

Sitzung vom 19. Juni 1996

Flughafengefängnis 2 Kloten (zweites Ausschaffungsgefängnis)

Mit Beschluss vom 10. April 1995 bewilligte der Kantonsrat für den Bau eines Ausschaffungsgefängnisses in Kloten (Flughafengefängnis 2/ FHG 2) einen Objektkredit von Fr. 19700000 (Preisstand 1. April 1994). Grundlage dazu war das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, welches vom eidgenössischen Souverän in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 angenommen worden war.

Mit diesem Bundesgesetz wurden den rechtsanwendenden Behörden neue und schärfere Eingriffsmittel zur Verfügung gestellt, derer sie angesichts der seit einigen Jahren sich abzeichnenden Entwicklung und der herrschenden Situation im Bereich des Drogenwesens und des Kriminaltourismus dringend bedurften. Als wesentliche Schwachstelle wurde namentlich die konstante Überbelegung der Polizei- und Bezirksgefängnisse und der Mangel an Gefängnisplätzen für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erkannt. Schon im Vorfeld der Abstimmung hatte der Bundesrat für den Fall eines zustimmenden Volksentscheides eine rasche Inkraftsetzung des Gesetzes signalisiert und die Absicht bekundet, namhafte Beträge in den Bau insgesamt dreier Haftanstalten, zu welchen das FHG 2 gehörte, zu investieren.

Unter diesen Voraussetzungen war es für den Regierungsrat von Anfang an klar, dass auf kantonaler Ebene die notwendigen Projektierungsarbeiten derart voranzutreiben waren, dass Anfang 1995 im Anschluss an einen positiven Abstimmungsentscheid zum Bundesgesetz ohne Verzug eine Realisierung des Bauvolumens rasch möglich würde. Er setzte sich zum Ziel, bis Mitte Oktober 1994 das Baueingabeprojekt und eine Kostenschätzung bereitzustellen, und fasste im September 1994 einen entsprechenden Beschluss, mit dem er der Baudirektion den nötigen Auftrag erteilte.

Raumprogramm, Baustruktur sowie betriebliche und technische Standards sollten grundsätzlich jenen des unmittelbar benachbarten, im Bau befindlichen ersten Ausschaffungsgefängnisses (Flughafengefängnis 1/FHG 1) entsprechen. Planung und Kostenermittlung hatten sich sowohl deshalb als auch aus terminlichen Gründen auf die Unterlagen, die für jenes Vorhaben zur Verfügung standen, abzustützen. Eine erste Hochrechnung ergab einen Kreditbedarf von 22,9 Mio. Franken, einen Betrag also, der zwingend zu einer Volksabstimmung geführt hätte. Dem damit verbundenen Zeitbedarf stand indessen die ausserordentliche Dringlichkeit des Vorhabens entgegen, weshalb der Regierungsrat nicht bereit sein konnte, eine Kreditvorlage mit dieser Summe zu akzeptieren. Die Kosten waren einer sehr strengen Prüfung zu unterziehen und im höchstmöglichen Ausmass zu senken. Allerdings galt es gleichzeitig, das Raumprogramm, die Bauqualität sowie die betrieblichen und technischen Standards beizubehalten. Damit verblieb als Ansatzpunkt für Kürzungen einzig die Hoffnung auf noch einmal tiefere Angebote gegenüber dem FHG 1 aufgrund der angespannten Lage auf dem Baumarkt. Auf diese Weise führte die überarbeitete

Kostenschätzung, die in der Weisung zur Vorlage Nr. 3428 denn auch ausdrücklich als solche bezeichnet ist, zu einem Kreditbedarf von Fr. 19700000, für welchen der Regierungsrat dem Kantonsrat die Bewilligung eines Brutto-Objektkredites beantragte, da im damaligen Zeitpunkt noch keine verbindliche Zusicherung des Bundes zur Leistung eines Investitionsbeitrages vorlag.

Heute befindet sich das FHG 2 im Bau, die Fertigstellung ist auf Anfang Dezember 1996 terminiert. Der weit überwiegende Teil der Bauaufträge ist erteilt (rund 18 Mio. Franken), und die Ausmassarbeiten sind nachgeführt. Die bisher geleisteten Zahlungen erreichen den Gesamtbetrag von rund 10 Mio. Franken. Die Kostenprognose rechnet mit einem

Abrechnungsbetrag von rund Fr. 21365000. Der Anteil der Teuerung, die seit dem Preisstand des Kredites (1. April 1994) aufgelaufen und in dieser Summe enthalten ist, beträgt bisher rund Fr. 419000, womit sich ein teuerungsbereinigter und mit dem bewilligten Kredit vergleichbarer mutmasslicher Abrechnungsbetrag von Fr. 20946000 oder eine Kreditüberschreitung von Fr. 1246000 ergibt.

Dies ist zwar unerfreulich, aber wenig überraschend. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass auch der Kredit von Fr. 17400000 für das FHG 1 nicht ausreichte. Am 8. November 1995 sah sich der Regierungsrat gezwungen, diesen um Fr. 1100000 auf Fr. 18500000 zu erhöhen; darüber unterrichtete er den Kantonsrat. Da jener Kostenvoranschlag die Basis bildete für die Kostenschätzung für das FHG 2, ist eine analoge Kreditüberschreitung bei diesem gleichartigen Vorhaben eine fast zwangsläufige Folge. Die Hoffnung auf noch einmal tiefere Angebote erfüllte sich nicht. Dennoch liegen die prognostizierten Kosten für das FHG 2 vergleichsweise unter jenen für das FHG 1. Das FHG 2 weist immerhin rund 28,2% mehr Gebäudevolumen und rund 45,2% mehr Nutzfläche auf als das FHG 1. Würden die Kosten für das FHG 2 aufgrund dieser Zahlen, und ausgehend vom FHG 1, ermittelt, ergäbe sich teuerungsbereinigt ein Kreditbedarf von rund Fr. 23415000 (nach Volumen) oder rund Fr. 26535000 (nach Nutzflächen).

Die Mehrkosten ergeben sich hauptsächlich in den Arbeitsgattungen Montagebau in Beton (Fr. 400000), Sicherheitsanlagen (Fr. 351000), Innentüren aus Metall (Fr. 200000), Schwachstrominstallationen (Fr. 128000) und Einfriedungen (Fr. 240000). Daneben entstehen in zahlreichen weiteren Gewerken Mehrkosten mit geringeren Beträgen, denen aber an anderen Stellen wiederum Minderkosten entgegenstehen. Die Summe von Fr. 1246000 ist das Ergebnis der Aufrechnung aller Mehr- und Minderkosten.

Mit Brief vom 13. Februar 1996 an die Baudirektion teilte die Polizeidirektion mit, dass die Gefängnisinfrastruktur einer zusätzlichen Erschliessung für Datenverarbeitung und Kommunikation bedürfe. Dabei handelt es sich im wesentlichen um die Sicherstellung einer leistungsfähigen Verbindung zur Zentrale der Flughafenpolizei. Die Kosten hierfür betragen Fr. 160000 (Preisstand 1. Oktober 1995) oder rund Fr. 158000 (Preisstand 1. April 1994), sind aber im Kostenvoranschlag und in der vorerwähnten Kostenprognose nicht enthalten. Unter Berücksichtigung auch dieses Betrages ergibt sich folgendes Bild:

	Fr.	Fr.
Kostenprognose gemäss Finanzrapport	21365000	
Zusätzliche Erschliessung		
Datenverarbeitung und Kommunikatio	<u>160000</u>	21525000
Teuerung seit dem 1. April 1994 (provisorisch)		<u>421000</u>
Kostenprognose insgesamt,		
bezogen auf den Preisstand 1. April 1994		21104000
Kredit gemäss KRB vom 10. April 1995		<u>19700000</u>
Mehrkosten rund 7,1%		<u>1404000</u>

In dieser Kostenzusammenstellung nicht enthalten ist der Betrag von Fr. 300000 für Vorleistungen, die im Zusammenhang mit dem Bau des FHG 1 im Hinblick auf den Bau des FHG 2 erbracht werden mussten. Er ist Teil der Mehrkosten von insgesamt Fr. 1100000, für welche der Regierungsrat die Krediterhöhung für das FHG 1 zu Lasten jenes Baukontos am 8. November 1995 bewilligt und worüber er den Kantonsrat damals auch ins Bild gesetzt hat. Diese Vorleistungen wurden denn auch nicht noch einmal in die Kostenschätzung für das FHG 2 aufgenommen und sind daher auch nicht im dafür bewilligten Kredit enthalten. Eine Umbuchung ist nicht vorgesehen.

Inzwischen liegt eine Verfügung des EJPD vom 17. November 1995 vor, mit welcher dieses dem Kanton Zürich, ausgehend von der Kreditsumme von Fr. 19700000 einen Investitionsbeitrag von

Fr. 15000000 zusicherte, woraus grundsätzlich eine Nettobelastung des Kantons von Fr. 4700000 resultieren würde. Es darf indessen erwartet werden, dass der Bund auch an die Mehrkosten einen Beitrag leistet; die Polizeidirektion wird zu gegebener Zeit ein entsprechendes Gesuch stellen.

Gemäss §27 Absatz 3 des Finanzhaushaltsgesetzes hat der Regierungsrat den Kantonsrat unverzüglich über zu erwartende Mehrausgaben zu unterrichten, sofern die gesamten Aufwendungen betragsmässig die Grenze des fakultativen Finanzreferendums übersteigen und das Einholen eines Zusatzkredites vor dem Eingehen der Verpflichtungen nur mit bedeutenden nachteiligen Folgen möglich ist. Dies ist hier der Fall. Die Mehrausgaben in der erwähnten Grössenordnung sind unausweichlich. Mit den bisherigen Verpflichtungen ist der bewilligte

Objektkredit beim Kantonsrat noch nicht ausgeschöpft. Müsste aber zunächst ein Zusatzkredit beim Kantonsrat eingeholt werden, wären die Bauarbeiten zu unterbrechen, und der Fertigstellungstermin würde sich erheblich verzögern. Die vorübergehende Stilllegung der Baustelle würde weitere Mehrkosten verursachen. Würde der Zusatzkredit nicht bewilligt, würde sich das Gebäude nicht fertigstellen lassen und in nicht betriebsfähigem Zustand dem Betrieb übergeben werden müssen. Solche Konsequenzen wären nicht zu verantworten.

Ein Nachtragskredit für das laufende Rechnungsjahr ist nicht erforderlich. Im Voranschlag 1996 ist für dieses Objekt ein Betrag von Fr. 11000000 eingestellt. Aufgrund der heutigen Übersicht darf davon ausgegangen werden, dass die in diesem Zeitraum zu begleichenden Rechnungen den Voranschlagskredit nicht übersteigen. Die Mehrkosten werden sich erst auf den Voranschlag 1997 auswirken und sind im Entwurf dazu angemeldet.

Der Präsident
Hofmann
Der Staatsschreiber:
Husi