**Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 220/2026

Sitzung vom 23. September 2026

## 998. Anfrage (Rechtzeitige, stufengerechte Einflussnahme bei Infrastrukturprojekten des Kantons Zürich durch den Kantonsrat)

Kantonsrat Ulrich Pfister, Egg, und Mitunterzeichnende haben am 8. Juni 2026 folgende Anfrage eingereicht:

Mehrere Vorlagen wie bspw. die Vorlage 6031, Verlängerung der Glattalbahn (Flughafen bis Kloten Industrie), zeigten exemplarisch das Dilemma des Kantonsrates bei Kreditbewilligungen auf. Dem Kantonsrat wird ein Projekt vorgelegt, welches über Jahre projektiert und öffentlich aufgelegt wurde.

Bei der Beratung im Kantonsrat hat dieser lediglich die Möglichkeit, dem Projektkredit zuzustimmen oder ihn abzulehnen, ohne die Möglichkeit, allfällige Anpassungen zu verlangen. Würden Anpassungen vorgenommen, müssten sämtliche Verfahrensschritte der öffentlichen Auflagen wiederholt werden.

Mit der Ablehnung dieser Projekte ergeben sich grosse zeitliche Verzögerungen. Zusätzlich werden Projektierungskosten in teilweise zweistelligen Millionenbeträgen in den Sand gesetzt. Es besteht die Gefahr, dass vom Bund zugesicherte Beiträge aus dem Agglomerationsfonds verfallen. Mit der Möglichkeit der Einflussnahme des Kantonsrates bereits in einem frühen Stadium, mit auch nur einer ungenauen Kostenschätzung, können am Projekt Anpassungen ohne Kollateralschaden erfolgen.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Bauprojekte (Strassen, Velowege, Tramprojekte etc.) des Kantons durchlaufen verschiedene Planungsphasen von der Bedarfsabklärung über die Vorstudie, das Vorprojekt bis zum Bauprojekt. Wie genau können in den verschiedenen Planungsphasen die Kosten für das betroffene Projekt in prozentualen Abweichungen geschätzt/festgelegt werden?
2. Hat der Kantonsrat aus Sicht der Regierung heute in irgendeiner Form eine Einflussmöglichkeit auf diese Projekte? Wenn ja, wie, wenn nein, was müsste im Ablauf oder in den gesetzlichen Vorgaben geändert werden?
3. Wie ausgeführt, wird dem Kantonsrat ein fertiges Projekt mit einem Kostenrahmen vorgelegt. Änderungen sind nicht mehr möglich. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, den Kantonsrat in einer früheren

Phase mit allenfalls grösserer finanzieller Bandbreite in das Projekt einzubeziehen und dem Kantonsrat dadurch eine Möglichkeit der Einflussnahme zu geben? Wenn ja, wie, wenn nein, warum nicht?

4. In der KR-Anfrage 128/2024 (Bewilligungsprozedere öffentliche Bauten) wurde auf ein ähnliches Dilemma des Kantonsrats hingewiesen. In seiner Antwort verweist der Regierungsrat auf ein Modell im Kanton St. Gallen. Das Parlament beschliesst dort ohne Projektentwurf anhand einer Machbarkeitsstudie verbindlich über den Objektkredit, resp. ob und zu welchen Kosten ein Projekt umgesetzt werden soll. Hat der Regierungsrat Kenntnis von den Erfahrungen mit diesem System im Kanton St. Gallen? Wenn nein, ist er bereit, diese Erfahrungen im Kanton St. Gallen in Erfahrung zu bringen? Wenn nein, warum nicht?
5. Sieht der Regierungsrat für den Kanton Zürich ein ähnliches oder angepasstes Vorgehen, damit der Kantonsrat früher eingebunden werden könnte und allenfalls Anpassungen am Projekt ohne Kollateralschaden erfolgen könnten? Wenn nein, warum nicht?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ulrich Pfister, Egg, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Der stufengerechte Einbezug des Kantonsrates ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. Dieser Einbezug hat unter Beachtung der entsprechenden Rollen und Kompetenzen zu erfolgen. Gemäss Art. 50 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) übt der Kantonsrat die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt aus. Gemäss Art. 55 KV nimmt der Kantonsrat zu grundlegenden Plänen der staatlichen Tätigkeit Stellung und beschliesst über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung. Auch übt er die parlamentarische Kontrolle über Regierung und Verwaltung aus.

Der Regierungsrat ist in erster Linie die planende und vollziehende Behörde und hat gegenüber dem Kantonsrat ein Antragsrecht (vgl. Art. 60, 64 und 66 KV). Damit der Regierungsrat diese Aufgabe erfüllen und dem Kantonsrat beschlussreife Vorlagen für Vorhaben unterbreiten kann, gelten Planungs- und Projektierungskosten als gebundene Ausgaben.

Diese Aufgabenteilung widerspiegelt sich auch in den entsprechenden spezialgesetzlichen Vorgaben. So setzt gemäss § 32 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) der Kantonsrat den kantonalen Richtplan fest. Dieser ist das behördenverbindliche Steuerungsinstrument des

Kantons, um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politik- und Sachbereiche hinweg zu gewährleisten. Mit den regelmässigen Revisionen des kantonalen Richtplans steht dem Kantonsrat die Möglichkeit und die Kompetenz zu, sich zu einem frühen Zeitpunkt und in der Regel vor dem Vorliegen eines konkreten Bauprojekts zu den im Richtplan enthaltenen Vorhaben zu äussern.

Auch in den spezialgesetzlichen Regelungen ist der Einbezug des Kantonsrates festgelegt. So beschliesst der Kantonsrat gemäss § 28 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) mit dem Rahmenkredit über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots und damit auch zu einem frühen Zeitpunkt über die geplanten Ausbauten der Infrastrukturen, insbesondere von Tram- und Stadtbahnprojekten.

§ 8 des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1) sieht den Einbezug des Kantonsrates vor. Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat jährlich gleichzeitig mit dem Voranschlag Bericht über das Bauprogramm für Staatsstrassen der nächsten drei Jahre, das vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen wird. Auch durch die Gesetzgebung steuert der Kantonsrat die Projektausarbeitung. So machen beispielsweise die Kantonsverfassung (Art. 104 KV) und das Strassengesetz (§ 14 oder § 27a StrG) Vorgaben für die Projektierung von Strassenbauvorhaben.

Der Regierungsrat unterbreitete dem Kantonsrat mit der Vorlage 4674 entsprechend dem Auftrag aus dem Gesamtverkehrskonzept vom 13. September 2006 (RRB Nr. 1334/2006) und in Erfüllung des dringlichen Postulats KR-Nr. 160/2009 betreffend Zuständigkeit Hauptverkehrsstrassen den Vorschlag, die Aufgabenteilung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat an die Prozesse gemäss PVG anzugleichen. Demnach hätte der Kantonsrat in der Regel alle vier Jahre die Grundsätze der Weiterentwicklung, der Nutzung und der Finanzierung der Staatsstrassen sowie der Strassen mit überkommunaler Bedeutung festlegt. Sowohl die Vorlage 4674 als auch die in diesem Bezug gleichlautende parlamentarische Initiative KR-Nr. 323/2013 betreffend Änderung Strassengesetz wurden vom Kantonsrat jedoch abgelehnt.

Sodann trägt auch das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) dieser Gewaltentrennung Rechnung. So beschliesst der Regierungsrat gemäss Art. 68 Abs. 2 lit. c KV und § 36 lit. b CRG über gebundene Ausgaben im Rahmen des Budgets. Eine Ausgabe gilt unter anderem dann als gebunden, wenn sie die Planungs- und Projektierungskosten zur Vorbereitung eines Vorhabens betrifft (vgl. § 37 Abs. 2 lit. d CRG). Gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. a KV und § 36 lit. a CRG beschliesst der Kantonsrat durch Verpflichtungskredit über neue einmalige Aus-

gaben von mehr als 4 Mio. Franken, bei Tram- und Stadtbahnprojekten in Form von Staatsbeiträgen für die Projektierung und den Bau von Anlagen gemäss § 4 PVG zugunsten der ausführenden Verkehrsunternehmen bzw. Infrastrukturkonzessionäre und bei Strassenprojekten in Form von Verpflichtungskrediten.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass aus Sicht des Regierungsrates bereits heute ein regelmässiger und stufengerechter Einbezug des Kantonsrates stattfindet. Der Kantonsrat kann abschliessend über Vorhaben bestimmen, indem er Staatsbeiträge oder Verpflichtungskredite dafür genehmigt, ablehnt oder deren Höhe anpasst.

Zu Frage 1:

In frühen Planungsphasen sind die Kostenschätzungen naturgemäss weniger genau, da mit zunehmender Projektierungstiefe bessere Grundlagen für die Kostenermittlung vorliegen. Während der Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Projektierung ergeben sich unter Umständen neue Erkenntnisse oder Anforderungen, die in den vorangegangenen Planungsphasen noch nicht oder erst ansatzweise erkennbar waren. Die vorhandenen Lösungen sind dann mit den verschiedenen Fachstellen abgestimmt und die Ergebnisse im Projekt eingearbeitet. Dies kann zu wesentlichen Veränderungen gegenüber früheren Kostenständen führen. Frühe politische Vorgaben ändern an diesem Sachverhalt wenig.

Die Entwicklung eines Bauprojekts gliedert sich in die etablierten Phasen, wie sie der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) in seiner Ordnung für Leistungen und Honorare der Bauingenieurinnen und Bauingenieure (SIA 103) festgelegt hat. Dabei sind in diesem Zusammenhang die Phasen 2 (Vorstudien) und 3 (Projektierung) relevant. Die Projektierung wird dabei in die Phasen 31 (Vorprojekt), 32 (Bauprojekt) und 33 (Auflageprojekt/Bewilligungsverfahren) unterteilt.

Im Rahmen der Vorstudie bzw. Machbarkeitsstudie soll frühzeitig geklärt werden, ob und wie ein Vorhaben grundsätzlich realisierbar ist. Sie dient der Klärung von unterschiedlichen Varianten und der Wirtschaftlichkeit. Es wird angestrebt, im Rahmen der Machbarkeitsabklärungen grundsätzliche Entscheide herbeizuführen, damit die anschliessende Projektierung möglichst gut abgestützt werden kann.

Bei Tram- und Stadtbahnprojekten werden gemäss Angaben des Zürcher Verkehrsverbundes im Rahmen von Machbarkeitsstudien Grobkostenschätzungen der Investitionen mit einem Genauigkeitsgrad von ±25% oder ±30% erstellt. Die Abschätzung der betrieblichen Folgekosten erfolgt in dieser frühen Phase anhand von Richtwerten. Für Strassen- und Veloprojekte rechnet das Tiefbauamt in dieser Phase mit einer Kostengenauigkeit von ±50%.

Im Rahmen der Vorprojektierung werden die grundsätzlichen Entscheide zur Ausgestaltung des Vorhabens vorbereitet und getroffen. Die abgeschlossenen Vorprojekte umfasst eine Kostenschätzung mit einer Kostengenauigkeit von ±20% bis ±30%. Sie dienen als Grundlage für die Einreichung eines Vorhabens im Rahmen der Agglomerationsprogramme des Bundes sowie bei Tram- und Stadtbahnprojekten für die Beantragung der Infrastrukturkonzession.

Im Rahmen des Bauprojekts wird das Vorhaben technisch verfeinert und konkretisiert. Das abgeschlossene und genehmigte Bauprojekt dient bei Tram- und Stadtbahnprojekten als Grundlage für die Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs sowie für die Beantragung der Staatsbeiträge für die weitere Projektierung und Bauausführung gemäss § 4 PVG, bei Strassenprojekten zur Beantragung von Verpflichtungskrediten. Die Kosten werden für das Bauprojekt mit einer Kostengenauigkeit von ±10% bis ±15% ermittelt.

Zu Fragen 2 und 3:

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Kantonsrat bereits heute stufengerechte Einflussmöglichkeiten auf Infrastrukturprojekte hat; dies bei der Festsetzung des kantonalen Richtplans, beim Beschluss über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots im öffentlichen Verkehr und im Rahmen der jährlichen Kenntnisnahme des Bauprogramms Staatsstrassen sowie (abschliessend) beim Beschluss über Verpflichtungskredite für konkrete Vorhaben.

Im Fall von Verkehrsinfrastrukturen geben die im Richtplan eingetragenen Linienführungen bereits Anhaltspunkte zur Komplexität des Vorhabens und damit auch zu den zu erwartenden Kosten. Bei Strassenprojekten besteht zudem für alle Interessierten die Möglichkeit, im Rahmen der Mitwirkung nach Strassengesetz eine Stellungnahme einzureichen. Zudem besteht auch ein Austausch mit den kantonsrätlichen Kommissionen. So wird beispielsweise der jeweilige Stand von stark budgetrelevanten Wasserbauprojekten am jährlichen Austauschtermin zwischen der Subkommission der zuständigen Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt und der Geschäftsleitung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft vorgestellt.

Zu Fragen 4 und 5:

Die Anfrage KR-Nr. 128/2024 betreffend Bewilligungsprozedere öffentliche Bauten bezog sich ausschliesslich auf Hochbauten. So findet auch das erwähnte Modell aus dem Kanton St. Gallen ausschliesslich für Hochbauten Anwendungen. Die Rückfragen sowohl bei den für den Hochbau als auch für den Tiefbau im Kanton St. Gallen zuständigen Ämtern zeigte denn auch, dass für Tiefbauten dieses Modell als nicht geeignet angesehen wird und auch keine Anwendung findet.

Projekte im Strassenraum setzen in jeder Projektphase voraus, dass die verschiedenen, sich konkurrierenden Bedürfnisse stufengerecht abgewogen werden. Deshalb ist der Regierungsrat der Auffassung, dass ein Kreditantrag auf Stufe Vorstudie klar verfrüht wäre. Die erläuterte Stossrichtung einer «Umsetzung innerhalb eines vorgegebenen Kostenrahmens» auf der Grundlage einer Vorstudie würde deshalb darauf hinauslaufen, dass entweder sehr grosse Reservepositionen in den Kreditantrag aufgenommen oder entsprechende Zusatzkredite notwendig werden.

Mit den bestehenden Prozessen wird der Kantonsrat bei Infrastrukturprojekten frühzeitig eingebunden. Die geltenden Regelungen, Abläufe und Zuständigkeiten zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bzw. Verwaltung erachtet der Regierungsrat als rechtmässig und zielführend. Auf der Grundlage der oben ausgeführten Argumente sieht er keinen Anlass, diese anzupassen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
**Kathrin Arioli**