

**Beschluss des Kantonsrates
zum Notgefängnis Waid
(Umbau- und Rückbaukosten; Zusatzkredit)**

(vom)

Der Kantonsrat

nach Einsichtnahme in das Schreiben des Regierungsrates vom 3. Januar 1996 sowie in einen Bericht und Antrag der Finanzkommission,

beschliesst:

I. Die Bewilligung des Zusatzkredits von Fr. 950'000 Franken wird zur Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und die Finanzkommission.

Bericht

Eine Delegation der Finanzkommission, welcher auch ein Mitglied der Geschäftsprüfungskommission angehörte, hat sich mit den verschiedenen Aspekten der Kosten des Notgefängnisses Waid befasst. Die Delegation hat das Geschäft in vier Sitzungen beraten und folgende vier Personen befragt, so die jetzige Polizeidirektorin Rita Fuhrer, den ehemaligen Polizeidirektor Dr. Ernst Homberger, den Finanzdirektor Dr. Eric Honegger und den Polizeivorstand der Stadt Zürich Robert Neukomm. Sie hat zudem Einsicht in zahlreiche Akten und Rücksprache mit verschiedenen Verwaltungsstellen genommen.

Nach Beratung in der Finanzkommission wird zuhanden des Kantonsrates folgender Bericht erstattet:

Ausgangslage

Im Sommer 1994 beschloss die Drogendelegation des Regierungsrates und des Zürcher Stadtrates in der geschützten Operationsstelle (GOPS) des Waidspitals ein Notgefängnis zu realisieren. Über die damaligen Beschlüsse liegen nach übereinstimmenden Aussagen von Mitgliedern der Drogendelegation keine Protokolle vor. Es gilt festzuhalten, dass der politische Druck ausserordentlich gross war, die Drogenszene am Letten und die damit verbundenen Auswirkungen, insbesondere im Kreis 5 der Stadt Zürich, in den Griff zu bekommen. Allein die Tatsache, dass sich die Exekutiven von Kanton und Stadt gemeinsam um die Drogenproblematik bemühten, zeigt die aussergewöhnliche Situation und den sich daraus abzuleitenden Handlungsbedarf.

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Liselotte Illi, Bassersdorf (Präsidentin); Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich; Adrian Bucher, Schleinikon; Ruth Genner, Zürich; Doris Gerber-Weeber,

Zürich; Ernst Jud, Hedingen; Bruno Kuhn, Lindau; Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon; Werner Scherrer, Uster; Markus Werner, Dällikon; Bruno Zuppiger, Hinwil; Sekretärin: Dr. Evi Didierjean Leimgruber

Feststellungen

Nach Einsicht in Akten (Regierungsratsbeschlüsse, Beschlüsse des Stadtrates von Zürich, verschiedene Briefwechsel, den Bericht des damaligen Regierungsratspräsidenten Dr. Ernst Homberger vom 3. Februar 1996 und Listen über die bezahlten Rechnungen) sowie nach den erwähnten Befragungen stellt die Finanzkommission folgendes fest:

1. Die Stadt Zürich (Hochbauinspektorat) war mit der Bauleitung des Notgefängnisses Waid beauftragt worden. Umbau und Betrieb des Notgefängnisses standen unter kantonaler Leitung. Antragstellend waren die Direktionen der Polizei und der öffentlichen Bauten.
2. Der Stadtrat von Zürich beschloss am 26. Oktober 1996 eine Kostenbevorschussung bis zu einer Million Franken. Damit konnte das Hochbauinspektorat ermächtigt werden, Vorauszahlungen zu leisten. Die Stadt Zürich wollte nicht als Bank agieren, sie brauchte aber eine Kostenbevorschussung, weil die ausführenden Verwaltungsleute bei der Realisation des Baus einen rechtskräftigen Titel im Hintergrund brauchten, welcher sie zum Handeln ermächtigte.
Der Stadtratsbeschluss vom 26. Oktober 1994 erwähnt ausdrücklich die Bevorschussung. Dieser Beschluss wurde anschliessend dem Regierungsrat zugestellt. Die Staatskanzlei bediente am 8. November 1994 die beteiligten Direktionen (Polizei-, Finanz- und Baudirektion).
3. Am 26. Oktober 1994 fasste auch der Regierungsrat auf Antrag der Direktionen der Polizei und der öffentlichen Bauten Beschluss. Im RRB 3216 - Notgefängnis Waid (Beteiligung des Kantons an den Baukosten) - bewilligte der Regierungsrat einen Objektkredit von Fr. 1'800'000 an das Notgefängnis und ermächtigte die Baudirektion zu einer Kreditüberschreitung des Kontos 3010.5031.204 (Sammelkonto unter der Bezeichnung "Provisorisches Polizeigefängnis Zürich"). Diese Kreditüberschreitung wurde weder der Finanzverwaltung noch der Finanzkommission gemeldet. In den Erwägungen zum RRB wird "ein Beitrag von pauschal 1,8 Millionen Franken an die Baukosten" erwähnt.
Schon damals war bekannt und entsprechend in den Erwägungen zum RRB 3216 festgehalten, dass die Einbauten für das provisorische Gefängnis auf 2,7 Millionen Franken zu stehen kommen. Der antragstellende Polizeidirektor Dr. Ernst Homberger erhielt nämlich am 21. Oktober 1994 vom Polizeivorstand der Stadt Zürich, Stadtrat Robert Neukomm, den aufdatierten Projektbeschrieb und Kostenvoranschlag sowie die Mitteilung, dass der Stadtrat formell die Bevorschussung beschliesse. Von einer Übernahme der Baukosten durch die Stadt war nie die Rede.
4. Die Finanzverwaltung hielt nach Abklärungen fest, dass sie ausser dem Antrag zum RRB 3216 keine Akten erhalten habe. Sie ging deshalb davon aus, dass bei einem pauschalen Beitrag von 1,8 Millionen Franken keine Überschreitung der 2-Millionen-Grenze eintreten werde.
Regierungs- und Stadtrat haben es unterlassen, wenigstens die Beschlussdispositive vom 26. Oktober 1994 vor der Beschlussfassung aufeinander abzustimmen, die finanzrechtliche Situation zu klären und entsprechend zu regeln. Die fehlende Protokollierung der Beschlüsse der Drogendelegation erschwerten die Übersicht zusätzlich.
5. Nach Finanzhaushaltsgesetz § 9 ist vom Bruttoprinzip auszugehen. Es wäre auch bei einem allfälligen Beitrag der Stadt Zürich der gesamte Betrag von 2,7 Millionen Franken auszuweisen gewesen, da keine verbindliche Zusicherung für eine Beitragszahlung vorlag.

6. Wenn der Regierungsrat davon ausgegangen ist, nur einen Beitrag zu bewilligen, dann hätte konsequenterweise der Betrag einem Konto 5620, Beitrag an Gemeinden, belastet werden müssen. Der Betrag von 1,8 Millionen Franken wurde jedoch dem Konto 3010.5031.204, Erwerb und Erstellung von Liegenschaften, belastet.
7. Die Baurechnungen in der Höhe von rund 1,8 Millionen Franken wurden gemäss Auskunft der Staatsbuchhaltung (mit einer Ausnahme von 6000 Franken im Januar 1995) alle im Dezember 1994 bezahlt und zu Lasten der Staatsrechnung 1994 verbucht. Der mit der I. Serie der Nachtragskredite 1995 verlangte Betrag von 1,8 Mio. Franken für das Notgefängnis Waid war überflüssig.
8. Nebst dem RRB 3216 wurde ebenfalls am 26. Oktober 1996 der RRB 3219 - Kantonspolizei, Notgefängnis Waid (Einrichtungs- und Betriebskosten) - beschlossen. Darin wird die Polizeidirektion ermächtigt, zum Teil budgetierte Konten des Voranschlages 1994 zu überschreiten und zum Teil über den Novemberbrief Krediterhöhungen für den Voranschlag 1995 anzumelden.
9. Bei der Amtsübergabe im Mai 1995 erhielt die neue Polizeidirektorin keine Hinweise darüber, dass das Geschäft Notgefängnis Waid noch pendent war. Der Stadtrat von Zürich schickte dem Regierungsrat am 25. Oktober 1995 die Schlussrechnung über einen Betrag von Fr. 789'298 und verwies darin auf die mündlichen Absprachen zwischen Stadt und Kanton. Erst nach Eintreffen dieses Schreibens wurde die Polizeidirektion wieder aktiv.
10. Der Regierungsrat informierte den Kantonsrat mit Brief vom 3. Januar 1996, dass er einen Zusatzkredit von Fr. 950'000.- bewilligt und die Baudirektion zu einer entsprechenden Kreditüberschreitung ermächtigt hat. Das Schreiben enthält keinen ausdrücklichen Hinweis, dass mit diesem Zusatzkredit die gesamten Aufwendungen die Grenze des fakultativen Referendums übersteigen. Beim Hinweis auf den RRB 3216 vom 26. Oktober 1994 wird die Gesamtsumme der Baukosten von etwa 2,7 Millionen Franken nicht erwähnt. Die ersten Kostenschätzungen von 1 beziehungsweise 1,45 Millionen Franken beziehen sich auf den August 1994, der Regierungsrat unterlässt diese Terminangabe. Im Schreiben vom 3. Januar 1996 schafft der Regierungsrat in gewundenen Erklärungen mehr Verwirrung als Transparenz. Kostensummen und dazugehörige Daten sind sehr unübersichtlich dargestellt und erwecken den Eindruck, die totalen Baukosten von rund 2,7 Millionen Franken seien erst unbestimmte Zeit nach der Beschlussfassung des Regierungsrates vom 26. Oktober 1994 bekannt geworden.

Schlussfolgerungen

1. Die damalige drogenpolitische Situation erforderte nach allgemeiner Beurteilung der Stadt- und Kantonsbehörden ein rasches Handeln. Die Finanzkommission ist sich bewusst, dass es aussergewöhnliche Situationen geben kann, in denen der Regierungsrat handeln muss, ohne zeitaufwendige Bewilligungsverfahren einzuhalten, wie dies eine Kreditvorlage an den Kantonsrat darstellt.
2. Die Finanzkommission erwartet aber, dass der Regierungsrat auch in Ausnahmesituationen die Geschäfte mit der notwendigen Sorgfalt bearbeitet und die zuständigen Instanzen unverzüglich und offen über allfällige Kompetenzüberschreitungen und Fehler informiert. Dies ist im Falle des Notgefängnisses Waid nicht gemacht worden.

3. Die Finanzkommission bedauert, dass es der Regierungsrat auch im Brief vom 3. Januar 1996 verpasst hat, die Sachlage offen zu schildern und zu den gemachten Fehlern zu stehen.
4. Die Finanzkommission kann im vorliegenden Fall im nachhinein keine budgetrelevanten Anträge ins Parlament einbringen.
5. Die Finanzkommission bemängelt den unsorgfältigen Umgang mit den finanzrechtlichen Aspekten des Notgefängnisses Waid, insbesondere die nicht erfolgte kreditrechtliche Bereinigung und die ungenügende Information, die Überschreitung der Kompetenzgrenze, die ungenügende Pendenzenkontrolle und die nicht sehr transparente Informationspolitik des Regierungsrates.
6. Künftig erwartet die Finanzkommission vom Regierungsrat eine transparente Darstellung des Sachverhaltes und ein Eingeständnis von Fehlern, wenn solche gemacht worden sind. Allein diese Offenheit trägt zum Vertrauen zwischen Regierung und Parlament bei.
7. Die Finanzkommission empfiehlt:
 - bei Bauvorhaben bessere Kontrolle und bessere Koordination zwischen den bestellenden Direktionen und der ausführenden Baudirektion,
 - Sicherstellung der Meldungen von Kreditüberschreitungen an die Finanzverwaltung und die Finanzkommission,
 - keine Sammelkonti für verschiedene Bauprojekte.

Zürich, den 20. Juni 1996

Im Namen der Finanzkommission:

Die Präsidentin:
Liselotte Illi

Die Sekretärin:
Dr. Evi Didierjean Leimgruber