

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. August 2015

826. PJZ Polizei- und Justizzentrum Zürich, Genehmigung Testatbericht

A. Ausgangslage

Mit dem in der Volksabstimmung vom 30. November 2003 angenommenen Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich vom 7. Juli 2003 (PJZG; LS 551.4) wurde die Grundlage geschaffen 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 und Ausbildungseinrichtungen der Polizei zusammengefasst sowie das Polizeigefängnis an das Amt für Justizvollzug (JUV) übertragen werden sollen. Die Gesetzesvorlage beruht u. a. auf dem Kaufvertrag vom 25. Oktober 2002 zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und dem Kanton Zürich über den Erwerb des Güterbahnhofareals Kat.-Nr.6760 mit 63 608 m² Gebäudegrundfläche und Bahnareal für Fr. 108 133 600.

Nachdem der Kantonsrat 2010 einen Objektkredit von 568,6 Mio. Franken abgelehnt hatte, stellte der Regierungsrat dem Kantonsrat den Antrag, das PJZG aufzuheben. Diesem Antrag gab der Kantonsrat mit Beschluss vom 17. Januar 2011 statt. Dagegen wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen. An der in der Folge durchgeführten Volksabstimmung vom 4. September 2011 wurde die Aufhebung des PJZG abgelehnt, woraufhin der Regierungsrat dem Kantonsrat mit Beschluss vom 23. November 2011 wiederum einen Objektkredit von 568,6 Mio. Franken beantragte. Mit Beschluss vom 26. März 2012 stimmte der Kantonsrat dem Objektkredit über 568,6 Mio. Franken schliesslich zu (Vorlage 4855).

Mit Urteil des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2012 ist die Baubewilligung für das PJZ rechtskräftig geworden. Am 4. Januar 2013 wurde der Landkauf von den SBB vollzogen und das Güterbahnhofareal ging in das Eigentum des Kantons Zürich über. Anfang Mai 2013 wurde mit den Rückbauarbeiten am Güterbahnhof begonnen. Anschliessend wurde der Baugrubenaushub mit dem zugehörigen Baugrubenabschluss erstellt. Diese Arbeiten wurden im Sommer 2015 abgeschlossen.

B. Planungsentwicklung zwischen 2012 und 2015 mit Testatabschluss

1. Allgemeines

Das bereits 2010 testierte Bauprojekt BP02 musste aufgrund des ablehnenden Entscheids des Kantonsrats 2010 vollständig eingestellt werden. Nach der Objektkreditbewilligung durch den Kantonsrat 2012 (Vorlage 4855) wurde das Bauprojekt BP02 reaktiviert. Die Projektierungsarbeiten und damit einhergehend die abschliessende Projektdefinition der Nutzerorganisationen konnten im Sommer 2015 durch die Projektaufsicht (PA) und die Projektsteuerung (PS) mit einem Testat abgeschlossen werden. In dieses Testat des Bauprojekts BP03 wurden alle projektspezifischen Anforderungen und Veränderungen unter Einbezug der erweiterten Entwicklungsprozesse seit dem Neustart 2012 integriert. Mit dem Testat wird die Konzeptphase mit dem bereinigten Vorprojekt abgeschlossen. Dabei wurden die bis dahin bekannten und abgeglichenen Nutzerbedürfnisse, die endgültige Raumbestellung, die integrierten Konzepte, die Betriebsplanung aller Nutzerorganisationen sowie die architektonischen, bautechnischen und baurechtlichen Anforderungen berücksichtigt. Damit wird das Bauprojekt BP03 zum Ausführungsprojekt für das PJZ.

Über das Bauprojekt BP03 liegt ein umfangreiches und verbindliches Testatdossier vom 4. Juni 2015 mit Bericht vom 18. Juni 2015 bzw. vom 18. August 2015 vor. Der Testatbericht vom 18. Juni 2015 wurde am 23. Juni 2015 durch die Vorstehenden der Baudirektion, der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern genehmigt. Die Unterzeichnung des Testatberichts erfolgt anlässlich der auf den 10. September 2015 angesetzten Medienkonferenz. Das testierte Bauprojekt BP03 bildet die Grundlage für die Erstellung der Generalunternehmer-Submission, deren Ausschreibung für das 1. Quartal 2016 vorgesehen ist.

2. Modulares Konzept

Der Gestaltungsplan und das bewilligte Bauprojekt sehen ein Gebäude mit einem Erdgeschoss und fünf Obergeschossen vor. Beim Bauprojekt BP02 wurde aus Kostengründen auf die Erstellung eines fünften Obergeschosses verzichtet. Dies geschieht mit der Absicht, dieses Geschoss erst mit einer späteren Aufstockung zu erstellen. Bei der Überprüfung der Machbarkeit wurde festgestellt, dass eine spätere Aufstockung des Gebäudes bei Vollbetrieb nicht durchführbar ist. Ein Verzicht auf die grösstmögliche Nutzung von innerstädtischen Grundstücken ist ökonomisch und planungstechnisch jedoch nicht vertretbar. Damit diese Zukunftsentwicklung gewährleistet werden kann, wurde die Gebäudestruktur auf ein modulares System umgeplant (vgl. RRB Nr. 645/2014, S. 3).

Das testierte Bauprojekt BP03 weist nun ein Erdgeschoss und fünf Obergeschosse auf und lässt einzelne Gebäudetrakte weg, die zu einem späteren Zeitpunkt verhältnismässig einfach ergänzt werden könnten. Dieses modulare Gebäudesystem berücksichtigt die zukünftige Entwicklung des PJZ und nutzt das grösstmögliche Gebäudevolumen. Die Gebäudeinfrastruktur wird auf die zukünftige Erweiterung des PJZ ausgerichtet. Möglich ist eine künftige Gebäudeerweiterung auf dem Untergeschoss im Ostteil des PJZ mit der Erschliessung von rund 6000 m² zusätzlicher Nettonutzfläche für Büroinfrastruktur und für die Gefängniserweiterung (Modul M5&M6).

3. Nutzungs- und Betriebskonzept

Das Nutzungskonzept des PJZ ist auf die Strafverfolgung ausgelegt und umfasst die Dienstbereiche der Kriminal- und Sicherheitspolizei, die besonderen Staatsanwaltschaften STA I–IV, das Forensische Institut FOR, das Polizei- und Justizgefängnis, ein Zwangsmassnahmengericht, die Polizeischule ZHPS und die Einsatzzentrale EZZ der Kantonspolizei. Die Nutzungsverteilung ist im Testatbericht vom 18. August 2015 festgehalten. Das Gefängnis, die Polizeischule und das Forensische Institut FOR sind in der Gebäudestruktur peripher angeordnet, wodurch sich die publikumsintensiven Hauptbereiche mit den Einvernahme- und Sitzungszimmerpools zentral anordnen lassen. Diese Anordnung stellt einen wesentlichen Faktor für die angestrebten Synergien der einzelnen Nutzerinnen und Nutzer dar. Die eigentlichen Büroflächen weisen eine Grundflexibilität auf, damit zukünftige Veränderungen sichergestellt sind. Als Ergänzung zum Einvernahmepool sind dezentrale Abstandszellenblöcke vorgesehen, damit Einvernahmen mit weniger als vier Personen dezentral durchgeführt werden können.

Das PJZ ist konzipiert für etwa 1600 Mitarbeiterarbeitsplätze, wird 350 Gefängnisplätze anbieten und wird von ungefähr 200 Absolventinnen und Absolventen der Polizeischule ZHPS pro Jahr frequentiert. Mit der späteren Verwirklichung der Erweiterungsmodule (Verwaltungstrakt und Gefängniserweiterung) werden die Personenzahlen zusätzlich vergrössert. Zusammen mit einer unterschiedlich grossen Anzahl von Personen, die zu Einvernahmen aufgeboden und von Anwältinnen und Anwälten, Dolmetscherinnen und Dolmetschern und anderen Personen begleitet werden, von Lieferanten, Handwerkern und Besuchenden, muss zeitweise mit sehr grossen Personenströmen beim Haupteingang gerechnet werden. Diese Erkenntnis hat zu einer grundsätzlichen Überarbeitung und Optimierung der Eingangssituation geführt.

Die Zusammenarbeit und die Koordination werden durch den Zusammenzug aller Beteiligten und Nutzereinheiten, die in das PJZ einziehen, teilweise stark verändert. So wird die Zuständigkeit für das Polizeigefängnis, das heute durch die Kantonspolizei betrieben wird (PROPOG), an das JUV (Untersuchungsgefängnis Zürich) übertragen. Das mit der Bauprojektplanung parallel erarbeitete Betriebskonzept und die Betriebsplanungen, die integraler Bestandteil des Testatdossiers sind, bilden die Grundlage für den zukünftigen Betrieb des PJZ. Für die komplexen Abläufe der Personen- und Warenlogistik sind umfangreiche Simulationen erarbeitet worden, die für die Dimensionierung, die Anordnung und die zukünftige Bewirtschaftung massgebend sind. Zu beachten waren unter anderem der autonom geführte Gefängnisbetrieb mit den Schnittstellen zur Strafverfolgung und der Betrieb der Polizeischule ZHPS mit seinen pädagogischen und sportlichen Aufgaben. Das Forensische Institut FOR mit seinen Laboreinrichtungen stellt wiederum andere Anforderungen an Gebäude und Infrastruktur als die Staatsanwaltschaft, das Zwangsmassnahmengericht oder die Kriminal- und Sicherheitspolizei. Alle für den Betrieb des PJZ erforderlichen Grundlagen sind mit den begleitenden Betriebsprozessen erfasst und in das Planungskonzept umgesetzt worden. Strukturell ist das zukünftige PJZ-Gebäude auf diese Abläufe ausgerichtet. Betrieblich sind die Grundlagen für die bevorstehenden Veränderungen innerhalb der Nutzerorganisationen erfasst und können bis zum Bezug des PJZ weiter optimiert werden.

4. Raumprogramm

Bei der planerischen Umsetzung der Raumanforderungen und der Raumflächenkonzeption wurde im Frühjahr 2014 erkannt, dass der von den Nutzerorganisationen bestellte Raumbedarf (tatsächliche Raumfläche ohne Strukturfläche) von rund 58400 m² nicht im geplanten PJZ untergebracht werden kann. Es fehlten rund 4000 m², wobei hier keine Reserveflächen mitgerechnet sind. Aufgrund dieser Erkenntnis beschloss der Regierungsrat am 4. Juni 2014, jene Führungsbereiche der Kantonspolizei, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit kriminalpolizeilichen Aufgabenbereichen stehen, sowie die Oberstaatsanwaltschaft und die Oberjugendanwaltschaft einstweilen an ihren bisherigen Standorten zu belassen (RRB Nr. 645/2014).

Die Zugangsbereiche zum Gebäude und die internen Wege wurden so konzipiert, dass sie der grossen Anzahl von Personen, die das Gebäude frequentieren werden, genügen. Neben dem zentralen Haupteingang wurde zusätzlich ein Mitarbeitereingang und im rückwärtigen Gebäudeteil ein gesonderter Zugang zum Gefängnistrakt geschaffen. Neu konzipiert wurde im rückwärtigen Gebäudeteil auch die Hauptzufahrt mit einem 24-Stunden-Checkpoint. Über diese Zufahrt werden die

Parkgarage für Dienstfahrzeuge, der Warenumsschlagbereich, die Zufahrt der Gefangenentransporte mit dem gesondert gesicherten Ein-/Ausstiegssektor, der Sektor für den Fahrzeugservice und die Tankstelle sowie die Dispositionsräume der Sicherheitspolizei erschlossen.

Mit der Verschiebung des Personalrestaurants in den neu überdachten Innenhof Nr. 3 und mit weiteren Verbesserungen konnten wertvolle Raumflächen erschlossen werden. Der konsolidierte Raumbedarf für das PJZ beläuft sich auf 54 800 m². Daraus ergibt sich eine Reservefläche von insgesamt rund 900 m², wovon lediglich 80% (mithin nur etwa 700 m²) als belichtete Fläche und damit als qualitative Nutzfläche zur Verfügung stehen. Für die Zukunft der PJZ-Entwicklung ist eine Nutzungsreserve von knapp 1,5% gering. Es werden deshalb im Rahmen der weiteren Projektplanung zusätzliche Anstrengungen unternommen, damit beim Bezug des PJZ eine minimale Reservefläche zur Verfügung stehen wird. Die aus den Nutzungssimulationen hervorgehenden Hochrechnungen betreffend die Anforderungen für die Nutzung von Einvernahmerräumen, Sitzungszimmern und speziellen Ermittlungsflächen zeigen, dass pro Jahr mit über 40 000 Einvernahmen, Sitzungen, Rapporten und dergleichen zu rechnen ist, bei denen rund 150 000 Personen (z. B. Anwältinnen und Anwälte, Betreuerinnen und Betreuer, Beschuldigte, Dolmetscherinnen und Dolmetscher, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Kantonspolizistinnen und -polizisten usw.) beteiligt sein werden. Dies sind Annäherungswerte, zeigen aber die Bedeutung des Gebäudes und dessen Strukturen.

5. Bewirtschaftungskonzept

Die Bewirtschaftung des PJZ soll der Kantonspolizei übertragen werden. Damit übernimmt die Kantonspolizei an Ort und Stelle das operative Facilitymanagement einschliesslich Gastronomie, das Führen von Loge & Checkpoint und den sicherheitsrelevanten Begleitdienst für alle Nutzerinnen und Nutzer und koordiniert die allgemeinen Aufgaben des PJZ-Betriebes. Innerhalb des Gefängnisbereichs ist das JUV für Bewirtschaftung und Betrieb verantwortlich. Mit dieser Zuteilung wird die Betreuung des PJZ aus einer Hand durch die Kantonspolizei sichergestellt. Der zukünftige Objektmanager wird gleichzeitig die Funktion des Sicherheitsverantwortlichen SIVE wahrnehmen und das Team der Sicherheitsbeauftragten SIBE führen. Die Steuerung und Überwachung für das Objekt übernimmt das Immobilienamt (IMA), das gleichzeitig der Betriebskommission-PJZ, in der alle Nutzer vertreten sind, vorstehen wird. Die betreffenden Stellen beim IMA werden dabei dem Stellenetat der Kantonspolizei zu übertragen sein. Mit der Bestimmung und der Installation dieser Gremien kann die Aufnahme des Betriebes des PJZ vorbereitet und auf den Zeitpunkt des Bezugs der Anlage sichergestellt werden.

C. Projektentwicklung

Seit der Bewilligung des Objektkredits durch den Kantonsrat 2012 hat sich das Projekt wie folgt entwickelt:

Einsatzzentrale EZZ: In der Weisung des Regierungsrates zum Kreditantrag vom 23. November 2011 (Vorlage 4855, S. 6) war vorgesehen, die EZZ ausserhalb des PJZ anzusiedeln. Die Neuplatzierung der Einsatzzentrale im PJZ wurde nun aber infolge der Nichtrealisierbarkeit eines Projekts am Flughafen Zürich notwendig. Zudem kann die EZZ nach Bezug des PJZ am heutigen Standort in der Militärkaserne nicht weitergeführt werden.

Neustart: Durch den politisch bedingten Projektunterbruch, verursacht durch den negativen Kantonsratsentscheid zum Objektkredit und die zweite Volksabstimmung vom 4. September 2011, musste das Planerteam erneut beauftragt werden und die Projektüberarbeitung musste wieder aufgenommen werden.

Baustellensicherheit: Die Entwicklung der Szene um das Projekt PJZ hat zu zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen geführt. Bereits mussten mehrere Instandstellungsarbeiten eingeleitet werden.

Normative Entwicklung: In der Zeit der Planungsentwicklung haben Veränderungen von Normen und Vorschriften zu weiteren Anpassungen des Projekts geführt. Dazu gehören unter anderem die Einführung der neuen Brandschutznormen und veränderte Sicherheitsnormen sowie weitere technische Vorschriften.

Bahntransporte: Im Bauprojekt BP02 konnte der Bahntransport von Materialien aufgrund der geplanten Gleichzeitigkeit mit dem Bau der Durchmesserlinie DML nicht in Betracht gezogen werden. In der Zwischenzeit haben sich die baulichen Aktivitäten dieser beiden Grossprojekte verschoben, sodass aus ökologischen Gründen der An- und Abtransport der Materialien mit der Bahn vorgesehen ist.

Fotovoltaikanlage: In der Debatte zum Objektkredit wurde seitens des Kantonsrates die Anforderung gestellt, neben dem umweltfreundlichen Heizsystem mit Nutzung des vorhandenen Grundwassers zusätzlich auch die Sonnenenergie mittels einer Fotovoltaikanlage zu nutzen.

Eine endgültige Übersicht über diese Entwicklungen wird nach erfolgter Generalunternehmer-Submission erstellt werden.

D. Organisation und Termine

Die Vorprojekt- und eingeleitete Bauprojektplanung bildet die Grundlage für die Generalunternehmerausschreibung, die für Anfang 2016 vorgesehen ist. Die GU-Vergabe ist für das 3. Quartal 2016 geplant, sodass mit den eigentlichen Bauarbeiten ab dem 4. Quartal 2016 begonnen werden kann. In der Zeit bis zum Beginn der eigentlichen Bauarbeiten werden Bauvorhaben in der Umgebung ausgeführt, damit beim eigentlichen Beginn des PJZ-Baus keine Beeinträchtigungen mehr zu erwarten sind. Der Bezug des PJZ ist ab 2020 geplant.

Als neuer Gesamtprojektleiter PJZ übernimmt Bruno Schulthess, Architekt ETH/SIA, schrittweise die Aufgaben von Hans-Rudolf Blöchliger, der sich künftig auf die übergeordnete Rolle des Projektdelegierten konzentrieren wird. Bruno Schulthess hat für die Baudirektion zuletzt das Projekt Toni-Areal als Gesamtprojektleiter im HBA erfolgreich zu Ende geführt.

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

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Testatbericht vom 18. August 2015 für das Polizei- und Justizzentrum Zürich PJZ wird zur Kenntnis genommen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Medienkonferenz vom 10. September 2015 nicht öffentlich.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi