

Antrag des Regierungsrates vom 5. Dezember 2007

**4455**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Volksinitiative «Mit dem Tram direkt zum  
Zoo; Rahmenkredit für die Verlängerung der  
Tramlinie direkt zum Haupteingang des Zoo Zürich  
und zur Masoala-Halle»**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. Dezember 2007,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Mit dem Tram direkt zum Zoo; Rahmenkredit für die Verlängerung der Tramlinie direkt zum Haupteingang des Zoo Zürich und zur Masoala-Halle» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Für die Verlängerung der Tramlinie von der heutigen Endstation beim Friedhof Fluntern direkt bis vor den Haupteingang des Zoo Zürich (neue Haltestelle) und weiter bis zur neuen Masoala-Halle wird zulasten des Verkehrsfonds gemäss Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 ein Rahmenkredit von 14 Millionen Franken bewilligt.

Das Tramtrasseee verläuft im Strassenraum der Zürichbergstrasse. Die Baumallee ist integral zu erhalten.

Der Kredit erhöht oder vermindert sich um die Kosten, die durch eine allfällige Bauverteuerung oder -verbilligung zwischen Einreichen der Initiative und Bauausführung entstehen.

Übergangsbestimmung:

Mit dem Bau der Verlängerung ist spätestens ein Jahr nach Annahme der Initiative, resp. nach Rechtskraft des Projektes zu beginnen.»

Begründung:

Es ist heute selbstverständlich, dass grosse Freizeitanlagen wie der Zürcher Zoo attraktiv und umweltfreundlich mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind.

Mit der Vergrösserung und dem Neubau der Masoala-Halle erfreut sich der Zoo einer stetig wachsenden Zahl von Besuchenden. Waren es im Jahr 1999 noch 875 000, sind es im Jahr 2005 schon 1,7 Millionen Zoobesucherinnen und -besucher. Der bestehende öffentliche Verkehr genügt deshalb den heutigen Bedürfnissen nicht mehr und muss dringend verbessert werden. Mit der Verlängerung der heutigen Tramlinien 5 und 6 erfüllt man den langjährigen Wunsch der Besuchenden, direkt zum Zoo zu fahren. Die Verlängerung der Tramlinie ist schon seit 1984 im regionalen Richtplan enthalten, weshalb die VBZ im Jahr 2000 ein Vorprojekt mit Kostenschätzung ausarbeiten liessen. Laut VBZ belaufen sich die Kosten ausschliesslich für die Verlängerung der Tramlinie und die notwendigen Anschlussarbeiten auf rund 11 Millionen Franken. Mit dem in der Initiative beantragten Rahmenkredit kann die Tramlinie endlich verlängert und ein langjähriges Versprechen eingelöst werden.

Die Verlängerung der Tramlinie:

- bringt die Besuchenden direkt zum Zoo-Eingang
- ist attraktiv und umweltfreundlich
- entlastet die Wohngebiete

## **Weisung**

### **A. Ziel der Initiative**

Ziel der Volksinitiative ist die Bewilligung eines Rahmenkredits von 14 Mio. Franken für den Bau einer Verlängerung der Tramstrecke von der heutigen Endstation beim Friedhof Fluntern bis zum Eingang des Zoo Zürich bzw. der Masoala-Halle. Beim Haupteingang des Zoos soll eine neue Haltestelle, beim Eingang der Masoala-Halle eine neue Endhaltestelle errichtet werden. Die Tramlinie 6 würde damit neu von Bahnhof Enge bis zur Masoala-Halle (statt bis zur bisherigen Haltestelle Zoo beim Friedhof Fluntern) verkehren. Die Tramlinie 5 (Laubegg-Kirche Fluntern) wird an Sonn- und Feiertagen zwischen 11 und 18 Uhr bis zum Zoo geführt, sie könnte zu nachfragestarken Zeiten ebenfalls bis zur Masoala-Halle verlängert werden. Die Finanzierung des Rahmenkredits erfolgt zu Lasten des Verkehrsfonds. Für eine Bauverteuerung oder -verbilligung zwischen Einreichen der Initiative und Bauausführung sieht die Initiative vor, dass sich der Kredit entsprechend erhöht oder vermindert. Die Initiative fordert weiter, dass das Tramtrasse im Strassenraum der Zürichbergstrasse verlaufen soll, und die Baumallee integral erhalten bleibt. In einer «Übergangsbestimmung» verlangt die Initiative, dass mit dem Bau spätestens ein Jahr nach Annahme der Initiative bzw. nach Rechtskraft des Projekts zu beginnen sei.

### **B. Formelles**

Am 14. Februar 2007 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur Volksinitiative «Mit dem Tram direkt zum Zoo; Rahmenkredit für die Verlängerung der Tramlinie direkt zum Haupteingang des Zoo Zürich und zur Masoala-Halle» eingereicht. Mit Verfügung vom 30. April 2007 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zu Stande gekommen ist (ABI 2007, 807).

Mit Beschluss vom 18. Juli 2007 stellte der Regierungsrat fest, dass die am 14. Februar 2007 eingereichte Volksinitiative unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit des Begehrens nicht offensichtlich unrechtmässig ist. In den Erwägungen hielt der Regierungsrat im Wesentlichen fest, dass noch zu klären sei, wie hoch die tatsächlichen Kosten einschliesslich der Wiederherstellung des Strassenraumes, der Parkplatzanlage bei der Masoala-Halle und der Tennisplätze bzw. allfälliger Kompensationen voraussichtlich ausfallen werden und

durch wen und wie diese Kosten zu finanzieren seien. Als Weiteres sei zu prüfen, wie sich das Begehren zum Beschluss des Kantonsrates vom 26. Februar 2007 betreffend mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr verhalte. Dort sei die Tramverlängerung zum Zoo gestützt auf das Zielkonzept zur Tramliniennetzweiterung in der Stadt Zürich bis 2025 als nicht prioritär eingestuft worden, weshalb es im Zeitraum bis 2025 nicht in Angriff zu nehmen sei (Vorlage 4335 a). Auch stelle sich die Frage, ob eine allfällige Beeinträchtigung der Parkplatzanlage bei der Masoala-Halle die Gemeindeautonomie verletze und ob die Übergangsbestimmung mit Alternativvorschlägen genügend klar sei.

Zur weiteren Prüfung der aufgeworfenen Fragen der Gültigkeit der Initiative wurde Professor Felix Uhlmann, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtssetzungslehre an der Universität Zürich, als unabhängiger Gutachter beigezogen. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt sei. Hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sei die Initiative allerdings in einem Punkt als heikel einzustufen. Zwar seien ein Eingriff in Gemeindeautonomie und Grundrechte nicht ohne Weiteres erkennbar, und es erscheine als zulässig, dass sie den ordentlichen Planungsprozess der vom Kantonsrat verabschiedeten Grundsätze durchbreche und mit Auflagen versehen sei. Problematisch sei jedoch, dass der in der Initiative genannte Kredit von 14 Mio. Franken möglicherweise nicht ausreiche, um die Tramverlängerung zu finanzieren. Das sei insbesondere dann der Fall, wenn der verlangte Ausbau der Tramlinie mit der Aufhebung von Parkplätzen verbunden sei, was zu Leistungen nach § 37 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) führen könne. § 37 Abs. 2 StrG besagt, dass dem Strasseneigentümer alle Kosten zu ersetzen sind, die ihm aus der Verlegung von öffentlichen Verkehrsanlagen, entstehen, und dass die Strasse nach erfolgter Beanspruchung wieder einwandfrei in Stand zu stellen ist. Diese Kosten wären ebenfalls vom Verkehrsfonds zu übernehmen. Im Gutachten wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass das Finanzhaushaltsgesetz zwar verschiedene Instrumente bei Kreditüberschreitungen vorsehe, namentlich Zusatz- oder Nachtragskredite. Es sei allerdings fraglich, ob auf solche Zusatzfinanzierungen gegriffen werden dürfe, wenn der ursprüngliche Kredit offensichtlich ungenügend gewesen sei. Dann würde der Kredit dem Gebot einer wahrheitsgetreuen Haushaltsführung widersprechen. Noch bedeutsamer erscheine aber, dass ein Auseinanderklaffen zwischen Kreditbetrag und tatsächlichen Kosten deshalb problematisch sei, weil sich daraus eine Täuschung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ergeben könne. Dieser Gefahr könne aber durch eine adäquate Information der Stimmberechtigten in den Abstimmungsunterlagen entgegenge-

treten werden. Auch sei davon auszugehen, dass die Frage der Kosten im Abstimmungskampf ausführlich thematisiert werde, sodass die Gefahr einer Täuschung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zwar nicht ausgeschlossen, aber doch erheblich verringert werden könne. Insgesamt dürfe die Zulässigkeit der Initiative aber trotz gewisser Bedenken, die nicht vollständig ausgeräumt werden könnten, angenommen werden.

Der Regierungsrat teilt die Bedenken des Gutachters. Als Kernproblem hat sich die grosse Abweichung zwischen dem in der Initiative genannten Rahmenkredit (14 Mio. Franken) und den gemäss aktualisierten Berechnungen abschätzbaren Kosten (27,2 Mio. Franken, Kostenschätzung mit einer Genauigkeit von +/- 30%) erwiesen. Von den Initiantinnen und Initianten kann zwar nicht verlangt werden, dass sie ihrem Begehren eine präzise Kostenrechnung zu Grunde legen. Allerdings darf gefordert werden, dass bei einem Initiativbegehren auf Bewilligung eines Rahmenkredits für den Bau einer Infrastruktur eine Kostenschätzung mit der erforderlichen Sorgfalt, nötigenfalls unter Beizug von Fachleuten, erstellt wird. Ist dies nicht möglich, können die Initiantinnen und Initianten ihr Begehren in Form einer allgemeinen Anregung stellen, die es dem Regierungsrat und dem Kantonsrat erlaubt, den Stimmberechtigten eine Umsetzungsvorlage mit einem Kreditantrag auf der Grundlage einer transparenten Kostenrechnung zu unterbreiten.

Die Initiantinnen und Initianten beziehen sich auf ein Vorprojekt aus dem Jahre 2000. Die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ) haben im Zusammenhang mit dem Bau der Masoala-Halle im Jahr 2000 eine Verlängerung der Tramlinie zum Zoo geprüft. Die Vorstudie ergab damals Bruttoinvestitionen von rund 18,7 Mio. Franken. Darin enthalten waren ein Anteil für den öffentlichen Verkehr von 9,0 Mio. Franken und ein Anteil für Strassenbau und den Ersatz von 110 Parkplätzen von 9,7 Mio. Franken. Nicht eingerechnet waren die Kosten für die Umlegung der vom Projekt berührten Werkleitungen. Gestützt auf das geltende Recht, insbesondere auf § 37 Abs. 2 StrG, und die neuere Gerichtspraxis (Urteil des Bundesgerichts vom 27. April 2005 betreffend Verlegung von Werkleitungen beim Bau der Glattalbahn, Urteil 1A.270/2004, publiziert in BGE 131 II 420) ist davon auszugehen, dass sowohl die Kosten für den Strassenbau einschliesslich Wiederherstellung bzw. Umlegung der Parkplätze wie auch für die Verlegung von Werkleitungen nahezu vollumfänglich durch den öffentlichen Verkehr, also durch den Verkehrsfonds, zu tragen wären. Diese Umstände wären für die Initiantinnen und Initianten erkennbar gewesen. Sie hätten demzufolge mindestens von den im Jahr 2000 geschätzten Bruttoinvestitionen ausgehen müssen. Wie sich mittlerweile gezeigt hat, liegen die heutigen Kostenschätzungen sogar noch um einiges höher.

Der mit der Initiative beantragte Kredit ist somit zu tief. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die erforderliche Anzahl Unterschriften auch zu Stande gekommen wäre, wenn den Stimmberechtigten bewusst gewesen wäre, dass die Kosten weit höher ausfallen werden. Zudem besteht die Gefahr der Täuschung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wenn der mit der Initiative zu bewilligende Kredit erheblich von den absehbaren Kosten abweicht. Es ist deshalb unabdingbar, dass die Frage der Kosten im Abstimmungskampf und insbesondere im Beleuchtenden Bericht ausführlich thematisiert wird. Dabei wird auch darauf hinzuweisen sein, dass mit der Abstimmung über die Initiative nur ein Kredit von 14 Mio. Franken bewilligt würde. Durch die zuständigen Organe wäre später noch ein weiterer Kredit von – soweit heute absehbar – etwa 13,2 Mio. Franken zu bewilligen; die Kreditvorlage würde dannzumal auf der Grundlage des Bauprojekts ausgearbeitet.

Trotz diesen Bedenken sieht der Regierungsrat davon ab, einen Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative zu stellen, da eine Volksinitiative nicht ohne Not für ungültig erklärt werden soll. Der Gefahr der Täuschung der Stimmberechtigten betreffend Kredithöhe kann allenfalls im Rahmen der Volksabstimmung begegnet werden.

### **C. Materielles**

Die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ) haben für die Entwicklung des Tramnetzes bis ins Jahr 2025 verschiedene Massnahmen geprüft und verglichen. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden das heutige Liniennetz analysiert und die zukünftige Nachfrage prognostiziert. Sämtliche Planungsideen für künftige Tramlinien wurden aus Nachfragesicht auf ihre Notwendigkeit (Kapazität) und Wirtschaftlichkeit überprüft. Im Schlussbericht «Lebensqualität auf der ganzen Linie: Das VBZ-Netz 2025» (nachfolgend: «Zielkonzept 2025») von 2006 wurde aufgezeigt, wie sich das Netz der VBZ in den nächsten 20 Jahren auf Grund der Nachfrage entwickeln soll und welche Netzgestaltungsgrundsätze zu beachten sind. Darauf aufbauend wurde ein nachfrageorientiertes Angebotskonzept bis 2025 festgelegt. In das Netz bis 2025 wurden nur Infrastrukturausbauten aufgenommen, die aus Nachfragesicht notwendig sind. Das Tram Zürich-West und die Verlängerung der Tramlinie 8 ab Hardplatz über die Hardbrücke nach Werdhölzli sind die ersten beiden Entwicklungsetappen. Anschliessend sollen mit tangentialen Tramlinien die verschiedenen Entwicklungsgebiete im Norden, Süden und Westen direkt verbunden werden. Bis 2025 soll zudem die Forchbahn vom Bahnhof Stadelhofen bis zum Hauptbahnhof ver-

längert werden. Die von der Initiative verlangte Verlängerung zum Zoo wurde gegenüber diesen Vorhaben wegen der geringen Zusatznachfrage und der hohen Kosten als weniger dringlich eingestuft und auf die Zeit nach 2025 zurückgestellt.

Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 26. Februar 2007 einen Staatsbeitrag an den Bau einer neuen Tramlinie in Zürich West zugesichert (Vorlage 4358 a) und dabei die erwähnten Prioritäten bis 2025 im Rahmen der Erwägungen zur Kenntnis genommen. Er hat zudem gleichentags beschlossen, im Rahmen der Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (Vorlage 4335 a) die Neustrukturierung und Erweiterung des Tramliniennetzes entsprechend den Prioritäten des Zielkonzeptes 2025 schrittweise voranzutreiben und umzusetzen. Das Tram zum Zoo wird in diesen Vorlagen wegen der fehlenden Dringlichkeit nicht erwähnt. Im Falle einer Annahme der Initiative würde die Prioritätenordnung der erwähnten Studie verändert. Dies würde sich auf die Finanzplanung des Verkehrsfonds insofern auswirken, als entweder andere, verkehrlich als wichtiger beurteilte Projekte entsprechend später verwirklicht oder die im Fonds zur Verfügung stehenden Mittel erhöht werden müssten.

Die fehlende Dringlichkeit einer Tramverlängerung zum Zoo wird durch Untersuchungen und Kundenbefragungen der Zoo Zürich AG und der VBZ gestützt. Die Befragungen zeigen, dass ein überwiegender Teil der Zoobesucherinnen und Zoobesucher, die mit dem Tram anreisen, mit dem bestehenden Angebot zufrieden ist. Nur ein sehr geringer Anteil hat den rund 300 m langen Fussweg von der Endhaltestelle des Trams zum Zooeingang als zu lang beanstandet. Von den ebenfalls befragten Autofahrerinnen und Autofahrern gaben nur 4% an, dass sie bei einer besseren Erschliessung des Zoos womöglich auf den öffentlichen Verkehr umsteigen würden. Unter der optimistischen Annahme, dass dieser Prozentsatz tatsächlich erreicht werden könnte, würden an Spitzentagen mit über 5000 Zoobesucherinnen und Zoobesuchern etwa 120 Personen zusätzlich mit den öffentlichen Verkehrsmitteln statt dem eigenen Auto anreisen. An normalen Tagen wären es deutlich weniger. Dieses Ergebnis lässt darauf schliessen, dass durch eine Verlängerung der Tramlinie kaum ein spürbarer Umsteigeeffekt erzielt werden dürfte. Die Tramverlängerung kann somit nicht als wirkungsvoller Anreiz für das Umsteigen eingestuft werden.

Die VBZ haben im Zusammenhang mit der vorliegenden Volksinitiative die Vorstudie aus dem Jahr 2000 inhaltlich und kostenmässig überprüft. Gestützt darauf muss heute mit Kosten von 27,2 Mio. Franken gerechnet werden (Schätzgenauigkeit +/- 30%). Die Mehrkosten von 8,5 Mio. Franken gegenüber dem in der Studie festgehaltenen Gesamtbetrag von 18,7 Mio. Franken begründen sich folgendermassen:

- Die Auflagen des anfangs 2004 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetzes führen zu einer veränderten Geometrie der Wendeschleife bei der Endhaltestelle Masoala-Halle. Die Mehrkosten beim Gleisbau belaufen sich auf 1,4 Mio. Franken.
- Die Kosten für die Werkleitungsanpassungen und für Provisorien wurden auf etwa 2,6 Mio. Franken geschätzt. Sie müssen auf Grund der heutigen Finanzierungsgrundsätze grösstenteils dem Projekt zugeschlagen werden. Allenfalls werden von den Eigentümerinnen und Eigentümern gewisse Kostenanteile wegen des erhaltenen Mehrwerts übernommen.
- Der Vorstudie der VBZ liegen Richtpreise aus dem Jahr 1999 zu Grunde. Die vorliegende Aktualisierung der Kostenschätzung auf das Jahr 2007 umfasst die inzwischen aufgelaufene Bauteuerung von rund 20% oder 4,5 Mio. Franken.

Aus heutiger Sicht sind die Gesamtkosten von rund 27,2 Mio. Franken mit Ausnahme allfälliger Beteiligungen von Werkeigentümerinnen und -eigentümern nahezu vollständig durch den Verkehrsfonds zu übernehmen. Die jährlichen Mehreinnahmen aus dem Billettverkauf werden auf knapp Fr. 100 000 geschätzt. Auch wenn der Umsteigeeffekt wider Erwarten deutlicher grösser ausfallen würde, könnten die jährlichen Zusatzkosten von 2,8 Mio. Franken (1,3 Mio. Franken aus dem Trambetrieb und 1,5 Mio. Franken aus der Abschreibung der Infrastruktur) bei Weitem nicht gedeckt werden. Eine Umsetzung der Initiative wäre damit auch nicht im Sinne des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (LS 740.1), das eine Erschliessung durch öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen verlangt.

Die Stadt Zürich, die VBZ und der Zürcher Verkehrsverbund lehnen die Initiative hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gründen und gestützt auf die nachfrageorientierte Studie zur Netzentwicklung 2025, die im Bereich der Tramnetzentwicklung klare Prioritäten schafft, ab. Die Zoo Zürich AG lehnt die Initiative ebenfalls klar ab, weil die Hauptprobleme nicht beim Fussmarsch zum Zooeingang lägen, sondern bei schwierigen Umsteigebedingungen und knappen Kapazitäten an Spitzentagen. Ausserdem sei zu befürchten, dass wegen des Projekts bestehende Parkplätze wegfallen könnten und damit das aus Sicht der Zoo Zürich AG erforderliche Parkplatzangebot verschlechtert würde. Einzig die Stadt Dübendorf befürwortet die Tramlinienverlängerung unter Hinweis darauf, dass das im Richtplan eingetragene Seilbahnprojekt ab Bahnhof Stettbach zum Zoo keine akzeptable Lösung sei, weil damit eine Auslagerung des Besucherverkehrs in Richtung Dübendorf verbunden sei.



Die von den Initiantinnen und Initianten geschätzten Kosten von 14 Mio. Franken umfassen nicht alle Aufwendungen, die durch eine Umsetzung der Initiative anfallen würden. Sie sind gegenüber den aktuellen Schätzungen von 27,2 Mio. Franken deutlich zu tief angesetzt. Eine Unterstützung der Initiative würde bedeuten, dass ergänzend zum beantragten Rahmenkredit ein Zusatzkredit von 13,2 Mio. Franken bewilligt werden müsste. Andernfalls könnte die Initiative nicht umgesetzt werden.

In Anbetracht der geringen zusätzlichen Nachfrage und der damit verbundenen geringen Mehreinnahmen sind die Gesamtkosten als hoch einzustufen. Die Tramverlängerung wurde deshalb bereits im Rahmen der Netzentwicklungsstudie 2025 zu Recht als nicht vorrangig eingestuft. Eine baldige Umsetzung der Initiative, wie es in der Übergangsbestimmung gefordert wird, widerspricht dem Zielkonzept 2025. Der Umlagerungseffekt auf den öffentlichen Verkehr dürfte kaum spürbar sein. Dem Projekt fehlt es somit nicht nur an Dringlichkeit, es ist auch als nicht zweckmässig einzustufen. Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

Im Fall einer Volksabstimmung ist deutlich auf die weitaus höheren Investitionen von rund 27,2 Mio. Franken hinzuweisen. Dabei ist auch der Umstand aufzuzeigen, dass eine Annahme der Initiative einen entsprechenden Zusatzkredit zur Folge hätte.

#### **D. Antrag des Regierungsrates**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Mit dem Tram direkt zum Zoo; Rahmenkredit für die Verlängerung der Tramlinie direkt zum Haupteingang des Zoo Zürich und zur Ma-soala-Halle» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Führer	Husi