

4680

KR-Nr. 78/2009

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 78/2009
betreffend unabhängige Expertengruppe zur Prüfung
des Projektes Polizei- und Justizzentrum**

(vom 31. März 2010)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 11. Mai 2009 folgendes von den Kantonsräten Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Beat Walti, Zollikon, sowie von Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, am 9. März 2009 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Projekt Polizei- und Justizzentrum durch unabhängige Experten überprüfen zu lassen und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten. Besonderes Augenmerk ist auf die Kosteneffizienz, Vergleichbarkeit, Abläufe, Standards und Projektorganisation zu richten. Zu überprüfen sind sowohl die kurzfristige wie auch die langfristige Wirtschaftlichkeit, inklusive Berücksichtigung der vorgesehenen Mieterträge, der Folgekosten und Unterhaltskosten.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Wie bereits bei der Entgegennahme des dringlichen Postulates (RRB Nr. 553/2009) erläutert, ist richtigzustellen, dass der vom Kantonsrat und den Stimmberechtigten bewilligte Rahmenkredit von 490 Mio. Franken sich zuzüglich – und nicht einschliesslich – Teuerung bemisst.

Die Überprüfung der im Postulat angesprochenen Punkte des Projektes für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ) ist in drei Themenfeldern erfolgt. Im Themenfeld 1 wurden die Projektorganisation/ Prozesse und das Betriebskonzept geprüft. Das Themenfeld 2 umfasste die Prüfung der Planung hinsichtlich der gewählten Standards und Qualitäten sowie allfälligen Sparpotenzials. Die Wirtschaftlichkeit der Investition wurde im Themenfeld 3 untersucht. Mit der Überprüfung

der Themenfelder 1 und 2 wurden externe Spezialisten beauftragt. Das Themenfeld 3 wurde durch das Immobilienamt untersucht. Damit konnten die besonderen Kenntnisse bezüglich Mietgeschäfte, Richtlinien und Bewirtschaftung bei öffentlichen Bauten genutzt und die dezentral bei den Direktionen angeordneten Grundlagen und Informationen wirksam zugänglich gemacht werden. Die Ergebnisse der Überprüfung wurden von jeder prüfenden Stelle in einem Bericht zusammengefasst:

Themenfeld	Prüfende Stelle	Bericht
Themenfeld 1 A. Projektorganisation/ Prozesse B. Betriebskonzept	Brandenberger + Ruosch AG, Dietlikon	Auditbericht Polizei- und Justizzentrum Zürich, unabhängige Überprüfung vom 28. September 2009
Themenfeld 2 Qualität und Standards	Frutiger AG Generalunternehmung, Thun	Überprüfung des Projektes Neubau Polizei- und Justizzentrum Zürich bezüglich Qualität und Standards vom 21. Dezember 2009
Themenfeld 3 Wirtschaftlichkeit	Immobilienamt	Bericht über die Wirtschaftlichkeit des PJZ vom 13. Januar 2010

Gegenstand der Untersuchung war der Projektstand der Baueingabe vom 2. März 2009 bzw. die entsprechende Kostenermittlung vom 24. September 2009 (Stand Index 1. April 2009, Basis 2005 mit 100 Punkten).

Aufgrund der Überprüfungen und der Projektfortschritte sind verschiedene Verbesserungen und Änderungen ins Projekt eingeflossen, die zu einer Verringerung der Investitionskosten führen. Dabei handelt es sich um den Verzicht auf die Unterbringung von Teilen der Kantonspolizei im PJZ (verkehrspolizeilicher Einsatzdienst und Spezialfahndung), den Verzicht auf ein Rechenzentrum unter Verringerung auf die für die EDV-Bedürfnisse benötigte Fläche sowie den Verzicht auf die optionale Raumvermietung an die Strafverfolgungsbehörden des Bundes. Die ursprünglich geplante Einsatzzentrale der Kantonspolizei wird ausserhalb des PJZ mit der Verkehrsleitzentrale und der Einsatzzentrale Flughafen örtlich zusammengelegt, zusätzlich im PJZ eingeplant ist eine Notausfahrt aus dem 1. Untergeschoss. Die Nutzungen sind von § 1 des Gesetzes über das Polizei- und Justizzentrum vom 7. Juli 2003 (PJZG, LS 551.4) gedeckt.

Die Gesamtkosten für das PJZ belaufen sich gemäss Objektkreditantrag (Vorlage 4681) auf 568,6 Mio. Franken, davon 115,1 Mio. Franken für den Landkauf, wobei der Kredit der Teuerung unterworfen ist.

Themenfeld 1:

A. Projektorganisation und Prozesse

Der Auditbericht der Brandenberger + Ruosch AG hält fest, dass sich das Bauprojekt PJZ zurzeit im baurechtlichen Bewilligungsverfahren befindet, einen phasengerechten Planungsstand aufweise und die Projektunterlagen umfangreich und detailliert vorlägen. Des Weiteren rügt aber der Bericht im Wesentlichen, dass bis 2009 die eingesetzten Kapazitäten für die Gesamtprojektleitung unzureichend gewesen seien, dass eine nutzerinterne Projektorganisation fehle, dass Projektführungsinstrumente (insbesondere Projekthandbuch) fehlten und dass die interne und externe Kommunikation zu wenig aktiv betrieben werde. Zudem seien mehrere Vorprojekte erarbeitet, aber keines formell genehmigt worden. Ausserdem sei bezüglich der Fusion von der Kriminaltechnischen Abteilung der Kantonspolizei (KTA) mit dem Wissenschaftlichen Dienst / Wissenschaftlichen Forschungsdienst der Stadtpolizei (WD-WFD) und bezüglich der fusionierenden Polizeischulen auf der Grundlage von Annahmen gearbeitet worden, da entsprechende neue Trägerschaften noch fehlten.

Die Erkenntnisse und die vorgeschlagenen Massnahmen der Untersuchung wurden weitgehend aufgenommen und werden im Rahmen der weiteren Projektbearbeitung umgesetzt. Konkret wurden aufgrund des Projektfortschrittes und der Erkenntnisse der Überprüfung inzwischen folgende Massnahmen vorgenommen:

Bauherrenseitig wurde das Projektteam des Hochbauamtes ab 1. November 2009 personell erweitert. Schon vorher jedoch waren die Gesamtprojektleitung neu gestaltet und die Kapazitätsengpässe behoben worden. Im Zusammenhang mit einer Klärung der Rollen und Verantwortlichkeiten wurden das Projektorganigramm angepasst und die zahlreichen Teilprojekte teilweise intern neu strukturiert. Auch bei den Hauptnutzern ist die endgültige Aufstellung der Planungsbeteiligten mehrheitlich abgeschlossen, infolge der noch nicht bestehenden Trägerschaften von zwei grossen Teilprojekten aber noch nicht endgültig festgelegt. Es ist aber sichergestellt, dass die offenen Fragen im Zusammenhang mit den Raumanforderungen rechtzeitig geklärt werden.

Die Projektführungsinstrumente wurden überprüft und ergänzt. Das Projekthandbuch soll im März 2010 der Projektaufsicht zur Verabschiedung vorgelegt werden. Das projektbezogene Qualitätsmanagement (PQM) und dessen Instrumente (Lenkungsplan, Meilensteinterminplanung, Sitzungs- und Informationswesen) wurden überprüft und bei Bedarf auf den neusten Stand gebracht. Das Projektänderungswesen wurde neu strukturiert; dies ermöglicht eine frühzeitige Erkennung von

Risiken und eine rechtzeitige Einleitung und Steuerung entsprechender Korrekturmassnahmen.

Die Projektaufsicht hat den Planungsstand der Baueingabe bzw. des Kostenvoranschlages vom 24. September 2009, unter Vorbehalt des Einbezugs der in zwischen eingebrachten Projektanpassungen, am 21. Dezember 2009 formell verabschiedet und unterzeichnet. Der zugehörige Projektstand kann aus Bauherrensicht somit als gefestigt betrachtet werden; dies ermöglicht eine Fortschreibung des Projektes im Rahmen des Änderungswesens. Allfällige Projektanpassungen – insbesondere auch solche mit Kosten- und Terminrelevanz – können somit künftig strukturiert erfasst und nachvollziehbar dargestellt werden.

Einer gezielten und aktiven Kommunikation wird ein höherer Stellenwert eingeräumt. Der Kommunikationsverantwortliche der Baudirektion wurde im November 2009 neu in den Projektausschuss eingebunden. Diese Eingliederung in das Steuerungsorgan der Projektorganisation verbessert die Wirksamkeit und ermöglicht eine übergreifende öffentliche und interne Kommunikation. Auf der Grundlage eines neu erarbeiteten abgestimmten Gesamtkommunikationskonzeptes wird das Vorhaben künftig aktiver kommuniziert, vorgestellt und erläutert.

B. Betriebskonzept

In diesem Themenfeld, worunter auch der Stand des Projektes geprüft wurde, ergab die Überprüfung der Brandenberger + Ruosch AG, dass das Bauprojekt insgesamt einen phasengerechten Planungsstand aufweise, die Bearbeitungstiefe der Nutzungen hingegen unterschiedlich ausfällt.

Die stichprobenartig geprüfte Flächennutzung zeige ein gutes Bild, wobei hinterfragt wurde, ob im Hinblick auf eine zukunftsorientierte Nutzung auf die Anordnung von Reserveflächen verzichtet werden soll und alle im PJZ angeordneten Nutzungen auch zwingend in die erste Etappe des PJZ gehören. Der Bericht hält fest, dass mit dem heutigen Projekt den Vorgaben des Gesetzes entsprochen werde.

In der Zwischenzeit wurde auf einzelne – bisher in der ersten Etappe des PJZ angeordnete – Nutzungen verzichtet. Neben dem Verzicht auf die Bereitstellung von Mietflächen für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes wird aufgrund 2009 geänderter Nutzerbedürfnisse auch von der Anordnung der Einsatzzentrale der Kantonspolizei im PJZ abgesehen. Weitere Nutzungen der Kantonspolizei (Verkehrspolizeilicher Einsatzdienst, Spezialfahndung), deren Anordnung im PJZ betrieblich nicht erforderlich ist und die in Bezug auf die Nutzungskosten an beste-

henden oder anderen Standorten kostengünstiger angeordnet werden können, sind ebenfalls nicht mehr Teil des Projektes PJZ.

Themenfeld 2: Qualität und Standards

Die Überprüfung der Frutiger AG Generalunternehmung, Thun, bescheinigt dem Projekt grundsätzlich eine wirtschaftliche und dem heutigen Stand der Technik entsprechende Konzeption. Es wurden weitestgehend übliche Standardlösungen geplant. Ein Kostenoptimierungspotenzial wurde auf rund 2–3% der Gebäudekosten geschätzt, was insgesamt rund 8–13 Mio. Franken entspricht.

Rohbau, Gebäudestruktur:

Der Prüfbericht hält fest, dass die vorgesehenen Massnahmen im Bereich der Baugrube dem Stand der Technik entspreche und situationsbedingt erforderlich sei. Bezüglich Gebäudestruktur wird der vorgesehene Massivbau als normaler Standard beurteilt, der die Anforderungen in wirtschaftlicher Weise abdecke und die geforderte hohe Nutzungsflexibilität vollumfänglich ermögliche. Der Konzeption der Gebäudestatik wurde im Gefängnisuntergeschoss und in der Eingangshalle eine eher kostentreibende Wirkung bescheinigt. Die Planungsverantwortlichen anerkennen diese Feststellung; die in den bezeichneten Bereichen gewählte stützenfreie Anordnung ist jedoch aus betrieblichen Gründen notwendig.

Gebäudehülle:

Die Gebäudehülle wurde insgesamt als nachhaltige, normale Standardlösung beurteilt. Als eher kostentreibend wurden die feinmaschige Rasterung der Fassade und die Art der Natursteinanordnung bezeichnet. Die Planungsverantwortlichen sind der Ansicht, dass zur Sicherstellung der angestrebten Nutzungsflexibilität am feinen Fensterraster festgehalten werden müsse. Das gewählte Natursteinmaterial und die Anordnung erfüllen die Anforderungen betreffend Nachhaltigkeit, Langlebigkeit, Robustheit (Krawallschutz) und Gestaltung.

Gebäudetechnik:

Die gewählten Massnahmen im Bereich der Gebäudetechnik werden mit Ausnahme der überdurchschnittlichen Versorgung im Elektrobereich als zeitgerecht und einem normalen Standard entsprechend bezeichnet. Den Planungsverantwortlichen zufolge ist ein über dem üblichen Standard liegendes Elektroversorgungskonzept zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und zur Minimierung von Ausfallrisiken, insbesondere für die Gefängnisnutzung und die EDV-Ver-

sorgung, erforderlich. Die Konzeption wird sowohl im Rahmen der Projektausarbeitung als auch der -ausschreibung (Optionen) auf Verbesserungsmöglichkeiten hin überprüft.

Die im Prüfbericht angeregte konsequente Nutzung des Grundwassers zu Kühlzwecken wurde im Rahmen der Projektausarbeitung auch von den Planungsverantwortlichen geprüft. Die angestrebte Wärmeableitung wurde jedoch aus Umweltgründen von den verantwortlichen Stellen nicht genehmigt.

Ausbau:

Die vorgesehenen Materialien und Konstruktionen entsprechen weitestgehend einem normalen Standard. Bei der Ausgestaltung des Eingangsbereiches wurde die Verwendung von Natursteinplatten hinterfragt. Zudem wurde auf einzelne Sparmöglichkeiten im Bereich der Ausbauten bei den Fenstern und der Treppenhauskerne hingewiesen.

Unter Einbezug und Gewichtung der Bedeutung und Funktion des Gebäudes beurteilen die Planungsverantwortlichen die vorliegende Gestaltung und Materialisierung der zentralen Eingangshalle als angemessen und richtig. Diese Beurteilung wird durch entsprechende Auflagen der Baubewilligungsbehörde unterstrichen. Mit Ausnahme der Parkplatznutzerinnen und -nutzer werden die Personen das Gebäude über diesen Eingang betreten. Die Gestaltung des Innenausbaus wird im Rahmen der Projektausarbeitung überprüft und allenfalls in alternativen Materialisierungen (z. B. Ausführung in Holz statt Glas) ausgeschrieben.

Umgebung:

Die Ausgestaltung entspricht einem normalen, zeitgerechten Standard.

Der Prüfbericht der Frutiger AG zum Themenfeld Qualität und Standards fällt insgesamt positiv aus. Die Verbesserungsvorschläge betreffen nur wenige Punkte (z. B. Art, Form und Materialisierung der Fassadenverkleidung, Ausbaustandard im Bereich Elektrifizierung der Bürogoschosse, mögliche Verminderung der Innenverkleidung der Fenster) und werden, wo mit dem Projekthandbuch bzw. den Projektzielsetzungen und den geltenden bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar, im Rahmen der Generalunternehmer-Ausschreibung als Varianten ausgeschrieben. Aufgrund der konkreten Preisangebote werden so kostenrelevante Möglichkeiten erkennbar und bezifferbar. Die Projektleitung wird – wie in jedem Bauvorhaben üblich – die Erkenntnisse der Ausschreibung im Rahmen der Projektausführung entsprechend berücksichtigen und das Projekt in einzelnen Punkten anpassen und verbessern.

Themenfeld 3: Wirtschaftlichkeit

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (Bericht über die Wirtschaftlichkeit des PJZ vom 13. Januar 2010) wurden die Immobilien-nutzungskosten folgender Varianten untersucht:

Variante «Status Quo»: Heutige Situation mit mehreren Standor-ten (Eigentum und Miete);

Variante «Status Quo +»: Heutige Situation zuzüglich Bereitstel-lung des zusätzlich erforderlichen Flächenbedarfs;

Variante «Neubau»:

Zentralisierung der Standorte gemäss geplantem Projekt «Polizei-und Justizzentrum» (Projektstand Kostenvoranschlag 24. September 2009).

Mieterträge:

Der Projektausschuss hat Anfang Dezember 2009 entschieden, auf die Bereitstellung und Vermietung von Flächen an die Strafverfol-gungsbehörden des Bundes zu verzichten, um das Vorhaben entspre-chend zu verkleinern, weshalb auf die Untersuchung von Erträgen aus Fremdvermietung verzichtet wurde.

Variante «Status Quo»:

Bei dieser Variante sind die Organisationseinheiten sowohl in Ob-jekten im Eigentum als auch in Mietobjekten untergebracht. Über beide Objektgruppen fallen gegenwärtig jährlich insgesamt Nutzungskosten (ausgenommen Reinigung) von rund 16,8 Mio. Franken oder durchschnittlich Fr. 230 pro Quadratmeter Geschossfläche an. Es gilt jedoch zu beachten, dass verschiedene im PJZ geplante Nutzungen (Zusammenlegung Polizeiausbildung Stadt und Kanton, Zusammenle-gung der Kriminaltechnischen Abteilung der Kantonspolizei [KTA] mit dem Wissenschaftlichen Dienst / Wissenschaftlichen Forschungs-dienst der Stadtpolizei [WD-WFD], Turnhalle, EDV, Jugendstaatsan-waltschaft) nicht berücksichtigt werden und der entsprechende zusätz-liche Flächenbedarf mittelfristig anderweitig befriedigt werden muss. Dieser Flächenmehrbedarf wurde durch den Erlass des PJZG bzw. die entsprechenden Nutzungsanordnungen vom Kantonsrat und den Stimmberechtigten gutgeheissen und mit RRB Nr. 788/2005 (Raum-programm 2005) vom Regierungsrat näher erläutert.

Variante «Status Quo +»:

Es wird davon ausgegangen, dass der vorgängig erwähnte zusätzli-che Flächenbedarf zur Erfüllung der Aufgaben mittelfristig über an-derweitige Raumbereitstellungen (Erstellung, Kauf oder Zumietung)

abgedeckt werden muss. Unter Einbezug dieser Bereitstellungen steigen die jährlichen Nutzungskosten von gegenwärtig rund 16,8 Mio. Franken auf rund 29,3 Mio. Franken bzw. von durchschnittlich rund Fr. 230 auf Fr. 261 pro Quadratmeter Geschossfläche an.

Variante «Neubau»:

Die jährlichen Nutzungskosten betragen insgesamt rund 35,6 Mio. Franken, was durchschnittlich rund Fr. 318 pro Quadratmeter Geschossfläche entspricht. Unter Einbezug der Erträge aus der Vermietung der durch die Verlegung ins PJZ frei werdenden eigenen Flächen in den bisher genutzten Objekten ergeben sich jährliche Netto-Nutzungskosten von rund 29,2 Mio. Franken; dies entspricht durchschnittlich rund Fr. 261 pro Quadratmeter Geschossfläche und Jahr.

Fazit:

Die im PJZG angestrebten Aufgaben und Zielsetzungen werden durch die Variante «Neubau» am wirtschaftlichsten erfüllt. Diese Variante bietet durch die Standortkonzentration in einem modernen Neubau gegenüber einer dezentralen Anordnung der Nutzungen (Varianten «Status Quo» und «Status Quo +») eine weit höhere Nutzungsqualität und ermöglicht zusätzliche, im Bericht nicht quantifizierte, Synergiegewinne, Effizienzsteigerungen und betriebliche Kosteneinsparungen. Falls auf die Umsetzung des Projektes PJZ bzw. die Standortkonzentration verzichtet werden soll, ist davon auszugehen, dass die Gesamtkosten der verschiedenen – einzeln zu verwirklichenden – Investitionsvorhaben insgesamt höher ausfallen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 78/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Der Staatschreiber:
Aeppli Husi