

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. Mai 2009

*KR-Nr. 71/2009
KR-Nr. 83/2009*

852. Anfragen (Zusatzkredite und Polizei- und Justizzentrum [PJZ] und Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich [Änderung])

A. Kantonsrat Markus Bischoff und Kantonsrätin Esther Guyer, Zürich, sowie Kantonsrat Hans Läubli, Affoltern am Albis, haben am 2. März 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Mit Zuschrift vom 11. Februar 2009 gibt der Regierungsrat bekannt, dass er für das PJZ einen Kredit von zusätzlich rund 95 Mio. Franken benötigt. Dieser Kredit soll zu 65 Mio. Franken gemäss § 41 CRG und zu 30 Mio. Franken gemäss § 56 Abs. 2 lit. d KV vom Kantonsrat bewilligt werden. Auffallend ist jedoch, dass im Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich vom 7. Juli 2003 ein Rahmenkredit von 490 Mio. Franken plus Teuerung bewilligt worden ist (§ 4 PJZG). Eine Möglichkeit zur Erhöhung des Kredits ist gemäss dem PJZG ausser für die Bauteuerung nicht vorgesehen. Dieser Rahmenkredit hat somit Gesetzescharakter und wurde zudem vom Stimmvolk abgesegnet. Nicht einsehbar ist, wieso für eine Aufstockung der Kredite nicht eine Änderung des PJZG beantragt wird.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Weshalb ist der Regierungsrat der Auffassung, die Erhöhung des Rahmenkredites von 490 Mio. Franken bedürfe keiner Änderung des PJZG und könne allein mit vom Kantonsrat zu bewilligenden Krediten bewerkstelligt werden?
2. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat eine Änderung von § 4 PJZG vorzulegen, in welcher die Zusatzkosten in einem erhöhten Rahmenkredit enthalten sind? Wenn nein, weshalb nicht?

B. Kantonsrat Beat Walti, Erlenbach, Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, und Kantonsrat Thomas Vogel, Effretikon, haben am 9. März 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Die Zürcher Stimmberechtigten haben im Jahre 2003 dem Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZG) zugestimmt, welches in § 4 für die Realisierung eines Polizei- und Justizzentrums (inkl. Landerwerb) einen Rahmenkredit von 490 Mio. Franken vorsieht.

§ 1 des PJZG legt fest, welche Behörden und Dienste von Polizei und Justiz im PJZ zusammengefasst werden sollen. Sinn und Zweck des PJZG war es, einen klar definierten Rahmen für ein Grossprojekt zuverlässig und verbindlich abzustecken. Verhindert werden sollte einerseits, dass lang dauernde, aufwendige und kostenintensive Planungsarbeiten infolge eines negativen (Volks-)Entscheidunges über einen Objektkredit nutzlos werden; andererseits sollte die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auch der Bevölkerung Gewähr für die zu gewärtigenden Kosten bieten.

Gemäss Mitteilung des Regierungsrates vom 11. Februar 2009 an den Kantonsrat ist nach aktuellem Planungsstand absehbar, dass der vorgesehene Rahmenkredit deutlich überschritten werden wird und sich auf rund 700 Mio. Franken belaufen dürfte. Die Gründe dafür sind vielfältig, zum Teil stehen den höheren Kosten auch Mehrleistungen im Sinne zusätzlich im PJZ zu integrierender Dienste gegenüber. Damit entspricht das Projekt, für welches in nächster Zeit bereits die Baueingabe erfolgen soll, nicht mehr demjenigen, welches im PJZG geregelt und von der Stimmbevölkerung gutgeheissen wurde. Bei einer Realisierung des präsentierten geänderten Projektes werden mit anderen Worten die geltenden gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten.

Damit stellen sich die folgenden Fragen:

1. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass ein Vorgehen, welches unzweifelhaft nicht mit den Vorgaben eines kantonalen Gesetzes im formellen Sinne übereinstimmt, zwingend eine vorgängige Gesetzesanpassung erforderlich macht und dass die Realisierung des PJZ unter den veränderten Projektvorgaben und mit den erwähnten Mehrkosten demnach nur nach einer entsprechenden Änderung des PJZG erfolgen kann? Falls nein, weshalb nicht?
2. Seit wann sind dem Regierungsrat die im Schreiben vom 11. Februar 2009 mitgeteilten Änderungen, insbesondere die deutliche Kostenüberschreitung und die Abweichungen der Planung von § 1 des PJZG bekannt?
3. Wie lange hätte es aufgrund der geltenden Fristen im Gesetzgebungsprozess ab dem Datum gemäss Antwort auf Frage 2 mindestens gedauert, um eine entsprechende Änderung des PJZG vorzulegen und durch den ordentlichen Gesetzgebungsprozess zu bringen?
4. Aus welchen Gründen wurde trotz der erwarteten massiven Kostenüberschreitung das Projekt bis zur Baueingabereife weiterentwickelt?
5. Bis wann könnte eine Änderung des PJZG nach Meinung des Regierungsrates frühestens umgesetzt sein, wenn eine Gesetzesänderung dem Kantonsrat bis spätestens Ende April 2009 beantragt wird?

6. Eine Gesetzesänderung kann gemäss Art. 23 ff. KV auch angestossen werden, obwohl der Regierungsrat dieses Vorgehen für nicht notwendig erachtet. Gedenkt der Regierungsrat, die Planungsarbeiten resp. -abläufe für das PJZ anzupassen, falls eine solche Gesetzesänderung vor dem oder parallel zum Zusatzkreditbegehren an den Kantonsrat gemäss Schreiben vom 11. Februar 2009 initiiert wird? Falls ja, inwiefern?
7. Wie würde nach Ansicht des Regierungsrates der negative Ausgang einer Volksabstimmung über die Änderung des PJZG (Anpassungen der §§ 1 und 4 infolge der Änderungen gemäss Schreiben vom 11. Februar 2009) die Realisierung des PJZ beeinflussen? Gibt es für diesen Fall eine Eventualplanung, welche eine Realisierung des PJZ gemäss den aktuell gültigen Vorgaben im PJZG ermöglichen würde?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Bischoff, Esther Guyer, Zürich, und Hans Läubli, Affoltern a. A., sowie die Anfrage Beat Walti, Erlenbach, Carmen Walker Späh, Zürich, und Thomas Vogel, Effretikon, werden wie folgt beantwortet:

Der bewilligte Kredit für das Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ) beträgt gestützt auf den zurzeit geltenden Indexstand 592 Mio. Franken, wie in folgender Tabelle dargestellt:

| | in Mio. Franken |
|------------------------------------|-----------------|
| Rahmenkredit Gebäude | 380 |
| Teuerung Gebäude (§ 4 Abs. 2 PJZG) | 40 |
| Rahmenkredit Land | 110 |
| Teuerung Land (§ 4 Abs. 2 PJZG) | 7 |
| gebundene Ausgaben | 50 |
| Teuerung gebundene Ausgaben | 5 |
| Total | 592 |

Die angekündigten Mehrausgaben von 95 Mio. Franken für das Gebäude beruhen einerseits auf erforderlichen Anpassungen an die geltenden Baustandards (30 Mio. Franken), anderseits auf der Berücksichtigung wesentlicher nach Inkrafttreten des Gesetzes für ein Polizei- und Justizzentrum (PJZG, LS 551.4) angemeldeter Bedürfnisse im Sinne von Zusatznutzungen (30 Mio. Franken) sowie nicht realisierter Einsparungen von 35 Mio. Franken. Die zusätzlichen Raumbedürfnisse entstanden für das Rechenzentrum der Direktion der Justiz und des

Inneren, die Jugendstaatsanwaltschaft sowie die Einheiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Zudem fielen rund 13 Mio. Franken für verschiedene Projektentwicklungen (insbesondere Studien zum Standortentscheid, Testprojekt, Masterplan und Gestaltungsplan, Weiterführung des Wettbewerbs, externe Bauleistungen, Zusatzhonorare für Vorprojekte) an, die sich auf das gesamte Projekt bzw. die Projektkorrekturen beziehen.

Nach dem heutigen Stand der Planung reicht somit der bewilligte Kredit von 490 Mio. Franken bzw. von 592 Mio. Franken nicht, um das Vorhaben in der geplanten Form zu verwirklichen. Damit das Bauvorhaben den in § 1 PJZG umschriebenen Zweck erreichen kann, sind zusätzliche 65 Mio. Franken erforderlich (für die Einzelheiten kann auf das Schreiben des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 11. Februar 2009 verwiesen werden).

Zu Fragen A1, A2 und B1:

a. In der Regel wird ein Rahmenkredit mittels Verpflichtungskredit des Kantonsrates (§ 39 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit § 36 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]) bewilligt. Möglich ist aber auch die Gesetzesform, insbesondere im Fall eines sogenannten Massnahmengesetzes, wie es das PJZG oder beispielsweise auch das Gesetz über die Teilverlegung der Universität Zürich (LS 415.19) darstellen. In der Weisung zum PJZG (ABl 2002, 316ff.) wurde zur Frage, weshalb für das Polizei- und Justizzentrum die Gesetzesform gewählt wurde, Folgendes festgehalten: «Da mit der Vorlage nicht nur der Kredit für den Neubau des Polizei- und Justizzentrums Zürich bewilligt wird, sondern gleichzeitig die Verlegung von Abteilungen der Polizei- und der Justizbehörden, die Zuständigkeit zum Entscheid über die Entlassung des Güterbahnhofs aus dem kommunalen Inventar sowie die künftige Nutzung des gesamten Areals geregelt werden soll, ist es angezeigt, die Vorlage in die Form eines Gesetzes zu kleiden.» Die Rechtsordnung enthält keine ausdrücklichen Regeln für den Fall, dass ein in einem Gesetz genannter Rahmenkredit nicht ausreicht; weder schreibt sie zwingend eine Gesetzesänderung vor, noch schliesst sie aus, einen in einem Gesetz enthaltenen Rahmenkredit nachträglich mittels gesonderter Ausgabenbewilligung zu erhöhen. Letzteres führt zwar dazu, dass aus dem Gesetz der tatsächliche Ausgabenbetrag nicht mehr direkt ablesbar ist, was die Nachvollziehbarkeit etwas beeinträchtigt. Demgegenüber wird mit einer gesonderten Ausgabenbewilligung die politische Diskussion auf die sich konkret stellende Frage, nämlich den zusätzlichen Finanzbedarf konzentriert. Dies rechtfertigt es, den zweiten, rechtlich zulässigen Weg zu beschreiten und dem Kantonsrat einen Antrag für einen zusätzlichen Verpflichtungskredit (Ausgabenbewilligung)

vorzulegen. Der entsprechende Beschluss des Kantonsrates untersteht, wie auch eine Änderung des PJZG, dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Damit wird auch auf diesem Weg sichergestellt, dass die Stimmberechtigten mittels Referendum mitbestimmen können. Die Hürden für die Ergreifung eines Referendums sind in beiden Fällen die gleichen, sodass dieser Lösungsweg aus demokratischer Sicht keine Schlechterstellung bewirkt.

b. Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, um ein Vorhaben zu verwirklichen, ist gemäss § 41 Abs. 1 CRG ein Entscheid zur Herabsetzung der Leistung oder vor dem Eingehen neuer finanzieller Verpflichtungen ein Zusatzkredit einzuholen. Vorliegend ist der Zweck des Vorhabens durch § 1 PJZG und das dieser Bestimmung zugrunde liegende Projekt vorgegeben. § 41 Abs. 1 CRG stellt die anwendbare Spezialnorm dar, gemäss der rechtzeitig ein Zusatzkredit zu beantragen ist, wenn der Verpflichtungskredit nicht ausreicht. Dies ist hier im Umfang von 65 Mio. Franken der Fall.

c. Darüber hinaus wird das Bauvorhaben deshalb teurer, weil es zusätzliche Nutzungen aufnehmen soll. Diese Zusatznutzungen sind von dem in § 1 PJZG umschriebenen Zweck des PJZ gedeckt, waren aber nicht von Anfang an vorgesehen. Die Gesamtkosten für diese Zusatznutzungen sind auf 30 Mio. Franken veranschlagt. Weil diese Nutzungen nicht Gegenstand des ursprünglichen Projekts sind und weil für die Beurteilung der Frage, ob und in welchem Umfang sie ins Projekt PJZ integriert werden sollen, ein erheblicher Entscheidungsspielraum besteht, sind die dafür notwendigen zusätzlichen Ausgaben als neue Ausgaben im Sinne von § 37 Abs. 1 CRG einzustufen.

Zu Frage B2:

Die Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Baudirektion sind Mitglieder der Projektauf-sicht (PA) PJZ. Diese ist als operatives Organ für die Projektentwicklung und die Erreichung der Projektziele verantwortlich und somit über den Projektstand jederzeit informiert. Am 21. Januar 2009 orientierte die PA den Gesamtregierungsrat über den derzeitigen Stand der Planung und die Mehrausgaben.

Zu Fragen B3 und B5:

Für den ordentlichen Gesetzgebungsprozess durch Regierungsrat und Kantonsrat (d.h. ausserhalb des Initiativrechts) bestehen nur im Bereich des Referendumsrechts Fristen. Beide Fragen lassen sich im gestellten Sinne insofern nicht beantworten. Der vom Regierungsrat eingeschlagene Weg für die erforderlichen Kreditbeschlüsse wurde denn auch nicht aus zeitlichen Überlegungen gewählt. Die Vorbereitung

einer Änderung des PJZG würde nicht zwingend wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen als die Vorbereitung der beiden vom Regierungsrat beabsichtigten Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates. Ein grösserer Zeitbedarf ergibt sich bei einer Gesetzesänderung aber immerhin aus der Pflicht zur doppelten Lesung im Regierungsrat und im Kantonsrat.

Zu Frage B4:

Der Grundstückkaufvertrag mit den Schweizerischen Bundesbahnen SBB enthält als Bedingung die rechtskräftig erteilte Baubewilligung bis Ende 2010. Wird diese bis zu diesem Datum nicht erteilt, entsteht ein beidseitiges Rücktrittsrecht. Zudem würde ein Planungsstopp erhebliche Kosten verursachen. Aus diesen Gründen wurde an der Planung festgehalten.

Zu Frage B6:

Wie für den Landkauf und den Baubeginn ist auch für die Zusatznutzungen ein durch den Kantonsrat rechtskräftig bewilligter Verpflichtungskredit erforderlich. In Anbetracht der verhältnismässig langen Fristen, die eine Behördeninitiative zwingend nach sich ziehen würde, müsste die Planung entsprechend angepasst werden.

Zu Frage B7:

Die zusätzlichen Nutzungen, d. h. das Rechenzentrum, die Unterbringung von Jugendstaatsanwaltschaften sowie von Einheiten der Bundeskriminalpolizei und der Bundesanwaltschaft sind von dem in § 1 PJZG umschriebenen Zweck des PJZ gedeckt (vgl. Schreiben des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 11. Februar 2009). Falls der neue Verpflichtungskredit für die Zusatznutzungen vom Kantonsrat oder von den Stimmberechtigten nicht bewilligt würde, wäre das PJZ-Projekt entsprechend anzupassen. Als Folge davon müssten die zusätzlichen Nutzungen an einem anderen Standort verwirklicht werden, was langfristig mit erheblichen, nicht zuletzt auch finanziellen Nachteilen verbunden wäre. Eine Eventualplanung gibt es zurzeit nicht.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi