

Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2009

4612

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Schienen für Zürich:
Rahmenkredit für den Ausbau
der Bahnlinie Zürich–Winterthur»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2009,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Schienen für Zürich: Rahmenkredit für den Ausbau der Bahnlinie Zürich–Winterthur» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und an das Initiativkomitee.



Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Für den Ausbau des Bahnkorridors Zürich–Winterthur zwischen Hürlistein (Effretikon) und Winterthur auf durchgehend vier Gleise wird ein Rahmenkredit von 520 Mio. Franken als Staatsbeitrag an die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) bewilligt.

Dieser Ausbau soll zeitgleich mit der Eröffnung der Durchmesserlinie Zürich fertiggestellt sein.

Der Rahmenkredit vermindert sich um die Beiträge des Bundes.

Der Rahmenkredit erhöht oder vermindert sich um die Kosten, welche durch eine allfällige Bauteuerung oder Bauverbilligung zwischen der Einreichung der Initiative und der Fertigstellung des Projekts entstehen.

Begründung:

Die Bahnstrecke zwischen Effretikon und Winterthur ist heute einer der grössten Engpässe im schweizerischen Eisenbahnnetz. Zudem weist die Linie Zürich–Winterthur die stärkste Verkehrszunahme im Kanton Zürich auf: Jedes Jahr stieg die Zahl der täglichen Passagiere um beinahe 4000 Personen. Bereits heute sind Stehplätze in Spitzenzeiten die Regel. Die von SBB und ZVV vorgesehenen, punktuellen Massnahmen sind unbestritten, genügen allein aber nicht, um das Verkehrsaufkommen auf der Schiene zu bewältigen. Mit dem Ausbau des Bahnkorridors Zürich–Winterthur auf durchgehend vier Gleise kann das Zugangebot entscheidend verbessert werden.

Der vorgesehene Ausbau dient der Zürcher S-Bahn, weshalb der Kanton Zürich tätig werden muss. Die durchgehenden vier Gleise Hürlistein–Effretikon–Winterthur sind eine wichtige Ergänzung zum Durchgangsbahnhof Löwenstrasse (Durchmesserlinie Zürich, DML). Damit die beiden Projekte möglichst zeitgleich in Betrieb genommen werden können, ist eine vorläufige Finanzierung durch den Kanton Zürich unerlässlich.

Weil die Bahnstrecke auch dem nationalen und internationalen Bahnverkehr als Verbindung in die Ostschweiz zugute kommt, soll der Kanton Zürich eine Mitfinanzierung durch den Bund anstreben. Aus heutiger Sicht ist vorerst ein Bundesbeitrag von 220 Mio. Franken (ZEB) in Aussicht gestellt.

Weisung**A. Ziel der Initiative**

Ziel der Volksinitiative ist die Bewilligung eines Rahmenkredits von 520 Mio. Franken für den integralen Ausbau der Bahnstrecke Hürlistein–Effretikon–Winterthur von heute zwei bzw. drei Gleisen auf vier Gleise. Zusammen mit der Inbetriebnahme der Durchmesserlinie Zürich (DML) sollen damit die Kapazitätsengpässe im Korridor Zürich–Winterthur behoben werden. Der Ausbau soll grundsätzlich durch den Kanton Zürich finanziert werden, wobei sich der Rahmenkredit um die Höhe allfälliger Bundesbeiträge oder Bauverbilligungen vermindern oder durch eine allfällige Bauteuerung erhöhen kann. Der Betrag soll als Staatsbeitrag des Kantons Zürich an die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) ausgerichtet werden. Die Inbetriebnahme

der ausgebauten Strecke soll auf die Eröffnung der DML abgestimmt werden, die voraussichtlich im Jahr 2015 erfolgt.

B. Formelles

Am 23. Oktober 2008 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur Volksinitiative «Schiene für Zürich: Rahmenkredit für den Ausbau der Bahnlinie Zürich–Winterthur» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 10. Dezember 2008 (ABl 2008, 2406) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Mit Beschluss vom 15. April 2009 stellte der Regierungsrat die Rechtmässigkeit der Initiative fest (RRB Nr. 598/2009).

In den Erwägungen wurde im Wesentlichen festgehalten, dass die Einheit der Materie gewahrt sei und die Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse. Es würden sich zwar verschiedene Bundesgesetze und Vorlagen ebenfalls mit Bahninfrastrukturen auf dem Korridor Zürich–Winterthur befassen. Diese Bundesgesetze und Vorlagen schlossen jedoch die Bewilligung eines Rahmenkredites im Sinne der Initiative nicht aus. Da es sich zudem nicht um eine Gesetzesvorlage, sondern um eine Kreditvorlage handle und sich der Rahmenkredit gemäss Initiative um die Beiträge des Bundes vermindere, lasse sich selbst dann kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht ableiten, wenn der Bund zur Finanzierung des gesamten Korridors verpflichtet wäre. Indem die Bundesbeiträge angerechnet würden, würde es sich nur um eine allfällige, vorübergehende Vorfinanzierung eines – vom Bund allerdings noch nicht beschlossenen – Projektes handeln. Die Gültigkeit der Initiative sei dadurch nicht berührt. Damit noch nicht beurteilt sei jedoch die Frage, ob eine solche Vorfinanzierung sinnvoll wäre.

Zur weiteren Prüfung der Frage zur Durchführbarkeit wurde ausgeführt, dass für die in der Initiative geforderten Ausbauten ein eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden müsse, das erfahrungsgemäss eine gewisse Dauer in Anspruch nehme. Gleichzeitig benötige ein solcher Ausbau Land, was unter Umständen auch Enteignungsverfahren zur Folge haben könne. Es sei demnach fraglich, ob die Ausbauten überhaupt innerhalb des geforderten Zeitrahmens abgeschlossen werden können. Der Wortlaut der Initiative und ihre Begründung würden aber nahe legen, dass die gleichzeitige Fertigstellung mit der DML keinen zwingenden Zeitpunkt darstelle. Der angestrebte Umsetzungszeitraum sei daher als Ordnungsfrist zu betrachten, der nach Möglichkeit einzuhalten ist, dessen allfällige Nichteinhaltung aber nicht dazu führe, dass die Initiative als offensichtlich undurchführbar und damit als unrechtmässig ein-

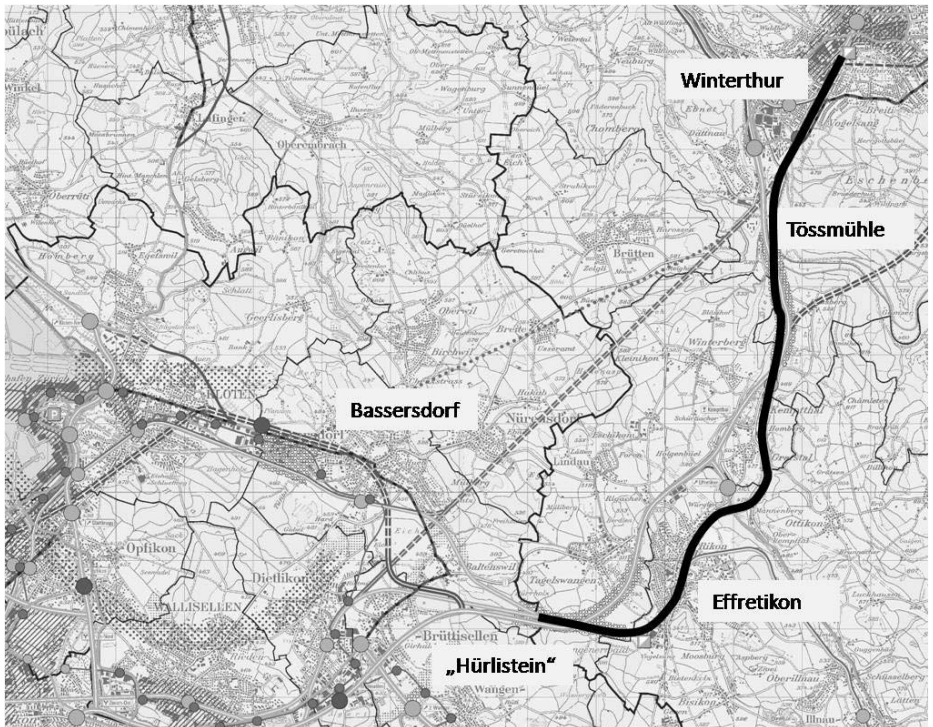
zustufen wäre (vgl. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 33 N. 2116 ff.).

Der Regierungsrat kam trotz der dargelegten Bedenken zum Schluss, dass die Initiative die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) erfülle und damit nicht offensichtlich unrechtmässig sei. Er beauftragte die Volkswirtschafts-direktion, ihm einen Bericht und Antrag zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Nach eingehender Prüfung der Initiative ist festzustellen, dass die Initiative gültig ist.

C. Materielles

Heutige Situation und laufende Ausbauprogramme

Heute ist der Bahnkorridor Zürich–Winterthur zwischen der Abzweigung «Hürlistein» (westlich von Effretikon, Abzweigung der Strecken nach Bassersdorf bzw. Dietlikon) und dem Bahnhof Effretikon dreispurig, ab Effretikon bis «Tössmühle» (südlich von Winterthur, nach Unterquerung der Autobahn A1) zweispurig und ab «Tössmühle» bis zum Bahnhof Winterthur wieder dreispurig. Die Volksinitiative sieht vor, die Strecke zwischen der Abzweigung «Hürlistein» und Winterthur durchgehend auf vier Spuren auszubauen.



(Quelle: kantonaler Richtplan Verkehr vom 26. März 2007, ergänzt durch verschiedene Eintragungen)

Im Korridor Zürich–Winterthur sind gegenwärtig mehrere Infrastrukturausbauten im Rahmen verschiedener Ausbauprogramme geplant. Ihnen wird die Durchmesserlinie zugrunde gelegt, deren abschnittsweise Inbetriebnahme auf Dezember 2013 bzw. auf Dezember 2015 vorgesehen ist. Die entstehenden Kapazitäten sind aber erst dann voll nutzbar, wenn auch die Ausbauprogramme auf den Zufahrtsstrecken für den Fernverkehr und die S-Bahn Zürich verwirklicht sind. Es handelt sich um Ausbauten des Bundes für einen besseren Anschluss an den Hochgeschwindigkeitsverkehr (HGV) sowie den Beschluss des Bundes zum Konzept Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur (ZEB). Hinzu kommen die 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich, die gemäss Planung vom Bund, von den SBB, vom Kanton Zürich und von den Nachbar-

kantonen gemeinsam finanziert werden sollen und die das regionale Ergänzungspaket zur Durchmesserlinie bilden.

Die Ausbauten im Rahmen des HGV-Anschluss-Gesetzes sollen die Ost- und die Westschweiz besser an das europäische Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz anschliessen. Auf dem Korridor zwischen Zürich und Winterthur sind hierfür die beiden Projekte Überwerfung Hürlistein und Winterthur Leistungssteigerung Südkopf vorgesehen. Eine Überwerfung ist eine Überführung eines oder mehrerer Gleise über eines oder mehrere andere Gleise. Mit der Überwerfung Hürlistein wird ein niveaufreies Kreuzen der Züge ermöglicht, was eine Leistungssteigerung zulässt. Die Kosten für die Infrastrukturausbauten belaufen sich teuerungsbereinigt auf 115 Mio. Franken (HGV-Kredit, wovon 80 Mio. Franken für die Überwerfung Hürlistein anfallen). Die Inbetriebnahme ist auf Dezember 2013 geplant.

Das Konzept ZEB zielt ebenfalls auf eine Optimierung der Bahninfrastruktur im Personen- und Güterverkehr ab. Dazu sind zahlreiche Bauprojekte im Gebiet des Kantons Zürich vorgesehen. Im Rahmen der ersten Umsetzungsetappe ZEB ist ein rascher Ausbau des Korridors Oerlikon–Flughafen–Winterthur enthalten, der neben der umfangreichen Anpassung der Signalanlagen die folgenden Projekte umfasst:

- Doppelspurausbau Kloten–Abzweigung Dorfnest (Einmündung in die Flughafenlinie)
- 4. Gleis Hürlistein–Effretikon und Umbau Effretikon Nordkopf
- 4. Gleis Tössmühle–Winterthur
- Winterthur Nord, Spurwechsel Schwalmenacher

Die Kosten dieser Projekte belaufen sich teuerungsbereinigt auf rund 320 Mio. Franken.

Im Rahmen der 4. Teilergänzungen der S-Bahn wird der Knoten Winterthur für 130 Mio. Franken ausgebaut (Leistungssteigerung). Die Kreditvorlage für einen Staatsbeitrag soll im laufenden Jahr unterbreitet werden. Weitere kleinere Ausbauten im Korridor erfolgen im Rahmen des ordentlichen Budgets der SBB (Leistungsvereinbarung SBB).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ausbauprogramme zwischen Zürich und Winterthur sowohl zeitlich wie auch inhaltlich aufeinander abgestimmt sind und einen etappierten Ausbau des Angebots bis etwa 2018 erlauben. In diesen Programmen enthalten ist der Ausbau der beiden bestehenden dreispurigen Abschnitte auf vier Spuren. In diesem Umfang würde die Initiative durch die bestehenden Programme bereits erfüllt, wenn auch mit leichter Verspätung (etwa 2018 statt 2015). Nicht enthalten ist der Ausbau der zweigleisi-

gen Strecke Effretikon–Tössmühle auf vier Spuren. Dieser zusätzliche Ausbau könnte durch die Initiative erreicht werden.

Beurteilung der Initiative

Die Volksinitiative sieht vor, den Bahnkorridor Zürich–Winterthur zwischen der Abzweigung Hürlistein und Winterthur durchgehend auf vier Spuren auszubauen. Für diesen integralen Ausbau soll ein Rahmenkredit von 520 Mio. Franken als Staatsbeitrag des Kantons Zürich an die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) bewilligt werden. Der Kredit vermindert sich um allfällige Bundesbeiträge.

Die grundlegende Problematik der Initiative liegt darin, dass der Ausbau der nationalen Ost-West-Achse und damit auch des Korridors Zürich–Winterthur grundsätzlich eine Aufgabe des Bundes ist. Dies anerkennt im Wesentlichen auch der Bund, indem der Korridor sowohl im HGV-Anschlussgesetz wie auch in der ZEB-Vorlage aufgeführt ist (bzw. im ZEB-Gesetz, ZEBG, das von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurde; Ablauf der Referendumsfrist: 9. Juli 2009 [BBI 2009, 2099]). Der Bundesrat hat zudem den Auftrag erhalten, dem Parlament bis 2010 eine neue Vorlage für den weiteren Ausbau der nationalen Bahninfrastruktur zu unterbreiten (Vorlage Bahn 2030). Dabei ist gemäss Art. 10 Abs. 2 ZEBG für den Korridor Zürich–Winterthur auch der Bau des Brüttenertunnels zu prüfen. Beim Brüttenertunnel handelt es sich um eine direkte Verbindung, die nordwestlich an Effretikon vorbeiführt und die je nach Variante entweder ab Kloten Ost oder Bassersdorf Ost nach Tössmühle führt. Bei einer Verwirklichung des Brüttenertunnels könnte auf den Ausbau des heutigen oberirdischen Zweispurabschnittes Effretikon–Tössmühle verzichtet werden. Die übrigen Ausbauten würden aber trotzdem nötig.

Somit anerkennt auch der Bund, dass der Ausbau des Korridors Zürich–Winterthur grundsätzlich vom Bund zu finanzieren ist. Das wird von den Initiantinnen und Initianten auch für die in der Initiative vorgeschlagene oberirdische Variante über Effretikon sinngemäss anerkannt. In der Begründung zur Initiative wird ausgeführt, dass eine vorläufige Finanzierung dieses Ausbaus durch den Kanton unerlässlich sei, weil er auch der S-Bahn diene. Allerdings beschränkt sich die Initiative nicht auf diese Vorfinanzierung, sie sieht vielmehr eine Mitfinanzierung oder gar eine Vollfinanzierung durch den Kanton vor. Das kommt dadurch zum Ausdruck, dass sich der Rahmenkredit laut Initiative um die Beiträge des Bundes lediglich vermindert. In der Begründung wird dazu dargelegt, dass die Bahnstrecke auch dem nationalen und internationalen Bahnverkehr als Verbindung in die

Ostschweiz zugutekomme, weshalb der Kanton Zürich eine Mitfinanzierung durch den Bund anstreben soll. Die Wortwahl macht klar, dass die Initiantinnen und Initianten nicht mit einer Vollfinanzierung des Ausbaus durch den Bund rechnen und dass aus ihrer Sicht selbst eine Mitfinanzierung durch den Bund nicht gesichert ist. Faktisch würde die Annahme der Initiative somit bedeuten, dass der Kanton einen Ausbau finanziert, der auch vom Bund grundsätzlich als Bundesaufgabe eingestuft wird.

Eine weitere Problematik liegt darin, dass die Initiative im falschen Zeitpunkt bzw. zu früh eingereicht wurde. Der Bundesrat hat ausdrücklich die Aufgabe erhalten, den Brüttenertunnel als Bestandteil von Bahn 2030 zu prüfen. Die Ergebnisse dürften bis Ende 2010 zu erwarten sein. Wird die Initiative jedoch angenommen, wird damit praktisch auch ein Variantenentscheid zugunsten der oberirdischen Strecke über Effretikon gefällt. Für den Bund bestünde kein Anlass mehr, den Brüttenertunnel zu prüfen bzw. zu bauen. Das wäre auch insofern fragwürdig, als damit eine wirklich zukunftsgerichtete Lösung verhindert würde. Die bestehende Bahnstrecke Zürich–Winterthur wurde vor über 150 Jahren eröffnet. Die Linienführung über Effretikon nahm auf die damaligen Möglichkeiten, Umstände und Bedürfnisse Rücksicht. Diese Linienführung ist aber aus heutiger Sicht für einen weiteren Ausbau kaum noch geeignet. Sie ist durch zahlreiche Kurven gekennzeichnet, welche die Höchstgeschwindigkeit beschränken, und sie führt teilweise durch dicht besiedelte Gebiete. Ein Ausbauprojekt auf einer der meistbelasteten Strecken der Schweiz muss zukunftsgerichtet sein und sich an den heutigen Trassierungsparametern orientieren, die schnellere, direktere und siedlungsentlastende Verbindungen ermöglichen. Die grossen Bahnausbauten in der Schweiz werden seit Jahrzehnten in aller Regel zukunftsorientiert trassiert, auch wenn die höchstens mögliche Streckengeschwindigkeit anfänglich noch nicht erreicht wird: Heitersbergtunnel (1975, 140 km/h), Olten–Bern (2004, 230 km/h), Paralleltunnel Zürich–Thalwil (2003, 200 km/h), Adlertunnel MuttENZ–Liestal (160 km/h), Gotthard- und Lötschberg-Basistunnel (2007 und 2017 je 250 km/h), Ceneri-Basistunnel (2019, 250 km/h). Der Brüttenertunnel wäre eine solche zukunftsgerichtete Lösung, während der Ausbau entlang der kurvenreichen, 150-jährigen Strecke aufgrund der heutigen und künftigen Anforderungen kaum noch zeitgemäss ist.

Der durch die Initiative geforderte oberirdische Ausbau der bestehenden Strecke über Effretikon und Tössmühle ist zudem mit verschiedenen Projektrisiken behaftet. Dies gilt insbesondere für die Baubewilligung, die auf grosse Widerstände stossen könnte. Die bestehende Strecke führt mitten durch die Stadt Effretikon. Sie wird neben dem Personenverkehr auch vom Güterverkehr benutzt. Ein Ausbau dieser Strecke auf vier Spuren würde die Kapazitäten für Zugsdurch-

fahrten um rund 80% erhöhen. Die damit verbundenen und befürchteten Nebenwirkungen und Lärmzunahmen bergen ein sehr hohes Einspracherisiko mit entsprechenden Folgen für die Genehmigungsfähigkeit des Projektes. So scheiterte ein geplanter Ausbau der zweispurigen Strecke Zürich HB–Zürich Wipkingen auf vier Spuren am Widerstand der Standortgemeinde und der Anwohnerinnen und Anwohner. Für den Bau entlang der Strecke wird ausserdem Land benötigt, das erworben werden muss. Neben der Stadt Illnau-Effretikon wären die Gemeinden Bassersdorf und Lindau sowie die Stadt Winterthur von einem Ausbau direkt betroffen.

Laut Initiative soll die Vierspurstrecke zwischen Hürlistein und Winterthur gleichzeitig mit der Eröffnung der Durchmesserlinie Zürich im Dezember 2015 fertiggestellt sein. Die im Rahmen von ZEB erste Umsetzungsetappe sowie der 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich vorgesehenen Infrastrukturausbauten im Korridor Zürich–Winterthur werden vor allem aufgrund der komplexen Bauabläufe unter Aufrechterhaltung des Betriebs bis etwa 2018 fertiggestellt, sodass der in der Initiative geforderte Zeitpunkt schon aus diesem Grund nicht eingehalten werden kann. Unter Berücksichtigung des bereits geplanten hohen Investitionsvolumens sowie der Bewilligungsrisiken wäre eine Inbetriebnahme einer integralen Vierspurstrecke vor 2020 aus heutiger Sicht nicht realistisch.

Würde die Initiative angenommen, wären zusätzliche Infrastrukturausbauten ausserhalb dieser Streckenabschnitte notwendig, damit auf der vierspurigen Strecke auch ein sinnvoller Betrieb gewährleistet werden könnte. Gemäss Angaben der SBB würden dadurch Kosten von insgesamt rund 900 Mio. Franken anfallen. Davon wären allerdings teuerungsbereinigt 600 Mio. Franken bereits durch die Projekte im Rahmen von HGV, ZEB, der 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich sowie der Leistungsvereinbarung SBB abgedeckt. Es würden somit zusätzlich nur 300 Mio. Franken statt 520 Mio. Franken benötigt, um die Strecke zwischen der Abzweigung Hürlistein und Winterthur durchgängig und betrieblich sinnvoll auf vier Spuren auszubauen.

Bahn 2030: Der Brüttenertunnel

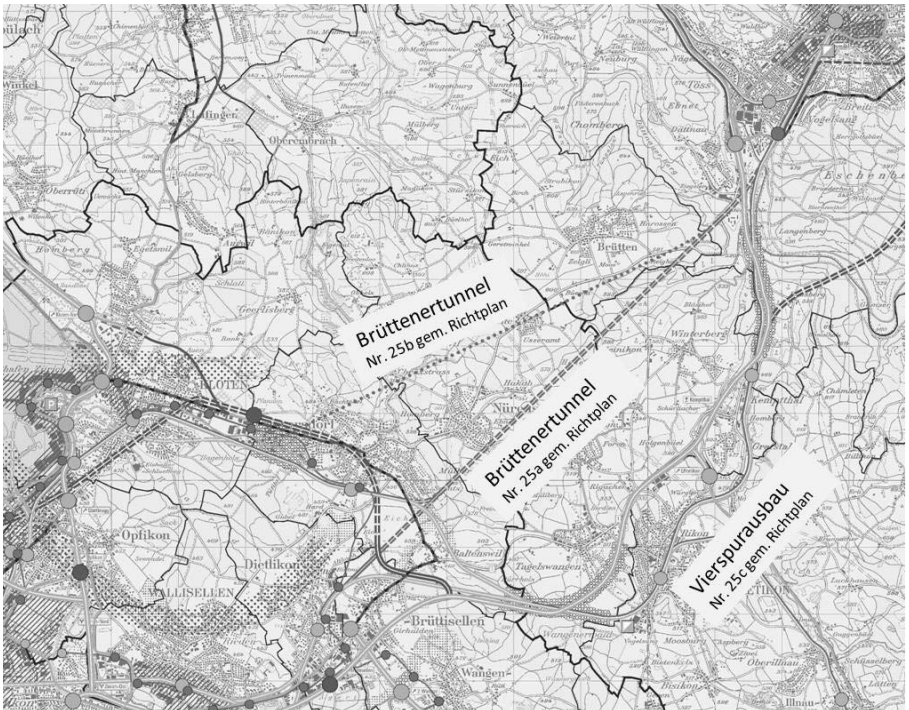
Der Bau des Brüttenertunnels wurde vom Kanton Zürich schon in den 1980er-Jahren im Rahmen der Ausbaustrategie des Bundes (Bahn 2000) unterstützt. Der Brüttenertunnel wurde in die Vorlage Bahn 2000 aufgenommen, die 1987 in einer eidgenössischen Volksabstimmung gutgeheissen wurde. Der Regierungsrat setzte sich in der Folge für eine rasche und reibungslose Verwirklichung ein und unterstützte

die SBB im Plangenehmigungsverfahren. Er förderte zudem eine Lösung mit einem besseren Anschluss der Klotener Strecke mit dem Ziel, den gesamten nächtlichen Güterverkehr durch den Brüttenertunnel zu führen und die Stadt Effretikon vom lärmbelastenden Güterverkehr zu entlasten. Bereits 1991 lag für den Brüttenertunnel ein baureifes Projekt vor, das anschliessend allerdings der vom Bund vorgenommenen Etappierung von Bahn 2000 zum Opfer fiel.

1998 haben Volk und Stände dem Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV, heute Art. 198 Ziff. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]) zugestimmt. Für die Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten wurde der FinöV-Fonds geschaffen. 2005 wurde der Bundesrat beauftragt, eine Gesamtschau über die Projekte zu erstellen, die noch aus dem FinöV-Fonds zu finanzieren sind. Im Rahmen der Vernehmlassung zur FinöV-Gesamtschau hat der Regierungsrat erneut betont, dass mittelfristig ein integraler Ausbau des Abschnittes Flughafen/Dietlikon–Winterthur auf vier Spuren unumgänglich sei, wobei eine Tunnellösung (und damit der Brüttenertunnel) bevorzugt werde.

Auch im kantonalen Richtplan Verkehr vom 26. März 2007 wird der Brüttenertunnel in zwei Varianten aufgeführt: kurzer Brüttenertunnel Bassersdorf Ost–Winterthur mit Anschluss Dietlikon (Objekt 25a) und langer Brüttenertunnel Kloten Ost–Winterthur (Objekt 25b). Beide Varianten werden gegenüber dem ebenfalls eingetragenen Ausbau der oberirdischen Strecke über Effretikon (Objekt 25c) priorisiert:

Variante 25a mit einem kurz- bis mittelfristigen Realisierungshorizont wird als vorrangig weiterzuverfolgendes Vorhaben festgelegt. Variante 25b ist als Ersatzvariante bezeichnet, falls Variante 25a nicht umsetzbar ist. Variante 25c, die dem Begehren der Volksinitiative entspricht, ist als Ersatzvariante bezeichnet, falls weder Variante 25a noch Variante 25b umsetzbar sind.



(Quelle: kantonaler Richtplan Verkehr vom 26. März 2007)

Der Brüttenertunnel wurde mittlerweile auf Bundesebene wie erwähnt ausdrücklich als ein Projekt bezeichnet, dessen Aufnahmen in die Vorlage Bahn 2030 zu prüfen sei. Priorität geniessen dabei jene Projekte, die vordringlich sind und die in einer Volksabstimmung schon einmal bewilligt wurden. Beide Voraussetzungen sind beim Brüttenertunnel erfüllt. Es bestehen damit gute Chancen, dass er Teil der Bundesvorlage Bahn 2030 wird.

Der Brüttenertunnel ist eine zukunftsgerichtete Lösung, welche die Voraussetzungen an eine moderne Trassenführung erfüllt. Es handelt sich um eine direkte und schnelle Verbindung, die das bestehende Netz ideal ergänzt. Der gesamte Güterverkehr kann auf diesem Abschnitt unterirdisch abgewickelt werden, was allein schon zu einer spürbaren Entlastung des Siedlungsgebiets Effretikon führt. Die neu

zur Verfügung stehenden Kapazitäten erlauben zudem eine gewisse Verlagerung anderer Züge, sodass mit einem Rückgang der Zugsdurchfahrten in Effretikon gegenüber heute von knapp 25% und gegenüber einem Vierspurausbau gemäss Initiative von rund 60% zu rechnen wäre. Die Fahrzeitverkürzungen von zwei bis drei Minuten gegenüber der oberirdischen Vierspurlösung sind isoliert betrachtet für die Reisezeit nur bedingt von Bedeutung. Entscheidender ist der Umstand, dass dank dieser Fahrzeitverkürzungen der Anschlussknoten St. Gallen innerhalb einer Stunde auch ohne den Einsatz von Neigezügen erreicht wird. Anschlussknoten sind für eine unterbrechungsfreie Transportkette der zentrale Erfolgsfaktor des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz. Die Grundlage dazu wurde mit dem Ausbauprogramm Bahn 2000 geschaffen, das Fahrzeiten zwischen den wichtigsten Zentren der Schweiz von knapp einer Stunde vorsieht. Dadurch können die Fernverkehrszüge kurz vor der vollen Stunde im Anschlussknoten eintreffen und kurz nach der vollen Stunde den Knoten wieder verlassen. Das vereinfacht die Anschlüsse von Fern- und Regionalverkehr sowie der Buslinien. Dieses Ziel wäre für St. Gallen zwar auf der bestehenden Strecke auch mit Neigezügen zu verwirklichen, weil sie schneller durch die Kurven fahren können. Neigezüge sind jedoch immer einstöckig. Sie werden wegen der Nachfragesteigerungen rasch ihre Kapazitätsgrenzen erreichen, sodass Doppelstockzüge eingesetzt werden müssten. Diese würden aber auf der Strecke über Effretikon wegen ihrer geringeren Geschwindigkeit das Ziel, die Anschlussknoten innerhalb weniger als einer Stunde zu erreichen, gefährden. Auch hier zeigt sich, dass der Brüttenertunnel, indem er die entscheidenden Fahrzeitgewinne bringt, eine zukunftsgerichtete Lösung darstellt. Er sollte zudem mit einem direkten Anschluss in Dietlikon versehen werden, wodurch die schnellste Fahrzeit von Zügen ohne Halt zwischen Zürich und Winterthur auf neu rund 15 Minuten verkürzt werden könnte. Die Fahrzeit des Fernverkehrs über den Flughafen beträgt heute 26 Minuten. Der Brüttenertunnel hätte gegenüber einer Parallelführung von vier Gleisen auch den Vorteil, dass im Störfall eine leistungsfähige Ausweichroute zur Verfügung stünde. Das ist angesichts des Umstandes, dass die ganze Ostschweiz und der Osten des Kantons Zürich fast ausschliesslich über den Korridor Winterthur–Zürich an den Rest der Schweiz angebunden sind, ein weiterer Vorteil, den eine zukunftsgerichtete Lösung enthalten sollte.

Der Bau des Brüttenertunnels einschliesslich der notwendigen Massnahmen an bestehenden Strecken dürfte Kosten von 1450 Mio. Franken (ohne Anschluss Dietlikon) auslösen. Davon wären wiederum 600 Mio. Franken bereits durch die Projekte im Rahmen von HGV, ZEB, der 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich und durch die Leistungsvereinbarung SBB abgedeckt. Die Differenz von 850 Mio.

Franken müsste aufgrund der heute gültigen Finanzierungszuständigkeiten vom Bund übernommen werden.

Folgerungen

Der Bahnkorridor Zürich–Winterthur gehört zu den meistbelasteten Bahnstrecken der Schweiz. Die bestehenden Trassees sind bereits heute unter Ausreizung sämtlicher Möglichkeiten bis aufs Äusserste belegt. Der Ausbau des Korridors Zürich–Winterthur ist wegen dieser bestehenden und der noch zu erwartenden Kapazitätsengpässe auf allen Ebenen unbestritten. Er ist zudem Voraussetzung dafür, dass die Durchmesserlinie ihre Wirkung voll entfalten kann.

Die Projekte HGV, erste Etappe ZEB und 4. Teilergänzungen S-Bahn ermöglichen bis etwa 2018 einen Angebotsausbau, der diese Kapazitätsengpässe für einige Jahre weitgehend beseitigen, zumindest aber deutlich lindern kann. Die Kundinnen und Kunden werden ab diesem Zeitpunkt vor allem durch den integralen Viertelstundentakt S11/S12 und die stark beschleunigte S8 von einem attraktiveren Angebot profitieren können. Aufgrund des zu erwartenden hohen Nachfragewachstums wird das Angebot aber auch nach 2018 weiter ausgebaut werden müssen. Das Anliegen der Initiative ist damit grundsätzlich berechtigt.

Dem Anliegen sind aber nochmals zusammengefasst die mit der Umsetzung der Initiative verbundenen folgenden schwerwiegenden Nachteile gegenüberzustellen:

- Der Ausbau des Korridors Zürich–Winterthur ist grundsätzlich vom Bund zu finanzieren. Das gilt sowohl für den Brüttenertunnel wie auch für den oberirdischen Vierspurausbau über Effretikon. Die Initiative würde den Bund von dieser Pflicht entlasten und den Kanton zur Finanzierung des oberirdischen Projekts zwingen.
- Selbst wenn später ein Teil tatsächlich über Bundesbeiträge zurückgeholt werden könnte, wäre der Kanton immer noch zur Vor- und Mitfinanzierung eines Projekts gezwungen, das der Bund selbst als seine Aufgabe einstuft.
- Der Brüttenertunnel hat gute Chancen, als Bestandteil in die Bundesvorlage Bahn 2030 aufgenommen zu werden. Eine Annahme der Initiative würde diese Variante aber faktisch verhindern.
- Die zeitlich dringlichen Ausbauten werden durch die Projekte HGV, ZEB und 4. Teilergänzungen bis etwa 2018 verwirklicht. In diesem Umfang werden die Anliegen der Initiative mit Ausnahme des Termins (2015) bereits erfüllt.

- Der verbleibende Ausbau des Streckenabschnittes Effretikon–Tössmühle auf vier Gleise ist eine Lösung, für die noch keine Dringlichkeit besteht. Die Planungen für die Ausbauten im Zeitraum nach 2018 können auch noch erfolgen, nachdem der Bund die Variante mit einem Brüttenertunnel geprüft hat.
- Die Umsetzung der Initiative ist vor allem hinsichtlich der notwendigen Baubewilligungen mit hohen Projekt- und Prozessrisiken behaftet.
- Wird der Brüttenertunnel aufgrund der Annahme der Initiative aus der Vorlage Bahn 2030 gestrichen und lässt sich die oberirdische Variante angesichts der hohen Risiken nicht oder auf lange Zeit nicht verwirklichen, ist der rechtzeitige weitere Ausbau des Korridors Zürich–Winterthur nach 2018 äusserst gefährdet. Es ist nicht davon auszugehen, dass ein Projekt, das aus der Vorlage Bahn 2030 gestrichen wird, in diesem Zeitraum trotzdem noch verwirklicht werden könnte.

Der Brüttenertunnel wäre im Vergleich zur Initiative eine zukunftsgerichtete Lösung, die auf dem belasteten Korridor Zürich–Winterthur den notwendigen Gestaltungsspielraum schaffen und deutlich weniger Lärmbelastung für die Stadt Illnau-Effretikon bringen würde. Die Akzeptanz einer Tunnelvariante dürfte bei den Betroffenen daher erheblich grösser sein, was sich positiv auf die Bewilligungsfähigkeit auswirken würde. Der Fahrzeitgewinn ermöglicht Fahrzeiten, welche die Fahrplangestaltung im schweizerischen Anschlussknotensystem vor allem in der Ostschweiz markant vereinfachen und die Anschlusssicherheit verbessern würden. Mit einem allfälligen zusätzlichen Anschluss von Dietlikon wäre darüber hinaus eine sehr attraktive Fahrzeit von rund 15 Min. zwischen Zürich und Winterthur via Durchmesserlinie Oerlikon machbar. Es würden sich sowohl beim Fernverkehr wie auch bei der S-Bahn neue Möglichkeiten der Fahrplan- und Angebotsgestaltung ergeben, die u. a. durch die Verlagerung der grossen Fahrgastströme auch zu einer dringend notwendigen Entlastung des Bahnhofs Stadelhofen führen könnten.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Ausbauprogramme HGV und ZEB für den Horizont 2018 im Bereich Hürlistein–Effretikon Investitionen im Umfang von voraussichtlich rund 150 Mio. Franken vorsehen, die für die Variante mit dem Brüttenertunnel als solche nicht zwingend wären, die verkehrlich aber sinnvoll sind. Zum einen erhöhen sie den Gestaltungsspielraum sowohl hinsichtlich Fahrplangestaltung der S-Bahn wie auch hinsichtlich des künftigen Betriebs auf der gesamten Ost-West-Achse. Zum anderen handelt es sich um unverzichtbare Bestandteile dafür, dass die Angebotsausbauten im Rahmen der DML sowie von HGV, ZEB und 4. Teilergänzungen ab 2018 ihre Wirkung voll entfalten können.

Der Brüttenertunnel wäre zwar insgesamt teurer als die oberirdische Variante, er ist aber als zukunftsorientierte Lösung zu bevorzugen. Er wird auch im Richtplan gegenüber der oberirdischen Variante klar priorisiert. Die Umsetzung der Initiative mit einem Vierspurausbau über Effretikon wäre im Gegensatz dazu ein Flickwerk, das wenig zukunftstauglich ist und gleichzeitig der zukunftsorientierten Variante mit dem Brüttenertunnel den Weg verbaut. Es stellt sich damit noch die Frage nach einem Gegenvorschlag.

Gegenvorschlag

Der Bau und die Finanzierung nationaler Hauptachsen sind grundsätzlich Aufgaben des Bundes und nicht der Kantone. Das gilt sowohl für die oberirdische Variante des Vierspurausbau wie auch für den Brüttenertunnel. Dieser Grundsatz sollte nicht durchbrochen werden. Schon aus diesem Grund ist auf einen Gegenvorschlag zu verzichten. Inhalt eines Gegenvorschlag könnte im Übrigen am ehesten noch eine Vorfinanzierung sein, die aber so ausgestaltet werden müsste, dass sie den Variantenentscheid des Bundes (Brüttenertunnel oder oberirdische Linienführung) nicht vorwegnähme. Eine Vorfinanzierung durch den Kanton von Projekten, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen und die vom Bund noch nicht beschlossen sind, ist allerdings nicht sinnvoll und auch in praktischer Hinsicht fragwürdig.

Ein Gegenvorschlag mit einer Vorfinanzierung würde ausserdem grundsätzlich und schweizweit ein falsches Signal setzen. Ein solches Vorgehen würde den Bund schon im Vorfeld aus seiner Pflicht entlassen, Infrastrukturausbauten von nationaler Bedeutung rechtzeitig zu planen und die Finanzierung rechtzeitig sicherzustellen. Eine Vorfinanzierung könnte zudem unabhängig von der gewählten Variante im heutigen Zeitpunkt nur durch einen Bruttokredit erfolgen, bei dem eine Rückzahlung des Bundes sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch betreffend Höhe des Betrags als sehr ungewiss einzuschätzen ist. Da im Rahmen der Botschaft zu Bahn 2030 ausserdem mit einem konkreten Vorschlag des Bundes zum weiteren Ausbau des Korridors gerechnet werden kann, ist auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

Die Initiative ist daher ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Mit der Empfehlung zur Ablehnung und dem Verzicht auf einen Gegenvorschlag soll den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern klar signalisiert werden, dass der Kanton Zürich nicht bereit ist, Aufgaben zu finanzieren, die der Bund selbst als Bundesaufgaben einstuft. Damit wird auch dem Bund gegenüber ein deutliches Signal gesetzt.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Schienen für Zürich: Rahmenkredit für den Ausbau der Bahnlinie Zürich–Winterthur» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:

Aeppli

Husi