

Antrag der Finanzkommission* vom 27. Februar 2025

Antrag der Geschäftsprüfungskommission**
vom 28. November 2024

Antrag der Justizkommission*** vom 26. November 2024

KR-Nr. 14/2025

Beschluss des Kantonsrates über die Kenntnisnahme des Berichts der Subkommission PJZ-Betrieb

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge der Finanzkommission vom 27. Februar 2025, der Geschäftsprüfungskommission vom 28. November 2024 und der Justizkommission vom 26. November 2024,

beschliesst:

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

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Karl Heinz Meyer, Nee-rach (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Alexia Bischof, Wädenswil; Marc Bochsler, Wettswil a. A.; Martin Huber, Neftenbach; Tobias Langenegger, Zürich; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Philipp Müller, Dietikon; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Daniela Sun-Güller, Zürich; 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 Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani, Wädenswil (Präsident); Sandra Bienek, Zürich; Urs Dietschi, Lindau; Tamara Fakhreddine, Bonstetten; Priska Hänni-Mathis, Regensdorf; Priska Lötscher, Winterthur; Marion Matter, Meilen; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Alexander Seiler, Bachenbülach; Nicola Siegrist, Zürich; Sekretärin: Nathalie Malinowski.

**** Die Subkommission bestand zuletzt aus folgenden Mitgliedern: Farid Zeroual, Adliswil (Präsident); Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; Davide Loss, Thalwil; Tamara Fakhreddine, Bonstetten; Gabi Petri, Zürich; Sekretär: Michael Weber.

Zürich, 27. Februar 2025

Im Namen der Finanzkommission

Der Präsident:

Karl Heinz Meyer

Der Sekretär:

Michael Weber

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Der Sekretär:

Christian Hirschi

Im Namen der Justizkommission

Der Präsident:

Tobias Mani

Die Sekretärin:

Nathalie Malinowski

Das Wichtigste in Kürze

Die Subkommission konnte feststellen, dass die Inbetriebnahme des Polizei- und Justizzentrums Zürich (PJZ) im Allgemeinen erfolgreich verlief, d. h. mit insgesamt stabilen Abläufen und keinen betriebskritischen Mängeln. So erfolgten die Umzüge planmässig und die Objektrückgaben sind termingerecht durchgeführt worden. Im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) wurden laufend Optimierungen vorgenommen. Im Rahmen ihrer Abklärungen nahm die Subkommission wahr, dass neu erkannte, veränderte und von verschiedenen Seiten geforderte Anpassungen von Anforderungen/Bedürfnissen (z. B. in Bezug auf die ungenügende Flexibilität in der Verfügbarkeit der Sicherheitsdienstleistenden und die Notfalltaster in den Einvernahmeräumen) vorgenommen wurden und werden. Die Vertretungen aus den verschiedenen Nutzerorganisationen gaben zum Teil sehr unterschiedliche Rückmeldungen über den Grad ihrer Zufriedenheit mit dem Gebäude. Verschiedentlich Kritik geäussert wurde dabei insbesondere an der restriktiven und wenig differenzierenden Sicherheitskontrolle beim Eintritt ins PJZ.

Schwieriger gestaltete sich die Inbetriebnahme des Gefängnisses Zürich West (GZW). Die Analyse des ursprünglichen Betriebskonzepts zeigte grundlegende Mängel in der Ressourcenplanung, insbesondere im Hinblick auf den 24-Stunden-Betrieb. Die Subkommission kritisiert, dass das unzutreffende Betriebskonzept, das im Jahr 2015 von einem externen Beratungsunternehmen erstellt wurde, aus politischen Gründen über Jahre nicht infrage gestellt worden ist. Im Weiteren wurde der Entscheid, dieses freizugeben, von der damals bestehenden Linienorganisation und nicht von einem für das Projekt zuständigen Entscheidungsgremium getroffen. Wenn Entscheidungen aufgrund politischer Erwägungen auf veralteten Konzepten basieren, haben die zuständigen Stellen nach Dafürhalten der Subkommission nicht nur in Bezug auf die Aktualität der Informationen versagt, sondern auch gegen Prinzipien der objektiven und evidenzbasierten Entscheidungsfindung verstossen. Eine solche politische Einflussnahme kann zu einer Vernachlässigung fundierter Erkenntnisse führen, was die Integrität des Entscheidungsprozesses beeinträchtigt. Auf eine externe Validierung des Betriebskonzepts GZW und der Mengengerüste für die Stellenplanung wurde im weiteren Projektverlauf durch das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) verzichtet. Die Subkommission ist der Auffassung, dass eine unabhängige Kontrolle zur Qualitätssicherung und klare Standards dazu beigetragen hätten, Abweichungen frühzeitig zu erkennen und ein allfälliges Fehlverhalten zu verhindern. Die Annahmen in der neuen Studie der pom+Consulting AG aus dem Jahr 2023 zur Neuberechnung des

Stellenbedarfs werden von der Subkommission als plausibel erachtet, und eine zukünftige Prüfung der Prozesse im GZW durch eine externe Person wird vom Direktor Untersuchungsgefängnisse Zürich in Aussicht gestellt. Die neu entwickelte «Sicherheits-App», die im GZW auf mobilen Geräten zur Anwendung kommt, ist für eine effiziente Betriebsführung von zentraler Bedeutung.

Ganz generell lässt sich festhalten, dass die ungenügende Dokumentation von Entscheiden und Prozessen den Nachvollzug der Vorgänge für die Subkommission erschwert haben. Gerade aus Perspektive der Oberaufsicht ist die Dokumentation des Verwaltungshandelns wichtig für die Herstellung von Transparenz und Rechenschaft. Erforderlich ist ein ausgewogener, qualitätssichernder Ansatz mit klaren Richtlinien und effizienten Arbeitsabläufen, um einer übermässigen Bürokratie vorzubeugen.

Abschliessend möchte die Subkommission ausdrücklich darauf hinweisen, dass Investitionen mehr sind als nur eine einmalige Ausgabe. Sie generieren oft eine Vielzahl von Folge- und Betriebskosten, die über die gesamte Nutzungsdauer anfallen. Der Kanton sollte seine Investitionsentscheidungen deshalb sorgfältig prüfen und alle Kostenfaktoren berücksichtigen. Eine regelmässige Validierung der einem Investitionsvorhaben zugrunde liegenden Folge- und Betriebskosten ist in dieser Hinsicht unabdingbar.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Auftrag und Vorgehen der Subkommission	6
1.3 Aufbau des vorliegenden Berichts	7
2. Nutzerorganisationen	7
3. Projektänderungen und Betriebsorganisation	8
3.1 Abteilung «Betrieb PJZ» (BPJZ)	8
3.2 Gesamtbetriebskonzept (GBK)	9
3.3 Statusbericht Aufwand Gesamtbetrieb (SAG)	9
3.4 Zusatzaufwand für den Betrieb des PJZ im Budget 2022	10
4. Inbetriebnahme PJZ im Allgemeinen	10
4.1 Betriebsvorbereitung	10
4.2 Betriebsaufnahme	11
4.3 Fazit der Subkommission	13
5. Inbetriebnahme GZW im Besonderen	13
5.1 Ausgangslage	13
5.2 Neuberechnung des Stellenbedarfs	15
5.3 Abklärungen und Feststellungen der Subkommissionen	16
5.4 Einschätzung der Subkommissionen	19
6. Politische Würdigung	20

I. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit dem Bau des PJZ ist auf dem ehemaligen Areal des Güterbahnhofs in Zürich Aussersihl-Hard ein hochmodernes Kompetenzzentrum für die Bekämpfung der Kriminalität entstanden. Am 17. Januar 2022 hat die Kantonspolizei Zürich (Kapo) als Betreiberin und Hauptnutzerin das Gebäude übernommen. Der Bezug durch die Nutzerorganisationen erfolgte etappenweise. So ging im April 2022 das GZW in Betrieb. Seit dann ist der Bereich der vorläufigen Festnahme des GZW mit Platz für 124 Inhaftierte in Betrieb. Im Oktober 2023 kam der Bereich Untersuchungshaft mit 117 Haftplätzen hinzu. Offiziell eingeweiht und eröffnet wurde das PJZ am 28. Oktober 2022.

Die Finanzkommission (FIKO), die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und die Justizkommission (JUKO) haben die Inbetriebnahme des Gebäudes mit einer gemeinsamen Subkommission eng begleitet. Mit dem vorliegenden Bericht schliesst diese ihre Arbeiten ab.

1.2 Auftrag und Vorgehen der Subkommission

Das PJZ ist nicht nur das grösste, sondern auch das komplexeste kantonale Gebäude der öffentlichen Hand. Auf einer Grundstücksfläche von fast fünf Fussballfeldern und verteilt über zehn Geschosse bildet es einen Arbeitsort für mehr als 2000 Personen. Innerhalb seiner Mauern befindet sich darüber hinaus das GZW mit 241 Haftplätzen. Diese eindrücklichen Dimensionen, die Zusammenarbeit unter den ansässigen Nutzerorganisationen sowie die hohen Sicherheitsanforderungen bedingen eine ausgeklügelte Logistik und angepasste Arbeitsprozesse. Zahlreiche Personen der Betriebsorganisation PJZ, der einzelnen Nutzerorganisationen und damit auch innerhalb der Staatsanwaltschaft haben einen gewaltigen Effort geleistet, um den Umzug in das PJZ zu planen, die neuen Arbeitsabläufe zu implementieren und die Neuerungen bei den Mitarbeitenden zu verankern.

Die Subkommission hat sich zum Ziel gesetzt, die Phase der etappenweisen Inbetriebnahme des PJZ zu begleiten und sich von den federführenden Verwaltungsstellen regelmässig über den Stand informieren zu lassen. Dadurch hatte die Subkommission jederzeit die Möglichkeit, die verantwortlichen Stellen bei Bedarf auf kritische Punkte hinzuweisen. Ihre Arbeit nahm die Subkommission am 30. Juni 2022 auf. Insgesamt hielt sie 11 Sitzungen ab. Im Anschluss an die Subkommissionssitzungen berichteten ihre Mitglieder jeweils in der FIKO, GPK und JUKO.

1.3 Aufbau des vorliegenden Berichts

Im nachfolgenden Kapitel 2 werden zunächst die Nutzerorganisationen des PJZ beschrieben. Anschliessend werden in den Kapiteln 3 bis 5 die Themenbereiche näher geschildert, mit denen sich die Subkommission vertiefter befasst hat: Projektänderungen und Betriebsorganisation, Inbetriebnahme PJZ im Allgemeinen und Inbetriebnahme GZW im Besonderen. Zum Schluss nimmt die Subkommission in Kapitel 6 ihre politische Würdigung vor.

2. Nutzerorganisationen

Die Strafverfolgung im Kanton Zürich funktioniert zu einem grossen Teil dank der engen Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen beteiligten Akteuren bzw. ihren Mitarbeitenden. Sie arbeiten wie ein Räderwerk zusammen und sorgen gemeinsam für die Sicherheit im Kanton Zürich. Mit der örtlichen Zusammenlegung eines Teils der Ermittlungs-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden im PJZ soll deren Zusammenarbeit weiter vereinfacht werden und letztlich zur Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung beitragen. Im Detail sind die folgenden Nutzerorganisationen am neuen Standort vereint:

Kantonspolizei Zürich (Kapo): Die verschiedenen Abteilungen (Kommandobereiche, Kriminalpolizei, Sicherheitspolizei) der Kapo arbeiten im PJZ gemeinsam unter einem Dach. Die Kapo verantwortet zudem den Betrieb des PJZ.

Staatsanwaltschaft Kanton Zürich: Im PJZ untergebracht sind die Oberstaatsanwaltschaft, die drei auf bestimmte Deliktsarten spezialisierten Kantonalen Staatsanwaltschaften sowie ein Pikettdienst für polizeilich zugeführte Personen.

Gefängnis Zürich West (GZW): Das GZW ersetzt einerseits das ehemalige provisorische Polizeigefängnis (Propog), in dem Personen, die vorläufig festgenommen worden sind (124 Plätze), inhaftiert werden. Andererseits beinhaltet das GZW 117 neu geschaffene Plätze für die Untersuchungshaft.

Forensisches Institut Zürich (FOR): Das FOR stellt Spuren an Tatorten sicher, rekonstruiert Unfallhergänge und bietet weitere kriminalwissenschaftliche und unfalltechnische Dienstleistungen an. Im 5. Stock des PJZ entstand dafür ein neuer, moderner Laborbereich.

Zürcher Polizeischule (ZHPS): An der ZHPS absolvieren Aspirantinnen und Aspiranten verschiedener Polizeikorps ihre Ausbildung. Im PJZ gibt es dafür Unterrichtsräume, eine Turnhalle, Trainingsräume und einen Schiesskeller.

Digital Solutions (DigiSol): Die DigiSol ist die Informatikabteilung der Direktion der Justiz und des Innern (JI). Zusammen mit den Betriebsorganisationen der anderen Direktionen bezogen die Mitarbeitenden der DigiSol das PJZ Anfang 2022.

Zwangsmassnahmengericht (ZMG): Besteht ein dringender Tatverdacht auf ein Verbrechen, ordnet das ZMG Untersuchungshaft an. Das ZMG führt die Gerichtsverhandlungen direkt im PJZ durch, so fallen aufwendige Gefangenentransporte weg.

3. Projektänderungen und Betriebsorganisation

Während der Projektentwicklung und Realisierung des PJZ-Projekts wurden gemäss Auskunft des Hochbauamtes (HBA) insgesamt ca. 350 Projektänderungen aufgenommen und registriert. Projektänderungen definieren sich generell über eine Veränderung einer bereits bestimmten und in Auftrag gegebenen Anordnung oder Bestellung. Sie haben zum Teil umfassende Planungs- und/oder bauliche Anpassungen zur Folge oder sind einfache Korrekturen und Änderungen am Gesamtobjekt. Die meisten Projektänderungen können nicht einer einzelnen Gruppe zugeordnet werden, da in der Regel mehrere Bereiche betroffen sind.

Wichtig erscheint der Subkommission in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass sich sämtliche Nutzerorganisationen in diesem Prozess einbringen konnten. Die daraus resultierenden Entscheide und ihre Umsetzung konnten von der Subkommission nicht überprüft werden.

3.1 Abteilung «Betrieb PJZ» (BPJZ)

Am 17. Januar 2022 übernahm die Betreiberorganisation das PJZ und war ab dann für alle Gebäudeprozesse verantwortlich. Die hierfür bei der Kapo gebildete Abteilung «Betrieb PJZ» (BPJZ) arbeitete seit 2017 auf diesen Zeitpunkt hin. Aus Betreibersicht liess sich das Vorhaben in drei Phasen unterteilen:¹

1. Projektphase (Konzeption, Vorbereitung und Abstimmung mit dem Bau)
2. Inbetriebnahmephase (Start Gebäudeprozesse, Finalisierung Möblierung, Einzug Nutzer, allgemeine Stabilisierung Betrieb)
3. Regelbetriebsphase

In Bezug auf die mit der Gebäudeübernahme anfallenden Arbeiten wurden vier sogenannte Dienste (Fachbereiche) etabliert, für die jeweils ein Dienstchef mit seinen Mitarbeitenden verantwortlich war. Dabei handelte es sich um die Bereiche «Facility Management», «Flächen- und Ablaufmanagement», «Sicherheit/Personenmanagement» sowie «Pro-

¹ PJZnews Nr. 7 vom Juli 2021, S. 2.

gramm ICT». Diese Dienste wurden stetig aufgebaut, sodass das notwendige Wissen und ganz allgemein die Kompetenzen beim Betriebsstart vorhanden waren.

Eine wichtige Rolle kommt in diesem Zusammenhang nachgelagert auch der Betriebskommission zu. In ihr sind alle Nutzer des Gebäudes vertreten. Ebenfalls Teil der Betriebskommission ist das Immobilienamt (IMA). Es ist für Aufgaben im Rahmen des Portfolio- und Facility Managements zuständig und führt das strategische Immobilienmanagement. Mit den im PJZ bereitgestellten Räumen nimmt das IMA ein zusätzliches Gebäude im Mietermodell in Betrieb. Neben der Aufnahme von veränderten und neuen Anforderungen im PJZ beauftragt die Betriebskommission auch den Chef Betrieb PJZ mit dem Gesamtbetrieb des Gebäudes, wobei dieser für die Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Haupt- und Nebenbetreiber zuständig ist. Der Hauptbetreiber Kapo ist dafür verantwortlich, die übergreifenden Leistungen zu beauftragen bzw. mit der eigenen Betriebsorganisation zu erbringen. Hingegen obliegt der Gebäudebetrieb innerhalb des Gefängnisteils (GZW) dem Nebenbetreiber Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe).²

3.2 Gesamtbetriebskonzept (GBK)

Als Grundlage für die Leistungsdefinition diene das Gesamtbetriebskonzept (GBK). Dieses beschreibt neben der Betriebsorganisation alle Leistungen / Prozesse / Service Levels, die für den Gebäudebetrieb PJZ relevant sind. Das GBK wurde jährlich aktualisiert und von der Projektaufsicht zur Kenntnis genommen. Ende 2022 wurde es zum letzten Mal innerhalb des Projekts aktualisiert und dem Betrieb übergeben. Für die Leistungsdefinition wurde wie folgt vorgegangen:³

1. Definition Rollen Betrieb PJZ und deren Auftragsbeziehungen
2. Definition und Zuteilung der Leistungen/Prozesse auf:
 - Organisationseinheiten
 - Teilprojekte
3. Definition Verantwortlichkeiten (Rollen gemäss Mietermodell) und Leistungsbeschreibungen

3.3 Statusbericht Aufwand Gesamtbetrieb (SAG)

Im Statusbericht Aufwand Gesamtbetrieb (SAG) wurden die Gesamtbetriebskosten aufgrund der Leistungsdefinitionen im GBK und mithilfe von Benchmarks berechnet. Die Verteilung der Gesamtbetriebskosten je Nutzer erfolgte dabei gemäss einem Verteilschlüssel (Nutzungskosten und Sonderleistungen). Aus dem SAG leitete sich auch der in

² Handout aus der zweiten Subkommissionsitzung vom 29. September 2022, S. 22.

³ Ebd., S. 16 ff.

RRB Nr. 338/2019 abgebildete Stellenbedarf für den Gesamtbetrieb ab. Der SAG wurde jährlich überarbeitet und den Direktionen für die Budget-/KEF-Planung zur Verfügung gestellt.⁴

3.4 Zusatzaufwand für den Betrieb des PJZ im Budget 2022

In der Leistungsgruppe Nr. 4950, Sammelpositionen, wurde für den Betrieb des PJZ – zusätzlich zu den beantragten dezentralen Budgets – als Reserve ein Zusatzaufwand von 18,7 Mio. Franken eingestellt, was in den Budgetberatungen der FIKO Fragen aufgeworfen hatte. Insbesondere stand die Befürchtung im Raum, dass doppelt budgetiert würde. Die entsprechenden Abklärungen zeigten dann aber, dass dies nicht der Fall war. Im Geschäftsbericht 2022 konnte die FIKO zur Kenntnis nehmen, dass der Zusatzaufwand dezentral durch andere Leistungsgruppen kompensiert worden war, wodurch die Leistungsgruppe Nr. 4950 keine Belastung erfuhr. Für das Budget 2023 wurden allfällige Zusatzaufwände nur noch dezentral in den zuständigen Direktionen budgetiert.

4. Inbetriebnahme PJZ im Allgemeinen

4.1 Betriebsvorbereitung

Damit der Betrieb zeitgerecht starten konnte, nahmen die in Kapitel 3.1 erwähnten Dienste umfangreiche Vorbereitungsarbeiten wahr.⁵

So wurde bspw. die Heizung für das Gebäude bereits im April 2021 in Betrieb genommen; bis zum Betriebsstart mussten aber auch noch zahlreiche Lüftungsanlagen, Wasseranschlüsse und vieles mehr fertiggestellt und getestet werden (inkl. Instruktion des Betriebspersonals). Im Weiteren war der Abschluss von Service- und Wartungsverträgen für rund 3500 technische Anlagen im Gebäude notwendig.

Solche Vorbereitungsarbeiten gab es auch in anderen Bereichen: Aufgrund der Grösse des Gebäudes und der zu reinigenden Wischfläche von 75 000 Quadratmetern (ca. 11 Fussballfelder) sowie der Umstellung des Reinigungssystems auf ein noch ökologischeres Verfahren mussten die Raumpflegerinnen und Raumpfleger geschult und mit den Gegebenheiten vertraut gemacht werden. Innerhalb des Gebäudes kommt zur Unterstützung ein neues System zum Einsatz, das messen kann, welche Räume wie oft frequentiert werden. Dies erlaubt es, die Reinigung bedarfsgerecht zu gestalten.

Weil das PJZ als zentraler Standort von Behörden der Strafverfolgung, des Strafvollzugs und der Gerichte ein potenzielles Ziel für Lauschangriffe, Sabotageakte und Ähnliches darstellt, fand vor dem Bezugsstart

⁴ Ebd., S. 22.

⁵ PJZnews Nr. 7 vom Juli 2021, S. 2 f.

eine Kontrolle von sensitiven Räumen durch ein spezialisiertes Unternehmen statt. Mit der gezielten Kontrolle von ausgewählten gefährdeten Räumen konnte vorsorglich sichergestellt werden, dass keine unerwünschten Installationen eingebaut wurden. Hinweise auf unerwünschte Installationen blieben erfreulicherweise aus. Damit hatten alle Verantwortlichen die Gewissheit, dass die während der Bauzeit getroffenen Massnahmen zielführend waren und im Gebäude mit höchster Wahrscheinlichkeit keine unerlaubten technischen Installationen angebracht wurden.

Die Vorbereitung und Logistik des Umzugs für alle ins Gebäude einziehenden Partner stellte eine weitere Herausforderung dar. Zudem musste jeder Arbeitsplatz im Gebäude mit dem richtigen Mobiliar ausgestattet, der ganze Umzug akribisch geplant, durchgeführt und die Anlieferungslogistik im PJZ durchstrukturiert werden. Während des Umzugs wurde immer ein bestimmter Bereich vormöbliert, sodass eine Organisationseinheit an einem einzigen Tag umziehen und am Folgetag wieder operativ am neuen Standort funktionieren konnte. Das noch brauchbare zurückgelassene Mobiliar wurde alsdann aufbereitet und für die Vormöblierung eines nächsten Bereichs verwendet. Schliesslich wurden so bis zum Juni 2022 rund 2030 Arbeitsplätze ins PJZ verlagert. Neben diesem Aspekt galt es aber auch, die bestehenden Objekte abgestimmt und zeitgerecht entweder dem Kanton oder der Vermieterschaft ordnungsgemäss zurückzugeben.

Eine grosse Herausforderung im Rahmen des Fachbereichs «Sicherheit/Personenmanagement» war auch die Regelung der Besucherströme im Gebäude. Hierzu wurden neben diversen Gebäudezonen auch verschiedene Besucherkategorien sowie das Zutrittsmedium für die Nutzenenden festgelegt.

Heute besteht ein Gebäude nicht nur aus sehr viel Technik, sondern auch aus unzähligen IT-Komponenten, -Systemen und -Applikationen. So war die Komplexität der zahlreichen und unterschiedlichen Nutzerorganisationen des PJZ aufeinander abzustimmen. Alle Systeme mussten vorgängig getestet sowie angepasst werden und schliesslich betriebsbereit zur Verfügung stehen.

4.2 Betriebsaufnahme

Die Subkommission liess sich Ende September 2022, also rund neun Monate nach dem Gebäudebezug, erstmals über den Stand der Betriebsaufnahme informieren. Insgesamt konnte sie von etablierten, funktionierenden und stabilen Abläufen und Nutzerprozessen Kenntnis nehmen, was bei der Grösse und Komplexität des Gebäudes nicht selbstverständlich ist. So liefen die Umzüge planmässig und ohne nennenswerte Betriebsunterbrüche bei den Nutzerorganisationen. Auch die Objektrückgaben fanden gemäss Terminplan statt. Einen Terminverzug gab es ledig-

lich bei der Einsatzzentrale (EZZ) der Kapo. Als Grund wurde der Subkommission die verzögerte Bereitstellung des Sprachsystems infolge kumulierter Verzögerungen bei anderen Infrastrukturprojekten (wechselseitige Projektabhängigkeiten) angegeben. In der Folge setzte man eine Taskforce ein und erstellte eine neue, mit den Lieferanten abgestimmte Detailplanung. In der Nacht vom 29./30. November 2022 nahm dann auch die EZZ ihren Betrieb reibungslos auf.

Als äusserst erfreulich erachtete die Subkommission den Umstand, dass mit dem Umzug der Kapo ins PJZ ein Grossteil der Kasernenwiese ab Juli 2022 für die Öffentlichkeit wieder frei zugänglich wurde. Sobald der im April 2023 begonnene Rückbau des Propog abgeschlossen ist, wird das Kasernenareal vollständig zugänglich sein.

Im Bereich ICT erfolgte die Implementation ebenfalls gemäss den Bestellungen/Teilprojektaufträgen. Aufgrund der Erfahrungen aus den ersten Betriebsmonaten wurden mit Unterstützung des Fachbereichs «Programm ICT» zudem laufend Optimierungen vorgenommen.

Im ganzen Gebäude wurden 14 640 Mängel aufgenommen, wovon 60% den Bereich Gebäude/Architektur/Fassade und 40% den Bereich Gebäudetechnik betrafen. Ein Grossteil der Mängel konnte bis Mitte Juli 2022 behoben werden, sodass Mitte Februar 2023 nur noch 89 offene Mängel – mehrheitlich bei der Gebäudetechnik – bestanden. Zu keinem Zeitpunkt gab es betriebskritische Mängel, die zu Einschränkungen führten.

Im Zuge der Betriebsaufnahme kristallisierten sich auch neu erkannte, veränderte und von verschiedenen Seiten geforderte Anpassungen von Anforderungen/Bedürfnissen heraus. Zu reden gaben in der Subkommission insbesondere die zu strengen Sicherheitskontrollen⁶ für Anwältinnen und Anwälte, die teilweise zu weit von den fallführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten entfernten Notfalltaster in den Einvernahmerräumen sowie die angeblich zu geringe Anzahl an Scannern/Druckern.

Die Nutzerorganisationen präsentierten gegenüber der Subkommission ein differenziertes Bild der Zufriedenheit mit dem Gebäude und der Infrastruktur, wobei sowohl positive als auch negative Aspekte betont wurden.

⁶ Die Sicherheitskontrollen führten zu einer Anfrage aus dem Kantonsrat (KR-Nr. 355/2024). Im Rahmen seiner Beantwortung legte der Regierungsrat dar, weshalb das Sicherheitsdispositiv in der aktuellen Form Gültigkeit hat. Gegen die Sicherheitskontrollen gingen drei Rekurse ein, wovon ein Verfahren rechtskräftig (Abweisung) erledigt wurde. Eine Beschwerde von Rechtsanwalt Dr. Stephan Bernard wurde vom Verwaltungsgericht mit Urteil vom 19. Dezember 2024 abgewiesen (VB.2024.00337). In seinem Urteil hält das Gericht fest, das öffentliche Interesse sei höher zu gewichten als das individuelle Interesse der Anwältinnen und Anwälte, sich nicht bei jedem Eintritt in das PJZ einer Sicherheitskontrolle unterziehen zu müssen. Der Eingriff in die Grundrechte des Juristen sei deshalb zumutbar und insgesamt verhältnismässig.

4.3 Fazit der Subkommission

Die Subkommission stellt fest, dass die Betriebsvorbereitung als auch die Betriebsaufnahme ohne nennenswerte Probleme über die Bühne ging, was angesichts der Grösse und Komplexität des Gebäudes keine Selbstverständlichkeit darstellt. Demgegenüber gaben die Vertretungen aus den verschiedenen Nutzerorganisationen zum Teil sehr unterschiedliche Rückmeldungen über den Grad ihrer Zufriedenheit. So empfinden die Mitarbeitenden, die dauerhaft im PJZ arbeiten, das Gebäude als Wertsteigerung. Die Infrastruktur ist verbessert, die Arbeitsplätze sind angenehm und der Service ist schnell und zuvorkommend. Der Hausdienst leistet ebenfalls gute Arbeit.

Hingegen nimmt die Subkommission eine sehr strenge und wenig differenzierende Sicherheitskontrolle beim Zutritt ins Gebäude zur Kenntnis, die keine risikobasierte Selektion erlaubt. Zusätzlich als stossend wird vor allem auch die Tatsache erachtet, dass den Anwältinnen und Anwälten keine Besprechungs- und Rückzugsräume zur Verfügung stehen. Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die Bedürfnisse der Anwaltschaft bei der Planung des PJZ kaum berücksichtigt wurden. Die Subkommission erwartet vor diesem Hintergrund, dass der Regierungsrat hinsichtlich der kritisierten Punkte und in Koordination/Abprache mit den betroffenen Nutzerorganisationen praxistaugliche Verbesserungsmöglichkeiten erarbeitet und umsetzt.

5. Inbetriebnahme GZW im Besonderen

5.1 Ausgangslage

Was die Inbetriebnahme des GZW betrifft, musste die Subkommission bereits im September 2022 zur Kenntnis nehmen, dass die Change-Situation grosse Herausforderungen und eine hohe Arbeitslast mit sich brachte. So wurden interne Prozesse laufend an neue Erkenntnisse angepasst. Im Weiteren setzte man im GZW temporäres Personal in den Bereichen Aufsicht, Gesundheitsdienst und Administration ein und andere Betriebe der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) halfen aus. Bedauerlicherweise stellte sich im April 2023 nach lediglich einem Jahr Gefängnisbetrieb (nur vorläufige Festnahme, ohne Untersuchungshaft) heraus, dass sich der Regierungsrat beim Personalbedarf des GZW verrechnet hatte.

Am 5. April 2023 wurde die Subkommission (gleichzeitig mit FIKO, GPK und KJS) von der Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern (JI), Jacqueline Fehr, über die gleichentags vom Regierungsrat zusätzlich bewilligten 82,5 Stellen für das GZW informiert. Im dazugehörigen Beschluss Nr. 420/2023 (S. 1 f.) begründet der Regierungsrat seinen Entscheid im Wortlaut wie folgt:

«Der geltende Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung (vgl. RRB Nr. 338/2019) für den Gesamtbetrieb des vierstöckigen Gefängnisses beruht auf dem ursprünglichen Betriebskonzept, das im Kontext des Gesetzes für ein Polizei- und Justizzentrum (LS 551.4) erstellt wurde. Mit dem Testat zum Bau des PJZ im Jahr 2015 wurde festgelegt, dass die Planungsgrundlagen bis zur Eröffnung nicht mehr verändert werden. Auf eine Aktualisierung des Stellenplans wurde deshalb verzichtet. Nach Eröffnung des GZW wurde rasch klar, dass die Stellen deutlich zu knapp berechnet waren. Eine vertiefte Analyse hat folgende Fehlannahmen zutage gebracht:

- Für den geplanten 24-Stunden-Betrieb wurde ein Faktor 3 für das Personal angenommen. Gemäss Vorgaben des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) braucht ein 24-Stunden-3-Schichtbetrieb aber fünfmal so viel Personal wie ein Einschichtbetrieb.
- Zum Zeitpunkt der Erstellung des Betriebskonzepts wurden die Fachleute im Justizvollzug nicht systematisch ausgebildet. Heute ist der Besuch einer 17-wöchigen Ausbildung im Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug in Freiburg während der Anstellung obligatorisch.
- Für Justizvollzugsangestellte gibt es keinen eigentlichen Arbeitsmarkt, da diese Fachpersonen ausschliesslich «on the job» ausgebildet werden.
- Beim Messen der Wegzeiten im Haus wurde nicht berücksichtigt, dass das Hin- und Hergehen mit Gefangenen deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt, als wenn eine aufsehende Person diesen Weg alleine geht.
- Eine wissenschaftliche Untersuchung zeigt, dass die psychische Gesundheit der Inhaftierten in vielen Fällen schlecht ist. Die starke Zunahme psychisch belasteter Menschen stellen alle Sicherheits- und Sozialbehörden seit längerer Zeit fest. Dies führt in der Regel zu geringerer Kooperation und damit zu einem höheren Betreuungs- und Arbeitsaufwand.
- Das GZW hat keine Personalreserve. Es muss deshalb die Schichtpläne so gestalten, dass es jederzeit in der Lage ist, eine grössere Gruppe verhafteter Personen aufzunehmen.

Die Folgen der Unterbesetzung sind offensichtlich. Die Mitarbeitenden sind stark belastet und haben in kurzer Zeit erhebliche Mehrzeiten angehäuft. Die Fluktuation ist hoch und die Stimmung angespannt. Zwar wurde auf externe Dienstleister zurückgegriffen, um die grössten Personallücken zu stopfen. Doch ist das betrieblich keine nachhaltige Lösung.»

Nach Meinung der Subkommission ist unbestritten, dass als Hauptgrund für die zu knapp berechneten Stellen die in der Analyse eruierte Fehlannahme von Faktor 3 beim Personalbedarf für den geplanten 24-Stunden-Betrieb genannt werden kann. Die vom Regierungsrat weiter aufgeführten Punkte mögen zwar auch einen Einfluss gehabt haben, waren in ihrer Bedeutung aber von untergeordneter Relevanz.

Irritiert ist die Subkommission in diesem Zusammenhang aber auch von der Tatsache, dass von den erfahrenen und routinierten 61 Propog-Mitarbeitenden niemand ins GZW wechseln wollte, obwohl ihre Jobs dort neu aufgebaut wurden und ihr Know-how hilfreich gewesen wäre. Die über eine starke Loyalität gegenüber dem Polizeikorps verfügenden Propog-Mitarbeitenden hätten einen ordentlichen Bewerbungsprozess durchlaufen müssen.⁷ Dazu kam es nicht; alle Propog-Mitarbeitenden sind bei der Kapo geblieben und sämtliches Personal für die Haftart «vorläufige Festnahmen» musste völlig neu rekrutiert werden. Demgegenüber wäre von Anfang an eine gemeinsame und vertiefte Vorbereitungs-, Übergangs- und Umsetzungsplanung von JI und Sicherheitsdirektion bzw. JuWe und Kapo wünschenswert gewesen. Künftig wäre es zu begrüßen, wenn Überlegungen zur Sicherung bestehenden Wissens, wie beispielsweise eine vorübergehende Versetzung/Berufung ins GZW, noch stärker in die Vorbereitungs-, Übergangs- und Umsetzungsplanung von JI und Sicherheitsdirektion bzw. JuWe und Kapo einfließen würden.

5.2 Neuberechnung des Stellenbedarfs

Gestützt auf die voranstehende Analyse und vor dem Hintergrund der schwierigen Situation vor Ort erteilten die UGZ dem unabhängigen Beratungsunternehmen pom+Consulting AG, Zürich, den Auftrag, den Ressourcenbedarf für die Sicherstellung des Gefängnisbetriebs neu zu berechnen und zu verifizieren.⁸ Die pom+Consulting AG hatte den Bau und die Inbetriebnahme des PJZ intensiv begleitet und betreut und war entsprechend erfahren. In einer detaillierten Erhebung ermittelte die pom+Consulting AG den Stellenbedarf für einen reibungslosen und dauerhaft stabilen Betrieb der vorläufigen Festnahme und der Untersuchungshaft. Die Berechnungen beruhten auf den konkreten Schichtplänen und berücksichtigten sämtliche arbeits- und personalrechtlichen Vorgaben. Die Studie der pom+Consulting AG wies einen zusätzlichen Stellenbedarf von 105,5 Stellen auf, wobei ein Teil des ermittelten Bedarfs (23,0 Stellen) sich in absehbarer Zeit durch bessere Betriebsabläufe

⁷ Artikel im Tages-Anzeiger vom 15. April 2023 mit dem Titel «PJZ-Angestellte am Limit: Der Kanton und sein Riesenklotz – Rekonstruktion einer Pannenserie».

⁸ Ebd., S. 2 f.

und eine höhere Effizienz kompensieren lassen sollte. Für den geplanten 24-Stunden-Betrieb wird neu ein Faktor 5 für das Personal angenommen.

Die Subkommission hat die Studie unter Beizug der Amtsleiterin JuWe, Mirjam Schlup, und des vormaligen Direktors UGZ, Roland Zurkirchen, detailliert unter die Lupe genommen. Die Auseinandersetzung mit den bisherigen Planungsannahmen wird darin ausreichend geführt. Die Subkommission hält die getroffenen Annahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt für schlüssig und plausibel.

Die erforderlichen Mittel für die neuen notwendigen Stellen waren weder im Budget 2023 noch im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2023–2026 enthalten und sollten nach Möglichkeit innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, kompensiert werden. Die Mittel für die Stellen ab 2024 wurden demgegenüber im Budget 2024 sowie im KEF 2024–2027 eingestellt (2024 9,5 Mio. Franken und ab 2025 jährlich 10,8 Mio. Franken).⁹ In diesem Zusammenhang lässt sich festhalten, dass der Kantonsrat anlässlich der Budgetdebatte vom 11. Dezember 2023 einem Kürzungsantrag vonseiten KJS/FIKO über 5 Mio. Franken in der vorerwähnten Leistungsgruppe mit 114:57 Stimmen zugestimmt hat.¹⁰

5.3 Abklärungen und Feststellungen der Subkommissionen

Mit dem oben umschriebenen Beschluss des Regierungsrates über den Stellenausbau änderte sich der Fokus der Subkommissionstätigkeit wesentlich, wobei folgende Fragen im Zentrum standen:

1. Der am 10. April 2019 vom Regierungsrat beschlossene Stellenplan von JuWe (vgl. RRB Nr. 338/2019) beruhte auf dem im Jahr 2015 erarbeiteten GZW-Betriebskonzept (nachfolgend Betriebskonzept), das im Auftrag der JI von einem externen Beratungsunternehmen erarbeitet wurde. Von wem wurde dieses Betriebskonzept als Grundlage für die weitere Betriebs- und Ressourcenplanung des GZW freigegeben?
2. Wurden die im Betriebskonzept getroffenen Annahmen im Zeitraum zwischen 2015 und 2019 zu irgendeinem Zeitpunkt infrage gestellt und war eine externe Validierung des Betriebskonzepts mit den darin enthaltenen Berechnungsgrundlagen – im Sinne einer strukturierten Qualitätssicherung des vom Regierungsrat zu beschliessenden Stellenplans von JuWe – ein Thema?

⁹ RRB Nr. 420/2023, S. 4.

¹⁰ 31. KR-Protokoll vom 11. Dezember 2023, S. 17 ff.

Im Rahmen ihrer Abklärungen studierte die Subkommission das Betriebskonzept eingehend. Sie musste dabei feststellen, dass es in Bezug auf die Betriebs- und Ressourcenplanung grundlegende Mängel aufweist: Wie bereits in Kapitel 5.1 kurz erwähnt, nahm man für die vorläufige Festnahme einen «unechten» 24-Stunden-Betrieb an, das heisst mit reduziertem Betrieb über Mittag und zwischen 18.00 und 7.00 Uhr. Man ging also von einem U-Haft-ähnlichen Betrieb aus. Gerechnet wurde deshalb mit dem Faktor 3 (drei Personen auf 24 Stunden) statt wie bei einem echten 24-Stunden-Betrieb mit dem vom Seco empfohlenen Faktor 5. Dies um die Einhaltung der Ruhezeiten und der erforderlichen Kapazitäten für die Kompensation von Wochenend-Einsätzen zu gewährleisten. In der Realität ist das GZW ein echter 24-Stunden-Betrieb (ähnlich wie eine Notfallstation), der rund um die Uhr verhaftete Personen aufzunehmen hat, manchmal in den Nachstunden sogar mehr als tagsüber. Zudem wurde im Betriebskonzept der Umstand, wie intensiv der 24-Stunden-Betrieb von Freitagmittag bis Sonntagmorgen ist, völlig unterschätzt. Im Sicherheitsbereich tätige Unternehmen sind sich bewusst, dass die Intensität seit den Zehnerjahren massiv zugenommen hat.

Das Betriebskonzept weist aber auch systemische Mängel auf. Zu den Supportprozessen (Reinigung, Postdienst usw.) wurden sehr detaillierte Annahmen getroffen, bei den Kernprozessen/-leistungen aber fehlen die Volumenbetrachtungen und auch die Häufigkeiten der zu erbringenden Leistung. Viele Angaben beziehen sich auf die Gebäudenutzung (bspw. Fensterflächen, Anzahl Lifte usw.), aber es gibt nur wenige Angaben zu den eigentlichen Transaktionen (Ein-/Austritt der Insassen usw.). Nicht berücksichtigt wurde schliesslich auch der Umstand, dass das GZW – im Gegensatz zur Kapo – kein Korps besitzt, auf das im Bedarfsfall zurückgegriffen werden könnte. Das Gefängnis verfügt dadurch über keine Schwankungsreserven für Anlässe, Krankheitswellen usw.

Die Erstellung des Betriebskonzepts und der damit verbundenen Planung wurde immer innerhalb der Linienorganisation¹¹ ausgearbeitet. Ende 2015 trafen die damaligen Verantwortlichen (Amtsleiter) im Rahmen ihrer Linienverantwortung den Entscheid, das Betriebskonzept als Grundlage für die weitere Planung freizugeben. Ein eigentliches Entscheidungsgremium gab es somit nicht. Der getroffene Entscheid floss dann entsprechend in das Submissionsverfahren zur Bestimmung des Generalunternehmers im Jahr 2016 ein.

¹¹ Gefängnisse des Kantons Zürich (GKZ) und Amt für Justizvollzug (JuV). Heute heissen die entsprechenden Einheiten Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) und Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe).

Nach Dafürhalten der Subkommission waren die im Betriebskonzept festgehaltenen Annahmen zur Ressourcenplanung schon im Jahr 2015 fragwürdig. Diese hätten zu einem späteren Zeitpunkt zwingend infrage gestellt und im Zuge dessen einer externen Validierung unterzogen werden müssen, was aber in der Zeitspanne bis zum Regierungsratsbeschluss vom 10. April 2019 – auch aus Sicherheitsgründen – nicht der Fall war. Dies beweist eine umfangreiche Protokollrecherche der Amtsleiterin JuWe, über die sie die Subkommission schriftlich informierte. So wurde zwar immer wieder über den Bau und die Inbetriebnahme gesprochen. Es liessen sich in den Protokollen aber keine Hinweise finden, die eine Neuberechnung des Ressourcenbedarfs thematisierten. Naheliegend gewesen wäre die Durchführung einer internen Validierung, bspw. durch die Fachleute der Sicherheitsdirektion. Eine solche fand aber ebenfalls nicht statt. Weiter wurde die Subkommission darauf hingewiesen, dass es angesichts der Vorgeschichte mit zwei Volksabstimmungen und einem zwischenzeitlichen Projektstopp durch den Kantonsrat aufgrund der hohen Kosten bei den dannzumal schon involvierten Mitarbeitenden eine ausgeprägte Sensibilität gegenüber Mehrkosten gab. Um das Fuder nicht zu überladen sei damals auf der politischen Ebene entschieden worden, die gerade noch tolerierbaren Mehrkosten auf die beiden RRB Nrn. 337/2019 und 338/2019 aufzuteilen. Was den Gefängnisbetrieb betrifft, wurden dabei bekanntlich 6,4 Mio. Franken für die dringendsten baulichen Anpassungen gegenüber der ursprünglichen Planung beantragt und schliesslich bewilligt (RRB Nr. 337/2019). Beim Stellenantrag für den Gefängnisbetrieb blieb es bei den auf Grundlage des Betriebskonzepts berechneten 146 Stellen (RRB Nr. 338/2019). Formell wurde damit also nie darüber debattiert, dass die Stellen für den Gefängnisbetrieb neu berechnet werden müssten. Vielmehr wurde wohl informell davon ausgegangen (oder darauf bestanden), dass die von erfahrenen Experten berechnete Anzahl Stellen einfach ausreichen müsse. Ganz offensichtlich war der Respekt vor dem riesigen und komplexen Projekt auch ein massgebender Grund.

Diese Ausführungen erhärteten sich im Verlaufe der weiteren Subkommissionstätigkeit. So wurde die Subkommission von der Vorsteherin der JI darauf hingewiesen, dass in der Phase zwischen dem Testat und den Anträgen für den Stellenbedarf im April 2019 an verschiedenen Orten gebäudliche Mehraufwände notwendig gewesen seien. In der Projektaufsicht PJZ wurde deshalb festgelegt, dass die Kontrolle der Kosten oberste Priorität habe und die gesprochenen Kredite nicht überschritten werden dürfen, weshalb man an der ursprünglichen Berechnung des Stellenbedarfs festhielt. Die Frage, ob die Stellen tatsächlich ausreichen, stellte sich schon damals, und die Problematik war allen bewusst. Unter

der Vorgabe des politischen Entscheids, Mehrkosten zu verhindern, entschied man sich, es mit den «alten» Berechnungen zu versuchen.

Gegenüber der Subkommission schilderte die Amtsleiterin JuWe die praktische Umsetzung der «alten» Berechnungen folgendermassen: «In einer ersten Phase erfolgte eine Unterstützung des GZW-Betriebs durch die übrigen UGZ-Betriebe, später wurden für untergeordnete Aufgaben externe Sicherheitsdienstleister beigezogen. Laufend wurde mittels betrieblicher und organisatorischer Anpassungen Optimierungspotenzial ausgeschöpft. Auch wenn es bei der Inbetriebnahme eines neuen Gefängnisses immer Stolpersteine gibt und Routinen sich zuerst einspielen müssen, war im Sommer 2022 nach wenigen Monaten Betrieb klar, dass der mit RRB Nr. 338/2019 bewilligte Stellenplan nicht ausreichen würde.»

Abschliessend zieht die Amtsleiterin JuWe folgendes Fazit: «Es scheint, dass in Bezug auf die Frage nach möglichen zusätzlichen Ressourcen und Mehrkosten die Devise galt: «Augen zu und durch». Es ist nicht mehr nachvollziehbar, wer die Verantwortung trug und wer über welche Informationen verfügte. Das ist unbefriedigend. Die umfangreichen Protokollrecherchen konnten die Frage der Ressourcenplanung zwar nicht klären, haben jedoch gezeigt, dass die involvierten Personen sich bewusst waren, dass sie eine Herkulesaufgabe zu bewältigen hatten. Sie haben alle Kräfte mobilisiert, um gemeinsam das Unmögliche möglich zu machen. Als aktuell verantwortliche Amtschefin empfinde ich grossen Respekt vor dieser zupackenden Haltung.»

Schliesslich liess sich die Subkommission über den erstmaligen Einsatz von mobilen Geräten und Apps für Betreuende im Justizvollzug informieren. So wurde eine neu entwickelte «Sicherheits-App» eingeführt, die im GZW auf mobilen Geräten zur Anwendung kommt. Sie wird für eine effiziente Betriebsführung von zentraler Bedeutung sein.

Der finanzielle Rahmen des Projekts (Fr. 475 000¹²) konnte eingehalten werden. Sofern in anderen Gefängnissen die technische Bereitschaft vorhanden ist, soll die App zukünftig auch andernorts eingesetzt werden. Zudem ist eine Weiterentwicklung für andere Haftformen geplant.

5.4 Einschätzung der Subkommissionen

Die Subkommission nahm mit Unverständnis zur Kenntnis, wie ein offensichtlich völlig überholtes, fehlerhaftes als auch unvollständiges Betriebskonzept aus politischen Überlegungen bewusst über mehrere Jahre nicht infrage gestellt worden ist und auf Antrag der JI mittels Regierungsratsbeschluss in die Praxis überführt werden konnte. Ob der Gesamtregierungsrat den Stellenantrag der JI im Wissen um das unzutref-

¹² Artikel im Tages-Anzeiger vom 18. Februar 2023 mit dem Titel «Sie macht die IT für den Knast».

fende Betriebskonzept genehmigte, kann die Subkommission nicht beurteilen. Auch der Verweis, dass Sicherheitsüberlegungen einer Weitergabe / externen Validierung des Betriebskonzepts entgegengestanden hätten, ist auch Sicht der Subkommission nicht nachvollziehbar. Ansonsten hätte das Betriebskonzept auch nicht an die pom+Consulting AG für die Neuberechnung des Stellenbedarfs weitergegeben werden können. Weshalb keine interne Validierung durch die Fachleute der Sicherheitsdirektion vorgenommen wurde, erschliesst sich für die Subkommission nicht. Äusserst fragwürdig ist im Weiteren der Umstand, dass der Entscheid, das Betriebskonzept als Grundlage für die weitere Planung freizugeben, von der Linienorganisation und nicht von einem eigentlichen Entscheidungsgremium getroffen worden ist. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass für die Freigabe der Stellenplanung im RRB Nr. 338/2019 eine Plausibilisierung des zusätzlichen Personalbedarfs für den Bereich Gebäudebetrieb vorgenommen wurde.

Als äusserst positiv bewertet die Subkommission demgegenüber die Entwicklung und Einführung der Sicherheits-App, die für eine effiziente Betriebsführung im GZW von zentraler Bedeutung sein wird.

An dieser Stelle möchte die Subkommission festhalten, dass die Mitarbeitenden im GZW unter anspruchsvollen Bedingungen eine sehr gute Arbeit leisten.

6. Politische Würdigung

Insgesamt stellt die Subkommission eine grundsätzlich gelungene Inbetriebnahme des PJZ fest; dies auch vor dem Hintergrund der Grösse und Komplexität des Gebäudes. Die Vertretungen aus den verschiedenen Nutzerorganisationen gaben zum Teil sehr unterschiedliche Rückmeldungen über den Grad ihrer Zufriedenheit. Verschiedentlich kritisiert wurde dabei insbesondere die restriktive und wenig differenzierende Sicherheitskontrolle beim Eintritt ins PJZ.

Zu denken gegeben haben der Subkommission allerdings die im vorangehenden Kapitel umschriebenen Vorgänge rund um die Ermittlung des Stellenbedarfs für das GZW. Wenn Entscheidungen aufgrund politischer Erwägungen auf veralteten Konzepten basieren, haben die zuständigen Stellen nicht nur in Bezug auf die Aktualität der Informationen versagt, sondern auch gegen Prinzipien der objektiven und evidenzbasierten Entscheidungsfindung verstossen. Eine solche politische Einflussnahme kann zu einer Vernachlässigung fundierter Erkenntnisse führen, was die Integrität des Entscheidungsprozesses beeinträchtigt. Auf eine externe Validierung des Betriebskonzepts GZW und der Mengengerüste für die Stellenplanung wurde im weiteren Projektverlauf von JuWe verzichtet. Die Subkommission ist der Auffassung, dass eine un-

abhängige Kontrolle zur Qualitätssicherung und klare Standards dazu beigetragen hätten, Abweichungen frühzeitig zu erkennen und ein allfälliges Fehlverhalten zu verhindern. Aus Perspektive der Oberaufsicht kritisch zu hinterfragen ist auch die ungenügende Dokumentation von Entscheiden und Prozessen, die den Nachvollzug der Vorgänge für die Subkommission erschwert haben. Ihres Erachtens dient die Dokumentation des Verwaltungshandelns dazu, Prozesse nachvollziehbar zu machen, rechtliche Anforderungen zu erfüllen und die Verantwortlichkeit zu sichern. Natürlich besteht dabei die Gefahr einer übermässigen Bürokratie, insbesondere wenn die Dokumentation zu umfangreich oder redundant wird. Ein in dieser Hinsicht ausgewogener, qualitätssichernder Ansatz erfordert klare Richtlinien, effiziente Arbeitsabläufe und die Nutzung geeigneter (digitaler) Tools, damit der Verwaltungsaufwand minimiert werden kann, ohne die Integrität der Dokumentation zu beeinträchtigen.

Die in der neu erstellten Studie der pom+Consulting AG getroffenen Annahmen sieht die Subkommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt als plausibel an. Mit der im Oktober 2023 erfolgten Eröffnung des U-Haft-Teils im GZW wird sich zeigen, ob diese in der Praxis ausreichend sind. Was eine allfällige Validierung der Studie der pom+Consulting AG betrifft, wurde der Subkommission in Aussicht gestellt, dass zukünftig die Prozesse im GZW von einer externen, in die Organisation integrierten Person geprüft werden sollen. Es wird eine Aufgabe der kantonsrätlichen Oberaufsicht sein, sich diesbezüglich regelmässig über den aktuellen Stand informieren zu lassen.

Generell möchte die Subkommission an dieser Stelle ausdrücklich festhalten, dass Investitionen mehr sind als nur eine einmalige Ausgabe. Sie generieren oft eine Vielzahl von Folge- und Betriebskosten, die über die gesamte Nutzungsdauer anfallen. Der Kanton sollten seine Investitionsentscheidungen deshalb sorgfältig prüfen und alle Kostenfaktoren berücksichtigen. Eine regelmässige Validierung der einem Investitionsvorhaben zugrunde liegenden Folge- und Betriebskosten ist in dieser Hinsicht unabdingbar. Es ist der Subkommission abschliessend ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass die Zusammenarbeit mit allen Beteiligten von Transparenz und einem konstruktiven Dialog geprägt war. Die Subkommission schätzt diese kooperative Haltung und sieht darin einen positiven Schritt in Richtung einer nachhaltigen Lösung für die vorliegenden Herausforderungen.