

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

Sitzung vom 13. Juli 2016

### **740. PJZ Polizei- und Justizzentrum Zürich (Ausgabenbewilligung)**

#### **A. Ausgangslage**

Mit Vorlage 3941 unterbreitete der Regierungsrat am 30. Januar 2002 dem Kantonsrat den Antrag für das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich. Dieses Gesetz (PJZG vom 7. Juli 2003; LS 551.4) schafft die Grundlage für den Bau des Polizei- und Justizzentrums Zürich (PJZ) auf dem Areal des Güterbahnhofs in Zürich-Aussersihl-Hard, in dem zentrale Abteilungen der Kantonspolizei und der Strafverfolgungsbehörden, Ausbildungseinrichtungen der Polizei sowie das Polizeigefängnis und ein weiteres Bezirksgefängnis des Bezirks Zürich zusammengeführt werden sollen (§ 1 PJZG). Aufgrund der Ablehnung des Objektkredits durch den Kantonsrat 2010 wurde eine zweite Volksabstimmung durchgeführt, welche die Aufhebung des PJZG ablehnte. Gestützt auf das PJZG bewilligte der Kantonsrat schliesslich mit Beschluss vom 26. März 2012 einen teuerungsberechtigten Objektkredit von 568,6 Mio. Franken (Vorlage 4855).

Das 2010 testierte Bauprojekt BP02 musste aufgrund des ablehnenden Entscheids des Kantonsrates betreffend Objektkredit 2010 vollständig eingestellt werden, worauf mit dem endgültigen Entscheid zum Objektkredit (Vorlage 4855) 2012 ein vollständiger Projektneustart erfolgte. Am 23. Juni 2015 wurden das überarbeitete Bauprojekt BP03 und der Testatbericht durch die verantwortlichen Direktionsvorstehenden (Projektaufsicht) freigegeben. Am 26. August 2015 nahm der Regierungsrat den Testatbericht zur Kenntnis (RRB Nr. 826/2015). Am 10. September 2015 erfolgte die Testierung des Bauprojekts BP03 durch die Projektaufsicht und die Projektsteuerung. Das testierte Bauprojekt BP03 bildet die Grundlage der Generalunternehmer-Vergabe.

#### **B. Kosten**

##### ***1. Anlagekosten neue Ausgaben und Erstellungskosten gebundene Ausgaben***

Zum Zeitpunkt des Erlasses des PJZG bestand erst ein Baukonzept ohne konkretes Projekt. Die Anlagekosten wurden mit methodischen Hilfsmitteln geschätzt. Der Gesamtbetrag der Anlagekosten setzt sich aus dem Teilbetrag der Anlagekosten für neue Ausgaben und dem Teilbetrag der Erstellungskosten für gebundene Ausgaben zusammen (Vor-

lage 3941, Ziff. 4.5.1). Die gebundenen Ausgaben bilden zusammen mit dem Objektkredit die Anlagekosten. Im Objektkredit sind lediglich die Kosten für Wände, Decken, Grundinstallationen und normale Ausbauten (Bürostandard) enthalten, nicht aber die besonderen Einrichtungen, mit denen die spezifischen Nutzerbedürfnisse abgedeckt werden.

Die in der Vorlage 3941 aufgeführte Kostenzusammenstellung mit Kostenstand vom 1. April 2001 beziffert die Erstellungskosten der gebundenen Ausgaben mit 50 Mio. Franken. Als gebundene Ausgaben nennt die Vorlage ausdrücklich Ausgaben für die periodisch zu ersetzende Einsatzzentrale, für Laboreinrichtungen und für einen Drittel des Mobiliars sowie die Rückbaukosten in gemieteten Liegenschaften (Vorlage 3941, Ziff. 4.5.1). Aus der Beilage 3 zu Antrag und Weisung vom 15. Januar 2002, die dem Kantonsrat abgegeben wurde, geht hervor, dass damit die aufgeführten «Besonderen Einrichtungen» gemeint sind, umfassend die Einrichtungen der Polizei wie Tankstelle, Telefonüberwachung, Elektroniklabors, Laboreinrichtungen für die Forensik, besondere Einrichtungen für Ausbildung und Schulung, Sport, Schiesskeller, Werkstätten, Einsatzzentrale, Neu- und Spezialmobiliar, Archive, Kücheneinrichtungen usw.

Im Objektkredit sind dagegen sämtliche Kosten erfasst, die zur Planung, Erstellung und zur Ausrüstung der einzelnen Räume erforderlich sind. Mit diesen ausdrücklichen Regelungen in der Vorlage 3941 und in Beilage 3 zu Antrag und Weisung vom 15. Januar 2002 gehen die Vorschriften betreffend gebundene Ausgaben gemäss PJZG den spezifischen Vorschriften im CRG als *lex specialis* vor, weshalb sich die Ausgabenbewilligung für die gebundenen Ausgaben durch den Regierungsrat direkt auf das PJZG stützt. Dies wird auch durch den Objektkreditbeschluss (Vorlage 4855) bestätigt. Gemäss diesem sollen die der-einst anfallenden gebundenen Ausgaben für die EDV-Räume, die Laboreinrichtungen für das Forensische Institut Zürich, Mobiliaranteile und Rückbaukosten bei den alten Standorten (z. B. PROPOG) zu einem späteren Zeitpunkt durch den Regierungsrat beschlossen werden. Die Vorlage 4855 beziffert die gebundenen Ausgaben aber zu Recht nicht.

Damit sind die zum Objektkredit hinzukommenden gebundenen Ausgaben gemäss PJZG in Verbindung mit der Vorlage 3941, Ziff. 4.5.1, und der Beilage 3 zu Antrag und Weisung vom 15. Januar 2002 sowie gemäss Vorlage 4855 genannten Betriebseinrichtungen und Spezialausbauten nachfolgend mittels eigenen Regierungsratsbeschlusses zu bewilligen.

Die mit dem Bau des PJZ bezweckte Zusammenführung von Abteilungen der Kantonspolizei und der Strafverfolgungsbehörden, von Ausbildungseinrichtungen der Polizei und von Gefängnissen löst bei den Nutzenden einen umfangreichen Change-Prozess aus. Die Nutzerdirektionen berücksichtigen diese Veränderungen im Rahmen des allgemeinen Entwicklungsprozesses.

## 2. Zu bewilligende Ausgaben

Es lassen sich drei Kategorien von gebundenen Ausgaben unterscheiden:

### a. Ausgaben gemäss Weisung PJZG

Tabelle 1:

A	Ausgaben gemäss Weisung zum PJZG	in Franken
A.1	Forensisches Institut FOR	16 600 000
A.2	Zürcher Polizeischule ZHPS	6 200 000
A.3	Schiessanlage Kapo	6 500 000
A.4	Mobiliarkosten (1/3)	8 100 000
A.5	ICT Informations- und Kommunikationstechnologien	39 700 000
<b>Total</b>	<b>Ausgaben gemäss Weisung zum PJZG</b>	<b>77 100 000</b>

Die aufgeführten Positionen entsprechen der in Beilage 3 zur Weisung zum PJZG genannten BKP-Positionen 6, 7, 8, 9 der besonderen Einrichtungen und Ausstattung.

#### *Forensisches Institut FOR*

Das FOR ist aus dem Zusammenschluss der Kriminaltechnischen Abteilung (KTA) und des Wissenschaftlichen Dienstes (WD) / Wissenschaftlichen Forschungsdienstes (WFD) hervorgegangen. In der Weisung zum PJZG sind die dafür erforderlichen Installationen für Labors und Spezialeinrichtungen bei der kriminaltechnischen Einheit aufgeführt und den besonderen Einrichtungen, somit den gebundenen Ausgaben, zugeordnet. Diese Ausgabenpositionen umfassen alle Spezialeinrichtungen, die für die Aufgabenerledigung dieser Einheit erforderlich sind, jedoch nicht dem Grundausbau zugeordnet werden können. Im Zuge des BP03 haben sich diese Anforderungen weiter konkretisiert und wurden durch weitere Vorschriften, wie zum Beispiel die Lagerung von Sprengstoff, ergänzt.

#### *Zürcher Polizeischule ZHPS*

Mit dem PJZG wurde auch das Ausbildungszentrum der Kapo eingeplant. Die zwischenzeitlich erfolgte Entwicklung zur Zürcher Polizeischule ZHPS hat sich konkretisiert und deren spezifischen Raumanforderungen sind in das Grundprojekt eingeflossen. In den gebundenen Ausgaben sind die erforderlichen Spezialeinrichtungen für Ausbildung und Sport eingeflossen, die nicht dem Objektkredit zugerechnet werden können. Dies betrifft insbesondere die Installationen und fest installierten Gerätschaften der Unterrichts- und Schulungsräume, die erhöhten Anforderungen an Lüftung, Lichttechniken und Medien.

### *Schiessanlage Kapo*

Der Schiesskeller war ebenfalls bereits im PJZG bei den besonderen Einrichtungen aufgeführt. Die Schiessanlage im Untergeschoss des PJZ ist auf die heutigen und zukünftigen Bedürfnisse der Ausbildung ausgerichtet. Die geltenden verschärften Vorschriften für Spezialeinrichtungen, besondere Lüftungsanlagen und Installationen sind den gebundenen Ausgaben gemäss den Vorgaben der Weisung zum PJZG zugeordnet.

### *Mobiliarkosten*

In der Vorlage 3941 wird bestimmt, dass zwei Drittel der Mobiliarkosten dem Objektkredit und ein Drittel den gebundenen Ausgaben zuzuordnen sind. Diese Vorgabe gilt seit 2002 unverändert.

### *ICT Informations- und Kommunikationstechnologien*

Die grössten Veränderungen seit 2002 haben die Informations- und Kommunikationstechnologien erfahren. Zu Beginn waren Telefonüberwachungsanlagen und PC-Installationen für Schulungen gemeint. Zwischenzeitlich war die Einrichtung eines Rechenzentrums nicht mehr erforderlich. Heute sind kostenintensive Installationen für den Betrieb des PJZ unerlässlich. Technische Schliess- und Überwachungssysteme, Raumreservations-, Türmanagement- und Parkleitsysteme sind nur einige der erforderlichen Installationen für einen effizienten und geordneten Betrieb.

### ***b. Ausgaben durch Projektergänzungen***

Tabelle 2:

B	Ausgaben durch Projektergänzungen	in Franken
B.1	Einsatzzentrale EZZ	21 900 000
<b>Total</b>	<b>Ausgaben durch Projektergänzungen</b>	<b>21 900 000</b>

### *Einsatzzentrale EZZ*

Bereits seit Jahrzehnten verfügt die Kantonspolizei über eine Einsatzzentrale, die insbesondere auch wegen des technischen Entwicklungsprozesses periodisch ersetzt werden muss. Mit der Vorlage 4855 wurde von einer Einsatzzentrale der Kantonspolizei im PJZ abgesehen und eine Zusammenlegung mit der Verkehrsleitzentrale ins Auge gefasst. Als mögliche Lösungen erschienen eine Zusammenlegung der beiden Zentralen mit der dritten Zentrale der Kantonspolizei am Flughafen oder eine Verlegung der Einsatzzentrale in das Gebäude der Verkehrsleitzentrale. Diese Projekte konnten jedoch nicht verwirklicht werden. Der heutige Standort der Einsatzzentrale in der Militärkaserne steht

nach dem Bezug des PJZ für die Kantonspolizei nicht mehr zur Verfügung. Die Militärkaserne wird dann vollständig freigeräumt, um der künftigen Nutzung im Rahmen der Erwachsenenbildung zur Verfügung zu stehen. Die baulichen Grundkosten sind im Objektkredit enthalten. Die spezifischen Installationen werden den gebundenen Ausgaben zugeordnet, wie dies bereits im Planungsstand vor dem BP02 der Fall war. Damals wurden die EZZ-Kosten mit 17,0 Mio. Franken kalkuliert.

Für sämtliche Installationen und Einrichtungen gilt, dass die Überführung der EZZ ins PJZ eine vergleichsweise kostengünstige Lösung darstellt. Alternativen müssten jeweils mit gesonderten Projekten und an anderen Standorten realisiert werden, deren Erstellungskosten meist deutlich höhere Ausgaben ergeben würden. Daher ist die Integration dieser Spezialeinrichtungen ins PJZ eine insgesamt kostengünstige Lösung.

### *c. Neustartkosten*

Neben den in der Weisung zum PJZG vorgesehenen Positionen sind Kosten angefallen, die durch den politisch bedingten Projektabbruch und den nachfolgenden Projektneustart verursacht worden sind. Bei diesen Kosten handelt es sich um gebundene Ausgaben, weil weder hinsichtlich ihrer Höhe noch des Zeitpunkts ihrer Vornahme Handlungsfreiheit besteht.

Tabelle 3:

C	Ausgaben durch politische Vorstösse	in Franken
C.1	Neustartkosten Planung	15 000 000
C.2	Neustartkosten Organisations- und Betriebsplanung	8 000 000
<b>Total</b>	<b>Ausgaben durch politische Vorstösse</b>	<b>23 000 000</b>

#### *Neustartkosten Planung*

Mit dem ablehnenden Entscheid des Kantonsrates zum Objektkredit 2010 und dem nachfolgenden Auflösungsentscheid zum PJZG musste das Projekt abgebrochen und die Planerverträge mussten aufgelöst werden. Erst mit dem erneuten Volksentscheid und der Genehmigung des Objektkredits konnte das Projekt wieder neu gestartet werden. Der über zweijährige Projektunterbruch hatte verschiedene Aufwendungen zur Folge. Das Planungsteam musste wieder aktiviert und neu aufgebaut werden. Seitens der Nutzerorganisationen wurden neue Schlüsselpersonen in das Projekt integriert. In der Zwischenzeit hatten sich die Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Nutzungen verändert, sodass das Projekt überprüft und vollständig überarbeitet werden musste.

### *Neustartkosten Organisations- und Betriebsplanung*

Mit dem Projektneustart mussten auch die organisatorischen und konzeptionellen Anordnungen überarbeitet werden. Die Betriebsplanungen werden in enger Zusammenarbeit mit den Nutzerdirektionen erarbeitet und mit der Planung der zukünftigen Betriebsführung durch die Kapo abgestimmt.

### **C. Finanzierung**

Die Ausgaben, welche die besonderen Räume, Einrichtungen und Ausrüstungen betreffen, sind in der Weisung zum PJZG aufgeführt und werden entsprechend für sich abgerechnet. Da der Generalunternehmer ein Pauschalangebot über das ganze PJZ unterbreiten wird, können die gebundenen Ausgaben über einen errechneten Verteilschlüssel bestimmt werden. Diese Zuordnung kann verhältnismässig genau ermittelt und zusätzlich durch spezifische Dokumentationen berechnet werden. Für die Positionen der gebundenen Ausgaben bestehen getrennte Kostenrapporte der Kostenermittlungen. Die Spezialinstallationen werden im Rahmen des Projektmanagements mittels Qualitätssicherung durch eine unabhängige Stelle beurteilt.

Die beantragten gebundenen Ausgaben des PJZ von insgesamt Fr. 122 000 000 können den Nutzenden wie folgt zugeordnet werden:

	in Franken
Leistungsgruppe Nr. 3100, Kapo, DS	85 864 000
Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat JI, Anteil Staatsanwaltschaften	6 663 000
Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat JI, Anteil Justizvollzug	4 593 000
Leistungsgruppe Nr. 8700, Immobilienamt, BD	24 340 000
Leistungsgruppe Nr. 9040, Zwangsmassnahmengericht, Gerichte	360 000
Leistungsgruppe Nr. 7401, Institut für Rechtsmedizin, UZH, BI	180 000

Aus praktischen Gründen und um eine einheitliche Projektleitung PJZ zu erleichtern, werden jedoch alle Ausgaben zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8700, Immobilienamt, beantragt.

Im KEF 2017–2020 sind zurzeit die folgenden Beträge vorgesehen:

	in Franken
Leistungsgruppe Nr. 3100, Kapo, DS	78 290 000
Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat JI, Anteil Staatsanwaltschaften	4 610 000
Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat JI, Anteil Justizvollzug	4 760 000
Leistungsgruppe Nr. 8700, Immobilienamt, BD	24 300 000

Im KEF 2018-2021 werden die notwendigen Investitionsmittel vom Immobilienamt zentral eingestellt. Die notwendigen Budgetmittel für 2017 können mittels Nachtrag zum Budget (Novemberbrief) auf das Immobilienamt übertragen werden.

#### **D. Kapitalfolgekosten**

Investitionsausgaben führen zu jährlichen Kapitalfolgekosten (Netto-Baukosten, Nutzungsdauer und Kapitalfolgekosten). Die Kapitalfolgekosten für die Ausgabe von Fr. 122 000 000 bestehen aus den Abschreibungen, die sich aus den unterschiedlichen Abschreibungssätzen pro Bauteilgruppe zusammensetzen, und den durchschnittlichen jährlichen kalkulatorischen Zinsen von 1,5% der Baukosten und betragen Fr. 17 115 917. Die Kapitalfolgekosten der Anlagen im Bau werden pro Nutzer intern verrechnet. Bei Inbetriebnahme werden alle Anlagen zur Aktivierung an die entsprechenden Nutzenden übertragen.

#### **E. Kommunikation**

Zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung kann die Veröffentlichung des vorliegenden Antrags erst zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Generalunternehmer-Vergabe erfolgen. Diese ist auf Anfang 2017 vorgesehen, weshalb der vorliegende Beschluss aufgrund dieses engen Sachzusammenhangs erst zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Ergebnisses der Generalunternehmer-Vergabe veröffentlicht wird.

Auf Antrag der Baudirektion, der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Bau des Polizei- und Justizzentrums Zürich (PJZ) wird zum Objektkredit gemäss Vorlage 4855 eine gebundene Ausgabe von Fr. 122 000 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8700, Immobilienamt, bewilligt.

II. Dieser Betrag wird nach Massgabe des Schweizerischen Baupreisindex gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:

Bewilligte Ausgabe  $\times$  Zielindex  $\div$  Startindex (Stand 1. April 2016)

III. Dieser Beschluss ist bis zur Bekanntmachung des Ergebnisses der Generalunternehmer-Vergabe nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Baudirektion sowie durch die Baudirektion an die Subkommission der Finanzkommission des Kantonsrates.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**