

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. April 2015

331. Vollzugszentrum Bachtel (Umbau und Erweiterung, Projektierung, einschliesslich teilweise vorgezogener Ausführungs- planung)

A. Ausgangslage

Das Vollzugszentrum Bachtel (VZB) in Ringwil (Gemeinde Hinwil) ist eine auf den offenen Strafvollzug spezialisierte Institution des Amtes für Justizvollzug (JuV) für Männer mit gesamthaft 64 Plätzen. Im VZB werden mehrheitlich wegen schuldhaft nicht bezahlten Geldstrafen oder Bussen verurteilte Ersatzfreiheitsstrafen vollzogen. Das VZB ist neben der Halbgefangenschaft Winterthur und dem Haus Lägern, die je nur rund halb so viele Vollzugsplätze anbieten, die grösste offene Vollzugsinstitution im Kanton Zürich und die einzige, auf deren Areal Erweiterungsmöglichkeiten bestehen.

Ersatzfreiheitsstrafen wurden bis 2010 im Vollzugszentrum Urdorf vollzogen. Infolge der Schliessung des Betriebs Ende 2009 mussten sowohl ein Ersatzstandort für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen gefunden als auch die Planungen für die ursprünglich am Standort Urdorf vorgesehene Erweiterung des Platzangebots neu ausgerichtet werden. Mit der Erweiterung letzterer Kapazitäten waren die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion mit RRB Nr. 893/2006 beauftragt und das Projekt mit RRB Nr. 671/2008 für die Phase Vorstudie freigegeben worden. Vertiefte Abklärungen zeigten in der Folge, dass der Standort Ringwil, an dem unter dem Namen «Kolonie Ringwil» ein Zweigbetrieb der Justizvollzugsanstalt Pöschwies betrieben wurde, sich für beide Vorhaben eignet. Mit RRB Nr. 1069/2009 wurden daher für Sanierungsarbeiten zur Umnutzung der Kolonie Ringwil zum Vollzugszentrum Bachtel 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. In die übrigen Verwaltungs-, Gewerbe- und Landwirtschaftsgebäude des VZB wurden keine massgeblichen Mittel investiert. Während der Sanierungsarbeiten wurde die Projektplanung für die Erweiterung des VZB sistiert und erst im Herbst 2011 wieder aufgenommen. Unter dem Beizug eines externen Architekturbüros wurde dazu in einer von der Direktion der Justiz und des Innern beauftragten und vom Hoch-

bauamt durchgeführten ersten Machbarkeitsstudie die beschleunigte Erstellung eines Neubaus in Leichtbauweise und innerhalb eines vorgegebenen Kostendachs geprüft. Die Ergebnisse einer ersten Machbarkeitsstudie zeigten, dass sich ein Baukörper mit dem notwendigen Volumen auf der letzten ebenen Freifläche im VZB nicht in die bestehende Siedlungsstruktur an Ort eingliedern und sich das vorgegebene Kostendach nicht einhalten lässt. Zudem wurde erkannt, dass in mittel- und längerfristiger Zukunft massgebliche Investitionen in die verschiedenen Gebäudekomplexe des VZB getätigt werden müssen, um den Betrieb aufrechtzuerhalten.

Aufgrund dieser Erkenntnisse wurde entschieden, den Planungssperimeter auszudehnen und in einer zweiten Machbarkeitsstudie eine Gesamtstrategie für das VZB zu entwickeln. Der Schwerpunkt wurde dabei neu auf die Erweiterung und die Nutzungsflexibilität der Anlage zum Vollzug von verschiedenen Haftarten gelegt, sodass bedarfsgerecht auf die zukünftige Nachfrage nach Plätzen in einem offenen Regime reagiert werden kann. Die zweite Machbarkeitsstudie vom September 2013 konnte aufzeigen, dass eine Umsetzung des geplanten Raumprogramms am Standort VZB grundsätzlich möglich ist, die verschiedenen Nutzungs- und Funktionsbereiche der bestehenden Gebäude und Areale des Vollzugszentrums aber entflochten werden müssen. Im Weiteren wurde in der zweiten Machbarkeitsstudie vorgeschlagen, in einer ersten Etappe die teilweise baufälligen Gewerbe- und Landwirtschaftsbauten zu ersetzen und im Westteil des Areals einen Neubau mit zusätzlichen Insassenplätzen sowie mit für das ganze Vollzugszentrum nutzbaren Räumlichkeiten (Zentrale, Insassen- und Besucherempfang, Logistikräumlichkeiten, Arztzimmer, Arrestabteilung) zu erstellen. Das bestehende Verwalterhaus sowie die erst vor wenigen Jahren sanierten Insassen- und Küchegebäude im Ostteil des Areals sollen dagegen mit Ausnahme des baufälligen Insassenpavillons mit 22 Plätzen, dessen befristete Baubewilligung abgelauten ist, vorderhand belassen und der Fokus in den nächsten Jahren auf deren Instandhaltung gelegt werden. Erst in einer zweiten, voraussichtlich nach 2030 fälligen zweiten Etappe werden die bestehenden Insassen- und Küchegebäude im Ostteil des Areals sodann ersetzt werden müssen. Das vorliegende Projekt umfasst also ausschliesslich die Vorhaben der ersten Etappe.

B. Strategische Bedeutung und Notwendigkeit

Das VZB ist die einzige offene Institution im Kanton Zürich für Ersatzfreiheitsstrafen, die wegen schuldhaft nicht bezahlten Geldstrafen oder Bussen vollzogen werden müssen. Von der Abteilung Bussen- und Geldadministration (BGA) wird den Schuldnerinnen und Schuldnern

jeweils eine letzte Möglichkeit gewährt, ihre Ausstände zu begleichen, andernfalls die Ersatzfreiheitsstrafe greift und sie zum Vollzug aufgeboten werden. 2014 bearbeitete die BGA knapp 27'000 Vollzugsfälle. Dadurch konnten der Staatskasse Erträge von knapp 4,5 Mio. Franken zugeführt werden. Ohne die Möglichkeit, Ersatzfreiheitsstrafen tatsächlich auch zu vollziehen, bestünde für die Schuldnerin oder den Schuldner ein beträchtlicher Anreiz, die geschuldeten Beträge nicht zu bezahlen und die Verjährung der Ersatzfreiheitsstrafen abzuwarten. Da keine Möglichkeit besteht, diese Ersatzfreiheitsstrafen in anderen, auch ausserkantonalen offenen Institutionen zu vollziehen, ist das VZB für den Kanton Zürich auch in Zukunft von wichtiger strategischer, vollzugspolitischer und finanzieller Bedeutung. Für die notwendige mittel- und langfristige Instandsetzung der bestehenden Gebäude werden gemäss zweiter Machbarkeitsstudie vom September 2013 alleine Investitionen von mindestens 16 Mio. Franken anfallen. Im Weiteren bestehen einzig am Standort VZB Erweiterungsmöglichkeiten für verschiedene Formen des offenen Vollzugs. Die Erweiterung der bestehenden Vollzugsplätze ermöglicht zudem einen wirtschaftlicheren Betrieb der Gesamtanlage.

Zur Durchführung des Vollzugs von Ersatzfreiheitsstrafen und den damit unter anderem verbundenen finanziellen Erträgen sowie wegen der nur an diesem Standort vorhandenen Erweiterungsmöglichkeiten für den offenen Vollzug ist das VZB für den Justizvollzug im Kanton Zürich unverzichtbar. Mit dem Umbau und der Erweiterung der Anlage sollen die dazu notwendige Infrastruktur instandgesetzt und zusätzliche Haftplätze geschaffen werden.

C. Projektwettbewerb und Projektierungskosten

Die Erkenntnisse der zweiten Machbarkeitsstudie bildeten die Grundlagen für die Präqualifikation und den Projektwettbewerb im selektiven Verfahren, der von Februar bis Juni 2014 durchgeführt wurde. Das Siegerprojekt sieht für den Umbau und die Erweiterung die Beibehaltung einer Typologie des Weilers vor. Dabei sollen sich zukünftig L-förmige Insassenhäuser als Fortsetzung der bestehenden Insassengebäude entlang dem nördlichen Rand der Anlage aneinander reihen und den Insassenbereich bilden. Zusammen mit dem hangbegleitenden Arbeits- und Gewerbegebäuden wird die gesamte Anlage gerahmt. Im Zentrum der langen Zeilen von Gewerbe- und Insassengebäuden sollen ein neuer Verwaltungsbau positioniert und die Scheune umgebaut und dadurch Räume für Freizeit, Arbeit und Beschäftigung der Insassen geschaffen werden.

Zukünftig soll das VZB gesamthaft 94 Vollzugsplätze aufweisen, davon 52 in der ersten Etappe in einem Neubau zu erstellende Plätze, die in vier Wohngruppen von 13 Plätzen unterteilt sind. 42 Plätze werden weiterhin im bestehenden Insassengebäude zur Verfügung stehen, das erst in einer zweiten Etappe ab 2030 ersetzt werden soll. Die neue Anlage, die gegenüber der bestehenden 30 Plätze mehr aufweisen wird, soll den Vollzug unterschiedlicher Haftformen unter Einhaltung der dafür notwendigen Sicherheitsstandards ermöglichen.

Die von den Generalplanern und dem Hochbauamt auf Grundlage des Wettbewerbsprojekts erarbeitete Grobkostenschätzung für die erste Etappe, welche die Zuschläge für Einzelzellen mit Toiletten sowie für eine Ausführung unter Einhaltung des Minergie-P Standards enthält, beläuft sich auf Fr. 36 690 000 (Kostengenauigkeit +/-25%). Vor Baubeginn soll beim Bund, der sich an Neu-, Um- und Ausbauten des Straf- und Massnahmenvollzugs von 35% der anerkannten Baukosten beteiligt, ein Subventionsgesuch eingereicht werden.

Dem Projekt liegt eine Nutzfläche von rund 3900 m² zugrunde. Sie bildet die Grundlage für die Abschätzung der ausschliesslichen Projektierungskosten für die erste Etappe, die vom Hochbauamt auf Fr. 3 665 000 veranschlagt werden (einschliesslich MWSt, Kostengenauigkeit +/-25%).

D. Vorgezogener Teil der Ausführungsplanung

Das ausgearbeitete Bauprojekt mit Kostenvoranschlag soll Anfang 2016 vorliegen. Danach kann der Regierungsrat dem Kantonsrat den dafür notwendigen Kredit beantragen. In der Regel ruhen während dieser Zeit die weiterführenden Planungsarbeiten. Diese Unterbrechung verzögert den Projektablauf. Zudem muss die Fortführung der Zusammenarbeit aller in die Planung involvierten Stellen und Personen ausgesetzt werden, wodurch Wissen verloren geht. Der sich durch die Aussetzung der Planungsarbeiten während des Bewilligungsprozesses ergebende Zeitverlust beträgt mehrere Monate. Bereits durch die Sanierungsarbeiten zur Umnutzung der Kolonie Ringwil zum Vollzugszentrum Bachtel sowie die doppelstufigen Machbarkeitsstudien mussten erhebliche Zeitverluste in Kauf genommen werden. Insbesondere hat auch das Scheitern des ursprünglich geplanten, beschleunigt zu erstellenden Neubaus in Leichtbauweise die Bereitstellung der notwendigen Platzkapazitäten weiter verzögert. Die Belegung des VZB ist seit 2010 stetig angestiegen und erreichte in den letzten beiden Jahren eine durchschnittliche Auslastungsziffer von knapp 100%, womit der empfohlene Zielwert des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats von 90% für offene Institutionen deutlich übertroffen wird. Mit Blick auf die hohe Auslastung des VZB und den ausgewiesenen Bedarf nach differenzierten Vollzugsplätzen können weitere

Verzögerungen des Bauvorhabens nicht in Kauf genommen werden. Aus diesen Gründen sind Teile der Ausführungsplanung vorzuziehen. Sie umfassen die Teilleistungen aus der SIA-Phase 41 (Ausschreibungspläne / Ausschreibung und Vergabe) mit Kosten von Fr 1 470 000 (einschliesslich MWSt, Kostengenauigkeit +/-25%). Die Freigabe der SIA-Phase 41 bedingt einen Beschluss des Projektausschusses und kann erst nach Vorliegen des Bauprojekts mit Kostenvoranschlag erfolgen.

E. Gesamtkosten

Für die SIA-Phasen 31, 32, 33, und 41 (Vorprojekt, Bauprojekt, Bewilligungsverfahren, Ausschreibungspläne / Ausschreibung und Vergabe) zur Projektierung der ersten Etappe ist gemäss den Honorarabschätzungen des Hochbauamts vom 19. Dezember 2014 mit Gesamtkosten von Fr. 5 135 000 zu rechnen (einschliesslich MWSt, Kostengenauigkeit +/-25%). Diese Kosten umfassen die Ausgaben für die Projektierung von Fr. 3 665 000 und von Fr. 1 470 000 für die Teile der vorgezogenen Ausführungsplanung und setzen sich wie folgt zusammen:

Baukostenplan (BKP)	Arbeitsgattung	Kosten in Franken
1	Bestandsaufnahmen	170 000
52	Nebenkosten	150 000
591	Architekt, Generalplaner	2 500 000
592	Bauingenieur Massivbau	245 000
592	Holzbauingenieur	200 000
593	Elektroingenieur	380 000
594	HLKK Ingenieur und Fachkoordination	375 000
596	Landschaftsarchitekt	310 000
596	Bauphysik, Akustik	60 000
596	Sicherheitsberatung, Türeneengineering	260 000
596	Landwirtschaftsberatung	25 000
596	Spezialisten	85 000
598	MSRL Ingenieur	35 000
6	Reserve	340 000
Total (Projektierung und teilweise vorgezogene Ausführungsplanung)		5 135 000

Für die weitere Projektierung und die Erarbeitung eines Kostenvoranschlags ist demnach, ausnahmsweise einschliesslich eines Teils der Ausführungsplanung (SIA Phase 41), eine gemäss § 37 Abs. 2 lit. d des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) gebundene Ausgabe von Fr. 5 135 000 zu bewilligen. Es soll ein Generalplanervertrag abgeschlossen werden. Die Zuständigkeit richtet sich nach § 34 der Finanzcontrollingverordnung (FCV). Für das gesamte Bauprojekt sind in der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvoll-

zug, im Budget 2015 Fr. 1 800 000 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2015–2018 im Planjahr 2017 Fr. 4 400 000 und im Planjahr 2018 Fr. 8 000 000 eingestellt. Von den Kosten für die Projektierung von Fr. 5 135 000 werden Fr. 3 000 000 2015 und Fr. 2 135 000 2016 anfallen. Die fehlenden Mittel in den Jahren 2015 und 2016 werden durch Verschiebungen von Vorhaben innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2206 kompensiert.

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

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Projektierung einschliesslich des vorgezogenen Teils der Ausführungsplanung (SIA-Phase 41) des Umbaus und der Erweiterung des Vollzugszentrums Bachtel wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 5 135 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug, bewilligt.

II. Dispositiv I wird auf den Zeitpunkt der Rechtskraft des Verpflichtungskredits für das Gesamtvorhaben aufgehoben.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi