

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 19. März 2014

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, GR Nr. 2011/475, ein, die dem Stadtrat am 13. Juni 2012 überwiesen wurde:

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.

Der Stadtrat lehnte es mit seiner Zuschrift vom 18. April 2012 ab, die Motion entgegenzunehmen. Anlässlich der Sitzung des Gemeinderats vom 13. Juni 2012 wurde die Motion dem Stadtrat überwiesen. Nach Art. 92 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR; AS 171.100) hat der Stadtrat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden soll, hat er einen qualifiziert begründenden Bericht vorzulegen.

Der Stadtrat hat die Gründe für die Ablehnung der Motion in seiner Zuschrift vom 18. April 2012 an den Gemeinderat ausführlich dargelegt und verzichtet auf die detaillierte Wiederholung aller genannten Argumente. Der Stadtrat vertritt weiterhin die Meinung, dass die Realisierung der Tramlinie 1 nicht dringlich ist; dies hat sich in der «Netzentwicklungsstrategie 2030» klar bestätigt. Das Begehren wird zwischenzeitlich in einer anderen Form erfüllt, bis die Nachfrage den Bau dieser Tramlinie rechtfertigt. Dies wird erst in einem längerfristigen Horizont ab 2030 erwartet.

Die «Netzentwicklungsstrategie 2030» bestätigt die bisherigen Aussagen

Im Jahr 2006 stellten die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) die Studie «Lebensqualität auf der ganzen Linie: Das VBZ-Netz 2025» vor. Der Regierungsrat nahm die vorgesehenen Infrastrukturprojekte in den «Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan» auf, die einzelnen Elemente fanden Eingang in die Strategieberichte des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) und die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr des Zürcher Kantonsrats (aktuell: Beschluss vom 20. Januar 2014). Die Vorhaben wurden zudem in den jeweiligen Richtplänen eingetragen.

Der Bericht aus dem Jahr 2006 wies die Tramlinie 1 innerhalb des Zeithorizonts 2025 als nicht prioritär aus. Sie sollte als langfristige Weiterentwicklungsoption nach 2025 in Betracht gezogen und der erforderliche Korridor raumplanerisch gesichert werden. Die damalige Nachfrageprognose zeigte, dass die Nachfrage in der Hohlstrasse nicht so stark zunimmt wie in der Badenerstrasse. Aufgrund der 4. Teilergänzung wird die S-Bahn vermehrt Verkehr zwischen dem Hauptbahnhof und Altstetten übernehmen. Andererseits übernimmt die geplante Tramlinie, die aus der Badenerstrasse über die Hardbrücke und weiter in Richtung Zürich-Nord führt, eine wichtige Funktion in der Erschliessung des zwischen der Hohlstrasse und der Badenerstrasse gelegenen Entwicklungsgebiets. Die Umstellung der Trolleybuslinie 31 auf Trambetrieb wurde deshalb als nicht vordringlich beurteilt. Es wurde prognostiziert, dass die Kapazitäten im Zeithorizont 2025 dank dem Einsatz von Doppelgelenk-Trolleybussen ausreichen.

Stadt und Region haben sich in den vergangenen Jahren sehr dynamisch entwickelt. Die bei der Erarbeitung der Liniennetzstudie im Jahr 2005 getroffenen Annahmen für das Bevölkerungswachstum und die Zunahme der Arbeitsplätze wurden markant übertroffen. Die Prognosen wurden deshalb in der «Netzentwicklungsstrategie 2030» aktualisiert und auf den Zeithorizont 2030 angepasst. Für den Raum Altstetten werden darin die folgenden Tramprojekte als nötig erachtet: Die Verlängerung des Trams 2 nach Schlieren bis 2020 (Tramnetzergänzung Altstetterstrasse zusammen mit der Limmattalbahn), das Rosengartentram (Auzelg–Altstetten) mittel-/langfristig bis 2030 und das Tram 1 (Farbhof–Hauptbahnhof) mit einem langfristigen Realisierungshorizont (nach 2030).

Eine Durchbindung der Linie 1 mit der Limmattalbahn ist nicht sinnvoll

Modellrechnungen im Rahmen der «Netzentwicklungsstrategie 2030» haben ergeben, dass sich die Durchbindung der künftigen Tramlinie 1 am Hauptbahnhof mit einer städtischen Tramlinie positiv auf deren Nachfrage auswirkt. Hingegen soll die künftige Tramlinie 1 auf der Seite Altstetten am Farbhof wenden und nicht mit der Limmattalbahn (LTB) durchgebunden werden, weil sich dadurch keine Verbesserung der Netzwirkung erzielen lässt. Ebenso hat sich gezeigt, dass für die Angebotsgestaltung im Limmattal wie auch stadtseitig eine höhere Flexibilität erreicht werden kann, wenn die LTB nicht mit einer städtischen Linie verknüpft wird. Die Fahrplananforderungen der LTB, namentlich die Abstimmung auf den S-Bahn-Takt und die Anschlussausrichtung in Dietikon, vertragen sich wenig mit dem städtischen System und stellen erhöhte Anforderungen an die Pünktlichkeit. Die Erfahrungen mit der Linie 10 der Glattalbahn zeigen diesen Umstand eindrücklich: Der Takt (insbesondere in Nebenverkehrszeiten und am Wochenende) harmonierte nicht mit jenem im städtischen Netz, und Anschlüsse im städtischen Netz liessen sich nicht wie gewünscht herstellen.

Die zwischenzeitliche Erfüllung in anderer Form ist ausreichend

Der Korridor Badenerstrasse verzeichnet gemäss den Modellprognosen starke Zunahmen, die nebst den Siedlungsentwicklungen von Verlagerungen aus dem Korridor Hohlstrasse in Folge der Verlängerung der Linie 2 nach Schlieren herrühren. Das Tram Rosengarten, das ebenfalls vor dem Tram 1 realisiert werden soll, wird eine zweite Tramlinie in die Badener-

strasse bringen, um insbesondere die hohen Fahrgastfrequenzen von und zum Bahnhof Altstetten aufnehmen zu können.

Gemäss den Modellprognosen sind für den Korridor Hohlstrasse zwischen Altstetten und Hardplatz keine massgebenden Nachfrageentwicklungen zu erwarten. Bei Inbetriebnahme der nach Schlieren verlängerten Tramlinie 2 wird die Linie 31 verkürzt und nur noch zum Bahnhof Altstetten oder allenfalls zum Farbhof verkehren. Daraus ergeben sich Nachfrageverlagerungen von dieser Linie auf die Linie 2 und die zweite Tramlinie in der Badenerstrasse. Einzig Richtung Innenstadt ergeben sich während der Hauptverkehrszeiten Kapazitätsengpässe aufgrund der Entwicklungen in der Europaallee sowie dem geplanten Polizei- und Justizzentrum auf dem Areal Güterbahnhof. Dieser Engpass kann zu gegebener Zeit mit einer Erhöhung der Taktfrequenz der mit Doppelgelenk-Trolleybussen betriebenen Linie behoben werden. Kurz- und mittelfristig soll der Korridor Hohlstrasse durch ÖV-Bevorzugungsmassnahmen qualitativ weiterentwickelt werden, damit die Fahrplanstabilität der Linie 31 verbessert werden kann. Durchgehende Busspuren im Abschnitt Bahnhof Altstetten–Hardplatz bilden in diesem Zusammenhang die bedeutendste Massnahme. Die Eigentrassierung in der Hohlstrasse ist auch im Aktionsplan «Stadtverkehr 2025» als wesentliche Massnahme zur Attraktivitätssteigerung der Trolleybuslinie 31 aufgeführt.

Im Raum Altstetten wird das Buskonzept phasenweise auf das vorhandene Angebot durch Tramlinien und Limmattalbahn angepasst. Kurz- und mittelfristig besteht hier die Herausforderung in der Bewältigung der hohen Fahrgastströme von und zum Bahnhof Altstetten aus dem Raum Badener- und Flurstrasse.

Die Grundlagen für eine Kostenbeteiligung des Kantons und des Bundes fehlen

Die Finanzierung der künftigen Tramlinie 1 erfolgt zu gegebener Zeit gemäss den im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG; LS 740.1) fixierten Grundsätzen. Gemäss § 4 PVG gewährt der Kanton Beiträge an Investitionen für feste Anlagen, die in Übereinstimmung mit der Angebotsplanung des Verkehrsverbundes das Verkehrssystem oder den Betrieb erweitern oder verändern. Gemäss § 3 PVG werden die Investitionen aus dem PVG durch den Verkehrsfonds finanziert, der wiederum durch jährliche Einlagen gespeist wird.

Im Beschluss des Zürcher Kantonsrats vom 20. Januar 2014 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr für den Zeitraum 2016–2019 haben die in der Netzentwicklungsstrategie 2030 kurz- und mittelfristig zu realisierenden Tramprojekte Eingang gefunden.

Der Bundesbeschluss vom 9. Februar 2014 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) führt für den Kanton Zürich zu einer Mehrbelastung bei der Finanzierung neuer Vorhaben zum Ausbau des Eisenbahnverkehrs. Sie soll im konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2015–2018 Eingang finden. Der Kanton Zürich gibt die Mittel für die Projektierungen von Ausbauvorhaben im Moment nur tranchenweise frei und schliesst für jedes einzelne Vorhaben Leistungsaufträge mit den beauftragten Transportunternehmen ab, um die finanziellen Risiken zu begrenzen. Gemäss den vorliegenden Planungen des Kantons sind in den kommenden Jahren für die Ausarbeitung eines Auflageprojekts für die Tramlinie 1 keine Mittel vorgesehen. Mit einem entsprechenden Leistungsauftrag des Regierungsrats an die VBZ ist daher nicht zu rechnen.

Die Stadt Zürich müsste die Kosten für die Ausarbeitung eines Auflageprojekts für die zukünftige Tramlinie 1 infolgedessen selber tragen oder mindestens vorfinanzieren, wenn die Planung innerhalb der kommenden Jahre in Angriff genommen werden soll. Dies birgt die Gefahr, dass die Stadt Zürich die Kosten dereinst dem Kanton Zürich nicht verrechnen kann und sie vollumfänglich selber zu tragen hat.

Namentlich das Risiko, dass sich bis zur effektiven Auflage des Projekts aufgrund zwischenzeitlich veränderter Verhältnisse Anpassungen am Projekt aufdrängen werden, darf nicht unterschätzt werden. Dies würde eine spätere Überarbeitung des Auflageprojekts unter zusätzlichen Kostenfolgen nötig machen. Es ist vorhersehbar, dass der Kanton Zürich Kostenfolgen, die sich aus einer ohne seinen Auftrag verfrüht erfolgenden Planung ergeben, nicht übernehmen wird.

Die finanziellen Mittel und die personellen Ressourcen bei den VBZ reichen für diese Planung derzeit nicht aus

Die Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der VBZ sind aufgrund bereits freigegebener Planungsaufträge vollständig ausgelastet. Die externe Vergabe der Planerleistungen ist aufgrund der Kürzungen des Gemeinderats im Budget der VBZ nicht möglich oder würde den Verzicht auf andere dringende Vorhaben bedingen. Ausserdem stehen den VBZ aufgrund der laufenden finanziellen Zielvereinbarung mit dem ZVV jährlich rund 3 Millionen Franken weniger zur Verfügung, was Sparmassnahmen sowohl beim Personal- wie beim Sachaufwand erfordert.

Der Raum für eine künftige Tramlinie 1 ist gesichert

Die Linienführung der künftigen Tramlinie 1 wurde im Rahmen der Planungsstudie «Renaissance Tramlinie 1» vom September 2003 zwischen Farbhof und Hauptbahnhof festgelegt und mittels Baulinien gesichert. Aufgrund der Ablehnung der Weisung vom 6. April 2011 betreffend Tiefbauamt, neue Strassenverbindung Neufrankengasse, Projektierungskredit, Abschreibung (GR Nr. 2011/103), wird die Linie 31 im Raum Güterbahnhof/Militärstrasse mittelfristig weiterhin mit der heutigen Linienführung via Feldstrasse (und nicht via Neufrankengasse) verkehren.

Zusammenfassung

Im Rahmen der «Netzentwicklungsstrategie 2030» wurden umfangreiche Marktanalysen durchgeführt. Diese zeigen auf, dass die Trolleybuslinie 31 zwischen Altstetten und Hauptbahnhof langfristig durchaus ein Nachfragepotenzial aufweist, das den Ersatz dieser Linie durch eine Tramlinie 1 zu einem späteren Zeitpunkt rechtfertigen kann. Die Realisierung einer neuen Tramlinie im Korridor Hohlstrasse wurde nicht in das mittelfristige Massnahmenpaket aufgenommen, da mit dem Doppelgelenktrolleybus in diesem Abschnitt gegenwärtig und bis auf weiteres ein leistungsfähiges Verkehrsmittel zur Verfügung steht, das ausreichend Kapazitäten einschliesslich Reserven bietet. Angesichts der absehbaren Entwicklungen, die vorerst stärker im dynamischen Einzugsbereich der Badenerstrasse stattfinden werden (z. B. Entwicklungsschwerpunkt Letzi, Flurstrasse), soll in einem ersten Schritt die Badenerstrasse mit bestehender Traminfrastruktur gestärkt werden, einerseits durch die Verlängerung der Linie 2 nach Schlieren und andererseits mit dem Rosengartenram.

Aufgrund der vom Kanton Zürich beschlossenen Prioritäten für neue Tramprojekte ist eine Aufnahme der Planung der neuen Tramlinie 1 in den kommenden Jahren nicht möglich, da hierfür keine Mittel vonseiten des Kantons Zürich freigegeben werden. Selbst wenn die Stadt Zürich diese Mittel selber bereitstellen könnte: Die Zeitverhältnisse zur Ausarbeitung eines Auflageprojekts sind kaum oder nicht ausreichend im Rahmen der Fristen, die die Geschäftsordnung des Gemeinderates für die Erfüllung des Begehrens setzt. Die Raumsicherung für eine Realisierung im Zeitraum ab 2030 ist bereits erfolgt.

Gemäss der «Netzentwicklungsstrategie 2030» wird dem Begehren der Motion zwischenzeitlich in anderer Form entsprochen. Aus diesem Grund beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Abschreibung der Motion.

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 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