

Sitzung vom 30. September 2020

954. Anfrage (Seebahnpark Zürich – Überdachung der Geleise an der Seebahnstrasse)

Kantonsrat Cyrill von Planta, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 22. Juni 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss mittlerem Bevölkerungsszenario¹ der Stadt Zürich werden 2033 erstmals mehr als eine halbe Million Menschen in der Stadt wohnen, mit den Stadtzürcher Kreisen 3 und 4 als Hauptballungszentren. Dies bedeutet für das heute schon dicht besiedelte Gebiet eine zusätzliche Verdichtung. Dasselbe Gebiet ist gleichzeitig ein urbaner Hitzehotspot, der sich mit dem Klimawandel weiter überproportional verschlimmern wird.

Diesen Entwicklungen kann mit dem Vorhaben «Seebahnpark» entgegengewirkt werden, indem das tieferliegende Geleisetrassé neben der Seebahnstrasse überdacht und begrünt wird^{2,3}. Dadurch wird mehr Freiraum für die wachsende Bevölkerung und mehr Grünraum zur Kühlung des Stadtklimas geschaffen.

Entsprechend zeigten sich amtierende Stadträte wie Leutenegger und Odermatt offen, ebenso die SBB (vgl. NZZ Artikel vom 4. September 2017), weswegen sich folgende Fragen an den Regierungsrat ergeben:

1. Ist der Regierungsrat ebenfalls der Ansicht, dass zusätzliches Bevölkerungswachstum mit einer qualitativen Aufwertung des Stadtraums einhergehen muss?
2. Wie sieht der Regierungsrat das Potential zusätzlichen Grünraums zur Verbesserung der städtischen Hitzesituation?
3. Welches Potential für den Erhalt und Schutz der Artenvielfalt sieht der Regierungsrat im zusätzlichen Grünraum?

¹ www.stadt-zuerich.ch – BEV343T3431_Zukunftige-Bevoelkerungsentwicklung_nach-Szenario.xlsx

² «Die Siedlungsentwicklung nach innen ist mit Massnahmen zur Gestaltung und Aufwertung der Freiräume und gut erreichbaren Angeboten für die Naherholung zu verbinden.» (Kanton Zürich Richtplan, Stand 28.10.2019; Ziff. 2.1.1)

³ «Mit der Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen an geeigneten Lagen kann ein Beitrag zur Siedlungsreparatur geleistet und das angrenzende Siedlungsgebiet aufgewertet werden. Die Verwirklichung entsprechender Vorhaben liegt daher im kantonalen Interesse. Voraussetzung ist, dass die aufgewerteten bzw. zusätzlich realisierbaren Nutzungspotenziale einen direkten Siedlungszusammenhang aufweisen und die bestehende Siedlungsstruktur zweckmässig ergänzen.» (Kanton Zürich Richtplan, Stand 28.10.2019; Ziff. 2.2.1)

4. Wäre der Kanton bereit, sich an einer Machbarkeits-, respektive Inzidenzstudie zu beteiligen?
5. Welche Folgen hätte diese qualitative Aufwertung auf die Mietpreise? Wäre mit einer Veränderung bei der Mieterschaft zu rechnen und wenn ja, bestünde aus Sicht des Regierungsrats deswegen Handlungsbedarf?
6. Welche gesetzgeberischen Voraussetzungen müssen seitens Gemeinde, Kanton und Bund zur Umsetzung dieses Vorhabens erfüllt sein?
7. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Kosten eines solchen Vorhabens?
8. Wäre zur Realisierung eines solchen Vorhabens kantonale Unterstützung aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfond gesetzlich möglich?
9. Ist der Regierungsrat bereit, den Seebahnpark in die nächste Richtplanrevision einzubeziehen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Cyrill von Planta, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Die Überdeckung bestehender Verkehrsanlagen ermöglicht eine zusätzliche Nutzung bereits beanspruchter Flächen und entspricht damit dem Anliegen einer haushälterischen Nutzung des Bodens. Ein wesentlicher Gewinn der Überdeckung besteht zudem in der Verminderung von Lärmimmissionen, die von der Verkehrsinfrastruktur ausgehen. Siedlungen, die von einer Verkehrsachse getrennt werden, können durch eine Überdeckung wieder zusammengefügt und damit gleichsam «repariert» werden. Es wird deshalb in diesem Zusammenhang gelegentlich auch von «Stadtreparatur» gesprochen. Unterbrochene Querverbindungen wie Quartierstrassen, Fuss- und Velowege lassen sich wiederherstellen. Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen können zudem einen Beitrag an die ökologische Vernetzung leisten. Im kantonalen Richtplan ist deshalb festgehalten, dass die Verwirklichung von Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen an geeigneten Lagen im kantonalen Interesse liegt (Kantonaler Richtplan, Kapitel 2.2.1). Diese Bestimmung geht auf zwei Postulate zurück (Postulat KR-Nr. 347/2014 betreffend Überbauung von Autobahnen und Eisenbahnlinien sowie Postulat KR-Nr. 352/2014 betreffend Finanzierungsmechanismen für die Überbauung von Autobahnen und Eisenbahnlinien; vgl. Vorlage 5335).

Es bestehen jedoch gewichtige Hindernisse, die der Verwirklichung solcher Bauwerke entgegenstehen. So müssen als Tunnel klassifizierte Bauten deutlich strengere Auflagen erfüllen als blosse Gleiseinschnitte,

was zu hohen Bau-, Betriebs-, Sicherheits- und Unterhaltskosten führt. Falls der durch eine Überdeckung gewonnene Boden für die Erstellung von Wohnbauten oder für gewerbliche Zwecke genutzt wird, lassen sich Erträge erwirtschaften, die zur Finanzierung der durch die Überdeckung entstandenen Kosten herangezogen werden können. Im vorliegenden Fall soll hingegen eine Parkanlage erstellt werden, die keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Ertrag abwirft, der zur Finanzierung des Bauwerks eingesetzt werden könnte.

Im Rahmen der Arbeiten an der langfristigen Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich wurde das Potenzial zur Mehrfachnutzung von Verkehrsflächen und deren Realisierbarkeit vertieft untersucht. Die detaillierten Ergebnisse der Studie «Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen» sind im Schlussbericht vom 11. April 2014 festgehalten, der auf der Webseite des Amts für Raumentwicklung eingesehen werden kann. In der Studie wurden 105 ausgewählte Örtlichkeiten auf ihre Eignung für eine Überdeckung oder Überbauung untersucht. Elf Standorte erhielten die Bewertung «Umsetzungspotenzial hoch». Einer dieser Standorte ist das Gleistrasse der SBB entlang der Seebahnstrasse.

Die Studie zeigt auf, dass insbesondere dann eine günstige Ausgangslage besteht, wenn die Verkehrsinfrastruktur in einem Einschnitt verläuft. In Bezug auf den Gleiseinschnitt entlang der Seebahnstrasse könnte eine Überdeckung zur Verminderung der Immissionen und zu einer Siedlungsaufwertung auf beiden Seiten des Einschnitts beitragen. Zudem können mit einer Überdeckung verbesserte Infrastrukturen für den Langsamverkehr geschaffen werden. Neben einer Nutzung als Freizeitfläche wird in der Studie auch die Möglichkeit einer Überbauung erwähnt.

Zu Frage 1:

Eine Siedlungsentwicklung nach innen stösst insbesondere dann auf Akzeptanz, wenn bestehende Qualitäten geschützt, Mängel behoben und Mehrwerte geschaffen werden. Dazu gehört auch eine ausreichende Versorgung mit nahen und attraktiven Freiflächen und Grünräumen. Entlang der Seebahnstrasse ist die Stadt Zürich sehr dicht bebaut. Die angrenzenden Quartiere verfügen im städtischen Vergleich über nur wenige Freiräume. Dementsprechend könnten eine Überdeckung der Gleise und die Errichtung einer Parkanlage einen Beitrag zur Verbesserung der örtlichen Situation leisten.

Mit einer Überdeckung könnte zudem eine Verminderung der Lärmbelastung erreicht werden. Heute werden bei den angrenzenden Wohngebäuden die Immissionsgrenzwerte zum Teil stark überschritten. Die Lärmemissionen des Eisenbahnverkehrs entlang des Bahneinschnitts liegen am Tag bei rund 74 dB und in der Nacht bei rund 73 dB. Insbesondere das dumpfe Rollen der Güterzüge ist in den angrenzenden Wohn-

bauten gut hörbar. Je nach Witterungssituation ist zudem das sogenannte Kurvenkreischen zu hören. Hinzu kommen die Lärmemissionen des Strassenverkehrs der Seebahnstrasse. Diese liegen am Tag bei höchstens 81 dB und in der Nacht bei höchstens 76 dB. Der Verkehrslärm der Strasse übertrifft somit den Bahnlärm.

Mit einer Überdeckung der Gleise würde der Bahnlärm im entsprechenden Abschnitt entfallen. Dies würde die betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner merklich entlasten. Allerdings bliebe der Strassenlärm der Seebahnstrasse nach wie vor bestehen. Dieser Lärm würde sodann auch den neu gewonnenen Freiraum auf der Überdeckung belasten. Eine Oase der Ruhe würde der Seebahnpark daher nicht werden. Voraussichtlich könnte jedoch trotz der Lärmbelastung durch den Strassenverkehr mittels einer entsprechenden Ausgestaltung der Parkanlage eine gute Aufenthaltsqualität erreicht werden.

Zu Frage 2:

Gemäss Planhinweiskarte des kantonalen Klimamodells ist das Gebiet entlang der Seebahnstrasse tagsüber sehr stark bis extrem durch Wärme belastet. Massnahmen zur Hitzeminderung haben daher eine grosse Bedeutung. Begrünungsmassnahmen und die Schaffung von Parks sind zentrale Massnahmen zur Minderung der Hitzebelastung. Sie senken nicht nur die Temperatur, sondern schaffen zudem kühle Rückzugsorte, die bei grosser Hitze aufgesucht werden können.

Wie stark ein Grünraum eine lindernde Wirkung bei Hitze entfalten kann, hängt stark von seiner Ausgestaltung ab. So benötigen grosskronige, schattenspendende Bäume tiefes Erdreich für ihre Wurzeln. Dies setzt voraus, dass die zu bepflanzenden Flächen nicht unterbaut sind. Ein natürlicher Bodenaufbau oder zumindest eine genügend hohe Substratdecke dient zudem der Wasserretention und der kühlenden Wirkung durch Verdunstung. Die Dimensionierung der geplanten Überdeckung hat somit wesentlichen Einfluss auf die hitzemindernde Wirkung der sich darauf befindenden Parkanlage.

Die bestehenden Baumalleen und Pflanzen an den Böschungen leisten bereits heute einen wichtigen Beitrag zur Senkung der lokalen Hitzebelastung. Die vorhandenen Baumalleen sind deshalb zu erhalten. In Bezug auf die Funktion als Kaltluftkorridor wird der Seebahnpark gegenüber der heutigen Situation keinen Mehrwert schaffen, da der Gleisraum bereits heute unbebaut ist und somit die Durchlüftung nicht beeinträchtigt.

Zu Frage 3:

Für die Umsetzung des Vorhabens müssten bestehende Flächen, die mit mageren Wiesenböschungen und Baumbeständen einen ökologischen Wert aufweisen, für die Schaffung neuer, jedoch deutlich grösserer Flä-

chen zerstört werden. Der ökologische Wert für den Erhalt und Schutz der Artenvielfalt der neu geschaffenen Flächen hängt stark von deren Gestaltung und Nutzung ab, wobei das Potenzial für eine Aufwertung vorhanden wäre.

Zu Fragen 4 und 8:

Der kantonale Richtplan enthält eine Bestimmung, wonach der Kanton die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen an geeigneten Lagen durch Beiträge an die Planungskosten unterstützen kann. Zudem ist vorgesehen, dass der Kanton die kantonalen Interessen dokumentiert und sofern möglich und sinnvoll die Verhandlungen zwischen der Projektträgerschaft und den Eigentümern der Verkehrsinfrastruktur durch fachliche Unterstützung erleichtert (Kantonaler Richtplan, Kapitel 2.2.3). Beiträge an die Bau- und Unterhaltskosten solcher Vorhaben sieht der kantonale Richtplan hingegen nicht vor.

Dementsprechend ist beabsichtigt, dass Erträge aus der Mehrwertabgabe für die Planungskosten solcher Vorhaben eingesetzt werden können. Gemäss § 39 Abs. 1 lit. e der Mehrwertausgleichsverordnung vom 30. September 2020 (MAV) sind unter anderem Beiträge an die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen vorgesehen. In § 39 Abs. 1 lit. b MAV ist zudem vorgesehen, dass Beiträge für die Gestaltung öffentlicher Park- und Grünanlagen geleistet werden können.

Eine Unterstützung aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds ist demzufolge für Planungskosten und auch für die Gestaltung von Parkanlagen grundsätzlich möglich. Die Ausrichtung von Beiträgen wird davon abhängen, ob genügend Mittel im Fonds sind und ob das Projekt die in einem Fondsreglement noch festzulegenden Vorgaben bzw. Kriterien erfüllt.

Zu Frage 5:

Die Aufwertung von Quartieren führt in der Regel zu einer verbesserten Lebensqualität, insbesondere, wenn neue Freiräume in dicht besiedelten Stadtquartieren geschaffen werden. Dass Aufwertungen den Immobilienmarkt beeinflussen und die Attraktivität für Mieterinnen und Mieter sowie für Investorinnen und Investoren erhöhen, hat unter anderem die Umgestaltung der Weststrasse in der Stadt Zürich gezeigt. Die Weststrasse verläuft streckenweise parallel und in unmittelbarer Nähe zur Seebahnstrasse. Verschiedene Liegenschaften entlang der Weststrasse und in der umliegenden Nachbarschaft wurden seither umfassend saniert oder durch Neubauten ersetzt. Die Bewohnerinnen und Bewohner, die wegen der Bauvorhaben ausziehen mussten oder die sich den neuen, oft erheblich höheren Mietzins nicht leisten konnten, mussten die Wohnung verlassen. In der Folge wurde der aufgewertete Wohnraum von einer neuen Bewohnerschaft übernommen.

Mit dem Seebahnpark würde ein Mehrwert für das angrenzende Quartier geschaffen. Ähnlich wie im Fall der Weststrasse wäre zu erwarten, dass auch die Erstellung des Seebahnparks einen Einfluss auf die Sanierungs- und Bautätigkeiten im Quartier haben würde. Für die bestehende Quartierbevölkerung wäre der Nutzen am grössten, wenn es gelingt, die Geschwindigkeit dieser Anpassungsprozesse zu begrenzen und ein ausreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu erhalten oder gegebenenfalls neu zu schaffen.

Mit § 49b des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) besteht grundsätzlich eine planungsrechtliche Grundlage zur Sicherung von preisgünstigem Wohnraum. Allerdings kann gestützt auf diese Bestimmung nur dann ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgesetzt werden, wenn die Änderung der planungsrechtlichen Grundlagen gleichzeitig eine Mehrausnutzung ermöglicht. Im Fall einer Aufwertung von Wohnraum durch die Sanierung bestehender Bauten oder durch das Erstellen von Ersatzneubauten im Rahmen der bestehenden planungsrechtlichen Ordnung ist die Festlegung eines Mindestanteils preisgünstiger Wohnungen nicht möglich.

Zu Frage 6:

Der Gleiseinschnitt entlang der Seebahnstrasse steht im Eigentum der SBB. Grundsätzlich ist die Eigentümerin bzw. der Eigentümer einer Verkehrsinfrastruktur lediglich verpflichtet, die für den sicheren Betrieb und für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften erforderlichen Anforderungen zu erfüllen und zu finanzieren. Massnahmen, die darüber hinausgehen, beruhen auf Freiwilligkeit. Entsprechend ist das Einverständnis der Eigentümerin der betroffenen Infrastruktur einzuholen; diese entscheidet, ob und unter welchen Voraussetzungen sie bereit ist, einer Überdeckung ihrer Anlage zuzustimmen.

Die Überdeckung einer bestehenden Verkehrsinfrastruktur wird im gleichen Verfahren bewilligt wie die primäre Verkehrsinfrastruktur selbst. Im vorliegenden Fall handelt es sich um ein Plangenehmigungsverfahren nach dem Eisenbahngesetz (SR 742.101). Neben dem infrastrukturenspezifischen Recht ist selbstverständlich auch das übrige Recht zu beachten. Eine planungsrechtliche Grundlage auf kantonaler Ebene ist nicht erforderlich. Allenfalls kann eine Anpassung der kommunalen planungsrechtlichen Grundlagen angezeigt sein.

Zu Frage 7:

Eine seriöse Kostenschätzung kann aufgrund der spezifischen Eigenheiten des Vorhabens nur nach vertieften Studien bzw. nach der Ausarbeitung eines Vorprojekts vorgenommen werden.

Die Kosten für die vergleichbar lange Einhausung der Autobahn A1 in Schwamendingen stiegen im Laufe der Planungs- und Umsetzungsarbeiten stetig an und belaufen sich gegenwärtig auf 445 Mio. Franken. Ein weiterer Anhaltspunkt liefern die Kosten für die auf dieser Einhausung vorgesehenen Parkanlage. Sie werden gegenwärtig, zusammen mit den Kosten für Auf- und Abgänge sowie für die Aufweitung einer Unterführung, auf 83,8 Mio. Franken beziffert.

Zu Frage 9:

Eine Überdeckung des Gleiseinschnitts im Bereich der Seebahnstrasse in Zürich erfordert keinen Eintrag im kantonalen Richtplan, da das Vorhaben in erster Linie einer örtlichen Verbesserung dient und darüber hinaus keine gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt hat (vgl. Art. 8 Raumplanungsgesetz [SR 700]). Im kommunalen Richtplan der Stadt Zürich ist der Seebahnpark bereits als Freiraum und als ökologischer Vernetzungskorridor eingetragen (Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt Zürich, Antrag des Stadtrates vom 24. Oktober 2019, Stand 9. September 2019).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli