen. Der Gemeinderat überwies die Motion am 13. Juni 2012. Am 19. März 2014 erstattete der Stadtrat dem Gemeinderat Bericht und beantragte die Abschreibung der Motion. An seiner Sitzung vom 21. Oktober 2015 beschloss der Gemeinderat die Rückweisung der Weisung an den Stadtrat wie folgt:

Die Weisung 2014/78 wird an den Stadtrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, innert zwölf Monaten, im Einvernehmen mit dem ZVV, eine neue Weisung vorzulegen für die Erarbeitung eines Vorprojekts.

Ausgangslage

Der Stadtrat begründete bereits in seiner Zuschrift vom 18. April 2012 sowie in seiner Weisung vom 19. März 2014, dass er einen Handlungsbedarf zur Umstellung der Trolleybuslinie 31 auf Trambetrieb als nicht unmittelbar gegeben betrachte. Er stützt sich dabei auf die

«Netzentwicklungsstrategie 2030» der Verkehrsbetriebe (VBZ) aus dem Jahr 2013, deren umfangreiche Marktanalysen zum Schluss kamen, dass der Bedarf für eine Tramlinie in der Hohlstrasse erst längerfristig gegeben sei.

Zwar resultiert insbesondere aufgrund der Gebietsentwicklung im Raum Altstetten mittelfristig ein gewisser Nachfragezuwachs in der Hohlstrasse, dennoch wird in absehbarer Zeit, d. h. bis zu einer Grossüberbauung auf den SBB-Arealen und dem Schlachthof, keine derart markante Nachfragezunahme erwartet, dass sich daraus der unmittelbare Bedarf nach einer Tramlinie ergäbe. Kapazitätsengpässe auf der Linie 31 sind während der Hauptverkehrszeiten aufgrund der Entwicklungen in der Europaallee sowie beim geplanten Polizei- und Justizzentrum ab etwa 2020 zu erwarten. Diese können jedoch zu gegebener Zeit mit einer Erhöhung der Taktfrequenz der Doppelgelenk-Trolleybusse der Linie 31 behoben werden. Zusätzlich bestehen im Aktionsplan «Stadtverkehr 2025» konkrete Planungen, um die Angebotsqualität der Trolleybuslinie 31 mit dem Bau von Busspuren und Bevorzugungsmassnahmen in der Hohlstrasse zu erhöhen und so die Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Beförderungsgeschwindigkeit zu verbessern. Ausserdem wird mit der Realisierung der Tramverbindung Hardbrücke, der Verlängerung der Tramlinie 2 bis Schlieren Geissweid und der Einkürzung der Trolleybuslinie 31 bis Hermetschloo eine markante Verlagerung der öV-Nachfrage von der Hohlstrasse in die Badenerstrasse prognostiziert. Langfristig soll deshalb mit dem Rosengartentram eine zweite Tramlinie in die Badenerstrasse geführt werden.

Vorprojekt für eine Tramlinie 1

Die Netzentwicklungsstrategie 2030 der VBZ aus dem Jahr 2013 hält fest, dass der Korridor Hohlstrasse langfristig ein Nachfragepotenzial aufweist, das die Einführung einer Tramlinie zu *einem späteren Zeitpunkt* rechtfertigt. Die Tramlinie 1 wird von den VBZ demgemäss als langfristige Option für den Zeitraum nach 2030 vorgesehen, und der erforderliche Korridor ist raumplanerisch gesichert. Der Stadtrat hält den langfristigen Bedarf ebenfalls für gegeben, vertritt jedoch aus den vorstehend dargelegten Gründen die Meinung, dass die Realisierung der Tramlinie 1 gegenüber anderen Ausbauprojekten des öV tiefer zu priorisieren sei. Dazu zählen die Tramverbindung Hardbrücke, die Verlängerung der Linie 2 bis Schlieren Geissweid, die Tramverlängerung nach Affoltern, die Tram-Nordtangente und die kantonalen Planungen zum Rosengartentram.

Zwischenzeitlich hat der Gemeinderat dem Projekt eine höhere zeitliche Priorität eingeräumt und den westlichen Abschnitt (Bahnhof Altstetten–Hardplatz) im regionalen Richtplan als kurzfristig zu realisierende Infrastrukturmassnahme ausgewiesen, den östlichen Abschnitt (Hardplatz–Hohlstrasse–Neufrankengasse–Lagerstrasse) als mittelfristige Massnahme. Zudem verpflichtete der Gemeinderat den Stadtrat mit der vorliegenden Motion, im Einvernehmen mit dem ZVV eine Weisung zur Erarbeitung eines Vorprojekts vorzulegen. Aufgrund dieses Auftrags leitete der Stadtrat die ersten Schritte zur Erarbeitung eines Vorprojekts ein. Mit diesem soll geklärt werden, wie die bestehende Trolleybuslinie 31 zwischen dem Bahnhof Altstetten und dem Hauptbahnhof durch eine Tramlinie 1 ersetzt werden könnte. Die VBZ haben überprüft, wie hoch die Kosten eines solchen Vorprojekts ausfallen könnten und dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) Antrag gestellt, den VBZ einen Leistungsauftrag für die Durchführung des Vorprojekts zu erteilen. Überdies hat der Stadtrat beim Kanton Zürich beantragt, das Projekt in das Agglomerationsprogramm des Bundes (3. Generation) aufnehmen zu lassen.

Kosten

Die VBZ haben im Juli 2015 eine detaillierte Schätzung der Planungskosten für ein Vorprojekt im gesamten Perimeter vom Raum Hauptbahnhof zum Bahnhof Altstetten durchgeführt und in der Spezialkommission Polizeidepartement/Verkehr des Gemeinderats vorgestellt. Die Kostenschätzung basierte auf der aktualisierten Baukostenschätzung der Planungs-

studie «Renaissance Tramlinie 1» aus dem Jahr 2003, wobei Zuschläge für Unvorhergesehenes (10 Prozent) und die Mehrwertsteuer (8 Prozent) eingerechnet wurden. Die Teuerung wurde auf Basis des Produktionskostenindex des Baumeisterverbands ermittelt. Dabei würden sich gemäss Norm SIA 103, Phase 4.31, bei einer Kostengenauigkeit von ± 30 Prozent Honorarkosten für das Vorprojekt zwischen rund 4,5 und 8,2 Millionen Franken ergeben, wobei der Mittelwert der Kostenschätzung rund 6,3 Millionen Franken beträgt. Die bei den VBZ vorhandenen Planungsressourcen werden derzeit für andere, prioritäre Projekte wie das Tram Hardbrücke und das Tram Affoltern benötigt, weshalb alle Planungsleistungen extern vergeben werden müssen.

Die Kosten für das Vorprojekt setzen sich demnach wie folgt zusammen:

Position	Kosten in Fr.
Honorarkosten für das Vorprojekt der Tramlinie 1	5 336 700
Unvorhergesehenes 10 %	533 700
Zwischentotal, ausschliesslich MWST	5 870 400
8 % MWST	469 600
Total Projektierungskredit, einschliesslich MWST	6 340 000

Für das Jahr 2017 würden für Vorarbeiten und die Durchführung der Planerinnen- und Planersubmission voraussichtlich Kosten in Höhe von einem Prozent der Gesamtsumme anfallen. Für die Jahre 2018 und 2019 würden nach jetziger Planung etwa je 45 Prozent der Projektierungskosten in Anspruch genommen, im Jahr 2020 etwa 9 Prozent. Diese Beträge sind weder im Budgetantrag 2017 noch im Aufgaben- und Finanzplan 2017–2020 enthalten.

Kein Leistungsauftrag des ZVV

Neben der Erstellung einer Weisung zur Erarbeitung eines Vorprojekts verlangt die Motion, das Vorprojekt im Einvernehmen mit dem ZVV durchzuführen. Wie sich den Voten anlässlich der Ratsdebatte vom 21. Oktober 2015 entnehmen liess, will die Motion die Finanzierungsgrundsätze innerhalb des ZVV nicht verändern. Diese besagen nämlich, dass die Investitionen zwar Aufgabe der Transportunternehmungen sind, der ZVV den Transportunternehmungen jedoch den Betriebsaufwand ersetzt, soweit er ihn im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung anerkennt (§§ 3 und 25 Abs. 1 Personenverkehrsgesetz [LS 740.1]). Das Vorprojekt soll demnach nach dem Willen des Gemeinderats nur dann erarbeitet werden, wenn ein Leistungsauftrag des ZVV vorliegt. Andernfalls würde der entsprechende Aufwand den VBZ nicht vom ZVV ersetzt und müsste von der Stadtkasse getragen werden.

Die VBZ haben dem ZVV nach entsprechenden Vorgesprächen am 9. Juni 2016 formell beantragt, einen Leistungsauftrag zur Ausarbeitung eines Vorprojekts für eine Tramverbindung zwischen Bahnhof Altstetten und Zürich Hauptbahnhof zu erteilen. Zur Untermauerung des Anliegens verwiesen die VBZ auf die Beschlüsse in der Richtplandebatte und auf den – nachfolgend noch zu beschreibenden – separaten Antrag zur Aufnahme ins 3. Agglomerationsprogramm des Bundes. Nichtsdestotrotz hat der ZVV die Erteilung eines Leistungsauftrags mit Schreiben vom 30. Juni 2016 ausdrücklich abgelehnt. Der ZVV hat zwar anerkannt, dass die Tramlinie 1 in der Netzentwicklungsstrategie der VBZ im langfristigen Zielzustand für den Raum Altstetten / Zürich Süd enthalten sei, hält aber fest, dass die Tramlinie 1 in Konkurrenz zu anderen Projekten stehe und aus Gründen der Mittelverfügbarkeit nicht mehrere grössere Tramprojekte gleichzeitig realisiert werden können.

Zu den prioritären, kurz- bis mittelfristigen Traminfrastrukturprojekten aus der Netzentwicklungsstrategie der VBZ zählt der ZVV namentlich die Tramverbindung Hardbrücke, die Verlängerung der Linie 2 bis Schlieren, die Tramverlängerung nach Affoltern sowie die Tram-Nordtangente. In der aktuellen ZVV-Strategie 2018–2021 sind (nach der Tramverbindung Hardbrücke und der Limmattalbahn) die Tramverlängerung nach Affoltern sowie die Verlän-

gerung der Glattalbahn von Zürich Flughafen nach Kloten Industrie als nächste zu realisierende Projekte ausgewiesen, für die zurzeit bereits Machbarkeitsstudien laufen. Unter diesen Voraussetzungen hält der ZVV die Voraussetzungen zur Erteilung eines Leistungsauftrags für ein Vorprojekt zur Tramlinie 1 nicht für gegeben. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass der Kantonsrat in seiner 41. Sitzung vom 16. Februar 2016 die ZVV-Strategie 2018–2021 genehmigte, wobei ein von Kantonsrat Felix Hoesch (SP) gestellter Minderheitsantrag, gemäss dem auch für das Tram 1 (Sihlpost bis Bäckeranlage sowie Hardplatz bis Bahnhof Altstetten) sowie das Rosengartenram Projektierungsarbeiten einzuplanen seien, deutlich abgelehnt worden ist (Zustimmung zum Mehrheitsantrag mit 113 Ja zu 37 Nein-Stimmen [bei 0 Enthaltungen], vgl. KR-Protokoll der 41. Sitzung vom 16. Februar 2016 S. 2673 ff.).

Agglomerationsprogramm

Um eine spätere Kostenbeteiligung des Bundes erreichen zu können, hat der Stadtrat parallel zu den Bemühungen der VBZ um Erteilung eines Leistungsauftrags des ZVV am 15. Juni 2016 beim Kanton die Aufnahme des Projekts Tramlinie 1 ins 3. Agglomerationsprogramm des Bundes beantragt (STRB Nr. 492/2016). Der Entscheid darüber, ob dieser Antrag im Gesuch des Kantons Zürich an den Bund Aufnahme findet, obliegt dem Regierungsrat, er liegt derzeit noch nicht vor. Das kantonale Amt für Verkehr hat jedoch dem Stadtrat mit Schreiben vom 19. August 2016 seinen «Ergebnisbericht öffentliche Mitwirkung, Grundlage für die Beschlussfassung» zugestellt, dem zu entnehmen ist, dass auf den Antrag des Stadtrats nicht eingetreten werden soll. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass die Tramlinie 1 in Konkurrenz zu anderen Tramprojekten in der Stadt Zürich stehe und in der Netzentwicklungsstrategie 2030 der VBZ erst mit einem langfristigen Horizont aufgeführt sei. Deshalb wird eine Priorisierung der städtischen Tramprojekte für notwendig gehalten und betont, dass auch im Verkehrsfonds dafür keine Mittel eingestellt sind. Es ist angesichts dieser Ausgangslage unwahrscheinlich, dass der Regierungsrat anders entscheiden wird.

Die Motion kann nicht erfüllt werden

Aufgrund des ablehnenden Entscheids des ZVV hinsichtlich der Erteilung eines Leistungsauftrags ist es nicht möglich, dem Gemeinderat einen Projektierungskredit «im Einvernehmen mit dem ZVV» zu unterbreiten. Sowohl die Motionäre als auch der Gemeinderat haben aber klar zum Ausdruck gebracht, dass sie keine Finanzierung des Vorprojekts für die Tramlinie 1 zulasten der Stadtkasse wünschen. Die Durchführung einer Projektierung in Millionenhöhe ohne Aussichten auf eine Finanzierung durch den ZVV ist nicht Gegenstand der Motion und des Rückweisungsauftrags und aus Sicht des Stadtrats auch nicht sinnvoll. Die finanzielle Lage der Stadt lässt es nicht zu, von den Finanzierungsgrundsätzen des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich abzuweichen und eine Projektierung auf Kosten der Stadt voranzutreiben, deren Ergebnisse im wahrscheinlichen Realisierungszeitpunkt des Projekts bereits veraltet und daher mit erneuten Kosten zu überarbeiten sein werden.

Da die Motion demnach nicht erfüllbar ist, ist dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 92 Abs. 1 Geschäftsordnung des Gemeinderats (AS 171.100), der vorliegende begründende Bericht vorzulegen und die Abschreibung der Motion zu beantragen. Der Stadtrat wird sich aber nichtsdestotrotz auch künftig dafür einsetzen, dass die Tramlinie 1 im Rahmen ihrer Priorisierung vorangetrieben und zu einem späteren Zeitpunkt im Einvernehmen mit dem ZVV projektiert und realisiert werden kann. Überdies werden die VBZ auch die Priorisierungen mit jeder Überarbeitung der Netzentwicklungsstrategie überprüfen und allenfalls an neue Erkenntnisse und Gegebenheiten anpassen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Erarbeitung eines Konzeptentscheids für eine neue Tramlinie vom Bahnhof Altstetten in den Raum Hauptbahnhof unter hälftiger Beteiligung des ZVV wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Dringliche Motion, GR Nr. 2011/475, von Hans Jörg Käppeli (SP) und Guido Trevisan (GLP) vom 7. Dezember 2011 betreffend Erarbeitung eines Konzeptentscheids für eine neue Tramlinie vom Bahnhof Altstetten in den Raum Hauptbahnhof unter hälftiger Beteiligung des ZVV wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti