

Antrag des Regierungsrates vom 1. März 2017

KR-Nr. 347/2014  
KR-Nr. 352/2014

**5335**

**Beschluss des Kantonsrates  
zu den Postulaten KR-Nr. 347/2014 betreffend  
Überbauung von Autobahnen und Eisenbahnlinien  
und KR-Nr. 352/2014 betreffend Finanzierungs-  
mechanismen für die Überbauung von Autobahnen  
und Eisenbahnlinien**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. März 2017,

*beschliesst:*

- I. Das Postulat KR-Nr. 347/2014 betreffend Überbauung von Autobahnen und Eisenbahnlinien wird als erledigt abgeschrieben.
- II. Das Postulat KR-Nr. 352/2014 betreffend Finanzierungsmechanismen für die Überbauung von Autobahnen und Eisenbahnlinien wird als erledigt abgeschrieben.
- III. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

A. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. März 2015 folgende von den Kantonsräten Thomas Wirth, Hombrechtikon, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Andrew Katumba, Zürich, am 15. Dezember 2014 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Rahmenbedingungen so anzupassen, dass Autobahnen und Eisenbahnlinien in den Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften überdeckt und erleichtert für Wohn-, Industrie- und Gewerbe Zwecke genutzt werden

können. Des Weiteren wird er aufgefordert, die geeigneten Gebiete im Richtplan aufzuzeigen und, wo notwendig, neu dem Siedlungsgebiet zuzuteilen.

B. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. März 2015 folgendes von den Kantonsräten Thomas Wirth, Hombrechtikon, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Andrew Katumba, Zürich, am 15. Dezember 2014 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, mit welchen Finanzierungsmechanismen ausser Mieterträgen oder Baurechtszinsen die hohen Investitions- und Unterhaltskosten von mehrfachgenutzten Autobahn- und Eisenbahnüberdeckungen finanziert resp. refinanziert werden können und welche gesetzlichen Anpassungen dafür notwendig wären.

---

*Bericht des Regierungsrates:*

## **1. Einleitung**

Knapp 30% der Siedlungsfläche im Kanton Zürich entfallen auf Verkehrsflächen. Neben dieser grossen Flächenbeanspruchung erzeugen Verkehrsinfrastrukturen auch Lärm und üben eine trennende Wirkung auf Siedlungsgebiete und Landschaftsräume aus. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Flächenbedarfs für Wohnen, Arbeiten, Bildung und für die Erholung stellt sich daher die Frage, ob nicht ein Teil der bedeutenden Flächen, die durch Verkehrsanlagen belegt sind, überdeckt und damit für andere Zwecke nutzbar gemacht werden könnte.

Mit der Überdeckung von Autobahnen und Eisenbahnlinien an dafür geeigneten Lagen können Flächen gewonnen und kann ein Beitrag zum Lärmschutz und zur Siedlungsreparatur geleistet werden. Es bestehen allerdings gewichtige Hindernisse, die der Verwirklichung solcher Bauwerke entgegenstehen. Im Rahmen der Arbeiten an der langfristigen Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich (LaRES) wurde das Potenzial zur Mehrfachnutzung von Verkehrsflächen daher vertieft untersucht. Die LaRES wurde vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 70/2012 in Auftrag gegeben und hat zum Ziel, einen fortschreibungsfähigen Orientierungsrahmen für die raumwirksamen Tätigkeiten

der kantonalen Verwaltung zur erfolgreichen Bewältigung der bis 2050 anstehenden Herausforderungen zu schaffen. Aufgrund eines ersten Berichts über die im Rahmen der LaRES gewonnenen Erkenntnisse legte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1377/2014 die langfristige Raumentwicklungsstrategie fest. Die detaillierten Ergebnisse der Studie «Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen» sind in einem separaten Schlussbericht vom 11. April 2014 festgehalten, der auf der Internetseite des Amtes für Raumentwicklung eingesehen werden kann ([www.are.zh.ch/lares](http://www.are.zh.ch/lares) → Studien → Studien Teil 1).

Die mit der als Postulat überwiesenen Motion KR-Nr. 347/2014 und dem Postulat KR-Nr. 352/2014 angesprochenen Fragen im Zusammenhang mit der Überdeckung von Autobahnen und Eisenbahnlinien betreffen insbesondere die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Die Fragen überschneiden sich zum Teil mit dem Postulat KR-Nr. 206/2011, mit dem der Regierungsrat eingeladen wurde, eine Tunnelstrategie zu formulieren, die aufzeigt, wie angesichts der immer enger werdenden Platzverhältnisse die steigenden Mobilitätsbedürfnisse befriedigt und gleichzeitig oberirdisches Aufwertungspotenzial geschaffen werden können. Zu jenem Postulat erstattete der Regierungsrat mit Vorlage 5210 Bericht und Antrag, worauf es der Kantonsrat am 30. Mai 2016 abschrieb.

Zur Frage der Abschöpfung von Mehrwerten, die mit dem Bau der Glattalbahn geschaffen werden, hat sich der Regierungsrat zudem bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 194/2008 betreffend Mehrwertschaffung Glattal wegen Glattalbahn geäußert.

## **2. Nutzen von Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen**

Je nach örtlicher Situation kommen zur Mehrfachnutzung von Verkehrsflächen verschiedene bauliche Lösungen infrage. Günstige Voraussetzungen bestehen insbesondere dort, wo die Verkehrsinfrastruktur in einem Einschnitt verläuft. In diesen Fällen bietet es sich an, das Trasse zu überdecken, worauf die gewonnene Fläche beispielsweise für Sportanlagen und andere Erholungsnutzungen oder für die Erstellung von Bauten genutzt werden kann. Liegt die Verkehrsinfrastruktur in der Ebene, kann sie mit einem entsprechenden Bauwerk eingehaust oder ummantelt werden.

Die Überdeckung bzw. Ummantelung bestehender oder geplanter Verkehrsanlagen ermöglicht eine zusätzliche Nutzung bereits überbauter Flächen und entspricht damit dem Anliegen der haushälterischen Bodennutzung. Falls der gewonnene Boden für die Erstellung von Wohnraum oder für gewerbliche Zwecke genutzt wird, lassen sich zudem Er-

träge gewinnen, die zur Finanzierung der durch die Überdeckung bedingten Mehraufwendungen beitragen können.

Bauten über einer bestehenden Verkehrsinfrastruktur erfordern allerdings aufwendige konstruktive Massnahmen. Durch die Überlagerung von Verkehrsinfrastruktur und baulicher Nutzung auf engem Raum ergeben sich zudem schwierige Abgrenzungsfragen in Bezug auf die Zuständigkeit für Projektierung, Bau, Betrieb und Unterhalt der Bauwerke. In der Regel ist es daher erfolversprechender, bauliche Nutzungen seitlich neben dem überdeckten Abschnitt anzuordnen, womit sich die Komplexität und damit auch der Aufwand für die Verwirklichung entsprechender Vorhaben deutlich vermindern lassen.

Ein wesentlicher Nutzen von Überdeckungen besteht insbesondere in der Verminderung der Lärmimmissionen, die von der Verkehrsinfrastruktur ausgehen. Siedlungen, die von einer Verkehrsachse durchtrennt wurden, können durch deren Überdeckung wieder zusammengefügt und damit gleichsam repariert werden. Unterbrochene Querverbindungen wie Quartierstrassen, Fuss- und Velowege lassen sich wiederherstellen, wodurch die Vernetzung innerhalb des Siedlungsgebiets sowie zwischen Siedlungen und Naherholungsgebieten verbessert wird.

In dicht besiedelten Gebieten mit hoher Verkehrsdichte kann die dritte Dimension auch zur Steigerung der Verkehrsleistung genutzt werden, indem unter oder über dem bestehenden Verkehrsträger parallel laufende Tunnel bzw. Hochstrassen erstellt werden. Damit wird die Längskapazität der Verkehrsachse erhöht, was zur Aufrechterhaltung einer gut funktionierenden und leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur beitragen kann.

Ausserhalb des Siedlungsgebiets leisten Bauwerke wie Überdeckungen und Bachdurchlässe einen wichtigen Beitrag zur ökologischen Vernetzung und zur Wiederherstellung unterbrochener Landschaftsverbindungen. Diese Vorhaben sind Gegenstand einer besonderen Kategorie von Richtplaneinträgen (vgl. Pt. 3.9 des kantonalen Richtplans).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Überdeckung bestehender oder geplanter Verkehrsachsen einen Nutzen erbringen kann, der bei günstigen Verhältnissen über das unmittelbar betroffene Grundstück hinausreicht und damit im öffentlichen Interesse liegt.

### **3. Anforderungen an geeignete Standorte von Überdeckungen**

Voraussetzung für die genannten positiven Wirkungen von Überdeckungen ist allerdings, dass das Bauwerk an einem geeigneten Standort erstellt wird. Von Siedlungsreparatur kann jedenfalls nur dort gesprochen werden, wo die Verkehrsinfrastruktur bestehende Siedlungen

durchtrennt oder zumindest in unmittelbarer Nachbarschaft daran vorbeiführt. Und die Nutzung, die auf dem neu gewonnenen Boden ermöglicht werden soll, muss sich zweckmässig in die bestehende räumliche Ordnung einfügen. Die Erstellung von Wohn- und Gewerbebauten kommt nur an Standorten infrage, an denen ein unmittelbarer Siedlungszusammenhang besteht. Falls die Überdeckung für den Wohnungsbau genutzt werden soll, muss diese zudem an ein bestehendes Wohnquartier anschliessen, denn nur so ist gewährleistet, dass die künftigen Bewohnerinnen und Bewohner Zugang zur Quartiersversorgung sowie zu Kindergärten, Schulen und zum öffentlichen Verkehr finden. Die Anzahl geeigneter Standorte im Kanton Zürich, an denen eine Überdeckung mit Wohnnutzung infrage kommt, ist daher begrenzt.

#### **4. Hindernisse für die Verwirklichung von Überdeckungen**

Wenn der Nutzen von Überdeckungen von Autobahnen und Eisenbahnlinien gegeben ist, warum werden dann nicht mehr solcher Vorhaben verwirklicht? Die Studie «Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen» nennt als Hinderungsgrund vor allem die hohen Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten der für die Überdeckung notwendigen Bauwerke. Diese Kosten addieren sich zu den sonst üblichen Erstellungskosten für die Immobilie und übersteigen in vielen Fällen die Landpreise, die an einem alternativen Standort bezahlt werden müssten.

##### *Kosten*

Wenn als Mehrfachnutzungsmöglichkeit Wohnen oder Arbeiten vorgesehen ist, bedarf es in der Regel einer umhüllenden Baute für die Verkehrsinfrastruktur und einer zusätzlichen, statisch unabhängigen Konstruktion, die das darüber zu errichtende Bauwerk trägt. Zusammen mit weiteren, der Sicherheit dienenden Massnahmen und Einrichtungen ergeben sich hohe Investitions-, Betriebs- und Unterhaltskosten. Einzelne in früheren Jahren verwirklichte Beispiele von Autobahnüberdeckungen mit einem kombinierten Bauwerk, wie diejenige in Altdorf SZ, dürften aus heutiger Sicht eher eine Ausnahme bleiben.

Halbüberdeckungen bzw. Galerien weisen in Bezug auf Bau- und Betriebskosten Vorteile gegenüber einer vollständigen Überdeckung auf, da der Aufwand für Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen geringer gehalten werden kann. Voraussetzung ist allerdings eine geeignete örtliche Situation, wie beispielsweise eine Hanglage; ausserdem entfällt bei einer Halbüberdeckung ein Teil der angestrebten Vorteile, namentlich der umfassende Schutz der Umgebung vor dem Verkehrslärm.

### *Sicherheit und Betrieb*

Eine überbaute Infrastruktur ist grundsätzlich weniger sicher als eine offene Strecke. Die Nachteile für die Sicherheit können zwar durch entsprechende bauliche und organisatorische Massnahmen vermindert oder ausgeglichen werden, diese haben aber ihren Preis. Eine konsequente Berücksichtigung aller sicherheitsrelevanten Gesichtspunkte führt daher zu einer weiteren Zunahme der durch die Überdeckung verursachten erhöhten Investitions-, Betriebs- und Unterhaltskosten. Kostentreibend ist insbesondere die Sicherstellung, dass eine bewohnte Immobilie bei einer Kollision oder einem Brandfall im Tunnel nicht gefährdet wird, was in der Regel getrennte Tragstrukturen für Tagbautunnel und Immobilie erfordert. Weitere Mehrkosten ergeben sich durch das Vorhalten von Fluchtwegen und Lüftungseinrichtungen, die vor allem bei längeren überdeckten Abschnitten notwendig werden, sowie durch Zusatzaufwendungen für den Betrieb und Unterhalt der Verkehrsbauwerke unter beengten Platzverhältnissen.

### *Grosser organisatorischer Aufwand*

Die genannten Anforderungen in Bezug auf Bau, Betrieb und Unterhalt von Bauwerken zur Überdeckung von Verkehrsanlagen führen nicht nur zu zusätzlichen Kosten, sondern verursachen auch einen grossen organisatorischen Aufwand. So ist bereits in der Planungsphase zu klären, wie die Aufwendungen für Planung, Projektierung, Erstellung, Betrieb und Unterhalt der Anlagen zwischen dem Eigentümer und Betreiber der Infrastruktur auf der einen Seite und dem Ersteller und Nutzer der Überbauung auf der anderen Seite aufzuteilen sind. Da Art und Umfang dieser Aufwendungen von den jeweiligen Umständen abhängen, sind entsprechende Vereinbarungen im konkreten Einzelfall auszuhandeln. Aufgrund der Komplexität der Fragestellungen ist mit einem hohen Planungsaufwand zu rechnen, der nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch wegen der langen Dauer der Abklärungen und wegen der anfänglichen Unsicherheit, ob überhaupt eine befriedigende Lösung gefunden werden kann, eine grosse Hürde für die Verwirklichung entsprechender Vorhaben darstellt.

### *Städtebauliche Fragen*

Auch aus städtebaulicher Sicht führt die Überdeckung von Verkehrsanlagen nicht in jedem Fall zu besseren Lösungen. Problematisch sind insbesondere die Portalbereiche und allenfalls erforderliche Rampenbauwerke, die sich nur schlecht in ein städtisches Umfeld einfügen lassen.

Als Lärmschutzmassnahme ist die Einhausung lärmverursachender Verkehrswege eine wirksame, aber auch ausgesprochen teure und im Verhältnis zum Nutzen wenig wirtschaftliche Massnahme. In den

Portalbereichen der Überdeckung, wo sich der Lärm nach aussen entlädt, müssen unter Umständen zusätzliche Lärmschutzmassnahmen getroffen und in die Gestaltung des Bauwerks integriert werden.

In einer Gesamtbilanz ist auch der Verlust an unüberbautem Freiraum zu berücksichtigen, der in einem dicht bebauten städtischen Umfeld besonders geschätzt wird und dem unter Umständen auch eine wichtige ökologische Ausgleichsfunktion zukommt. Begrünte Böschungen von Bahneinschnitten bieten zahlreichen Tier- und Pflanzenarten einen Lebensraum, der bei einer Überdeckung und baulichen Nutzung des Einschnitts verlorengeht.

## 5. Erfolgreich verwirklichte Beispiele

Trotz der genannten Hindernisse gibt es einige Vorhaben zur Überdeckung von Strassenabschnitten und Eisenbahnlinien, die erfolgreich verwirklicht werden konnten. Die Studie «Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen» enthält eine entsprechende Bestandesaufnahme.

Im Kanton Zürich können die Überdeckung Entlisberg der A3 in Zürich, die Überdeckung der A51 in Opfikon, die Überdeckung der Birchstrasse in Zürich und die SBB-Gleisüberdeckung Wipkingen in Zürich als erfolgreich verwirklichte Beispiele genannt werden. Ebenfalls verwirklicht wurden Unterbauungen der Autobahn A1 bei Brüttisellen und bei Wallisellen; dabei wurde der Raum unterhalb der Fahrbahn für die Erstellung von Gewerbebauten genutzt. Weitere Vorhaben zur Überdeckung von Autobahnen waren geplant, wurden aber nicht weiterverfolgt (wie die Überdeckung der A3 bei Rüslikon) oder werden voraussichtlich in den kommenden Jahren ausgeführt (Überdeckung A1 Katzensee; Einhausung A1 Schwamendingen).

In den Nachbarkantonen wurden die Überdeckung der A1 bei Neuenhof AG und die Überdeckung der A3 bei Altendorf SZ erfolgreich ausgeführt.

Ein Grossteil der verwirklichten Strassenüberdeckungen wurde als Erholungs- und Freizeitfläche ausgestaltet. Einzig im Fall von Altendorf SZ wurde die Überdeckung mehrheitlich mit Wohngebäuden überbaut. Diese Wohnüberbauung wurde durch einen privaten Investor erstellt. Im Beispiel von Rüslikon war eine Überdeckung geplant, die finanziell von einer Genossenschaft getragen worden wäre. Dieses Projekt wurde aber nicht ausgeführt.

Anlass für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen bildete oft auch der geplante Ausbau von Hochleistungsstrassen, die nahe an Schutzgebieten oder Siedlungen vorbeiführen, wie beispielsweise am

Entlisberg oder beim Katzensee. Diese Ausbauvorhaben zogen Forderungen nach Kompensationsmassnahmen zugunsten des Landschaftschutzes und zur Aufwertung von Erholungsgebieten nach sich, die in Form von Überdeckungen verwirklicht wurden. Diese Überdeckungen wurden daher auf die Bedürfnisse von Freizeit und Erholung, auf die Verbesserung der ökologischen Vernetzung und auf den Lärmschutz ausgerichtet. Die Finanzierung erfolgte durch den Infrastruktureigentümer bzw. durch die öffentliche Hand.

Bei der Überdeckung von Bahneinschnitten stand die Immissionsverminderung weniger im Vordergrund. Der Hauptauslöser für die Überdeckung in Wipkingen war vielmehr die Schaffung von Bauland an zentraler innerstädtischer Lage. Die Überdeckung wie auch die Erstellung der Wohnbauten in Wipkingen wurden privat finanziert. Die SBB als Infrastruktureigentümerinnen beteiligten sich in diesem Fall nicht an der Finanzierung.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Überdeckung bzw. Überbauung von Strassenabschnitten und Eisenbahnlinien gestützt auf die heutigen gesetzlichen Grundlagen möglich ist. Auch Halbüberdeckungen, Unterbauungen und seitlich angeordnete Bauten zum Lärmschutz an Autobahnen konnten erfolgreich verwirklicht werden.

## **6. Gesetzliche Grundlagen**

Die fraglichen Eisenbahnlinien stehen zumeist im Eigentum des Bundes. Dasselbe gilt für Autobahnen, soweit es sich um Nationalstrassen handelt. Sowohl Eisenbahnen als auch Nationalstrassen sind in bundesrechtlichen Spezialgesetzgebungen geregelt, die durch kantonales Recht nicht geändert werden können. Bei Vorhaben an Nationalstrassen und Eisenbahnlinien ist daher jeweils das Einverständnis der zuständigen Bundesstellen einzuholen, die als Eigentümer der betroffenen Infrastruktur entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen sie bereit sind, einer Überdeckung ihrer Anlagen zuzustimmen.

Grundsätzlich ist der Eigentümer einer Verkehrsinfrastruktur lediglich verpflichtet, die für den sicheren Betrieb und für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften erforderlichen Mindeststandards zu erfüllen und zu finanzieren. Massnahmen, die darüber hinausgehen, beruhen grundsätzlich auf Freiwilligkeit. Allerdings sind Festlegungen des kantonalen Richtplans behördenverbindlich, auch gegenüber dem Bund. Zumindest für Vorhaben, die im kantonalen Richtplan festgelegt sind, sind somit auch die Bundesstellen verpflichtet, zu deren Verwirklichung beizutragen.



Die Überdeckung bzw. Einhausung einer Verkehrsinfrastruktur wird grundsätzlich nach den gleichen Verfahren bewilligt wie die Verkehrsinfrastruktur selbst. Die Bewilligungsverfahren richten sich somit bei Eisenbahnstrecken nach dem Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101), bei Nationalstrassen nach dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen (SR 725.11) sowie der Nationalstrassenverordnung (SR 725.111) und bei Staatsstrassen nach dem kantonalen Strassengesetz (LS 722.1).

Neben dem infrastrukturenspezifischen Recht ist selbstverständlich auch das übrige geltende Recht zu beachten. Je nach Art der Überdeckung und der örtlichen Gegebenheiten können zusätzliche Massnahmen erforderlich sein, beispielsweise in Bezug auf Landschafts- und Ortsbildschutz, auf die Störfallvorsorge usw.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Abläufe zur Bewilligung grundsätzlich nach dem Eigentümer der Primärinfrastruktur richten. Städtebauliche Fragen können mit dem Instrument des Gestaltungsplans geregelt werden. Das in den meisten Fällen massgebliche Bundesrecht kann durch kantonale Regelungen ohnehin nicht geändert werden.

## **7. Finanzierung**

Zur Finanzierung von Überdeckungen von Verkehrsanlagen können Beiträge des Infrastruktureigentümers erwartet werden, soweit eine entsprechende Rechtsgrundlage besteht. Innerhalb des Siedlungsgebiets steht dabei die Verminderung der Lärmemissionen gemäss den Vorgaben der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41) im Vordergrund. Ausserhalb des Siedlungsgebiets kommt die Wiederherstellung von durch Verkehrsinfrastrukturen beeinträchtigten Landschaftsschutz- und Naturschutzobjekten gemäss Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) infrage.

### *Beiträge der öffentlichen Hand*

Wenn die Kosten einer Überdeckung die zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen erforderlichen Aufwendungen übersteigen, kann die Differenz durch Beiträge der öffentlichen Hand gedeckt werden, sofern ein öffentliches Interesse besteht. Das öffentliche Interesse kann u.a. durch die Festlegung einer entsprechenden Massnahme im kantonalen Richtplan dokumentiert werden, wobei die Richtplanfestlegung allein noch keine Finanzierungsgrundlage darstellt (vgl. Abschnitt 8).

Bei Anlagen von Nationalstrassen, die auf Wunsch der Kantone erstellt werden und überwiegend kantonalen, regionalen oder lokalen Interessen dienen, tragen die Kantone gemäss Art. 8 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.2) die Bau- und Ausbaukosten. Die Kosten des künftigen betrieblichen Unterhalts sind mit einzurechnen. Ausnahmsweise kann sich der Bund bis zu 30% an den anrechenbaren Kosten beteiligen. Der Bundesrat entscheidet im Einzelfall.

Die kantonalrechtliche Grundlage für die Finanzierung von zusätzlichen Anlagen an Nationalstrassen bildet § 14 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (LS 722.2). Auf dieser Grundlage werden die Einhausung der A1 in Zürich Schwamendingen und die Überdeckung der A1/Nordumfahrung Zürich beim Katzensee durch den Kanton mitfinanziert. Auch das Eisenbahngesetz lässt die Finanzierung von zusätzlichen oder alternativen Massnahmen durch Kantone oder Dritte unter gewissen Voraussetzungen zu (Art. 58b EBG).

#### *Beteiligung Dritter*

Wenn für umliegende Liegenschaften ein Mehrwert aufgrund einer Lärminderung unter den gesetzlich vorgeschriebenen Emissionsgrenzwert erreicht werden kann, könnte versucht werden, die Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Liegenschaften an den Kosten der Überdeckung zu beteiligen. Dabei stellt sich jedoch das Problem, dass der entstehende Mehrwert schwierig zu beziffern ist. Die Eigentümerinnen und Eigentümer könnten zudem geltend machen, dass mit einer Überdeckung lediglich der Zustand wiederhergestellt wird, wie er vor einer Zunahme des Verkehrsaufkommens bestanden habe. Ein wirklicher Mehrwert würde somit vor allem jenen Eigentümerinnen und Eigentümern entstehen, denen eine Liegenschaft noch nicht lange gehört. Diese konnten die Liegenschaft infolge der Lärmbelastung allenfalls günstiger erwerben und würden damit tatsächlich in den Genuss einer Wertsteigerung kommen. Demzufolge müssten bei einer Beitragspflicht diese Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften stärker belastet werden als jene, die bereits seit Jahrzehnten Eigentümerinnen und Eigentümer einer Liegenschaft sind.

Um eine faire Beteiligung an den mit einer Überdeckung geschaffenen Mehrwerten zu erreichen, müssten somit für jede Liegenschaft Mehr- und Minderwerte ermittelt und gegeneinander aufgerechnet werden. In der Praxis dürfte das in den wenigsten Fällen gelingen. Es ist daher auch nicht möglich, eine gesetzliche Bestimmung zu schaffen, die diese Fragen verbindlich regelt, ohne übermässig in die Eigentumsrechte der Grundeigentümerinnen und -eigentümer einzugreifen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass auch Mehrwerte, die aus anderen Gründen entstehen, beispielsweise durch den Ausbau der Verkehrsnetze, den Grundeigentümerinnen und -eigentümern nicht in Rechnung gestellt werden. Die durch den Kanton getätigten Investitionen in die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr haben Mehrwerte geschaffen, die diejenigen aufgrund einer Lärmverminderung deutlich übersteigen dürften. Als aktuelle Beispiele können die Erstellung der Glattalbahn und des Trams Zürich-West genannt werden, die Bauvorhaben von Privaten in zweistelliger Milliardenhöhe ausgelöst haben.

Da es an geeigneten Modellen für einen gezielten Mehrwertausgleich fehlt, erfolgt der Ausgleich dieser Mehrwerte über das Steuersystem, insbesondere über die Grundstückgewinnsteuer. In dieser Weise hat sich der Regierungsrat bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 194/2008 betreffend Mehrwertschaffung Glattal wegen Glattalbahn geäußert. Auch vor diesem Hintergrund wäre es nicht sachgerecht, Mehrwerte, die aufgrund von Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen entstehen, anders zu behandeln als jene, die aus anderen Gründen, wie durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, entstanden sind.

## **8. Festlegungen im kantonalen Richtplan**

Der kantonale Richtplan unterscheidet zwischen zwei Kategorien von Festlegungen, welche die Überwindung von Verkehrsinfrastrukturen zum Thema haben. Zum einen werden unter Pt. 3.9 «Landschaftsverbinding» diejenigen Abschnitte von Autobahnen, stark befahrenen Strassen, Bahnlinien und Bauzonen bezeichnet, in denen Landschaftsverbindingen bestehen oder geplant sind. Hier soll durch geeignete Massnahmen die Fragmentierung und Isolierung von Erholungsräumen für die Bevölkerung und Lebensräumen für die Wildtiere verkleinert und die trennende Wirkung von Verkehrswegen und anderen Barrieren vermindert werden. Mit der Bezeichnung von geplanten Landschaftsverbindingen in der Richtplankarte wird der Bereich festgelegt, in welchem die nötigen Massnahmen zur Erhöhung bzw. Wiederherstellung der Durchlässigkeit zu treffen sind. Im geltenden kantonalen Richtplan sind 19 Einträge für geplante Landschaftsverbindingen enthalten. Im Rahmen der Teilrevision 2016 des kantonalen Richtplans werden diese Einträge überprüft und wo erforderlich aktualisiert. Gemäss Entwurf der Richtplanvorlage, der vom 16. Dezember 2016 bis 31. März 2017 öffentlich aufliegt, soll ein Eintrag aufgehoben werden; in einigen weiteren Fällen ist zudem die Umschreibung der Funktion

der geplanten Massnahme gemäss dem Ergebnis der fachlichen Überprüfung anzupassen. Es verbleiben somit 18 Einträge für geplante Landschaftsverbindungen in der Richtplankarte.

Zum anderen sind unter Pt. 4.2 «Strassenverkehr» bauliche Vorhaben zur Sanierung bzw. Überdeckung oder Einhausung von Strassenabschnitten festgelegt, die aus kantonaler Sicht zur Lärmsanierung oder zur Siedlungsreparatur erforderlich sind. Dazu gehören u. a. die Lärmsanierung Grünau (Nr. 4; Stadt Zürich), die Einhausung Schwamendingen (Nr. 7; Stadt Zürich) und die Überdeckung Wülflingen (Nr. 32; Stadt Winterthur). Einige dieser Vorhaben werden bereits umgesetzt. Dabei handelt es sich zum Teil um eigenständige Vorhaben, die separat verwirklicht werden, und zum Teil um Massnahmen, die im Rahmen eines grösseren geplanten Strassenbauvorhabens umzusetzen sind.

Die Richtplaneinträge unter den Pt. 3.9 und 4.2 beruhen auf entsprechenden fachlichen Grundlagen. Die Festlegung eines Vorhabens im kantonalen Richtplan dokumentiert, dass die räumliche Abstimmung mit den anderen raumwirksamen Aufgaben des Kantons stattgefunden hat und dass der politische Prozess – Anhörung der betroffenen Planungsträger, Mitwirkung der Bevölkerung im Rahmen der öffentlichen Auflage, Beratung und Festsetzung durch den Kantonsrat – erfolgreich durchlaufen wurde. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die im kantonalen Richtplan festgelegten Vorhaben im öffentlichen Interesse liegen.

Die Festlegungen des kantonalen Richtplans sind behördenverbindlich, auch gegenüber dem Bund. Der kantonale Richtplan äussert sich aber nicht zur Finanzierung der Vorhaben. Diese ist gemäss den gesetzlichen Bestimmungen durch separate Beschlüsse zu regeln, wobei Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates dem fakultativen Referendum unterstehen können. Zwischen Bund, Kanton und Gemeinden ist im jeweiligen Einzelfall ein Kostenteiler auszuhandeln, der dem Interesse der Beteiligten am Vorhaben Rechnung trägt.

Die Richtplaneinträge unter den Pt. 3.9 und 4.2 können durch weitere Einträge ergänzt werden, sofern die entsprechenden fachlichen Grundlagen bestehen und ein öffentliches Interesse geltend gemacht werden kann. Aus heutiger Sicht sind allerdings keine Vorhaben bekannt, bei denen diese Anforderungen erfüllt wären. Das allgemeine Interesse an einer besseren Bodennutzung und an der Verringerung der Lärmemissionen durch die einzelne Überdeckungen von Verkehrsanlagen ist für sich allein zu unbestimmt und zu gering, um weitere Vorhaben im kantonalen Richtplan festzulegen, welche die Behörden verpflichten würden, an den betreffenden Standorten konkret tätig zu werden.

Für Vorhaben zur Überdeckung von Autobahnen oder Eisenbahnlinien, die vor allem im privaten Interesse liegen, ist kein Richtplaneintrag erforderlich. Für Vorhaben privater Projektentwickler wäre die Pflicht zu einem Richtplaneintrag hinderlich, weil sie den Aufwand für die Verwirklichung entsprechender Vorhaben zusätzlich erhöhen würde. Es ist Aufgabe der privaten Bauträgerinnen und Bauträger sowie Investorinnen und Investoren, Vorschläge für Immobilienprojekte, welche die Überdeckung bzw. Überbauung von Verkehrsflächen einschliessen können, auszuarbeiten. Voraussetzung für die Erstellung von Wohnbauten ist jedoch, dass die in Abschnitt 3 genannten Standortanforderungen erfüllt sind.

## **9. Überprüfung und Ergänzung des kantonalen Richtplans**

An Standorten ausserhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets ist eine Überbauung mit Wohn- oder Arbeitsnutzung ausgeschlossen. Es ist daher zu prüfen, ob weitere geeignete Standorte für die Überbauung von Autobahnen und Eisenbahnlinien gefunden werden können, die im Richtplan bisher nicht als Siedlungsgebiet bezeichnet sind.

Im Rahmen der Studie «Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen» wurden 105 Örtlichkeiten im Kanton Zürich untersucht, die für eine Mehrfachnutzung von Verkehrsflächen grundsätzlich infrage kommen. 47 dieser Standorte konnten aufgrund der konkreten Örtlichkeit und der unmittelbaren Umgebung plausibilisiert werden. Davon wurde elf Standorten ein hohes und zwölf weiteren Standorten ein mittleres Umsetzungspotenzial bescheinigt.

Eine Überprüfung ergibt, dass nahezu alle Standorte mit hohem und mittlerem Umsetzungspotenzial innerhalb des im kantonalen Richtplan bezeichneten Siedlungsgebiets liegen. Die wenigen Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets eignen sich nicht für eine bauliche Nutzung. Mit der Bezeichnung von zusätzlichem Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan könnte daher kein Beitrag zur erleichterten Umsetzung von Überbauungen von Verkehrsinfrastrukturen geleistet werden.

Das grösste Hindernis, das der Verwirklichung von Vorhaben zur Überdeckung von Autobahnen und Eisenbahnlinien entgegensteht, sind die hohen Kosten und der Aufwand für die Umsetzung. Der Prozess von der Aufnahme der Planung bis zum Bau der Überdeckung benötigt viel Zeit. Der Nutzen stellt sich somit erst zu einem späteren Zeitpunkt ein, und der Erfolg des Vorhabens ist zu Beginn noch ungewiss. Mit Blick auf die angestrebte räumliche Entwicklung besteht jedoch ein kantonales Interesse an der Überdeckung trennender Ver-

kehrinfrastrukturen an dafür geeigneten Lagen im Siedlungsgebiet; bei solchen Vorhaben von kantonaler Bedeutung ist eine Beteiligung des Kantons bei der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen angezeigt.

Die Verwirklichung entsprechender Vorhaben soll daher durch eine Vorfinanzierung der Planungsaufwendungen in der Startphase oder durch einen Beitrag an die Planungskosten erleichtert werden. Dazu soll im Richtplantext festgehalten werden, dass die Überdeckung von Autobahnen und Eisenbahnlinien an geeigneten Lagen im kantonalen Interesse liegt. Voraussetzung ist, dass die aufgewerteten bzw. zusätzlich umsetzbaren Nutzungspotenziale einen direkten Siedlungszusammenhang aufweisen und die bestehende Siedlungsstruktur zweckmässig ergänzen. Gestützt auf diese Zielvorgabe wäre es dem Kanton möglich, entsprechende Vorhaben zur Überdeckung von Autobahnen und Eisenbahnlinien durch Beiträge an die Planungskosten, beispielsweise aus dem im Entwurf für ein Mehrwertausgleichsgesetz enthaltenen Mehrwertausgleichsfonds, zu unterstützen.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Richtplantextes soll im Rahmen der Teilrevision 2016 in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden. Der Entwurf für die Richtplanvorlage liegt vom 16. Dezember 2016 bis 31. März 2017 öffentlich auf. Die bereinigte Vorlage wird voraussichtlich im vierten Quartal 2017 dem Kantonsrat unterbreitet.

## **10. Schlussfolgerungen**

Die Überdeckung und die Überbauung von Verkehrsinfrastrukturen an geeigneten Lagen ermöglichen eine bessere Nutzung des Bodens und können zur Siedlungsreparatur und zur Lärmverminderung im Siedlungsgebiet bzw. zur Wiederherstellung von Landschaftsverbindungen beitragen. Das öffentliche Interesse an der Verwirklichung entsprechender Vorhaben ist allerdings begrenzt. Lärmschutz kann auch mit anderen, wesentlich kostengünstigeren Massnahmen, wie beispielsweise mit der Erstellung von Lärmschutzwänden erreicht werden. Auch zur besseren Nutzung des Bodens bestehen wirksamere und einfacher umzusetzende Ansätze. Mittels Innenentwicklung, Nutzungsintensivierung und Nachverdichtung bestehender Areale und Liegenschaften kann die Ausnutzung der Bauzonen erhöht werden. Im Vergleich dazu stellt die Überbauung von Verkehrsinfrastrukturen eine besonders aufwendige und überdies schwierig umzusetzende Massnahme zur Gewinnung von Bauland dar.

Die Zahl von Standorten, die für eine Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen infrage kommen, ist begrenzt. Und sowohl die Erstellungskosten als auch der organisatorische Aufwand für Planung und Errichtung entsprechender Bauwerke sind derart hoch, dass wohl auch in Zukunft nur Vorhaben an besonders geeigneten Standorten verwirklicht werden. In vielen Fällen kann kein gesteigertes öffentliches Interesse geltend gemacht werden. Damit fehlt die Grundlage für eine Beteiligung der öffentlichen Hand an den Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Lösung. Da es auch nicht möglich ist, einen grossen Kreis von Nutzniesserinnen und Nutzniessern an den Kosten zu beteiligen, sind Organisation und Finanzierung entsprechender Vorhaben durch eine interessierte Trägerschaft selbst an die Hand zu nehmen. Als Trägerschaft kommen sowohl private Investorinnen und Investoren als auch genossenschaftliche Bauträger infrage.

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind insofern vorhanden, als jedes Bauvorhaben dem kantonalen Planungs- und Baurecht wie auch den Spezialgesetzen der betroffenen Verkehrsinfrastruktur entsprechen muss. Die verschiedenen im Kanton Zürich bereits verwirklichten Beispiele von Überdeckungen von Strassenabschnitten und Eisenbahnlinien zeigen, dass Vorhaben an geeigneten Standorten mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen verwirklicht werden können. Die dabei beobachteten Schwierigkeiten bei der Umsetzung sind der eigentumsrechtlichen, verkehrstechnischen und baulichen Komplexität geschuldet und müssen durch massgeschneiderte vertragliche Lösungen im jeweiligen Einzelfall gelöst werden. Eine neue gesetzliche Bestimmung könnte den für die Verwirklichung nötigen Aufwand nicht beseitigen. Die vorhandenen Rechtsgrundlagen zur Bewilligung und Finanzierung von Mehrfachnutzungsmöglichkeiten sind daher ausreichend.

Standorte für Überdeckungen, die im öffentlichen Interesse liegen, sind im kantonalen Richtplan festgelegt. Diese Festlegungen verpflichten die Behörden, auf die Verwirklichung der entsprechenden Vorhaben hinzuwirken. Wegen der hohen Kosten erfolgt dies in der Regel zu dem Zeitpunkt, an dem die betroffenen Verkehrsinfrastrukturen ohnehin angepasst oder neu erstellt werden. Für Vorhaben zur Überdeckung von Autobahnen oder Eisenbahnlinien, die überwiegend im privaten Interesse liegen, ist kein Richtplaneintrag erforderlich. Hier wäre eine Pflicht zu einem Richtplaneintrag hinderlich, weil sie den Aufwand für die Verwirklichung entsprechender Vorhaben zusätzlich erhöhen würde.

Voraussetzung für eine Nutzung der neu geschaffenen Flächen für Wohn- oder gewerbliche Zwecke ist, dass diese innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets liegen. Die im Rah-

men der LaRES durchgeführten Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Voraussetzung in der überwiegenden Anzahl der Fälle von potenziell für eine Überdeckung und Mehrfachnutzung infrage kommenden Standorten bereits erfüllt ist. Eine Anpassung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte ist daher nicht erforderlich.

Um die Verwirklichung von Vorhaben zur Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen an geeigneten Standorten zu erleichtern, sollen entsprechende Vorhaben jedoch durch eine Vorfinanzierung der Planungsaufwendungen in der Startphase oder durch einen Beitrag an die Planungskosten unterstützt werden können. Damit kann der hohe Initialaufwand, der für private Projektträgerinnen und Projektträger ein wesentliches Hindernis darstellt, vermindert werden. Eine entsprechende Ergänzung des Richtplantextes soll im Rahmen der Teilrevision 2016 in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nr. 347/2014 und KR-Nr. 352/2014 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:     Der stv. Staatsschreiber:  
Mario Fehr         Peter Hösli