



Der Stadtrat an den Gemeinderat

4. Februar 2026

GR Nr. 2025/338

Motion von Dr. Emanuel Tschannen, Flurin Capaul und Roger Suter betreffend Planungsrechtliche Grundlagen für eine Überdeckung und Überbauung des Gleisfelds zwischen Hauptbahnhof, Altstetten und Wiedikon, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. August 2025 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Dr. Emanuel Tschannen, Flurin Capaul und Roger Suter (alle FDP) folgende Motion, GR Nr. 2025/338, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat die planungsrechtlichen Grundlagen zur Genehmigung vorzulegen, damit das Gleisfeld zwischen Zürich Hauptbahnhof und Zürich Altstetten einerseits und Zürich Wiedikon andererseits überdeckt und überbaut werden kann. Durch die Überbauung soll primär Wohn- und Begegnungsraum für die Stadtbevölkerung geschaffen werden.

Weiter soll im Rahmen einer Studie unter Einbezug von Grundeigentümern und privaten Wohnbauproduzenten geprüft werden, welche Teilgebiete der Überbauung durch Umzonungen und andere Massnahmen planungsrechtlich prioritär bereitgestellt werden sollen.

Begründung:

In der Stadt Zürich fehlt Wohnraum. Weiter fehlt es, abgesehen von Wald, an grossen Freiflächen, welche umgezont und bebaut werden können. Zudem fehlt es in Zürich an genügend Raum für die Fortbewegung der Stadtbevölkerung und der nach Zürich zur Arbeit pendelnden Menschen sowie für den Transport von Waren und Gütern. Immer öfters werden deshalb bei der Mobilität Abstriche gemacht, welche die Standort- und Lebensqualität von Zürich mindern.

Deshalb müssen innovative Wege gefunden werden, die bestehende Bodennutzung ohne Einschränkung der Mobilität auf dem Gebiet der Stadt Zürich zu optimieren. Dabei ist anzustreben, dass der Verkehr unter dem Siedlungsgebiet hindurchgeführt werden kann. Dies, damit der Raum an der Oberfläche primär zum Wohnen und Verweilen genutzt werden kann.

Die Idee der Überdeckung des Gleisfeld zwischen Zürich HB und Zürich Altstetten geht mindestens in die 1970er Jahre zurück, als das Architekturbüro Guhl+Lechner+Philipp einen entsprechenden Plan vorlegte, welcher in das Projekt "Eurogate" mündete. Aus heutiger Sicht besticht der Ansatz unter anderem aus den folgenden Gründen:

- Es schafft zusätzlichen Wohnraum für schätzungsweise 150'000 Menschen, was im Handumdrehen die Situation auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt entspannen dürfte;
- es ermöglicht dringend benötigtes, qualitativ hochstehendes Siedlungswachstum, ohne dass auf Grünflächen, Wald oder andere Freiräume verzichtet werden muss;
- es passt zur Entwicklungsstrategie der unterirdischen Bahntrassees (S-Bahn Stadelhofen, Durchmesserlinie); und
- es ermöglicht die grösste Hitzeinsel der Stadt (Bahntrasse Zürich HB – Altstetten) zu eliminieren und das Stadtklima kühlend zu beeinflussen.

Weil die Stadt Zürich ein Projekt dieser Grössenordnung nicht allein, sondern nur zusammen mit privaten Wohnbauproduzenten umsetzen kann, sind, unter Einbezug von Grundeigentümern und Wohnbauproduzenten,



mittels Studie mehrere Teilgebiete zu bestimmen, welche sich für einen ersten Überbauungsschritt bestmöglich eignen. Zudem ist abzuklären, in welchem Zeitraum sich die Überbauung insgesamt finanzieren und realisieren lässt.

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder 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 schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Aus nachstehenden Gründen lehnt der Stadtrat ab, die Motion entgegenzunehmen, und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Ansatz der Motionäre

Die Motionäre verfolgen die Idee einer Überdeckung und Überbauung von grossen Teilen der bestehenden Gleisfelder, um Wohn- und Begegnungsraum für die Stadtbevölkerung zu schaffen. Zu diesem Zweck verlangen sie die Erarbeitung von planungsrechtlichen Grundlagen zuhanden des Gemeinderats sowie einer Studie zur Priorisierung unter Einbezug der Grundeigentümerschaften und privaten Wohnbauproduzenten. In der Begründung weisen die Motionäre insbesondere darauf hin, dass es in der Stadt Zürich an Wohnraum und an genügend Verkehrsflächen fehle. Da es an grossen Flächen fehle, welche für die Schaffung von Wohnraum und für den Ausbau der Verkehrsflächen umgezont und bebaut werden könnten, brauche es innovative Wege.

Wie die Motionäre erwähnen, ist die Idee einer Überdeckung und Bebauung des Gleisraums nicht neu. Vielmehr wurde sie, zumindest im Bereich des Hauptbahnhofs, mit unterschiedlichen Namen und wechselnden Akteuren über Jahrzehnte hinweg verfolgt bis zum Scheitern im Jahr 2001.

Ausgangslage und übergeordnete Grundlagen und Rahmenbedingungen

Der überwiegende Teil der betroffenen Gleisflächen ist gemäss geltendem Zonenplan der Reservezone zugewiesen; ein kleiner Teil zwischen Hohlstrasse und Badenerstrasse ist der Freihaltezone und ein kleiner Teil zwischen Hauptbahnhof und Negrellisteig den Zentrumszonen zugewiesen.

Gemäss § 65 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) umfassen Reservezonen jene Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll. Wie bei Freihaltezonen handelt es sich bei Reservezonen um Nichtbauzonen (BGE 123 I 175). Hierbei sind nur standortgebundene Bauten und Anlagen zugelassen (vgl. § 65 Abs. 2 PBG mit Verweis auf Art. 24 Bundesgesetz über die Raumplanung [SR 700]).

Auch die höherstufige kommunale Richtplanung macht Aussagen zu diesen Flächen: Die bestehenden Bahnlinien sind über den Verkehrsrichtplan gesichert. Darüber hinaus bezeichnet der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft und öffentliche Bauten und Anlagen (kRP SLöBA) die Ränder der Gleisfelder als ökologische Vernetzungskorridore (kRP



SLöBA, Richtplankarte, Stadtnatur, ökologischer Vernetzungskorridor), das gesamte Gleisfeld zwischen Hauptbahnhof und dem Bahnhof Altstetten als Ruderalbiotop (kRP SLöBA, Kapitel 3.4.3, Abbildung 13) und den gesamten Bahngraben zwischen Hohlstrasse und Bahnhof Wiedikon als geplanten Freiraum (kRP SLöBA, Kapitel 3.3.3, Tabelle 7, Eintrag 4, Überdeckung Gleiseinschnitt entlang Seebahnstrasse).

Die gesamte, von der vorliegenden Motion betroffene Fläche befindet sich im Eigentum der SBB und wird von diesen gestützt auf das Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101) als Eisenbahninfrastruktur genutzt. Eisenbahnanlagen dürfen gemäss Art. 18 Abs. 1 EBG nur mit einer Plangenehmigung des Bundes erstellt oder geändert werden. Nebenanlagen unterstehen dem kantonalen Recht und dürfen nur mit Zustimmung des Eisenbahnunternehmens bewilligt werden, insbesondere wenn die Nebenanlage Bahngrundstücke beansprucht (Art. 18m Abs. 1 lit. a EBG). Allenfalls ist das Bundesamt für Verkehr (BAV) vor Bewilligungserteilung anzuhören (vgl. Art. 18m Abs. 2 EBG).

Die Stadt Zürich verfolgt – wie die Motionäre mit dem vorliegenden Anliegen – das Ziel nach mehr Wohnraum insbesondere mit der Erhöhung der baulichen Dichte auf geeigneten Flächen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets, wie es der kRP SLöBA festlegt (kRP SLöBA, Kapitel 3.1, Siedlungsentwicklung). Dabei ist das Gleisfeld nicht als Verdichtungsgebiet bezeichnet. Die nutzungsplanerische Umsetzung der baulichen Verdichtung gemäss kRP SLöBA ist auch ein wichtiger Bestandteil der anstehenden BZO-Revision.

Einschätzung des Stadtrats

Vor diesem Hintergrund ist die Überdeckung und Bebauung der betroffenen Gleisflächen aus aktueller planungsrechtlicher Sicht nicht möglich. Die Motionäre streben darum die Erarbeitung planungsrechtlicher Grundlagen an, damit das Gleisfeld zwischen Zürich Hauptbahnhof und Zürich Altstetten einerseits und Zürich Wiedikon andererseits überdeckt und überbaut werden kann. In der Begründung weisen die Motionäre darauf hin, dass die Stadt Zürich mehr Wohnraum benötige und stellen in Aussicht, dass die Stadt mit diesem Ansatz Wohnraum für schätzungsweise 150 000 Menschen schaffen könne. Weiter weisen die Motionäre darauf hin, dass es der Stadt Zürich an Verkehrsfläche mangle. Der Stadtrat bezweifelt zwar, ob mit diesem Ansatz Wohnraum in diesem Ausmass geschaffen werden könnte, entspräche dies doch einem Zuwachs von einem Drittel gegenüber der heutigen Wohnbevölkerung. Weiter weist der Stadtrat darauf hin, dass mit den kommunalen Richtplänen eine abgestimmte Planung besteht, welche aufzeigt, wie sich Zürich nachhaltig entwickeln kann. Diese umfasst sowohl die Siedlungsentwicklung wie auch den Verkehr (kRP SLöBA, kRP Verkehr). Der Stadtrat sieht keinen Bedarf für eine Planung über die aktuelle kommunale Richtplanung hinaus. Er erkennt jedoch den Ansatz der Motionäre als eine grundsätzlich innovative Idee, die im Hinblick auf ein sehr langfristiges Potenzial weiter geprüft werden soll.

In einer ersten Einschätzung kann festgehalten werden, dass die betroffenen Gleisfelder grosse Flächen sind, welche inmitten der bereits dicht überbauten Stadt liegen und sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind. Damit ist ihre Lage für eine substantielle bauliche Verdichtung im Grundsatz günstig. Gleichzeitig ist der unüberbaute Gleisraum aber ein wichtiges städtebauliches Element, das die Stadt strukturiert und massgeblich zur

Lesbarkeit der Stadt beiträgt. Eine Überdeckung würde diese städtebauliche Funktion aber grundsätzlich in Frage stellen. Eine Überdeckung würde ein Bauwerk mit einer Höhe von mindestens 10 Metern bedeuten, was überdies an den Rändern gewichtige Fragen der Einordnung aufwürfe. Weiter übernehmen die Gleisfelder heute auch stadtclimatische und ökologische Funktionen. Sie gehören im Sommer zwar zu den stark wärmebelasteten Flächen der Stadt, dienen aber gleichzeitig als wichtiges Kaltluftströmungsfeld, welches durch eine Überdeckung und Überbauung gestört werden dürfte. Auch umfassen sie ökologisch wertvolle Ruderalfächen, welche mit einer Überdeckung verloren gehen dürfen. Schliesslich sind die bestehenden Gleisflächen bereits heute ein bahnbetrieblich hochverdichteter Raum. Die Realisierung einer Überdeckung und Überbauung erforderte Stützen, welche bestehende Gleise verdrängen würden. Um die Kapazität zu erhalten, müssten diese Gleise im gleichen Bereich ersetzt werden und führen zu einer Verbreiterung des Gleisfelds, wozu der Platz nicht vorhanden sein dürfte. Auch steht eine solche Überdeckung in Konflikt mit bestehenden Bahnviadukten und Bahnüberwerfungen. Geplante künftige Bahnhofausbauten im betroffenen Bereich (z. B. Bahnhof Altstetten und Bahnhof Hardbrücke) werden weit ins Gleisfeld reichende Auswirkungen auf die Anordnung der Gleise haben. Die Stützen einer Überdeckung würden die Flexibilität für solche künftige Änderungen stark einschränken. Abschliessend sind auch die sehr hohen Bau- und Unterhaltskosten vor dem Hintergrund der Sicherheitsanforderungen des Bahnbetriebes für eine solche Überdeckung zu erwähnen, die Auswirkungen auf die Erstellungskosten der Hochbauten, deren Rentabilität und in Folge Wohnkosten haben.

Vor diesem Hintergrund schätzt der Stadtrat das Potenzial, die Realisierbarkeit sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines solchen Vorhabens derzeit als sehr gering ein. Um diese erste Einschätzung zu überprüfen, braucht es jedoch weitere Abklärungen. Die Prüfung allfälliger planungsrechtlicher Massnahmen wie die Änderung des Zonenplans ist dabei aus Sicht des Stadtrats nur einer unter vielen nötigen Schritten. Zunächst braucht es als Grundlage eine grobe stadtplanerische Überprüfung sowie Klärung des anwendbaren Rechts, Verfahrens und damit der Zuständigkeiten für die Planung und Bewilligung eines solchen Vorhabens. Dazu schlägt der Stadtrat vor, detailliertere Abklärungen vorzunehmen zur grundsätzlichen Klärung der Wünschbarkeit und der Machbarkeit eines solchen Vorhabens, unter Einbezug der SBB als Grundeigentümerin und Betreiberin der Bahninfrastruktur und des BAV.

Auf der Grundlage einer solchen Abklärung kann abgeschätzt werden, ob die Weiterverfolgung des Ansatzes angezeigt ist und – wie die Motionäre selbst gedenken – eine Priorisierung der Teilgebiete zur Umsetzung vorgenommen werden und dementsprechend in eine Revision von Richt- und Nutzungsplanung münden soll.

Fazit

Die Erarbeitung planungsrechtlicher Grundlagen für die Überdeckung und Bebauung des Gleisfelds zwischen Hauptbahnhof, Altstetten und Wiedikon ist vielschichtig und komplex und benötigt den Einbezug von internen und externen Fachleuten aller drei Staatsebenen (Bund, Kanton, Stadt Zürich) sowie den SBB. Diese erfordert mehr Zeit und kann im Rahmen der

5/5

durch eine Motion vorgegebenen Frist nicht geleistet bzw. umgesetzt werden. Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter