

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2017

5410

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Stoppt die Limmattalbahn – ab Schlieren»
(Verzicht auf die zweite Etappe)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2017,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Stoppt die Limmattalbahn – ab Schlieren» (Verzicht auf die zweite Etappe) 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 das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die dazugehörige Verordnung (VPR) in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

Auf den Bau der zweiten Etappe der Limmattalbahn, gemäss Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung von Staatsbeiträgen für den Bau der Limmattalbahn sowie für ergänzende Massnahmen am Strassennetz (vom 30. März 2015), zwischen Schlieren Geissweid und Killwangen-Spreitenbach (AG), wird seitens Kanton Zürich verzichtet. Der Staatsbeitrag wird aufgehoben.

Begründung

Der von der Vorlage Limmattalbahn (LTB) betroffene Bezirk Dietikon hat in der Volksabstimmung vom 22. November 2015 das kantonale Bauvorhaben deutlich abgelehnt. Gemäss Aussage des Regierungsrates Ernst Stocker (SVP) werde man nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung bauen. Da weder Regierungsrat noch Limmattalbahn AG das geplante Vorhaben einzustellen gedenken, ist diese Volksinitiative zur Umsetzung des im Bezirk Dietikon geäusserten Volkswillens nötig. Es ist absurd bei der heutigen Finanzlage des Kantons Zürich 382 Mio. Franken für ein unerwünschtes Strassenbahnvorhaben auszugeben und gleichzeitig einschneidende Sparmassnahmen für den ganzen Kanton zu planen. Der Kantonsrat konnte in seiner Sitzung vom 30. März 2015 über jede Etappe der Vorlage einzeln befinden. Diese Initiative verlangt den Verzicht auf die stark umstrittene und bekämpfte zweite Etappe ab Schlieren Geissweid.

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Weisung

A. Ziel der Initiative

Die vom Initiativkomitee in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Volksinitiative bezweckt den Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn zwischen Schlieren Geissweid und Killwangen-Spreitenbach. Dazu soll der entsprechende Staatsbeitrag des Kantons Zürich von 382 Mio. Franken, den der Kantonsrat am 30. März 2015 beschlossen und dem die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 22. November 2015 zugestimmt haben, aufgehoben werden.

B. Formelles

Am 26. Juli 2017 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsbblatt vom 3. Februar 2017 (ABI 2017-02-03) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Stoppt die Limmattalbahn – ab Schlieren» (Verzicht auf die zweite Etappe) bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 2. Oktober 2017 (ABI 2017-10-13) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Die Volksinitiative hat die Form der allgemeinen Anregung. Gestützt auf § 133 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat somit innert vier Monaten nach Einreichung der Volksinitiative Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die vorliegende Initiative wahrt die Einheit der Materie und ist nicht offensichtlich undurchführbar. Letzteres wäre allenfalls dann der Fall, wenn das mit der Initiative angefochtene Bauvorhaben bereits kurz vor der Vollendung stehen würde. Dies trifft jedoch vorliegend nicht zu.

Die Initiative richtet sich gegen einen dem Referendum unterstehenden Kantonsratsbeschluss, über den bereits eine Volksabstimmung durchgeführt worden ist. Die Initiative soll einen Teil des Entscheids, Dispositiv II des Beschlusses des Kantonsrates vom 30. März 2015, widerrufen. Die Zulässigkeit der (teilweisen) Aufhebung bzw. Änderung des Kantonsratsbeschlusses als Initiativgegenstand ergibt sich aus Art. 23 lit. c KV. Die Initiative zielt auf die teilweise Aufhebung eines Kantonsratsbeschlusses, die wiederum in der Form eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses erfolgen müsste. Dass sich die Initiative formal gegen den Kantonsratsbeschluss, im Ergebnis aber gegen einen Volksentscheid richtet, ändert daran nichts. Materiell besteht zwischen einem in einer Volksabstimmung bestätigten Entscheid des Kantonsrates und einem Entscheid, gegen den das Referendum nicht ergriffen worden ist, kein rechtlicher Unterschied. Die Initiative verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht.

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Somit ist die Initiative gültig.

C. Materielles

An der kantonalen Volksabstimmung vom 22. November 2015 haben die Stimmberechtigten im Kanton Zürich den Staatsbeiträgen für den Bau der Limmattalbahn und für ergänzende Massnahmen am Strassennetz mit 64,5% Ja-Stimmen zugestimmt. Sie haben damit ein überregionales Gesamtprojekt unterstützt, das die Siedlungsgebiete im Limmattal mit einer umfassenden Verkehrslösung wirkungsvoll vom Verkehr entlastet und die Lebens- und Umweltqualität dank einer nachhaltigen Raumentwicklung sichert und verbessert.

Zu diesem Gesamtprojekt gehört einerseits der Bau der Limmattalbahn auf der gesamten Strecke von Zürich Altstetten über die Kantonsgrenze hinweg bis nach Killwangen-Spreitenbach (AG). Andererseits gehören dazu auch Massnahmen am Strassennetz, die zu einer Verkehrsverlagerung aus den Siedlungsgebieten auf die übergeordneten Umfahrungsstrassen führen. Dieses Paket wird durch Neugestaltungen in den Zentren von Dietikon und Schlieren ergänzt, sodass nicht nur das gesamte Verkehrsnetz, sondern auch der öffentliche Raum und die Siedlungsgebiete im Limmattal aufgewertet werden. Für dieses Gesamtprojekt haben die Stimmberechtigten im Kanton Zürich einem Staatsbeitrag von insgesamt 647 Mio. Franken zugestimmt. Damit haben sie einer Lösung zugestimmt, die nicht nur der heutigen Generation dient, sondern auch auf eine Verbesserung der Lebensqualität der nächsten und übernächsten Generation abzielt. Vertiefte Informationen über das Gesamtprojekt Limmattalbahn können der Vorlage 5111 und der Abstimmungszeitung vom 22. November 2015 (Vorlage Limmattalbahn) entnommen werden.

Die vorliegende Initiative verhindert die zweite Etappe der Limmattalbahn und verunmöglicht auch eine generationen-, themen- und kantonsübergreifende Planung. Das verschärft zum einen die heutigen Herausforderungen, weil die Leistungsfähigkeit der Verkehrsträger im Limmattal mehr als nur an ihre Grenzen stösst. Das schafft zum anderen Probleme in der Zukunft, weil die fehlende Gesamtsicht in aller Regel zu unkoordinierten Notlösungen führen wird. Solche Lösungen sind erfahrungsgemäss wesentlich teurer und gleichzeitig weniger nutzbringend als vorausschauend geplante Gesamtprojekte.

Etappierung aufgrund Bundesbeteiligung

Im Jahr 2007 haben die Behörden aller Zürcher und Aargauer Gemeinden des Limmattals einschliesslich der Städte Baden, Dietikon, Schlieren und Zürich gemeinsam eine durchgehende Stadtbahn zur Lösung der anstehenden und künftigen Verkehrsprobleme gefordert. Die Kantone Aargau und Zürich haben diese Forderung aufgenommen und unter Beizug der Standortgemeinden und verschiedener Interessengruppen eine umfassende, verkehrsträger- und kantonsübergreifende Gesamtlösung ausgearbeitet. Die Limmattalbahn wurde dabei von Beginn weg als ein durchgehendes Projekt von Zürich Altstetten bis Killwangen-Spreitenbach geplant.

Das Vorhaben wird durch die Kantone Aargau und Zürich und unter Beteiligung des Bundes finanziert. Der Kanton Aargau hat seinen Anteil bewilligt. Der Bund übernimmt 35% (67 Mio. Franken) des Teilstücks Zürich Altstetten bis Schlieren Geissweid und für die Fertigstellung der Limmattalbahn bis Killwangen-Spreitenbach voraussichtlich 120 Mio. Franken.

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 30. März 2015 wurden der Limmattalbahn AG für den Bau des Teilstücks zwischen Zürich Altstetten und Schlieren Geissweid 128,3 Mio. Franken zulasten des Verkehrsfonds zugesichert (Dispositiv I). In diesem Betrag ist die Bundesbeteiligung berücksichtigt. Für den Bau der Fertigstellung der Limmattalbahn zwischen Schlieren Geissweid und Killwangen-Spreitenbach betrug die

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Zusicherung des Kantons Zürich 382,0 Mio. Franken, ebenfalls zulasten des Verkehrsfonds (Dispositiv II). Dieser Betrag dürfte sich durch die voraussichtliche Bundesfinanzierung von 120 Mio. Franken auf rund 262 Mio. Franken vermindern. Für Anpassungen am Strassennetz im Zusammenhang mit der Limmattalbahn wurde ein Rahmenkredit von höchstens 136,3 Mio. Franken zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8400, Tiefbauamt, bewilligt (Dispositiv III).

Die Aufteilung des Kreditbeschlusses für die Limmattalbahn in zwei Dispositiven hatte nie eine projektbedingte, sachliche Ursache. Sie wurde lediglich vorgenommen, weil der Bund mit Blick auf die verfügbaren Bundesmittel eine zeitliche Aufteilung verlangt hatte: Die Bundesmittel der 2. Generation der Agglomerationsprogramme hätten nicht für die Mitfinanzierung der gesamten Limmattalbahn ausgereicht. Deshalb muss ein Teil aus den Mitteln der Agglomerationsprogramme der 3. Generation fliessen, die erst ab 2019 zur Verfügung stehen. Die Aufteilung des kantonalen Kreditbeschlusses wurde somit wegen der Bundesfinanzierung vorgenommen. Die Festlegung der Etappen wurde an praktischen Kriterien ausgerichtet. Dabei wurde Wert darauf gelegt, dass das erste Teilstück schon nach seinem Abschluss funktionstüchtig ist, während der Rest der Strecke noch gebaut wird. Ein Verzicht auf die Fertigstellung von Schlieren Geissweid nach Killwangen-Spreitenbach oder auf die ergänzenden Strassenmassnahmen war nie eine Option.

Gemeindebehörden stehen zum Gesamtprojekt Limmattalbahn

Die Zusage zur Limmattalbahn wurde von den Behörden aller Standortgemeinden im Jahr 2015 in Form eines Manifests wiederholt. Auch im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative bekennen sich alle Stadt- bzw. Gemeindevorstände der Städte Dietikon und Schlieren sowie der Gemeinden Aesch, Birmensdorf, Geroldswil, Oberengstringen, Oetwil an der Limmat, Uitikon, Unterengstringen, Urdorf und Weiningen sowie der Aargauer Gemeinden Bergdietikon und Spreitenbach weiterhin uneingeschränkt zur Limmattalbahn (Schreiben der Konferenz der Gemeinde- und Stadtpräsidentinnen und -präsidenten des Bezirkes Dietikon vom 30. Oktober 2017). Auch die Standortförderung Limmattal spricht sich für die Limmattalbahn aus.

Folgen eines Verzichts auf die Fertigstellung der Limmattalbahn

Der Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn ab Schlieren Geissweid nach Killwangen-Spreitenbach würde sich nicht nur auf das gesamte Limmattal, sondern auch auf die Kantone Zürich und Aargau auswirken, weil eine wirkungsvolle Verkehrsversorgung in den kommenden Jahren nicht mehr sichergestellt werden könnte. Da die Limmattalbahn ausserdem nicht nur ein reines Verkehrsprojekt, sondern auch ein Siedlungsentwicklungsprojekt ist, beruhen auch die Entwicklungskonzepte der Kantone Zürich und Aargau sowie der Limmattaler Standortgemeinden auf der Limmattalbahn und den Strassenanpassungen als Gesamtheit. Ein Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn nach Killwangen-Spreitenbach würde all diese Entwicklungskonzepte zu Fall bringen und die Vorinvestitionen hinfällig machen.

Die Limmattalbahn stellt mit einem 15-Minuten-Takt bestmögliche Anschlüsse an die S-Bahn an den Bahnhöfen Zürich Altstetten, Schlieren, Dietikon und Killwangen-Spreitenbach her. Der hohe Eigenstrassenanteil von 92% erlaubt einen schnellen, zuverlässigen und auch in Spitzenzeiten pünktlichen Betrieb. Die Limmattalbahn ist aber nicht nur ein Zubringer zur S-Bahn, sondern auch ein zentrales Bindeglied zwischen den Gemeinden im Limmattal selbst. Sie wird die Region von innen stärken, und die beabsichtigte Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr wird das ganze Gebiet von Teilen des MIV entlasten. Zusammen mit der angestrebten Verkehrsumlagerung aus den dicht besiedelten Ortszentren auf die überregionale Strassenachse kann der Verkehr in Zukunft zudem verflüssigt werden. Diese Wirkung kann allerdings nur erzielt werden, wenn die Fortsetzung von Schlieren Geissweid bis

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Killwangen-Spreitenbach ebenfalls gebaut wird. Bei einem Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn würde dagegen ein hochwertiger Feinverteiler im Limmattal fehlen, was die Qualität des öV im Limmattal wegen der grossen Stauanfälligkeit der Buslinien, die ihre Fahrbahn mit dem MIV teilen müssen, zunehmend verschlechtern würde.

Ein Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn würde auch die Wirksamkeit des ersten Abschnitts empfindlich schmälern. Die erste Teilstrecke zwischen Farbhof Zürich und Zentrum Schlieren würde lediglich einen lokalen Nutzen für das Siedlungsgebiet im unmittelbaren Umfeld der verlängerten Tramlinie 2 bringen und hätte keine Auswirkungen auf das Limmattal als Region.

Der Stadtrat Schlieren hat mit Schreiben vom 25. Oktober 2017 unter anderem festgehalten, dass die Stadt Schlieren den Geissweidplatz für eine blosser Verlängerung der Tramlinie 2 nicht hergegeben hätte. Bei einem Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn würde der MIV in Schlieren erheblich zunehmen, der Stadtteil Schlieren West würde vom öffentlichen Verkehr weitgehend abgetrennt und Teile des Stadtentwicklungskonzepts würden teilweise obsolet. Auch der Stadtrat Dietikon hat mit Schreiben vom 30. Oktober 2017 aufgezeigt, welche negativen Auswirkungen ein Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn hätte. So seien beispielsweise die Planungen der Stadt Dietikon im Niderfeld bereits weit fortgeschritten. Damit das Gebiet entwickelt werden könne, sei die Verkehrserschliessung durch die Limmattalbahn eine unabdingbare Voraussetzung. Auch sei Dietikon auf die durchgehende Limmattalbahn und die ergänzenden strassenseitigen Massnahmen angewiesen, um ihre grossen Verkehrsprobleme im Zentrum zu lösen. Auch der Gemeinderat Urdorf hat dargelegt, dass die Limmattalbahn die Grundlage für zahlreiche kommunale, regionale und kantonale Entwicklungsprojekte sei und dass das Limmattaler Verkehrssystem ohne Limmattalbahn und deren flankierende Massnahmen vor dem Zusammenbruch stehe.

Finanzielle Auswirkungen eines Verzichts

Anfang September 2017 wurden die Bauarbeiten für den Streckenabschnitt Zürich Altstetten (Farbhof) – Schlieren Geissweid begonnen. Aus heutiger Sicht kann dieser Abschnitt innerhalb des bewilligten Kostenrahmens ausgeführt und planmässig ab August 2019 in Betrieb genommen werden. Aufseiten des Kantons Zürich hat der Regierungsrat den entsprechenden Staatsbeitrag von 128,3 Mio. Franken freigegeben (RRB Nr. 961/2016). Der Bund, der Kanton Zürich und die Limmattalbahn AG haben die Finanzierung der Bauarbeiten in einer entsprechenden Vereinbarung geregelt. Der spätere Bau des Streckenabschnitts ab Bahnhof Zürich Altstetten bis Farbhof ist vertraglich mit dem Bund geregelt. Er erfolgt koordiniert mit der Fertigstellung der Limmattalbahn von Schlieren Geissweid nach Killwangen-Spreitenbach, die unmittelbar anschliessend an den Bau des Teilstücks Zürich Altstetten nach Schlieren Geissweid begonnen wird, sodass die Limmattalbahn Ende 2022 in Betrieb genommen wird. Diese Vorgabe der beiden Kantone Zürich und Aargau erfordert die unterbruchsfreie Fortsetzung der Planungen. Der Regierungsrat hat deshalb die finanziellen Mittel für die weitere Planung für die Fertigstellung der Limmattalbahn bewilligt (RRB Nr. 961/2016). Auch der Kanton Aargau hat die von ihm bis zum Baubeginn einzubringenden Planungsmittel bewilligt. Im Falle eines Verzichts auf die Fertigstellung der Limmattalbahn müssten der Kanton Zürich die Planungsleistungen von 30–35 Mio. Franken und der Kanton Aargau von 10–15 Mio. Franken ohne Gegenwert abschreiben.

Zusammenfassung

Die Limmattalbahn ist zusammen mit ihren strassenseitigen Ergänzungen ein Gesamtprojekt, das neben den verkehrlichen Gesichtspunkten auch Einfluss auf die künftige Gestaltung dieses wichtigen Lebens-

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

und Wirtschaftsraums hat. Sie ist ein mit der künftigen Siedlungsentwicklung abgestimmtes Verkehrsprojekt. Die volle Wirkung entfaltet das Projekt nur dann, wenn sämtliche Massnahmen umgesetzt werden. Die Stimmberechtigten haben sich am 22. November 2015 deutlich für das Gesamtprojekt ausgesprochen.

Die Limmattalbahn ist in ihrer Gesamtheit nicht nur ein Bauwerk für die heutige Generation. Sie stellt vielmehr eine Investition in die Lebensqualität der nächsten und übernächsten Generation dar. Die verkehrliche Situation im Limmattal ist heute bereits prekär. Der Verzicht auf die Fertigstellung der gesamten geplanten Strecke der Limmattalbahn bis Killwangen-Spreitenbach wäre ein Entscheid mit Auswirkungen auf die Bevölkerung des Limmattals und auch auf die übrige Bevölkerung der Kantone Zürich und Aargau. Die volkswirtschaftlichen Schäden durch steigende Staustunden und der Verlust von Standortattraktivität könnten auch nicht durch anderweitige, allenfalls kurzfristig geplante Massnahmen verhindert werden. Durch einen Verzicht auf die Fertigstellung der Limmattalbahn ändert sich nichts an der heutigen verkehrlichen Situation im Limmattal. Im Gegenteil würde die heutige Situation verschärft und es würden zusätzliche Probleme geschaffen.

Das Gesamtprojekt ist terminlich und kostenmässig auf Kurs und die Limmattalbahn kann Ende 2019 bzw. 2022 in Betrieb gehen. Im Falle eines Verzichts auf die Fertigstellung der Limmattalbahn müssten der Kanton Zürich zudem Planungsleistungen von 30–35 Mio. Franken ohne Gegenwert abschreiben.

Der Regierungsrat verzichtet aufgrund der Notwendigkeit der Limmattalbahn auf einen Gegenvorschlag, da nur diese zusammen mit der Verkehrsverlagerung auf die nördliche Seite der Limmat die erwünschten verkehrlichen Verbesserungen und Zukunftsperspektiven im Limmattal bringt.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat gestützt auf diese Erwägungen, die Volksinitiative «Stoppt die Limmattalbahn – ab Schlieren» (Verzicht auf die zweite Etappe) ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Markus Kägi

Der Staatsschreiber:

Beat Husi