

## **Beschluss des Kantonsrates über die Kenntnismahme des Berichts der Subkommission PJZ-Bau**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Anträge der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission vom 30. Januar 2025,

*beschliesst:*

I. Der Bericht der Subkommission PJZ-Bau\*\*\* wird zur Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 30. Januar 2025

Im Namen der Finanzkommission

Der Präsident:            Der Sekretär:  
Karl Heinz Meyer        Michael Weber

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:            Der Sekretär:  
Jean-Philippe Pinto    Christian Hirschi

---

\* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Karl Heinz Meyer, Neerach (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Marc Bochsler, Wettswil a. A.; Beat Habegger, Zürich; Martin Huber, Neftenbach; Tobias Langenegger, Zürich; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Daniela Sun-Güller, Zürich; Farid Zeroual, Adliswil; Sekretär: Michael Weber.

\*\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

\*\*\* Die Subkommission bestand zuletzt aus folgenden Mitgliedern: Jürg Sulser, Oteltingen (Vorsitz); Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Davide Loss, Thalwil; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Sekretär: Michael Weber.

## **Das Wichtigste in Kürze**

Die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission haben 2012 beschlossen, eine gemeinsame Subkommission einzusetzen, um die Effektivität des Projekt- und Baucontrollings beim Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ) von Beginn an eng zu begleiten. Dies geschah hauptsächlich durch Gespräche mit Vertretern der zuständigen Organe und Einsichtnahme in die relevanten öffentlichen und amtlichen Unterlagen. Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die Subkommission nun ihre Arbeit ab.

Dem Baustart des PJZ im Jahr 2013 ging eine über 20-jährige, teilweise stark politisierte Debatte voraus, welche die intensive Mitwirkung des Regierungs- und Kantonsrates gefordert sowie das Zürcher Stimmvolk zweimal zur Abstimmung gebeten hatte. Rund viereinhalb Jahre nach Baubeginn konnte das PJZ am 17. Januar 2022 planmässig den Betrieb aufnehmen. Nach dem gestaffelten Umzug der einzelnen Organisationseinheiten ist das PJZ seit Oktober 2022 vollständig in Betrieb und die erwarteten Synergien können ihre Wirkung entfalten.

Dem Projekt wurde vom Kantonsrat im März 2012 ein Objektkredit von 568,6 Mio. Franken (573,18 Mio. Franken teuerungsbereinigt) bewilligt (Vorlage 4855). Dieser setzt sich aus den Gebäudekosten (450,5 Mio. Franken) und den Landkosten (114,1 Mio. Franken) zusammen. Die tatsächlichen Kosten beliefen sich auf 540,61 Mio. Franken. Beim Objektkredit ergab sich somit erfreulicherweise eine Kostenunterschreitung von 32,57 Mio. Franken oder –5,7%.

Für spezielle Einrichtungen und Projektänderungen wurden vom Regierungsrat 122,0 Mio. Franken als gebundene Ausgaben bewilligt (RRB Nr. 740/2016). Zusätzlich zum bereits bewilligten Betrag wurden nachträglich noch 48,5 Mio. Franken (RRB Nr. 337/2019) für die Deckung zusätzlicher Kosten und des Stellenbedarfs und 20,8 Mio. Franken (RRB Nr. 819/2021) für die Objektrückgabe und den Betriebsstart bewilligt. Die bewilligten gebundenen Ausgaben belaufen sich somit auf 191,3 Mio. Franken (192,19 Mio. Franken teuerungsbereinigt). Die effektiv angefallenen Kosten beliefen sich auf 171,07 Mio. Franken. Also konnte auch bei den gebundenen Ausgaben eine Kostenunterschreitung von 21,11 Mio. Franken oder –11,0% verbucht werden. Anzumerken gilt es dabei, dass mit RRB Nr. 183/2019 die Baufelder II und III des Grundstücks sowie die anteiligen Verkehrsflächen, die für den Bau des PJZ nicht benötigt werden, per 1. März 2019 vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen übertragen worden sind. Durch den Übertrag konnte ein Investitionsertrag von 55,0 Mio. Franken erzielt werden, der das Projekt PJZ entlastete. Die zusätzlichen gebundenen Ausgaben von insgesamt 69,3 Mio. Franken wurden damit zu 79% kompensiert.

Gesamthaft betrachtet kann das PJZ also eine Kostenunterschreitung von 53,68 Mio. Franken verzeichnen, was einer prozentualen Kostenunterschreitung von  $-7,01\%$  entspricht. Dieser für die Subkommission erfreuliche Umstand ist in erster Linie einer sorgfältigen Planung und effektiven Projektsteuerung zu verdanken.

Zum Schluss lässt sich festhalten, dass das grösste Bauvorhaben des Kantons erst mit dem Neustart und der Übernahme der Projektleitung durch Hans-Rudolf Blöchlinger Ende 2012 Fortschritte machte. Seine Erfahrung als Bauherr und Projektmanager erwies sich als Glücksfall. Dies zeigt exemplarisch, wie wichtig eine professionelle Projektorganisation mit kompetenter Führung für komplexe Bauprojekte ist. Der Kanton stösst hier mit seiner Verwaltung an Grenzen. Der Regierungsrat sollte dies bei ähnlichen Projekten berücksichtigen, um Probleme wie bei der Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon künftig zu vermeiden.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	5
1.1 Aufbau des Berichts	5
1.2 Ausgangslage	5
1.3 Hintergrund und Auftrag der Subkommission	7
1.4 Organisation, Abklärungen und Vorgehen der Subkommission	7
<b>2. Planung und Realisierung</b>	9
2.1 Vergabe an den Generalunternehmer	9
2.1.1 Ausgangslage	9
2.1.2 Der Submissionsprozess	10
2.1.3 Die HRS Real Estate AG	11
2.2 Nachhaltigkeit und Ökologie während der Bauphase	12
2.2.1 Ausgangslage	12
2.2.2 Gezielte Massnahmen gegen Umweltbelastung	12
2.2.3 Eigene Energieversorgung	13
2.3 Objektrückgaben	14
2.3.1 Projektauftrag	14
2.3.2 Kosten	15
2.3.3 Ablauf des Umzugs	15
<b>3. Einhaltung des Kostenrahmens unter Berücksichtigung der Projektänderungen</b>	16
3.1 Projektänderungen	16
3.2 Objektkredit vs. gebundene Ausgaben	17
3.3 Objektkredit	18
3.4 Gebundene Ausgaben	19
3.4.1 Ausgaben gemäss Weisung PJZG	19
3.4.2 Ausgaben durch Projektergänzungen	21
3.4.3 Neustartkosten	21
3.4.4 Zusätzliche Kosten und zusätzlicher Stellenbedarf aufgrund höherer Nutzungs- sowie Betriebsanforderungen	22
3.4.5 Kosten für Objektrückgaben und Betriebsstart	25
3.5 Übertragung eines Teils des Areals ins Finanzvermögen	26
3.6 Würdigung durch die Subkommission	26
<b>4. Einhaltung der in den Volksabstimmungen von 2003 und 2011 gemachten Versprechungen</b>	27
4.1 Freigabe von bisher genutzten Gebäuden und Flächen (insbesondere Kasernenareal)	27
4.2 Schaffung von Synergien durch die räumliche Zusammenlegung von Kantonspolizei und Justiz im PJZ	30
<b>5. Schlussfolgerungen und Ausblick</b>	31

## **I. Einleitung**

### ***1.1 Aufbau des Berichts***

Der Bericht gliedert sich in fünf Teile, wobei Teil 1 die Einleitung und die Ausgangslage enthält. Teil 2 des Berichts gibt einen Überblick über die Planung und Realisierung des PJZ. In Teil 3 wird anhand des Objektkredits und der gebundenen Ausgaben die Einhaltung des Kostenrahmens ausgeführt. Demgegenüber setzt sich Teil 4 mit der Einhaltung der in den Volksabstimmungen von 2003 und 2011 gemachten Versprechungen (d.h. insbesondere Freigabe von bisher genutzten Gebäuden und Flächen, Schaffung von Synergien durch die räumliche Zusammenlegung von Kantonspolizei und Justiz im PJZ) auseinander. Die Schlussfolgerungen und der Ausblick folgen schliesslich in Teil 5.

### ***1.2 Ausgangslage***

Auf dem ehemaligen Areal Güterbahnhof in Zürich Aussersihl-Hard ist das Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ) entstanden. Im Neubau werden Abteilungen der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft und des Justizvollzugs sowie das Forensische Institut Zürich, die Zürcher Polizeischule und Teile des Zwangsmassnahmengerichts zusammengefasst. Durch diese Bündelung können Synergien im Bereich der Strafverfolgung genutzt und weitere Arbeitspartner im PJZ zusammengeführt werden. Das PJZ erfüllt damit heutige und künftige Anforderungen von Polizei, Strafverfolgung und Justizvollzug. Insgesamt umfasst das Gebäude rund 2030 Arbeitsplätze. Dazu kommen 241 Haftplätze für vorläufige Festnahmen sowie die Untersuchungshaft. Von der Idee, Synergien zwischen Polizei und Justiz besser zu nutzen, bis zum fertigen Bauprojekt für ein gemeinsames Kompetenzzentrum war es ein langer Weg. Einleitend soll deshalb ein kurzer Abriss über die wichtigsten Entwicklungen wiedergegeben werden:<sup>1</sup>

#### *Kasernenareal abgelehnt*

Bereits Anfang der 1980er-Jahre gab es Pläne, die Polizei und die Justiz örtlich zusammenzuführen. 1982 wurde ein Konzept zur Kasernenumnutzung für Polizei, Gerichte und Militär präsentiert. Das Volk lehnte jedoch den Objektkredit für diese erste «Kasernenvorlage» 1987 ab. Ende der 1990er-Jahre nahmen die Verantwortlichen einen zweiten Anlauf zur Umnutzung des Kasernenareals mit einem Raumprogramm für Polizei, Militär, Justiz und Kantonale Maturitätsschule für Erwachsene (KME). Die zweite «Kasernen-Vorlage» scheiterte am Kantonsrat, der nicht auf die Vorlage eintrat.

---

<sup>1</sup> PJZnews Nr. 1 vom Juni 2017.

### *Der Standort Areal Güterbahnhof*

Die zweite gescheiterte Vorlage gab für Stadt und Kanton den Ausschlag, einen Alternativstandort zum Kasernenareal zu suchen. Diesen Alternativstandort konnte der Regierungsrat im Jahr 2000 vorstellen: das Areal Güterbahnhof in Zürich Aussersihl.

### *Das PJZ-Gesetz*

Für die Verwirklichung des neuen PJZ entschied man sich, ein Gesetz zu formulieren. Das Zürcher Stimmvolk stimmte diesem am 30. November 2003 mit 55,7% Ja-Stimmen-Anteil zu. Der Regierungsrat gab daraufhin die Erarbeitung eines entsprechenden Masterplans sowie eines Gestaltungsplans in Auftrag. 2005 begann mittels eines Projektwettbewerbs die Suche nach einem Generalplaner. Nach einer Überarbeitung wurde das Projekt der Theo Hotz Partner AG im Mai 2006 zum Sieger gekürt.

### *Zweite Abstimmung – erneute Zustimmung*

Im März 2009 reichte die Baudirektion das Baubewilligungsgesuch für das PJZ ein. Rund ein Jahr später – das Bauprojekt erfuhr in der Zwischenzeit einige Anpassungen – beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat den für den Bau erforderlichen Objektkredit. Dieser lehnte den Antrag des Regierungsrates jedoch ab. Weil dadurch der Bau nicht realisiert werden konnte, der Regierungsrat aber dazu verpflichtet war, wurde die Aufhebung des PJZ-Gesetzes beantragt. Weil dagegen wiederum das Referendum ergriffen wurde, kam es 2011 zu einer zweiten Volksabstimmung.

### *Auf dem Areal tut sich was*

Nachdem auch die zweite Abstimmung gezeigt hatte, dass das Volk das PJZ will, bewilligte der Kantonsrat 2012 den Objektkredit. Daraufhin konnte das Bauprojekt reaktiviert und aktualisiert werden, denn zwei Jahre zuvor hatte es aufgrund des damaligen ablehnenden Entscheids des Kantonsrates vollständig eingestellt werden müssen. 2013 wurde das Baugrundstück von den SBB gekauft und noch im selben Jahr starteten der Rückbau des alten Güterbahnhofs und die Altlastensanierung. Im Juni 2014 wurde mit dem Aushub der Baugrube begonnen.

### *Das Bauprojekt steht*

2015 konnte die Projektierungs- und Konzeptphase abgeschlossen werden und die Regierungsräte Markus Kägi, Mario Fehr und Jacqueline Fehr verabschiedeten das Bauprojekt mit ihrem Testat. In diesem wurde festgehalten, was die künftigen Nutzer des PJZ bestellt haben und was gebaut wird. Das so definierte Bauprojekt bildete die Grundlage für die Ausschreibung der Generalunternehmer-Leistungen, die

einige Monate später erfolgte. Den Submittenten wurden dabei Pläne und Beschriebe im Umfang von 120 Bundesordnern abgegeben. Die Vergabe an die HRS Real Estate AG erfolgte Anfang 2017, womit die bauliche Umsetzung des PJZ beginnen konnte. Mit der Grundsteinlegung vom 22. Juni 2017 wurde diese Umsetzung nun auch offiziell vollzogen. Nach rund viereinhalb Jahren Bauzeit konnte das PJZ am 17. Januar 2022 seinen Betrieb aufnehmen. An diesem Tag übernahm zudem die Kantonspolizei – als erste ins Gebäude einziehende Organisationseinheit – den Betrieb des PJZ. Die weiteren Organisationseinheiten bezogen im Verlaufe des Jahres 2022 gestaffelt ihren neuen Arbeitsplatz im PJZ. Das Gefängnis Zürich West wurde im April 2022 operativ. Zuletzt dislozierte im Oktober 2022 die Einsatzzentrale der Kantonspolizei, seitdem ist das PJZ vollständig in Betrieb. Gemäss den in RRB Nr. 614/2017 (Weiterentwicklung Immobilienmanagement) und RRB Nr. 596/2018 (Immobilienverordnung) definierten Kriterien ist das PJZ innerhalb des Geltungsbereichs des Mietermodells zu bewirtschaften.

### ***1.3 Hintergrund und Auftrag der Subkommission***

Die Einsetzung der Subkommission «PJZ-Bau» (nachfolgend «Subkommission») geht insbesondere auf den gemeinsamen Bericht von Geschäftsprüfungskommission (GPK) und Finanzkommission (FIKO) über die Abklärungen zu den Vorkommnissen rund um den Umbau und die Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon (MZU) (KR-Nr. 80/2012) zurück. Der Bericht enthielt insgesamt zwölf Empfehlungen. Beim damaligen Umbau und bei der Erweiterung des MZU kam es zu einem Baustopp und Projektverzögerungen, was gemäss Regierungsrat neben dem Fehlen eines Projektpflichtenheftes in erster Linie auf das Zusammentreffen von fehlender Fach- und Führungskompetenz bei zwei Mitarbeitenden des Hochbauamtes zurückzuführen war.<sup>2</sup> Für FIKO und GPK stellte sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob mit einer professionellen Projektorganisation verbunden mit einem effektiven Controlling solche Mängel nicht frühzeitiger hätten erkannt werden müssen. Um derartige Vorkommnisse beim Grossprojekt PJZ zu vermeiden, beschlossen FIKO und GPK, eine gemeinsame Subkommission einzusetzen. Diese wurde damit beauftragt, vor dem Hintergrund der Empfehlungen aus dem Bericht zum MZU die Effektivität des Projekt- und Baucontrollings beim PJZ von Beginn an eng zu begleiten.

### ***1.4 Organisation, Abklärungen und Vorgehen der Subkommission***

Die Subkommission führte zwischen dem 30. August 2012 und dem 24. Oktober 2024 insgesamt 32 Sitzungen durch. Dabei fanden pro Jahr

---

<sup>2</sup> KR-Nr. 49/2014, Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom April 2013 bis März 2014, S. 45.

in der Regel drei bis vier Sitzungen statt. Bis zum Legislaturwechsel 2019 setzte sie sich aus drei FIKO-Mitgliedern und zwei GPK-Mitgliedern zusammen. Danach nahmen je drei FIKO- und GPK-Mitglieder in der Subkommission Einsitz. Abgesehen von der letzten Subkommissions-sitzung<sup>3</sup> oblag der Vorsitz während des ganzen Zeitraums bei der FIKO. Im Laufe der Zeit kam es immer wieder zu Wechseln in der personellen Zusammensetzung. Das Präsidium blieb während der ganzen Zeit verdankenswerterweise bei Jürg Sulser, wodurch der Wissenstransfer jederzeit gewährleistet werden konnte.

Zuletzt waren folgende Kantonsrätinnen und Kantonsräte in der Subkommission vertreten:

- Jürg Sulser, Kantonsratspräsident 2024/2025, GL (bis 3. April 2022 FIKO), Präsidium
- Selma L'Orange Seigo, FIKO
- Elisabeth Pflugshaupt, FIKO
- Edith Häusler, GPK
- Corinne Hoss-Blatter, GPK
- Davide Loss, GPK

Die Subkommission stellte folgende Themenbereiche ins Zentrum ihrer Abklärungen:

- Planung
- Realisierung
- Termine
- Kosten
- Betrieb (ab Inbetriebnahme am 17. Januar 2022)
- Politische Projekteinschätzung des Regierungsrates

Als wichtigste Informationsquellen dienten ihr einerseits Gespräche mit Vertretern der Baudirektion, der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Rechtspflege; andererseits öffentlich verfügbare oder bei der Verwaltung angeforderte amtliche Unterlagen. Ausserdem nahm der jeweils zuständige Baudirektor (nach vorgängiger Rücksprache mit dem Regierungsrat) zuhanden der Subkommission eine politische Projekteinschätzung vor (d. h., steht die Ampel auf Grün, Gelb oder Rot?). Während des Baus liess sich die Subkommission von den Projektverantwortlichen aber auch regelmässig vor Ort über den aktuellen Stand der Arbeiten informieren.

---

<sup>3</sup> Da die Subkommission nach ihrer Sitzung vom 9. Februar 2022 nur noch die Schlussabrechnung abzuwarten hatte und hierfür lediglich eine letzte Subkommissions-sitzung im Raum stand, verzichtete die FIKO nach dem Wechsel von Jürg Sulser in die GL auf eine Neubesetzung des Präsidiums.



Mit Beschluss der Subkommission vom 24. Oktober 2024 wurde der Bericht zur Stellungnahme bis zum 9. Dezember 2024 an die Baudirektion, die Sicherheitsdirektion sowie die Direktion der Justiz und des Innern weitergeleitet. Daraufhin bereinigte die Subkommission den Bericht abschliessend. Mit Beschluss vom 30. Januar 2025 verabschiedeten FIKO (federführende Aufsichtscommission) und GPK den vorliegenden Bericht zuhanden des Kantonsrates.

Im Zusammenhang mit den vorgenommenen Abklärungen ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Kantonsrat gemäss Art. 57 der Kantonsverfassung (LS 101) und unter Beachtung der Gewaltenteilung die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte ausübt. Parlamentarische Kontrolle bedeutet nicht durchgreifende Aufsicht und unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Arten des Aufsichtsrechts, namentlich von der sogenannten Dienstaufsicht der höheren Verwaltungsinstanzen über die ihr unterstellten Ämter und Mitarbeitenden. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle können der Kantonsrat und seine Kommissionen den Behörden und Amtsstellen keine Weisungen erteilen. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen können demnach nur in der Form von Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates verabschiedet werden.

## **2. Planung und Realisierung**

### **2.1 Vergabe an den Generalunternehmer**

#### *2.1.1 Ausgangslage*

Der Inbetriebnahme des PJZ ging eine über 20-jährige, teilweise stark politisierte Debatte voraus, welche die intensive Mitwirkung des Regierungs- und Kantonsrates gefordert sowie das Zürcher Stimmvolk zweimal zur Abstimmung gebeten hatte. Mit der Ablehnung des Objektkredits durch den Kantonsrat 2010 musste das testierte Bauprojekt BP02 vom April 2009 vollständig eingestellt werden. Ein Projektneustart erfolgte mit dem endgültigen Entscheid des Kantonsrates<sup>4</sup> zum Objektkredit im Jahr 2012. Das überarbeitete Bauprojekt BP03 und der Testatbericht wurden nach über zweijährigem Projektunterbruch am 23. Juni 2015 durch die Direktionsvorstehenden, welche die Projektaufsicht innehatten, freigegeben. Der Regierungsrat nahm daraufhin den Testatbericht am 26. August 2015 zur Kenntnis.<sup>5</sup> Die erneute Testierung des Bauprojekts BP03 wurde am 10. September 2015 durch die Projektaufsicht

---

<sup>4</sup> Vorlage 4855, Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Kredites für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich (Objektkredit).

<sup>5</sup> RRB Nr. 826/2015, «PJZ Polizei- und Justizzentrum Zürich, Testatbericht, Kenntnisnahme».

sowie die Projektsteuerung ermöglicht. Mit diesem Bauprojekt war die Grundlage für die Vergabe an einen Generalunternehmer endgültig geschaffen worden.

Die Subkommission hat sich mit dem Submissionsverfahren beschäftigt und informierte sich bei den tragenden Akteuren, insbesondere beim Regierungsrat, Kantonsbaumeister, Gesamtprojektleiter und Projektdelegierten über die entscheidenden Kriterien der Vergabe und möglichen Hürden.

### *2.1.2 Der Submissionsprozess*

Das Hochbauamt hat stellvertretend für die Baudirektion eine Generalunternehmersubmission im selektiven Verfahren durchgeführt.<sup>6</sup> Auf der Basis der Ausschreibungsunterlagen vom 2. Mai 2016 und der nachgereichten Unterlagen vom 17. Juni sowie 15. Juli 2016 konnten die drei präqualifizierten Generalunternehmungen HRS Real Estate AG, Steiner AG und Implenia Schweiz AG ihre Angebote kalkulieren. In der Phase zwischen Mai und August 2016 wurden sodann diverse Fragerunden abgehalten, bevor am 19. September 2016 die Offerteingabe der Submittenten zu erfolgen hatte. Diese präsentierten am 31. Oktober 2016 ihre jeweiligen Angebote, die sich alle, vom günstigsten mit 387,8 Mio. Franken bis zum teuersten mit 398,5 Mio. Franken innerhalb des genehmigten Objektkredits von 568,6 Mio. Franken befanden. Wie genau die Ausschreibungsunterlagen waren, zeigte sich vor allem daran, dass den Bewerbern kaum Spielraum in der Kalkulation blieb. Die offerierten Preise für den Auftrag lagen gerade einmal 2,8% auseinander.

In einem nächsten Schritt wurde die Bonitätsprüfung durch eine unabhängige Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft vorgenommen. Diese ergab, dass alle drei Submittenten kreditwürdig und dementsprechend für die Auftragsübernahme geeignet waren.

Nach der Prüfungsphase erfolgte am 12. Dezember 2016 die Vergabempfehlung des Prüfungs- und Bewertungsgremiums. Empfohlen und kurze Zeit später bestätigt durch die Projektaufsicht wurde das Projekt der HRS Real Estate AG. Auch der Regierungsrat schloss sich dieser Ansicht an und fällte am 25. Januar 2017 den Vergabeentscheid zugunsten der HRS Real Estate AG.

Die Vergabe der Generalunternehmer-Leistungen erfolgte an die Unternehmung mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot. Im Sinne dieser Leitlinie wurde das Hauptkriterium des günstigsten Gesamtangebots mit einer Gewichtung von 60% mit Abstand als am wichtigsten bewertet.

---

<sup>6</sup> RRB Nr. 64/2017, «Polizei- und Justizzentrum Zürich, Neubau, Generalunternehmerleistungen, Vergabe», S. 1.

Die Subkommission ersuchte bezüglich der Gewichtung der einzelnen Kriterien um mehr Informationen. Primär interessierte sie, ob sich die Zusammensetzung des Preises auf Vorgängerprojekte bezog oder ob die Preisbewertung für dieses Projekt neu überdacht werden musste. Der Gesamtprojektleiter führte hierzu aus, dass die Preisbewertungsformel nicht erst mit dem Projekt entwickelt worden war, sondern der gängigen Praxis bei der Vergabe durch die öffentliche Hand entspräche.<sup>7</sup>

Hinsichtlich der weiteren Voraussetzungen folgte auf dem zweiten Platz das Zuschlagskriterium der Projekt- und Unternehmerorganisation mit einer Gewichtung von 18%. In diesem Bereich konnten maximal 96 Punkte erreicht werden. Die drei Submittenten mussten jeweils Unternehmen als Referenzen angeben, mit denen die Projektleitung strukturierte Interviews geführt hatte. Auf dieser Basis wurde sodann die Bewertung vorgenommen. Weiter erfuhren die Auftragsanalyse und das projektbezogene Qualitätsmanagement-Konzept eine Gewichtung von 10%, die Terminplanung 8% und die ökologische Realisierung 4%. Der Kanton hat bei solchen Ausschreibungsverfahren die Reihenfolge der Bewertungskriterien anzugeben und sich daran zu halten. Was die prozentuale Gewichtung anbelangt, steht es dem Kanton frei, diese erst nachträglich festzulegen.

Die Subkommission hat das gesamte Verfahren genau beobachtet und die Zuschlagskriterien kritisch hinterfragt. Insbesondere hat sie sich beim Projektdelegierten erkundigt, wie und weshalb die Punkte an die jeweiligen Unternehmen verteilt wurden. Sie stellte ausserdem fest, dass die Unterschiede zwischen den drei Offerten sehr gering waren, dass aber in puncto Preisvorschlag, die HRS Real Estate AG das attraktivste Angebot unterbreiten konnte. Nach Ansicht der Subkommission wären alle drei Unternehmen fähig gewesen, den Bau des PJZ zu realisieren.<sup>8</sup>

### *2.1.3 Die HRS Real Estate AG*

Die Pflicht eines Generalunternehmers besteht in der gesamthaften Ausführung des vertraglich vereinbarten Bauwerks. Die HRS Real Estate AG übernahm die volle Garantie für die Qualität, die Kosten und die Termine. Das Projekt stellte sowohl für diese als auch für alle Beteiligten eine spannende Herausforderung dar, insbesondere was das aussergewöhnliche Bauvolumen anbelangte. Doch nicht nur die Grösse des Projekts stellte eine Spezialität des PJZ dar, auch die erhöhten Sicherheitsanforderungen auf der Baustelle und die verschiedenen Anspruchsgruppen innerhalb der Bauherrschaft erhöhten zusätzlich die Komplexität des Projekts.<sup>9</sup> Die Versorgung aller Strafverfolgungsdienste unter

---

<sup>7</sup> Protokoll der 15. Sitzung der Subkommission PJZ-Bau vom 2. Februar 2017, S. 126.

<sup>8</sup> Protokoll der 15. Sitzung der Subkommission PJZ-Bau vom 2. Februar 2017, S. 124 ff.

<sup>9</sup> PJZnews Nr. 2 vom Dezember 2017, S. 6.

einem Dach stellte ein Novum dar, weshalb es auch kein Vorbild oder Vergleichsprojekt gab, woran sich die Projektdelegation hätte orientieren können.<sup>10</sup>

## ***2.2 Nachhaltigkeit und Ökologie während der Bauphase***

### *2.2.1 Ausgangslage*

Nach der erfolgten Generalunternehmer-Vergabe konnte im Sommer 2017 der Bau des PJZ beginnen. Vorher mussten aber die grundlegenden baulichen Schritte vorgenommen werden, um die Hochbauarbeiten überhaupt zu ermöglichen. Die 1897 errichteten und vormals denkmalgeschützten Hallen des ehemaligen Güterbahnhofs mussten abgebrochen werden, bevor mit der Aushebung der Baugrube begonnen werden konnte.

Da Baustellen zwangsläufig zu einer Belastung der Umwelt führen, sind gewisse gesetzliche Vorgaben einzuhalten. Besonders bei grossen Bauprojekten nimmt die Umweltverträglichkeit bereits während der Planungsphase einen hohen Stellenwert ein und muss dementsprechend einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Durch diese kann aufgezeigt werden, welche Umweltbelastungen zu erwarten sind und wie sie zugleich möglichst minimal gehalten werden können. Damit die Umweltschutzmassnahmen während der Bauphase überprüft und eingehalten werden konnten, wurde die Basler & Hofmann AG mit deren Umsetzung beauftragt.<sup>11</sup>

### *2.2.2 Gezielte Massnahmen gegen Umweltbelastung*

Besonders betroffen von Umweltbelastungen sind die Bereiche Lärmschutz/Erschütterungen, Luftreinhaltung, Altlasten/Bauabfälle, Gewässerschutz und Ökologie. Was die Luftbelastung angeht, ist vor allem die Verursachung von Schadstoffemissionen durch schwere Nutzfahrzeuge zu nennen. Zur allgemeinen Reduktion der Schadstoffbelastung durch die Transporte von Aushub, Bauschutt, Frischbeton oder Kies von der Baustelle weg oder zur Baustelle hin, sind diverse relevante Faktoren zu beachten. So sind unter anderem die Anzahl Fahrten oder die Transportdistanzen miteinzubeziehen, und im speziellen Fall der PJZ-Baustelle konnte man sich die Möglichkeit der Bahntransporte zunutze machen.<sup>12</sup>

So wurden 2014/15 bereits 29 000 Kubikmeter Aushubmaterial bei den vorgezogenen Aushubarbeiten für die Baugrube per Bahn in die Kiesgrube Weiach abtransportiert. Der Limmattalschotter hingegen wurde für die spätere Hinterfüllung des Gebäudes unter einer Deckschicht vor

---

<sup>10</sup> [baublatt.ch/baupraxis/pjz-in-zuerich-minergie-eco-fuer-columbo-co-26794](http://baublatt.ch/baupraxis/pjz-in-zuerich-minergie-eco-fuer-columbo-co-26794)

<sup>11</sup> PJZnews Nr. 2 vom Dezember 2017, S. 2.

<sup>12</sup> Ebd., S. 3.

Ort auf den Zwischendepots gelagert. Somit konnten rund 4000 LKW-Fahrten umgangen werden. Neben der Minimierung der Luftschadstoffbelastung hielt sich wegen der Bahntransporte dementsprechend auch die Verkehrsbelastung in Grenzen.<sup>13</sup>

Nicht nur der Abtransport des Aushubs, sondern auch ein Grossteil der Materiallieferungen konnte mit der Bahn abgewickelt werden. Darunter befanden sich Massengüter wie die Natursteinelemente für die Fassade oder die Zuschlagsstoffe für die Betonproduktion. Der Generalunternehmer HRS Real Estate AG musste unter anderem dieses Kriterium bei der Vergabe der Bauarbeiten erfüllen.<sup>14</sup>

Zement und Betonkies gelangten per Bahn auf die Baustelle und wurden auf der vor Ort installierten Betonanlage zu Beton verarbeitet. Die Fahrten auf der Strasse und der damit einhergehende Ausstoss an Luftschadstoffen konnte dadurch deutlich reduziert werden.<sup>15</sup>

### *2.2.3 Eigene Energieversorgung*

Von Beginn weg stellte die Versorgung der gesamten Anlage mit erneuerbarer Energie einen wichtigen Aspekt dar. Ein Gebäude, das solche Grössendimensionen aufweist, hat einen hohen Energiebedarf. Dieser sollte möglichst durch im PJZ gewonnene Energie gedeckt werden.

Die Heizung erfolgt mit dem Grundwasser der Sihl, das von vier Wärmepumpen mit einer Leistung von 4000 Kilowatt verbraucht wird. Dies ist vergleichbar mit einem Energiehaushalt, der rund 500 Einfamilienhäuser zu versorgen vermag. Den Wärmepumpen stehen drei Pufferspeicher zur Seite, die der Höhe von drei Stockwerken entsprechen.<sup>16</sup>

Weiter liefert eine Photovoltaikanlage mit einer Leistung von 350 Kilowatt-Peak ihren Beitrag zum Nachhaltigkeitskonzept, indem die dadurch erzeugte Energie unmittelbar im Gebäude verbraucht wird.<sup>17</sup>

Die Beheizung und Kühlung des Gebäudes an sich werden überwiegend durch ein thermoaktives Bauteilsystem sichergestellt, das sich in der Betondecke befindet. Dadurch kann im Sommer die Leistung während der Nacht in die Betondecke eingespeist und tagsüber zum Kühlen verwendet werden.<sup>18</sup>

Abgesehen von den genannten Energiequellen, mussten sämtliche Installationen und Anlagen den kantonalen Nachhaltigkeitsvorgaben und Minergie-Eco-Vorgaben entsprechen.<sup>19</sup> Alle Entscheidungen hatten

---

<sup>13</sup> Ebd., S. 3.

<sup>14</sup> Ebd., S. 3.

<sup>15</sup> Ebd., S. 3.

<sup>16</sup> PJZnews Nr. 4 vom Dezember 2018, S. 3.

<sup>17</sup> Ebd., S. 3.

<sup>18</sup> [baublatt.ch/baupraxis/pjz-in-zuerich-minergie-eco-fuer-columbo-co-26794](http://baublatt.ch/baupraxis/pjz-in-zuerich-minergie-eco-fuer-columbo-co-26794)

<sup>19</sup> Ebd.

dementsprechend – ausgerichtet nach diesen Kriterien – getroffen zu werden. So auch die Wahl der Leuchtmittel: Da einzelne Elemente sehr häufig vorkamen, musste bei jedem Element auf die jeweilige Energieeffizienz der Komponente geachtet werden. Allein in der Parkgarage wurden rund 2600 Stück der ausgewählten LED-Leuchten eingebaut und im gesamten Gebäudekomplex mehr als 12 000 Laufmeter LED-Leuchten benötigt, was ungefähr einem Zehnfachen der Zürcher Bahnhofstrasse entspricht.<sup>20</sup>

Schliesslich zeichnet sich das PJZ aber auch durch eine grosszügige Begrünung der Innenhöfe, des Dachs und der provisorischen Ostfassade aus.

### **2.3 Objektrückgaben**

Die Subkommission verschaffte sich einen Überblick über die Objektrückgaben und stellte fest, dass insbesondere der Rückbau sich als komplexes Thema herausstellte. Im Umzugsplan wurde zwar der Zeitpunkt definiert, ab wann die Gebäude nutzerfrei sind. Dennoch musste man gleichzeitig beachten, dass sich Restmöbel und Installationen in den Gebäuden befanden. Zusätzlich waren Rückbauten von Mietobjekten notwendig, damit der vertraglich vereinbarte Zustand gewährleistet werden konnte. Schliesslich gab es diverse nutzerfreie Gebäude, die noch nicht zurückgegeben werden konnten, da sich in diesen notwendige IT-Räumlichkeiten für die Betreuung von Einsatzzentralen befanden. Dies war zum Beispiel bei der Zeughausstrasse 11 der Fall, in der sich die Kriminalpolizei befand. Das Gebäude war zwar ab Sommer 2022 nutzerfrei; ganz aufgeben konnte man es aber erst Ende 2022.<sup>21</sup>

#### **2.3.1 Projektauftrag**

Nach viereinhalb Jahren Bauzeit nahm das PJZ seinen Betrieb etappenweise auf. Die Abteilung «Betrieb PJZ» zog als erste Organisationseinheit in das Gebäude ein. Weitere Organisationseinheiten folgten im Verlauf des Jahres 2022.

Das Ziel der Objektrückgaben wurde mittels einer separaten Projektorganisation angegangen. Diese hatte auftragsgemäss die Objekträumungen und -rückgaben an das Immobilienamt durchzuführen. Am Schluss des Projekts sollen die Objekte unter Berücksichtigung der Kriterien seitens des Immobilienamtes und der Nutzerorganisationen (bspw. Rückgabetermin, Rückbau ICT) abgegeben worden sein. Darüber hinaus soll die Weiterverwendung derjenigen Möbel, die nicht ins PJZ überführt werden, geregelt und abgeschlossen sein.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> PJZnews Nr. 4 vom Dezember 2018, S. 3.

<sup>21</sup> Aktennotiz – Vorgehenskonzept Objektrückgaben PJZ vom 17. Mai 2021.

<sup>22</sup> Objektrückgaben, Räumung und Rückgabe der Objekte der zukünftigen PJZ-Nutzer an das IMA (Version 29.03.2021)

### 2.3.2 *Kosten*

Mit dem Umzug entstanden unvermeidlich auch Kosten im Zusammenhang mit der Rückgabe der Mietliegenschaften an die Eigentümer sowie bei der Rückgabe der kantonseigenen Objekte. Für die ordnungsgerechte Durchführung mussten die erforderlichen Ressourcen durch das Immobilienamt dem Betrieb PJZ sowie den Nutzerorganisationen bereitgestellt werden. Für den erstmaligen Bezug, den Betriebsstart des PJZ sowie die Objektrückgaben sind zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nrn. 740/2016 und 337/2019 zusätzliche gebundene Ausgaben von insgesamt 20,8 Mio. Franken gesprochen worden. Die Objektrückgaben machten 7,9 Mio. Franken davon aus.<sup>23</sup>

Unter diese Kosten fiel der Rückbau nutzerspezifischer Ausbauten und Einrichtungen in den Mietliegenschaften sowie in den kantonsangehörigen Liegenschaften an. Weiter mussten das Ausräumen von Mobiliar und Gegenständen inklusive der Zuführung zur Wiederverwendung bzw. Entsorgung, die Reinigung und Instandsetzung der Liegenschaften, die Aufwendungen in Verbindung mit dem Umzug sowie allfällige Mietaufwände bei den Mietobjekten nach Auszug der Nutzenden bis zur Übergabe an die Eigentümerschaft vorgenommen werden. Schliesslich wurden auch die Kosten, die durch den Rückbau des provisorischen Polizeifängnisses (Propog) auf dem Kasernenareal entstanden sind, unter die Objektrückgabekosten subsummiert.<sup>24</sup>

### 2.3.3 *Ablauf des Umzugs*

In der Regel gilt bei Umzügen in der kantonalen Verwaltung, dass die Nutzenden bzw. die zuständigen Direktionen für die Objektrückgaben verantwortlich sind. So müssen nach der Immobilienverordnung (LS 721.1) die Abgabe- bzw. die Kündigungstermine vorgegeben und die Objekte gereinigt sowie abgabebereit dem Immobilienamt übergeben werden. Dieses sorgt sodann dafür, dass die Mietobjekte an die Eigentümer zurückgelangen und die zukünftige Nutzung kantonseigener Liegenschaften eingeleitet wird. Was das PJZ anbelangt, waren bzw. sind 23 Objektrückgaben und 2000 Mitarbeitende im Rahmen eines umfassenden Teilprojekts der PJZ-Bezugsphase betroffen. Da es sich dementsprechend um eine ausserordentliche Grössenordnung handelte, musste vom bekannten Prozedere abgewichen werden. Unter der Leitung des PJZ-Projektmanagements des Hochbauamtes sowie in Zusammenarbeit mit dem Immobilienamt wurde ein Projektteam für die Abwicklung dieses Teilprojekts eingesetzt. Dieses Team hatte die frist- und fachgerechte Rückgabe der ausgeräumten und gereinigten Objekte an das Immobilienamt

---

<sup>23</sup> RRB Nr. 819/2021, «Polizei- und Justizzentrum Zürich, Objektrückgaben und Betriebsstart, zusätzliche gebundene Ausgabe», S. 5.

<sup>24</sup> Ebd., S. 2.

zu verantworten. Aufgrund dieses Zusatzaufwandes konnten die Nutzerorganisationen während der Umzugsphase entlastet werden, damit sich diese weder um die Kündigungen noch um die Rückgaben der Objekte an das Immobilienamt oder Reinigungsarbeiten kümmern mussten.<sup>25</sup>

Unter den 23 Objekten befindet sich auch die Kasernenstrasse 49 (Militärkasernen), die angesichts der tiefgreifenden Sanierungs- und Umbaumassnahmen im Zusammenhang mit dem dort geplanten Entwicklungsprojekt dem Immobilienamt lediglich in besenreinem Zustand übergeben wurde.

Was die zurückgelassenen Mobilien anbelangt, wie zum Beispiel Möbel, Whiteboards, Magnetstreifen, Kleiderständer, Abfalleimer, Stehleuchten, Kühlschränke usw., wurde beschlossen, dass diese entweder in das Zentrallager des Immobilienamtes transportiert, entsorgt oder verkauft werden. Bei einem allfälligen Verkauf geht der Erlös nicht an die Eigentümer der Mobilien, sondern zuhanden der Entlastung des Objektrückgaben-Projekts.<sup>26</sup>

Die Subkommission wurde sich je länger je mehr darüber bewusst, dass es sich bei der Objektrückgabe, vor allem betreffend die Koordination, um keine einfache Aufgabe handelte. Sie verbuchte es entsprechend als Erfolg, als die Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit den Objektrückgaben durch die Ausarbeitung des Rückgabe-Konzepts geklärt waren. Ab diesem Zeitpunkt war für alle Beteiligten klar, wer für welche Gegenstände zuständig war.

### **3. Einhaltung des Kostenrahmens unter Berücksichtigung der Projektänderungen**

#### **3.1 Projektänderungen**

Mit Vorlage 3941 unterbreitete der Regierungsrat am 30. Januar 2002 dem Kantonsrat den Antrag für das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich. Dieses Gesetz (PJZG vom 7. Juli 2003; LS 551.4) wurde in der Volksabstimmung vom 30. September 2003 angenommen (vgl. Kapitel 1.1, S. 5). Damit war die Grundlage für den Bau des PJZ auf dem Areal des Güterbahnhofs in Zürich Aussersihl-Hard gelegt. Zu den grössten Herausforderungen gehörten die seit diesem Zeitpunkt dazugekommenen Projektänderungen, aber auch erhöhte Nutzungs- und Sicherheitsanforderungen, die von allen Projektbeteiligten viel Flexibilität erforderten. Zentrale Änderungen erfuhren aber auch die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). So war der Begriff Cybercrime im Jahr 2002 noch kaum ein Thema. Die Bedeutung der IKT hat in den letzten 20 Jahren stetig zugenommen, mittlerweile durch-

---

<sup>25</sup> Aktennotiz – Vorgehenskonzept Objektrückgaben PJZ vom 17. Mai 2021.

<sup>26</sup> Ebd.



dringen sie alle gesellschaftlichen Bereiche. Dies alles vor dem Hintergrund einer beachtlichen Bevölkerungszunahme: Beispielsweise hatte der Kanton Zürich im Jahr 2002 1,227 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner, 2021 waren es bereits 1,562 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner, was einer Zunahme um rund 27% entspricht.

### **3.2 Objektkredit vs. gebundene Ausgaben**

Zum Zeitpunkt des Erlasses des PJZG bestand erst ein Baukonzept ohne konkretes Projekt. Die Anlagekosten wurden mit methodischen Hilfsmitteln geschätzt. Der Gesamtbetrag der Anlagekosten setzte sich aus dem Teilbetrag der Anlagekosten für neue Ausgaben und dem Teilbetrag der Erstellungskosten für gebundene Ausgaben zusammen (Vorlage 394I, Ziff. 4.5.1). Die gebundenen Ausgaben bildeten zusammen mit dem Objektkredit die Anlagekosten. Im Objektkredit waren lediglich die Kosten für Wände, Decken, Grundinstallationen und normale Ausbauten (Bürostandard) enthalten, nicht aber die besonderen Einrichtungen, mit denen die spezifischen Nutzerbedürfnisse abgedeckt wurden.<sup>27</sup>

Die in der Vorlage 394I aufgeführte Kostenzusammenstellung mit Kostenstand vom 1. April 2001 bezifferte die Erstellungskosten der gebundenen Ausgaben auf 50 Mio. Franken. Als gebundene Ausgaben nannte die Vorlage ausdrücklich Ausgaben für die periodisch zu ersetzende Einsatzzentrale, für Laboreinrichtungen und für einen Drittel des Mobiliars sowie die Rückbaukosten in gemieteten Liegenschaften (Vorlage 394I, Ziff. 4.5.1). Aus der Beilage 3 zu Antrag und Weisung vom 15. Januar 2002, die dem Kantonsrat abgegeben wurde, ging hervor, dass damit die aufgeführten «Besonderen Einrichtungen» gemeint waren, umfassend die Einrichtungen der Polizei wie Tankstelle, Telefonüberwachung, Elektroniklabors, Laboreinrichtungen für die Forensik, besondere Einrichtungen für Ausbildung und Schulung, Sport, Schiesskeller, Werkstätten, Einsatzzentrale, Neu- und Spezialmobiliar, Archive, Kücheneinrichtungen usw.<sup>28</sup>

Im Objektkredit waren dagegen sämtliche Kosten erfasst, die zur Planung, Erstellung und zur Ausrüstung der einzelnen Räume erforderlich waren. Mit diesen ausdrücklichen Regelungen in der Vorlage 394I und in Beilage 3 zu Antrag und Weisung vom 15. Januar 2002 gingen die Vorschriften betreffend gebundene Ausgaben gemäss PJZG den spezifischen Vorschriften im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 61I) als *lex specialis* vor, weshalb sich die Ausgabenbewilligung für die gebundenen Ausgaben durch den Regierungsrat direkt auf das PJZG stützte. Dies wurde auch durch den Objektkreditbeschluss

---

<sup>27</sup> RRB Nr. 740/2016, «PJZ Polizei- und Justizzentrum Zürich (Ausgabenbewilligung)», S. 1f.

<sup>28</sup> Ebd., S. 2.

(Vorlage 4855) bestätigt. Dieser bezifferte die gebundenen Ausgaben aber zu Recht nicht. Damit waren die zum Objektkredit hinzukommenden gebundenen Ausgaben gemäss PJZG in Verbindung mit der Vorlage 394I, Ziff. 4.5.1, und der Beilage 3 zu Antrag und Weisung vom 15. Januar 2002 sowie die gemäss Vorlage 4855 genannten Betriebseinrichtungen und Spezialausbauten mittels eines eigenen Regierungsratsbeschlusses zu bewilligen.<sup>29</sup>

Die wesentlichen Projektänderungen mit den dazugehörigen finanziellen Folgen sollen in der nachfolgenden Analyse zur Einhaltung des Kostenrahmens eingehend dargelegt werden.

### 3.3 Objektkredit

Mit Vorlage 4855 bewilligte der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 26. März 2012 aus dem Rahmenkredit gemäss PJZG einen Objektkredit im Umfang von 568,6 Mio. Franken zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8700, Immobilienamt. Die entsprechenden Gesamtkosten setzten sich dabei wie folgt zusammen (in Franken):<sup>30</sup>

<b>A. Gebäudekosten</b>	
Gebäudekosten	430 500 000
(Basis Baukostenindex 1. April 2009)	
normative Standarderhöhung	23 000 000
<i>Gesamtkosten Gebäude</i>	<i>453 500 000</i>
<b>B. Tatsächlich erforderliche Mittel Land</b>	<b>115 100 000</b>
<i>(Teuerungsbereinigte Landkosten)</i>	
<b>C. Gesamtkosten einschliesslich MWSt und Teuerung</b>	<b>568 600 000</b>

Der Gesamtbetrag der bereits bewilligten Ausgaben betrug zum damaligen Zeitpunkt 539,0 Mio. Franken:<sup>31</sup>

<b>A. Ausgaben Gebäude</b>	
Rahmenkredit gemäss PJZG	380 000 000
Teuerung (§ 4 Abs. 2 PJZG)	42 000 000
<i>Bewilligte Ausgaben Gebäude</i>	<i>422 000 000</i>
<b>B. Ausgaben Land</b>	
Rahmenkredit gemäss PJZG	110 000 000
Teuerung (§ 4 Abs. 2 PJZG)	7 000 000
<i>Bewilligte Ausgaben Land</i>	<i>117 000 000</i>
<b>C. Gesamtbetrag bewilligte Ausgaben</b>	<b>539 000 000</b>

<sup>29</sup> Ebd., S. 2.

<sup>30</sup> Vorlage 4855, Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Kredites für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich (Objektkredit), S. 12.

<sup>31</sup> Ebd., S. 13.

Von den resultierenden Mehrkosten von 29,6 Mio. Franken entfielen 23,0 Mio. Franken auf die erhöhten technischen Standards, die vom Kanton als Bauherrschaft nicht beeinflusst werden konnten. In Anbetracht der Tatsachen, dass der Rahmenkredit 2003 gestützt auf ein Testprojekt beziffert und bewilligt wurde (im Rahmen des Standardprozesses der Immobilienverordnung wird ein Kreditantrag jeweils aufgrund eines ausführungsfähigen Bauprojekts beschlossen) und der darauffolgende Planungsprozess über rund sechs Jahre gedauert hat, bewegte sich die eigentliche Abweichung von 6,6 Mio. Franken in einem vertretbaren Rahmen.

Dem Objektkredit von 568,6 Mio. Franken zugrunde liegt ein detaillierter Kostenvoranschlag PJZ, Basis Bauprojekt BP02, aktualisiert auf das zur Ausführung gelangende Bauprojekt BP03 (vgl. Kapitel 2.1.1, S. 9).

Die Subkommission wurde von den Projektverantwortlichen stets transparent über den aktuellen Stand der Kosten informiert. An der Sitzung vom 28. Oktober 2024 nahm sie von der Schlussabrechnung Kenntnis. Diese wies einen teuerungsberichtigten Objektkredit von 573,18 Mio. Franken und Kosten von 540,61 Mio. Franken aus, was einer Kostenunterschreitung von 32,57 Mio. Franken oder –5,7% entspricht. Die Unterschreitung des teuerungsberichtigten Objektkredits ist für die Subkommission – bei einem Bauprojekt in dieser Grössenordnung – äusserst erfreulich und einem stringenten Projektmanagement zu verdanken.

### **3.4 Gebundene Ausgaben**

Für spezielle Einrichtungen sowie Projektänderungen hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 740/2016 zusätzlich 122,0 Mio. Franken für gebundene Ausgaben bewilligt. Diese lassen sich gemäss RRB Nr. 740/2016 wie folgt kategorisieren:<sup>32</sup>

#### *3.4.1 Ausgaben gemäss Weisung PJZG*

##### *Forensisches Institut Zürich FOR (16,6 Mio. Franken)*

Das FOR ist aus dem Zusammenschluss der Kriminaltechnischen Abteilung (KTA) und des Wissenschaftlichen Dienstes (WD) / Wissenschaftlichen Forschungsdienstes (WFD) hervorgegangen. In der Weisung zum PJZG sind die dafür erforderlichen Installationen für Labors und Spezialeinrichtungen bei der kriminaltechnischen Einheit aufgeführt und den besonderen Einrichtungen, somit den gebundenen Ausgaben, zugeordnet. Diese Ausgabenpositionen umfassen alle Spezialeinrichtungen, die für die Aufgabenerledigung dieser Einheit erforderlich sind, jedoch nicht dem Grundausbau zugeordnet werden können. Im Zuge

---

<sup>32</sup> RRB Nr. 740/2016 «PJZ Polizei- und Justizzentrum Zürich (Ausgabenbewilligung)», S. 3ff.

des Bauprojekts BP03 haben sich diese Anforderungen weiter konkretisiert und wurden durch weitere Vorschriften, wie zum Beispiel die Lagerung von Sprengstoff, ergänzt.

*Zürcher Polizeischule ZHPS (6,2 Mio. Franken)*

Mit dem PJZG wurde auch das Ausbildungszentrum der Kantonspolizei eingeplant. Die zwischenzeitlich erfolgte Entwicklung zur Zürcher Polizeischule ZHPS hat sich konkretisiert und deren spezifischen Raumforderungen sind in das Grundprojekt eingeflossen. In den gebundenen Ausgaben fanden die erforderlichen Spezialeinrichtungen für Ausbildung und Sport Eingang, die nicht dem Objektkredit zugerechnet werden können. Dies betrifft insbesondere die Installationen und fest montierten Gerätschaften der Unterrichts- und Schulungsräume, die erhöhten Anforderungen an Lüftung, Lichttechniken und Medien.

*Schiessanlage Kantonspolizei (6,5 Mio. Franken)*

Der Schiesskeller war ebenfalls bereits im PJZG bei den besonderen Einrichtungen aufgeführt. Die Schiessanlage im Untergeschoss des PJZ ist auf die heutigen und zukünftigen Bedürfnisse der Ausbildung ausgerichtet. Die geltenden verschärften Vorschriften für Spezialeinrichtungen, besondere Lüftungsanlagen und Installationen sind den gebundenen Ausgaben gemäss den Vorgaben der Weisung zum PJZG zugeordnet.

*Mobiliarkosten (8,1 Mio. Franken)*

In der Vorlage 3941 wird bestimmt, dass zwei Drittel der Mobiliarkosten dem Objektkredit und ein Drittel den gebundenen Ausgaben zuzuordnen sind. Diese Vorgabe gilt seit 2002 unverändert.

*Informations- und Kommunikationstechnologien ICT (39,7 Mio. Franken)*

Die grössten Veränderungen seit 2002 haben die Informations- und Kommunikationstechnologien erfahren. Zu Beginn waren Telefonüberwachungsanlagen und PC-Installationen für Schulungen gemeint. Zwischenzeitlich war die Einrichtung eines Rechenzentrums nicht mehr erforderlich. Heute sind kostenintensive Installationen für den Betrieb des PJZ unerlässlich. Technische Schliess- und Überwachungssysteme, Raumreservations-, Türmanagement- und Parkleitsysteme sind nur einige der erforderlichen Installationen für einen effizienten und geordneten Betrieb. Mittlerweile ist zusätzlich das Rechenzentrum des Amtes für Informatik in das PJZ integriert worden.

Die aufgeführten Positionen entsprechen der in Beilage 3 zur Weisung zum PJZG genannten BKP-Positionen 6, 7, 8, 9 der besonderen Einrichtungen und Ausstattung.

### *3.4.2 Ausgaben durch Projektergänzungen*

#### *Einsatzzentrale EZZ (21,9 Mio. Franken)*

Bereits seit Jahrzehnten verfügt die Kantonspolizei über eine Einsatzzentrale, die insbesondere auch wegen des technischen Entwicklungsprozesses periodisch ersetzt werden muss. Mit der Vorlage 4855 wurde von einer Einsatzzentrale der Kantonspolizei im PJZ abgesehen und eine Zusammenlegung mit der Verkehrsleitzentrale ins Auge gefasst. Als mögliche Lösungen erschienen eine Zusammenlegung der beiden Zentralen mit der dritten Zentrale der Kantonspolizei am Flughafen oder eine Verlegung der Einsatzzentrale in das Gebäude der Verkehrsleitzentrale. Diese Projekte konnten jedoch nicht verwirklicht werden. Der heutige Standort der Einsatzzentrale in der Militärkaserne steht nach dem Bezug des PJZ für die Kantonspolizei nicht mehr zur Verfügung. Die Militärkaserne wird dann vollständig freigeräumt, um der künftigen Nutzung im Rahmen der Erwachsenenbildung zur Verfügung zu stehen. Die baulichen Grundkosten sind im Objektkredit enthalten. Die spezifischen Installationen werden den gebundenen Ausgaben zugeordnet, wie dies bereits im Planungsstand vor dem Bauprojekt BP02 der Fall war. Damals wurden die EZZ-Kosten mit 17,0 Mio. Franken kalkuliert. Für sämtliche Installationen und Einrichtungen gilt, dass die Überführung der EZZ ins PJZ eine vergleichsweise kostengünstige Lösung darstellt. Alternativen müssten jeweils mit gesonderten Projekten und an anderen Standorten realisiert werden, deren Erstellungskosten meist deutlich höhere Ausgaben ergeben würden.

### *3.4.3 Neustartkosten*

#### *Planung (15,0 Mio. Franken)*

Mit dem ablehnenden Entscheid des Kantonsrates zum Objektkredit 2010 und dem nachfolgenden Auflösungsentscheid zum PJZG musste das Projekt abgebrochen und die Planerverträge aufgelöst werden. Erst mit dem erneuten Volksentscheid und der Genehmigung des Objektkredits konnte das Projekt wieder neu gestartet werden. Der über zweijährige Projektunterbruch hatte verschiedene Aufwendungen zur Folge. Das Planungsteam musste wieder aktiviert und neu aufgebaut werden. Seitens der Nutzerorganisationen wurden neue Schlüsselpersonen in das Projekt integriert. In der Zwischenzeit hatten sich die Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Nutzungen verändert, sodass das Projekt überprüft und vollständig überarbeitet werden musste.

#### *Organisations- und Betriebsplanung (8,0 Mio. Franken)*

Mit dem Projektneustart mussten auch die organisatorischen und konzeptionellen Anordnungen überarbeitet werden. Die Betriebsplanungen werden in enger Zusammenarbeit mit den Nutzerdirektionen erarbeitet und mit der Planung der zukünftigen Betriebsführung durch die Kantonspolizei abgestimmt.

### 3.4.4 Zusätzliche Kosten und zusätzlicher Stellenbedarf aufgrund höherer Nutzungs- sowie Betriebsanforderungen

Um zusätzliche Nutzungsanforderungen und Anforderungen der zukünftigen Betriebsführung erfüllen zu können, mussten die bisherigen bewilligten gebundenen Ausgaben erhöht werden. Die zusätzlichen Kosten betrafen in erster Linie die Umsetzung und die exakte Positionierung der Nutzerbereiche im Rahmen des offenen Bürokonzepts, Projektänderungen im Zusammenhang mit dem Gefängnisbetrieb (neue Anforderungen an die Untersuchungshaft [U-2022]) sowie die Umstellung der Gebäudeverkabelung von Glasfaser (FTTO) auf Kupfer (UKV), um einen sicheren ICT-Betrieb gewährleisten zu können. Bei sämtlichen zu bewilligenden Ausgaben handelte es sich um Ausgaben, deren Gebundenheit sich aus dem PJZG herleitete. Zur Begründung kann an dieser Stelle wiederum auf RRB Nr. 740/2016 verwiesen werden, wo insbesondere dargelegt wird, dass die Vorgaben des PJZG als *lex specialis* den allgemeinen Vorschriften des CRG bezüglich Abgrenzung von neuen und gebundenen Ausgaben vorgehen. Da es sich bei den vorliegend zu bewilligenden zusätzlichen Ausgaben im Wesentlichen um eine Erhöhung der mit RRB Nr. 740/2016 bewilligten, gebundenen Ausgaben handelte, waren sie ebenfalls als gebunden zu qualifizieren.

Zusammengefasst handelte es sich um zusätzliche gebundene Ausgaben von insgesamt 48,5 Mio. Franken:<sup>33</sup>

Zusätzliche Ausgaben	in Franken	in Franken
Umsetzung Nutzungs- und Raumkonzept		10 000 000
Zusammenzug Forensik, Anpassung Rohbau und Ausbau Labore		5 500 000
Verschärfte Sicherheitsmassnahmen Betrieb		2 500 000
Eingeleitete und potenzielle Projektentwicklung		3 200 000
Neue Anforderungen an die Untersuchungshaft abzüglich Bundesbeitrag	8 500 000 –2 100 000	6 400 000
Sicherheitsanforderung: Erdbebenertüchtigung EZZ		1 000 000
RZ-LAN & RZ-Verbindung zum RZ-LHW		500 000
Projektänderung: UKV statt FTTO		8 500 000
ICT-Zusatzanforderungen Betrieb/Technik		2 800 000
Terminverzögerung aufgrund Projektänderungen		5 700 000
Betriebseinrichtungen Nutzende		400 000
Finanzplanung und Kostenbewirtschaftung (externer Support)		2 000 000
<b>Total zusätzliche Ausgaben</b>		<b>48 500 000</b>

<sup>33</sup> RRB Nr. 337/2019, «Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ), zusätzliche gebundene Ausgaben», S. 2 ff.

Mit der intensiven Nutzungs- und Raumplanung wurde das Flächenangebot innerhalb des Gebäudes erweitert und optimiert. Dabei gelang es, Raum für deutlich mehr Arbeitsplätze freizuspielen. Allein durch die Veränderung des Erdgeschosses konnten 1750 Quadratmeter Nutzfläche gewonnen werden. Insbesondere wurde einer der drei Innenhöfe überdeckt, was zusätzlichen Raum für Büros einbrachte.<sup>34</sup>

Des Weiteren erstreckte sich die Forensik neu nicht mehr über zwei Stockwerke, sondern wurde im fünften Geschoss konzentriert. Das erlaubte in dieser Abteilung mit viel Technik eine platzsparende Erschliessung der Labore. Das ergab noch einmal über 2000 Quadratmeter zusätzliche Nutzfläche. Insgesamt erhöhte sich die Anzahl Arbeitsplätze gegenüber der bisherigen Planung von 1850 auf insgesamt 2030.<sup>35</sup>

Dazu trug auch bei, dass sich das PJZ Entwicklungen in der sonstigen Arbeitswelt angeglichen hat. So verfügt jedes Geschoss über offene Zonen mit Arbeitsplätzen, was ebenfalls Raum spart. Selbst Staatsanwälte arbeiten also nicht mehr alle und immer im geschlossenen Büro. Möglich wurde diese Änderung auch deshalb, weil Einvernahmen ausschliesslich in einem eigens geschaffenen Einvernahmepool des PJZ stattfinden.<sup>36</sup>

Im integrierten Polizei- und Untersuchungsgefängnis gab es ebenfalls grössere Anpassungen. Ursprünglich war die Planung auf das strenge Zürcher Regime ausgerichtet, bei dem Untersuchungshäftlinge grundsätzlich 23 Stunden am Tag in ihren Zellen verbringen. Das soll nun schon zur Prävention von Suiziden aufgegeben werden. Neu sind jeweils vier Zweierzellen so zusammengefasst, dass die gemeinsame Benützung eines Aufenthaltsraums möglich ist, die Insassen also in Gruppen zusammenleben. Die 280 Gefängnisplätze sind um drei enge Innenhöfe mit eher wenig Licht angeordnet. Ein allfälliger Fluchtversuch endet unweigerlich am Boden des Hofes, ein Fassadenkletterer würde zuoberst durch ein Gitter gestoppt. Deshalb hat man die Fenster vergrössert und es wird auf Gitterstäbe davor verzichtet, weil sie nicht nötig sind.<sup>37</sup>

Die Änderungen hatten zur Folge, dass sich die verfügbare Nutzfläche um rund 6000 auf neu über 58000 Quadratmeter erhöhte.<sup>38</sup>

Dadurch konnten das Kommando der Kantonspolizei und die Oberstaatsanwaltschaft ebenfalls ins PJZ integriert werden. So stehen die Polizeikaserne und der heutige Standort der Oberstaatsanwaltschaft im Florhof mit dem Bezug des PJZ für neue Nutzungen zur Verfügung. Noch

---

<sup>34</sup> NZZ vom 24. April 2019, «Änderungen verteuern das PJZ, schaffen Raum und bringen Verbesserungen für die Häftlinge»: [nzz.ch/zuerich/das-pjz-in-zuerich-wird-viel-teurer-als-geplant-ld.1477136](https://www.nzz.ch/zuerich/das-pjz-in-zuerich-wird-viel-teurer-als-geplant-ld.1477136)

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> Ebd.

im Jahr 2014 hatte der Entscheid, dass entgegen dem ursprünglichen Versprechen doch nicht das ganze Areal in Aussersihl für die Öffentlichkeit freigegeben wird, in der Stadt Zürich und im Kantonsrat für böses Blut gesorgt. Mit dem modularen Baukonzept ist zudem sichergestellt, dass das Gebäude bei Bedarf zu einem späteren Zeitpunkt erweitert werden kann.<sup>39</sup>

Aufgrund der Grösse des Betriebs und der zahlreichen darin untergebrachten unterschiedlichen Organisationseinheiten ist das Sicherheitsbedürfnis gestiegen. Durch den Umzug ins PJZ wurden die dezentralen Standorte der Kantonspolizei aufgehoben. Das bisher für deren Betrieb eingesetzte Personal konnte in den entsprechenden Funktionen im PJZ übernommen werden. Unter Berücksichtigung der internen Stellenumlagerung und der Stellen, die aufgrund der Schliessung des Propog aufgehoben werden, resultierte ein zusätzlicher Personalbedarf für den Betrieb des PJZ von 40,5 Stellen.<sup>40</sup>

Der Betrieb des neuen Gefängnisses ist mit zahlreichen neuen Aufgaben verbunden. Zusätzlich zur Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden sämtliche Haftformen, die bisher im Propog angesiedelt waren, abgedeckt, insbesondere die vorläufige Festnahme. Neu hinzugekommen sind ein 24-Stunden-Eintrittsbetrieb sowie eine eigene Krankenabteilung. Der Gefängnisbetrieb richtet sich nach der gültigen Praxis und den Vorgaben für die Untersuchungshaft. Diese verlangen die Ausrichtung des Betriebs am Normalisierungsprinzip für die Bereiche Wohnen, Beschäftigung, Bildung, Freizeit und Besuchswesen, während er gleichzeitig die Sicherheitsansprüche des Gefängnisbetriebs erfüllen muss. All dies erfordert mehr personelle Ressourcen als ein herkömmlicher Betrieb für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Dabei orientiert sich die Personalplanung an den Vorgaben des Bundesamtes für Justiz von 2,3 Insassen pro Mitarbeiter/in. Daher resultierte ein Bedarf von 126 neuen Stellen beim Amt für Justizvollzug. Hinzu gekommen sind ferner drei Stellen für ICT-Techniker. Diese gewährleisten im PJZ den gesicherten, unterbrechungsfreien Betrieb des Rechenzentrums. Zwei Stellen benötigte das Immobilienamt für Facility Manager, Objektbuchhalter sowie Datenmanager. Der zusätzliche Ressourcenbedarf wurde extern überprüft und verifiziert.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Medienmitteilung des Regierungsrates vom 24. April 2019 «Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ) – Bau schreitet planmässig voran»: [zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2019/04/polizei-und-justizzentrum-zuerich-pjz-bau-schreitet-planmaessig-voran.html](https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2019/04/polizei-und-justizzentrum-zuerich-pjz-bau-schreitet-planmaessig-voran.html)

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> Ebd.



Insgesamt wurde der Bedarf auf 317 Stellen beziffert, von der Hauswartung und der Technik über die Reinigung und die Gastronomie bis zur Sicherheit. Weil aber lediglich 146 Stellen von früheren Standorten übernommen werden konnten, sind für das PJZ mit RRB Nr. 318/2019 gesamthaft 171 neue Stellen geschaffen worden.<sup>42</sup>

### 3.4.5 Kosten für Objektrückgaben und Betriebsstart

Mit Beschluss Nr. 605/2017 bewilligte der Regierungsrat eine gebundene Ausgabe von 22,4 Mio. Franken für Rückbaumassnahmen bei Objekten der Kantonspolizei, die mit dem Umzug in das PJZ frei wurden. Aus heutiger Sicht deckte dieser Beschluss nicht alle Erfordernisse ab. Insbesondere waren die Objekte der Staatsanwaltschaften und der Abteilung Digital Solutions der Direktion der Justiz und des Innern nicht enthalten. Weiter wurden die Aufwendungen für die Umzugsarbeiten und die Einrichtungen für den Betriebsstart nicht erfasst. Es ist der Grundsatz der Einheit der Materie gemäss § 40 CRG anzuwenden, wonach Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen, in demselben Verpflichtungskredit aufzunehmen sind. Zur Erfüllung des PJZG musste daher RRB Nr. 605/2017 in einen aktualisierten Beschluss überführt werden, der die heutigen Gegebenheiten vollständig abbildet.<sup>43</sup>

Mit RRB Nr. 819/2021 waren für die Objektrückgaben sowie den erstmaligen Bezug und Betriebsstart des PJZ zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nrn. 740/2016 und 337/2019 zusätzliche gebundene Ausgaben von insgesamt 20,8 Mio. Franken zu bewilligen.<sup>44</sup>

Gebundene Ausgaben	Erfolgsrechnung	Investitionsrechnung	Total
	in Franken	in Franken	in Franken
B. Objektrückgaben	6 400 000	1 500 000	7 900 000
C. Umzugsaufgaben	2 100 000		2 100 000
D. Erstmalige Betriebsaufnahme PJZ		10 100 000	10 100 000
Reserven	500 000	200 000	700 000
<b>Total</b>	<b>9 000 000</b>	<b>11 800 000</b>	<b>20 800 000</b>

Gemäss Weisung zum PJZG (Vorlage 3941) zählen die Rückbaukosten an den alten Standorten zu den gebundenen Ausgaben (Ziff. 4.5.1). Bereits in Beschluss Nr. 740/2016 hat der Regierungsrat festgehalten, dass die Vorschriften betreffend gebundene Ausgaben gemäss PJZG den Vorschriften im CRG als *lex specialis* vorgehen. Daraus folgt, dass die Kos-

<sup>42</sup> RRB Nr. 338/2019, «Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ), Stellenbedarf», S. 1 ff.

<sup>43</sup> RRB Nr. 819/2021, «Polizei- und Justizzentrum Zürich, Objektrückgaben und Betriebsstart», S. 1.

<sup>44</sup> Ebd., S. 5.

ten für Objektrückgaben sowie für Massnahmen und Einrichtungen für den erstmaligen Bezug und Betriebsstart des PJZ den gebundenen Ausgaben zuzuordnen und durch den Regierungsrat zu bewilligen sind.<sup>45</sup>

Mit diesen zusätzlichen Ausgaben wurden für das PJZ, unter Berücksichtigung des aufzuhebenden RRB Nr. 605/2017, gebundene Ausgaben von insgesamt 191,3 Mio. Franken bewilligt.<sup>46</sup>

Kredit	Total in Franken
Gebundene Ausgaben (RRB Nr. 740/2016)	122 000 000
Zusätzliche gebundene Ausgaben (RRB Nr. 337/2019)	48 500 000
Beantragte zusätzliche gebundene Ausgaben	20 800 000
<b>Total gebundene Ausgaben</b>	<b>191 300 000</b>

In der Schlussabrechnung betragen die bewilligten gebundenen Ausgaben teuerungsbereinigt 192,19 Mio. Franken und die Kosten 171,07 Mio. Franken, was einer hypothetischen Kostenunterschreitung von 21,11 Mio. Franken oder -11,0% entspricht. Die Unterschreitung der teuerungsbereinigten gebundenen Ausgaben ist für die Subkommission – bei einem Bauprojekt in dieser Grössenordnung – äusserst positiv und – es sei an dieser Stelle nochmals ausdrücklich erwähnt – einer sorgfältigen Planung und effektiven Projektsteuerung zu verdanken. Betrachtet man den Objektkredit und die gebundenen Ausgaben zusammen, ergibt sich per saldo eine Kostenunterschreitung von insgesamt 53,68 Mio. Franken oder -7,01%.

### ***3.5 Übertragung eines Teils des Areals ins Finanzvermögen***

Mit RRB Nr. 183/2019 wurden die Baufelder II und III des Grundstücks sowie die anteiligen Verkehrsflächen, die für den Bau des PJZ nicht benötigt werden, per 1. März 2019 vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen übertragen. Durch den Übertrag konnte ein Investitionsertrag von 55,0 Mio. Franken erzielt werden, der das Projekt PJZ entlastete.<sup>47</sup> Die zusätzlichen gebundenen Ausgaben von insgesamt 69,3 Mio. Franken werden damit zu 79% kompensiert.

### ***3.6 Würdigung durch die Subkommission***

Aus Sicht der Subkommission waren die Mehrkosten für die vorgenommenen und umfangreichen Anpassungen im Umfang von 48,5 Mio. Franken gemäss RRB Nr. 337/2019 erheblich – dies insbesondere auch deshalb, weil der Kantonsrat bei gebundenen Ausgaben über kein Mitspracherecht verfügt. Betont werden muss an dieser Stelle nochmals, dass

<sup>45</sup> Ebd., S. 5.

<sup>46</sup> Ebd., S. 5.

<sup>47</sup> RRB Nr. 183/2019 «Polizei- und Justizzentrum Zürich; Übertragung eines Teils des Areals ins Finanzvermögen», S. 3 f.

diese Mehrkosten die gebundenen Ausgaben für die Einrichtung des PJZ, die im RRB Nr. 740/2016 noch auf 122 Mio. Franken veranschlagt wurden (vgl. Kapitel 3.4, S. 19), um rund 40% erhöhten. Hinzu kamen noch die Mehrkosten von 20,8 Mio. Franken gemäss RRB Nr. 819/2021 für die Objektrückgaben und den Betriebsstart. Positiv zu vermerken ist an dieser Stelle, dass – wie vorstehend in Kapitel 3.5 ausgeführt – ein wesentlicher Teil der zusätzlichen gebundenen Ausgaben mit dem durch den Übertrag vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen erzielten Investitionsertrag kompensiert werden konnte. Am Objektkredit für das PJZ von knapp 568,8 Mio. Franken änderte sich durch die zusätzlich gebundenen Ausgaben hingegen nichts.

Zu reden gab in der Subkommission die Anzahl Mitarbeitender, die nötig sind, um das Gebäude zu betreiben; insbesondere was die Schaffung von 171 neuen Stellen betraf. Der Mehrbedarf wurde vor allem mit der Sicherheit für die Staatsanwälte, die heute ungenügend sei, begründet. Gesagt wurde u. a. aber auch, dass die Komplexität und neue Sicherheitsanforderungen das PJZ verteuern würden. Was das heisst, mag ein Beispiel illustrieren: Auf Rat von IT-Fachleuten hat man wegen der Datensicherheit darauf verzichtet, das PJZ mit Glasfasern zu verkabeln. Stattdessen griff man auf Kupferkabel zurück, woraus Mehrkosten von über 8 Mio. Franken resultierten.

Alles in allem aber überwogen für die Subkommission die positiven Punkte. Seit der Übernahme des PJZ-Projektteams durch Hans-Rudolf Blöchliger (Projektdelegierter des Regierungsrates) im Dezember 2012 war das Vorhaben auf Kurs. Die Subkommission erachtet es als richtig, dass er und sein Team die Planung noch einmal von Grund auf überprüften. Das Ergebnis besteht nach einem langwierigen Prozess in den vorstehend dargelegten, umfangreichen Anpassungen, die zweckmässig sind, aber nicht ohne Kostenfolgen blieben. Im Endeffekt führten sie erfreulicherweise aber genau dazu, dass die Kantonspolizei doch noch das ganze Kasernenareal freigeben konnte. Damit wurde ein altes Versprechen eingelöst (vgl. nachfolgend Kapitel 4.1).

#### **4. Einhaltung der in den Volksabstimmungen von 2003 und 2011 gemachten Versprechungen**

##### ***4.1 Freigabe von bisher genutzten Gebäuden und Flächen (insbesondere Kasernenareal)***

Die Freigabe von bisher genutzten Gebäuden und Flächen war ein zentrales Versprechen des Regierungsrates. Das zeigte sich auch in seinem Beleuchtenden Bericht zur Volksabstimmung von 2003, in dem er sich wie folgt dazu äusserte:

*Das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ) bringt einen doppelten Gewinn: Das Kasernenareal im Herzen der Stadt Zürich wird nicht mehr durch Polizei und Justiz beansprucht. Eine jahrzehntelange Patt-Situation wird gelöst: Die Bevölkerung kann das einmalige Areal künftig im eigenen Interesse beziehungsweise zu Gunsten des Wirtschaftsstandortes Zürich nutzen. Gleichzeitig werden bessere Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Verbrechensbekämpfung geschaffen: Es werden rund 30 heutige Standorte in der Stadt Zürich von Kantonspolizei und Strafverfolgungsbehörden an einem Ort konzentriert. Dank einer ausgebauten Zusammenarbeit können so die Möglichkeiten der Kantonspolizei und der Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen die Kriminalität verbessert werden.*<sup>48</sup>

Auch in der Abstimmungsbotschaft zur zweiten PJZ-Volksabstimmung vom 4. September 2011 (Aufhebung PJZ-Gesetz) erwähnte der Regierungsrat die Freigabe des Kasernenareals und wies ausdrücklich darauf hin, dass sich diese nur bei einer Realisierung des PJZ verwirklichen liesse:

*Mit dem Verzicht auf das PJZ würde die Kantonspolizei einstweilen in der Kaserne verbleiben. Damit würde das Kasernenareal in den nächsten Jahren nicht für andere Nutzungen frei.*<sup>49</sup>

Die vollständige Freigabe des Kasernenareals bekam damit eine zentrale Bedeutung in der Argumentationslinie des Regierungsrates. So erfolgte die Zustimmung eines Teils des Kantonsrates zum Bau des PJZ ausdrücklich mit dem Hinweis, dass damit das Kasernenareal frei werde. Auch aufseiten der Stimmbevölkerung – insbesondere in der Stadt Zürich (Kreis 4) – dürfte dieses Versprechen eine wesentliche Rolle gespielt haben und führte mitunter dazu, dass die Aufhebung des PJZG mit 54,2% der Stimmen abgelehnt wurde.

Am 12. Juni 2014 kam dann die Kehrtwende: Der Regierungsrat teilte im Rahmen von Beschluss Nr. 645/2014 mit, dass der Flächenbedarf der Abteilungen und Einrichtungen, die ins neue PJZ ziehen, höher liegen würde als bisher geplant. Demnach soll die Polizeikaserne auch noch nach dem Bezug des PJZ beansprucht werden, um die Hauptnutzfläche von 58 400 Quadratmetern abzudecken. In der Folge wurden der Kantonsrat aktiv: Mit dem Thema der Freigabe des gesamten Kasernenareals befassten sich daraufhin mehrere parlamentarische Vorstösse, so das Postulat KR-Nr. 136/2014 betreffend «Ehrliche Umsetzung des PJZ-Gesetzes und Freigabe des gesamten Kasernenareals», die Interpellation

---

<sup>48</sup> Abstimmungszeitung «Wir stimmen ab» vom 30. November 2003, S. 15.

<sup>49</sup> Abstimmungszeitung «Wir stimmen ab» vom 4. September 2011, S. 15.

KR-Nr. 149/2014 betreffend «PJZ – Auszug der Polizei aus dem Kasernenareal und Haltung des Regierungsrates», die parlamentarische Initiative KR-Nr. 335/2014 betreffend «Wort halten! Realisierung des PJZ, wie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern versprochen» sowie die Interpellation KR-Nr. 336/2014 betreffend «Stand Planung PJZ».

In seinen Antworten hat der Regierungsrat jeweils darauf hingewiesen, dass das Kasernenareal mit den Anlagen der Militärkaserne, den Zeughäusern und der Kasernenwiese für andere Nutzungen freigegeben werden kann und dass das Propog zurückgebaut wird; einzig die Polizeikaserne sollte bis auf Weiteres den Führungsbereichen der Kantonspolizei weiter dienen. Anlässlich seiner Sitzung vom 27. März 2017 hat der Kantonsrat der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 335/2014 zugestimmt und die Änderung des Gesetzes für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich beschlossen. Gemäss neuem § 1 PJZG wird auf den Zeitpunkt des Bezugs des PJZ das provisorische Polizeigefängnis aufgehoben und das bisher genutzte Kasernenareal im Kreis 4 sowie dessen Gebäude (Militärkaserne, Polizeikaserne, Zeughäuser) für eine andere Nutzung vollständig freigegeben. Gegen diese Gesetzesänderung wurde kein Referendum ergriffen. Damit erhielt der Regierungsrat den gesetzlichen Auftrag, alle Räumlichkeiten auf dem Kasernenareal freizugeben und für die betroffenen Organisationseinheiten eine geeignete Lösung zu finden. Mit der Umsetzung des Nutzungs- und Raumkonzepts (vgl. Kapitel 3.4.4, S. 22) haben sich schliesslich die bisher ausgelagerten Kommandobereiche der Kantonspolizei wie auch die Oberstaatsanwaltschaft neu ebenfalls ins PJZ integrieren lassen. Damit wurden die von diesen Bereichen bisher beanspruchten Liegenschaften frei (insbesondere auf dem Kasernenareal) und können einer anderen Nutzung zugeführt werden bzw. es mussten für diese Bereiche keine alternativen Objekte erstellt oder angemietet werden.

Mit dem Umzug ins PJZ wurden 23 Objekte (vgl. Kapitel 2.3.3, S. 15) zurückgegeben, wobei für zwei Mietobjekte eine kantonale Weiternutzung vereinbart wurde (Reitergasse 1 und Gartenhofstrasse 17, vgl. RRB Nr. 819/2021). Von den 21 frei werdenden Liegenschaften befinden sich neun Objekte in kantonalem Eigentum und zwölf Objekte im Eigentum von Privaten; keines davon ist im Eigentum der Stadt Zürich.<sup>50</sup>

Am Dienstag, 12. Juli 2022, begannen auf der Kasernenwiese die Rückbauarbeiten des Sicherheitszauns, der das Propog umgibt. Der Rückbau des Propog ist ab dem ersten Quartal 2023 erfolgt. Seither ist die Kasernenwiese wieder vollständig frei zugänglich. Zudem hat der Regie-

---

<sup>50</sup> RRB Nr. 1186/2021, Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage von Nicola Yuste betreffend «Frei werdende Liegenschaften durch Umzug in das PJZ», S. 2.

rungsrat entschieden, die Räumlichkeiten der Polizeikaserne so lange in Gebrauchsleihe der Stadt zu überlassen, bis das konkrete Bauprojekt abgeschlossen ist.<sup>51</sup>

#### **4.2 Schaffung von Synergien durch die räumliche Zusammenlegung von Kantonspolizei und Justiz im PJZ**

Die Schaffung von Synergien durch die räumliche Zusammenlegung von Kantonspolizei und Justiz im PJZ war ein weiteres, zentrales Argument des Regierungsrates. In seinem Beleuchtenden Bericht zur Volksabstimmung von 2003 sprach er aber nicht wortwörtlich von Synergien, sondern von einer «ausgebauten Zusammenarbeit»:

*Dank einer ausgebauten Zusammenarbeit können so die Möglichkeiten der Kantonspolizei und der Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen die Kriminalität verbessert werden. Die heutige dezentrale Organisation beeinträchtigt nicht nur die wirkungsvolle Verbrechensbekämpfung, sondern verursacht auch unnötige Kosten.*<sup>52</sup>

In der Abstimmungsbotschaft zur zweiten PJZ-Volksabstimmung vom 4. September 2011 (Aufhebung PJZ-Gesetz) wurde der Regierungsrat dann konkreter und erwähnte den Begriff «erhebliche (räumliche) Synergien» gleich zweimal:

*Durch die Zusammenführung der heute auf über 30 Standorte verteilten Kantonspolizei mit dem Polizeigefängnis sowie von Teilen der Strafverfolgungsbehörden mit dem Gefängnis Zürich II können erhebliche Synergien genutzt werden. Zahlreiche tägliche Gefangenentransporte fallen weg und die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden einerseits und zwischen den verschiedenen Staatsanwaltschaften andererseits wird – unter der Gewährleistung angezeigter zeitgemässer Sicherheitsstandards – massgeblich erleichtert. Zudem entstehen erhebliche räumliche Synergien: Die Einrichtungen für Einvernahmen von beschuldigten Personen, Auskunftspersonen, Zeugen oder Sachverständigen, die Schulungs- und Verpflegungsräumlichkeiten, die Besprechungs- und Konferenzräume, verschiedene Räume zur Unterbringung von Archiven und für die Aufbewahrung von beschlagnahmten Gegenständen, die Parkierungsmöglichkeiten sowie die Gebäude-Infrastruktur stehen allen Nutzern zur Verfügung. Die vorgesehene Verpflegungsanlage für das Personal bietet die Möglichkeit, auch die Gefängnis-küche zu integrieren. Schliesslich kann ein Standort geschaffen werden für die inzwischen fusionierten Einheiten der Stadt- und der Kantons-*

---

<sup>51</sup> Gemeinsame Medienmitteilung des Regierungsrates mit der Stadt Zürich vom 11. Juli 2022 «Kasernenwiese in Zürich grösstenteils wieder frei zugänglich»: [zh.ch/de/newsuebersicht/medienmitteilungen/2022/07/kasernenwiese-in-zuerich-groesstenteils-wieder-frei-zugaenglich.html](https://www.zh.ch/de/newsuebersicht/medienmitteilungen/2022/07/kasernenwiese-in-zuerich-groesstenteils-wieder-frei-zugaenglich.html)

<sup>52</sup> Abstimmungszeitung «Wir stimmen ab» vom 30. November 2003, S. 15.

*polizei: das Forensische Institut Zürich (Kriminaltechnik) sowie die Polizeischule Zürich. Mit dem PJZ wird ein Kompetenzzentrum gegen die Kriminalität und damit für die Sicherheit erstellt.*<sup>53</sup>

Für die Subkommission liegt es auf der Hand, dass Synergien entstehen, wenn Polizei und Justiz räumlich unter einem Dach arbeiten. Schwierig wird es sein, diesen Effekt genau auszuweisen. Dies zeigt sich am Beispiel der Gefangenentransporte: So dürfte es offensichtlich sein, dass davon viele wegfallen, wenn Staatsanwälte im selben Gebäude arbeiten wo Häftlinge festgehalten werden. Wie viele es effektiv sein werden, wird sich mit der Zeit zeigen. Die Frage, weshalb dieser Neubau, mit dem verstreute Arbeitsplätze an einem Ort zusammengezogen werden, die Schaffung von 171 zusätzlichen Stellen verursacht, steht nach wie vor im Raum (vgl. Kapitel 3.4.4, S. 22, und 3.6, S. 26). Was die Thematisierung solcher Fragen betrifft, verweist die Subkommission aber an dieser Stelle auf die von FIKO, GPK und JUKO gemeinsam eingesetzte Subkommission PJZ-Betrieb. Sie hat ihre Tätigkeit am 30. Juni 2022 aufgenommen und am 20. Juni 2024 abgeschlossen.

## **5. Schlussfolgerungen und Ausblick**

Mit dem PJZ hat der Kanton Zürich ein modernes und zeitgemäßes Kompetenzzentrum für die Bekämpfung der Kriminalität erhalten. Das Gebäude erfüllt heutige und künftige Anforderungen von Polizei, Strafverfolgung und Justizvollzug und bietet auch die Möglichkeit einer Erweiterung.

Ausgesprochen positiv zu werten ist aus Sicht der Subkommission, dass die Gesamtkreditsumme am Schluss unterschritten wurde.

Ebenfalls erfreulich ist der Tatsache, dass nach einem längeren Hin und Her zwischen Kantonsrat und Regierungsrat das Kasernenareal doch noch freigespielt werden konnte. Wesentlich dazu beigetragen hat sicherlich auch der politische Druck aus dem Kantonsrat. Die damit einhergehende, äusserst komplexe Umsetzung des Nutzungs- und Raumkonzepts führte innerhalb des Gebäudes zu einem erweiterten sowie optimierten Raumangebot. Dadurch konnte Raum für deutlich mehr Arbeitsplätze gewonnen werden.

Der Zeitplan konnte trotz Lieferengpässen aufgrund der Coronapandemie eingehalten werden. Gleichwohl war es für die Bauherrschaft schwierig, die Auflagen des Bundesamtes für Gesundheit umzusetzen. Zudem entstanden wegen der geschlossenen Grenzen und der Rohstoffknappheit Materiallieferschwierigkeiten. Des Weiteren fiel wegen Corona mehr Personal krankheitshalber aus als sonst.

---

<sup>53</sup> Abstimmungszeitung «Wir stimmen ab» vom 4. September 2011, S. 14.

Zum Schluss lässt sich festhalten, dass das bisher grösste Bauvorhaben des Kantons nach langen politischen Irrungen und Wirrungen erst mit dem Neustart sowie der Übernahme der Leitung des PJZ-Projektteams durch Hans-Rudolf Blöchlinger Ende 2012 langsam aber stetig Gestalt annahm. Seine Erfahrungen als Bauherr und Projektmanager waren ein Glücksfall für das Projekt. Für die Subkommission zeigt sich damit exemplarisch, wie wichtig eine professionelle Projektorganisation mit Fach- und Führungskompetenz an der Spitze für das Gelingen eines grossen und komplexen Bauprojekts ist. In solchen Fällen stösst der Kanton mit seiner Verwaltung an seine Grenzen. Der Regierungsrat sollte diesen Umstand bei derartigen Bauprojekten in seine Überlegungen einfließen lassen, damit Vorkommnisse wie beispielweise bei der Erweiterung des MZU zukünftig ausbleiben.

Nach rund zwölfjähriger Tätigkeit beendet die Subkommission ihre Tätigkeit mit dem vorliegenden Bericht.

FIKO und GPK bedanken sich an dieser Stelle für die geleistete Arbeit. Die beiden Aufsichtskommissionen schliessen sich den in diesem Bericht enthaltenen Feststellungen, Würdigungen und Schlussfolgerungen an und beantragen dem Kantonsrat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.