

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. Juni 2017

577. Vollzugszentrum Bachtel, Umbau und Erweiterung (Erhöhung Projektierungskredit, einschliesslich teilweise vorgezogener Ausführungsplanung)

A. Ausgangslage

Das Vollzugszentrum Bachtel (VZB) in Ringwil (Gemeinde Hinwil) ist eine auf den offenen Strafvollzug spezialisierte Institution des Amtes für Justizvollzug (JuV). Zum Stammhaus in Ringwil mit 64 Vollzugsplätzen gehört seit 2015 die in einem geschlossenen Regime geführte Eintritsabteilung Meilen im ehemaligen Bezirksgefängnis mit 35 Plätzen. An beiden Standorten mit gesamthaft 99 Vollzugsplätzen werden ausschliesslich straffällig gewordene Männer aufgenommen. Von besonderer Bedeutung ist das VZB für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen, die für schuldhaft nicht bezahlte Bussen oder Geldstrafen angeordnet werden. Der Strafantritt erfolgt hierbei in der Eintritsabteilung Meilen, wo die Gefangenen bis zu einem Monat untergebracht werden können, bevor sie im Falle des Vorliegens einer längeren Ersatzfreiheitsstrafe nach Ringwil in ein offenes Regime verlegt werden. Ohne die Möglichkeit der Anordnung von Ersatzfreiheitsstrafen bestünde für die Schuldner ein beträchtlicher Anreiz, die geschuldeten Geldstrafen oder Bussen nicht zu bezahlen und die Verjährung abzuwarten, was rechtsstaatlich höchst fragwürdig wäre. Durch die konsequente Bearbeitung der Schuldnerdossiers konnten von 2014 bis 2016 der Staatskasse zudem jährlich durchschnittlich rund 4,5 Mio. Franken zugeführt werden. Neben Ersatzfreiheitsstrafen werden am Standort Ringwil auch ordentliche Freiheitsstrafen vollzogen. Dabei ist das VZB die einzige Institution im Kanton Zürich für den offenen Normalvollzug, bei dem die Gefangenen ihre Arbeits-, Ruhe- und Freizeit in der Regel in der Anstalt verbringen.

Bis 2010 wurden Ersatzfreiheitsstrafen im Vollzugszentrum Urdorf vollzogen. Infolge der Schliessung des dortigen Betriebs Ende 2009 mussten sowohl ein Ersatzstandort für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen gefunden als auch die Planungen für die ursprünglich an jenem Standort vorgesehene Erweiterung des Platzangebots neu ausgerichtet werden. Mit der Erweiterung letzterer Kapazitäten wurden die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion mit RRB Nr. 893/2006 beauftragt, und das Projekt wurde mit RRB Nr. 671/2008 für die Phase Vorstudie freigegeben. Vertiefte Abklärungen zeigten in der Folge, dass der Standort Ringwil sich für beide Vorhaben eignet. Mit RRB Nr. 1069/2009 wur-

den daher für Sanierungsarbeiten ein Objektkredit und mit RRB Nr. 578/2011 eine zusätzliche Ausgabe für Ersatzinvestitionen in der Produktionsküche bewilligt. Die zentralen Insassen- und Küchentrakte wurden mit diesen Mitteln so weit instand gestellt, als dadurch der Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen sichergestellt werden konnte. An den übrigen Verwaltungs-, Gewerbe- und Landwirtschaftsgebäuden des VZB wurden nur dringend notwendige Unterhaltsarbeiten durchgeführt. Während der Sanierungsarbeiten wurde die Projektplanung für die Erweiterung des VZB sistiert und erst im Herbst 2011 wiederaufgenommen. Die in der Folge durchgeführten vertieften Machbarkeitsstudien zeigten auf, dass in mittel- und langfristiger Zukunft rund 16 Mio. Franken in die verschiedenen Gebäudekomplexe des VZB investiert werden müssen, um nur schon den Betrieb aufrechtzuerhalten. Zudem verunmöglichen die in den letzten Jahrzehnten gewachsenen, heterogenen Strukturen eine nachhaltige Entwicklung der Gesamtanlage. Hinsichtlich der geplanten Erweiterung wurde vorgeschlagen, in einer ersten Etappe die teilweise baufälligen Gewerbe- und Landwirtschaftsbauten zu ersetzen und im Westteil des Areals Neubauten mit zusätzlichen Vollzugsplätzen sowie mit für das ganze Vollzugszentrum nutzbaren Räumlichkeiten zu erstellen. Die übrigen bestehenden Gebäude im Süd- und Ostteil des Areals sollten dagegen mit Ausnahme des baufälligen Insassenpavillons vorderhand belassen und das Augenmerk in den nächsten Jahren auf deren Instandhaltung gerichtet werden. Erst in einer zweiten, voraussichtlich nach 2030 fälligen zweiten Etappe werden die bestehenden Insassen- und Küchengebäude im Ostteil des Areals sodann ersetzt werden müssen. Das vorliegende Projekt umfasst also ausschliesslich die Vorhaben der ersten Etappe.

B. Projekt

Im Rahmen eines offenen, selektiven Projektwettbewerbs wurde 2014 ein Siegerprojekt auserkoren, das für den Umbau und die Erweiterung des VZB die Beibehaltung einer Typologie des Weilers vorsieht. Das Projekt umfasste L-förmige Unterkunftstrakte als Fortsetzung der bestehenden Insassengebäude entlang des nördlichen Rands der Anlage sowie diesen gegenüber hangbegleitende neue Arbeits- und Gewerbegebäude. Im Zentrum sollten ein neues Triagegebäude positioniert und die Scheune umgebaut werden zu Räumen für Freizeit, Arbeit und Beschäftigung. Die neuen Gebäude sollten in nutzungsabhängigen Zonen angeordnet und damit die in den vergangenen Jahrzehnten gewachsene, heterogene Struktur der Anlage entflochten werden. Mit einem modularen Raumkonzept in den neuen Unterkunftstrakten sollte die Flexibilität vergrössert und können zusätzliche Optionen für den Vollzugauftrag geschaffen werden.

Die von den Generalplanern und dem Hochbauamt auf der Grundlage des Wettbewerbsprojekts erarbeitete Kostengrobschätzung für die erste Etappe belief sich auf Fr. 36 690 000 (Kostengenauigkeit $\pm 25\%$). Dazu bewilligte der Regierungsrat für die Projektierung (SIA-Phasen 31–33) einschliesslich des vorgezogenen Teils der Ausführungsplanung (SIA-Phase 41) mit Beschluss Nr. 331/2015 eine gebundene Ausgabe von Fr. 5 135 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug.

C. Abschluss der Projektierungsarbeiten, zusätzliche Ausgabe

In der Weiterbearbeitung des Projekts wurde das aus dem Wettbewerb siegreich hervorgegangene Gebäudeensemble in Abhängigkeit mit den Nutzeranforderungen weiter verfeinert. Die vertiefte Bearbeitung ergab, dass die ursprünglich geplante Umnutzung der bestehenden Scheune mit ihren zu weiten Teilen vorgegebenen Gebäudestrukturen und Flächenaufteilungen gewichtige betriebliche Nachteile mit sich bringen würde, weshalb die notwendigen Arbeits- und Freizeiträume stattdessen in einem kompakten Ersatzneubau verwirklicht werden sollen.

Hinsichtlich der Arbeits- und Beschäftigungsplätze für die Gefangenen wurden die entsprechenden Konzepte verfeinert und auf den zentralen Vollzugauftrag und die gemäss Strafgesetzbuch geltende Arbeitspflicht für Gefangene ausgerichtet. Aufgrund oftmals eingeschränkter kognitiver und körperlicher Fähigkeiten der eingewiesenen Gefangenen müssen im VZB unterschiedliche Arbeits- und Beschäftigungsplätze angeboten werden können. Neben der Eintrittswerkstatt und der bestehenden Gärtnerei können auch in der Landwirtschaft als zentraler und traditioneller Bestandteil des VZB solche Gefangenenarbeitsplätze bereitgestellt werden. In der Folge wurden gegenüber dem ursprünglichen Landwirtschaftskonzept eine massvolle Vergrösserung des Hühner- und Mutterkuhbestandes vorgenommen und die entsprechenden Stallungserweiterungen einschliesslich der dazugehörenden Lagerflächen vorgesehen.

Im Bereich der neuen Unterkunftstrakte für die Gefangenen hat sich im Weiteren gezeigt, dass sich durch die Vergrösserung der Wohneinheiten von ursprünglich vier Gruppen mit 13 Plätzen auf zwei Gruppen mit 26 Plätzen mittel- bis langfristig massgebliche betriebliche und personelle Einsparungen erzielen lassen, ohne dabei den Betreuungs- und Sicherheitsstandard zu unterschreiten. Dies bedingte eine Anpassung der Raumstrukturen und Gangbreiten, wobei zusätzlich ein Anteil von Einzel- in Doppelzellen umgewandelt wurde. Im Zusammenhang mit den genannten Projektoptimierungen und dem Entscheid, den Ordnungsumfang

zu vergrössern, mussten die Betriebs- und Verkehrswege angepasst und zusätzliche Provisorien eingeplant werden. Die ortsbauliche Einbettung in das schwierige Terrain und die geforderte Umsetzung der Bauten in die Typologie eines Weilers forderten zudem eine Vergrösserung der Funktionsflächen für haustechnische Anlagen gegenüber dem Wettbewerbsprojekt. Gleichzeitig zu den genannten kostentreibenden Projektänderungen wurden im Verlauf der Projektierung auch verschiedenen Einsparungen (Verzicht auf begehbare unterirdische Verbindungen, keine Ersatzneubauten von Treibhäusern für die Gärtnerei, konsequente Ausrichtung des Sicherheitsstandards auf den offenen Vollzug) vorgenommen.

In der Summe der genannten Projektoptimierungen und -anpassungen sowie der gleichzeitig vorgenommenen Einsparungen wurden die Nutz- und Funktionsflächen um rund je 1500 m² vergrössert, wobei insbesondere in den Bereichen der Landwirtschaft und der Lagerräumlichkeiten zusätzliche Nutzflächen bestellt wurden. Die ursprünglich vorhergesagten gesamten Investitionskosten von Fr. 36 690 000 (Stand Bewilligung Projektierungskredit; Kostengrobschätzung mit Kostengenauigkeit $\pm 25\%$) stiegen auf Fr. 49 500 000 (Stand Kostenvoranschlag; Kostengenauigkeit $\pm 10\%$).

Die Kostendifferenz ergibt sich aus Aufwendungen für die zusätzlich bestellten Nutzflächen, die gebäudetechnischen Erschliessungen der dezentral angeordneten Gebäude, die Erstellung von Provisorien für die Arbeitsbetriebe, die Altlastenbeseitigung und zusätzliche Massnahmen für die Foundationen. Diese Mehraufwendungen erzeugen zudem Kosten für das Planungshonorar und bedingen auch eine Anpassung der festen Reserve für Unvorhergesehenes.

Weiterhin wird das Vorhaben vom Bundesamt für Justiz (BJ) unterstützt. Nach Vorliegen des Objektkredits soll ein Gesuch um Bundesbeiträge eingereicht werden. Das BJ wird sich voraussichtlich mit einem Beitrag von 35% an den anerkannten Baukosten beteiligen.

Die mit RRB Nr. 331/2015 bewilligten, gemäss § 37 Abs. 2 lit. d des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) gebundenen Ausgaben umfassen auch den vorgezogenen Teil der Ausführungsplanung (SIA-Phase 41) mit den Ausschreibungsplänen, der Ausschreibung und der Vergabe. Die vorgezogene Ausführungsplanung ist notwendig, damit das Projekt nicht um mehrere Monate verzögert wird und die Fortführung der Zusammenarbeit aller in die Planung involvierten Stellen und Personen nicht ausgesetzt werden muss. Weiterhin ist zudem zur zukünftigen Sicherung des Vollzugs von Ersatzfreiheitsstrafen und zur Deckung des ausgewiesenen Bedarfs nach differenzierten offenen Vollzugsplätzen im Kanton Zürich eine beschleunigte Projektabwicklung unumgänglich.

Um den vorgezogenen Teil der Ausführungsplanung (SIA-Phase 41) abzuschliessen, reichen die mit RRB Nr. 331/2015 bewilligten gebundenen Ausgaben von Fr. 5 135 000 nicht aus. Daher ist für diese Arbeiten zum bereits bewilligten Projektierungskredit eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 500 000 zu bewilligen. Die gesamthaft zur Verfügung stehende Ausgabensumme für die Projektierung einschliesslich des vorgezogenen Teils der Ausführungsplanung (SIA-Phase 41) erhöht sich damit auf Fr. 5 635 000. Die Finanzierung erfolgt über die Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug. Die Kosten gehen zulasten des Kontos 5040 0 00000. Der Betrag ist im KEF 2017–2020 enthalten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
und der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Abschluss der Projektierungsarbeiten einschliesslich des vorgezogenen Teils der Ausführungsplanung (SIA-Phase 41) für den Umbau und die Erweiterung des Vollzugszentrums Bachtel wird eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 500 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug, bewilligt. Die gesamthaft zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 5 635 000.

II. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi