

Antrag des Regierungsrates vom 28. Mai 2008

**4509**

**Kantonale Volksinitiative  
«Halbstündliche S-Bahn für Alle; Für eine halbstündliche Bedienung aller S-Bahnstrecken des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Kanton Zürich»**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. Mai 2008,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Halbstündliche S-Bahn für Alle; Für eine halbstündliche Bedienung aller S-Bahnstrecken des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Kanton Zürich» 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:**

Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 wird wie folgt ergänzt:

§ 18, Abs. 3 (neu)

Die Grundversorgung gemäss Abs. 1 auf dem regionalen Bahnnetz (S-Bahn) umfasst mindestens ein halbstündliches Angebot im Bahnbetrieb für alle im kantonalen Richtplan Verkehr aufgeführten Stationen und Haltestellen.

Übergangsbestimmung:

§ 18 Abs. 3 tritt spätestens auf das dritte der Annahme durch das Volk folgende Fahrplanjahr in Kraft.

## **Begründung**

Der Kanton Zürich verfügt dank dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) über einen leistungsfähigen, attraktiven öffentlichen Verkehr, dessen Nutzung und Beliebtheit stark von der Qualität der Dienstleistung abhängt. Die meisten S-Bahnen verkehren mindestens zweimal stündlich, in den Zentren ist der Takt deutlich höher. Folgende Strecken können von diesem guten Angebot nicht profitieren:

- **S5 Oberglatt–Bülach**
- **S6 Regensdorf–Otelfingen**
- **S26 Bauma–Wald–Rüti**
- **S29 Seuzach–Stammheim**
- **S41 Eglisau–Zweidlen**

Die Initiative will, dass die Haltestellen an diesen Strecken halb-stündlich (im exakten oder hinkenden Halbstundentakt) bedient werden. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass als Folge einer besseren Bedienung die Attraktivität einer Strecke und dadurch die Passagierfrequenzen stark steigen. Die Initiative setzt ein klares Zeichen für eine sinnvolle Weiterentwicklung unserer S-Bahn und gibt positive Signale für eine ökologische wie auch wirtschaftliche Entwicklung von Regionen.

In Konkurrenz zu bestehenden Bahnstrecken verlaufende Buslinien senken die Rentabilität der Bahn und bedrohen ihre Existenz. Zum Beispiel die S43, die mit dem Fahrplanwechsel vom Dezember 2006 aufgehoben wurde und durch einen Busbetrieb parallel zur bestehenden Bahnlinie S26 ersetzt wurde.

Die scheinbar tieferen Kosten der Busse basieren auf unterschiedlichen Berechnungs-Massstäben, die an Bahn und Bus bezüglich Sicherheit und Kostenwahrheit gelegt werden, und sind unhaltbar. Busse dürfen nicht gut funktionierende Bahnlinien ersetzen, sondern müssen vernetzt dazu die Feinverteilung übernehmen.

Diese Initiative setzt ein klares Zeichen für den öffentlichen Verkehr und die Weiterentwicklung unserer Zürcher S-Bahn.

## **Weisung**

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

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG, LS 740.1). Die Initiative bezweckt die Einführung einer flächendeckenden halbstündlichen Verbindung für die S-Bahn im gesamten Kantonsgebiet auf allen S-Bahn-Linien und allen im Richtplan eingetragenen Bahnhöfen und Haltestellen. Laut Übergangsbestimmung soll die Umsetzung auf das dritte Fahrplanjahr nach Annahme der Volksinitiative erfolgen. Damit sollen die wenigen verbleibenden Streckenabschnitte, auf denen die S-Bahn im Kanton Zürich noch nicht zweimal stündlich verkehrt, so rasch wie möglich ein besseres Angebot erhalten. Der Titel der Initiative wird durch die Begründung in dem Sinne präzisiert, als die «halbstündliche Bedienung» nicht einen exakten Halbstundentakt erfordert. Es genügt auch ein so genannter hinkender Halbstundentakt mit unterschiedlichen Intervallen von z. B. 20 und 40 Minuten, also eine Annäherung an einen exakten Halbstundentakt. Betroffen sind nicht ganze Bahnstrecken, sondern nur einzelne Abschnitte, die sich in ihrer Länge unterscheiden: Es kann die Strecke zwischen zwei oder drei Stationen betreffen (z. B. Eglisau–Zweidlen oder Oberglatt–Bülach) oder einen längeren Abschnitt wie Bauma–Wald–Rüti umfassen (6 Stationen). Zur Finanzierung nimmt die Initiative keine Stellung.

### **B. Formelles**

Am 3. September 2007 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur Volksinitiative «Halbstündliche S-Bahn für Alle; Für eine halbstündliche Bedienung aller S-Bahnstrecken des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Kanton Zürich» eingereicht. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2007 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2007, 2048).

Mit Beschluss vom 13. Februar 2008 stellte der Regierungsrat fest, dass die am 3. September 2007 eingereichte Volksinitiative unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit des Begehrens nicht vollständig unrechtmässig ist. In den Erwägungen hielt der Regierungsrat im Wesentlichen fest, dass sich die in der Übergangsbestimmung der Initiative verlangte Umsetzung bis spätestens auf das dritte der Annahme durch die Stimmberechtigten folgende Fahrplanjahr nur

für jene Streckenabschnitte verwirklichen lasse, bei denen keine Infrastrukturausbauten notwendig wären. Für alle weiteren Streckenabschnitte müssten für die aufwändigen Planungs- und Projektierungsarbeiten, das Baubewilligungsverfahren sowie die Bauzeit mindestens fünf Jahre Umsetzungszeit angenommen werden. Für umfangreichere oder komplexere Bauvorhaben verlängere sich die Umsetzungszeit entsprechend. Das würde bedeuten, dass die Übergangsbestimmung undurchführbar wäre, sodass zu untersuchen sei, ob eine Teilungültigerklärung der Initiative angezeigt sei.

Zur weiteren Prüfung der Gültigkeit der Übergangsbestimmung der Initiative wurde ein unabhängiges Gutachten bestellt. Der Gutachter, Professor Dr. Felix Uhlmann, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtssetzungslehre an der Universität Zürich, kommt zum Schluss, dass die Einheit der Materie gewahrt sei. Bei der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht seien keine Konflikte erkennbar. Da es sich um eine Gesetzesinitiative handle, seien Konflikte zum bestehenden Gesetzesrecht hinzunehmen, wie z. B. betreffend Wirtschaftlichkeit des Angebots. Dasselbe gelte auch für allenfalls notwendig werdende Anpassungen auf Verordnungsstufe. Problematisch erscheine allerdings, dass zwischen dem vorgeschlagenen Gesetzestext der Initiative und der vorgelegten Begründung der Initiative ein gewisser Widerspruch entstehe. Der neu einzuführende § 18 Abs. 3 PVG verweise beim Geltungsbereich für das halbstündliche Angebot auf «alle im kantonalen Richtplan Verkehr aufgeführten Stationen und Haltestellen». Demgegenüber würden in der Begründung nur fünf S-Bahn-Strecken genannt, obwohl im Richtplan zusätzlich die Stationen Sihlwald, Sihlbrugg sowie die Stationen Bäretswil und Neuthal an der Strecke Hinwil–Bäretswil–Bauma enthalten seien, die ebenfalls nicht im Halbstundentakt bedient würden. Dieser Konflikt sei aber durch Anwendung der üblichen Auslegungsregeln bei Initiativen lösbar. Namentlich müsse es möglich sein, die Bestimmung dort einschränkend auszulegen, wo eine Strecke offensichtlich nie wirtschaftlich betrieben werden könne oder immense Baukosten verursache und ein solcher Ausbau von den Initiantinnen und Initianten gar nicht beabsichtigt gewesen sei. Die Auslegung würde in diesem Fall bedeuten, dass grundsätzlich die im Richtplan aufgeführten Bahnhöfe und Haltestellen in den Genuss des Halbstundentaktes kommen sollten, dass aber Ausnahmen möglich sein müssten. Eine solche Auslegung würde sich auch mit Sinn und Zweck des PVG decken, wonach ein leistungsfähiges und wirtschaftliches Angebot im öffentlichen Verkehr bereitgestellt werden soll.

Als weiteres Element wurde im Gutachten die Frage geprüft, ob die Initiative allenfalls offensichtlich undurchführbar sei. Eine Undurchführbarkeit könne insbesondere in zeitlicher Hinsicht bestehen,

weil die Übergangsbestimmung vorsehe, dass § 18 Abs. 3 PVG «spätestens auf das dritte der Annahme durch das Volk folgende Fahrplanjahr in Kraft» trete. Abklärungen hätten ergeben, dass für die Einführung des Halbstundentaktes auf verschiedenen Linien bauliche Massnahmen notwendig wären, die nicht innert Frist umgesetzt werden könnten. Für diese Linien erscheine die in der Initiative geforderte rasche Umsetzung offensichtlich undurchführbar. Auf den meisten anderen Linien könnte aber der Halbstundentakt voraussichtlich innert Frist eingeführt werden. Auch wenn die entsprechenden Lösungen teilweise betrieblich und wirtschaftlich nicht sinnvoll oder aus anderen Gründen fragwürdig wären, wäre die Initiative in diesem Bereich durchführbar und somit gültig.

Damit stelle sich laut Gutachten die Frage, ob die Übergangsbestimmung vollständig bestehen bleibe (vollständige Gültigkeit der Initiative), ob sie vollständig gestrichen werde (teilweise Ungültigkeit der Initiative) oder ob sie modifiziert werden könne (Umformulierung). Eine Umformulierung sei aufgrund der Kantonsverfassung, der Rechtsprechung und der Auffassung des Gutachters nicht erlaubt, weshalb davon abzusehen sei. Eine Teilungültigerklärung wäre zwar möglich, doch werde empfohlen, davon ebenfalls abzusehen. Zum einen sei im Abstimmungskampf verhältnismässig leicht zu vermitteln, dass sich die Initiative im Bereich der Übergangsbestimmung nicht vollständig umsetzen lasse. Zum andern sei kaum damit zu rechnen, dass die Initiantinnen und Initianten auf der Einführung eines Halbstundentaktes für Strecken bestehen würden, auf denen dies aufgrund der technischen Voraussetzungen nicht möglich sei. Der Nachteil sei zwar, dass der Initiativtext den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mehr verspreche, als er halten könne. Andererseits würde der Initiative durch die vollständige Streichung der Übergangsbestimmung ein wesentlicher Gesichtspunkt entzogen, der in der politischen Diskussion als wesentlich betrachtet werden dürfte. Auch würde bei einer Ungültigerklärung der Übergangsbestimmung eine Unsicherheit entstehen, inwiefern im Falle der Annahme der Initiative der Halbstundentakt auf den anderen Linien innert der vorgesehenen Frist eingeführt werden müsse oder nicht. Weil zudem voraussichtlich nur ein verhältnismässig geringer Teil der Übergangsbestimmung undurchführbar sei, sei auf eine Ungültigerklärung der Übergangsbestimmung zu verzichten und die Initiative für vollständig gültig zu erklären.

Der Regierungsrat teilt die Empfehlung des Gutachters. Mit der Initiative wird eine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr verlangt. Die Forderung nach einem Halbstundentakt bei der Grundversorgung steht zwar im Widerspruch zur geltenden Angebotsverordnung vom 14. Dezember 1988, die in § 11 festlegt, dass im Bereich der Grundversorgung der Stundentakt gilt. Da die Ange-

botsverordnung dem PVG gegenüber untergeordnet ist, liegt kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vor. Auch sonst ist kein solcher Verstoß erkennbar.

Gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung (KV, LS 101) ist eine Initiative ungültig, wenn sie «offensichtlich undurchführbar» ist. Zu denken ist in erster Linie an eine Undurchführbarkeit aus tatsächlichen Gründen, weil sich beispielsweise die zeitlichen Vorgaben nicht einhalten lassen. Die Einführung von zwei Verbindungen pro Stunde auf den S-Bahnen ist grundsätzlich machbar. Die zeitliche Forderung, die in der Übergangsbestimmung aufgestellt wird, hat jedoch Folgen. Verschiedene Streckenabschnitte können in diesem Zeitraum zwar mit geringen Investitionen auf ein halbstündliches Angebot umgestellt werden, doch setzt dies teilweise Lösungen voraus, die wirtschaftlich, betrieblich und/oder aus Kundensicht wenig sinnvoll sind. Für diese Strecken ist die Gültigkeit der Übergangsbestimmung trotzdem zu bejahen, weil ein wirtschaftlich nicht vertretbarer oder in der Produktion nicht sinnvoller Betrieb nicht bedeutet, dass eine Initiative offensichtlich undurchführbar ist.

Anders verhält es sich auf den Strecken Seuzach–Stammheim und Hinwil–Bauma. Hier setzt ein halbstündlicher Betrieb bauliche Massnahmen voraus, die nicht innerhalb der vorgesehenen Frist umgesetzt werden können. In diesem Punkt wäre die Initiative offensichtlich undurchführbar. Die Strecke Hinwil–Bäretswil–Neuthal–Bauma ist im Richtplan zwischen Hinwil und Bäretswil als Bahnlinie eingetragen, sie wird jedoch nicht durch eine Bahn bedient. Zwischen Bäretswil und Bauma ist die Strecke als Museumsbahn eingetragen. Die Strecke Hinwil–Bauma hat heute hinsichtlich S-Bahn somit keine Funktion. Sie ist auch in der Begründung der Initiative nicht aufgeführt, sodass davon auszugehen ist, dass der neu einzuführende § 18 Abs. 3 PVG auch nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten diese Strecke nicht umfasst. Jedenfalls reicht es nicht aus, die Übergangsbestimmung wegen offensichtlicher Undurchführbarkeit der Initiative auf dieser Strecke für ungültig zu erklären. Allenfalls wäre nach einer allfälligen Annahme der Initiative durch die Stimmberechtigten eine Änderung der Richtplaneinträge zu prüfen.

Die Strecke Seuzach–Stammheim ist demgegenüber klarer Bestandteil der Initiative. Die Umsetzung erfordert allerdings einen Doppelspurausbau, der innert Frist nicht verwirklicht werden kann. Hier tritt das Problem der offensichtlichen Undurchführbarkeit schärfer hervor. Sie betrifft aber insgesamt nur einen verhältnismässig geringen Teil der Übergangsbestimmung bzw. der Initiative. Laut Gutachten würde die Fristansetzung für diesen Bereich zu einer blossen Ordnungsfrist mit der Folge, dass eine Verletzung der Frist nicht sanktio-

niert werden könnte, die Initiative auf dieser Strecke aber trotzdem so rasch wie möglich umzusetzen wäre.

Unter diesen Umständen scheint es unverhältnismässig, die Übergangsbestimmung für vollständig ungültig zu erklären, zumal dadurch auch jene Strecken, die innert Frist umgestellt werden könnten, von der zeitlichen Dringlichkeit ausgenommen würden. Dies ist durch geeignete Informationen im Rahmen der Volksabstimmung klarzustellen.

Demzufolge ist die Initiative als vollumfänglich gültig zu betrachten.

## **C. Materielles**

### **1. Entwicklungen auf der S-Bahn**

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung des PVG dahingehend, dass auf der S-Bahn im Bereich der Grundversorgung eine halbstündliche Bedienung erfolgt. Demgegenüber sieht die geltende Regelung vor, dass im Bereich der Grundversorgung bei genügender Nachfrage ein Stundentakt gilt. Bei mangelnder Nachfrage können einzelne Kurse entfallen, bei grosser Nachfrage können Taktverdichtungen vorgenommen werden.

Der Unterschied zur Initiative liegt darin, dass die geltende Regelung den Halbstundentakt von der Nachfrage abhängig macht. Diese nachfrageorientierte Betrachtung hat dazu geführt, dass schon heute beinahe das ganze Kantonsgebiet mit der S-Bahn im Halbstundentakt bedient wird. Dieses nachfragegerechte Angebot soll in Zukunft weiter ausgebaut werden. Mit Beschluss vom 26. Februar 2007 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (Vorlage 4335 a) hat der Kantonsrat festgelegt, dass in den Fahrplanjahren 2009–2012 die Arbeiten für die 4. Teilergänzungen der S-Bahn zeitlich abgestimmt auf die Eröffnung der Durchmesserlinie weiter vorangetrieben werden.

### **2. Projekt 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich**

Anlässlich der Volksabstimmung vom 23. September 2001 haben die Stimmberechtigten einem Staatsbeitrag von 580 Mio. Franken für den Bau eines zweiten unterirdischen Bahnhofs unter dem Zürcher Hauptbahnhof (Durchgangsbahnhof Löwenstrasse) und der Durchmesserlinie Altstetten/Wiedikon–Zürich HB–Oerlikon zugestimmt (Vorlage 3817). Die Projektierungs- und Bauarbeiten wurden unmit-

telbar darauf aufgenommen. Nach geltendem Zeitplan ist die Eröffnung der Durchmesserlinie (DML) und des Bahnhofs Löwenstrasse auf Dezember 2013 (Abschnitt Wiedikon–Zürich HB–Oerlikon) und Dezember 2015 (Abschnitt Altstetten–Zürich HB–Oerlikon) vorgesehen. Bereits in der Vorlage wurde darauf hingewiesen, dass zur Ergänzung der zentralen Investitionen in Zürich zusätzliche regionale Investitionen in die Bahninfrastruktur notwendig sein werden.

Die 4. Teilergänzungen S-Bahn bilden dieses regionale Ergänzungspaket zur Durchmesserlinie. Sie sind zudem auf die vom Bund beschlossenen Ausbauten für einen besseren Anschluss der Schweiz an den Hochgeschwindigkeitsverkehr (HGV) abgestimmt. Der HGV-Beschluss sieht im Kanton Zürich Infrastrukturausbauten auf den Streckenabschnitten Hüntwangen–Wil–Rafz (Fertigstellung bis 2012) und Effretikon–Winterthur (Fertigstellung bis 2015) vor. Die 4. Teilergänzungen berücksichtigen ausserdem die Stossrichtungen der in parlamentarischer Beratung befindlichen Botschaft zur Gesamtschau FinöV (Konzept Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur, ZEB vgl. BBl 2007, 7683). Das zugehörige Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB-Gesetz vgl. BBl 2007, 7831) sieht u. a. einen Finanzierungsbeitrag an die DML und an Infrastrukturausbauten auf den Strecken Flughafen–Effretikon–Winterthur–Wil sowie Thalwil–Zug vor. Diese Ausbauten dienen den 4. Teilergänzungen, den Anpassungen des Fernverkehrs an die neue Durchmesserlinie sowie der Beschleunigung und Taktverdichtung zwischen Zürich und St. Gallen.

Im Rahmen der 4. Teilergänzungen sollen die zahlreichen bestehenden und in den nächsten Jahren absehbaren Kapazitätsengpässe auf dem S-Bahn-Netz behoben werden. Nach Abschluss der 4. Teilergänzungen kann auf allen Strecken im Nahbereich der Stadt Zürich sowie auf den nachfragestarken Bahnhöfen im mittleren Distanzbereich ein Viertelstundentakt angeboten werden. Auf den verbleibenden Streckenabschnitten mit Stundentakt wird das Angebot nahezu flächendeckend auf den Halbstundentakt verdichtet. Auch wird angestrebt, die wichtigsten Bahnkorridore umsteigefrei mit den grossen Arbeitsplatzgebieten im Limmattal und Glatttal zu verbinden.

Infolge des hohen Investitionsvolumens, der etappierten Fertigstellung der DML und der ZEB-Ausbauten ist eine Staffelung der 4. Teilergänzungen unabdingbar. Sie gliedern sich in folgende Schritte:

*Dezember 2013:*

- Eröffnung Durchmesserlinie Wiedikon–Zürich HB–Oerlikon
- Neukonzeption des Korridors Zürich–Thalwil–Zug / Pfäffikon SZ–Ziegelbrücke

- erste Verbesserungen zwischen Zürich und Winterthur.

*Dezember 2015:*

- Eröffnung Durchmesserlinie Altstetten–Zürich HB–Oerlikon
- Anpassung des restlichen Kernnetzes mit Ausnahme des Korridors Zürich–Winterthur und der Regionallinien ab Winterthur.

*Ungefähr 2018:*

- Fertigstellung Streckenausbau Zürich–Winterthur unter Vorbehalt des Beschlusses im Rahmen der ZEB-Vorlage
- Ausbauten auf dem Korridor Zürich–Winterthur und den Regionallinien ab Winterthur.

Die baulichen Massnahmen umfassen zahlreiche Einzelmassnahmen zur Leistungssteigerung von Strecken, den Ausbau von Bahnhöfen und Abstellanlagen sowie die Anpassung der Stromversorgung. Insgesamt sind Investitionen von rund 500 Mio. Franken vorgesehen. Davon entfallen rund 400 Mio. Franken auf Ausbauten auf dem Gebiet des Kantons Zürich, worin rund 75 Mio. Franken für den Halbstundentakt im Tösstal (Bauma–Rüti) und 25 Mio. Franken für den Halbstundentakt Seuzach–Stammheim enthalten sind. Die verbleibenden 100 Mio. Franken verteilen sich auf Ausbauten in den Kantonen Thurgau, St. Gallen, Zug und Glarus.

Der Bund bzw. die SBB beteiligen sich an diesen Ausbauten; ihre Anteile sollen voraussichtlich aus den Leistungsvereinbarungen Bund/SBB sowie über die Agglomerationsprogramme aus dem Infrastrukturfonds, teilweise auch über das ZEB-Gesetz finanziert werden. Die Verhandlungen darüber sind im Gange. Die Beschlüsse der eidgenössischen Räte zu den einzelnen Finanzierungsquellen werden frühestens 2009, für spätere Ausbauten 2014 erfolgen. Der Grossteil der Ausbauten erfolgt zwischen 2011 und 2015, die restlichen Arbeiten dürften etwa 2018 abgeschlossen sein. Für die Ausbauten im Rahmen des ZEB-Gesetzes können die Kantone gemäss Gesetzesentwurf zeitlich früher gewünschte Projekte vorfinanzieren.

### **3. Übereinstimmungen und Abweichungen zwischen Initiative und Projekt 4. Teilergänzungen S-Bahn**

Das in der Initiative geforderte halbstündliche Angebot auf dem gesamten regionalen S-Bahn-Netz im Kantonsgebiet ist schon heute nahezu verwirklicht. Von den insgesamt 176 bestehenden S-Bahn-Stationen auf Kantonsgebiet werden heute bereits 163 (93%) halbstündlich oder dichter erschlossen. Nach Abschluss der 4. Teilergänzungen steigt diese Zahl auf 173 (98%). Es verbleiben lediglich zwei Stationen mit

nur stündlicher Bedienung (Sihlwald und Zweidlen). Ein halbstündliches Angebot an diesen Stationen ist nach heutiger Einschätzung wegen des geringen Nachfragepotenzials und der teilweise beträchtlichen Investitions- und Betriebskosten auch langfristig nicht sinnvoll. Eine Station verliert ihr heute stündliches Angebot (Sihlbrugg). Da die Stationen Sihlwald und Sihlbrugg in der Begründung der Initiative nicht aufgeführt sind, ist davon auszugehen, dass in räumlicher Hinsicht nur bezüglich Zweidlen eine Abweichung zwischen Initiative und den 4. Teilergänzungen besteht.

Auch in zeitlicher Hinsicht fallen die Abweichungen nicht allzu sehr ins Gewicht. Die Initiative sieht die Umsetzung der halbstündlichen Bedienung auf den verbliebenen Strecken auf das dritte der Annahme durch das Volk folgende Fahrplanjahr vor. Bei einem voraussichtlichen Abstimmungstermin im Herbst 2009 beträfe dies das Fahrplanjahr 2012 (Fahrplanwechsel im Dezember 2011). Die 4. Teilergänzungen sollen demgegenüber gestaffelt erfolgen und erlauben die schrittweise Einführung der halbstündlichen Bedienung im Dezember 2013, 2015 und ungefähr 2018.

Eine Gegenüberstellung der Angebotskonzepte auf den erwähnten Strecken ergibt folgendes Bild:

a) Regensdorf–Otelfingen:

Der Halbstudentakt wurde bereits im Dezember 2007 eingeführt.

b) Oberglatt–Bülach

- 4. Teilergänzungen: Halbstudentakt im Dezember 2015 ab Eröffnungszeitpunkt Durchmesserlinie Altstetten–Oerlikon.
- Volksinitiative: Auf Dezember 2011 müsste für den Halbstudentakt ein kurzfristiger, betrieblich aufwendiger und nicht sinnvoller Shuttlebetrieb allein für den Streckenabschnitt Bülach–Niederglatt–Oberglatt (drei Stationen) mit Stillstandszeiten von 45 Minuten pro Stunde eingeführt werden. Dieser bedingt Investitionen von rund 2 Mio. Franken, die für die 4. Teilergänzungen ab Dezember 2015 nicht mehr erforderlich wären.

Die Umsetzungszeit dürfte drei Jahre betragen, sodass die fristgerechte Einführung bei einem Abstimmungstermin im Herbst 2009 nur knapp möglich wäre.

c) Bauma–Rüti

- 4. Teilergänzungen: Halbstudentakt auf der S26 (Winterthur–) Bauma–Rüti ab Eröffnungszeitpunkt der ZEB-Ausbauten Zürich–Winterthur ungefähr 2018.
- Volksinitiative: Zur rechtzeitigen Erfüllung der Volksinitiative könnte die S26 auch zwischen Bauma und Rüti im 20-Min./40-

Min.-Takt verkehren. Notwendig wären nach aktueller Bewilligungspraxis Investitionen von rund 10 Mio. Franken. Diese wären für das Konzept der 4. Teilergänzungen nicht mehr erforderlich. Wegen des Hinketaktes ergeben sich in Rüti ZH einmal pro Stunde keine guten Anschlüsse (lange Wartezeiten). Die Umsetzungszeit dürfte vier Jahre betragen, sodass die fristgerechte Einführung bei einem Abstimmungstermin im Herbst 2009 auch hier fraglich ist.

#### d) Seuzach–Stammheim

- 4. Teilergänzungen: Halbstundentakt auf der S29 Winterthur–Seuzach–Stammheim ab Eröffnungszeitpunkt der ZEB-Ausbauten Zürich–Winterthur ungefähr 2018.
- Volksinitiative: Ein Halbstundentakt mit der Bahn lässt sich auf der vorhandenen Infrastruktur nicht rasch umsetzen. Ein betrieblich nicht sinnvoller Shuttlebetrieb Seuzach–Stammheim (fünf Stationen) könnte das halbstündliche Angebot gewährleisten. Notwendig wären nach heutiger Einschätzung der SBB Investitionen von 40 Mio. Franken, die mit dem Konzept der 4. Teilergänzungen nicht mehr notwendig sein werden.

Die Umsetzungszeit dürfte mindestens fünf Jahre dauern, womit eine rechtzeitige Einführung im Sinne der Initiative nicht möglich ist.

#### e) Eglisau–Zweidlen

- 4. Teilergänzungen: Keine Änderungen. Die Station Zweidlen wird wegen zu geringer Nachfrage weiterhin im Stundentakt bedient.
- Volksinitiative: Auf dem Streckenabschnitt Bülach–Eglisau–Zweidlen müsste ein betrieblich und wirtschaftlich nicht sinnvoller Shuttlebetrieb eingerichtet werden. Dieser bedingt Investitionen von ungefähr 2 Mio. Franken.

#### f) Sihlwald, Sihlbrugg, Bäretswil, Neuthal:

Die Stationen werden von der Begründung der Initiative nicht umfasst, wären aber bei einer rein grammatikalischen Auslegung des Gesetzestextes zu berücksichtigen.

- 4. Teilergänzungen: Sihlwald erfährt keine Änderung (Stundentakt). Sihlbrugg wird ab Dezember 2013 wegen Trassenkonflikten und geringer Nachfrage nicht mehr bedient. Bäretswil und Neuthal erhalten weiterhin kein S-Bahn-Angebot.
- Volksinitiative: Sihlwald und Sihlbrugg würden trotz mangelnder Nachfrage durch die S4 im 20-Minuten-Takt bedient. Ein Halbstundentakt wäre nicht sinnvoll, weil auf der Strecke Zürich–Langnau am Albis bereits ein 20-Minuten-Grundtakt besteht. Die Investitionen würden sich laut Schätzungen der Sihltal Zürich

Uetlibergbahn (SZU) auf etwa 1 Mio. Franken belaufen. Auch müsste eine zusätzliche Zugskomposition beschafft werden.

Auf der Strecke Bauma–Hinwil findet kein fahrplanmässiger Betrieb mehr statt. Die Infrastruktur der Museumsbahn ist nicht S-Bahn-tauglich und müsste entsprechend ausgebaut werden. Der Investitionsbedarf wäre beträchtlich. Genauere Untersuchungen bestehen nicht.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Varianten liegen darin, dass sich die 4. Teilergänzungen an betrieblich zweckmässigen Abläufen, an den laufenden oder geplanten Bauprojekten (DML, HGV, ZEB) und an der Wirtschaftlichkeit orientieren. Auf diese Faktoren kann der in der Initiative vorgeschriebene feste Umsetzungszeitpunkt kaum oder nur beschränkt Rücksicht nehmen. Laut SBB wären für die Einhaltung dieses Zeitpunkts auf gewissen Strecken zudem zwingend bauliche Massnahmen notwendig. Diese kurzfristigen Investitionen wären mehrheitlich längerfristig nicht sinnvoll nutzbar, weil sie auf das Gesamtkonzept der 4. Teilergänzungen nicht abgestimmt wären. Damit würden für eine kurze Übergangsfrist von drei bis sieben Jahren rund 55 Mio. Franken am falschen Ort investiert. Ausserdem könnten verschiedene Bauten innerhalb der geforderten rund zwei bis drei Jahre voraussichtlich nicht umgesetzt werden, weil Planung, Projektierung, Baubewilligungen und Umsetzung in der Regel deutlich länger dauern.

#### **4. Rechtliche Gesichtspunkte**

Gemäss geltendem § 18 Abs. 1 PVG gewährleistet der ZVV eine Grundversorgung. Darüber hinaus werden bei entsprechender Nachfrage Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien eingeführt. Die Einzelheiten werden in einer Verordnung geregelt, die der Genehmigung des Kantonsrates bedarf.

Die darauf abgestützte Angebotsverordnung unterscheidet drei Angebotsbereiche. Sie sieht für den Bereich der Grundversorgung bei genügender Nachfrage einen Stundentakt vor. Bei mangelnder Nachfrage in den Normal- und Nebenverkehrszeiten können einzelne Kurse entfallen. Ausserdem ist zu prüfen, ob eine andere Bedienungsform verkehrlich und wirtschaftlich geeignet ist. Bei grosser Nachfrage können Taktverdichtungen vorgenommen werden.

Die Angebotsverordnung regelt darüber hinaus auch die Grundsätze der Erschliessung (notwendige Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner bzw. Arbeitsplätze; Distanz zur Haltestelle) und der Netzgestaltung. Sie legt die Betriebszeiten fest (6–24 Uhr; Möglichkeit der

Verlängerung/Verkürzung) und die Gliederung der Betriebszeiten in Spitzen-, Normal- und Nebenverkehrszeiten mit der Möglichkeit der Ausdünnung des Taktes ausserhalb der Spitzenverkehrszeiten (u. a. frühmorgens und abends sowie teilweise an Samstagen und Sonntagen).

Die Initiative verlangt auf Gesetzesstufe einen neuen § 18 Abs. 3 PVG, wonach die Grundversorgung auf dem regionalen Bahnnetz mindestens ein halbstündliches Angebot im Bahnbetrieb für alle im kantonalen Richtplan Verkehr aufgeführten Stationen und Haltestellen umfasst. Weil das Gesetz der Verordnung vorgeht, müsste die Angebotsverordnung für das S-Bahn-Netz den neuen Gesetzesbestimmungen angepasst und in weiten Teilen überarbeitet werden. Die Grundversorgung auf dem Bahnnetz wäre nicht mehr an eine genügende Nachfrage gekoppelt. Der Halbstundentakt müsste auf dem gesamten S-Bahn-Netz während der ganzen Betriebszeit (6–24 Uhr) durchgehend jeden Tag, einschliesslich Samstag und Sonntag, angeboten werden. Eine Ausdünnung wäre nicht mehr möglich. Die Anbindung an den Richtplaneintrag würde zudem bedeuten, dass die Mindestanforderungen an die Erschliessungswürdigkeit einer S-Bahn-Station nicht gelten würden (mindestens 300 Einwohnerinnen und Einwohner, Arbeits- oder Ausbildungsplätze im Umkreis von 750 Metern; § 4 Angebotsverordnung).

Auch wenn § 18 Abs. 3 PVG sehr weit und so ausgelegt würde, dass die Einzelheiten der Angebotsverordnung auf den Halbstundentakt der S-Bahn sinngemäss anwendbar wären, würden erhebliche Konflikte entstehen. Zum einen würden die Mindestanforderungen an die Erschliessungswürdigkeit einer S-Bahn-Station weiterhin nicht gelten (§ 4 Angebotsverordnung). Der Richtplaneintrag würde genügen. Zum andern würde zwar Spielraum bezüglich der Betriebszeiten geschaffen, aber auch bezüglich der Anforderungen an die Betriebsform (Bahn oder Bus) und an die Nachfrage. Bezüglich Betriebsform geht aber aus der Initiative eindeutig hervor, dass nur eine Bahnbedienung in Frage kommt, unabhängig davon, ob sie verkehrlich oder wirtschaftlich sinnvoll ist. Auch hinsichtlich der Nachfrage soll die halbstündliche Bedienung offenbar keine Einschränkung erhalten, weil sonst die Initiative unnötig wäre: Bei entsprechender Nachfrage kann der Halbstundentakt schon heute eingeführt werden. Dies ist in der Praxis auch der Fall. Heute wird mit wenigen Ausnahmen auf dem gesamten S-Bahn-Netz im Kanton Zürich der Halb- oder Viertelstundentakt angeboten. Dieses Fahrplanangebot widerspiegelt die gegenwärtige oder die in absehbarer Zeit zu erwartende Nachfrage, allerdings in Abhängigkeit der Fahrplantrassees, die zur Verfügung stehen.

## 5. Folgerungen

Die Anliegen der Volksinitiative sind weitgehend berechtigt und sollen, soweit sie nicht schon erfüllt sind, mit den 4. Teilergänzungen der S-Bahn beinahe vollumfänglich umgesetzt werden. Mit Abschluss der 4. Teilergänzungen werden 173 der bestehenden 176 Stationen im Halbstundentakt erschlossen sein. Die 4. Teilergänzungen der S-Bahn runden das Projekt Durchmesserlinie zu einem sorgfältig abgestimmten Gesamtkonzept ab. Angebotsausbauten und Investitionen in Infrastrukturerweiterungen wurden unter den Gesichtspunkten der vorausgesagten Nachfrageentwicklung und der Wirtschaftlichkeit evaluiert und optimiert. Sie sind zudem mit den nationalen Ausbaukonzepten abgestimmt. Die rasche Umsetzung der Volksinitiative würde demgegenüber auf den betroffenen Streckenabschnitten Investitionen auslösen, die mehrheitlich schon nach wenigen Jahren abgeschlossen werden müssten. Die möglichen Angebotskonzepte würden zudem oft keine optimierte betriebliche Abwicklung erlauben und teilweise durchgehende Transportketten verhindern, die für den Erfolg des öffentlichen Verkehrs sehr wichtig sind. Die verlangte, rasche zeitliche Umsetzung wäre im Fall von notwendigen Infrastrukturausbauten teilweise nicht machbar. Die für die bauliche Umsetzung notwendigen Mittel für Planung und Projektierung sind bereits heute stark begrenzt und müssten bei hohem zeitlichem Umsetzungsdruck von anderen Projekten abgezogen werden. Zeitliche Verzögerungen bei der Verwirklichung der 4. Teilergänzungen wären absehbar.

In formeller Hinsicht ist die von der Initiative angestrebte Gesetzesänderung nicht stufengerecht. Die Festlegung der Anliegen der Initiative auf Gesetzesstufe würde das heutige, gut abgestimmte System zwischen PVG und den dazugehörigen Verordnungen durchbrechen.

Unter diesen Umständen ist es sachgerechter, den Halbstundentakt auf dem S-Bahn-Netz stufengerecht in der Angebotsverordnung zu verankern. Durch eine geeignete Ausgestaltung der entsprechenden Bestimmungen können die Auslegungsschwierigkeiten beseitigt werden. Grundlage für die Änderung der Angebotsverordnung sind die 4. Teilergänzungen der S-Bahn. Diese Lösung lässt die Möglichkeit offen, eine zeitlich sinnvolle Staffelung vorzunehmen und Stationen, deren halbstündliche Bedienung nicht sinnvoll ist, von der grundsätzlichen Regelung auszunehmen. Konkret soll der Halbstundentakt für die S-Bahn als Grundsatz in der Angebotsverordnung verankert werden, wobei in einer Übergangsbestimmung Ausnahmen und Übergangsfristen vorzusehen sind.

In der Übergangsbestimmung sollen jene Stationen aufgezählt werden, deren Bedienung mit dem Halbstundentakt vorgesehen ist, deren Verwirklichung aber von anderen Ausbauten abhängt. Es handelt sich um die Stationen Niederglatt (etwa 2015) und verschiedene Stationen in der Umgebung von Winterthur (Strecken Tösstal sowie Winterthur–Stein am Rhein), deren Einführung in zeitlicher und finanzieller Hinsicht vom ZEB-Gesetz abhängt (etwa 2018). Voraussetzung sind abgeschlossene Kostenteilerverhandlungen mit Bund, SBB und den Nachbarkantonen und die Sicherstellung der Finanzierung durch Bund und Kantone. Die Übergangsbestimmung umfasst auch jene Stationen, bei denen kein Halbstundentakt eingeführt wird, insbesondere Sihlwald, Sihlbrugg, Zweidlen und die Strecke Hinwil–Bauma.

## 6. Weiteres Vorgehen

Die Änderung der Angebotsverordnung stellt inhaltlich eine Alternative zur Initiative dar. Grundsätzlich soll der Halbstundentakt – wie in der Initiative beantragt – eingeführt werden, doch soll dies teilweise etwas später geschehen und in räumlicher Hinsicht sind einige wenige Ausnahmen vorgesehen. Da diese inhaltliche Alternative nicht auf Gesetzesstufe, sondern auf Verordnungsstufe verankert werden soll, stellt sie einen indirekten Gegenvorschlag dar. Solche indirekten Gegenvorschläge sind grundsätzlich zulässig, sofern sie die Chancengleichheit der Initiative und die Abstimmungs-freiheit der Stimmberechtigten nicht beeinträchtigen. Wenn eine Gesetzesinitiative einen Gegenstand betrifft, der besser in einer Verordnung geregelt wird, kann den Stimmberechtigten eine entsprechende Verordnung in Aussicht gestellt werden (vgl. zum Ganzen: Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 16 N 888 ff. und § 33 N. 2167 ff.).

Die vorliegende Volksinitiative verlangt eine Gesetzesänderung; Von der Systematik her sind die Begehren jedoch in der Angebotsverordnung umzusetzen. Der Regierungsrat beschloss eine solche Verordnungsänderung im Sinne der vorstehenden Erwägungen. Die Änderung muss vom Kantonsrat genehmigt werden (§ 18 Abs. 1 PVG).

Der Antrag für diese Genehmigung wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem vorliegenden Bericht und Antrag zur Initiative unterbreitet. Damit soll der Kantonsrat Gelegenheit erhalten, gleichzeitig über die Initiative und den indirekten Gegenvorschlag (Änderung der Angebotsverordnung) zu beraten. Dabei ist darauf zu achten, dass der Beschluss über die Genehmigung zu einem Zeitpunkt gefällt wird, der die Chancengleichheit der Initiative und die Abstimmungs-freiheit der

Stimmberechtigten nicht beeinträchtigt. Dies ist der Fall, wenn der Kantonsrat den Beschluss so frühzeitig vor Ansetzung des Abstimmungstermins fällt, dass das Initiativkomitee in Anbetracht der geänderten Angebotsverordnung die Initiative noch zurückziehen kann.

Da mit dem indirekten Gegenvorschlag die Anliegen der Initiative weitestgehend erfüllt sind, ist die Initiative abzulehnen.

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

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Halbstündliche S-Bahn für Alle; Für eine halbstündliche Bedienung aller S-Bahnstrecken des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Kanton Zürich» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi