



**Postulat der Fraktion Die Mitte  
betreffend einstufige und zweistufige Kreditverfahren bei Bauprojekten**

(Vorlage Nr. 3373.1 - 16864)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 28. Februar 2023

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Die Mitte hat am 11. Februar 2022 das Postulat betreffend einstufige und zweistufige Kreditverfahren bei Bauprojekten (Vorlage Nr. 3373.1 - 16864) eingereicht. Am 3. März 2022 hat der Kantonsrat das Postulat zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

Im Postulat fordert die Fraktion Die Mitte den Regierungsrat auf, eine Variante vorzulegen, wie im einstufigen Verfahren bei Bauprojekten die vorberatende Kommission frühzeitig miteinbezogen werden kann. Weiter soll der Regierungsrat aufzeigen oder Bestimmungen erarbeiten, nach welchen Kriterien bei Hoch- und Tiefbauprojekten das zweistufige oder das einstufige Verfahren gewählt wird.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
  - 1.1. Planungsprozess
  - 1.2. Kompetenzregelungen
  - 1.3. Praxis in anderen Kantonen
2. Stellungnahme zu den Postulatsanliegen
  - 2.1. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Variante vorzulegen, wie im einstufigen Verfahren bei Bauprojekten die vorberatende Kommission frühzeitig miteinbezogen werden kann.
  - 2.2. Der Regierungsrat soll aufzeigen oder Bestimmungen erarbeiten, nach welchen Kriterien bei Hoch- und Tiefbauprojekten das zweistufige oder das einstufige Verfahren gewählt wird.
  - 2.3. Zusammenfassung
3. Antrag

**1. Ausgangslage**

Von einem einstufigen (Kredit-)Verfahren bei Bauprojekten wird dann gesprochen, wenn mit einem Kredit sämtliche Leistungen für die Erstellung eines Bauvorhabens finanziert werden. Demgegenüber liegt ein zweistufiges Verfahren vor, wenn zuerst ein Planungskredit und danach separat ein Baukredit beantragt wird. Wann das einstufige oder das zweistufige Verfahren zur Anwendung gelangen soll, ist gesetzlich nicht näher geregelt. Die Wahl des geeigneten Verfahrens ist projektbezogen und stützt sich für den Hoch- und Tiefbau auf eine langjährige kantonale Praxis. Gestützt darauf wendet der Regierungsrat bei grösseren Hochbauprojekten das zweistufige Verfahren an, während im Tiefbau für Strassenbauvorhaben das einstufige Verfahren gewählt wird. Dies geht darauf zurück, dass ab 1973 Strassenbauprogramme gebildet und für Strassenbauvorhaben entsprechende Rahmenkredite gesprochen wurden.

Das vorliegende Postulat legt den Schwerpunkt auf das einstufige Verfahren bei Bauprojekten und stellt die Frage, inwiefern dabei die vorberatende Kommission früher einbezogen werden kann. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf die Verfahren und Kompetenzen im Strassenbau, da die Kreditfreigabe für Hochbauprojekte im Kantonsrat bereits praxisgemäss zweistufig erfolgt.

### 1.1. Planungsprozess

Der Realisierungsprozess bei Bauprojekten orientiert sich grundsätzlich an der Projektphase der SIA-Norm 103. Nach einer ersten Bedürfnisabklärung wird ein Generelles Projekt erarbeitet und dann zu einem Vorprojekt weiter konkretisiert. Dieses wird anschliessend zu einem Bauprojekt entwickelt. Die einzelnen Projektphasen werden bei grossem öffentlichen Interesse des Vorhabens jeweils mit Vernehmlassungen bei den Standortgemeinden sowie bei den internen Amtsstellen abgeschlossen. Der Kreditantrag an den Kantonsrat bei grösseren Projekten oder bei kleineren Projekten an den Regierungsrat wird meistens auf Basis eines Bauprojekts gestellt. Beim Bauprojekt handelt es sich um ein genehmigungsfähiges Projekt, bei welchem die technischen Fragen geklärt sind, der Bedarf an Land- und Rechtserwerb ermittelt wurde und die Kosten mit einer Genauigkeit von  $\pm 10$  Prozent geschätzt wurden. Vor der Behandlung im Kantonsrat wurde in der Regel das Projekt bereits öffentlich aufgelegt. Bei Strassenbauprojekten sind oftmals eine Vielzahl von Grundeigentümerschaften betroffen, weswegen sich langwierige Bewilligungs- und Einspracheverfahren massgebend auf das Projekt auswirken können. Deswegen wird in der Regel das Geschäft erst mit dem Stand eines genehmigungsfähigen Bauprojekts dem Kantonsrat unterbreitet, wenn ein technisch und rechtlich optimierter Projektstand vorliegt. Ausnahmen werden beispielsweise bei Geschäften mit hoher zeitlicher Dringlichkeit oder umfangreichen Planungsarbeiten gemacht, wodurch die finanziellen Reserven bei der Kreditbeantragung jeweils erhöht werden. Beispiele für Ausnahmen bilden jene Generellen Projekte über grössere Neu- und Ausbauten für Kantonsstrassen, welche der Kantonsrat nach § 14 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14) beschliesst. Im Rahmen dieser Behandlung wird meistens gleichzeitig der Planungs- und der Baukredit beantragt, welche dem fakultativen Referendum unterstehen. Dadurch findet zum Zeitpunkt des Generellen Projekts der politische Entscheidungsprozess statt, bevor mit grossem planerischen Aufwand zuerst das Bauprojekt erarbeitet wird.

### 1.2. Kompetenzregelungen

Der Kantonsrat übt gemäss § 38 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) die gesetzgebende und aufsehende Gewalt sowie gemäss § 41 Abs. 1 KV die Oberaufsicht über die Behörden aus. Gemäss § 12 GSW erstellt der Regierungsrat das Strassenbauprogramm für Neu- und Umbauten sowie für Erneuerungen von Strassen und Wegen. Er nennt die mutmasslichen Planungs- und Baukosten aufgrund von generellen Studien. Nach § 14 GSW beschliesst der Kantonsrat die Generellen Projekte über grössere Neu- und Ausbauten für Kantonsstrassen. Gegenstand des Generellen Projekts sind Linienführung (grobe Situation), Normalprofile (Anzahl Fahrspuren), Anschlüsse (an welche Knoten) sowie eine Grobkostenschätzung  $\pm 25$  Prozent. Bei der Bezeichnung «grössere Neu- und Ausbauten» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff; dieser wird jedoch so interpretiert, dass es sich um besonders raumrelevante Vorhaben handelt, welche ebenfalls einen Richtplaneintrag benötigen. Durch das Fehlen einer gesetzlich definierten Ausgabenhöhe hat der Regierungsrat situativ zu ermassen, bei welchen Vorhaben eine Festsetzung des Generellen Projekts durch den Kantonsrat angezeigt ist. In der Vergangenheit wurden beispielsweise die Generellen Projekte «Nordzufahrt Zug/Baar» (103,5 Millionen Franken), «Umfahrung Cham–

Hünenberg» (230,0 Millionen Franken), «Tangente Zug/Baar» (201,0 Millionen Franken), «Stadttunnel Zug» (890,0 Millionen Franken) oder der «Ausbau Grindel–Bibersee» (30,3 Millionen Franken) durch den Kantonsrat genehmigt. Damit werden bei grösseren Vorhaben mit der Kreditbeantragung die wesentlichen Projektbestandteile offengelegt und können im Kantonsrat debattiert werden. Die Sprechung des erforderlichen Objektkredits erfolgt ebenfalls durch den Kantonsrat.

Bei raumrelevanten Neuanlagen befindet der Kantonsrat zu einem sehr frühen Projektstand über die Festsetzung im Richtplan. Aktuelle Beispiele hierzu sind die «Umfahrung Zug» oder die «Umfahrung Unterägeri», wo die Projekte im raumplanerischen Bericht «Anpassungen kantonaler Richtplan 22/1» beschrieben werden. Nachfolgende Tabelle illustriert die Unterschiede der vorhandenen Regelungen und Kompetenzen:

	<b>Neuanlagen mit grossen räumlichen Auswirkungen</b>	<b>Projekte im Strassenbauprogramm</b>		<b>Allgemeine Ausgaben</b>	
<b>Antrag Kantonsrat</b>	1) Aufnahme kantonaler Richtplan (Vororientierung, Zwischenergebnis, Festsetzung) 2) Bei grösseren Strassenbauvorhaben: Genehmigung des Generellen Projekts 3) Kreditfreigabe Kantonsrat	< 1,5 Millionen: Kein Kreditantrag Kantonsrat  Freigabe Regierungsrat	> 1,5 Millionen: Kreditfreigabe Kantonsrat	< 0,5 Millionen: Kein Kreditantrag Kantonsrat  Freigabe Regierungsrat	> 0,5 Millionen: Kreditfreigabe Kantonsrat
<b>Projektstand</b>	Bedürfnisabklärung / Generelles Projekt	Bauprojekt	Bauprojekt	Bauprojekt	Bauprojekt

Unterschiedlich sind je nach Art des Projekts die Schwellenwerte der Kompetenzdelegation an den Regierungsrat. Gemäss § 3 des Kantonsratsbeschlusses über das Strassenbauprogramm 2014–2022 (erstreckt bis 2026) vom 28. August 2014 (BGS 751.12) gibt der Kantonsrat durch einfachen Beschluss aus den Rahmenkrediten die über 1,5 Millionen Franken (inkl. MWST) liegenden Kredite frei. Bei allen anderen Ausgaben liegt diese Schwelle hingegen bei 500 000 Franken.

### 1.3. Praxis in anderen Kantonen

Um die Praxis von anderen Kantonen in Erfahrung zu bringen, wurde bei den kantonalen Tiefbauämtern eine Umfrage gestartet, ob zweistufige Verfahren bei Strassenbauprojekten angewendet werden. Die Rückmeldungen der Kantone St. Gallen, Schwyz, Aargau, Zürich, Ob- und Nidwalden zeigten, dass die Kantone Nidwalden und Aargau explizit ein zweistufiges Verfahren vorsehen. Der Kanton Nidwalden kennt das zweistufige Verfahren im Strassenbau bei Anpassungen der allgemeinen Linienführung oder des Regelquerschnitts. Zu bemerken ist, dass Nidwalden kein Strassenbauprogramm führt, womit jedes Einzelprojekt durch den Landrat zu behandeln ist. Der Kanton Aargau wendet das zweistufige Verfahren nur bei Neuanlagen mit Bruttoinvestitionen über 50 Millionen Franken an. Mit dem neuen Bauprogramm Kantonsstrassen 2022 bis 2027 des Kantons Obwalden erhielt der Regierungsrat die Kompetenz zur Aufteilung des Rahmenkredits in die einzelnen Objektkredite ohne Festlegung einer Kreditobergrenze. Damit erteilt der Regierungsrat von Obwalden die Objektkreditfreigaben unabhängig vom finanziellen Volumen des Kredits.

Kompetenzregelung Strassenbau	OW	SG	AG	ZH	LU	SZ	ZG	NW
Objektkreditfreigaben durch Kantonsrat in Mio. Franken	∞	>6.0	>5.0	>3.0	>3.0	>2.0	>1.5	>0.4
zweistufiges Verfahren	Nein	Nein	Ja*	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja**

\* nur für Neuanlagen > 50 Mio. Franken / Beantragung mit Festsetzung Richtplan

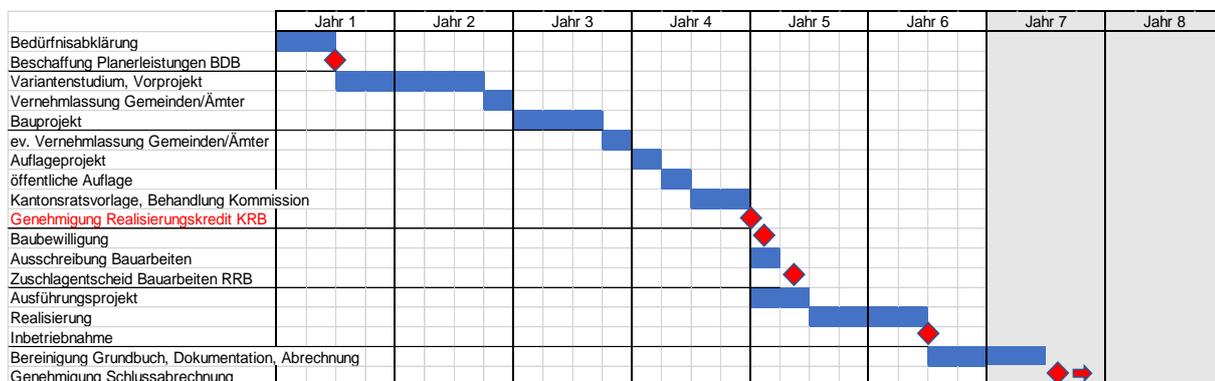
\*\* kein Strassenbauprogramm vorhanden

## 2. Stellungnahme zu den Postulatsanliegen

2.1. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Variante vorzulegen, wie im einstufigen Verfahren bei Bauprojekten die vorberatende Kommission frühzeitig miteinbezogen werden kann.

Das Anliegen der Postulantin, dass der Kantonsrat bei der Projektierung zusätzlichen Einfluss nehmen kann, steht grundsätzlich in einem Widerspruch zu schlanken und effizienten Prozessen. Der Regierungsrat soll gerade bei Projekten mit überschaubaren Auswirkungen genügend Kompetenzen beibehalten, um die vorhandene Infrastruktur zeitgerecht gemäss den aktuellen Anforderungen und im Gleichschritt mit dem prognostizierten Bevölkerungswachstum zu entwickeln.

Nachfolgender beispielhafter Terminplan zeigt die verschiedenen Projektphasen eines kleineren Strassenbauprojekts auf. Zwischen der Erstellung der Kantonsratsvorlage, der Bestellung der vorberatenden Kommission bis zur Behandlung im Kantonsrat muss mindestens mit einem Zeitbedarf von einem halben Jahr gerechnet werden. Bei einem zweistufigen Verfahren müsste zusätzlich auch der Planungskredit dem Kantonsrat vorgelegt werden, wodurch bei allen Projekten von einer Verzögerung von mindestens einem halben Jahr zu rechnen wäre. Während dieser Zeit ruht das Projekt, wodurch sich die internen Projektleiter und externe Planungsbefragte anderen Aufgaben widmen. Dies beeinträchtigt die effiziente Abwicklung der Projekte.

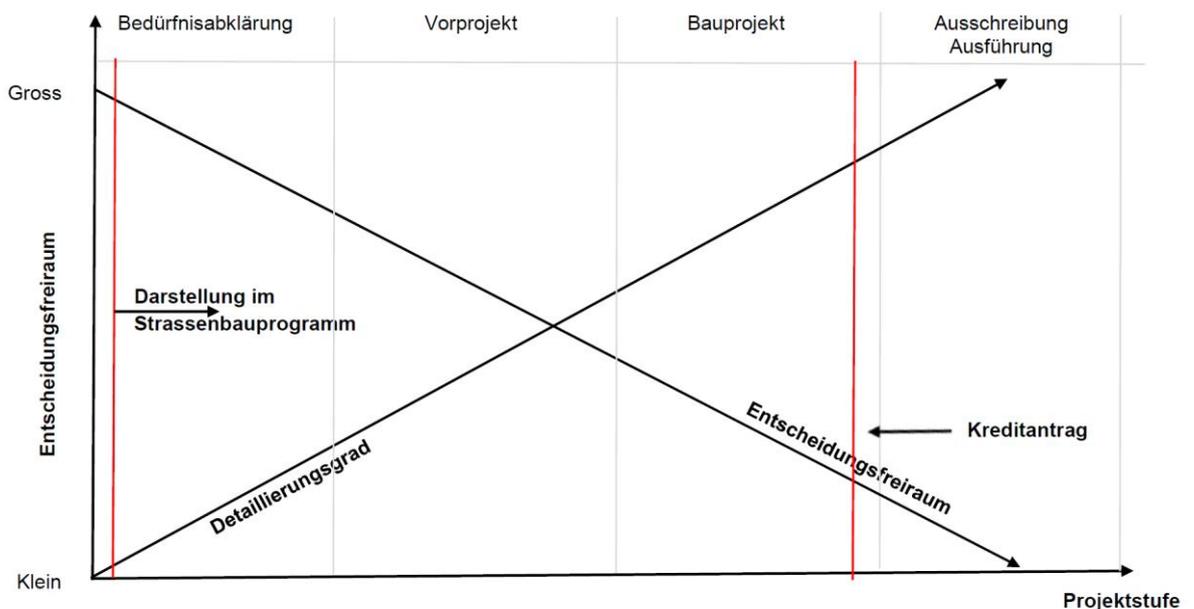


Ausreichende Kompetenzen und schlanke Verfahren sind notwendig, um die Effizienz der Projektumsetzung zu erhalten und sind auch hinsichtlich des Fachkräftemangels unerlässlich, welcher sich bei der Besetzung interner offener Stellen aber auch bei der Beauftragung von externen Auftragsnehmenden bemerkbar macht. Deswegen ist vorgesehen, dass das neue Strassenbauprogramm 2023–2030 die Finanzkompetenz des Regierungsrats zeitgemäss von 1,5 Millionen Franken auf 3,0 Millionen Franken erhöht (Begründung: Effizienzsteigerung,

Bauteuerung, Teuerung Landerwerb, gestiegene Projektstandards). Damit können Projekte zwischen 1,5 bis 3,0 Millionen Franken durch den Verzicht auf eine Behandlung im Kantonsrat um mindestens ein halbes Jahr beschleunigt werden.

Die geltenden Bestimmungen im Kanton Zug sehen bereits vor, dass Hoch- und Tiefbauprojekte mit räumlich bedeutenden Auswirkungen zu einem sehr frühen Zeitpunkt dem Kantonsrat vorgelegt werden, nämlich bei der Richtplanfestsetzung. Bei grösseren Strassenbauvorhaben sieht das Gesetz (GSW) zudem vor, dass der Kantonsrat das Generelle Projekt beschliesst und in diesem Rahmen über die Grundlagen des Projekts entscheidet. Er erhält auch damit die Möglichkeit, zu einem frühen Zeitpunkt inhaltlich mitbestimmen zu können. Anschliessend wird der Kantonsrat im Rahmen des Kreditantrags nochmals über das Projekt befinden.

Der Regierungsrat will mit dem zukünftigen Strassenbauprogramm 2023–2030 dieses Instrument zu einem dynamischen Strategieinstrument für Politik und Gesellschaft weiterentwickeln. Die Einflussnahme soll zu einem frühen Projektzeitpunkt nicht nur ermöglicht, sondern weiter verbessert werden, nämlich während der Bedürfnisabklärung. Je weiter die Projektierung voranschreitet, desto grösser wird der Detaillierungsgrad, und der Entscheidungsfreiraum nimmt ab.



Sämtliche Projekte im neuen Strassenbauprogramm 2023–2030 werden mittels Übersichtsplan und Angaben zu Planungsgrössen, geplantem Baubeginn und Finanzbedarf aufgezeigt. Insbesondere werden mit dieser jeweils jährlich aktualisierten Liste auch über die geplanten Ausbaustandards in Bezug auf den Langsamverkehr (Velo und Zufussgehende) mit Angaben der Seite und geplanten Ausbaulänge informiert. Auch Angaben zur Anzahl der geplanten Bushaltestellen und Lärmschutzmassnahmen (lärmmindernder Asphalt und Lärmschutzwände) sind in dieser Liste enthalten. Somit steht der Kommission für Tiefbau und Gewässer eine fundierte Grundlage zur Verfügung, um frühzeitig auf Projekte einzuwirken.

Regierungsrat und Verwaltung benötigen schlanke Prozesse mit Handlungsspielräumen, um die anstehenden Herausforderungen effizient bewältigen zu können (Ausbau Langsamverkehrsanlagen, Lärmsanierungen von Strassen, durchgehende Behindertengerechtigkeit, Erhaltungsmanagement etc.). Mit dem Strassenbauprogramm 2023–2030 wird nun einerseits ein früher Einbezug der Politik ermöglicht, und andererseits werden die Kompetenzen für die

Regierung zeitgemäss erhöht. Das Postulatsanliegen hinsichtlich eines frühzeitigen Einbezugs der vorbereitenden Kommission für Tiefbau und Gewässer beim einstufigen Verfahren wird somit aufgenommen und mit dem neuen Strassenbauprogramm umgesetzt. Diesbezüglich ist der Vorstoss erheblich zu erklären.

2.2. Der Regierungsrat soll aufzeigen oder Bestimmungen erarbeiten, nach welchen Kriterien bei Hoch- und Tiefbauprojekten das zweistufige oder das einstufige Verfahren gewählt wird.

Das Hauptkriterium für die Verfahrenswahl ist die Art des Bauprojekts. Ein Hochbauprojekt lässt im Vergleich zu einem Strassenbauvorhaben deutlich mehr Gestaltungsspielraum zu, weshalb hier in der Regel entsprechende Wettbewerbsverfahren für die Umsetzung eines Projekts vorgelagert durchgeführt werden. Bereits aufgrund der räumlichen Verhältnisse und den sicherheitsrelevanten Normvorgaben sind die Projektvarianten für neue Strassen oder Ausbauten von bestehenden Strassen eingeschränkt. Gerade im Tiefbau und insbesondere im kantonalen Strassenbau sind die Entscheide oftmals strategischer und weniger gestalterischer Natur. Diese Themen werden bei grösseren Strassenbauvorhaben über § 14 GSW abgeholt, da hier der Kantonsrat frühzeitig über das Generelle Projekt und damit die Grundlagen der weiteren Planung mitbestimmen kann. Eine vergleichbare gesetzliche Regelung findet sich hingegen für die Hochbauprojekte nicht. Die unterschiedliche Handhabung der Verfahren (für den Hochbau zweistufig und den Strassenbau einstufig) ist daher aufgrund der unterschiedlichen Grundlagen, der Art der Bauprojekt und deren Gestaltungsmöglichkeiten gerechtfertigt und stützt sich mittlerweile auf eine jahrelange kantonale Praxis. Als weiteres Kriterium wird die Anzahl der Investitionsprojekte berücksichtigt. Im Gegensatz zu den Hochbauprojekten werden aktuell über 140 Tiefbauprojekte im Investitionsplan geführt. Für die ressourcen- und zeitgerechte Umsetzung der Vorhaben sind deshalb zweckmässige Kompetenzdelegationen und Verfahren von grosser Bedeutung. Nicht nur die ab 1973 für Strassenbauvorhaben gebildeten Strassenbauprogramme, sondern insbesondere auch die Wahl des einstufigen Verfahrens sorgen für eine möglichst rasche und effiziente Bereitstellung der notwendigen Strasseninfrastruktur. Aus diesen Gründen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass sich die erwähnten Kriterien sowie auch die bisherige Praxis in Bezug auf die Wahl des (Kredit-)Verfahrens bewährt haben. Daran soll festgehalten werden. Mit dem Strassenbauprogramm 2023–2030 will der Regierungsrat nun ein Instrument schaffen, um die Kommission für Tiefbau und Gewässer zu einem frühen Projektierungszeitpunkt einzubeziehen. Weitere Kriterien oder zusätzliche Bestimmungen für die Verfahrenswahl sind daher weder nötig noch angezeigt. In diesem Punkt ist der Vorstoss also nicht erheblich zu erklären.

2.3. Zusammenfassung

Insgesamt ist das Postulat somit teilerheblich zu erklären. Gleichzeitig kann es als erledigt abgeschlossen werden.

### 3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der Fraktion Die Mitte betreffend einstufige und zweistufige Kreditverfahren bei Bauprojekten sei

1. wie folgt teilerheblich zu erklären:

- 1.1. Erheblicherklärung hinsichtlich des frühzeitigen Einbezugs der vorberatenden Kommission im einstufigen Verfahren bei Bauprojekten;
- 1.2. Nichterheblicherklärung in Bezug auf die Erarbeitung von Bestimmungen für die Wahl des zweistufigen oder einstufigen Verfahrens bei Hoch- und Tiefbauprojekten;

2. als erledigt abzuschreiben.

Zug, 28. Februar 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser