

Sitzung vom 31. August 2016

**831. Dringliche Anfrage (Weiterentwicklung der ETH
am Hönggerberg in Gefahr)**

Die Kantonsräte Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, Hans-Jakob Boesch, Zürich, und Jürg Trachsel, Richterswil, haben am 20. Juni 2016 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Den Medien konnte man entnehmen, dass der Bundesrat demnächst das «Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz» (ISOS), Teil Stadt Zürich, verabschieden wird. Das Inventar sieht vor, den gesamten Campus der ETH am Hönggerberg dem «Erhaltungsziel C» zuzuordnen. C bedeutet «Erhalt des Charakters: Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten bewahren, die für den Charakter wesentlichen Elemente integral erhalten». Die Gebäude der ersten Bauetappe («Steiner-Bauten») werden dem «Erhaltungsziel A» zugeordnet, wobei A «Erhalt der Substanz: Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen» bedeutet. A bedeutet auch, dass absolut keine Neubauten mehr möglich sind, ebenso wenig Abbrüche. Im Januar 2016 veröffentlichte die ETH ihren «Masterplan Campus Hönggerberg 2040», der eine Verdichtung und Ausdehnung des Bauvolumens um 50% gegenüber heute vorsieht. Nimmt man das ISOS im Wortlaut, ist die Umsetzung des Masterplans bzw. die im ETH-Gesetz vorgesehene Weiterentwicklung massiv erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. Konkret müsste bei jedem Projekt eine Interessenabwägung vorgenommen werden, die zu aufwendigen und verteuernenden Auflagen führen dürfte. Da diese Güterabwägungen bis vor Bundesgericht angefochten werden können, ist mit langjährigen Gerichtsverfahren und massiven Bauverzögerungen zu rechnen. Damit wäre die für den Innovationsstandort Zürich wichtige bedarfsgerechte Weiterentwicklung der ETH gefährdet.

Der Regierungsrat wird eingeladen, zu folgenden Fragen Stellung zu beziehen:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnis von den Auswirkungen des ISOS auf die ETH Hönggerberg und deren Weiterentwicklung?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die massiv eingeschränkten Weiterentwicklungsmöglichkeiten der ETH Hönggerberg mit Blick auf seine Strategie, Zürich als Innovations- und Wissensstandort zu positionieren?

3. Hat der Regierungsrat Kenntnis davon, ob das ISOS Auswirkungen hat auf bestehende und geplante Leuchtturm-Institutionen?
4. Gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) erstellt der Bundesrat das ISOS nach Anhörung der Kantone. Hat der Regierungsrat an der Anhörung teilgenommen? Wurde der Bundesrat im Rahmen dieser Anhörung auf die folgen-schweren Auswirkungen auf die ETH Zürich hingewiesen?
5. Wie gedenkt sich der Regierungsrat beim Bundesrat dafür einzusetzen, dass die ETH Höggerberg nicht ins ISOS aufgenommen wird, oder, falls dies dennoch passiert, sich die ETH dennoch gemäss dem «Masterplan Campus Höggerberg 2040» bedarfsgerecht weiterentwickeln kann?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, Hans-Jakob Boesch, Zürich, und Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

Der Bundesrat verabschiedete am 24. August 2016 die Revision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12). Die Revision betrifft die Regionen Weinland, Winterthur und Umgebung sowie die Stadt Zürich und bildet den Abschluss der Aktualisierung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) im Kanton Zürich. In der Stadt Zürich befinden sich 76% des Siedlungsgebiets im ISOS – einschliesslich des ETH-Standorts Höggerberg. Für den Regierungsrat ist die Weiterentwicklung der ETH im Sinne der Förderung des Bildungs- und Wirtschaftsstandorts von grösster Bedeutung.

Das ISOS stützt sich auf Art. 5 ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Durch die Aufnahme eines Ortsbilds im ISOS wird erklärt, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung verdient. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGE 135 II 209) ist das ISOS als besondere Form von Konzepten und Sachplänen des Bundes in der Richt- und Nutzungsplanung angemessen zu berücksichtigen. Art. 4a VISOS hält deshalb auch fest, dass die Kantone das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne berücksichtigen. Mit Punkt 2.4 des kantonalen Richtplans wurde dieser Auftrag erfüllt. Das ISOS bildet damit eine Grundlage für die Interessenabwägung im Rahmen der Ortsplanung.

Das ISOS verhindert die Entwicklung vorab grösserer Städte zwar nicht in Gänze, erschwert die Lösungssuche im dicht besiedelten Raum aber erheblich. Die angewandte Methode stösst vorab in Gebieten, in denen ein grosser Nutzungsdruck herrscht, an ihre Grenzen. So belegt das ISOS beispielsweise Siedlungen in der Stadt Zürich, deren Erneuerung dringlich ist, grossflächig mit Erhaltungszielen. Und auch für die wirtschaftliche Entwicklung des Grossraums Zürich nötige Erweiterungen von Bildungs- und Gesundheitsinstitutionen werden mit dem Inventar erheblich erschwert bis verunmöglicht. Schliesslich erscheint als fragwürdig, dass Aussagen zu Einzelbauten in einem Bundesinventar, das dem Ortsbildschutz dienen soll, aufgeführt werden.

Die zu erwartenden Konflikte zwischen den Erhaltungszielen des ISOS und den Entwicklungsabsichten von Städten, Gemeinden und Institutionen können zwar im Rahmen einer Interessenabwägung bereinigt werden. Die Siedlungsentwicklung steht mit dem Auftrag der Stimmberechtigten zur Eindämmung der Zersiedlung jedoch vor grossen Herausforderungen, weshalb der Erhaltungsanspruch des ISOS an Siedlungsstrukturen als zu weitgehend erscheint. Die Methode und Inhalte des ISOS sind daher zu überdenken.

Zum Schutz des baukulturellen Erbes bestehen auf kantonaler Stufe zudem folgende Ortsbild- und Einzelobjektinventare, die eine wichtige Grundlage zur Sicherstellung der Identitätswahrung und qualitätsvollen räumlichen Entwicklung darstellen:

- Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung des Kantons Zürich (Kantonales Ortsbildinventar, KOBI)
- Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung (überkommunales Denkmalschutzinventar, Einzelobjektinventar)
- Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung (kommunales Denkmalschutzinventar, Einzelobjektinventar)

Diese Inventare begründen zunächst lediglich eine Schutzvermutung. Die inventarisierten Objekte sind damit formell noch nicht geschützt. Inwieweit sie durch Massnahmen zu schützen sind, wird bei Vorliegen eines konkreten Anlasses, wie z. B. im Rahmen einer Ortsplanungsrevision, bei einem Baugesuch oder einem Provokationsbegehren gemäss § 213 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) geprüft.

Zu Fragen 1 und 2:

Der Regierungsrat hat Kenntnis vom ISOS-Entwurf am Standort Höggerberg und von den Entwicklungsabsichten der ETH. Die Bau-
direktion war bei der Überarbeitung des Masterplans ETH Högger-
berg beteiligt. Der Entwurf des ISOS für die Stadt Zürich sieht vor, den
gesamten Campus als Gebiet ETH Höggerberg (HG 10) dem Erhal-
tungsziel C (Erhalt des Charakters) zuzuordnen. Dies bedeutet die Be-
wahrung des Gleichgewichts zwischen Alt- und Neubauten sowie den
integralen Erhalt der für den Charakter wesentlichen Elemente. Der
Bereich der ersten Bauetappe mit den Institutsgebäuden für Physik,
Molekularbiologie und Infrastruktur soll als Baugruppe (HG 10.1) dem
Erhaltungsziel A (Erhalt der Substanz) zugeordnet werden. Dies bedeu-
tet, dass aus Sicht des Ortsbildschutzes alle Bauten, Anlageteile und Frei-
räume integral erhalten und störende Eingriffe beseitigt werden sollen
(Abbruchverbot, keine Neubauten, Detailvorschriften für Veränderungen,
Einzelelemente unter Schutz stellen). Im Weiteren soll der den Cam-
pus umgebende Landschaftsraum zwischen Käferberg und Höggerberg
als Umgebungszone (HG XIV) dem Erhaltungsziel a (Erhalt der Beschaf-
fenheit als Kulturland oder Freifläche) zugeteilt werden. Dabei sollen für
das Ortsbild wesentliche Altbauten und die Vegetation bewahrt und stö-
rende Veränderungen beseitigt werden (kein Baugebiet, strenge Gestal-
tungsvorschriften für standortgebundene Bauten, besonderen Vorschrif-
ten für Veränderungen an Altbauten).

Auf der Grundlage des Masterplans «Science City» von 2005 entwi-
ckelt die ETH Zürich den Standort Höggerberg als «ETH Campus
Höggerberg». Die ETH erwartet für den Standort Höggerberg ein An-
wachsen des Bedarfs an Baumasse bis 2040, weshalb die bestehenden Pla-
nungsgrundlagen angepasst werden müssen. Aus diesem Grund wurde
2015 unter der Leitung der ETH Zürich und unter Mitwirkung des Kan-
tons sowie der Stadt Zürich eine Testplanung durchgeführt. Diese zeigt
auf, wie und wo die zusätzlich benötigten Volumina platziert werden kön-
nen. Die Erkenntnisse der Testplanung wurden in den Masterplan «ETH
Campus Höggerberg 2040» übergeführt.

Bereits heute bestehen auf dem Höggerberg mehrere kommunale
Inventareinträge. Die Bauten für Physik, Molekularbiologie und Infra-
struktur aus der ersten Ausbauetappe des Architekten Albert Heinrich
Steiner sind im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen
Schutzobjekte erfasst. Die Gartenanlage von Willi Neukom ist im kom-
munalen Inventar der schützenswerten Gärten und Anlagen. Im südli-
chen Bereich wird der Campus vom Landschaftsschutzobjekt Waidberg/
Käferberg umgeben, das im Inventar der kommunalen Natur- und Land-
schaftsschutzobjekte eingetragen ist.

Aufgrund dieser kommunalen Inventareinträge wurde der Umgang mit den inventarisierten Bauten und Anlagen bei der Überarbeitung des Masterplans von Beginn an thematisiert und es wurden dafür Lösungsvorschläge ausgearbeitet. Die Testplanung hat aufgezeigt, dass die von der ETH vorgesehene bauliche Verdichtung innerhalb des bestehenden Perimeters nicht ohne Beeinträchtigung der erwähnten kommunalen Inventarobjekte erfolgen kann. Daher sollen im weiteren Verfahren Inventarentlassungen geprüft werden. Bei der Prüfung von Inventarentlassungen werden im Rahmen der Interessenabwägung die Nutzungsinteressen (nationales öffentliches Interesse am Hochschulstandort Hönggerberg) den Schutzinteressen (Ortsbildschutz und Denkmalschutz) gegenübergestellt. Die dazu erforderlichen denkmalpflegerischen und gartendenkmalpflegerischen Gutachten wurden durch die ETH bereits in Auftrag gegeben.

Das Abwägen von Interessen stellt einen wesentlichen Bestandteil der Planungsarbeit dar. Interessenabwägungen erlauben es den Behörden, Ermessen gesetzeskonform auszuüben und Handlungsspielräume sinnvoll zu nutzen. Das ISOS stellt hierbei eine Grundlage für die Interessenabwägung dar und ist nicht bereits das Ergebnis einer Interessenabwägung. Die Erhaltungsziele des ISOS sollen nicht direkt in die Interessenabwägung einfließen. Sie müssen zuerst durch die planenden Behörden präzisiert oder «übersetzt» und auf ihre Aktualität überprüft werden. Im Rahmen der Präzisierung werden die Erhaltungsziele des ISOS mit den kantonalen bzw. kommunalen Schutzinteressen abgestimmt, fachlich überprüft, differenziert und konkretisiert. Der Entwurf des ISOS für die Stadt Zürich sieht vor, die Gebäude HPT, HPF, HPV und HPW dem Erhaltungsziel A zuzuordnen. Weil diese Gebäude bereits im kommunalen Inventar enthalten sind und der Umgang mit den Inventarobjekten von Beginn an in der Testplanung thematisiert wurde, ändert sich die Ausgangslage für die weiteren Planungsschritte aufgrund des ISOS nicht.

Der Regierungsrat sieht daher die Umsetzung der Entwicklungsabsichten der ETH am Standort Hönggerberg durch das ISOS als nicht gefährdet. Diese Einschätzung wird ebenfalls vom Bundesrat geteilt, der die Interessenabwägung ins Zentrum rückte und festhielt, dass die Strategie der Förderung des Innovationsstandorts Schweiz durch die Aufnahme des Campus Hönggerberg ins ISOS nicht infrage gestellt und die Weiterentwicklung der ETH durch das ISOS nicht verunmöglicht werde. Er wies zusätzlich darauf hin, dass die internationale Ausstrahlung der ETH durch eine hohe baukulturelle Qualität des Campus sogar gefördert werden könne (Geschäft Nr. 16.5232).

Zu Frage 3:

Auch die Universität Irchel, das Hochschulgebiet Zürich-Zentrum sowie das Gebiet Lengg werden vom ISOS erfasst. In diesen Gebieten sind ebenfalls mehrere Objekte vorhanden, die in kommunalen Inventaren erfasst sind. Für diese kommunalen Schutzobjekte wurden bzw. werden die Schutzwürdigkeit und der Schutzzumfang abgeklärt, wobei die betreffenden Gebietsplanungen den angemessenen Umgang mit diesen Schutzobjekten ebenfalls thematisieren. Die ISOS-Festlegungen bewirken folglich auch bei diesen Gebietsplanungen keine Änderungen und führen zu keinen neuen Erkenntnissen.

Zu Frage 4:

Der Kanton und die Stadt Zürich haben bereits 2014 den Entwurf des ISOS fachlich geprüft und grundsätzliche Kritik geäußert. Insbesondere wurde bemängelt, dass das ISOS sowohl in der inhaltlichen Umschreibung der Erhaltungsziele als auch in ihrer räumlichen Ausdehnung deutlich über den Ortsbildschutz des kantonalen und kommunalen Rechts hinausgehen und durch diesen flächendeckenden Ortsbildschutz des ISOS die geforderten Entwicklungsabsichten der Stadt massgeblich beeinträchtigt werden können. Aus Sicht des Kantons wie auch der Stadt Zürich seien die Erhaltungsziele des ISOS zu absolut bzw. zu wenig gebietsspezifisch formuliert, womit eine sachgerechte Interessenabwägung erschwert werde. Die Forderung nach einer integralen Erhaltung aller Bauten, Anlagen und Freiräume in den Gebieten mit Erhaltungsziel A sei in der Stadt Zürich weder umsetzbar noch fachlich nachvollziehbar. Die pauschale Beschreibung der Erhaltungsziele führe zu Unsicherheiten hinsichtlich des Inhalts der Erhaltungsziele sowie der noch möglichen baulichen Erneuerungen. Demzufolge wurde beantragt, dass das ISOS besser mit den kommunalen Inventaren abzustimmen sei, die Erhaltungsziele zu präzisieren seien, die Gebiete in einem Gesamtvergleich qualifiziert und entsprechende Prioritäten gesetzt werden sollen und dass das ISOS in der Richt- und Nutzungsplanung in eine umfassende Interessenabwägung einfließen solle. Die grundsätzliche Kritik des Kantons Zürich hat bedauerlicherweise bisher zu keinen Anpassungen insbesondere an der Methodik des ISOS durch das Bundesamt für Kultur (BAK) geführt. Somit ist es nicht erstaunlich, dass das ISOS weiterhin als Hindernis bei der Siedlungsentwicklung nach innen wahrgenommen wird.

Zu Frage 5:

Aufgrund der heutigen Ausgestaltung des ISOS bestehen regelmässig Missverständnisse über Wirkungsweise, Schutzzumfang und Schutzziele. Aus diesem Grund setzt sich der Regierungsrat beim BAK ein, die Methodik des ISOS dringend zu überdenken und anzupassen.

In allgemeiner Hinsicht wurde der Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern die Befürchtung mitgeteilt, dass das ISOS eine verstärkte Siedlungsentwicklung nach innen, wie dies vom revidierten Raumplanungsgesetz (SR 700) vorgesehen wird, stark erschweren wird. Der Bundesrat wurde daher aufgefordert, die Methodik des ISOS zu überprüfen und den Entscheid zu den Objekten für die Städte Zürich und Winterthur zurückzustellen.

Seitens des Bundes wurde daraufhin die Bildung einer Arbeitsgruppe veranlasst, die Antworten auf die aufgeworfenen Fragen aufzeigen sollte. Die Arbeitsgruppe stand unter der Leitung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und war mit Vertretungen sowohl der Bereiche Raumplanung als auch der Denkmalpflege der verschiedenen Staatsebenen zusammengesetzt. Dazu kamen Fachleute ausgewählter Verbände und Organisationen. Mit dem im April 2016 vom ARE veröffentlichten Bericht «ISOS und Verdichtung – Bericht der Arbeitsgruppe» konnte die Methodik der raumplanerischen Interessenabwägung geschärft und transparenter dargelegt werden.

Die Eckwerte für die künftige Entwicklung des Campus ETH Hönggerberg sollen voraussichtlich mit der Richtplanrevision 2016 im kantonalen Richtplan festgelegt werden. Dazu wird sich der Bundesrat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens äussern können.

Der Regierungsrat wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass die Konflikte zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen im Sinne einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen frühzeitig erkannt und mittels qualifizierter Interessenabwägungen behoben werden können.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi