

B. Materielles

I. Sachverhalt

1. Weisung für die Abstimmung über die Westtangente

Mit der Gemeindeabstimmung vom 8. Dezember 1968 wurde gemäss Antrag 1 der Vorlagen ein Kredit von CHF 72'100'000 für den Ausbau der Westtangente im Abschnitt Nordstrasse-Tierspital bewilligt. Die Westtangente hat gemäss der damaligen Weisung folgende Aufgabe zu erfüllen: „Provisorische Verbindung zwischen der N1 im Limmatthal, der N1 Zürich-Winterthur und der N3 Zürich-linksufrige Höhenstrasse.“ Damit sollte die City vom Durchgangsverkehr entlastet und eine leistungsfähige Quartierverbindungsstrasse zwischen den Quartieren in Zürich-Nord und Zürich-West bereitgestellt werden.

Der provisorische Charakter der Westtangente wurde damals klar und eindeutig zeitlich limitiert. Die genannten Autobahnen werden im Frühjahr 2009 mit der Eröffnung des Uetlibergtunnels miteinander verbunden sein. Zu diesem Zeitpunkt hat die Westtangente ihre Aufgabe als Autobahnverbindungsstrasse mit dem Charakter einer kreuzungsfreien innerstädtischen Autobahn erfüllt.

Für die Meinungsbildung des Stimmbürgers ist es nun nicht unerheblich, in welchem Rahmen ein Strassenbauprojekt präsentiert wird. So ist seinerzeit mit dem provisorischen Charakter der Strasse von den Behörden unzweideutig zum Ausdruck gebracht worden, dass dieses Provisorium in einer zeitlich klar definierten Zukunft abgeschlossen wird. Dies wird nun im Frühjahr 2009 der Fall sein.

2. Willensbildung der Stimmbürger

Die Meinungsbildung der Stimmbürger erfolgte hier nicht nur mit der stadträtlichen Weisung, sondern sehr intensiv bereits viele Monate vor der eigentlichen Abstimmung. So sagte der Delegierte für die Stadtplanung des Stadtrat von Zürich, der Architekt Herr H. Marti in einem Referat zur geplanten Westtangente: „*Die von Norden, Osten und Süden auf die Stadt zukommenden Autobahnen können während vieler Jahre*

provisorisch über den Strassenzug, welcher die Hirschwiesen mit dem Buchegg-, Escher-Wyss-, Hard- und Wiediker Bahnhofplatz verbindet, miteinander verknüpft werden“ [in: NZZ, Donnerstag, 25.01.1968, Mittagausgabe, Nr. 54, S. 9].

Der damals für das Tiefbauamt zuständige Stadtrat Rudolf Welter hielt anlässlich einer Gemeinderatsdebatte fest: *„Westtangente und Einbahnstrassen sind nur Provisorien, erst das Y bringt neuen Verkehrsraum“* [in: NZZ, Donnerstag, 25.01.1968, Mittagausgabe, Nr. 54, S. 10]. Anstelle des Y wird jetzt die Nord- und West-Umfahrung realisiert mit dem gleichen Resultat: Die besagten Autobahnen sind miteinander verbunden. Dies war bereits 1968 die Vorstellung weitblickender Politiker, wie eines Otto Schütz, der wiederholt *„sich mit Vehemenz für den baldigen Bau des Autobahnringes zur Umfahrung unserer Stadt eingesetzt hat“* (Protokoll der 2. Sitzung der Kommission des Gemeinderates zur Vorbereitung des Geschäftes Ausbau der Westtangente vom 28. März 1968, Seite 1, Beilage 04). Otto Schütz *„weist nochmals auf die Dringlichkeit der Erstellung des Autobahnringes, vor allem bezüglich des Schwerverkehrs, hin. Der Engpass der Westtangente liegt zweifellos bei der Rosengartenstrasse. Die dort vorgesehene Kriechspur wird voraussichtlich die zulässige Abgasstufe übersteigen“* (Protokoll der 3. Sitzung der Kommission des Gemeinderates zur Vorbereitung des Geschäftes der Westtangente vom 18. April 1968, Seite 2, Beilage 05). Otto Schütz *„betrachtet diese Vorlage [die Westtangente] nach wie vor als Notlösung. Als Endziel kann nur der Autobahnring in Betracht gezogen werden“* (Protokoll der 4. Sitzung der Kommission des Gemeinderates zur Vorbereitung des Geschäftes Ausbau der Westtangente vom 7. Mai 1968, Seite 2, Beilage 6).

Eine weitere in der NZZ publizierte Stellungnahme hält fest: *„Weder die Zahl noch die Grösse der langersehnten Bauvorlagen – als neuestes ist das 60-Millionen-Projekt für den Ausbau der Westtangente zwischen Wipkingerplatz und Tierspital zu nennen – darf indessen darüber hinwegtäuschen, dass vorerst lediglich eine Notlösung verwirklicht wird, welche die Zeit bis zur Realisierung der Expressstrassen überbrücken soll. Es handelt sich dabei um ein Provisorium im Zuge bestehender Strassen“* [in: NZZ, Sonntag, 26.01.1968, Nr. 59, Fernausgabe, S. 18].

„Die Westtangente, Kernstück dieses Provisoriums, soll bis Ende 1972 fertig sein. Sie kommt dann gerade zurecht, um den auf den Nationalstrassen heranrollenden Verkehr notdürftig durch die Stadt zu schleusen. Diese Aufgabe muss sie dann sechs Jahr lang

allein erfüllen. Die Expressstrassen, denen die verbindende Rolle zgedacht war, sind nämlich frühestens 1978 erstellt“ [in: NZZ, Sonntag, 28.01.1968, Nr. 59, Fernausgabe, S. 18]. Der Autor dieses Artikels hat mit sechs Jahren die Dauer des Provisorium sehr optimistisch eingeschätzt. Schliesslich werden es 2009 mehr als 40 Jahre her sein, seit das Stimmvolk einen folgenschweren Fehlentscheid gefällt hat, indem es den provisorischen Charakter der Westtangente allzu leichtgläubig und ohne weiter zu hinterfragen akzeptiert hat.

Die Aufgabe der Westtangente nach Beendigung des Provisoriums wurde damals bereits klar umrissen: *„Während die Westtangente Zürichs bis zum Bau der Expressstrassen die Autobahnen provisorisch miteinander verbinden soll und später als leistungsfähige Quartierverbindung dienen wird, ist in Genf die weitere Führung der Nationalstrassen noch unklar“ [in: NZZ, Sonntag, 24.03.1968, Nr. 187, S. 19]. Leistungsfähige Quartierverbindungsstrassen sind aber niemals vierspurige kreuzungsfreie Autobahnen, welche die Quartierbewohner unter den Boden verbannen. „Bis 1972 soll sie [die Westtangente] durch den Ausbau bestehender Strassen und Plätze zu Hochleistungsstrassen erweitert sein, um die bis dann an der Stadtgrenze anklopfenden Nationalstrassen provisorisch miteinander zu verbinden. Die provisorische Aufgabe wird sie mindestens sieben Jahre lang erfüllen müssen, nämlich bis die Expressstrassen die längst fällige Entlastung bringen werden. Nachher hat sie als leistungsfähige Quartierverbindungsstrasse zur Entlastung der City zu dienen“ [in: NZZ vom 07.06.1968, Nr. 345, S. 17].*

Der provisorische Charakter der Westtangente wird dem Leser und damit dem Stimmbürger vor der Abstimmung vom 8. Dezember 1968 richtiggehend eingehämmert. Und es wird auch klar gesagt, was zu geschehen hat, wenn das Provisorium einmal beendet sein wird: Die Westtangente und damit die Bucheggstrasse werden wieder zu leistungsfähigen Quartierverbindungsstrassen hergerichtet. Quartierverbindungsstrassen nehmen – auch wenn sie als leistungsfähig gelten – Rücksicht auf das Quartier, sein Leben, seine Bewohner, die Gesundheit der Bewohner sowie auch auf die Beziehungen des Langsamverkehrs von Fussgänger und Velofahrer. Quartierverbindungsstrassen setzen dem motorisierten Individualverkehr klare Grenzen.

3. Die Absicht des Stadtrats und der Gremien

Dass der provisorische Charakter der Westtangente ein nicht vorgeschobenes Argument der Behörden war, zeigt sich auch klar in den verschiedenen Voten ihrer Mitglieder anlässlich der neun Sitzungen der gemeinderätlichen Kommission unter der Leitung von Max Bill, welche das Geschäft „Ausbau der Westtangente“ vom 15. März bis 3. September 1968 vorbereitet hatte. Dabei ging es speziell um die Linienführung zwischen Hirschwiesen und Bucheggplatz. Etwas spät, erst in der 7. Sitzung vom 21. Juni 1968, stellte der Gesundheitsinspektor W. Hess in einem längeren Referat fest, dass *„der Lärm in diesem Strassenabschnitt so gravierend sein wird, dass dieser nicht mehr als Wohnzone bezeichnet werden kann.“* Das Sitzungsprotokoll hält darauf fest: *„Stadtrat Rudolf Welter weist auf den provisorischen Charakter der Westtangente hin“* (Beilage 7). Mit dem Hinweis auf den provisorischen Charakter der Westtangente, wurden die sich abzeichnenden Probleme einer grossen Immissionsbelastung nicht weiter diskutiert und es wurden auch keine Konsequenzen gezogen.

So wurde es auch unterlassen, eine unterirdische Linienführung zwischen der Hirschwiese und dem Bucheggplatz ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Dabei standen sieben verschiedene Varianten, welche im Auftrag des Tiefbauamts der Stadt Zürich von der Elektro-Watt Ingenieurunternehmung AG, Zürich, mit Datum vom 9. Mai 1968, entwickelt und ausgearbeitet worden waren, zur Verfügung (Beilage 8).

Herr Ernst Müller-Uhlmann, Mitglied der Kommission, stellte den Antrag für die Realisierung einer Gesamtuntertunnelung von der Hirschwiese bis zum Bucheggplatz anlässlich der 7. Sitzung der Kommission des Gemeinderates zur Vorbereitung des Geschäftes Ausbau der Westtangente. Diese für die Anwohner, die Umwelt und auch für den Verkehr optimale Lösung im Milchbuckquartier wurde leider verworfen (Beilage 7). Auch das Festhalten in der Schlussabstimmung am Minderheitsantrag half nicht.

Die Streckenführung im Milchbuckquartier bezeichnet der heutige Stadtpräsident von Zürich, Herr Elmar Ledergerber, in seinem Schreiben vom 16. März 2007 als *„eine Katastrophe“* und spricht von *„städtbaulichen Sünden“* (Beilage 9). Unbedingt muss heute auch die damals nicht gewählte Lösung der Gesamtuntertunnelung zur Debatte stehen, wenn das Provisorium der Westtangente beendet wird und die Bucheggstrasse wie auch die Rosengartenstrasse von der Aufgabe einer Autobahnverbindungsstrasse entlastet werden.

4. Das Provisorium

Das Provisorium (v. lat. *provisio* = Vorsorge) bezeichnet eine für den vorübergehenden Zweck eingerichtete Sache, wobei die zeitliche Beschränkung des Gebrauches von vornherein festgelegt wird. Die zeitliche Beschränkung der Nutzung der Bucheggstrasse und der Rosengartenstrasse als Westtangente in der Qualität einer kreuzungsfreien Autobahn bzw. Autostrasse wurde von vornherein klar definiert und festgelegt [Zusammenschluss der Autobahnen A1 und A3] und entsprechend eingehend kommuniziert. Die zeitliche Beschränkung war eine wesentliche Information und diente als Grundlage für die Entscheidung der Stimmbürger. Das Ende des Provisorium kann heute terminlich eindeutig bestimmt werden: Es ist die Eröffnung des Uetlibergtunnels im Frühjahr 2009 und damit die vollständige Verbindung der genannten Autobahnen. Die allgemeine Erfahrung widerspricht dem allerdings, denn ein einmal festgelegtes Provisorium erscheint in aller Regel als recht dauerhaft. Dies darf aber nur dann der Fall sein, wenn die vorübergehende Errichtung dem Nutzen auf Dauer stand hält.

Das ist nun aus mindestens zwei gewichtigen Gründen bei der Westtangente nicht der Fall.

a) **Das Zürcher Stimmvolk verneint den Nutzen auf Dauer deutlich**

Der Nutzen der Westtangente auf Dauer bedarf einer differenzierten und ganzheitlichen Betrachtung. Eine nur auf die Bedürfnisse des Verkehrs ausgerichtete Sicht greift zu kurz. So sind neben einer rein verkehrstechnischen Sicht u. a. auch die Sicht der Wirtschaft, die Sicht der Anwohner, die Sicht der Umwelt und die Sicht des öffentlichen Verkehrs zu berücksichtigen.

Die Stimmbürger der Stadt Zürich erkannten schon während des Baus dieser innerstädtischen Autobahn, dass dadurch die betroffenen Quartiere enorm verschandelt und abgewertet werden. So ist auch leicht nachzuvollziehen und zu verstehen, warum bei der Abstimmung vom 4. Juni 1972 der weitere Ausbau der Westtangente, mit dem wieder Wohnquartiere hätten zerstört werden sollen, mit einem 59%-Nein-Stimmenanteil deutlich abgelehnt wurden (Beilage 10). Der Abschnitt Hardplatz-Bullingerplatz der Westtangente, für den ein Kredit von CHF 46'650'000 gesprochen werden sollte, konnte nicht gebaut werden (Beilage 11).

Das Zürcher Stimmvolk hatte also bereits 4 Jahre nach Baubeginn der Westtangente erkannt, dass diese Strassenverbindung eine völlig ungenügende Lösung darstellte. Weitere Abschnitte wurden in der Folge nicht mehr dem Stimmvolk vorgelegt, weil dieses den Nutzen einer innerstädtischen Autobahn in ganzheitlicher Sicht auf Dauer als ungenügend beurteilt hatte.

b) Der gesetzeswidrige Betrieb verbietet eine Nutzung auf Dauer

Mit der Umweltschutzgesetzgebung werden Grenzwerte für die Immissionsbelastungen festgelegt. Diese werden bei der Bucheggstrasse und der Rosengartenstrasse nachgewiesenermassen laufend, also andauernd bis zu über 50% überschritten (mehr dazu unter Punkt 9, Begründung zum Antrag 5).

Diese Immissionen schädigen sehr direkt und in mannigfacher Hinsicht die Gesundheit der Anwohner. Der Zustand ist gesetzeswidrig. Vor allem aus dieser Sicht darf eine Nutzung der Westtangente in ihrer heutigen Ausgestaltung nicht länger toleriert werden.

II. Angerufene Beschwerdegründe

Mit dem vorliegenden Rekurs wird eine Verletzung des Stimmrechts im Sinne des Gesetzes über die politischen Rechte § 147 ff. geltend gemacht (Politisches Recht, dass Abstimmungsvorlagen gemäss Weisung in ihren wesentlichen Teilen vollständig umgesetzt werden bzw. die Unterlassung der Umsetzung durch staatliche Organe).