

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. September 2026

1032. Strassen (Zürich, Rosengarten-/Bucheggstrasse, Projekt, Nichtgenehmigung)

Das Tiefbauamt der Stadt Zürich reichte mit Schreiben vom 5. Dezember 2025 das Projekt an der Rosengarten-/Bucheggstrasse (Bau Nr. 20074) zur Genehmigung durch den Regierungsrat im Sinne von § 45 Abs. 3 des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1) ein. Gleichzeitig ersuchte es um die Zusicherung der Anrechenbarkeit an die Baupauschale.

Die Rosengarten- und die Bucheggstrasse sind kantonale klassierte Hauptverkehrsstrassen (HVS 1), auf denen eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h signalisiert ist. Auf ihnen verläuft zudem eine Ausnahmetransportroute des Typs I. Diese Verbindungen gelten als überkommunal im Sinne von § 43 StrG. Da das Projekt gemäss § 45 Abs. 2 StrG durch den Stadtrat festgesetzt wurde, unterliegt es der Genehmigungspflicht durch den Regierungsrat (§ 45 Abs. 3 StrG).

Projekt

Das Vorhaben umfasst den Bau von zwei neuen, lichtsignalgesteuerten Fussgängerquerungen auf Höhe der Lehenstrasse bzw. auf Höhe der Wibichstrasse. Die neuen Querungen sind gemäss der Stadt Zürich erforderlich geworden, um die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes (SR 151.3) zu erfüllen. Sie bilden eine direkte und hindernisfreie Ergänzung zu den bestehenden Unterführungen. Bei der Querung Lehenstrasse ist neben dem Fussgängerstreifen eine Velofurt vorgesehen, zudem wird der Bereich neben der Hauptverkehrsstrasse für den Fuss- und Veloverkehr aufgewertet (Einbiegeverbot in Quartierstrasse für den motorisierten Individualverkehr, Trottoirüberfahrt und zwei neue Bäume). Die Querung auf Höhe der Wibichstrasse wird ebenfalls mit einer Velofurt ausgestattet. Auch sind eine Schutzinsel und eine Buschleuse vorgesehen, wobei Letztere den Buslinien 72 und 83 ermöglicht, mit geringeren Verlustzeiten in Richtung Bucheggplatz zu verkehren.

Auf Höhe der Nordstrasse ist ebenfalls eine neue Lichtsignalanlage (LSA) vorgesehen, diese dient allerdings als reine Busbevorzugungsmassnahme ohne Fussgängerquerung. Im Grundzustand ist diese LSA ausgeschaltet. Erst bei einer Busanmeldung von der Nordstrasse her wird der Verkehr auf der Rosengartenstrasse talwärts zurückgehalten, sodass die Buslinie 33 ohne Zeitverluste einbiegen kann.

Zum vorliegenden Projekt hat das Amt für Mobilität im Rahmen der Begehrensäusserung am 23. März 2023 Stellung genommen.

Stand des Projekts

Das Auflageverfahren gemäss § 16 StrG wurde durchgeführt und das Projekt vom 18. August bis 18. September 2023 öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurden die neuen Verkehrsvorschriften im städtischen Amtsblatt publiziert. Innert Frist gingen drei Einsprachen ein. Der Stadtrat hat mit Beschluss Nr. 1028 am 3. April 2024 über die Einsprachen entschieden und das Projekt festgesetzt. Gegen die Projektfestsetzung wurden keine Rekurse an den Regierungsrat erhoben, weshalb über die Genehmigung des Strassenbauprojekts zu befinden ist.

Beurteilung des Projekts

Der Regierungsrat nimmt bei der Genehmigung von Strassenbauprojekten eine gesamtheitliche Beurteilung der Planung vor. Er prüft die Strassenbauprojekte auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem kantonalem und Bundesrecht, der Richtplanung sowie auf ihre Übereinstimmung mit übergeordneten kantonalen Interessen. Er kann die Genehmigung ablehnen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht oder wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit offensichtlich ist.

Die Rosengarten- und die Bucheggstrasse sind gemäss Richtplan als kantonale Hauptverkehrsstrassen klassiert. Zudem sind sie Teil des Durchgangsstrassennetzes des Bundes und dienen als wichtige Verbindungsachsen auch dem überregionalen Verkehr. Auf dem Hauptverkehrsstrassennetz soll der Verkehr gebündelt werden, um die Siedlungen und Quartierstrassen zu entlasten. Kurze Reisezeiten und eine hohe Leistungsfähigkeit haben deshalb grosse Bedeutung. Mit durchschnittlich rund 55 000 Fahrzeugen muss die Achse Rosengarten-/Bucheggstrasse täglich grosse Verkehrsmengen aufnehmen. Die Rosengartenstrasse wurde bis 1972 als Teil der Westtangente in der Stadt Zürich zur vierspurigen Hauptverkehrsstrasse ausgebaut und ursprünglich als Provisorium für den Durchgangsverkehr geschaffen. Heute erschliesst sie grosse und bedeutsame Standorte inner- und ausserhalb der Stadt Zürich. Die Erreichbarkeit dieser Gebiete ist zentral für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich, Pendlerinnen und Pendler, Gewerbetreibende, Kundinnen und Kunden und letztlich für die gesamte Wirtschaftsregion Zürich. Der Kanton hat demnach ein übergeordnetes verkehrliches und volkswirtschaftliches Interesse daran, dass der Verkehrsfluss gewährleistet ist. Es gilt daher sicherzustellen, dass diese Strassen ihre Funktion, den Verkehr aufzunehmen, zu bündeln und möglichst direkt durchzuleiten, erfüllen können. Der Regierungsrat hat mehrfach ausdrücklich oder sinngemäss festgehalten, dass er die Netz-

funktion von Hauptverkehrsstrassen bzw. deren Leistungsfähigkeit hoch gewichtet, sei es in Bezug auf Verkehrsanordnungen oder bauliche Massnahmen (z. B. Bericht und Antrag betreffend kantonale Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier [Mobilitätsinitiative]» [Vorlage 5947]; Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 362/2017 betreffend Kein Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen und 4/2017 betreffend Freie Fahrt ohne Schikanen: Tempo-30-Zonen und verkehrsberuhigende Massnahmen behindern die Mobilität von Bevölkerung und Gewerbe). Damit steht im Einklang, dass die Zürcher Stimmberechtigten dem Kanton mit der Annahme der Änderung des Strassengesetzes am 30. November 2025 wieder weitergehende Zuständigkeiten für Staatsstrassen und Strassen mit überkommunaler Bedeutung übertragen haben. Das Abstimmungsergebnis kann als Ausdruck dafür verstanden werden, dass auch die Bevölkerung einem ungestörten Verkehrsfluss auf den Hauptverkehrs- und Durchgangsstrassen grosse Bedeutung beimisst.

Art. 104 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) legt fest, dass der Kanton ein leistungsfähiges Verkehrsnetz zu betreiben hat. Insbesondere sorgt er gestützt auf Art. 104 Abs. 2^{bis} KV für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr. Die Leistungsfähigkeit wird neben der Geschwindigkeit auch durch das Leistungsangebot an den Knoten, die Dichte des Verkehrsstroms oder den querenden Fussverkehr beeinflusst. Da die Rosengarten- und die Bucheggstrasse eine übergeordnete Netzfunktion erfüllen und verkehrsmässig bereits heute stark belastet sind, können Eingriffe in die Strassenoberfläche und/oder die Verkehrsführung potenziell starke negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit und den Verkehrsfluss haben. Die Auswirkungen solcher Eingriffe sind daher umfassend zu untersuchen. Sie müssen mit übergeordneten Interessen und Vorgaben vereinbar sein.

Im Lichte der übergeordneten Vorgaben und kantonalen Interessen sind die im vorliegenden Projekt geplanten Massnahmen zu beurteilen und gegenüber der heute bestehenden Infrastruktur und dem bestehenden Verkehrssystem abzuwägen.

Die bestehenden niveaufreien Querungen führen dazu, dass sich die verschiedenen Verkehrswege (Strassen, Rad- oder Fusswege) nicht auf derselben Ebene kreuzen. Das erhöht die Sicherheit, verhindert Unfälle und hält den Verkehr flüssig, weil unabhängig voneinander die Querung möglich ist. Insbesondere erhöht die bestehende, vollständige Verkehrs-entflechtung durch drei Personenunterführungen und zwei -überführungen (Passerelle sowie Rosengartenbrücke) die Sicherheit für Fussgängerinnen und Fussgänger als schwächste Verkehrsteilnehmende. Die geplanten oberirdischen und lichtsignalgesteuerten Fussgängerstreifen auf Höhe der Lehenstrasse bzw. Wibichstrasse stellen einen Eingriff in

ein bereits heute komplexes Verkehrssystem dar. Gemäss Verkehrsgutachten kann trotz der vorgesehenen koordinierten Schaltung, einer sogenannten grünen Welle, bei Störungen im Verkehrsablauf ein Rückstau auf der Rosengarten-/Bucheggstrasse von bis zu 150 m Länge auftreten. Insbesondere im Bereich der Lehenstrasse besteht aufgrund der speziellen Situation (starke Steigung, sehr viele Fahrzeuge) ein Restrisiko einer Stauwelle. Gemäss Verkehrsgutachten kann zudem bei einer Störung auf dem übergeordneten Netz der Fall auftreten, dass der Abfluss in den Bucheggstunnel stadtauswärts nicht mehr gewährleistet ist. Dies kann zu einer Überstauung der LSA Wibich- und Lehenstrasse und somit zu einem Verkehrszusammenbruch auf der Buchegg- und Rosengartenstrasse führen. Damit einher geht eine starke Behinderung des Busverkehrs, der hier im Mischverkehr verkehrt.

Weiter behindern die durch die LSA verursachten Halte einen stetigen Verkehrsfluss für den motorisierten Individualverkehr. Dies ist aufgrund der Steigung von etwa 8% insbesondere bergwärts im Zusammenhang mit Anfahreignissen in der Steigung problematisch.

Hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs ist trotz der geplanten Buschleuse auf der Rosengartenstrasse/Bucheggstrasse aufgrund der ebenfalls geplanten LSA Lehenstrasse und Wibichstrasse mit Verlustzeiten für die Busse von 10 bis 20 Sekunden zu rechnen. Dies widerspricht dem Grundsatz des seit 1. Januar 2026 in Kraft stehenden § 29a des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (LS 740.1; Umsetzung des kantonalen Gegenvorschlags zur «ÖV-Initiative» [Vorlage 5948]), dass bauliche Massnahmen und Verkehrsanordnungen auf Staats- und Gemeindestrasse so zu gestalten sind, dass sie den öffentlichen Verkehr nicht verlangsamen. Von einer Verlangsamung wird dann ausgegangen, wenn die Fahrzeit des öffentlichen Verkehrs auf den betroffenen Linien verlängert und somit (potenziell) die Qualität des Angebots vermindert wird. Dies ist hier der Fall.

Insgesamt zeigt sich, dass die mit dem Projekt angestrebten Verbesserungen wesentlich von einem weitgehend störungsfreien Verkehrsablauf und einem funktionsfähigen Abfluss in das übergeordnete Strassennetz abhängen. Störungen können aber bei einer so stark belasteten Hauptverkehrsachse wie der Rosengarten- und der Bucheggstrasse regelmässig auftreten. Aufgrund der Kombination aus hoher Verkehrsbelastung, einer Steigung von rund 8%, zusätzlichen Haltevorgängen und begrenztem Stauraum besteht ein erhöhtes Risiko für instabile Verkehrsabläufe. Die geplanten LSA behindern zudem den Verkehrsfluss und schaffen auf einer bereits stark ausgelasteten und für das übergeordnete Strassennetz zentralen Verkehrsachse neue Rückstaurisiken. Nach den vorliegenden verkehrstechnischen Erkenntnissen kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass allfällige Störungen beide LSA über-

stauen und dadurch den motorisierten Individualverkehr sowie den im Mischverkehr geführten öffentlichen Verkehr erheblich beeinträchtigen. Das Projekt verschärft damit einen bereits bestehenden Engpass. Das Verkehrsgutachten vermag zwar darzulegen, dass der Verkehr im ungestörten Regelbetrieb mittels einer koordinierten, verkehrsabhängigen Lichtsignalsteuerung grundsätzlich bewältigt werden könnte. Es erbringt jedoch keinen abschliessenden Nachweis, dass die Funktionsfähigkeit der übergeordneten Hauptverkehrsachse auch bei den massgebenden Belastungs- und Störfällen gewährleistet bleibt. Vielmehr bestätigt es ein Restrisiko einer Stauwelle an der Lehenstrasse, Zielkonflikte zwischen Buspriorisierung und Rückstaubewirtschaftung sowie die Möglichkeit einer Überstauung der LSA bei einer Störung des Tunnelabflusses.

Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass die bestehenden, niveaufreien Querungen eine ausreichende und sicherere Lösung darstellen. Entsprechend wurden auch in früheren Projektauflagen von der Stadt geplante Fussgängerquerungen auf dieser Achse aus Gründen der Verkehrssicherheit abgelehnt (RRB Nr. 170/2014, damals vorgesehen auf der Höhe Wibich- und Nordstrasse; RRB Nr. 512/2012, damals geplant im Abschnitt Hardbrücke bis Buchegg-Tunnel).

Abschliessend ist zu berücksichtigen, dass für die Rosengarten- und die Bucheggstrasse parallel eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit vorgesehen und die entsprechende Verkehrsanordnung im Rechtsmittelverfahren hängig ist. Die Geschwindigkeitsreduktion bildet zwar nicht unmittelbar Gegenstand des vorliegenden Strassenbauprojekts. Sowohl das Strassenbauprojekt als auch die Geschwindigkeitsreduktion betreffen jedoch denselben Strassenzug und stehen insofern in einem funktionellen Zusammenhang, als die vorgesehene Koordination der LSA, das Verkehrsmanagement und die Beurteilung der Leistungsfähigkeit vom künftigen Geschwindigkeitsregime abhängen. Die individuelle und vom Gesamtkontext losgelöste Beurteilung von einzelnen Massnahmen an Strassen in komplexen verkehrlichen Situationen ist kaum möglich, weil jede Massnahme Wechselwirkungen mit anderen Massnahmen auslöst. Voraussetzung in solchen Situationen ist, dass alle geplanten Massnahmen in einen Gesamtkontext gestellt werden und in diesem Sinne ein verbindlicher und umfassender Gesamtsachverhalt erstellt wird, damit eine tatsächliche Koordination der Massnahmen möglich wird. Im vorliegenden Fall ist aufgrund des engen räumlichen und funktionellen Zusammenhangs und angesichts der bereits sehr komplexen verkehrlichen Situation auf der Rosengarten- und der Bucheggstrasse ein Gesamtsachverhalt nicht ohne eine funktionelle Gesamtbetrachtung möglich. Die im Verkehrsgutachten vorgenommene Simulation des kombinierten Zustands vermag die Schaffung eines klaren und verbindlichen Gesamtsachverhalts nicht zu ersetzen. Dies muss umso

mehr gelten, wenn es sich wie vorliegend um eine der verkehrsreichsten Strassen der Schweiz handelt, die durch Wohngebiete führt, und wo Verkehrsüberlastungen, Staus, Verzögerungen, Lärm- und Schadstoffbelastungen sowie unbefriedigende Situationen für alle Verkehrsteilnehmenden und die Anwohnerinnen und Anwohner zum Alltag gehören. Dieser komplexen Gesamtsituation kann nicht mit Einzelprojekten begegnet werden; vielmehr bedarf es einer Gesamtplanung, die sämtliche Massnahmen und deren kumulierte Auswirkungen aufeinander abstimmt.

Insgesamt erweist sich das Projekt gestützt auf die vorstehenden Erwägungen als mit übergeordneten kantonalen Interessen nicht vereinbar. Es ist entsprechend nicht zu genehmigen, weshalb auch keine Kosten an die Baupauschale angerechnet werden können.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das mit Beschluss des Stadtrates von Zürich Nr. 1028 vom 3. April 2024 festgesetzte Projekt Rosengarten-/Bucheggstrasse, Abschnitt Nordstrasse bis Bucheggplatz, wird nicht genehmigt.

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

III. Mitteilung an den Stadtrat von Zürich, Postfach, 8022 Zürich, das Tiefbauamt der Stadt Zürich, Tiefbauamt, Postfach, 8021 Zürich, sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli