

4855 a

Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Abrechnung des Objektkredites für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 8. Juli 2026,
beschliesst:

I. Die Abrechnung des Objektkredites für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage

Am 23. November 2011 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Bewilligung eines Objektkredites von 568,6 Mio. Franken für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich (PJZ; Vorlage 4855). Die entsprechende Bewilligung durch den Kantonsrat erfolgte am 26. März 2012.

Das PJZ ist ein kantonales Kompetenzzentrum zur Bekämpfung der Kriminalität mit zeitgemässer Infrastruktur. Es ermöglicht die Zusammenlegung zentraler Abteilungen der Kantonspolizei (Kapo) und der Strafverfolgungsbehörden, der Polizeischule, des Polizeigefängnisses, eines weiteren Bezirksgefängnisses und des Forensischen Instituts Zürich unter einem Dach. Mit der Unterbringung von über 2000 Mitarbeitenden in einem Gebäude wurde die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Dienststellen erleichtert, die Prozesswege verkürzt und dadurch die Kommunikation verbessert.

Ein weiteres Ziel bestand darin, die langjährigen provisorischen Nutzungen des Kasernenareals durch die Kapo aufzulösen und dieses neu auszurichten. Die Gebäude waren ungeeignet, in keiner Art und Weise

zeitgemäss und bereits beim Bezug durch die Kapo vor über 30 Jahren lediglich zur provisorischen Nutzung vorgesehen. Die Militär- und die Polizeikaserne sowie die ehemaligen Zeughäuser konnten dank des Umzugs der Kapo instand gesetzt und einer neuen, der breiteren Öffentlichkeit zugänglichen Nutzung zugeführt werden. Ausserdem konnten zahlreiche langjährige Anmieten aufgelöst werden.

Das PJZ ermöglichte sodann die Zusammenlegung der Kriminaltechnischen Abteilung der Kaop mit dem Wissenschaftlichen Dienst / Wissenschaftlichen Forschungsdienst der Stadtpolizei zum Forensischen Institut Zürich sowie der Polizeischulen von Stadt und Kanton. Im Rahmen der langjährigen Planung konnte die sich laufend verschärfende Cybercrime-Entwicklung berücksichtigt werden.

Neben dem grossen Volumen führte nicht zuletzt die Komplexität des Vorhabens dazu, dass zwischen dem ersten Auftrag an die Baudirektion im Jahr 2003 bis zum Bezug des Gebäudes fast 20 Jahre vergingen. Das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich vom 7. Juli 2003 (LS 551.4; nachfolgend: PJZ-Gesetz), das unter anderem einen Rahmenkredit von 490 Mio. Franken umfasste, wurde an der Volksabstimmung vom 30. November 2003 angenommen.

2010 lehnte der Kantonsrat das Vorhaben wegen starker Kostensteigerung ab, sieben Jahre nach der Bewilligung durch die Stimmberechtigten. In der Folge beschloss er die Aufhebung des PJZ-Gesetzes. Dagegen wurde erfolgreich das Referendum ergriffen. In der Folge stimmten die Stimmberechtigten 2011 dem Bau des PJZ erneut zu. Auf dieser Grundlage bewilligte der Kantonsrat einen Objektkredit von 568,6 Mio. Franken. Aufgrund der mittlerweile stark veränderten Ausgangslage erfolgte 2013 ein vollständiger Neustart der Planung.

Nach den vorgelagerten Rückbau-, Altlastensanierungs- und Aushubarbeiten begannen die eigentlichen Bauarbeiten 2017. Sie dauerten insgesamt viereinhalb Jahre und konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Dazu zählt insbesondere auch, dass der Objektkredit um über 33 Mio. Franken unterschritten wurde. Im Januar 2022 übergab die beauftragte Generalunternehmung das Gebäude an den Kanton. Im Anschluss daran erfolgte der Bezug und der Betrieb wurde schrittweise aufgebaut. Dieser Prozess wurde im Oktober 2022 weitgehend abgeschlossen, die Einsatzleitzentrale der Kapo folgte wie geplant zwei Monate später.

Mit verschiedenen Beschlüssen bewilligte der Regierungsrat gebundene Ausgaben in der Gesamthöhe von Fr. 191 300 000 (RRB Nrn. 740/2016, 337/2019, 819/2021). Diese Ausgaben betrafen vor allem das Forensische Institut Zürich, die Einsatzzentrale, Informations- und Kommunikationstechnologien, Rückgaben und Rückbauten der bisher

genutzten Standorte sowie Betriebseinrichtungen. Dabei wurden die bewilligten Ausgaben nicht vollständig ausgeschöpft und der Kreditrahmen um rund 21 Mio. Franken unterschritten. Die Genehmigung der Abrechnungen dieser Ausgaben liegt in der Zuständigkeit des Regierungsrates.

2. Zielerreichung

Das Projektziel gemäss PJZ-Gesetz bestand insbesondere darin, am Standort des ehemaligen SBB-Güterbahnhofs in Zürich ein Polizei- und Justizzentrum zu erstellen und darin zentrale Abteilungen der Kapo und der Strafverfolgungsbehörden zusammenzuführen. Mit dem Bezug des PJZ im Jahr 2022 wurde das Ziel erreicht. Ein Teilziel bestand darin, den Bau innerhalb des Kostenrahmens von 568,6 Mio. Franken zu erstellen. Auch dies wurde dank effizientem Projektmanagement, konsequentem Änderungsmanagement und strikter Kostenüberwachung erreicht.

3. Kreditnutzung

Die zur Verfügung stehende Gesamtsumme belief sich unter Berücksichtigung der Teuerung (bei Preisstandsklausel) auf Fr. 572 914 324.75.

Tabelle: Bewilligte und getätigte Ausgaben (Beträge in Franken)

BKP-Nr.	Ausgabenpositionen gemäss Ausgabenbewilligung	bewilligte Ausgaben	getätigte Ausgaben	Abweichung + besser / – schlechter
0	Grundstück, Landerwerb	115 100 000.00	59 817 823.50	+55 282 176.50
0	Grundstück, Neubau	4 221 000.00	2 147 843.80	+2 073 156.20
1	Vorbereitungsarbeiten	11 058 000.00	3 023 096.00	+8 034 904.00
2	Gebäude	354 801 000.00	448 881 770.10	–94 080 770.10
3	Betriebseinrichtungen	14 916 000.00	0.00	+14 916 000.00
4	Umgebung	19 713 000.00	0.00	+19 713 000.00
5	Baunebenkosten	16 005 000.00	17 886 438.50	–1 881 438.50
6	Reserve	11 998 000.00	0.00	+11 998 000.00
9	Ausstattung	20 788 000.00	7 777 579.55	+13 010 420.45
	Teuerung (bei Preisstandsklausel)	4 314 324.75		+4 314 324.75
Total		572 914 324.75	539 534 551.45	+33 379 773.30

Von der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme wurden Fr. 539 534 551.45 beansprucht. Damit blieben die Ausgaben für das Vorhaben um Fr. 33 379 773.30 unter dem bewilligten Kredit.

4. Begründung der Abweichung

Die Abweichungen in den Bauteilgruppen sind auf folgende Ursachen zurückzuführen:

Baukostenplan (BKP) 0: Grundstück Landerwerb und Neubau

Aufgrund des fortgeschrittenen Stadiums und der erfolgreichen Umsetzung des Projekts wurde 2019 klar, dass ein beträchtlicher Teil des für das PJZ erworbenen Grundstücks nicht benötigt wird. Das PJZ fand – auch unter Berücksichtigung zukünftiger Erweiterungsmassnahmen – auf dem «Baufeld I» (östliche Hälfte des Ursprungsgrundstücks) ausreichend Platz.

Damit entstand mit der westlichen Hälfte ein neues «Baufeld II», das anderen kantonalen Aufgaben zur Verfügung gestellt werden kann. Da diese zu jenem Zeitpunkt noch nicht feststanden, musste dieses Baufeld ins Finanzvermögen übertragen werden. Die positive Abweichung von insgesamt Fr. 57'355'332.70 ist fast vollständig auf diesen Übertrag ins Finanzvermögen zurückzuführen.

BKP 1: Vorbereitungsarbeiten

Die Rechnungen der Generalunternehmung waren nicht nach BKP-Positionen aufgeschlüsselt. Deshalb wurden sie in BKP 2 verbucht. Der ausgewiesene Betrag für BKP 1 fällt einerseits deshalb um rund 6,5 Mio. Franken tiefer aus. Andererseits gab es weitere Einsparungen dank günstiger Vergaben bei der Baugrubensicherung und Grundwasserhaltung.

BKP 2: Gebäude

Einerseits fällt der ausgewiesene Betrag um insgesamt rund 50,4 Mio. Franken höher aus, da die Rechnungen der Generalunternehmung in BKP 2 verbucht wurden. Weitere Mehrkosten in dieser BKP entstanden durch den zusätzlichen Flächengewinn im 5. Obergeschoss, die Innenhofüberdachung im Erdgeschoss für das grosse Personalrestaurant sowie das zusätzliche dritte Untergeschoss in Form eines Zwischengeschosses. Letzteres gelang dank geschickter Einteilung der Stockwerkhöhen innerhalb des vorgegebenen unterirdischen Volumens und ermöglichte so einen erheblichen Flächengewinn.

Ebenfalls in dieser BKP-Position enthalten sind sämtliche Projektkosten vom Wettbewerb 2006 bis zum Projektabbruch 2010 von rund 28,9 Mio. Franken. Darunter fallen fünf Vorprojekte und zwei Bauprojekte einschliesslich der Vergabe an die Generalunternehmung.

BKP 3: Betriebseinrichtungen

Der ausgewiesene Betrag fällt um rund 14,9 Mio. Franken tiefer aus, weil die Rechnungen der Generalunternehmung in BKP 2 verbucht wurden.

BKP 4: Umgebung

Der ausgewiesene Betrag fällt um rund 19,7 Mio. Franken tiefer aus, weil die Rechnungen der Generalunternehmung in BKP 2 verbucht wurden.

BKP 5: Baunebenkosten

Es entstanden Mehrkosten als Folge der längeren Bauzeit bis zur Bauabnahme und der Schätzung durch die Gebäudeversicherung Kanton Zürich, ebenso für ein neues und externes Datenmanagement-System einschliesslich längeren Vorhaltens der Datenplattform bis zur Vorlage der Bauabrechnung. Weitere Mehrkosten ergaben sich durch erhöhten Fachingenieuraufwand bei der Projektierung sowie für zusätzliche Ausführungsqualitätssicherung.

BKP 6: Reserven

Die Reserven wurden nicht verwendet.

BKP 9: Ausstattung

Die Ausgaben konnten deutlich tiefer gehalten werden, da das Immobilienamt günstige Vergaben zur Mobiliarbeschaffung tätigen und die Kapo einen beträchtlichen Teil ihrer Möbel mitnehmen konnte. Die Nutzerschaft konnte dabei von einer Normmöbelbeschaffung profitieren, die bereits einige Zeit vor dem Bezug des PJZ erfolgt war.

5. Massnahmen zur Einhaltung der Kreditbewilligung

Aufgrund der aussergewöhnlichen Grösse des Vorhabens und dessen Komplexität setzte der Regierungsrat einen Projektdelegierten ein. Dieser und sein Team vom Hochbauamt stellten gemeinsam mit den beteiligten Akteurinnen und Akteuren der Direktionen von Anfang an ein effizientes Projektmanagement sicher. Entscheidend waren dabei auch ein konsequentes Änderungsmanagement und eine strikte Kostenüberwachung. Dies war insbesondere auch aufgrund der aussergewöhnlichen Herausforderungen während der Coronapandemie von wesentlicher Bedeutung. Dazu zählten beispielsweise Lieferengpässe oder steigende Rohstoffpreise.

Vorteilhaft war auch die sehr enge politische Begleitung durch die Subkommission PJZ-Bau der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Kantonsrates. Diese ermöglichte das frühzeitige Erkennen und Lösen von schwierigen Herausforderungen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Abrechnung des Objektkredites für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli