Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. November 2026

1192. Tram Affoltern (Staatsbeitrag für laufende Projektierungsleistungen, zusätzliche gebundene Ausgabe)

1. Ausgangslage

Auf der Grundlage der vom Kantonsrat am 15. Februar 2016 festgesetzten Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (ZVV-Strategie) für die Fahrplanjahre 2018–2021 (Vorlage 5213a) wurden 2018 die Projektierungen für das Tram Affoltern begonnen. Das Tramprojekt soll einen wichtigen Beitrag zur Abwicklung des zukünftigen Mehrverkehrs in Zürich Affoltern leisten. Die knapp vier Kilometer lange Neubaustrecke nach Affoltern ergänzt das städtische Tramnetz und schafft im Weiteren eine direkte Tramverbindung aus Affoltern ins Stadtzentrum und in die Innenstadt. Dadurch kann die stark ausgelastete Buslinie 32 (Strassenverkehrsamt – Bucheggplatz – Holzerhurd) der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) in diesem Abschnitt ersetzt werden.

Bis heute hat der Regierungsrat für das Tram Affoltern Projektierungsmittel von insgesamt Fr. 26 206 400 bewilligt. Verschiedene Umstände (vgl. Ziff. 3) haben nun dazu geführt, dass für die Weiterführung und den Abschluss der Projektierungsarbeiten zusätzliche finanzielle Mittel benötigt werden. In diesem Sinne sollen weitere Projektierungsmittel von höchstens Fr. 3 802 100 bewilligt werden. Der beim Kantonsrat beantragte Staatsbeitrag (Vorlage 6073) erhöht sich dadurch nicht.

2. Bisherige Projektierungsbeschlüsse und -arbeiten

Der Regierungsrat bewilligte mit Beschluss vom 20. Dezember 2017 (RRB Nr. 1222/2017) eine gebundene Ausgabe von höchstens Fr. 5 077 300 zur Erarbeitung eines Vorprojekts (SIA-Phase 31) unter der Leitung der VBZ. Das Vorprojekt wurde im Frühjahr 2020 abgeschlossen und diente als Grundlage für die Einreichung des Vorhabens als Massnahme im Agglomerationsprogramm Stadt Zürich–Glattal der 4. Generation sowie zur Beantragung des Infrastrukturkonzessionsgesuchs für die Tramnetzerweiterung beim Bund. Der Bundesrat bewilligte am 6. April 2022 die entsprechende Erweiterung der bestehenden Infrastrukturkonzession und stellte Ende 2023 die Mitfinanzierung des Vorhabens im Rahmen der Agglomerationsprogramme der 4. Generation in Aussicht.

Auf Basis des Vorprojektstandes bewilligte der Regierungsrat am 17. Juni 2020 (RRB Nr. 606/2020) weitere Projektierungsmittel von Fr. 15 962 000 zur Erarbeitung des Bauprojekts (SIA-Phase 32), zur Abwicklung des Plangenehmigungsverfahrens (PGV; SIA-Phase 33) sowie für erste Leistungen zur Vorbereitung der Bauausschreibungen (Teil der SIA-Phase 41). Gleichzeitig ermächtigte er die Volkswirtschaftsdirektion, entsprechende Leistungsaufträge mit der Stadt Zürich bzw. den VBZ abzuschliessen.

2021 und 2022 erfolgten im Zusammenhang mit der allfälligen Einführung von Tempo 30 auf dem Stadtgebiet von Zürich gewichtige Bestellungsänderungen im Projekt. So wurde entschieden, das künftige Tramtrassee auf über 2,2 km Streckenlänge neu als unabhängigen Bahnkörper zu projektieren (anstelle eines Eigentrassees im Strassenraum), um sicherzustellen, dass die Trams im Falle einer späteren Einführung von Tempo 30 weiterhin mit einer Geschwindigkeit von 50 km/h verkehren können. Diese Bestellungsänderungen führten zu einem zusätzlichen Mittelbedarf von Fr. 1 995 700, welcher der Regierungsrat am 29. Juni 2022 bewilligte (RRB Nr. 942/2022). Der Leistungsauftrag mit den VBZ wurde mit Nachtrag vom 15. September 2022 entsprechend angepasst.

Am 17. November 2023 reichten die VBZ dem Bundesamt für Verkehr (BAV) das Plangenehmigungsgesuch ein. Parallel zum von den VBZ geleiteten PGV soll das Tiefbauamt der Stadt Zürich (TAZ) während rund zweier Jahre die Bauausschreibungen unter dem Vorbehalt der noch ausstehenden Plangenehmigung vorbereiten und durchführen, um möglichst verzugslos nach der vorliegenden Baubewilligung mit dem Bau starten zu können. Zur Finanzierung dieses Leistungsauftrags an das TAZ bewilligte der Regierungsrat am 20. August 2025 weitere zusätzliche Mittel von Fr. 3 171 400 (RRB Nr. 834/2025). Das TAZ wurde am 28. Oktober 2025 mit den Arbeiten zur Bauvorbereitung beauftragt.

3. Anpassungen am Zeitplan

Am 25. März 2024 verabschiedete der Kantonsrat die ZVV-Strategie für die Fahrplanjahre 2025–2029 (Vorlage 5918). Darin wurde als Stossrichtung festgelegt, das Tram Affoltern nach Vorliegen des Kreditbeschlusses und der Baubewilligung ab 2026 umzusetzen.

Grundlage für diesen Beschluss bildete die ursprüngliche Planung der VBZ, in der von einem rund zweijährigen Bewilligungsverfahren (PGV) ausgegangen wurde. Zwischenzeitlich hat sich jedoch gezeigt, dass die Durchführung und der Abschluss des Bewilligungsverfahrens innerhalb des angenommenen Zeitraums von zwei Jahren nicht realistisch sind.

Grund für die Verzögerungen ist einerseits die grosse Anzahl an Einsprachen und anderseits die nachträgliche Aufbereitung zusätzlicher, vom BAV verlangter Unterlagen.

Aus diesen Gründen wird derzeit von einem Baubeginn im Jahr 2028 ausgegangen. Ob dieser eingehalten werden kann, ist vom weiteren Verlauf des PGV sowie vom Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung abhängig. Ziel ist es daher, das PGV bis zum Erhalt der rechtskräftigen Baubewilligung verzugslos fortzusetzen. Die Terminsituation wird in der für das Projekt eingesetzten Projektsteuerung periodisch beurteilt. Änderungen beim Baubeginn werden zwischen den Beteiligten abgestimmt und entsprechend kommuniziert.

4. Kosten und Finanzierung

Die oben beschriebene Verzögerung des Baubeginns führt zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf für die weiteren Projektierungsarbeiten innerhalb des beim Kantonsrat beantragten Kredits (Vorlage 6073). Dieser umfasst vor allem die laufenden Kosten für die Planungsbüros, die Bauherrenunterstützung, die externen Beratungen sowie die rechtliche Verfahrensunterstützung. Zudem fallen unvorhergesehene Entschädigungen im Zusammenhang mit dem späteren Land- und Rechtserwerb an, insbesondere die Vergütung von Anwaltskosten.

Der 2020 an die VBZ erteilte Leistungsauftrag zielte auf einen Baubeginn 2026 ab und umfasst, unter Berücksichtigung des Nachtrags von 2022, Leistungen im Umfang von insgesamt Fr. 12 510 100. Um die zusätzlichen Aufwendungen abzudecken, erhöht sich der Finanzbedarf gemäss Schätzung der VBZ bis Mitte 2028 um Fr. 5 035 400.

Tram Affoltern: SIA-Phasen 32 und 33 Position (in Franken)	bisher bewilligt (RRB Nr. 942/2022)	zusätzlicher Mittelbedarf	neu bewilligt
Fremdleistungen	7 739 700	2 286 800	10 026 500
Eigenleistungen	2 924 000	1 809 600	4 733 600
Zwischentotal	10 663 700	4 096 400	14 760 100
Reserve (gerundet)	1 161 000	697 300	1 858 300
Total	**11 824 700**	**4 793 700**	**16 618 400**
Vorsteuerkürzung (geschätzt)	685 400	241 700	927 100
Total einschliesslich Vorsteuerkürzung	**12 510 100**	**5 035 400**	**17 545 500**

Zu berücksichtigen ist, dass die VBZ den Leistungsauftrag für die Vorprojektierung um Fr. 1 233 300 unterschritten haben. Diese Unterschreitung wird vorliegend angerechnet, sodass letztlich Fr. 3 802 100 als zusätzliche Ausgabe bewilligt werden.

Gemäss § 4 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) gewährt der Kanton Beiträge an Investitionen für feste Anlagen, die in Übereinstimmung mit der Angebotsplanung des Verkehrsverbundes das Verkehrssystem oder den Betrieb erweitern oder verändern. Das Tram Affoltern erfüllt diese Voraussetzungen. Da mit dem beantragten Staatsbeitrag ausschliesslich Planungs- und Projektierungskosten bestritten werden, gilt er im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. d des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) als gebundene Ausgabe. Die Staatsbeiträge gemäss § 4 PVG an Investitionen werden grundsätzlich über den Verkehrsfonds finanziert (§ 30 PVG).

Der gesamthaft bewilligte Betrag für die Projektierung einschliesslich der vorliegenden Erhöhung beträgt demnach neu Fr. 30 008 500 (bisher bewilligte Fr. 26 206 400 plus Erhöhung um Fr. 3 802 100).

Bisherige bewilligte Mittel für Tram Affoltern (in Franken)

RRB-Nr.	SIA-Phase 31 (Vorprojekt)	SIA-Phasen 32/33 (Bauprojekt/PGV)	SIA-Phase 41 Bauausschreibung	Total
1222/2017	5 077 300			5 077 300
606/2020		10 514 400	5 447 600	15 962 000
942/2022 (Nachtrag Bestellungsänderungen)		1 995 700		1 995 700
834/2025 (Leistungsauftrag TAZ)			3 171 400	3 171 400
Zwischentotal	5 077 300	12 510 100	8 619 000	26 206 400
Neu	–1 233 300	5 035 400		3 802 100
Total	**3 844 000**	**17 545 500**	**8 619 000**	**30 008 500**

Die vorliegend bewilligten zusätzlichen Mittel werden – wie alle aufgelaufenen Projektierungskosten – letztlich dem Baukredit belastet und mit diesem abgerechnet. Sie müssen entsprechend innerhalb des Kreditrahmens von 448,5 Mio. Franken gemäss Antrag an den Kantonsrat (Vorlage 6073) finanziert werden. Die vorliegende Ausgabenbewilligung ist notwendig, weil die entsprechenden Mittel zur Finanzierung der weiteren Projektierungsarbeiten bereits vor der Kreditbewilligung durch den Kantonsrat benötigt werden. Der Kantonsratsbeschluss hat sich aufgrund der Verhandlungen mit der Stadt Zürich für eine erweiterte Kostenbeteiligung am Projekt, der die Stimmberechtigten am 14. Juni 2026 zustimmten, um rund sechs Monate verschoben und wird bis Anfang 2027 erwartet. Wird das Referendum gegen den Beschluss ergriffen, so dürften weitere Monate bis zur Volksabstimmung vergehen. So lange kann mit der Freigabe der zusätzlichen Projektierungsmittel jedoch nicht gewartet werden: Zum einen lässt sich eine Projektorganisation mit bis

zu 140 Beteiligten nicht ohne Weiteres herunter- und wieder hochfahren, um vorübergehende finanzielle Engpässe aufzufangen. Zum andern und vor allem lässt sich bei einer zusätzlichen Verzögerung des Projekts der späteste Baubeginn, der für die Bundesbeteiligung aus dem Agglomerationsprogramm vom Grundsatz her massgebend ist (März 2029), kaum noch einhalten. Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich somit um eine wegen Dringlichkeit notwendige, vorzeitige Bewilligung von Mitteln; der Gesamtkredit gemäss Vorlage 6073 bleibt dadurch unverändert.

Den VBZ werden zur Erfüllung des laufenden Leistungsauftrags für die SIA-Phasen 32 und 33 nur die tatsächlich ausgegebenen Mittel bis höchstens Fr. 17 545 500 (einschliesslich Vorsteuerkürzung) entschädigt. Die Mittel können gemäss den Festlegungen des bestehenden Leistungsauftrags entsprechend dem erreichten Planungsfortschritt abgerufen werden. Der Leistungsauftrag an das TAZ wird auf der Grundlage von RRB Nr. 834/2025 finanziert und ist von der vorliegenden Mittelerhöhung nicht betroffen.

Im mittels eines Nachtrags angepassten Budget 2026 der Leistungsgruppe Nr. 5920, Verkehrsfonds, sind in der Investitionsrechnung für die Projektierung des Trams Affoltern 6,7 Mio. Franken enthalten (Vorlage 6043). Im Entwurf zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2027–2030 sind die benötigten Projektierungsmittel sowie weitere Mittel für den im Jahr 2028 angestrebten Bau des Trams Affoltern eingestellt (2027: 7,5 Mio. Franken; 2028: 128,8 Mio. Franken; 2029: 99,3 Mio. Franken; 2030: 95,5 Mio. Franken).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die weiteren Projektierungsarbeiten für das Tram Affoltern im Zusammenhang mit dem eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren wird zu den Ausgabenbewilligungen gemäss RRB Nrn. 1222/2017, 606/2020, 942/2022 und 834/2025 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von höchstens Fr. 3 802 100 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 5920, Verkehrsfonds, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt höchstens Fr. 30 008 500.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, den Leistungsauftrag zwischen dem Kanton Zürich, handelnd durch die Volkswirtschaftsdirektion, und der Stadt Zürich, handelnd durch die Verkehrsbetriebe Zürich, betreffend die Auflage- und Bauprojektierung sowie das Plangenehmigungsverfahren für das Tram Affoltern auf der Grundlage des vorliegenden Beschlusses anzupassen und zu unterzeichnen.

III. Mitteilung an den Stadtrat von Zürich, Postfach, 8022 Zürich, das Tiefbauamt der Stadt Zürich, Werdmühleplatz 3, 8001 Zürich, die Verkehrsbetriebe Zürich, Luggwegstrasse 65, Postfach, 8048 Zürich, den Zürcher Verkehrsverbund sowie an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli