

Antrag des Regierungsrates vom 27. Oktober 2010

4737

Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum

(Aufhebung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Oktober 2010,

beschliesst:

I. Das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum vom 7. Juli 2003 wird aufgehoben.

II. Der Regierungsrat erlässt die notwendigen Übergangsregelungen.

III. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

Das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich vom 7. Juli 2003 (PJZG; LS 551.4) schafft die Grundlage für den Bau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich (PJZ) auf dem Areal Güterbahnhof in Zürich Aussersihl-Hard, in dem zentrale Abteilungen der Kantonspolizei und der Strafverfolgungsbehörden, Ausbildungseinrichtungen der Polizei sowie das Polizeigefängnis und ein weiteres Bezirksgefängnis des Kantons Zürich zusammengeführt werden sollen (§ 1). Zu diesem Zweck wird ein teuerungsindexierter Rahmenkredit von 490 Mio. Franken bewilligt, der den gesamten Landerwerb und die Bauten umfasst (§ 4). Über die Aufteilung in einzelne Objektkredite entscheidet der Kantonsrat endgültig (§ 5).

Die Gesetzesvorlage beruht auf einer Testplanung aus dem Jahr 2001 und dem Kaufvertrag vom 25. Oktober 2002 zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und dem Kanton Zürich über den Erwerb des Güterbahnhofareals. Das PJZ erlaubt die Zusammen-

führung der verschiedenen Standorte der Kantonspolizei, der Strafverfolgungsbehörden sowie den Bau eines Gefängnisses. Auf dem Reserveteil des Güterbahnhofareals können die längerfristigen Raumbedürfnisse von Polizei und Justiz sichergestellt und durch die örtliche Zusammenführung erhebliche Synergien genutzt werden.

Das Bauprojekt PJZ stützt sich einerseits auf den Studienauftrag Masterplan des Architekturbüros Gigon/Guyer aus dem Jahr 2004, andererseits auf den mit Verfügung vom 15. März 2007 festgesetzten kantonalen Gestaltungsplan mit UVP «PJZ – Polizei- und Justizzentrum Zürich». Aus dem Projektwettbewerb ging die Theo Hotz AG siegreich hervor, die in der Folge Vorprojekt und Projekt ausarbeitete. Am 2. März 2009 wurde das Baugesuch beim Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich eingereicht, die sechs Monate später die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen erteilte. Diese ist infolge eingereicherter Rechtsmittel noch nicht rechtskräftig.

Während der Testprojekt- und der Projektwettbewerbsphase war geplant, das PJZ in drei Etappen zu erstellen. Die Überarbeitung des Gesamtprojektes, aber auch die Veränderungen der Nutzerbedürfnisse, beispielsweise die im Laufe der letzten Jahre gefällten Entscheide betreffend Zusammenlegung der Kriminaltechnischen Abteilung der Kantonspolizei (KTA) mit dem Wissenschaftlichen Dienst / Wissenschaftlichen Forschungsdienst der Stadtpolizei Zürich (WD-WFD) zum Forensischen Institut Zürich sowie der Polizeischulen von Stadt und Kanton Zürich führten zu einer Verschmelzung der Etappen. Aus diesem Grund entschied sich der Regierungsrat, dem Kantonsrat einen einzigen Objektkredit zur Bewilligung vorzulegen.

Am 31. März 2010 beantragte der Regierungsrat deshalb dem Kantonsrat die Bewilligung des Objektkredits für den Bau des PJZ von 568,6 Mio. Franken. Die Kosten des gesamten Bauvorhabens veranschlagen sich auf 453,5 Mio. Franken (Stand Kostenvoranschlag: 26. Februar 2010, Grundlage: Baukostenindex 1. April 2009) und die Landkosten (teuerungsbereinigt) auf 115,1 Mio. Franken. Nach Auffassung des Regierungsrates wurden der gesetzliche Auftrag sowie der Zweck des PJZG mit dem Projekt und der kreditrechtlichen Vorlage erfüllt und dessen Vorgaben eingehalten.

Der Kantonsrat hat am 20. September 2010 das Geschäft beraten und den Objektkredit in einer Eventualabstimmung um 10 Mio. Franken gekürzt, in der Schlussabstimmung aber mit 89 gegen 82 Stimmen abgelehnt.

2. Bedeutung des ablehnenden Kantonsratsbeschlusses

Nachdem der Kantonsrat die Bewilligung des Objektkredits abgelehnt hat, stellen sich verschiedene Fragen. Rechtlich gilt es festzuhalten, dass das PJZG nach wie vor in Kraft steht. Der damit rechtskräftig bewilligte Verpflichtungskredit in Form eines Rahmenkredits wurde durch den Kantonsratsbeschluss nicht aufgehoben. Der Regierungsrat ist bei dieser Rechtslage nach wie vor gehalten, dieses Gesetz und den bewilligten Verpflichtungskredit umzusetzen (Art. 60 Abs. 2 KV). Voraussetzung dafür ist aber die Freigabe des Rahmenkredits durch einen Objektkredit, was der Kantonsrat mit seinem Beschluss vom 20. September 2010 abgelehnt hat.

Die Ablehnung wurde im Kantonsrat unterschiedlich begründet. Einerseits wurde geltend gemacht, der beantragte Objektkredit sei finanziell und/oder sachlich vom PJZG nicht mehr gedeckt. Es wurde jedoch kein Rückweisungsantrag zur Überprüfung oder Änderung der Vorlage gestellt. Im Rat wurde vielmehr direkt eine Änderung vorgenommen und eine Kürzung der Kreditsumme um 10 Mio. Franken beantragt. Demgegenüber und zur Hauptsache wurde die Ablehnung grundsätzlich begründet. Eine Zentralisierung von Polizei- und Justizbehörden sei unerwünscht, Synergien nicht auszumachen, der Standort falsch und das ganze Vorhaben zu teuer. Dies sind alles Argumente, über die bei Beschlussfassung über das PJZG entschieden wurde. Bei dieser Sachlage sieht der Regierungsrat keine Möglichkeit, für die Freigabe des Rahmenkredits durch einen wie auch immer gearteten Objektkredit beim Kantonsrat eine Mehrheit zu finden. Die Voraussetzung für einen Vollzug des PJZG durch den Regierungsrat ist somit nicht gegeben. Er hat sich von seiner verfassungsmässigen Verpflichtung, dieses Gesetz zu vollziehen, zu entbinden, indem er dem Kantonsrat die Aufhebung des PJZG beantragt.

Demokratiopolitisch erscheint dieses Ergebnis problematisch. Das PJZG wurde vom Kantonsrat am 7. Juli 2003 beschlossen. Alle Aspekte wurden im Rahmen der kantonsrätlichen Kommissions- und Plenumsberatungen gründlich geprüft und ausführlich diskutiert. Gegen den Beschluss des Kantonsrates wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 30. November 2003 wurde das Gesetz mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 55,7% nach einem intensiven Abstimmungskampf angenommen. Das Gesetz wurde auf den 1. April 2004 in Kraft gesetzt. Gestützt darauf wurden ausserordentlich grosse und kostenintensive Planungs- und Projektierungsarbeiten in Gang gesetzt und verschiedene Rechtsanwendungsakte verfügt. Nunmehr aber können das von den Stimmberechtigten mitbeschlossene Gesetz und der darin enthaltene Rahmenkredit nicht weiter umgesetzt wer-

den, weil der Kantonsrat die Bewilligung des Objektkredits ablehnt. Das widerspricht der landläufigen Vorstellung einer Referendumsdemokratie.

Das demokratiepolitisch problematische Ergebnis lässt sich durch eine von Regierung und Parlament veranlasste zweite Volksabstimmung über den von Gesetzes wegen in die abschliessende Kompetenz des Kantonsrates fallenden Objektkredit nicht beheben. Die schweizerische Referendumsdemokratie unterscheidet sich von einer plebiszitären direkten Demokratie einerseits dadurch, dass der Gegenstand der Volksabstimmung nicht von einem politischen Organ nach eigenem Ermessen bestimmt werden kann. Die Verfassung bestimmt, in welchen Fragen eine Volksentscheidung notwendig oder möglich ist. Das Referendum ist kein politisches Instrument von Regierung oder Parlamentsmehrheit. Und zum anderen haben Volksentscheide eine direkte rechtliche Wirkung. Sie schaffen verbindliche Rechtsnormen und sind nicht Appell an ein politisches Organ, das aufgrund des politischen «Gewichts» der Volksentscheidung sich mit Vorteil danach richtet. Eine weitere Volksabstimmung über das PJZ, solange das PJZG in Kraft steht, würde diesen beiden Grundsätzen widersprechen. Anders ist die Situation, wenn gegen die Aufhebung des PJZG ein Referendum ergriffen würde. Dann hätten die Stimmberechtigten darüber zu entscheiden, wobei die Problematik von § 5 PJZG bestehen bliebe.

3. Konsequenzen der Gesetzesaufhebung

Vertragspartner SBB

Der Kanton Zürich steht den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) als Vertragspartner und Käufer des Güterbahnhofareals gegenüber. Die SBB haben im Hinblick auf den Abbruch des Güterbahnhofs für die Freistellung des Areals gesorgt. Sämtliche noch einquartierten Mieterinnen und Mieter befinden sich in befristeten und innert eines Monats kündbaren Mietverhältnissen, was auf die Dauer unzumutbar sein dürfte. Der Leerstand im Güterbahnhof beträgt rund 9000 m² und der angestaute Unterhaltsbedarf bewegt sich in einstelliger Millionenhöhe. Durch eine Aufhebung des PJZG müsste der Kanton folgerichtig vom Kaufvertrag mit den SBB zurücktreten. Dabei werden gemäss Vertrag folgende Kosten fällig: Kosten für Vermarkung, Vermessung, Abarzellerung und Rückgängigmachung grundbuchamtlicher Mutationen, Arealfreistellungskosten sowie die mit der vorzeitigen Auflösung der Mietverträge verbundenen allfälligen Entschädigungs-

leistungen an die Mieterinnen und Mieter, Verfahrenskosten und Mietzinsausfälle. Diese Kosten sind die notwendige Folge der Gesetzaufhebung und der sich daraus ergebenden vertraglichen Verpflichtungen und gelten deshalb als gebunden. Im bewilligten Planungskredit (RRB Nr. 2138/2009) sind sie selbstverständlich nicht enthalten. Ob in der vertraglichen Auseinandersetzung mit den SBB noch weitere Fragen zu klären sind oder über weiter gehende Forderungen zu entscheiden ist, kann zurzeit noch nicht gesagt werden.

Land Güterbahnhofareal

Das rund 63 000 m² grosse Areal befindet sich an verkehrstechnisch ausgezeichnet erschlossener Lage und stellt somit eine Landreserve erster Güte dar. Das PJZG sieht für den für das PJZ nicht benötigten Teil die Möglichkeit vor, es zulasten des Finanzvermögens zu überbauen (§ 6 Abs. 2 PJZG). Mit der Aufhebung des PJZG verspielt der Kanton die einmalige Möglichkeit, auf dem Güterbahnhofareal, also an äusserst zentraler Lage in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof, als Eigentümer und Investor aufzutreten.

Denkmalschutz Güterbahnhof

Der Güterbahnhof wurde unter der Bedingung, dass für das PJZ eine rechtskräftige Baubewilligung erteilt wird, nicht unter Denkmalschutz gestellt und aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung der Stadt Zürich entlassen (Verfügung der Baudirektion vom 4. Mai 2005). Für diesen Entscheid ist aufgrund von § 3 PJZG die Baudirektion zuständig. Mit Aufhebung dieses Gesetzes würde auch diese Zuständigkeit entfallen. Zwar wurde der Güterbahnhof im Gutachten der Denkmalpflegekommission des Kantons Zürich vom 11. Januar 2005 als Baudenkmal von überregionaler Bedeutung bezeichnet, doch wurde in der sorgfältig vorgenommenen Güterabwägung das öffentliche Interesse von Polizei und Justiz höher gewichtet als dasjenige des Denkmalschutzes. Bei einem Verzicht auf das PJZ könnte die Frage neu zu beurteilen sein.

Kasernenareal

Mit dem Verzicht auf das PJZ verbleibt die Kantonspolizei einweilen in der Kaserne. Damit wird das Kasernenareal während der nächsten Jahre für andere Nutzungen nicht frei.

Neustart Projekt für Polizei und Justiz

Bei Aufhebung des PJZG muss, wie erwähnt, vom Kaufvertrag mit den SBB zurückgetreten werden, was die automatische Aufhebung des Gestaltungsplans PJZ zur Folge hat. Damit ist das Projekt PJZ – auch ein allenfalls verkleinertes – auf dem Güterbahnhofareal endgültig nicht mehr möglich bzw. es müsste von Grund auf neu geplant werden. Eine Änderung des PJZG, z. B. durch Verringerung des Rahmenkredits oder Beschränkung auf gewisse Nutzungen, und somit eine Überarbeitung des vorliegenden Bauprojekts ist nicht mehr möglich. Die über zehn Jahre dauernde Planung einschliesslich Standortevaluation, Masterplan mit der Stadt Zürich, Gestaltungsplan, Architekturwettbewerb usw. ist hinfällig. Es müsste ein neuer Standort gefunden werden, im Wissen darum, dass im 2000 das Güterbahnhofareal aus insgesamt 25 einbezogenen Standorten als der geeignetste beurteilt wurde. Schliesslich löst eine dezentrale Projektierung eine Vielzahl von – der Submissionsverordnung unterliegenden – Ausschreibungen und Architekturwettbewerben aus, was mit entsprechend grossem Aufwand verbunden ist.

Polizeischule und Forensisches Institut Zürich

Die Polizeischulen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei werden 2012 zur Polizeischule Zürich zusammengeschlossen. Der Kantonsrat hat die entsprechende Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes (Vorlage 4659) am 23. August 2010 in erster Lesung verabschiedet. Mit dem Verzicht auf das PJZ müssen alternative Räumlichkeiten geprüft werden. Analoges gilt für das Forensische Institut.

Gestaltungs- und Richtplan

Sobald der Landkauf mit den SBB scheitert, fällt der Gestaltungsplan PJZ dahin und auf dem Güterbahnhofareal gilt die städtische Bau- und Zonenordnung. Folgerichtig muss der Eintrag des PJZ im kantonalen Richtplan aufgehoben werden.

Planungs- und Baubewilligungsstopp

Der gegenüber den Planern und den präqualifizierten Generalunternehmungen verfügte Planungs- und Verfahrensstopp wird durch die Aufhebung des PJZG endgültig. Die in der darauffolgenden Abrech-

nungsphase auftauchenden Kosten lassen sich zurzeit noch nicht abschätzen.

Das bei der Stadt Zürich eingereichte Baugesuch muss zurückgezogen werden, womit das diesbezügliche Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsgericht gegenstandslos wird. Die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung werden mit grösster Wahrscheinlichkeit dem Kanton Zürich auferlegt.

Kosten

Die bisher aufgelaufenen Kosten bewegen sich gemäss heutigem Kenntnisstand bei rund 60 Mio. Franken. Dabei sind die angefallenen Planungs- und verwaltungsinternen Kosten sowie die fällig werdenden Entschädigungszahlungen an die SBB einberechnet.

Übergangsregelung

Mit der Aufhebung des PJZG sind in einigen der erwähnten Bereichen allenfalls Übergangsregelungen notwendig, zu deren Erlass der Regierungsrat zu ermächtigen ist.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Hollenstein

Der stv. Staatsschreiber:
Hösli