

Sitzung vom 16. März 2016

241. Postulat (U-Bahn für den Grossraum Zürich)

Kantonsrat Thomas Wirth, Hombrechtikon, Kantonsrätin Barbara Schaffner, Otelfingen, und Kantonsrat Andreas Hauri, Zürich, haben am 7. Dezember 2015 folgendes Postulat eingereicht:

- Der Regierungsrat wird aufgefordert, in einem Bericht darzulegen,
- a) welchen Beitrag langfristig (2030 bis 2050) eine U-Bahn in der Stadt Zürich und den angrenzenden Gemeinden zu leisten vermag. Dies als Mittelverteiler und für Tangentialverbindungen zu den raumplanerischen Zielen der Siedlungsentwicklung nach innen und Konzentration des Bevölkerungswachstums auf die zentralen, gut erschlossenen Gebiete,
 - b) welche bestehenden Infrastrukturen sinnvoll in ein U-Bahn-Netz integriert werden können,
 - c) in welcher Form sich der Bund über FABI oder ein Agglomerationsprogramm an den Kosten beteiligen würde und
 - d) welchen Investitionskostenbeitrag die kantonale Umsetzung der Mehrwertabschöpfung gemäss RPG Art. 5 zu einem Mittelverteiler leisten kann.

Begründung:

Gemäss Richtplan sollen 80% des zukünftigen Bevölkerungswachstums in den gut erschlossenen und zentralen Gebieten des Kantons Zürich anfallen, dies hauptsächlich durch Innenentwicklung. Das bedeutet, dass die Stadt Zürich und deren angrenzende Gebiete im Limmattal, Glatttal und Zürichsee besonders gefordert sein werden, dieses zusätzliche Wachstum aufzunehmen. Aufgrund von verschiedenen Gebietsplanungen, wie z. B. Hochschulgebiet Zürich, Lengg und Airport, sind zusätzlich höhere Nutzungsdichten bezüglich Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu erwarten.

Sowohl die Innenentwicklung selbst als auch die spezifischen Gebietsplanungen werden zu einer massiv höheren Nutzungsdichte führen, was einen direkten Einfluss auf die Verkehrsströme haben wird. Dementsprechend steht jeder Person für ihre individuelle Mobilität weniger Raum zur Verfügung. Gleichzeitig werden auch die Anforderungen der Bewohner und Bewohnerinnen, der Auszubildenden und der Arbeitskräfte an den Strassenraum bezüglich Freiraum und Aufenthaltsqualität steigen.

Dieses Bedürfnis macht die Entwicklung zu einer raumschonenden Mobilität notwendig, wobei bekanntermassen Fussgänger und Fussgängerinnen sowie Passagiere des öffentlichen Verkehrs am wenigsten Raum beanspruchen.

Heute wird im Grossraum Zürich die bestehende Mobilität neben dem MIV hauptsächlich mit dem öffentlichen Verkehr abgewickelt. Als Grobverteiler dient dabei die S-Bahn, als Feinverteiler Tram und Bus. Die Glattalbahn und zukünftig auch die Limmattalbahn fungieren an der urbanen Stadtgrenze als Mittelverteiler. Im restlichen Gebiet des Grossraums Zürich fehlt diese Mittelverteilerstufe gänzlich. An den zentralen Umsteigeknoten, wie zum Beispiel am Hauptbahnhof Zürich, bewegen sich die heutigen Transportsysteme an ihren Kapazitätsgrenzen. Kapazitätssteigerungen des Schienenverkehrs durch längere Fahrzeuge und Taktverdichtungen sind nur sehr beschränkt möglich und entfalten Ihre Wirkung lediglich entlang den bereits bestehenden Bahntrassen. Alleine mit der Förderung des Velo- und Fussverkehrs ist das wachsende Mobilitätsbedürfnis im Grossraum Zürich nicht zu bewältigen. Vielmehr muss der zu erwartende Mehrverkehr mit einer U-Bahn als Mittelverteiler bewältigt werden. Dies würde auch die bestehenden Verkehrssysteme entlasten und zudem einen Beitrag zur Aufwertung des Strassenraumes leisten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Thomas Wirth, Hombrechtikon, Barbara Schaffner, Otelfingen, und Andreas Hauri, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Die U-Bahn ist das öffentliche Verkehrsmittel mit der höchsten Leistungsfähigkeit und den höchsten Fahrgastzahlen, was ein entsprechend hohes Potenzial an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitsplätzen bedingt. Aus diesem Grund kommt dieses System vor allem in Grossstädten zur Anwendung. In Deutschland verfügen lediglich vier Städte über eine U-Bahn. Es handelt sich dabei um die drei grössten Städte Berlin (3,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner), Hamburg (1,8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner) und München (1,4 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner). Von den weiteren elf Grossstädten mit über 500 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wie Köln, Düsseldorf oder Frankfurt am Main verfügt nur Nürnberg über eine U-Bahn mit einem allerdings deutlich kleineren Netz.

Der Betrieb einer U-Bahn erfolgt auf einem unabhängigen Bahnkörper mit Zugsicherung. Grosse Abschnitte der U-Bahnen liegen in Tunnels oder auf Brücken. In Aussenbereichen gibt es auch abgetrennte ebenerdige Streckenabschnitte. Infolge des hohen Tunnelanteils mit den entsprechenden unterirdischen Haltestellen und Zugängen sind die Investitionskosten ausserordentlich hoch. Bei der geplanten Verlängerung der Linie U5 in München wird von Kilometerkosten von rund 150 Mio. Euro ausgegangen. Nicht berücksichtigt sind dabei die Investitionen für Abstell- und Unterhaltsanlagen.

Aufgrund der hohen Bau-, aber auch Betriebs- und Unterhaltskosten haben die meisten grösseren Städte Deutschlands ihre Stadtbahnssysteme entwickelt und weiterentwickelt, zumal die sehr grosse Leistungsfähigkeit der U-Bahn-Systeme nicht benötigt wird. Diese Überlegungen gelten auch für Zürich. Das System des öffentlichen Verkehrs wurde über Jahrzehnte stetig ausgebaut und verfeinert. Eine zentrale Rolle spielt dabei der Ausbau des Bahnangebots. Mit der Inbetriebnahme der Zürcher S-Bahn wurde 1990 das Bahnnetz wegweisend ergänzt. Der damals gebaute Bahnhof Museumstrasse im Zürcher Hauptbahnhof und die Verbindung via Hirschengraben-tunnel nach Zürich Stadelhofen und weiter via Zürichberg-tunnel nach Stettbach und Winterthur sowie ins Glattal und Oberland stellten erste wichtige Netzergänzungen mit überregionaler Ausstrahlung, aber auch mit lokalem Nutzen für die Stadt Zürich dar. Die Leistungsfähigkeit des Netzes wurde in den darauffolgenden 25 Jahren durch mehrere Teilergänzungen und nationale Ausbauten laufend verbessert. Mit der Inbetriebnahme der Durchmesserlinie wurde ein weiterer Meilenstein in der Weiterentwicklung des Bahnnetzes verwirklicht.

Das bestehende Bahnnetz stellt bereits heute die wichtigsten Direktverbindungen zwischen den Subzentren der Stadt Zürich her. Auch die Wohn- und Arbeitsplatzgebiete der Agglomeration, der Flughafen sowie die grösseren Städte im Umkreis der Stadt Zürich sind gut erschlossen. Nur wenige Gebiete in der Stadt Zürich mit grösserem Potenzial sind nicht direkt an das Bahnnetz angeschlossen. Diese Gebiete können aber aus der näheren Agglomeration ohne Weiteres durch Umsteigen auf das Tram- und Busnetz erreicht werden. Mit dem Tram Zürich-West wurde das dichte Tramnetz der Stadt Zürich 2011 um ein wichtiges Element ergänzt. Für die Tramverbindung Hardbrücke wurden die Bauarbeiten 2015 aufgenommen und die Neubaustrecke soll auf den Fahrplanwechsel vom Dezember 2017 in Betrieb genommen werden. Auch die Planungen für die nächsten Ergänzungen wurden mit der Tramverbindung nach Zürich Affoltern und mit dem Rosengartentram bereits aufgenommen. Das Netz

des öffentlichen Verkehrs in der Stadt Zürich wird durch die zahlreichen Buslinien vervollständigt. Ein Bus ist nicht nur ein leistungsfähiges Transportmittel, das dem Potenzial entsprechend angepasst werden kann (vom Standardbus bis zu Linien mit Doppelgelenkbussen und verschiedenen Takten), mit dem Bus können auch weniger dicht bebaute Gebiete in der Stadt sinnvoll erschlossen werden. Die verhältnismässig kurzen Haltestellenabstände des städtischen Feinverteilers im Bereich von 400 m wirken sich zwar etwas verlangsamend auf die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit aus, stellen andererseits aber eine gute Erreichbarkeit sicher. Bei einer U-Bahn würden die grösseren Haltestellenabstände von rund 800 m bis 1000 m zwar eine höhere Reisegeschwindigkeit als beim Tram ermöglichen, doch wäre zusätzlich weiterhin ein gut abgestimmtes Feinverteilernetz erforderlich.

Auch die angrenzenden Gemeinden werden durch die S-Bahn gut erschlossen. Im Glattal wurde dieses Angebot in den letzten Jahren durch die Glattalbahn (Linien 10 und 12) und die Verlängerung der Tramlinie 11 ergänzt. Die Limmattalbahn wird ebenfalls zu einer weiteren Angebotsverbesserung beitragen. Sowohl die Glattalbahn als auch die Limmattalbahn sind schnelle Feinverteiler, deren Leistungsfähigkeit auf die Siedlungsstruktur in diesen Gebieten optimal angepasst ist. Gute Verknüpfungen zum bestehenden S-Bahn-Netz ermöglichen zudem eine lückenlose Transportkette. Mit durchschnittlichen Haltestellenabständen von rund 500 m bis 600 m und weitgehendem Eigentrassee wird die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit gegenüber den innerstädtischen Tramlinien erhöht und erreicht Werte, die mit deutschen Stadtbahnssystemen vergleichbar sind.

Die S-Bahn-, Tram- und Busnetze sind in der Stadt Zürich organisch gewachsen und gut aufeinander abgestimmt. Dank des dichten Netzes sowie der kurzen Umsteigewege und kurzen Umsteigezeiten können viele Punkte in der Stadt mit einmal Umsteigen erreicht werden. Mit dem Projekt «S-Bahn 2G» wird seit über sechs Jahren an der Zukunft des Zürcher S-Bahn-Systems gearbeitet. Bei Projektstart wurden vorab mehrere Lösungsansätze geprüft, wie das Netz des öffentlichen Verkehrs auf die absehbare weitere Verdichtung in den städtischen Gebieten und damit auf eine weitere grössere Nachfragesteigerung angepasst werden könnte. Dabei wurden auch alternative Ansätze zur S-Bahn untersucht. Insgesamt wurde eine gezielte Erweiterung des bestehenden S-Bahn-Systems in Richtung eines urbaneren Hochleistungssystems als Bestvariante beurteilt. Der gewählte Ansatz einer Inneren S-Bahn, ergänzt durch Ex-

press S-Bahnen, führt zu einer Verdichtung des Fahrplans vor allem im Kernbereich. Damit werden in erster Linie die Verbindungen zwischen den ausgewiesenen Wachstumsgebieten in der näheren Agglomeration und der Stadt Zürich gestärkt und deren Kapazitäten weiter ausgebaut.

Aus Sicht des heutigen und künftigen Potenzials ist eine U-Bahn in der Stadt Zürich und in der nahen Agglomeration weder erforderlich noch sinnvoll. Die Leistungsfähigkeit des bestehenden Systems reicht aus und lässt sich mit dem Ansatz der «S-Bahn 2G» ab 2030 gezielt ausbauen. Eine U-Bahn wäre dagegen ein zusätzliches und neues System, das nicht nur unverhältnismässig hohe Kosten verursachen und Überkapazitäten schaffen, sondern auch die bestehenden Systeme konkurrenzieren und teilweise kannibalisieren würde, ohne dass diese Systeme spürbar zurückgefahren werden könnten. Bei den bestehenden S-Bahn-, Tram- und Busnetzen wären nur geringfügige Einsparungen durch Taktausdünnungen möglich, die zudem für Umsteigende oder die übrigen Fahrgäste nicht attraktiv wären. Ausserdem sind keine offensichtlichen Netzlücken erkennbar, die durch eine direkte U-Bahn-Strecke verbunden werden könnten. Die meisten Zentrumszonen sind bereits durch die S-Bahn direkt miteinander verbunden.

Hinsichtlich der Finanzierung einer U-Bahn für Zürich ist davon auszugehen, dass diese nicht über den mit FABI (Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur) geschaffenen Bahninfrastrukturfonds (BIF) erfolgen würde. Zum einen handelt es sich nicht um eine aus dem BIF finanzierte Grunderschliessung, weil diese bereits durch die S-Bahn abgedeckt ist. Zum anderen würde die U-Bahn aufgrund der Haltestellenabstände als nicht beitragsberechtigte Feinerschliessung eingestuft (Art. 22 Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur, KPFV; SR 742.120). Die Finanzierung einer U-Bahn hätte somit voraussichtlich im Rahmen eines Agglomerationsprogrammes aus dem Infrastrukturfonds oder ab 2027 aus dem vorgesehenen Nachfolgeprogramm Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) zu erfolgen. Nach den gültigen Regeln würde dies eine Teilfinanzierung in der Grössenordnung von zwei Dritteln durch den Kanton und zu einem Drittel durch den Bund bedeuten. Der Grossteil der Investition wäre demnach aus dem Verkehrsfonds des Kantons Zürich zu leisten. Voraussichtlich könnten auch keine bestehenden Infrastrukturen genutzt werden. Der zwischen Milchbuck und Schwammendingen ursprünglich für eine U-Bahn gebaute Tunnel dürfte weiterhin für den Trambetrieb erforderlich sein.

Insgesamt ist der Bau einer U-Bahn für Zürich aufgrund der Grösse der Stadt (einschliesslich näherer Agglomeration), aber auch aufgrund des bestehenden, leistungsfähigen Netzes und dessen künftiger Ausgestaltung nicht die geeignete Lösung, um das System des öffentlichen Verkehrs weiter zu verbessern. Der Bau wäre zudem mit sehr hohen Investitionskosten für Strecke, Haltestellen, Abstell- und Unterhaltsanlagen sowie erheblichen zusätzlichen Betriebskosten verbunden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 319/2015 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli