

5817

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 306/2020 betreffend
«Für die Ausarbeitung einer kreditschaffenden
Vorlage für die Erstellung einer Unterführung
Winterthurerstrasse in Uster als Ersatz für den
niveaugleichen Barrieren-Bahnübergang und
Aufhebung des Kredites für die Strasse Uster West»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2021,
beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 306/2020 von Hans Temperli, Uster, und Mitunterzeichnern betreffend «Für die Ausarbeitung einer kreditschaffenden Vorlage für die Erstellung einer Unterführung Winterthurerstrasse in Uster als Ersatz für den niveaugleichen Barrieren-Bahnübergang und Aufhebung des Kredites für die Strasse Uster West» wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und Hans Temperli, Uster.

Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 16. November 2020 folgende von Hans Temperli, Uster, und Mitunterzeichnern am 7. Juli 2020 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Gemäss § 119 Absatz b des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 reichen wir folgende Einzelinitiative ein:

I. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine kreditschaffende Vorlage für den Ersatz des Barrieren-Überganges «Winterthurerstrasse» in Uster durch eine Strassen-Unterführung mit

zwei Fahrbahnen und beidseits je baulich abgetrennten Rad- und Fusswegen zu unterbreiten (Kantonsstrasse, Abschnitt Kreuzung Bank- / Brandstrasse bis Strickstrasse).

- II. Der Kreditbeschluss des Kantonsrates vom 22. Oktober 2012 von 21 Millionen Franken für die Erstellung der Strasse «Uster West» wird aufgehoben.

Begründung:

In Uster existieren noch immer 9 grössere Barrieren-Übergänge: Böschstrasse Werrikon, Zürichstrasse Werrikon, Gschwaderstrasse, Winterthurerstrasse, Brunnenstrasse, Kreuzstrasse, Wermatswilerstrasse, Talweg und Aathalstrasse. Die Dammstrasse mit einer Höhenbeschränkung von 3,25 Metern ist die einzige Bahnunterführung.

Die SBB-Glattallinie zwischen Wallisellen und Uster wurde in den achziger Jahren des letzten Jahrhunderts vorbildlich auf Doppelspur ausgebaut. Im Rahmen der Sanierungsvorlage für die Niveauübergänge auf der Glattallinie von 1981 wurden alle Projekte im westlichen Teilgebiet von Uster zurückgestellt. Einzig in Nänikon gelang eine niveaufreie Lösung. Der Regierungsrat und auch der Kantonsrat stellten sich auf den Standpunkt, dass sich die Stadt Uster zuerst einig sein sollte, was sie will. Vorher werde der Kanton nicht aktiv.

Ustermer Stimmbevölkerung war immer für Unterführung Winterthurerstrasse

Im Nachgang einer denkwürdigen Ablehnung eines Kredites zu einer Absenkung der Dammstrasse (76,7 Prozent Nein!) liess der damalige Stadtrat eine Umfrage zu diesem einmaligen Ergebnis durchführen. Die NZZ-Korrespondentin Anita Färber fasste in ihrem Artikel in der NZZ-Ausgabe vom 27./28. April 1996 folgendermassen zusammen: «Auf mögliche Projekte direkt angesprochen, zeigte sich überraschend deutlich, dass zwei Drittel der Befragten einer Unterführung Winterthurerstrasse eher positiv gegenüberstehen. Es handelt sich ausgerechnet um jene Möglichkeit, die der Stadtrat im Abstimmungskampf als keine Alternative zum Ausbau der Unterführung Dammstrasse bezeichnet hatte».

Am 24. November 2012 haben die Stimmberechtigten der Stadt Uster mit 5405 Stimmen (59,99%) gegen 3622 Nein-Stimmen eine kommunale Initiative befürwortet, mit welcher der Stadtrat Uster beauftragt wurde, «in erster Priorität zusammen mit dem Kanton und der SBB, unabhängig einer allfälligen Strasse «Uster West», die Unterführung zu erstellen. Die Stadt Uster sorgt dafür, dass mit den Bauarbeiten spätestens zwei Jahre nach Annahme der Volksinitiative begonnen werden kann».

Die Stadt Uster erarbeitete zusammen mit dem Initiativkomitee ein Vorprojekt mit Kosten von ca. 13,0 Mio. Franken und reichte dieses dem Kanton zur Bewilligung ein. Im Juli 2014 verweigerte der Regierungsrat dem Stadtrat Uster, die Projektierung und Ausführung einer Unterführung auf der kantonalen Winterthurerstrasse auf eigene Kosten und Risiken weiterzuführen. Damit wurde die Unterführung gestoppt. Für Uster war und ist dieser Zustand unannehmbar: Die Stimmberechtigten von Uster kommen sich verschaukelt vor, haben sie doch der Initiative klar zugestimmt und es passierte seither nichts und der Verkehr staut sich nach wie vor vor den geschlossenen Bahnschranken.

Nach der erfreulichen Abkehr des Kantons und der Stadt Uster von der geplanten Strasse «Uster West» ist der Weg frei für die Forcierung der Unterführung an der Winterthurerstrasse.

Die Winterthurerstrasse in Uster ist nach wie vor eine kantonale Strasse, für welche der Kanton zuständig ist. Somit muss er auch die von den Ustermer Stimmberechtigten erwünschte und auch sachlich notwendige Unterführung finanzieren.

Bericht des Regierungsrates:

A. Ausgangslage

Mit der Initiative wird gefordert, dass der Kantonsrat den Regierungsrat beauftrage, eine kreditschaffende Vorlage zu unterbreiten, die zum Ersatz des heutigen niveaugleichen Bahnübergangs «Winterthurerstrasse» durch eine Strassenunterführung mit zwei Fahrbahnen und beidseits je baulich abgetrennten Rad- und Fusswegen führe. Gleichzeitig sei der Kreditbeschluss des Kantonsrates vom 22. Oktober 2012 von 21 Mio. Franken für die Erstellung der Strasse «Uster West» aufzuheben. Zu beurteilen ist damit vorliegend bloss die geforderte Beauftragung sowie die Aufhebung des Kreditbeschlusses, noch nicht ein allenfalls folgendes, konkretes Projekt. Der Regierungsrat hat über die Initiative Bericht zu Gültigkeit und Inhalt zu erstatten.

Die Thematik der Bahnübergänge im westlichen Stadtbereich von Uster weist eine lange Vorgeschichte auf. Schon seit mehreren Jahrzehnten besteht das Problem, dass insbesondere auf der vielbefahrenen Achse Winterthurerstrasse (DTV: 15 700 Fahrzeuge) bloss Niveauübergänge, also Bahnübergänge mit Schranken, bestehen. Lange Zeit war eine Behebung dieser Thematik zurückgestellt, weil das (im Richtplan nach wie vor eingetragene, aber im Rahmen der anstehenden Teilrevision zu bereinigende) Projekt «Uster West» eine Verbindung der

Zürichstrasse mit der (westlich liegenden) Winterthurerstrasse vorsieht, was eine niveaufreie Querung der Bahnlinie zur Folge hätte. Im Juli 2020 wurde der Öffentlichkeit kommuniziert, dass das Projekt «Uster West» trotz entsprechendem Richtplaneintrag nicht mehr weiterverfolgt wird. Im Bericht des Regierungsrates über das Bauprogramm der Staatsstrassen für die Jahre 2022–2024 (Vorlage 5767) wurde diese Haltung bekräftigt.

Weil es sich bei der Kreuzung zwischen Bahntrasse und Staatsstrasse um Niveauübergänge handelt, sind die Bahnschranken bei jeder Zugsdurchfahrt zu schliessen. Die Winterthurerstrasse ist zurzeit pro Stunde während rund 34 Minuten wegen geschlossener Bahnschranken gesperrt. Im Rahmen der Ergänzung und des Ausbaus von S-Bahn-Verbindungen nach Uster wird damit gerechnet, dass die Winterthurerstrasse pro Stunde deutlich länger von Schliessungen betroffen sein wird, insgesamt rund 39 Minuten. Dies führt zu erheblichen zusätzlichen Staus samt Reisezeitverlängerungen und Rückstaus auch auf den einmündenden Strassen. Die Situation ist ohne Zweifel mit erheblichen negativen Auswirkungen auf den Verkehr und auf die Anwohnenden verbunden. Dass sie gelöst werden muss, ist unter allen beteiligten Akteurinnen und Akteuren (Kanton Zürich, Stadt Uster, SBB) soweit unbestritten.

B. Gültigkeit der Initiative

Die Initiative verlangt die Erarbeitung einer Vorlage für einen Objektkredit für ein konkretes Bauwerk (Antrag 1) sowie die Aufhebung eines Kreditbeschlusses (Antrag 2). Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf ausgestaltet, indem sie bei Annahme einen direkten, nicht weiter interpretationsbedürftigen Auftrag festlegt.

Was Gegenstand einer Initiative sein kann, wird in Art. 23 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) definiert. Nach seiner systematischen Stellung findet Art. 23 KV Anwendung auf sämtliche Arten von Initiativen, d. h. nicht bloss auf Volks-, sondern ebenso auf Behörden- oder Einzelinitiativen. Die Beauftragung des Regierungsrates mit der Erarbeitung eines Projekts und der Schaffung einer Vorlage ist in den von Art. 23 KV aufgezählten Fallgruppen nicht enthalten. Über das Ergebnis der vorliegend verlangten Erarbeitung einer Vorlage für einen Objektkredit ist aber wiederum durch Beschluss des Kantonsrates zu befinden, der aufgrund der zu erwartenden Höhe der Beträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen sein wird (Art. 23 lit. c KV). Damit hält die Initiative vor Art. 23 KV stand.

Die Initiative hat zwei an sich voneinander unabhängige Themenkomplexe zum Gegenstand, nämlich die Erarbeitung einer Vorlage, mittels deren ein Kredit geschaffen werden soll, sowie die Aufhebung eines bestehenden Kreditbeschlusses. Beide Anliegen sind indessen eng miteinander verbunden, indem sie beide die Situation im westlichen Stadtteil von Uster, mithin die Handhabung der Kreuzung Staatsstrasse und SBB-Bahntrasse, zum Gegenstand haben. Damit ist ein innerer Zusammenhang zwischen den einzelnen verlangten Akten gegeben und die Einheit der Materie im Sinne von Art. 28 Abs. 1 lit. a KV gewahrt.

Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht ist nicht erkennbar, weshalb die Initiative Art. 28 Abs. 1 lit. b KV entspricht.

Auch eine offensichtliche Undurchführbarkeit im Sinne von Art. 28 Abs. 1 lit. c KV liegt nicht vor. Damit ist die Initiative im Ergebnis gültig.

C. Inhalt der Initiative

Der Regierungsrat befürwortet die Stossrichtung der Einzelinitiative. Der Handlungsbedarf in Bezug auf die Lösung der Schrankenproblematik an der Winterthurerstrasse wird allseitig anerkannt, und die bestehenden Probleme dürften sich aus heutigem Stand, namentlich nach dem Verzicht auf das Projekt «Uster West», einzig sinnvoll durch eine niveaufreie Querung lösen lassen. Dies steht selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass die Details einer solchen Lösung, die Begleitmassnahmen und die Berücksichtigung weiterer Aspekte, wie namentlich der Grundwasserproblematik, im Rahmen der Ausarbeitung des Projekts noch zu erarbeiten wären und im heutigen Stand nicht verbindlich zugesichert werden kann, dass sich eine niveaufreie Querung tatsächlich verwirklichen lassen wird. Die konkrete Machbarkeit in Bezug auf Bewilligungsfähigkeit, Landerwerb, Auflagen und technische Aspekte müsste im Rahmen von Vorstudie und Vorprojekt detailliert geprüft werden.

Eine Kostenschätzung ist aus heutiger Sicht schwierig und mit einigen Unsicherheiten behaftet. Namentlich der Baugrund, Auflagen des Bahnbetriebs und Umweltaspekte sowie die Landerwerbskosten können die Kosten wesentlich beeinflussen. Grob geschätzt dürfte mit Kosten von 30 Mio. bis 60 Mio. Franken zu rechnen sein. Sollte der Kantonsrat der Einzelinitiative zustimmen, würde der Regierungsrat entsprechende Abklärungen tätigen und im Rahmen der vorzulegenden Kreditvorlage eine genauere Kostenschätzung abgeben.

Die SBB sind zurzeit mit der Ausarbeitung eines Vorprojekts zur Lösung der erkannten Probleme beschäftigt. Daher rechtfertigt sich ein paralleles Projekt des Kantons zurzeit nicht. Konkret erarbeiten die SBB ein Vorprojekt zur Zugfolgezeitverkürzung zwischen Dübendorf und Uster. Damit kann im Rahmen der strategischen Bahnausbau-schritte des Bundes (nachfolgend «STEP-Ausbau schritt 2035») der Fahrplan der S-Bahn verdichtet und stabilisiert werden. Dies umfasst auch den Umgang mit den verschiedenen Bahnübergängen in Uster. Im Rahmen der Konzeptstudie wurde nachgewiesen, dass infolge des zusätzlichen Bahnverkehrs (geplantes Angebot ab 2037) die Barriereschliesszeiten in Uster zunehmen und die Verkehrsqualität insbesondere bei den Bahnübergängen Zürichstrasse und Winterthurerstrasse eingeschränkt wird. Im entsprechenden Teilprojekt werden nun Machbarkeit, Ausführung und Kosten von Querungsbauwerken an der Zürichstrasse und der Winterthurerstrasse sowie zusätzlich eine Entflechtung für den Langsamverkehr im Bereich der Wermatswilerstrasse erarbeitet.

Diese Arbeiten wurden Mitte 2021 durch die SBB gestartet und werden durch den Kanton und die Stadt Uster begleitet. Die Ergebnisse sollen Ende 2022 vorliegen. Auf diesen Zeitpunkt soll die umweltrechtliche Machbarkeit geklärt, die Kosten ermittelt und der Kostenteiler zwischen SBB, Kanton und Stadt Uster vereinbart sein. Da der voraussichtliche Umbau der Bahnübergänge zu niveaufreien Übergängen im Wesentlichen durch die Verdichtungen im Fahrplan der SBB begründet ist und die Strasse länger besteht als die Bahnlinie, werden die SBB gestützt auf das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101) voraussichtlich für den Grossteil der Baukosten einzustehen haben. Da sowohl für den Kanton als auch die Stadt Uster Vorteile durch den Umbau entstehen, haben sie sich diese anrechnen zu lassen und einen entsprechenden Kostenbeitrag zu leisten.

Gleichzeitig wird zurzeit unter der Federführung des Amtes für Mobilität und unter enger Mitwirkung des kantonalen Tiefbauamtes sowie der Stadt Uster im Rahmen einer Studie aufgezeigt, wie das künftige Strassennetz Uster 2035 unter Berücksichtigung der niveaufreien Bahnquerungen und der von der Stadt Uster im Rahmen des STEP-Ausbau schritts 2035 vorgesehenen Massnahmen ausgestaltet werden soll. Nach einer Analyse der verkehrlichen Auswirkungen verschiedener Verkehrsregimes soll ein begründeter Vorschlag für die Ausgestaltung des Strassennetzes in Uster vorliegen.

Das SBB-Projekt und das umliegende Strassennetz sind so aufeinander abzustimmen, dass sowohl die Ziele des Kantons gemäss Gesamtverkehrskonzept als auch die Anforderungen der Stadt Uster berücksichtigt sind.

Das Projekt für den Ersatz des Bahnübergangs Winterthurerstrasse ist in Erarbeitung und wird in Koordination mit den SBB und der Stadt Uster vertieft. Dies erfordert zunächst mehr Zeit. Die Umsetzung der Querungsbauwerke ist später im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens des Bundesamtes für Verkehr vorgesehen und soll Ende 2029 ausgeführt sein. Abgestimmt darauf wird das Tiefbauamt entsprechende Strassenprojekte vorantreiben, damit nach Aufhebung der Bahnschranken ein Strassennetz samt flankierenden Massnahmen zur Verfügung steht, auf dem der Verkehr siedlungsverträglich abwickelt werden kann. Die entsprechenden Kreditvorlagen werden so erarbeitet, dass die jeweiligen Strassenprojekte abgestimmt auf die Querungsbauwerke verwirklicht werden können.

Es ergibt Sinn, dass die SBB als Verursacherin sowie als weitgehende Kostenträgerin der Arbeiten hier den Lead behalten. Eine parallele Projektausarbeitung durch den Kanton ist vor diesem Hintergrund trotz der ausgewiesenen Problematik nicht angezeigt und hätte unnötige und ineffiziente Doppelspurigkeiten zur Folge. Ein Vorteil dieses Vorgehens ist nicht zu erkennen, und insbesondere kann nicht damit gerechnet werden, dass eine kantonale Lösung zu einer schnelleren Behebung der unbefriedigenden Situation führen würde als das Vorgehen der SBB. Damit ist Antrag 1 der Einzelinitiative abzulehnen.

In Bezug auf Antrag 2 ist anzumerken, dass der Kantonsrat am 28. Februar 2022 die Abrechnung des Verpflichtungskredits genehmigt hat (Vorlage 4818). Antrag 2 ist damit gegenstandslos geworden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 306/2020 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Jacqueline Fehr

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli