



Kanton Zürich

**Direktion der Justiz und des Innern
Sicherheitsdirektion
Baudirektion**

Masterplan – Revision 2023

Entwicklung Areal Neu-Rheinau

Fassung V1.0 vom 18. November 2024



Impressum

Auftraggeber Revision 2023
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich

Federführung Revision 2023
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
Immobilienamt, Baudirektion Kanton Zürich

unter Mitwirkung
Amt für Raumentwicklung, Baudirektion Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern Kanton Zürich
Kantonales Sozialamt, Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Kantonale Denkmalpflege, Amt für Raumentwicklung, Baudirektion Kanton Zürich

Auftragnehmer Revision 2023
Planpartner AG Raumplanung Städtebau Entwicklung, Zürich
Pestalozzi Rechtsanwälte AG, Zürich

Erarbeitung 2014
Auftraggeber Gesundheitsdirektion Kanton Zürich
Federführung Amt für Raumentwicklung, Baudirektion Kanton Zürich
Auftragnehmer Eckhaus AG Städtebau Raumplanung, Zürich

Glossar

ARE	Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich
A&D	Abteilung Archäologie und Denkmalpflege, ARE
BD	Baudirektion
DJI	Direktion der Justiz und des Inneren Kanton Zürich
GD	Gesundheitsdirektion Kanton Zürich
IMA	Immobilienamt
JuV	Amt für Justizvollzug Kanton Zürich
KGP	Kantonaler Gestaltungsplan
KRP	Kantonaler Richtplan
KSA	Kantonales Sozialamt Kanton Zürich
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
PBG	Planungs- und Baugesetz Kanton Zürich
PUK	Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
RR	Regierungsrat
SD	Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
tilia	Wohnheim tilia
ZIP	Zentrum für Integrative Psychiatrie
ZSFT	Zentrum für Stationäre Forensische Therapie

Inhalt

1	Ausgangslage	8
1.1	Problemstellung und Anlass 2014	8
1.1.1	Areal Neu-Rheinau	
1.1.2	Anlass und Zielsetzung 2014	
1.2	Problemstellung und Anlass Revision 2023	10
1.2.1	Planungs- und baurechtliche Ausgangslage Revision 2023	
1.2.2	Anlass Revision 2023	
1.2.3	Prozess und Beteiligte Revision 2023	
2	Auslegeordnung aller eruierten Interessen	16
2.1	Interessenerfüllung des bundesverfassungsmässigen Auftrages des Straf- und Massnahmenvollzuges	16
2.2	Interessen PUK	18
2.2.1	Zentrum für Stationäre Forensische Therapie	
2.2.2	Zentrum für Integrative Psychiatrie	
2.2.3	Anforderungen/Raumbedarf PUK	
2.3	Interessen tilia Wohnen & Beschäftigung	21
2.3.1	Anforderungen tilia Wohnen & Beschäftigung (IMA)	
2.4	Weitere Nutzungen im öffentlichen Interesse	22
2.5	Interessen der Gemeinde Rheinau	22
2.6	Ortsbildschutz	23
2.6.1	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)	
2.6.2	Kantonales Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder (KOBI)	
2.7	Denkmalschutz	27
2.8	Landschaftsschutz	28
2.9	Naturschutz	29
2.10	Grundwasserschutz	30
2.11	Haushälterischer Umgang mit dem Boden	31
3	Variantenstudium	32
4	Variantenvergleich anhand eruierten Interessen	33
4.1	Interessenerfüllung des bundesverfassungsmässigen Auftrages des Straf- und Massnahmenvollzuges	33
4.2	Interessen PUK	34
4.2.1	Variantenvergleich und Fazit	
4.2.2	Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext	

4.3	Interessen tilia (IMA)	35
4.4	Weitere Nutzungen im öffentlichen Interesse	36
4.5	Interessen der Gemeinde Rheinau	36
4.6	Ortsbildschutz	37
4.6.1	ISOS: Begutachtung Varianten und Empfehlungen ENHK/EKD	
4.6.2	KOBI: Begutachtung Varianten und Empfehlungen NHK	
4.6.3	Variantenvergleich und Fazit	
4.6.4	Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext	
4.7	Denkmalschutz	40
4.7.1	Beurteilung durch die kantonale Denkmalpflege	
4.7.2	Variantenvergleich und Fazit	
4.7.3	Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext	
4.8	Landschaftsschutz	44
4.9	Naturschutz	44
4.10	Grundwasserschutz	45
4.11	Flächenverbrauch	46
4.12	Fazit Variantenvergleich anhand eruiert Interessen	48
5	Zweistufige Interessenabwägung aufgrund ISOS-Direktanwendung	50
5.1	Ausgangslage	50
5.1.1	Einleitung	
5.1.2	Vorliegen einer Bundesaufgabe beim geplanten Neubau mittlere Sicherheit und Anbau hohe Sicherheit	
5.1.3	Schwere Beeinträchtigung der ISOS-Schutzziele	
5.1.4	Zwischenergebnis	
5.2	Erste Stufe: Prüfung der nationalen Bedeutung des Eingriffs	52
5.2.1	Rechtliche Anforderungen: zweistufige Prüfung der nationalen Bedeutung	
5.2.2	Abstrakte Qualifikation der Staatsaufgabe der PUK als von nationalem Interesse	
5.2.3	Nationales Interesse am konkreten Vorhaben der PUK in Neu-Rheinau	
5.2.4	Zwischenergebnis	
5.3	Zweite Stufe: eigentliche Interessenabwägung	55
5.3.1	Ermittlung der Interessen	
5.3.2	Bewertung und Gewichtung der ermittelten Interessen	
5.3.3	Abwägung der Interessen	
5.4	Grösstmögliche Schonung nach Art. 6 Abs. 1 NHG	61
5.5	Ergebnis der zweistufigen Interessenabwägung	66



6	Fazit	67
7	Masterplan	69
7.1	Eckwerte	69
7.2	Zielbilder	71
7.2.1	Zielbild mittelfristig	
7.2.2	(Mögliche) Zielbilder langfristig	
7.3	Masterplan	73
7.3.1	Städtebaulicher Aufbau	
7.3.2	Gebäude	
7.3.3	Grünstruktur	
7.3.4	Sichtbeziehungen	
7.3.5	Erschliessung	
7.3.6	Parkierung	
7.3.7	Werterhaltung	
8	Umsetzung – Ablaufplan	78

Abbildungen

- Abb. 1: Luftbild des Areals in Richtung Südosten (Quelle: ARE) mit Schutzobjekten (blaue Punkte)
- Abb. 2: Situationsplan zur projektierten Kolonie von Kantonsbaumeister Hermann Fietz von 1897 (Quelle: Hochbauamt des Kantons Zürich)
- Abb. 3: Masterplan «Entwicklung Areal Neu-Rheinau» von 2014
- Abb. 4: Rechtskräftige kantonale Gebietsplanung (im Kap. 6.2.6) im Kantonalen Richtplan von 2018
(planungsrechtliche und behördenverbindliche Abstraktion des Masterplans)
- Abb. 5: Rechtskräftiger Kantonaler Gestaltungsplan «PUK-Areal Neu-Rheinau» von 2018
(eigentümerverbindliche Sicherung Masterplan und Konkretisierung der kant. Gebietsplanung)
- Abb. 6: Areal Neu-Rheinau. Übersichtsplan: bestehende Gebäude und Nutzungen sowie Baubereiche gemäss rechtskräftigem KRP und KGP von 2018
- Abb. 7: Auszug aus dem ISOS Aufnahmeplan 1 zur Gemeinde Rheinau (2. Fassung, April 2013)
- Abb. 8: Auszug aus dem kantonalen Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder (KOBİ) von überkommunaler Bedeutung
- Abb. 9: Archäologische Zonen und Denkmalschutzobjekte (Quelle: kantonales GIS; Stand September 2024)
- Abb. 10: Auszug aus dem Kantonalen Inventar der Landschaftsschutzobjekte KILO überlagert durch die nummerierten Naturschutz-Vertragsflächen (in Braun- und Grüntönen mit Nummern).
- Abb. 11: Grundwasserschutzareale (zukünftige Zonen) S2 und S3 (Quelle: kantonales GIS; Stand Dezember 2023)
- Abb. 12: Oben links: Auszug kantonales GIS OEREB; LkW in hellgrün
Oben rechts: Auszug kantonales GIS Fruchtfolgeflächen in braun
Unten links: Ausschnitt Pachtvertrag IMA mit der Stiftung Fintan
Unten rechts: Ausschnitt Gebrauchsleihvertrag IMA mit der Stiftung Fintan
- Abb. 13: Links: Neubau mittlere Sicherheit gemäss rechtskräftigem Kantonalen Gestaltungsplan (KGP) «PUK-Areal Neu-Rheinau» mit unterirdischem Verbindungstunnel zur hohen Sicherheit. Diese Variante ist aus betrieblichen Gründen nicht tragbar und in Bezug auf den Denkmalschutz zu hinterfragen.
Mitte: Variante «Anbau westseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit direktem Anbau der hohen Sicherheit westseitig
Rechts: Variante «Anbau südseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit Anbau der hohen Sicherheit südseitig (im Sinne der bisherigen Gebietsplanung im KRP, Kapitel 6.2.6)

- Abb. 14: Einhaltung (Axialsymmetrien und) Sichtbeziehungen gem. bisherigem Masterplan 2014
- Abb. 15: Die Bauten der ersten beiden Bauetappen von Neu-Rheinau mitsamt Casino (Leitungsplan); Hochbauamt des Kantons Zürich, 1963; Plan nach Süden ausgerichtet
- Abb. 16: Grundwasserschutzareale (zukünftige Zonen) S2 und S3 (Quelle: kantonales GIS; Stand Dezember 2023)
- Abb. 17: Flächenübersicht der Varianten – Bilanzierung gegenüber rechtskräftigem KGP
- Abb. 18: Flächenverbrauch Pachtflächen (links) und Flächen in Gebrauchsleihverträgen (rechts); Variante «Anbau westseitig» in violett und Variante «Anbau südseitig» in orange
- Abb. 19: Bewertungsmatrix der Varianten; *gem. Gutachten (vgl. 4.6.1 und 4.6.2) entsprechen alle Varianten einer «schweren Beeinträchtigung» des Ortsbildes und sind daher «orange».
- Abb. 20: Zusammengefasste Bewertungsmatrix der Varianten; *gem. Gutachten (vgl. 4.6.1 und 4.6.2) entsprechen alle Varianten einer «schweren Beeinträchtigung» des Ortsbildes und sind daher «orange».
- Abb. 21: Links: Neubau mittlere Sicherheit gemäss rechtskräftigem Kantonalem Gestaltungsplan (KGP) «PUK-Areal Neu-Rheinau» mit unterirdischem Verbindungstunnel zur hohen Sicherheit. Diese Variante ist aus betrieblichen Gründen nicht tragbar und in Bezug auf den Denkmalschutz zu hinterfragen.
Mitte: Variante «Anbau westseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit direktem Anbau der hohen Sicherheit westseitig
Rechts: Variante «Anbau südseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit Anbau der hohen Sicherheit südseitig (im Sinne der bisherigen Gebietsplanung im KRP, Kapitel 6.2.6)
- Abb. 22: Links: Kompensation des erweiterten Baubereichs 3R gem. der Variante «Anbau westseitig» an den Rändern der ersten Spange; Verzicht auf die Baubereiche 2L und 2R (in der ersten Spange)
Mitte: Von der NHK skizzierte Untervariante «Anbau westseitig ohne Baubereich 3R»
Rechts: Möglicher, langfristiger Ausbau der von der NHK skizzierten Untervariante «Anbau westseitig ohne Baubereich 3R»

1 Ausgangslage

1.1 Problemstellung und Anlass 2014

1.1.1 Areal Neu-Rheinau

Der Kanton Zürich eröffnete 1867 im ehemaligen Kloster Rheinau eine psychiatrische Pflegeanstalt. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde zur Erweiterung dieser Anstalt das Klinikareal in Neu-Rheinau auf- und ausgebaut. Auf dem Höhepunkt dieser Entwicklung im Jahr 1950 beherbergte die psychiatrische Pflegeanstalt in Rheinau rund 1250 Patientinnen und Patienten. Im Rahmen neuer psychiatrischer Versorgungskonzepte wurde das stationäre Angebot in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kontinuierlich reduziert, bis im Jahr 2000 der Standort Klosterinsel definitiv aufgegeben wurde. In Neu-Rheinau verblieben im Psychiatriezentrum Rheinau (PZR) noch rund 175 Betten. Mitte 2011 wurde das PZR in die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) integriert. Die PUK betreibt heute in Neu-Rheinau spezialisierte, überregionale Angebote in der stationären forensischen Psychiatrie sowie das Zentrum für Integrative Psychiatrie (ZIP). Daneben befindet sich in Neu-Rheinau das vom Kantonalen Sozialamt betriebene Wohnheim tilia Wohnen & Beschäftigung für Menschen mit Beeinträchtigung und herausforderndem Verhalten.

Der Klinik- und Heimstandort Neu-Rheinau hat auch für die politische Gemeinde Rheinau eine hohe Bedeutung. Der Kanton Zürich ist hier, sowie in den angrenzenden Gemeinden, bei Weitem der grösste Arbeitgeber.

In den letzten Jahren hat insbesondere der Forensik-Standort eine steigende Auslastung erfahren, weshalb die Gesundheitsdirektion mit der PUK eine Weiterentwicklung des Klinikareals in Rheinau anstrebt.



Abb. 1: Luftbild des Areals in Richtung Südosten (Quelle: ARE) mit Schutzobjekten (blaue Punkte)

Am 29. Januar 2014 besichtigte der Regierungsrat das Areal in Rheinau und wurde von Vertretern der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion über den Entwicklungsbedarf orientiert. Insbesondere im Bereich der forensischen Psychiatrie besteht ein unmittelbarer Erweiterungsbedarf. Mittel- und langfristig ist mit weiterem Nutzungsbedarf zu rechnen. Der Regierungsrat sprach sich dafür aus, dass für die weitere Entwicklung von PUK und tilia am Standort Rheinau festgehalten werden soll und für das heutige Klinikareal eine langfristige Entwicklungsperspektive nötig sei.

Die Entwicklungsperspektive ist unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes aufzuzeigen, da alle historischen Gebäude im Zentrum der Anlage im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und archäologischen Denkmäler von überkommunaler Bedeutung enthalten sind. Dies bedeutet, dass sie ohne vorgängige Schutzabklärung weder aus dem Inventar entlassen noch abgebrochen werden können. Die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung von Bund und Kanton verlangt, dass Schutzobjekte geschont und – wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt – ungeschmälert erhalten bleiben. Die Schutzobjekte können jedoch im Inneren umgebaut und den Bedürfnissen angepasst werden. Auch Erweiterungen und Neubauten am Standort Neu-Rheinau sind möglich, wobei im Ensemble die Niedriggeschossigkeit der Bauten und das städtebauliche Prinzip bewahrt werden sollen. Weiter sind das gesamte Areal der Psychiatrischen Universitätsklinik Neu-Rheinau sowie Baugruppen innerhalb des Areals im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit unterschiedlichen Erhaltungszielen inventarisiert (vgl. Abb. 2).

Die besonderen Begebenheiten bedingen, dass eine Entwicklung auf dem Areal verschiedene Interessen berücksichtigen muss. Dies erfordert eine Gesamtschau. Die betroffenen Direktionen (Gesundheitsdirektion, Baudirektion, Direktion der Justiz und des Innern und Sicherheitsdirektion) haben deshalb 2014 gemeinsam diesen Masterplan erarbeitet.

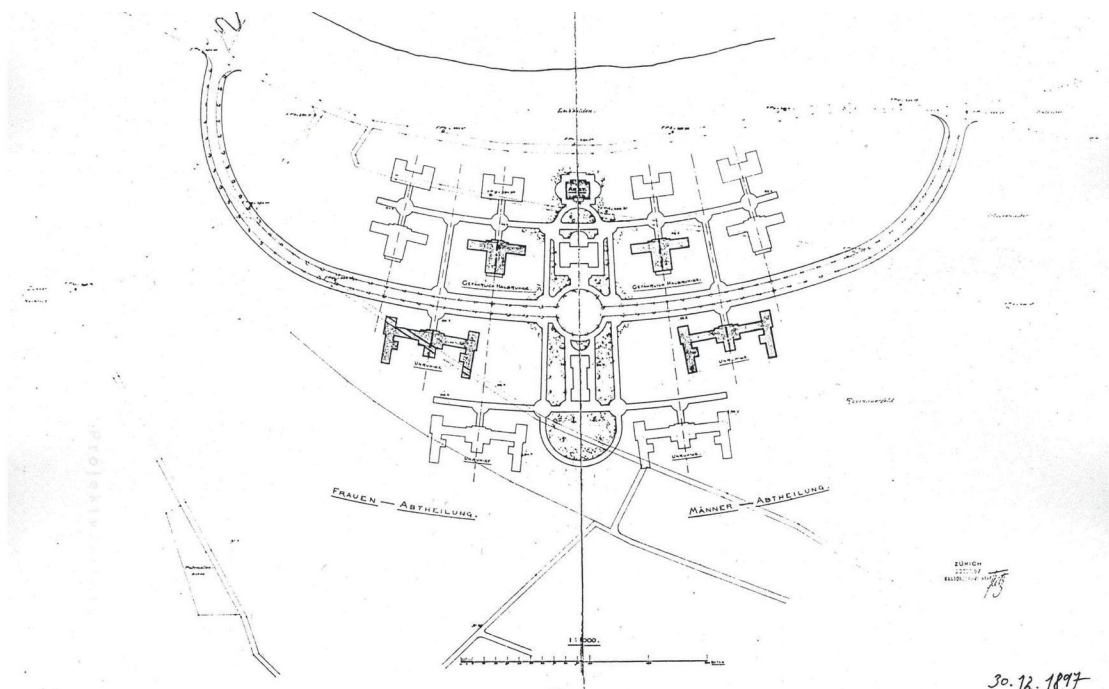


Abb. 2: Situationsplan zur projektierten Kolonie von Kantonsbaumeister Hermann Fietz von 1897
(Quelle: Hochbauamt des Kantons Zürich)

1.1.2 Anlass und Zielsetzung 2014

Der Grund für die Durchführung einer Masterplanung ist der steigende Raumbedarf der heutigen Nutzer auf dem Gelände. Auslöser ist der akute Bedarf der Stationären Forensischen Psychiatrie. Im Kanton Zürich sowie gesamtschweizerisch herrscht im Justizvollzug ein Mangel an geeigneten Plätzen für die Durchführung von stationären Massnahmen gemäss Art. 59 Strafgesetzbuch (StGB). Hinzu kommt der Bedarf nach jugendforensischen Behandlungsplätzen, für die bislang im Kanton Zürich überhaupt kein Angebot besteht. Dies bedeutet, dass Patienten oft lange auf einem zu hohen, kostenintensiven Sicherheitsniveau oder in Justizvollzugsanstalten mit ungenügenden Therapiemöglichkeiten untergebracht werden müssen.

Aufgrund der bestehenden Infrastruktur, der Spezialisierung des Standortes und der hohen Akzeptanz der Gemeinde bietet sich der Standort Rheinau an für die Behebung dieser infrastrukturellen Defizite.

Aufgrund des vorliegenden Entwicklungsbedarfs unter gegebenen Rahmenbedingungen wurde dem Masterplanverfahren folgende Zielsetzung zugrunde gelegt:

- Aufzeigen einer langfristigen Entwicklungsperspektive unter Berücksichtigung der denkmal-, landschaft- und ortsbildschutzrechtlichen Rahmenbedingungen und Abwägung der verschiedenen öffentlichen Interessen, damit Planungssicherheit gewährleistet und Fehlinvestitionen vermieden werden können.
- Als Grundlage für den Standorterhalt sind tragfähige Nutzungen zu sichern.
- Die Arealnutzung ist zur Verbesserung der Nutzbarkeit und der Minimierung des Leerstandsrisikos zu konsolidieren, indem Teilbereiche des Areals einheitlichen Nutzungen zugeführt werden.
- Den Nutzenden ist eine bedarfsgerechte und betriebswirtschaftlich optimale Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.
- Die Akzeptanz in der Standortgemeinde ist zu bewahren und als Chance zu nutzen.

1.2 Problemstellung und Anlass Revision 2023

1.2.1 Planungs- und baurechtliche Ausgangslage Revision 2023

Masterplan «Entwicklung Areal Neu-Rheinau» von 2014

Der Masterplan «Entwicklung Areal Neu-Rheinau» (vgl. Abb. 3) wurde im Jahr 2014 unter Federführung des ARE in Zusammenarbeit mit Vertreter:innen der Gesundheitsdirektion (GD), der PUK, der Sicherheitsdirektion (DS), der Direktion der Justiz und des Innern (JI) und der Baudirektion (ARE, HBA) mit Hilfe des Planungsbüros Eckhaus AG aus Zürich erarbeitet. Mit der Kenntnisnahme des Masterplans «Entwicklung Areal Neu-Rheinau» im Beschluss des Regierungsrates (RRB Nr. 75/2015) wurde das strategische Vorgehen zur Gebietsentwicklung bestätigt. Dem Masterplan von 2014 lag eine Vision (bis) 2097 zu Grunde.

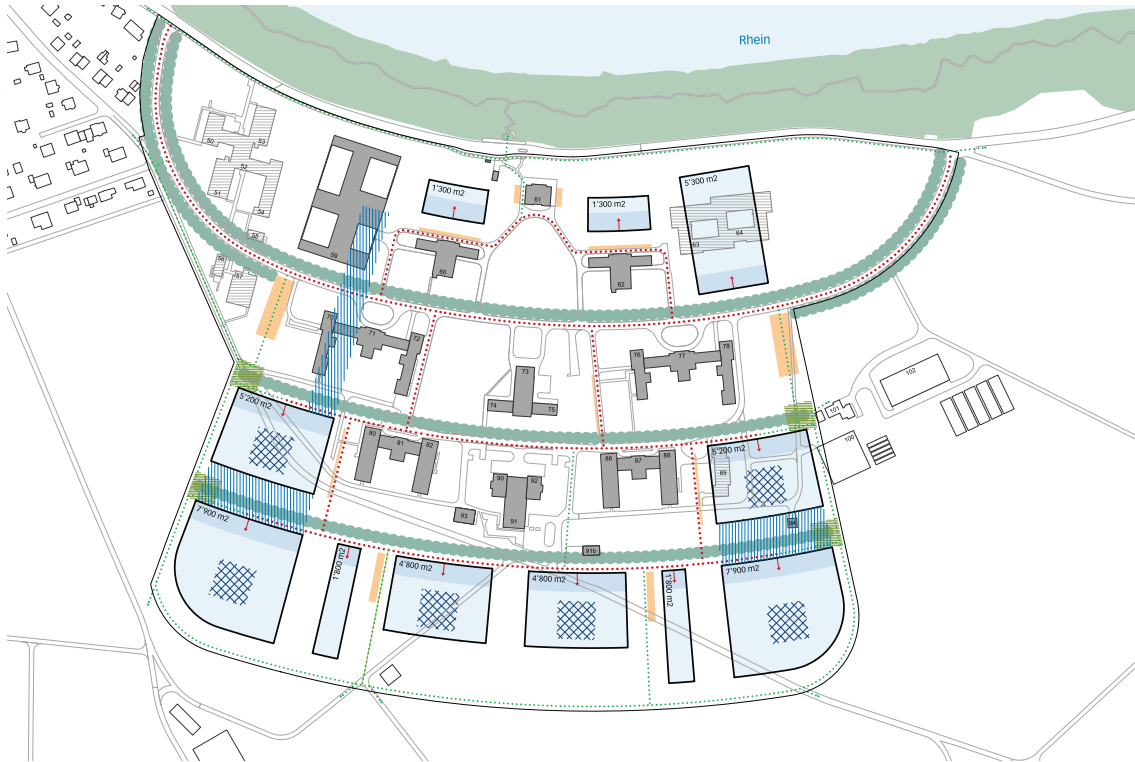


Abb. 3: Masterplan «Entwicklung Areal Neu-Rheinau» von 2014

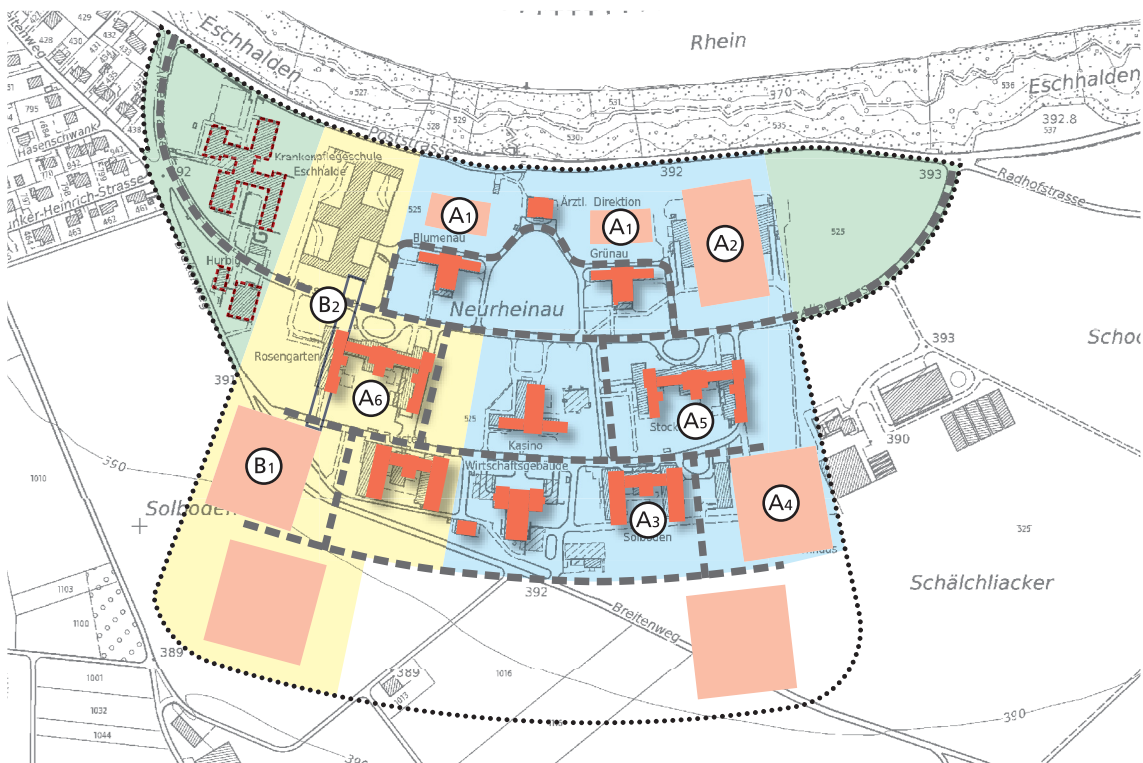


Abb. 4: Rechtskräftige kantonale Gebietsplanung (im Kap. 6.2.6) im Kantonalen Richtplan von 2018 (planungsrechtliche und behördenverbindliche Abstraktion des Masterplans)

Kantonale Gebietsplanung im kantonalen Richtplan (KRP) von 2018

Die planungsrechtliche und behördenverbindliche Abstraktion des Masterplans, und damit die Stossrichtung für die weitere Gebietsentwicklung, wurden als kantonale Gebietsplanung (vgl. Abb. 4 auf Seite 11) im Kapitel 6.2.6 im kantonalen Richtplan (KRP) festgesetzt. Die entsprechende Richtplanteilrevision 2015 wurde am 22. Oktober 2018 vom Kantonsrat beschlossen.

Auffallend ist die starke Reduktion der Baubereiche in der vierten Erschliessungsspange der kantonalen Gebietsplanung gegenüber dem Masterplan. Sie ist das Resultat der Vertiefung des Masterplans im Rahmen der weiteren Bearbeitung sowie des Interesses der Kulturlandschonung im Rahmen der kantonsrätlichen Diskussion.

Kantonaler Gestaltungsplan «PUK-Areal Neu-Rheinau» (KGP) von 2018

Die eigentümerverbindliche Sicherung des Masterplans und Konkretisierung der kantonalen Gebietsplanung erfolgten mit dem Kantonalen Gestaltungsplan (KGP) «PUK-Areal Neu-Rheinau» (vgl. Abb. 5). Der KGP wurde am 18. Juli 2018 von der Baudirektion festgesetzt und erlangte am 22. September 2018 Rechtskraft. Er gilt seither unverändert.

Der KGP entspricht der nutzungsplanerischen Umsetzung des Masterplans und der kantonalen Gebietsplanung und ist damit gemäss Art. 15 RPG auf den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren auszulegen. Aus diesem Grund wurde im KGP (vorerst) auf die vierte Erschliessungsspange verzichtet.

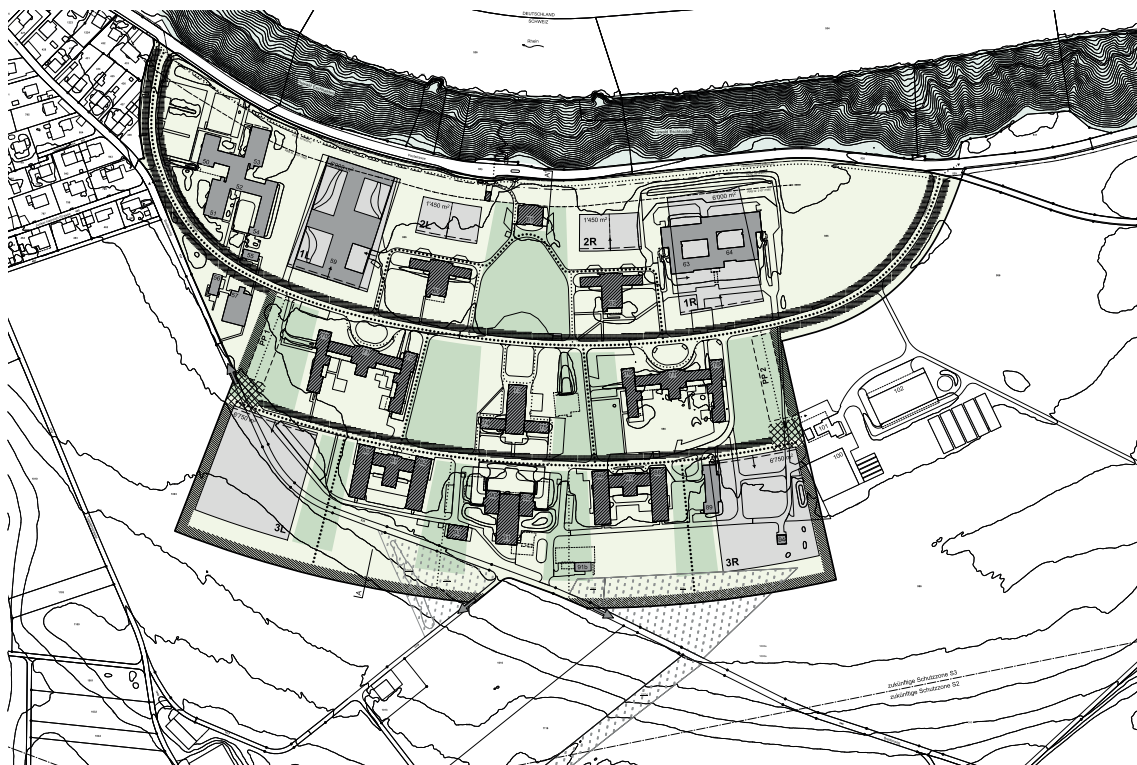


Abb. 5: Rechtskräftiger Kantonaler Gestaltungsplan «PUK-Areal Neu-Rheinau» von 2018 (eigentümerverbindliche Sicherung Masterplan und Konkretisierung der kant. Gebietsplanung)

1.2.2 Anlass Revision 2023

Neben einem Bedarf bei der grosszyklischen Instandsetzung der Gebäude war die Nachfrage nach forensischen Massnahmenplätzen im mittleren Sicherheitssegment ein wichtiger Treiber für die Planung ab 2014. Aus betrieblichen Gründen muss die geplante mittlere Sicherheit mit der hohen Sicherheit (bestehendes Gebäude 59 von 2007) verbunden werden. Deshalb wurden, während der Erarbeitung der kantonalen Gebietsplanung (im KRP) und des KGP, mit einer Machbarkeitsstudie und einem ergänzenden Bericht verschiedene Varianten untersucht, wie die mittlere Sicherheit an die bestehende hohe Sicherheit verbunden werden kann.

Unter anderem aus denkmalpflegerischen Gründen entschied man sich für einen unterirdischen Tunnel zwischen der bestehenden hohen (Gebäude 59) und geplanten mittleren Sicherheit (Baubereich 3L). Der Entscheid wurde von der Vorstellung getragen, die unterirdische Verbindung in der Parklandschaft unsichtbar und bezüglich der Denkmäler wenig invasiv ausgestalten zu können.

Davon ausgehend, hat die PUK in den Jahren 2021/22 für die Realisierung des Neubaus für die mittlere Sicherheit gemäss rechtskräftigem KGP einen Projektwettbewerb durchgeführt. Das Beurteilungsgremium hat der PUK einstimmig empfohlen, das Projekt «Arianna» der weiteren Planung und Realisierung zu Grunde zu legen.

Bereits im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für den Projektwettbewerb wurden die betrieblichen Überlegungen vertieft und der unterirdische Verbindungstunnel konkretisiert. Je konkreter das Vorhaben wurde, desto deutlicher wurde, dass die Lösung mit dem Verbindungstunnel aus betrieblichen Gründen nicht tragbar ist.



Abb. 6: Areal Neu-Rheinau. Übersichtsplan: bestehende Gebäude und Nutzungen sowie Baubereiche gemäss rechtskräftigem KRP und KGP von 2018

Auch aus denkmalpflegerischen Gründen erweist sich der Verbindungstunnel als zu invasiv, dies wegen der damit verbundenen Untertunnelung des Denkmalschutzobjektes 70-72 und benötigten Notausstiege in dessen unmittelbarer Umgebung.

Da sich die dem KRP und dem KGP zu Grunde liegenden Annahmen nicht bewahrheitet haben und die Vorgaben des KGP für einen idealen Neubau limitierend wirken, hat die PUK im Verlauf der Jahre 2020 und 2021 untersucht, ob und wie der KGP optimiert werden muss.

Ausgelöst durch die Überlegungen der PUK haben das IMA und die PUK in Begleitung des ARE im Verlauf der Jahre 2022 und 2023 gemeinsam eine Entwicklungsstrategie für das Gesamtareal erarbeitet und die Revision 2023 des Masterplans angestossen.

Die Revision 2023 des Masterplans dient als Grundlage für die Revision der kantonalen Gebietsplanung im Kapitel 6.2.6 im KRP im Hinblick auf die erforderliche Verbindung der geplanten mittleren Sicherheit mit der hohen Sicherheit. Diese ist wiederum Voraussetzung für die Anpassung (im Rahmen einer Revision) des KGP.

1.2.3 Prozess und Beteiligte Revision 2023

Beteiligte

An der Revision 2023 des Masterplans waren folgende Institutionen/Büros in genannter Funktion beteiligt:

- Auftraggeber:
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
- Federführung:
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
Immobilienamt, Baudirektion Kanton Zürich
- Mitwirkung:
Amt für Raumentwicklung, Baudirektion Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern Kanton Zürich
Kantonales Sozialamt, Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Kantonale Denkmalpflege, Amt für Raumentwicklung, Baudirektion Kanton Zürich
- Auftragnehmer:
Planpartner AG Raumplanung Städtebau Entwicklung, Zürich
Pestalozzi Rechtsanwälte AG, Zürich

Ein Begleitgremium, bestehend aus Vertreter:innen oben genannter Institutionen/Büros, erarbeitete die Lösungen und traf die Entscheidungen, die in dieser Ergebnisdokumentation festgehalten sind. Ein je nach Phase und Fragestellung unterschiedlich zusammengesetztes Kernteam bereitete unter Begleitung des Büros Planpartner AG die Entscheidungsgrundlagen zu Händen des Begleitgremiums vor.



Entscheidungsprozess

In den Jahren 2022 bis 2024 wurden die folgenden Phasen durchlaufen:

- Variantenstudium im Rahmen der Erarbeitung Entwicklungsstrategie Gesamtareal (Auslöser der Revision 2023 des Masterplans)
- Definition Revisionsbedarf/Umfang aufgrund Entwicklungsstrategie Gesamtareal
- Antrag zur Begutachtung der Varianten durch die eidgenössischen Kommissionen für Natur- und Heimatschutz (ENHK) und Denkmalpflege (EKD) sowie die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission (NHK)
- Entwurf Revision 2023 Masterplan
- Begehungen mit Präsentation mit der ENHK und der EKD sowie mit der NHK
- Erhalt Stellungnahmen genannter Kommissionen
- Überarbeitung Revision 2023 Masterplan und Vervollständigung der Interessenabwägung
- Verabschiedung Masterplan

2 Auslegeordnung aller eruierten Interessen

2.1 Interessenerfüllung des bundesverfassungsmässigen Auftrages des Straf- und Massnahmenvollzuges

Psychiatrische Universitätsklinik Zürich – PUK

Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau erfüllt den sich aus dem Artikel 59 des schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB) ergebenden hoheitlichen Auftrag der Durchführung stationärer Massnahmen bei psychisch kranken Straftätern. Gemäss der Zürcher Spitalliste 2023 Psychiatrie ist das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK Rheinau die einzige Leistungserbringerin im Kanton Zürich im Bereich forensischer Psychiatrie (stationärer Massnahmenvollzug und Krisenintervention bei Personen im Freiheitsentzug). Die besondere gesamtgesellschaftliche Bedeutung ergibt sich hierbei auch aus der empirisch belegten signifikanten Senkung des Rückfallrisikos durch spezialisierte forensische Therapie.

Die Auslastung des Zentrums für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau ist heute bereits sehr hoch und der Nutzungsbedarf wird weiter kontinuierlich steigen, weshalb kurzfristig bis mittelfristig dringend eine Weiterentwicklung des Areals der PUK und insbesondere des Zentrums für Stationäre Forensische Therapie erforderlich ist. Die Konzentration der forensischen Psychiatrie am Standort entspricht den, in der Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG), im Jahr 2007 formulierten Zielen. Die PUK betreibt in Neu-Rheinau ein psychiatrisches Spezialangebot mit überregionaler Ausstrahlung, welches seit Jahrzehnten in der Gemeinde Rheinau verankert ist.

Als heute grösste forensische Behandlungseinrichtung der Schweiz sichert das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau einen signifikanten und entscheidenden Teil des schweizweiten, nationalen Bedarfs an ausreichenden stationären Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges. Aufgrund des schweizweit herrschenden Mangels an geeigneten Plätzen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges setzte sich der Patientenkreis in den letzten 10 Jahren aus 70–72 % kantonalen und 28–30 % ausserkantonalen Patienten zusammen. Die Anfrage nach Massnahmenplätzen für kantonale und ausserkantonale Patienten war aber um ein Vielfaches höher und die Stationen seit über zehn Jahren kontinuierlich überbelegt. Somit erfüllt das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau nicht nur auf kantonomer, sondern auch auf überregionaler und überkantonomer Ebene den bundesverfassungsmässigen Auftrag des Straf- und Massnahmenvollzuges gemäss Art. 123 Abs. 2 der schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV).

Der Bau forensischer Massnahmenplätze stellt an Bauten spezifische Anforderungen bezüglich Raumangebot, betrieblicher Abläufe und Sicherheit. Bereits beim Neubau der hohen Sicherheit (Gebäude 59 von 2007) hat sich gezeigt, dass sich die speziellen Anfor-

derungen in höheren Sicherheitssegmenten nicht in Bestandsbauten, sondern einzig mit Neubauten umsetzen und erfüllen lassen. Ein Konzept hat sich dabei als betrieblich und städtebaulich zweckmässige Lösung herausgestellt: Das introvertierte Sicherheitsgebäude mit in die Aussenmauern integrierten Zäunen und sichtgeschützten Spazierhöfen im Innern der Anlage. Diese Spezialformen sind insbesondere wegen den Sicherheitsanforderungen sehr flächenintensiv.

Im Hinblick auf künftige Investitionen sind grosszügig dimensionierte und somit flexibel zu bebauende Baubereiche unabdingbar. In den Erweiterungsflächen sollen ökonomisch und betrieblich optimale Nutzungen ermöglicht und langfristig gewährleistet bleiben.

Kantonale Einrichtung – Wohnheim tilia Wohnen & Beschäftigung

Die Kantone sind aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) seit dem 1. Januar 2008 allein zuständig für die Steuerung, Planung, Aufsicht und Finanzierung der Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen. Nach Art. 112b Abs. 2 und 3 BV obliegt es den Kantonen, die Eingliederung Invaliden zu fördern, insbesondere durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung werden den Kantonen vom Gesetzgeber im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26) vorgeschrieben. Mit dem Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG, LS 855.2; ab 1. Januar 2024) und neu mit dem Gesetz über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung vom 28. Februar 2022 (SLBG) hat der Kanton Zürich die strukturellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen, um ein bedarfsgerechtes Angebot für invalide Menschen zu gewährleisten. Das Gesetz sieht vor, dass ausnahmsweise der Kanton als Träger selbst Invalideneinrichtungen für erwachsene Menschen führen kann (§ 9 Abs. 4 IEG; ab 1. Januar 2024 § 43 Abs. 1 SLBG). Gestützt auf die erwähnten Rechtsgrundlagen und in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe im Bereich der Förderung der Eingliederung Invaliden führt der Kanton die Institution tilia Wohnen & Beschäftigung in Rheinau, welches erwachsenen Menschen mit kognitiver Behinderung und herausforderndem Verhalten sowie Menschen mit psychischer Behinderung sichere und wertschätzende Wohnplätze und eine geeignete Tagesstruktur anbietet (und aktuell rund 170 Mitarbeitende beschäftigt).

Das tilia hat seinen Ursprung im Jahr 1993, wo es als Bereich des damaligen Psychiatriezentrums Rheinau gegründet wurde, mit dem Zweck ein würdiges und geeignetes Lebensumfeld für Menschen zu schaffen, die aufgrund ihrer schweren kognitiven Beeinträchtigung und ihres sehr herausfordernden Verhaltens an anderen Orten nicht unterzubringen waren. Seit dieser Zeit entwickelte sich das tilia als eine bedeutende und trotz des überregionalen Auftrags in Rheinau verwurzelte Institution. Einerseits als Wohnort für die anvertrauten Menschen, andererseits als wichtiger Arbeitgeber und Ausbildungsinstitution in der Region. Das tilia ist auch heute noch ein tragfähiger Wohnort für Menschen mit zum Teil schwerster geistiger Beeinträchtigung und stark herausforderndem Verhalten und leistet somit einen wichtigen und unverzichtbaren Versorgungsauftrag im Kanton Zürich. Aufgrund der Arealbeschaffenheit und der langjährigen Verwurzelung, stellt das Areal Neu-Rheinau den idealen Standort für das tilia dar.

2.2 Interessen PUK

Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie und das Zentrum für Integrative Psychiatrie der PUK bilden zusammen mit der kantonalen Einrichtung tilia Wohnen & Beschäftigung die heutigen Hauptnutzenden des Areals. Im Rahmen der Planung werden ihre Bedürfnisse integral behandelt, um die Ausnutzung der bestehenden Bebauung, betriebliche Abläufe und Entwicklungsmöglichkeiten zu kombinieren und zu optimieren.

2.2.1 Zentrum für Stationäre Forensische Therapie

Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie gehört zur Klinik für Forensische Psychiatrie der PUK. Es ist mit 3 Sicherheitsstationen (27 Behandlungsplätzen) und 5 Massnahmenstationen (65 Behandlungsplätzen) wie erwähnt die grösste stationäre forensische Behandlungseinrichtung der Schweiz. Zudem handelt es sich beim Zentrum für Stationäre Forensische Therapie um die einzige Leistungserbringung im Kanton Zürich im Bereich forensischer Psychiatrie (stationärer Massnahmenvollzug und Krisenintervention bei Personen mit Freiheitsentzug). Im Zentrum für Stationäre Forensische Therapie werden stationäre Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzugs durchgeführt. Der Art. 59 StGB regelt die stationäre Behandlung psychisch schwer gestörter Straftäter. Aufgrund der besonderen Patientengruppe und der rechtlichen Rahmenbedingungen (Justizvollzug) ist ein hoher baulicher Sicherheitsstandard notwendig, um die Sicherheit der Bevölkerung und des Personals gewährleisten zu können.

Drei Sicherheitssegmente

Die drei verschiedenen Sicherheitssegmente der Forensik weisen erhebliche Unterschiede im Raum- und Personalbedarf auf. Die höchste Sicherheitsstufe «Hoch/Ausbruchssicher» bietet heute der Forensiktrakt im Gebäude 59. Aufgaben sind Krisenintervention, Massnahmenvollzug und die Abklärung von psychisch kranken Straftätern. Dieses Sicherheitsniveau ist schweizweit einzigartig und die Stationen sind seit über zehn Jahren kontinuierlich überbelegt. Die Auslastung lag von 2013–2022 im Mittel zwischen 102–106 %, was bedeutet, dass die vorgesehene Anzahl Leerbetten für Notfälle nicht gewährleistet werden kann. Die geplante Aufenthaltsdauer der Patienten beträgt mehrere Monate, was heute aber oft massiv überschritten werden muss, weil die Überweisung in ein tieferes (mittleres) Sicherheitssegment mangels Kapazitäten nicht möglich ist. Die Massnahmenstationen im Gebäude 80/81/82 entsprechen dem Sicherheitsniveau «Tief/Fluchthemmend» und haben Massnahmenvollzug und Wiedereingliederung zur Aufgabe. Patienten verbleiben oft mehrere Jahre in dieser Einrichtung. Plätze zum Massnahmenvollzug und zur Akutbehandlung von Häftlingen im Sicherheitssegment «Mittel/Fluchtsicher», sowie Plätze in der Jugendforensik fehlen.

Akuter Handlungsbedarf

Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie weist aus den erwähnten Gründen einen akuten, nicht mehr länger aufschiebbaren Handlungsbedarf auf. Es hat sich gezeigt, dass der zusätzliche Raumbedarf aufgrund spezifischer Raum- und Sicherheitsansprüche dieser spezialisierten Nutzung sowie wirtschaftlicher und zeitlicher Aspekte nur in Neubauten und nicht innerhalb des historischen Gebäudebestands umgesetzt werden kann.

Als nächster Meilenstein soll das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie mit 39 forensischen Massnahmenplätzen im mittleren Sicherheitssegment erweitert werden. Der Neubau der mittleren Sicherheit (Baubereich 3L gemäss KGP) soll im Jahr 2029 in Betrieb gehen. Ab diesem Zeitpunkt muss die PUK sicherheitstechnisch eine zweite Schleuse auf dem Areal betreiben. Aus betrieblicher Sicht ist das mit grossem Aufwand verbunden und stellt für die PUK mittel- bis langfristig keine Option dar. Die forensischen Massnahmenplätze im mittleren (39 Plätze) und hohen Sicherheitssegment (27 Plätze) sollen deshalb mittelfristig in direkter räumlicher Anbindung zueinander betrieben werden können. Ergänzt um die Behandlungsplätze der niederen Sicherheit im Gebäude 80–82.

Grundsätzlich soll die Bündelung der verschiedenen Nutzungen des Zentrums für Stationäre Forensische Therapie zukünftig eine effizientere Betriebsführung als heute ermöglichen.

Der Neubau der mittleren Sicherheit und der Anbau der hohen Sicherheit werden mit Bundesbeiträgen finanziert

Der Straf- und Massnahmenvollzug wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) als Verbundaufgabe bezeichnet. Der Bund hat eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das materielle Strafrecht. Die Kantone sind grundsätzlich für den Vollzug der Urteile verantwortlich. Der Bund gewährt nach Massgabe von Art. 123 Abs. 3 BV Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen sowie Baubeiträge an den Neu-, Aus- und Umbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten. Der Neubau des Gebäudes der mittleren Sicherheit und der Anbau der hohen Sicherheit kommen mit Beiträgen des Bundes zustande.

2.2.2 Zentrum für Integrative Psychiatrie

Das Zentrum für Integrative Psychiatrie gehört zur Klinik für Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik der PUK. Das Bettenangebot des Zentrums für Integrative Psychiatrie ist in drei Gebäuden untergebracht (62, 63/64 und 70/71 mit je 30 Betten). Die PUK plant, das Zentrum für Integrative Psychiatrie aus medizinischen und betriebswirtschaftlichen Gründen mittel- bis langfristig in den Spitalneubau auf dem Areal Zürich Lengg zu verlegen.

2.2.3 Anforderungen/Raumbedarf PUK

Die PUK weist aktuell den konkretesten Handlungsbedarf auf. Kurz- und mittelfristig gibt es zusätzlichen Flächenbedarf für den Bau der mittleren Sicherheit, den Anbau der hohen Sicherheit, die räumliche Konsolidierung der Arbeitsagogik und eine allfällige Angebotserweiterung, sowie langfristig als strategische Entwicklungsreserve.

Die Bündelung verschiedener Nutzungen der PUK am Standort selber, als auch pro Betrieb auf dem Areal, ermöglicht eine effizientere Betriebsführung als heute. Dies bedeutet finanzielle Vorteile gegenüber der Streuung der Nutzungen an verschiedenen Standorten oder verteilt auf dem gesamten Areal. Insbesondere steht jedoch der unmittelbare Bedarf eines Zusammenbaus der mittleren und der hohen Sicherheit im Fokus. Der Erweiterungsbedarf der PUK deckt sich auch mit ihrem kantonalen Leistungsauftrag im Bereich der forensischen Psychiatrie und dem schweizweiten, nationalen Bedarf an ausreichenden stationären Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen

im Rahmen des Justizvollzuges und dem bundesverfassungsmässigen Auftrag des Straf- und Massnahmenvollzuges gemäss Art. 123 Abs. 2 BV.

Aus nachfolgend aufgeführten (betrieblichen) Gründen stellt aus Sicht der PUK eine Verbindung der mittleren und der hohen Sicherheit in Form eines unterirdischen Tunnels – so wie es der rechtskräftige KGP vorsieht – keine Option dar und ist ein Zusammenbau der beiden Sicherheitsstufen unabdingbar:

Verbesserung der Sicherheit / Sicherheitsaspekt

- Betrieb einer gemeinsamen Sicherheitszentrale sowohl für die mittlere als auch für die hohe Sicherheit → optimaler Einsatz von Personal (Rekrutierung/Arbeitsmarkt ist schwierig) und teurer Infrastruktur ohne aufwändige technische Lösung zur Kontrolle des entfernt gelegenen Sicherheitstraktes;
- Der Sicherheitsdienst hat bei Interventionen kurze Einsatzzeiten und Wege → Sicherheitsaspekt bei Eskalation für Patienten/Mitarbeitende;

Verbesserung der Behandlungsprozesse

- Effizienzsteigerung durch durchlässigeren, prozess- und patientenorientierten Klinikbetrieb innerhalb hoher und mittlerer Sicherheit mit bedürfnisgerechter Aufnahme und verbesserter Triagierung;
- Patientenverlegungen aus der mittleren/hohen Sicherheit können ohne externen Einsatz von Polizeischutz gewährleistet werden;
- Kurze Wege für Mitarbeitende (Ärzte und Pflege) zwischen hoher und mittlerer Sicherheit insbesondere bei Krisen-/Notfallsituationen;
- Einfache Eingliederung bei Wechsel Sicherheitsstufe für den Patienten und Personal;

Verbesserungen / Vorteile für Mitarbeitende

- Erschliessung über kurze helle Verbindungen (dunkler, 200 m langer Tunnel sowohl für Personal als auch für Patienten ist unzumutbar);
- Steigerung der Attraktivität des Arbeitsplatzes, da komplexere Prozesse zu gestalten sind und dadurch Spezialexpertise erworben wird (bessere Rekrutierung);
- unmittelbarer Kommunikationsaustausch mit mehr Mitarbeitenden und Patienten.

2.3 Interessen tilia Wohnen & Beschäftigung

Das Wohnheim tilia betreut in Rheinau rund 80 Menschen mit einer kognitiven und/oder psychischen Beeinträchtigung sowie herausforderndem Verhalten und erheblichem Unterstützungsbedarf. Das Angebot beinhaltet sowohl langfristige Wohnplätze wie auch Time-Out Plätze für Kriseninterventionen. Ebenso stehen gesicherte Tagesstrukturplätze in vier Ateliers (Garten, Holz, Tier, Miracolo) zur Verfügung.

Das Heim ist darauf spezialisiert, beeinträchtigte Menschen aufzunehmen, die in anderen Institutionen als nicht mehr tragbar gelten.

Das Wohnheim tilia und das IMA sind zurzeit dabei, die durch tilia genutzten Gebäude nacheinander zu sanieren und bisher externe Nutzungen des tilia auf dem Areal Neu-Rheinau zusammenzuziehen und zu konzentrieren.

Das Gelände bietet sowohl vom Standort und der Gebäudetypologie her gesehen, als auch unter dem Aspekt der Vernetzung mit der PUK, sehr gute Möglichkeiten, die Nachfrage zu decken. Um mittel- bis langfristig dem steigenden Bedarf an spezialisierten Wohn- und Time-Out Plätzen gerecht zu werden, soll das Angebot am Standort Neu-Rheinau weiter ausgebaut werden.

2.3.1 Anforderungen tilia Wohnen & Beschäftigung (IMA)

Die Anforderungen seitens des Wohnheims tilia lassen sich, in Koordination mit dem IMA, wie folgt zusammenfassen:

- Der Flächenbestand in den, dem Wohnheim tilia zur Verfügung stehenden, Immobilien (vgl. auch Abb. 6 auf Seite 13) deckt den Bedarf für die nächsten ca. 10 Jahre.
- Weitere Nutzungsansprüche oder konkrete räumliche Bedürfnisse seitens der tilia liegen zurzeit nicht vor.
- Die Nutzungen der tilia müssen eine gewisse Haltbarkeit aufweisen (das Gebäude 86–88 beispielsweise wurde 2022 saniert und muss über 30 Jahre betrieben werden können).
- Eine praktikable Aussenraumnutzung – mit direktem Bezug (Anbindung) zu den durch tilia genutzten Gebäuden – muss gewährleistet sein.
- Bei einer allfälligen Anpassung der Planungsgrundlagen muss jederzeit gewährleistet werden können, dass die Raumbedürfnisse und Anforderungen sowie (Langzeit-) Entwicklungsmöglichkeiten des tilia berücksichtigt und gesichert sind (Konsolidierung des Nutzungssperimeters, keine Streuung auf dem Areal, Bezug zu Aussenraumnutzungen, etc.).

2.4 Weitere Nutzungen im öffentlichen Interesse

Im Grundsatz ist die Nutzung der historischen Bausubstanz (Schutzobjekte) prioritär zu prüfen, vor der Inanspruchnahme von Erweiterungs-/Baubereichen durch Neubauten. Dies bildet einen Mehrwert im Sinne der Werterhaltung der Vermögenswerte des Kantons. Nebst den heute bereits ansässigen Nutzenden sollen daher auch weitere unter dem öffentlichen Interesse laufende Nutzende den Standort Neu-Rheinau in Anspruch nehmen können. Dies insbesondere aus dem Interesse heraus, die Belebung der historischen Bausubstanz mit dafür geeigneten Nutzungen zu ermöglichen.

2.5 Interessen der Gemeinde Rheinau

Die Standortgemeinde Rheinau hat ein grosses Interesse am Verbleib der heutigen Hauptnutzenden auf dem Areal Neu-Rheinau und somit auch an Möglichkeiten zu deren Weiterentwicklung und einer langfristigen Entwicklungsperspektive. Insbesondere die PUK, aber auch die kantonale Institution tilia Wohnen & Bewegung, gehören zu den wichtigsten Arbeitgebern in der Region. Sie geniessen eine hohe Akzeptanz in der Gemeinde und bei deren Einwohnenden und haben eine lange Geschichte vor Ort (vgl. auch Kap. 1.1.1).

Der Gemeinde Rheinau ist es ein Anliegen, dass sie bei der Verlegung des Breitenwegs und dessen künftiger Gestaltung und Verkehrsregime miteinbezogen wird und dessen Nutzung durch den Forst- und Landwirtschaftsverkehr gewährleistet bleibt bzw. gegebenenfalls eine Alternativlösung sichergestellt wird.

Die Gemeinde spricht sich zudem dafür aus, dass das Areal Neu-Rheinau konsequent direkt über die Poststrasse erschlossen und auch von dort aus befahren wird (damit künftig kein Ziel- und Quellverkehr mehr durch die angrenzenden Wohnquartiere erfolgt). Zudem ist jederzeit sicherzustellen, dass auf dem Areal genügend Parkplätze vorhanden sind, um allfälligen Suchverkehr ausserhalb des Areals zu unterbinden.

2.6 Ortsbildschutz

2.6.1 Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Das gesamte Areal Neu-Rheinau befindet sich im Perimeter des (Bundes-)Inventars schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in der Gemeinde Rheinau. Es liegt innerhalb des Ortsbildes Rheinau im Gebiet 6, das als «Areal der Psychiatrischen Klinik Neu-Rheinau, in Parklandschaft angeordnete historische Anlage, v. a. 1899–1919, und kubische, teils grossflächige Erweiterungsbauten mit Flachdach, 1960/70er-Jahre, Sicherheitstrakt Forensik, 2007» beschrieben wird. Das Gebiet ist mit Erhaltungsziel C bezeichnet, für welches das Erhalten des Charakters gilt, d.h. das Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten ist zu bewahren und die für den Charakter wesentlichen Elemente sind integral zu erhalten.

Innerhalb des Areales Neu-Rheinau sind Baugruppen im ISOS inventarisiert. Die Mehrheit der Bauten des Gebietes 6 befinden sich in der Baugruppe 6.1, die als «historische, symmetrisch konzipierte Anlage im Pavillonsystem im Park mit reichem Baubestand, stattliche, zweigeschossige Sichtbacksteinbauten mit Walmdach, 1899-1901, im Süden drei verputzte Gebäudekomplexe mit Mansardwalmdächern und auffallend vielen Dachgauben, 1915-19» umschrieben wird. Die Baugruppe 6.1 ist mit dem Erhaltungsziel A bezeichnet. Entsprechend gilt der Erhalt der Substanz, wonach alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind. Innerhalb der Baugruppe 6.1 befindet sich weiter ein Gemeinschaftshaus Casino, das im ISOS-Inventar mit einem wertneutralen Hinweis hervorgehoben wird. Sowohl das Gebiet wie auch die Baugruppe weisen besondere räumliche Qualitäten auf und sind von besonderer Bedeutung für das Ortsbild.

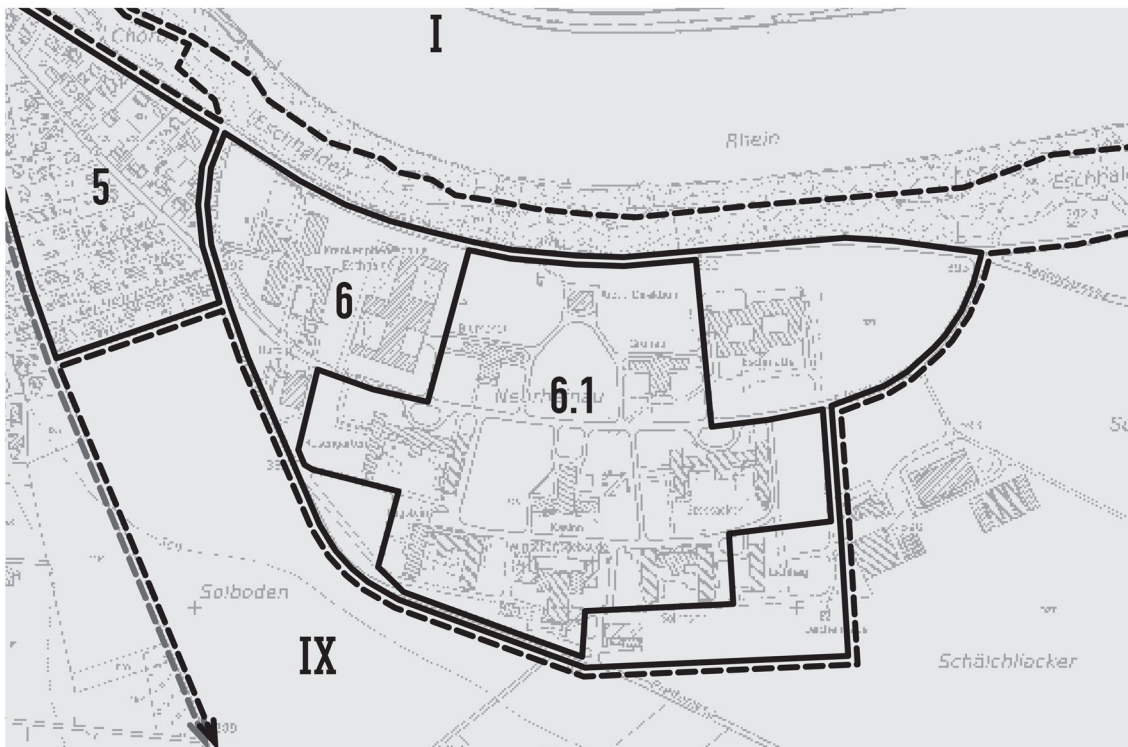


Abb. 7: Auszug aus dem ISOS Aufnahmeplan 1 zur Gemeinde Rheinau (2. Fassung, April 2013)

An das Gebiet 6 grenzt die Umgebung IX, die als «Ebene, weiträumige Wies- und Ackerslandschaft mit grosser Gärtnerei östlich der Psychiatrischen Klinik Neu-Rheinau» beschrieben wird. Die Umgebung IX ist mit Erhaltungsziel a bezeichnet, für die das Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche gilt. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und die Altbauten sind zu bewahren und störende Veränderungen zu beseitigen. Die Umgebung IX ist von besonderer Bedeutung für das Ortsbild. Schliesslich grenzt auch das PUK-Areal im Westen an das Gebiet G5.

Analyse-Erkenntnisse und formulierte Schutzziele ENHK/EKD

Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das im ISOS aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden, so verfassen die zuständigen (eidgenössischen) Kommissionen zuhänden der Entscheidbehörde ein Gutachten (Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG]). Folglich erfolgt die Erhebung der konkreten (Schutz-) Interessen, welche das ISOS betreffen, im Rahmen einer Begutachtung mit Begehung, durch die eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zusammen mit der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD).

Nachfolgend die wichtigsten Erkenntnisse und Aussagen der ENHK, zusammen mit der EKD, im Rahmen ihrer Analyse:

- Das Areal entfaltet seinen repräsentativen Charakter vor allem von Norden aus betrachtet. Dabei wurde festgestellt, dass die seit Mitte des 20. Jh. errichteten Bauten die der Anlage zugrundeliegende Konzeption erheblich geschwächt haben, insbesondere der Bau der hohen Sicherheit (Gebäude 59), der heute aufgrund seines Volumens, seiner Gestaltung und seiner Setzung die Ansicht der Anlage von Norden her dominiert.
- In den zitierten Detailauszügen des KOBI wird die «Symmetrie bzw. deren Störung in der 1. Spange durch die Ergänzungsbauten» ebenfalls thematisiert.
- Die Gefahr des «Zusammenwachsens» der ursprünglich freistehenden Anlage mit dem westseitig angrenzenden Wohnquartier durch das Gebäude 50–57 wird thematisiert (durch die Kommissionen jedoch nicht weiter gewertet).
- Andererseits wird das Gebäude 50–57 auch als «Sichtschutz» auf die hohe Sicherheit (Gebäude 59) bezeichnet, dessen geschlossene und ungegliederte Fassade und Dominanz in der 1. Spange als Fremdkörper und als «ausserordentlich störend» beurteilt wird.
- Der Parkanlage mit dem dichten, alten Baumbestand wird eine grosse Bedeutung beigemessen.

Auf der Grundlage der Erhaltungsziele des ISOS und der Ergebnisse der Begehung formulieren bzw. konkretisieren die ENHK und die EKD für den betroffenen Bereich des ISOS-Objekts die folgenden Schutzziele:

1. Ungeschmälerte Erhaltung der geschützten Denkmäler und der historisch wertvollen Kleinbauten in ihrer Substanz und Wirkung als funktional organisiertes Ensemble aus axialsymmetrisch angeordneten Pavillonbauten mit den sie umgebenden grosszügigen Freiräumen.
2. Ungeschmälerte Erhaltung der Parkanlage mit ihrem alten Baumbestand.
3. Ungeschmälerte Erhaltung der offenen, landwirtschaftlich genutzten Ebene südlich von Rheinau als wichtiger Vordergrund des südlichen Teils des Ortsbilds von Rheinau.

2.6.2 Kantonales Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder (KOBİ)

Das Areal Neu-Rheinau befindet sich auch im Perimeter des (kantonalen) Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung (KOBİ) in der Gemeinde Rhein-au, innerhalb des Ortsbildes Rheinau (kantonal Bedeutung, AREV-Nr. 0194/18 vom 16.12.2020).

Das KOBİ hebt als grundlegende Charakteristik des Ortsteils Neu-Rheinau die symmetrische Anordnung der zweigeschossigen Sichtbacksteingebäude aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert und die dazwischen liegenden baumbestandenen Grünflächen hervor und verweist auf das zentral stehende und in einer dritten Ausbauphase erstellte «Casino», das sich in die Symmetrie einfügt. Im Gebietsplan sind die Gebäude der ersten drei Ausbaustadien als prägende Elemente festgehalten, überdies wird der zentrale Grünraum zwischen den Bauten mit seiner Verzahnung nach Süden zum Landschaftsraum hervorgehoben.

Laut KOBİ gilt als Schutzziel für Rheinau, in dem die Klinikanlage Neu-Rheinau explizit eingeschlossen ist, insbesondere:

- «Die Siedlungsanlage, das Bebauungsmuster und die strukturierenden Freiräume des Ortsbildes sind in ihrer vielfältigen Eigenart zu erhalten.».
- Und weiter: «Bauliche Massnahmen an Gebäuden haben sich hinsichtlich Lage, Dimension, architektonischer Gestaltung und Materialwahl an der bestehenden Bau-substanz zu orientieren. [...] Der Erhaltung und dem Charakter der Dachlandschaft ist grosse Aufmerksamkeit zu schenken.».

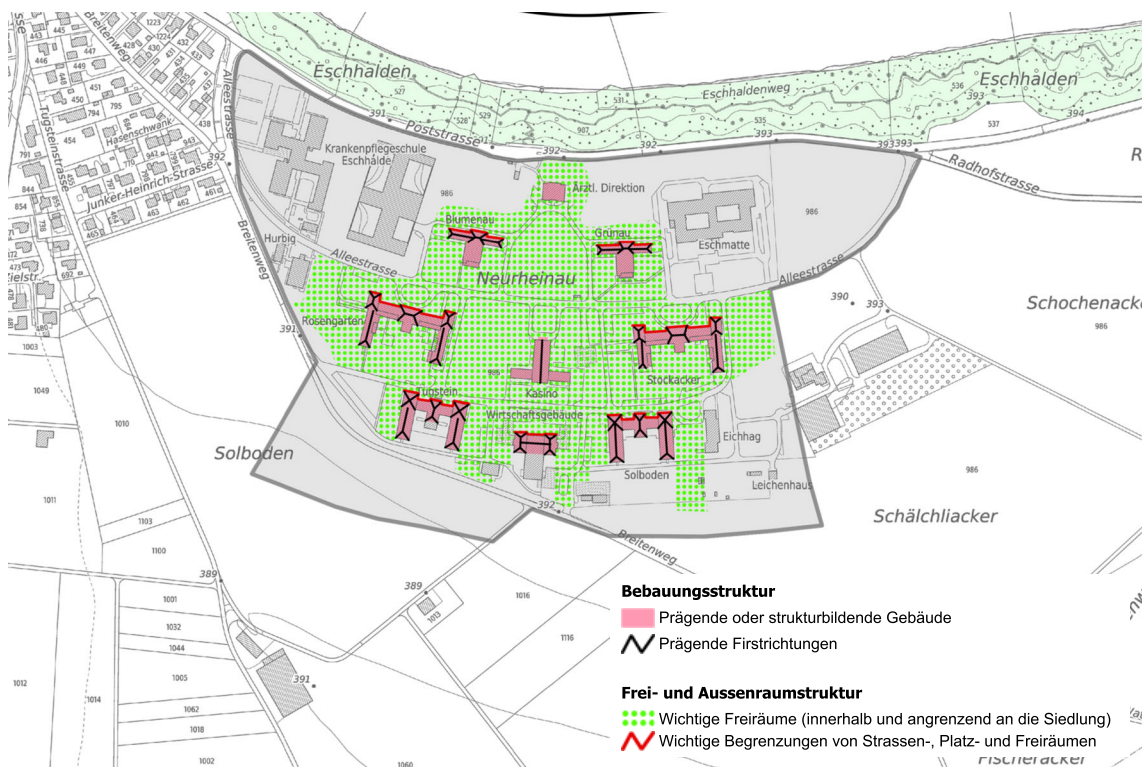


Abb. 8: Auszug aus dem kantonalen Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder (KOBİ) von überkommunaler Bedeutung

Analyse-Erkenntnisse NHK

Gemäss § 216 Planungs- und Baugesetz PBG befassen sich die Kommissionen mit wichtigen Fragen des Natur- und Heimatschutzes von überkommunaler Bedeutung. Da im vorliegenden Fall das kantonale Ortsbildinventar von Rheinau betroffen ist, bedurfte das Vorhaben einer Begutachtung durch die Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) des Kantons Zürich (zeitgleich mit der Begutachtung durch die ENHK/EKD).

Die Erhebung der konkreten (Schutz-)Interessen bezüglich des KOBI erfolgte also im Rahmen einer Begutachtung mit Begehung durch NHK des Kantons Zürich (dabei verzichtet die NHK auf die Formulierung eigener Schutzziele und bezieht sich stattdessen auf das KOBI). Nachfolgend die wichtigsten Erkenntnisse und Aussagen der NHK des Kantons Zürich im Rahmen ihrer Analyse:

- Folgende Qualitäten sollen erhalten bleiben bzw. gestärkt werden: erhaltene Grundstruktur (des Areals) und historische Parkanlage mitsamt Baumbestand.
- Folgende Beeinträchtigungen sollen wenn möglich zurückgebaut oder angepasst werden: Erschliessungsstruktur (in ihrer ursprünglichen Hierarchie gestört), disperse Parkierung, hoher Versiegelungsgrad (aufgrund Wegverbreiterungen und Parkierung, etc.), Terrainveränderungen (insbesondere bei der Heizzentrale), südseitig abgrenzende Wildhecke (störende Zäsur).
- Die Eigenständigkeit des Areals soll erhalten bzw. wenn möglich gestärkt werden (kein «Zusammenwachsen» mit dem westseitig angrenzenden Wohnquartier).
- Die «verunklarenden Neubauten» (ab Mitte des 20. Jh.) in der 1. Spange werden als nur «wenig störend» beurteilt, da die innere Symmetrie (des historischen Ensembles) gewahrt bleibt.
- Die Beziehung des Areals (insbesondere der 1. Spange) zur Poststrasse ist zu stärken (hins. Ein- und Durchblicken in die Tiefe und auf die historische Parkanlage).
- Die bisherigen Gebäudehöhen der Neubauten (die sich an der Traufhöhe der Denkmalschutzobjekte orientieren) sollen beibehalten bzw. nicht überschritten werden.

2.7 Denkmalschutz

Das Areal Neu-Rheinau ist mit der Mehrzahl seiner Bauten im kantonalen Denkmalschutzinventar, nach § 203 PBG bzw. § 6–8 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung KNVH, enthalten. Das Inventar umfasst die Gebäude der ersten drei Bauphasen (1899–1901, 1915–1919 und 1932–1934), als Denkmalschutzobjekte von regionaler Bedeutung (in Abb. 9 mit einem hellblauen Punkt markiert), sowie die Parkanlage der Klinik.

Für alle Inventarobjekte gilt die Schutzvermutung. Die genauen Hintergründe, Qualitäten und Schutzziele zu den einzelnen Objekten sind dem jeweiligen Detailinventar zu entnehmen.

Südwestlich angrenzend ans heutige Areal Neu-Rheinau wurde eine archäologische Zone ausgeschieden. Die archäologischen Zonenpläne stellen einen Verdachtsflächen-Kataster dar. Bauliche Bodeneingriffe innerhalb der Verdachtsflächen sind der Kantonsarchäologie vorgängig zu melden und mit ihr zu koordinieren.



Abb. 9: Archäologische Zonen und Denkmalschutzobjekte (Quelle: kantonales GIS; Stand September 2024)

2.8 Landschaftsschutz

Nördlich der Poststrasse befindet sich das BLN-Gebiet 1411 «Untersee – Hochrhein» aus dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN.

Ebenfalls nördlich ans Areal angrenzend – und die Poststrasse miteinschliessend – liegt die im Kantonalen Inventar der Landschaftsschutzobjekte KILO erfasste Gewässerlandschaft «Zürcher Rheinufer und Rheinfall» (KILO Objekt-Nr. 1520; vgl. Abb. 10 auf Seite 29). Südlich angrenzend ans Areal Neu-Rheinau beginnt die im KILO erfasste Heckenlandschaft «Rheinauerfeld – Tugstein» (KILO Objekt-Nr. 2003; vgl. Abb. 10). Zudem beginnt ca. 500 m südlich das Areal «Waldlandschaft Thurauen – Niederholz» (KILO Objekt-Nr. 5002; ausserhalb des Ausschnittes von Abb. 10).

Die konkreten Schutzziele aller genannten Inventar-Landschaften sind den jeweiligen Objektblättern zu entnehmen. Nachfolgend werden einzig die (allgemeinen) Schutzziele der südlich angrenzenden Heckenlandschaft «Rheinauerfeld – Tugstein» (KILO Objekt-Nr. 2003) aufgeführt:

- Erhalt der landschaftlichen Einheit, insbesondere Schutz vor Beeinträchtigung / Zerstörung / Zerschneidung / Zerstückelung von Teilbereichen und prägenden Elementen des Objekts
- Erhalt des typischen landschaftlichen Erscheinungsbildes sowie der bestehenden landschaftlichen Werte und prägenden Elemente
- Erhalt der Aufenthaltsqualität durch Schutz vor Lärm- und Lichteinflüssen, sowie vor weiteren visuellen Störungen im Inventarobjekt und in dessen unmittelbarer Nähe
- Erhalt der Hecken, Feld und Ufergehölze als charakteristische, landschaftsprägende Strukturelemente in ihrer landschaftstypischen Ausprägung, ihrer Vielfalt und ihrer ökologischen Funktion sowie Ermöglichung ihrer Entwicklung
- Erhalt und mögliche Entwicklung von extensiv genutzten Bereichen wie Wiesen und Säume als typische Elemente einer Heckenlandschaft

2.9 Naturschutz

An der südlichen Arealbegrenzung – teilweise innerhalb des Areals – befinden sich zwei Naturschutz-Vertragsflächen nach Art. 18 und 18b ff NHG bzw. gemäss § 203 ff PBG. Dabei handelt es sich um extensiv genutzte Wiesen und Hecken-/Feldgehölze mit Bewirtschaftungsauftrag und Pflegevertrag (vgl. Abb. 10 nummerierten Naturschutz-Vertragsflächen in Braun- und Grüntönen).

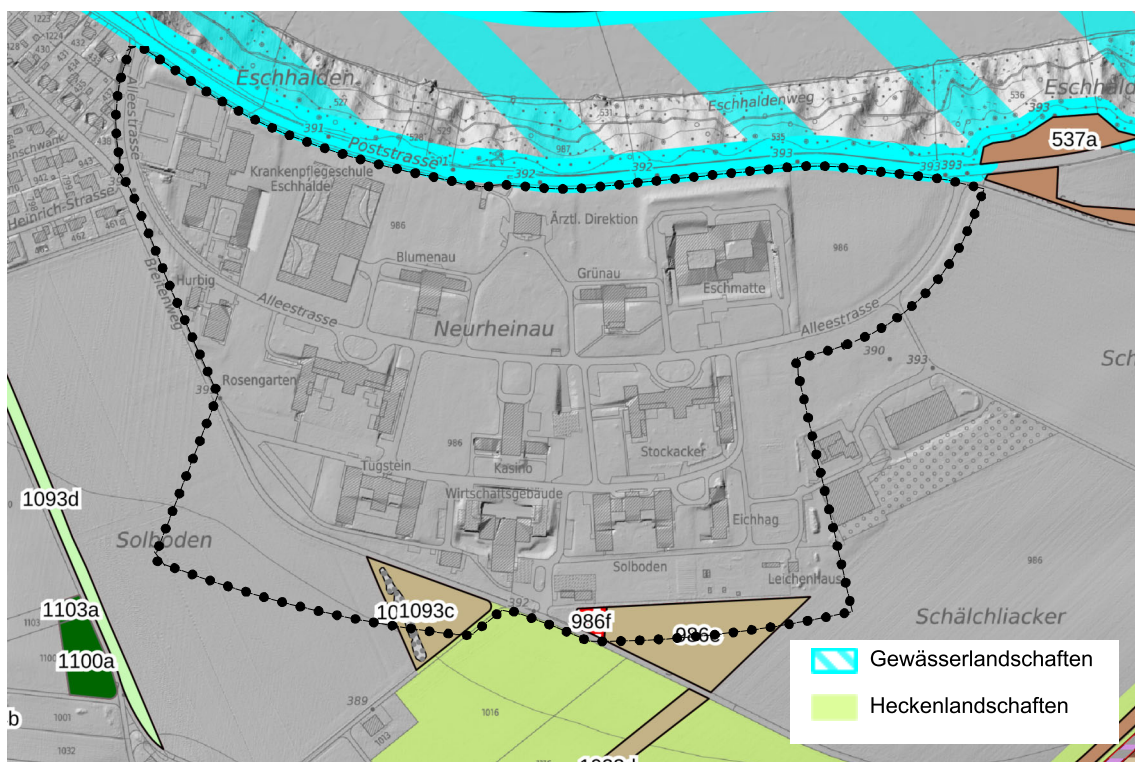


Abb. 10: Auszug aus dem Kantonalen Inventar der Landschaftsschutzobjekte KILO überlagert durch die nummerierten Naturschutz-Vertragsflächen (in Braun- und Grüntönen mit Nummern).

2.10 Grundwasserschutz

Das Areal Neu-Rheinau liegt im Grundwasserschutzareal (zukünftige Zone) S3, in welcher bereits verschiedene Einschränkungen gelten, welche es in der weiteren Planung und Konkretisierung zu berücksichtigen gilt. Im südlich angrenzenden Grundwasserschutzareal (zukünftige Zone) S2 gilt zudem ein generelles Bauverbot. Die beiden Grundwasserschutzareale werden voraussichtlich bei der, in den nächsten Jahren geplanten gewässerschutzrechtlichen Festsetzung, als Grundwasserschutzzonen S3 bzw. S2 festgesetzt. Die Auscheidung von Grundwasserschutzarealen bzw. -zonen stützt sich auf das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz GSchG und -verordnung GSchV).

Gemäss dem Reglement zum «Grundwasserschutzareal Rheinau» sind im Bereich des Areals Neu-Rheinau Bauten nur bis zu einer Tiefe von 5 Metern unter Terrain zulässig. Der «Hochwasserstand» des Grundwassers liegt jedoch (gem. Grundwasserkarte; kantonales GIS), im Bereich des Areals Neu-Rheinau rund 35 Meter unter der Oberfläche. Vorabklärungen zum Bau der mittleren Sicherheit (Besprechung mit dem AWEL vom 02.08.2021) haben bestätigt, dass daher Bauten bis ca. 10 Meter unter Terrain im Rahmen einer Ausnahmebewilligung in Aussicht gestellt werden können.

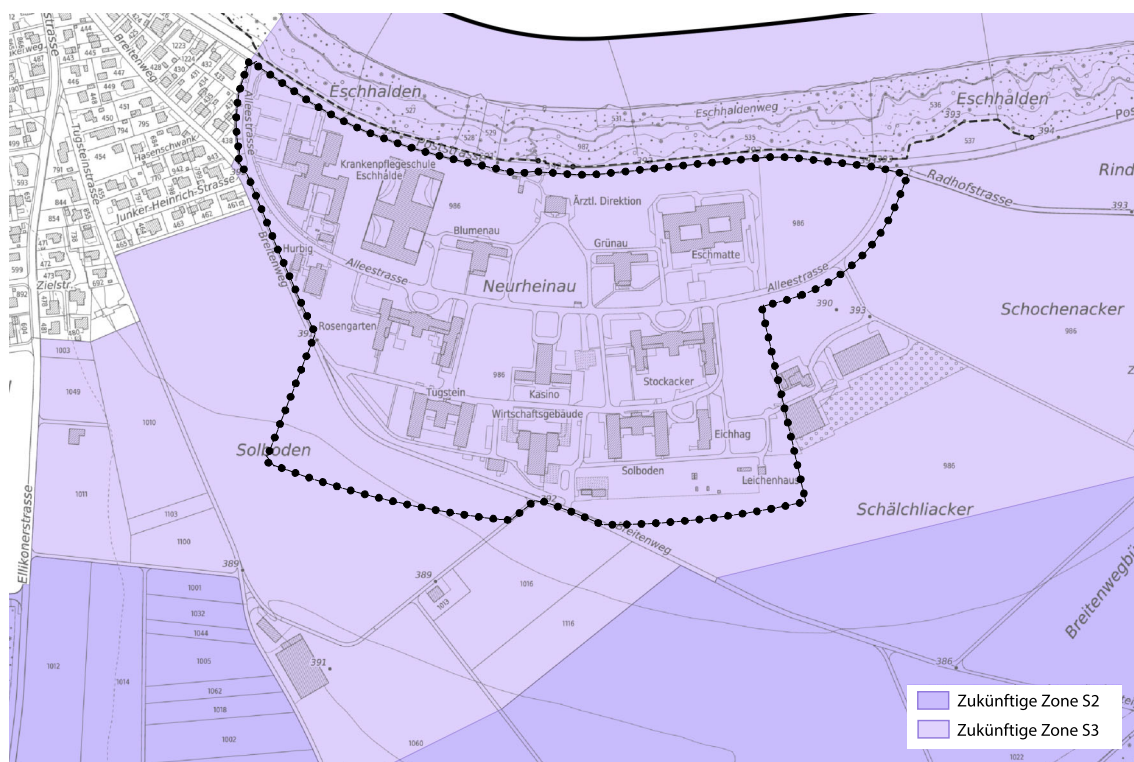


Abb. 11: Grundwasserschutzareale (zukünftige Zonen) S2 und S3 (Quelle: kantonales GIS; Stand Dezember 2023)

2.11 Haushälterischer Umgang mit dem Boden

Die Grundsätze und Ziele der Raumplanung (Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG]) verlangen u.a. einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen und kompakte Siedlungen zu schaffen sowie die Siedlungserneuerung haben Vorrang vor der Erschliessung neuer Baugebiete.

Bei der Erweiterung des Areals Neu-Rheinau sind kantonale Landwirtschaftszonen und Fruchtfolgeflächen (nach Art. 3 RPG und Art. 26 ff RPV) betroffen (vgl. auch Abb. 12). Die Pflicht der Kantone zur Erhaltung der Fruchtfolgeflächen sowie eine allfällige Kompensation ist in der Raumplanungsverordnung RPV in Kap. 4 «Fruchtfolgeflächen» geregelt (insbesondere in Art. 26 ff).

Die an das Areal Neu-Rheinau beziehungsweise den rechtskräftigen KGP-Perimeter angrenzenden Grundstücke befinden sich ebenfalls grossmehrheitlich im Eigentum des Kantons Zürich. Sie sind jedoch im Rahmen von Pacht- und Gebrauchsleihverträgen an den Gutsbetrieb Rheinau verpachtet und landwirtschaftlich genutzt (vgl. auch Abb. 12).

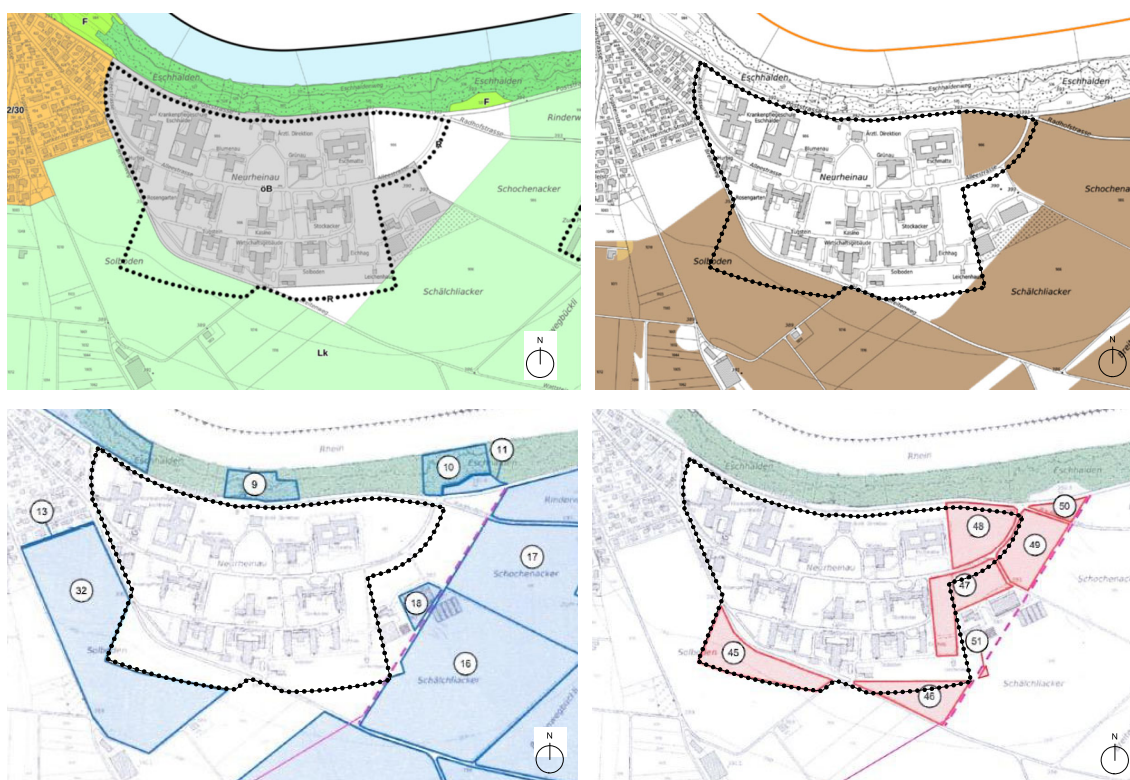


Abb. 12: Oben links: Auszug kantonales GIS OEREB; LkW in hellgrün
Oben rechts: Auszug kantonales GIS Fruchtfolgeflächen in braun
Unten links: Ausschnitt Pachtvertrag IMA mit der Stiftung Fintan
Unten rechts: Ausschnitt Gebrauchsleihvertrag IMA mit der Stiftung Fintan

3 Variantenstudium

Im Rahmen der (in Kap. 1.2.2 erwähnten) 2022–2023 gemeinsam zwischen IMA, PUK und ARE erarbeiteten Entwicklungsstrategie, wurde ein Variantenstudium zur Entwicklung des Gesamtareals Neu-Rheinau durchgeführt.

Als Alternative zur Lösung mit unterirdischem Verbindungstunnel zwischen hoher und mittlerer Sicherheit (Variante «Rechtskräftiger KGP»; Abb. 13), wurden innerhalb derselben Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung derselben, in Kapitel 2 genannten, Interessen verschiedene Möglichkeiten zur Erweiterung des Areals Neu-Rheinau entwickelt. Daraus resultierten zwei Varianten. Beide gehen von einem Neubau der hohen Sicherheit in Form eines Anbaus an die mittlere Sicherheit (auf dem Baubereich 3L) aus. Die Variante **«Anbau westseitig»** fokussiert dabei (mit einem kompakten Zusammenbau) auf die betrieblichen Anforderungen der PUK, während die Variante **«Anbau südseitig»** einen Anbau der hohen Sicherheit gemäss der bisherigen kantonalen Gebietsplanung im KRP vorsieht (vgl. auch Abb. 4 auf Seite 11).

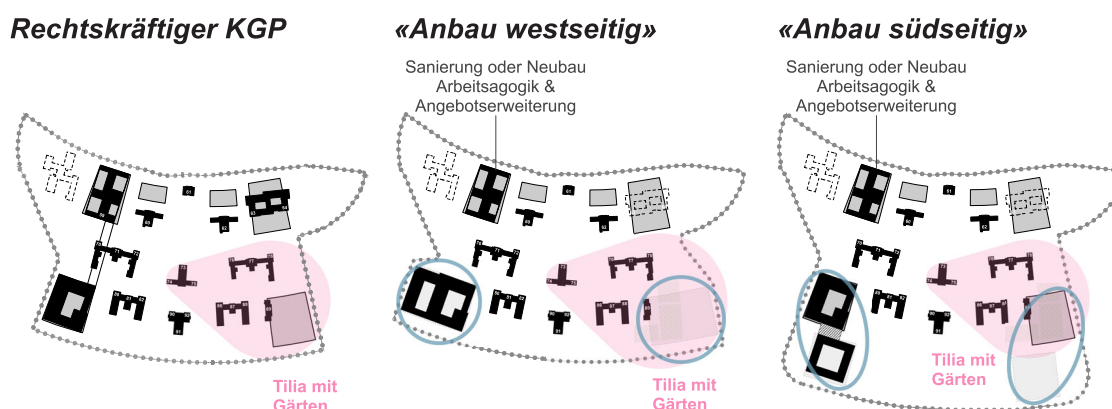


Abb. 13: Links: Neubau mittlere Sicherheit gemäss rechtskräftigem Kantonalem Gestaltungsplan (KGP) «PUK-Areal Neu-Rheinau» mit unterirdischem Verbindungstunnel zur hohen Sicherheit. Diese Variante ist aus betrieblichen Gründen nicht tragbar und in Bezug auf den Denkmalschutz zu hinterfragen.

Mitte: Variante «Anbau westseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit direktem Anbau der hohen Sicherheit westseitig

Rechts: Variante «Anbau südseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit Anbau der hohen Sicherheit südseitig (im Sinne der bisherigen Gebietsplanung im KRP, Kapitel 6.2.6)

4 Variantenvergleich anhand eruierter Interessen

4.1 Interessenerfüllung des bundesverfassungsmässigen Auftrages des Straf- und Massnahmenvollzuges

Die Schaffung der Möglichkeit zur Erweiterung des Areaals ist die Grundvoraussetzung für eine Entwicklungsperspektive der PUK in Neu-Rheinau und bietet auch allen anderen bestehenden Nutzenden Entwicklungspotenzial sowie eine ideale strategische Ausgangslage für den Verbleib am Standort. Gleichzeitig werden auch der rasche Beginn und die zweckmässige Etappierung der Arealentwicklung sichergestellt, ohne Sachzwänge zu schaffen. Mit diesem Vorgehen wird gewährleistet, dass auch in Zukunft Investitionen getätigt und Arbeitsplätze in der Gemeinde erhalten bleiben.

Der Klinik- und Heimstandort Neu-Rheinau ist auch für die Gemeinde Rheinau bzw. die ganze Region bedeutend, denn die Institution ist die mit Abstand grösste Arbeitgeberin. Die hohe Akzeptanz für die sozialpolitisch sensible Nutzung in der Standortgemeinde ist als Chance unbedingt zu nutzen.

Variantenvergleich und Fazit

Im Sinne der obigen Ausführungen entsprechen die Interessen der Standortsicherung für öffentliche Interessen den, aus den Entwicklungsbedürfnissen der PUK und des tilia resultierenden, Interessen. Folglich sind aus Sicht des Interesses der Standortsicherung für öffentliche Interessen auch die untersuchten Varianten gleich zu beurteilen wie aus Sicht der Interessen der Hauptnutzenden PUK und tilia (vgl. Kap. 4.2 und 4.3).

Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Das Interesse der Standortsicherung für öffentliche Interessen ist im vorliegenden Fall besonders hoch zu gewichten. Es ist volkswirtschaftlich von regionaler und im Sinne der Versorgungssicherheit gar von überkantonaler Bedeutung.



4.2 Interessen PUK

4.2.1 Variantenvergleich und Fazit

Die entwickelten Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» sind getrieben von den kurz- bis mittelfristigen Flächenbedürfnissen und Anforderungen der PUK, da diese in der Variante mit Verbindungstunnel nicht erfüllt werden. Im Vergleich der beiden Varianten gibt es hinsichtlich der betrieblichen Anforderungen der PUK jedoch einen massgeblichen Unterschied bzgl. der Anordnung der Sicherheitszentrale:

- Der Bau der mittleren Sicherheit muss auf Grundlage des rechtskräftigen KGP bewilligt werden (zeitlich bedingt – vor dessen Revision)
- Der KGP verlangt die Hauptzugangsseite an der Nordfassade
- **Die Sicherheitszentrale sollte möglichst nahe am Haupteingang und idealerweise zwischen der mittleren und der hohen Sicherheit liegen (kurze Wege)**

Betriebliche Vorteile «Anbau westseitig»:

- + Ein direkter Anbau im Westen führt zu kompaktem Gebäude mit kurzen Wegen
- + Die Sicherheitszentrale liegt nahe am Haupteingang (kurze Wege)
- + Die Sicherheitszentrale liegt sowohl in Bezug auf den angestrebten Anbau als auch auf den Tunnel (als Rückfallszenario) ideal

Betriebliche Nachteile «Anbau südseitig»:

- Ein Anbau südseitig führt zu einem weit weniger kompakten Gebäude mit längeren Wegen
- Die Sicherheitszentrale liegt in Bezug auf den südseitigen Anbau absolut suboptimal (maximal lange Wege)
- Eine Tunnelverbindung durch die mittlere Sicherheit ist flächenineffizient
- Alternativ müssten zwei Eingänge und zwei Sicherheitszentralen gebaut und betrieben werden, was zusätzliche Investitions- und Betriebskosten bedeutete

Fazit

Aus Sicht der Interessen der PUK ist der Bau bzw. Betrieb eines unterirdischen Verbindungstunnels nach rechtskräftigem KGP nicht tragbar und stellt daher keine Option dar. Aus betrieblicher Sicht der PUK ist die Variante «Anbau westseitig» der Variante «Anbau südseitig» klar vorzuziehen.

4.2.2 Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Die Interessen der PUK bzw. des Zentrums für Stationäre Forensische Therapie (Betreiberin der drei Sicherheitssegmente) sind im vorliegenden Fall besonders hoch zu gewichten.

Wie erwähnt, stellt das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau mit insgesamt 3 Sicherheitsstationen (total 27 Behandlungsplätze) und 4 Massnahmenstationen (total 52 Behandlungsplätze) die heute mit Abstand grösste forensische Behandlungseinrichtung der Schweiz dar (vgl. auch Kap. 2.2). Weiter bietet das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK mit der angebotenen hohen Sicherheit eine schweizweit einzigartige Nutzung – nirgendwo sonst in der Schweiz wird ein solch «hoher Sicherheitsstandard» in der forensischen Psychiatrie angeboten.

Als grösste forensische Behandlungseinrichtung der Schweiz sichert das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau einen signifikanten und entscheidenden Teil des schweizweiten, nationalen Bedarfs an ausreichenden stationären Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges. Aufgrund des schweizweit herrschenden Mangels an geeigneten Plätzen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges setzte sich der Patientenkreis in den letzten 10 Jahren aus 70–72 % kantonalen und 28–30 % ausserkantonalen Patient:innen zusammen. Die Anfrage nach Massnahmenplätzen für kantonale und ausserkantonale Patient:innen war aber um ein Vielfaches höher und die Stationen seit über zehn Jahren kontinuierlich überbelegt. Die am Standort Neu-Rheinau vorhandene und geschaffene Infrastruktur für die Durchführung dieser Massnahmen spielt somit eine signifikante Rolle für den Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz.

Damit die PUK auch in Zukunft das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie in dieser Form weiterführen kann und auf diese Weise einen signifikanten Beitrag zur schweizweiten Sicherung genügender Plätze für den Straf- und Massnahmenvollzug leisten kann, ist sie dringend auf die geplante Weiterentwicklung des Standorts Neu-Rheinau angewiesen.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Bedeutung der Interessen der PUK bzw. deren Bewertung/Gewichtung findet sich im Kapitel 5 bzw. insbesondere im Kapitel 5.2 und 5.3.

4.3 Interessen tilia (IMA)

Variantenvergleich und Fazit

Die Bedürfnisse und Anforderungen der tilia lassen sich kurz- und mittelfristig sowohl im rechtskräftigen KGP, als auch in den Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» gleichermassen abdecken.

Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Die Interessen der tilia sind im vorliegenden Fall hoch zu gewichten, lassen sich jedoch in allen untersuchten Varianten abdecken und stellen so gesehen kein Auswahlkriterium dar.

4.4 Weitere Nutzungen im öffentlichen Interesse

Variantenvergleich und Fazit

Weder der rechtskräftige KGP, noch die Variante «Anbau westseitig» oder die Variante «Anbau südseitig» stehen im Widerspruch mit weiteren Nutzungen im öffentlichen Interesse auf dem Areal und/oder der prioritären Nutzung der historischen Gebäude (im Interesse der Belebung und des Erhalts).

Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Das Interesse an weiteren Nutzungen im öffentlichen Interesse auf dem Areal und der prioritären Nutzung der historischen Gebäude ist im vorliegenden Fall hoch zu gewichten. Es lässt sich jedoch in allen untersuchten Varianten abdecken und stellt so gesehen kein Auswahlkriterium dar.

4.5 Interessen der Gemeinde Rheinau

Die Standortgemeinde Rheinau hat ein grosses Interesse am Verbleib der heutigen Hauptnutzenden auf dem Areal Neu-Rheinau. Von daher decken sich die Interessen der Gemeinde Rheinau mit jenen der PUK und des tilia bzw. deren Entwicklungsbedürfnissen (vgl. Kap. 4.2 und 4.3).

Aus Sicht der Gemeinde Rheinau sind das Areal Neu-Rheinau und die dortigen Hauptnutzenden PUK und tilia fester Bestandteil der Gemeinde und deren Geschichte. Die hohe Akzeptanz in der Gemeinde ist als Chance zu nutzen.

Variantenvergleich und Fazit

Der Bau der mittleren Sicherheit löst sowohl nach rechtskräftigem KGP als auch in den Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» eine Verlegung des Breitenwegs sowie einen zusätzlichen Parkplatzbedarf aus. In allen Varianten soll die Verlegung des Breitenwegs im Dialog mit der Gemeinde Rheinau erfolgen und der zusätzliche Parkplatzbedarf Areal-intern gedeckt werden. Die diesbezüglichen Interessen der Gemeinde Rheinau lassen sich also in allen untersuchten Varianten gleichermassen abdecken.

Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Die Interessen der Standortgemeinde Rheinau sind im vorliegenden Fall hoch zu gewichten, lassen sich jedoch in allen untersuchten Varianten abdecken und stellen so gesehen kein Auswahlkriterium dar.

4.6 Ortsbildschutz

Die Interessenbewertung sowie der Variantenvergleich aus Sicht des Ortsbildschutzes erfolgte im Rahmen der Begutachtung durch die eidgenössische Kommissionen ENHK und EKD sowie durch die NHK des Kantons Zürich (vgl. auch Kap. 2.6).

4.6.1 ISOS: Begutachtung Varianten und Empfehlungen ENHK/EKD

Nachfolgend die wichtigsten Punkte aus der Beurteilung der Varianten und den Empfehlungen der ENHK zusammen mit der EKD:

- Beim geplanten Neubau der mittleren Sicherheit handelt es sich um eine «schwere Beeinträchtigung» der Schutzziele des ISOS-Schutzobjektes Rheinau (insbesondere im Hinblick auf das erste und das dritte konkretisierte Schutzziel). Dies begründen sie im Wesentlichen damit, dass das neue Bauvolumen den Massstab der bestehenden Klinikbauten und des Ensembles bei weitem sprengt und der Neubau eine dominante, die offene Ebene und damit den Vordergrund des Klinikensembles störende Wirkung am Übergang zwischen Siedlung und südlicher Umgebung (der dortigen, offenen Kulturlandschaft) hat.
- Diese «schwere Beeinträchtigung» wird zusätzlich verstärkt durch den geplanten Anbau der hohen Sicherheit. Dies sowohl in der Variante «Anbau westseitig» als auch in der Variante «Anbau südseitig», weil beide Szenarien gegenüber dem Neubau für die mittlere Sicherheit eine erhebliche Vergrösserung des Fussabdruckes und des Bauvolumens bedingen (vgl. dazu auch Kap. 5.4).
- Es bedarf in jedem Fall einer Interessenabwägung der Bundesinteressen (zweistufige Interessenabwägung; vgl. dazu auch Kap. 5.1).
- Sollte die Interessenabwägung zu Gunsten des Vorhabens ausfallen, beantragen die ENHK/EKD die Umsetzung der Variante «Anbau westseitig». Sie stellt aufgrund der kompakteren Anordnung, der Beschränkung der Bauten auf die bestehende 3. Spanne und des geringeren Flächenbedarfs in der freizuhaltenden südlichen Umgebung im Hinblick auf die Schutzziele die schonendere Variante dar.
- Auch in diesem Falle gilt weiterhin das Gebot der «grösstmöglichen Schonung» gemäss Art. 6 Natur- und Heimatschutzgesetz NHG (vgl. dazu Kap. 5.4).
- Weiter empfehlen die ENHK/EKD, auch den Schutzwert der Parkanlage zu klären (kann im Rahmen nachgelagerter Planungen geschehen).

4.6.2 KOBI: Begutachtung Varianten und Empfehlungen NHK

Nachfolgend die wichtigsten Punkte aus der Beurteilung der Varianten und den Empfehlungen der NHK des Kantons Zürich:

- Beide Varianten, «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig», entsprechen einem «massiven Eingriff» (i.S. einer «schweren Beeinträchtigung») des geschützten Ortsbildes.
- Aus Sicht der NHK ist die Variante «Anbau westseitig» der Variante «Anbau südseitig» klar vorzuziehen, da nur so die Einbettung der historischen Anlage in die Landschaft mit ihrer ortsbildprägenden und von weitem sichtbaren Südseite verständlich bleibt. Der neue Teil soll als eigenständige Erweiterung gelesen werden, die nicht Teil der Grundanlage ist.

- Die neu entstehende lange Front des Zusammenbaus der mittleren und der hohen Sicherheit, gemäss Variante «Anbau westseitig», stellt eine grosse Herausforderung dar. Es bedarf einer sorgfältigen Einbettung in die Topografie und Landschaft sowie eine Rücksichtnahme auf die historischen Bauten mittels einer geeigneten Gliederung der Fassade (betrifft die Projektierung der mittleren Sicherheit).
- Auf den Baubereich 3R (gem. rechtskräftigem KGP; Abb. 5 / Abb. 6) ist auch zukünftig zu verzichten, da die symmetrische Erweiterung die Wirkung der historischen Anlage massiv schmälert und weil dadurch die Beziehung der Anlage zum Gutsbetrieb im Osten verunklärt wird. Als Ersatz für diese Baulandreserve schlägt die NHK die Verdichtung an den Rändern der 1. Spange an der Poststrasse vor.
- Einer Verdichtung innerhalb der symmetrischen Anlage ist dagegen nicht mit den Schutzziele der Anlage vereinbar. Auch die Baubereiche 2L und 2R (gem. rechtskräftigem KGP; Abb. 5 / Abb. 6) beidseits der ehemaligen Direktorenvilla sollten frei bleiben. Eine allfällige Bebauung würde den Kern der historischen Anlage mit breitgestreuten Einzelbauten in der parkartigen Landschaft tangieren und nach einer besonders sorgfältigen Einfügung verlangen.
- Die in der Analyse aufgelisteten Beeinträchtigungen der Qualitäten des schutzwürdigen Ortsbildes (vgl. Kap. 2.6.2) sollen im Rahmen einer Langfriststrategie zurückgebaut oder zumindest angepasst werden. Dazu zählen insbesondere die verunklärten Hierarchien der inneren Erschliessungen, die massiven Versiegelungen durch Wegverbreiterungen und Parkfelder sowie die verunklarenden Terrainanpassungen bei einigen der Gebäude.

4.6.3 Variantenvergleich und Fazit

Schwere Beeinträchtigung

Wie die aufgeführten Auszüge aus den Gutachten zeigen, kommen die eidgenössischen Kommissionen (ENHK und EKD) zum Schluss, dass der Bau der mittleren Sicherheit in jedem Fall (auch ohne Anbau der hohen Sicherheit) eine «schwere Beeinträchtigung» des geschützten Ortsbildes bedeutet. Wie unten aufzuzeigen ist, **bedarf es folglich einer Abwägung von Bundesinteressen** (zweistufige Interessenabwägung; vgl. dazu auch Kap. 5.1).

Empfehlung Kommissionen: Variante «Anbau westseitig»

Kommt man im Rahmen der Interessenabwägung zum Schluss, dass am Vorhaben festgehalten werden soll, **empfehlen alle befragten Kommissionen übereinstimmend, die Variante «Anbau westseitig» umzusetzen.**

Variantenvergleich anhand des Masterplans 2014

Ebenfalls für die Variante «Anbau westseitig» spricht, dass der Charakter der «Klinik im Park» und die Nutzbarkeit der Parklandschaft als Erholungsgebiet gesichert bleiben. Die axialsymmetrische Struktur mit ihren städtebaulichen und freiräumlichen Qualitäten bleibt erhalten bzw. wird weiterentwickelt. Bereits der bisherige Masterplan von 2014 gab diesbezüglich einzuhaltende Sichtbeziehungen vor. Konkret sind zwischen den Bauvolumen und entlang der Erschliessungsspannen Sichtlinien freizuhalten. Wie die Abb. 14 zeigt, kann diese Vorgabe in der Variante «Anbau westseitig» eingehalten werden, während die Variante «Anbau südseitig» besagte Sichtbeziehungen (blau) zu stören droht (rot).

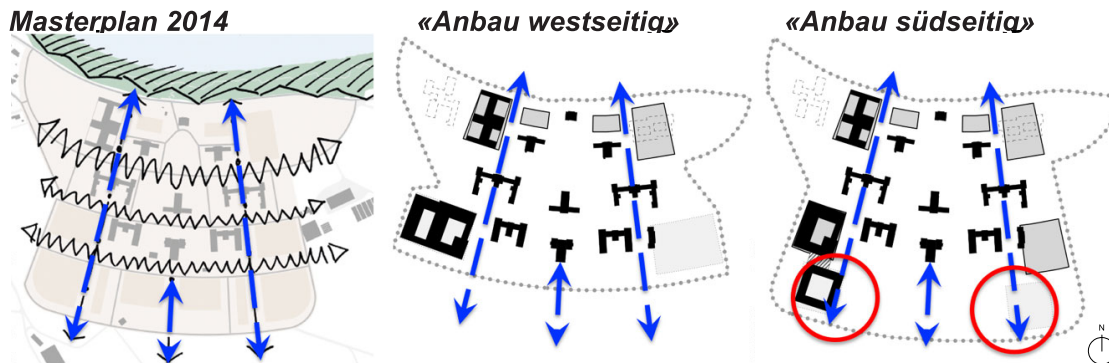


Abb. 14: Einhaltung (Axialsymmetrien und) Sichtbeziehungen gem. bisherigem Masterplan 2014

Fazit aus Sicht des Ortsbildschutzes

Eine «schwere Beeinträchtigung» des Ortsbildes entsteht in jedem Fall, sowohl durch den Bau der mittleren Sicherheit nach rechtskräftigem KGP, als auch in Form der Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig».

Wie in Kapitel 5.1 aufzuzeigen ist, bedarf es folglich einer zweistufigen Interessenabwägung. Kommt man dabei zum Schluss, dass am Vorhaben festgehalten werden soll, ist aus Sicht des Ortsbildschutzes die Variante «Anbau westseitig» der Variante «Anbau südseitig» klar vorzuziehen.

4.6.4 Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Die Interessen des Ortsbildschutzes sind im vorliegenden Fall besonders hoch zu gewichten. Das Ortsbild von (Neu-)Rheinau verdient aufgrund seiner Aufnahme im ISOS-Inventar in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung (Art. 6 Abs. 1 NHG). Der resultierende Schutz ist ein verstärkter, qualifizierter von nationaler Bedeutung.

Der Eintrag des Ortsbildes von (Neu-)Rheinau ist im vorliegenden Fall besonders hoch zu gewichten. Es zeigt dessen schweizweite Einzigartigkeit – seine «ungeschmälerte Erhaltung» ist gem. Art. 6 NHG ein Interesse von nationaler Bedeutung.

Dabei handelt es sich beim Ortsbild Rheinau laut ISOS um einen «Spezialfall» mit «besonderen Qualitäten» in Bezug auf «Lage-, räumliche und architekturhistorische Qualitäten». Das historische Ensemble von Neu-Rheinau (Baugruppe 6.1) ist mit dem Erhaltungsziel A (Erhalten der Bausubstanz) versehen. Analog dazu ist der südlich angrenzende Kulturlandschaft (Umgebung IX) das Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit) zugewiesen. Dies entspricht den höchsten Erhaltungszielen des ISOS.

Hinzu kommt der Eintrag des Areals Neu-Rheinau im KOB als Ortsbild von kantonaler Bedeutung. In den Erläuterungen dazu wird es als «architekturhistorisch bemerkenswert» und «Baugruppe mit epochenspezifischen Merkmalen aus dem Anfang des 20. Jahrhunderts» bezeichnet.

4.7 Denkmalschutz

In Bezug auf die städtebauliche Struktur des Areals Neu-Rheinau und die Parkanlage besteht eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen dem kantonalen Denkmalschutzinventar und dem ISOS. Die diesbezüglichen (Ortsbildschutz-)Interessen bzw. deren Bewertung ist den vorangegangenen Kapiteln 2.6 bzw. 4.6 zu entnehmen.

Die kantonale Denkmalpflege beurteilte im Rahmen der Begutachtungsaufträge vom 20. Juli 2023 (an die ENHK/EKD und kantonale NHK) sowie in Form eines denkmalpflegerischen Fachberichts vom 19. Juli 2024 die Interessen des Denkmalschutzes in Bezug auf Neu-Rheinau und die vorliegenden Varianten zu dessen Weiterentwicklung. Dabei lag der Fokus primär auf dem Aspekt des Substanzschutzes und der Wirkung der Denkmalschutzobjekte in ihrer engeren Umgebung, quasi aus der Innenperspektive der Anlage.

4.7.1 Beurteilung durch die kantonale Denkmalpflege

Die «Ursprungsanlage» von Neu-Rheinau zeichnet sich durch eine fächerförmige Anordnung der Bauten, axialsymmetrisch ausgehend vom Arztgebäude an der Poststrasse, und durch die Organisation in drei hintereinanderliegenden «Spangen» aus. Die Alleestrasse erschliesst das Areal in einem grosszügigen Bogen zwischen der ersten und der zweiten Gebäudespanne; unregelmässiger Baumbestand mit zum Teil hoch aufgewachsenen Individuen sorgt für eine Auflockerung der Anlage aus der Fussgängerperspektive, ganz im Sinne städtischer Parkanlagen aus dem späten 19. Jahrhundert.

Konzeption der «kolonialen Anstalt» von 1897 von Hermann Fietz

In der 1897 von Kantonsbaumeister Hermann Fietz entworfenen Konzeption der «Ursprungsanlage» bildet das relativ kleine, als Villa ausgeformte «Beamtengebäude» oder auch «Ärztehaus» (Gebäude 61) den Kopf der Anlage und das einzige Gebäude, das an der Verbindungsstrasse zwischen Rheinau und Marthalen liegt und eine öffentliche Adresse bildet. Die Pavillons sind, in einigem Abstand zueinander, nach Süden zurückversetzt und öffnen sich gegen die Mittagssonne. Der Gedanke der «kolonialen Anstalt» kommt hier voll zum Tragen, indem jedes Gebäude unmittelbaren Landschaftsbezug erhält; ferner schlagen sich hygienische Erwägungen in der konsequenten Südorientierung der Gebäude nieder, die durch keine parallel angeordnete zweite Bautiefe gestört wird. In dieser Konzeption haben sich die psychiatriegeschichtlich bedeutenden Neuerungen der Jahrhundertwende in einer kongenialen baulichen Struktur niedergeschlagen.

Möglicherweise findet sich im Fächergedanken auch eine Spur des Konzepts des «Panoptikums», das sich seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts vor allem im Bau von Gefängnissen manifestiert hatte. Die überwachende Zentralinstanz bildet hier den Mittelpunkt einer Punktsymmetrie; die Zellentakte gehen sternförmig von diesem Zentrum aus. Fietz selbst realisierte dieses Konzept zeitgleich mit der ersten Etappe der Pflegeanstalt Rheinau in der kantonalen Strafanstalt Regensdorf (1899–1901).

Zweite Etappe und Casino

Die 1915–19 realisierte zweite Etappe folgt im Grossen und Ganzen der bereits 1897 vorgezeichneten Anordnung der Gebäude. Gebaut wurden allerdings nur zwei neue Pavillons und ein Betriebsgebäude für Küche, Wäscherei und Heizzentrale. Die Bauten bilden

zusammen eine dritte Spange; die Patientengebäude öffnen sich wie die beiden älteren Pavillons für Unruhige U-förmig gegen Süden. Durch die gegenüber der zweiten Spange versetzte Anordnung ist nicht nur der Landschaftsbezug sondern auch die hygienisch optimierte Ausrichtung aller Pavillons gesichert.

Der «Kopf» der Anlage blieb somit von jeglicher Bebauung frei und der Schwerpunkt des Areals verlagerte sich mit den neuen Baumassen gegen Süden. Mit dieser Ausdehnung der Arealfläche erhielt das Ärztehaus zusätzliche Prominenz als bauliche und konzeptionelle Spitze der Klinik; somit resultierte eine deutliche Stärkung des Fächercharakters. Das Betriebsgebäude war ein erstes zusätzliches Element in der baulichen Mittelachse, der Fietz von Anfang an grosse Bedeutung zugeschrieben hatte.

Der Festsaal, der ebenfalls schon von Beginn an vorgesehen war, wurde in Form des «Casinos» (Gebäude 73–75) 1932–34 von Kantonsbaumeister Hans Wiesmann errichtet. Das Gebäude liegt auf der Mittelachse der Anlage zwischen Ärztehaus und Betriebsgebäude und richtet sich mit seiner repräsentativen Eingangsfront auf die Alleestrasse. Die Fassaden von Casino und Ärztehaus fassen somit das Herz der Anlage, wo sich Mittelachse und Alleestrasse kreuzen (vgl. Abb. 15).

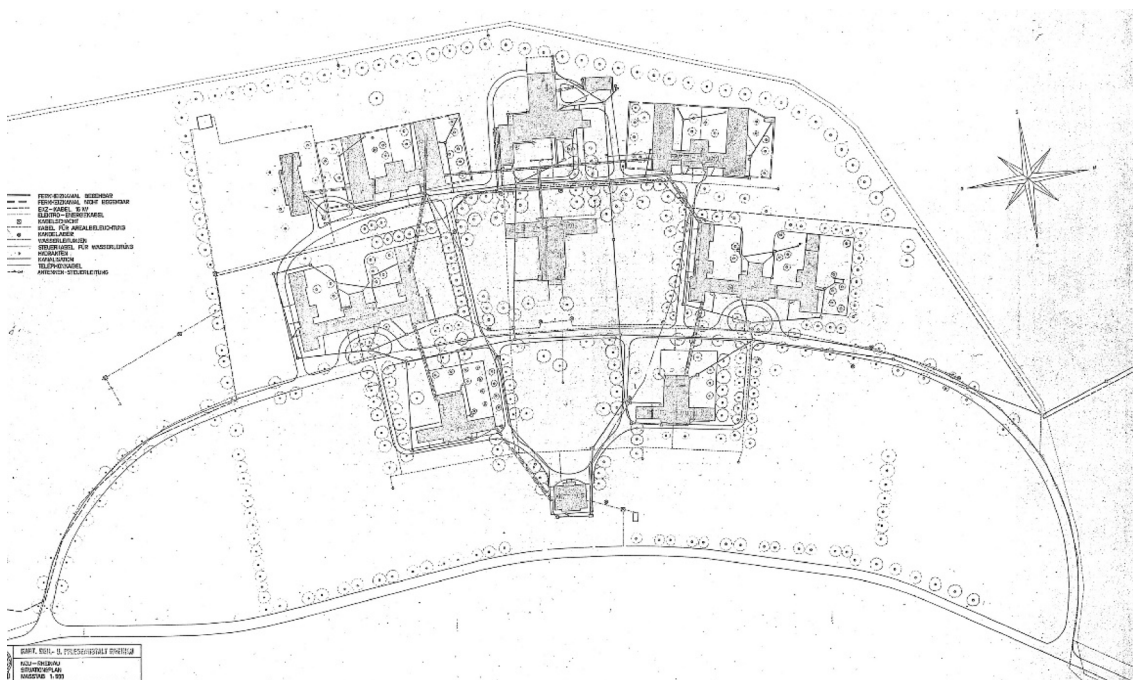


Abb. 15: Die Bauten der ersten beiden Bauetappen von Neu-Rheinau mitsamt Casino (Leitungsplan); Hochbauamt des Kantons Zürich, 1963; Plan nach Süden ausgerichtet

Die bauliche Entwicklung zwischen der Nachkriegszeit und heute

Die bauliche Entwicklung seit den 1950er Jahren folgte der Konzeption von Hermann Fietz nicht mehr. Stellte sich das eher kleinformatige Strafvollzugsgebäude von 1959/60 (Gebäude 89) noch unauffällig an die Seite des Pavillons 86–88, so belegten die Annahmestation von 1969–71 (Gebäude 63/64), die Personalhäuser mit Krankenpflegeschule von 1972–75 (Gebäude 50–57) und die Forensik von 2005–07 (Gebäude 59) grosse Flächen in der ersten Spange.

Das Ärztehaus verlor seine herausgehobene Stellung als «Kopfbau» und Berührungspunkt der Klinik mit der Durchgangsstrasse; und die Hierarchie der Bauvolumina wurde aufgegeben. Insbesondere die Personalhäuser haben die Lesbarkeit der Anlage stark beeinträchtigt. Sie schliessen baulich an das Dorf Rheinau an, formulieren ein neues Eingangstor zur Klinik und machen damit den «kolonialen» Charakter des Areals unkenntlich.

Die rechtsgültigen Inventare von Denkmalpflege und Ortsbildschutz geben eine eindeutige Bewertung des heutigen Baubestands von Neu-Rheinau. Im kantonalen Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung sind die Bauten aus der Zeit zwischen 1899 und den 1940er-Jahren gelistet, das ISOS und das KOBI bezeichnen dieselben Bauten inklusive ihrer Zwischenräume als prägend (Erhaltungsziel A im ISOS). Die jüngeren Bauten können aus Sicht der Inventare nicht mehr mit der Qualität der Ursprungsanlage und ihrer direkten Fortführung mithalten.

Denkmalpflegerische Beurteilung

Die denkmalpflegerische Bewertung der Klinik Neu-Rheinau, wie sie heute besteht, geht von der ursprünglichen Konzeption der Anlage aus. Dem Plan von Hermann Fietz wird bedeutende bau- und sozialgeschichtliche Zeugenschaft sowie eminente gestalterische Qualität zugemessen (vgl. Plan von 1897 in Abb. 2 auf Seite 9), was sich entsprechend in den gültigen kantonalen und eidgenössischen Denkmal- und Ortsbildschutzinventaren niedergeschlagen hat.

Von wesentlicher Bedeutung und entsprechend schützenswert sind auf konzeptueller Ebene die Symmetrie der Anlage und die Hierarchie der Bauvolumina, abgestuft von Norden nach Süden. Heute zeigt sich diese Konzeption in der prägnanten Form des Fächers. Fietz' Erweiterungsplanung hatte zwar einer dichtereren Bebauung am «Kopf» von Neu-Rheinau durchaus Platz eingeräumt; die Realisierungen des Kantonsbaumeisters in der ersten und der zweiten Bauetappe verfestigten aber den Fächer zum historischen, und damit für das denkmalpflegerische Schutzziel relevanten, baulichen Fakt.

Erst ab den 1950er Jahren wich man von der Ursprungsplanung ab. Die Bauten der 1960er- und 1970er-Jahre (Gebäude 50–57 und 63–64), in deren Fortführung aber auch noch die 2005–2007 erstellte hohe Sicherheit (Gebäude 59), haben die Struktur der Anlage stark verunklärt. Die jüngeren Gebäude werden in den Inventaren zwar nicht gerade als Störung, aber eben auch nicht als schutzwürdige Bestandteile des Ganzen angesehen. Diese Bauten sind nicht nur in ihrer konkreten Architektursprache, sondern vor allem auch in der Typologie und den Dimensionen an ihrem jeweiligen Ort Elemente, die der Konzeption von Fietz widersprechen. Die Gebäude sind auch nicht als glückliche Weiterentwicklung der ursprünglichen Anlage anzusehen.

Die Anforderungen der Psychiatrie und der psychiatrischen Forensik haben sich seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts gewandelt und verlangen nach Gebäuden mit anderen Dimensionen und anderer Typologie, als sie die Pavillons von Fietz besaßen. Daher ist die Wahl des richtigen Standorts für einen Neubau in Neu-Rheinau von entscheidender Bedeutung. Im Neu-Rheinauer Fächer ist der logische Platz für grössere Volumen, die Patientinnen und Patienten zu beherbergen haben, im Süden. Nur hier – und zwar in symmetrischer Anordnung – können sie als Weiterentwicklung der schutzwürdigen Grundkonzeption der Anlage verstanden werden.

Die Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» sehen beide eine Erweiterung im Süden vor. Diese Erweiterungen sind von den inventarisierten Denkmalschutzobjekten (Gebäude und Park) abgesondert, weshalb von ihnen keine substanzielle Beeinträchtigung ausgehen kann. Auch bezüglich der Wirkung der Denkmalschutzobjekte im Inneren der Anlage kann nicht von einer zusätzlichen Beeinträchtigung gesprochen werden, da die bezeichneten Baubereiche an den Aussenecken des Areals zu liegen kommen. Die Erweiterungen der Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» sind daher aus Sicht der kantonalen Denkmalpflege unbedenklich, was den Substanzschutz und die Wirkung der Denkmalschutzobjekte in ihrer engeren Umgebung anbelangt.

Im Rahmen des 2021/2022 durchgeführten Wettbewerbsverfahrens (vgl. Kap. 1.2.2) für den Bau der mittleren Sicherheit auf dem Baubereich 3L gemäss rechtskräftigem KGP hat sich gezeigt, dass eine unterirdische Verbindung dieses Neubaus mit der bestehenden hohen Sicherheit (Gebäude 59) nur mit grossem Aufwand realisiert werden kann. Die für einen Tunnel erforderlichen Installationen auf der Oberfläche (Notausstieg, Zäune) hätten erhebliche negative Auswirkungen auf den Aussenraum des Areals. Ausserdem müsste der Tunnel unter dem inventarisierten Gebäude 70-72 durchgeführt werden, was zu einer Gefährdung von dessen Bausubstanz im Bauprozess führen könnte. Diese Verbindung fällt weg, wenn der Neubau der Forensik so dimensioniert werden kann, dass er sämtliche für die stationäre Behandlung notwendigen Plätze aufnehmen kann (Zusammenbau der mittleren und hohen Sicherheit). Insofern ermöglichen die Erweiterungen gemäss den Varianten «Anbau westseitig» oder «Anbau südseitig» die Entlastung des Areals von jenen zusätzlichen Installationen und bietet damit aus denkmalpflegerischer Sicht einen Mehrwert.

Die Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» gefährden beide keine denkmalpflegerischen Schutzinteressen. Entsprechend müssen keine Gutachten der kantonalen Denkmalschutzkommission eingeholt werden.

4.7.2 Variantenvergleich und Fazit

Der Bau eines unterirdischen Verbindungstunnels hätte erhebliche negative Auswirkungen auf den Aussenraum des Areals und gefährdete die Bausubstanz des inventarisierten Gebäudes 70-72. Aus diesen Gründen sprechen die Interessen des Denkmalschutzes gegen den Bau der mittleren Sicherheit nach rechtskräftigem KGP.

Die Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» gefährden beide keine denkmalpflegerischen Schutzinteressen und sind daher aus Sicht des Denkmalschutzes beide gleichermassen dem rechtskräftigen KGP vorzuziehen.

4.7.3 Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Die Interessen des Denkmalschutzes sind im vorliegenden Fall hoch zu gewichten.

Die Mehrzahl der Bauten des heutigen Areals Neu-Rheinau sind im kantonalen Denkmalschutzinventar als Denkmalschutzobjekte von regionaler Bedeutung enthalten und auch das in Kapitel 2.6.1 behandelte ISOS weist auf den Substanzwert der Denkmalschutzobjekte hin (dort sind diese als Baugruppe 6.1 erfasst).

4.8 Landschaftsschutz

Keine der untersuchten Varianten weist relevante Berührungspunkte auf mit dem nördlich der Poststrasse liegenden BLN-Gebiet 1411 «Untersee – Hochrhein», der nördlich angrenzenden Gewässerlandschaft «Zürcher Rheinufer und Rheinfall» (KILO Objekt-Nr. 1520) oder der ca. 500 m weiter südlich beginnenden «Waldlandschaft Thurauen – Niederholz» (KILO Objekt-Nr. 5002).

Die südlich ans Areal angrenzende Heckenlandschaft «Rheinauerfeld – Tugstein» (KILO Objekt-Nr. 2003 vgl. Abb. 10) wiederum ist als grossräumiger Eintrag, welcher sich auf den Landschaftscharakter bezieht, zu verstehen. Eine allfällige (leichte) Überlappung des Perimeters mit dem Inventareintrag ist nicht per se ein Widerspruch zu den in Kap. 2.8 aufgeführten Schutzzielen, da bei einer entsprechenden Aussenraumgestaltung der Charakter der Heckenlandschaft aufrecht erhalten bleiben kann und damit die Zielsetzungen erfüllt bleiben.

Variantenvergleich und Fazit

Die Variante «Anbau westseitig» sieht keine Erweiterung in Richtung Süden vor und bringt somit gegenüber dem rechtskräftigen KGP auch keine zusätzliche Beeinträchtigung der Heckenlandschaft mit sich. In der Variante «Anbau südseitig» würden sowohl der Perimeter als auch die in der vierten Spange vorgesehenen Erweiterungsbereiche Überschneidungen mit der Heckenlandschaft aufweisen.

In Bezug auf die Interessen des Landschaftsschutzes ist daher die Variante «Anbau westseitig» der Variante «Anbau südseitig» klar vorzuziehen.

Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Die Interessen des Landschaftsschutzes sind im vorliegenden Fall nebensächlich.

Auf eine allfällige Beeinträchtigung – wie sie die Variante «Anbau südseitig» mit sich brächte – könnte durch eine entsprechende Aussenraumgestaltung und Kompensationsmassnahmen reagiert werden, weshalb der Landschaftsschutz kein Ausschlusskriterium darstellt.

4.9 Naturschutz

Die Naturschutz-Vertragsflächen (vgl. Abb. 10 auf Seite 29) gilt es wenn immer möglich zu erhalten. Können diese Flächen nicht erhalten werden, gilt es Kompensationsmassnahmen zu ergreifen (bspw. flächengleicher Ersatz innerhalb des Areals).

Variantenvergleich und Fazit

Die Variante «Anbau westseitig» sieht keine Erweiterung in Richtung Süden vor und bringt somit gegenüber dem rechtskräftigen KGP auch keine zusätzliche Beeinträchtigung der Naturschutz-Vertragsflächen mit sich. In der Variante «Anbau südseitig» würden sowohl der Perimeter, als auch die in der vierten Spange vorgesehenen Erweiterungsbereiche Überschneidungen mit den Naturschutz-Vertragsflächen aufweisen.

In Bezug auf die Interessen des Naturschutzes ist daher die Variante «Anbau westseitig» der Variante «Anbau südseitig» klar vorzuziehen.

Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Die Interessen des Naturschutzes sind im vorliegenden Fall nebensächlich.

Auf eine allfällige Beeinträchtigung – wie sie die Variante «Anbau südseitig» mit sich brächte – könnte durch entsprechende Kompensationsmassnahmen reagiert werden, weshalb der Naturschutz kein Ausschlusskriterium darstellt.

4.10 Grundwasserschutz

Der in der Variante «Anbau südseitig» bzw. in der rechtskräftigen kantonalen Gebietsplanung vorgesehene, südöstliche Erweiterungsbereich (in der vierten Spange) steht grundsätzlich im Widerspruch zum teilweise überlagernden Grundwasserschutzareal (zukünftige Zone) S2, in welchem die Erstellung von Bauten und Anlagen grundsätzlich verboten ist. Gemäss Gewässerschutzverordnung (Anhang 4 Ziffer 222 bzw. 23 GSchV) kann die Behörde jedoch aus wichtigen Gründen Ausnahmen gestatten, wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann.

Variantenvergleich und Fazit

Die Variante «Anbau westseitig» sieht keine Erweiterung in Richtung Süden vor und bringt somit gegenüber dem rechtskräftigen KGP auch keine zusätzliche Beeinträchtigung des Grundwasserschutzareals mit sich. Die Variante «Anbau südseitig» bedürfte einer Ausnahmebewilligung.

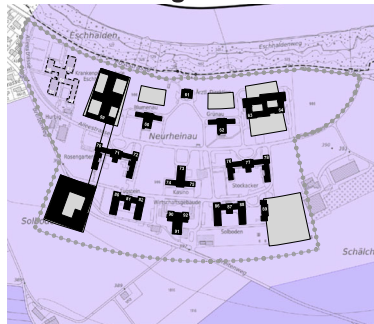
Die Variante «Anbau südseitig» ist daher nicht kategorisch auszuschliessen, aus Sicht des Grundwasserschutzes ist ihr die Variante «Anbau westseitig» jedoch klar vorzuziehen.

Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

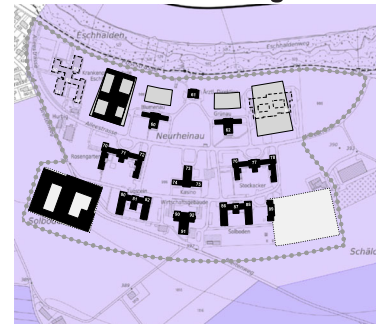
Die Interessen des Grundwasserschutzes sind im vorliegenden Fall nebensächlich.

Der «Hochwasserstand» des Grundwassers liegt (gem. Grundwasserkarte, kantonales GIS) im Bereich des Areals Neu-Rheinau rund 35 Meter unter der Oberfläche. Es wird daher davon ausgegangen, dass bei einem allfälligen Interessenkonflikt – wie ihn die Variante «Anbau südseitig» mit sich brächte – eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen und eine Ausnahme gestattet werden könnte. Insofern stellt der Grundwasserschutz kein Ausschlusskriterium dar.

Rechtskräftiger KGP



«Anbau westseitig»



«Anbau südseitig»

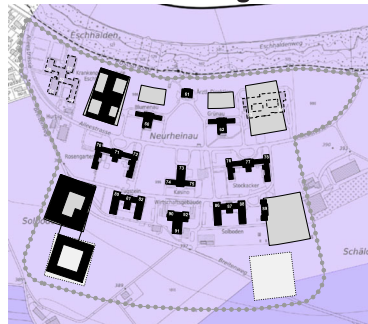


Abb. 16: Grundwasserschutzareale (zukünftige Zonen) S2 und S3 (Quelle: kantonales GIS; Stand Dezember 2023)

4.11 Flächenverbrauch

Die Entwicklung nach innen ist bei der Planung des Areals Neu-Rheinau aufgrund denkmalpflegerischer Vorgaben und betrieblich-ökonomischer Anforderungen nur bedingt möglich. Eine Erweiterung des Areals ist in jedem Fall notwendig. Die Kulturlandschaft und die bestehenden Erholungsräume sollen dabei geschont werden.

Eine Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen ist im Sinne von Art. 26 ff RPV zu kompensieren.

Variantenvergleich und Fazit

Beide untersuchten Varianten nehmen, gegenüber dem rechtskräftigen KGP, zusätzliche Flächen in Anspruch. Wie der nachfolgende Vergleich jedoch zeigt, fällt der Verbrauch an Fruchtfolge-, Landwirtschafts- und Pachtflächen in der Variante «Anbau westseitig» merklich tiefer aus als in der Variante «Anbau südseitig».

Die Variante «Anbau westseitig» ist der Variante «Anbau südseitig», aus Sicht des Interesses eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (nach Art. 1 und 3 RPG), eindeutig vorzuziehen.

Rechtskräftiger KGP



«Anbau westseitig»



Differenz ggü.
rechtskräftigem KGP

«Anbau südseitig»



Differenz ggü.
rechtskräftigem KGP

• • • • •	Perimeter GP	189'851m ²	+12'789m ²	+24'938m ²
• • • • •	Fruchtfolgeflächen (FFF)	28'343m ²	+7'159m ²	+20'871m ²
• • • • •	Rekultivierung	20'694m ²		
• • • • •	übrige Flächen	140'814m ²	+5'630m ²	+4'067m ²
• • • • •	Perimeter GP	189'851m ²	+12'789m ²	+24'938m ²
	Zone für öffentliche Bauten	154'709m ²	+5'041m ²	
	Reservezone	19'060m ²		+2'838m ²
	Landwirtschaftszone	16'082m ²	+7'748m ²	+22'100m ²

Abb. 17: Flächenübersicht der Varianten – Bilanzierung gegenüber rechtskräftigem KGP

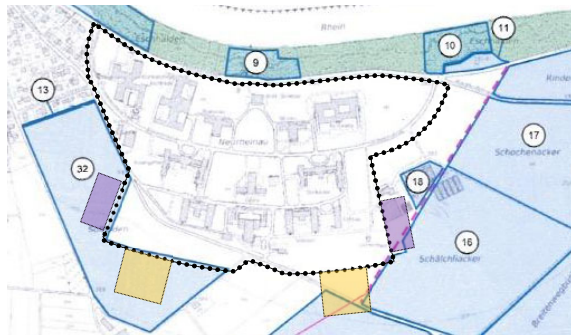
Bedeutung des Interesses im Gesamtkontext

Das Interesse eines geringen Flächenverbrauchs ist im vorliegenden Fall hoch zu gewichten.

Das Ziel des haushälterischen Umgangs mit dem Boden ist im ersten Artikel des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene verankert (Art. 1 RPG). Gemäss Art. 3 RPG sind die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dazu verpflichtet (u.a.) auf die Schonung der Landschaft zu achten. Da bei der Erweiterung des Areals Neu-Rheinau kantonale Landwirtschaftszonen und Fruchtfolgeflächen (nach Art. 3 RPG und Art. 26 ff RPV) betroffen sind, ist das Interesse des haushälterischen Umgangs mit dem Boden zusätzlich zu berücksichtigen.

Der Umstand, dass es sich bei den angrenzenden Flächen um Pachtflächen und Gebrauchsleihverträge handelt, gilt es ebenfalls mitzuberücksichtigen (vgl. auch Abb. 18). Eine frühzeitige Auflösung der Pachtverträge ist zu verhandeln, während sich die Gebrauchsleihe innert nützlicher Frist künden lässt.

Gutsbetrieb Rheinau: Pachtvertrag



Gebrauchsleihvertrag

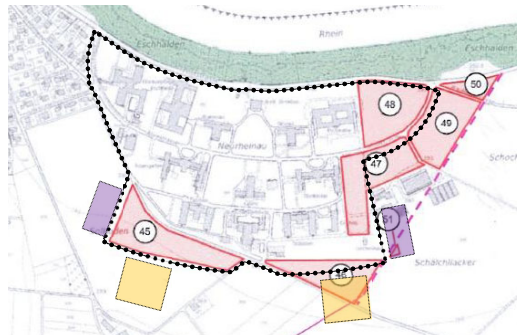


Abb. 18: Flächenverbrauch Pachtflächen (links) und Flächen in Gebrauchsleihverträgen (rechts); Variante «Anbau westseitig» in violett und Variante «Anbau südseitig» in orange

4.12 Fazit Variantenvergleich anhand eruiertter Interessen

Schritt 1: Übersicht über die Abdeckung aller eruierten Interessen in den Varianten

In einem ersten Schritt werden in der nachfolgenden Bewertungsmatrix (Abb. 19) alle eruierten Interessen in den untersuchten Varianten – im Sinne einer schematischen Übersicht – einander gegenübergestellt.

	<i>Bedeutung im Gesamtkontext</i>	<i>Rechtskräftiger KGP (mit Tunnel)</i>	<i>Variante «Anbau westseitig»</i>	<i>Variante «Anbau südseitig»</i>
Bundesverfassungsmässiger Auftrag des Straf- und Massnahmenvollzuges	besonders hoch	schlecht abgedeckt	gut abgedeckt	abgedeckt
Interessen PUK	besonders hoch	schlecht abgedeckt	gut abgedeckt	abgedeckt
Interessen Tilia / IMA	hoch	gut abgedeckt	gut abgedeckt	gut abgedeckt
Weitere Nutzungen im öffentlichen Interesse	hoch	möglich	möglich	möglich
Interessen der Gemeinde Rheinau	hoch	abgedeckt	abgedeckt	abgedeckt
Ortsbildschutz*	besonders hoch	schwere Beeinträchtigung (Status quo)	schwere Beeinträchtigung (vorzuziehen)	schwere Beeinträchtigung (abzulehnen)
Denkmalschutz	hoch	Störung durch Tunnelbau	bleiben erhalten	bleiben erhalten
Landschaftsschutz	nebensächlich	eingehalten	eingehalten	Gestaltungsmassnahmen
Naturschutz	nebensächlich	eingehalten	eingehalten	Kompensationsmassnahmen
Grundwasserschutz	nebensächlich	eingehalten	eingehalten	Ausnahmebewilligung
Flächenverbrauch	hoch	niedrig	mittel	hoch

Abb. 19: Bewertungsmatrix der Varianten; *gem. Gutachten (vgl. 4.6.1 und 4.6.2) entsprechen alle Varianten einer «schweren Beeinträchtigung» des Ortsbildes und sind daher «orange».

Schritt 2: Gegenüberstellung aller relevanten Interessen zur Entscheidungsfindung hinsichtlich des Variantenvergleichs

In einem zweiten Schritt folgt die Gegenüberstellung aller relevanten Interessen mit Blick auf die Entscheidungsfindung hinsichtlich des Variantenvergleichs. Dabei ist die Bedeutung zu berücksichtigen, die den verschiedenen Interessen zugemessen wurde. Streicht man alle in ihrer Bedeutung vorliegend als «nebensächlich» beurteilten Interessen sowie alle Interessen, welche aufgrund ihrer gleichmässigen Abdeckung in allen Varianten kein Auswahlkriterium darstellen, resultiert folgendes Bild in der Bewertungsmatrix:

	<i>Bedeutung im Gesamtkontext</i>	<i>Rechtskräftiger KGP (mit Tunnel)</i>	<i>Variante «Anbau westseitig»</i>	<i>Variante «Anbau südseitig»</i>
Bundesverfassungsmässiger Auftrag des Straf- und Massnahmenvollzuges	besonders hoch	schlecht abgedeckt	gut abgedeckt	abgedeckt
Interessen PUK	besonders hoch	schlecht abgedeckt	gut abgedeckt	abgedeckt
Ortsbildschutz*	besonders hoch	schwere Beeinträchtigung (Status quo)	schwere Beeinträchtigung (vorzuziehen)	schwere Beeinträchtigung (abzulehnen)
Denkmalschutz	hoch	Störung durch Tunnelbau	bleiben erhalten	bleiben erhalten
Flächenverbrauch	hoch	niedrig	mittel	hoch

Abb. 20: Zusammengefasste Bewertungsmatrix der Varianten; *gem. Gutachten (vgl. 4.6.1 und 4.6.2) entsprechen alle Varianten einer «schweren Beeinträchtigung» des Ortsbildes und sind daher «orange».

Entscheid: Vorzug der Variante «Anbau westseitig»

Wie die Bewertungsmatrix veranschaulicht, können in der Variante «Anbau westseitig» die unterschiedlichen Interessen am besten abgedeckt werden. Insbesondere weil die betrieblichen Nachteile der Variante «Rechtskräftiger KGP» mit Verbindungstunnel für die PUK nicht tragbar sind und durch die Konzentration der Neubauten sowie den Verzicht auf die vierte Spange Kulturland geschont werden kann, wird die Variante «Anbau westseitig» favorisiert. Sie wird daher im nachfolgenden Kapitel „5 Zweistufige Interessenabwägung aufgrund ISOS-Direktanwendung“ als einzige Variante miteinbezogen.

5 Zweistufige Interessenabwägung aufgrund ISOS-Direktanwendung

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Einleitung

Wie aufgezeigt wurde, befindet sich das gesamte Areal Neu-Rheinau im Perimeter des (Bundes-)Inventars schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in der Gemeinde Rheinau. Es liegt innerhalb des Ortsbildes Rheinau im Gebiet 6, das als «Areal der Psychiatrischen Klinik Neu-Rheinau, in Parklandschaft angeordnete historische Anlage, v. a. 1899–1919, und kubische, teils grossflächige Erweiterungsbauten mit Flachdach, 1960/70er-Jahre, Sicherheitstrakt Forensik, 2007» beschrieben wird. Ebenfalls sind innerhalb des Areals Neu-Rheinau Baugruppen im ISOS inventarisiert. Sowohl das Gebiet wie auch die Baugruppe weisen besondere räumliche Qualitäten auf und sind von besonderer Bedeutung für das Ortsbild (vgl. auch Kap. 2.6 und 4.6).

Wird ein Objekt in ein Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung nach Artikel 5 NHG (bspw. das ISOS) aufgenommen, wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Mit anderen Worten erhalten Objekte (und insbesondere Ortsbilder) von nationaler Bedeutung mit ihrer Aufnahme in ein Inventar des Bundes (z.B. ISOS) einen verstärkten, qualifizierten Schutz. Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe darf ein Abweichen von der Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung nach Massgabe von Art. 6 Abs. 2 NHG daher nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Infolge von Art. 6 Abs. 2 NHG wird der zulässige Vorgang der Interessenabwägung somit formell und auf gesetzlicher Ebene vorstrukturiert.

Liegt somit im Einzelfall die Erfüllung einer Bundesaufgabe vor und führt der geplante Eingriff zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Schutzziele des inventarisierten Schutzobjektes, dürfen nur Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung in Erwägung gezogen werden. Die Interessenabwägung ist in diesen Fällen zweistufig (auch «qualifizierte» Interessenabwägung genannt). (Quelle: EspaceSuisse Dossier zur Interessenabwägung, März 2020).

Unter dem nachfolgend auch als «Eingriff» bezeichneten Vorhaben der PUK sind die Weiterentwicklung des PUK Standorts Neu-Rheinau und damit der geplante Neubau der mittleren Sicherheit und der Anbau der hohen Sicherheit, sowie die dafür notwendigen Revisionen der Planungsgrundlagen, zu verstehen.

5.1.2 Vorliegen einer Bundesaufgabe beim geplanten Neubau mittlere Sicherheit und Anbau hohe Sicherheit

Art. 2 NHG umschreibt den Begriff der Bundesaufgabe. Dieser Begriff ist heute Gegenstand einer umfangreichen Konkretisierung in der Literatur und Rechtsprechung.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 NHG sind Entscheide kantonaler Behörden oder Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen des Bundes verwirklicht werden können, Bundesaufgaben gleichgestellt. Dazu ist erforderlich, dass die Inanspruchnahme von Bundesmitteln tatsächlich erfolgt oder zumindest vorgesehen ist (BGer 1C_700/2013 vom 11.03.2014, E. 2.5 und BGE 138 II

281, E. 4.4.1). Erforderlich für die Annahme einer Bundesaufgabe ist ein projektbezogener Beitrag des Bundes für das Vorhaben (BGer 1C_196/2010 vom 16.02.2011, E. 1.2).

Nach Massgabe von Art. 123 Abs. 2 BV sind die Kantone für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig. Der Bund gewährt Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen sowie Baubeiträge an den Neu-, Aus- und Umbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten.

Vorliegend kommen sowohl der geplante Neubau der mittleren Sicherheit sowie auch der geplante Anbau der hohen Sicherheit mit Beiträgen des Bundes zustande (siehe auch Art. 123 Abs. 3 BV). Vor diesem Hintergrund sind die Vorhaben der PUK im Zusammenhang mit dem Neubau der mittleren Sicherheit und des Anbaus der hohen Sicherheit bereits aus diesem Grund als eine Bundesaufgabe i.S. von Art. 2 NHG zu qualifizieren.

5.1.3 Schwere Beeinträchtigung der ISOS-Schutzziele

In ihrem Gutachten vom 4. März 2024 sind die ENHK und die EKD zum Schluss gekommen, dass es sich beim geplanten Neubau der mittleren Sicherheit um eine «schwere Beeinträchtigung» der Schutzziele des ISOS-Schutzobjektes Rheinau handelt (insbesondere im Hinblick auf das erste und das dritte konkretisierte Schutzziel, siehe S. 11 des Gutachtens). Weiter halten sie auch fest, dass diese «schwere Beeinträchtigung» zusätzlich durch den geplanten Anbau der hohen Sicherheit verstärkt wird, und dies sowohl in der Variante «Anbau westseitig» als auch in der Variante «Anbau südseitig», weil beide Szenarien zusätzlich zum Neubau für die mittlere Sicherheit eine erhebliche Vergrösserung des Fussabdruckes und des Bauvolumens bedeuten (vgl. auch Kap. 4.6.1 oder siehe S. 11 des Gutachtens).

Sollte die Interessenabwägung zu Gunsten des Vorhabens ausfallen, beantragen die ENHK/EKD die Umsetzung der Variante «Anbau westseitig». Sie stelle aufgrund der kompakteren Anordnung, der Beschränkung der Bauten auf die bestehende dritten Spange und des geringeren Flächenbedarfs in der freizuhaltenden südlichen Umgebung im Hinblick auf die Schutzziele die schonendere Variante dar.

5.1.4 Zwischenergebnis

Da die PUK vorliegend mit ihrem Vorhaben auf dem Areal Neu-Rheinau nach dem Gesagten eine Bundesaufgabe erfüllt und der geplante Eingriff in die ISOS-Schutzziele als schwerwiegend zu qualifizieren ist, darf ein Abweichen von der Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung der ISOS-Schutzobjekte gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG nur in Erwägung gezogen werden, wenn sich die PUK für ihr Vorhaben auf ein gleich- oder höherwertiges Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung stützen kann.

In den nachfolgenden Kapiteln 5.2 und 5.3 ist deshalb im Rahmen einer zweistufigen Interessenabwägung aufzuzeigen, dass (a) sich die PUK vorliegend über Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung stützen kann und (b) diese Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung die Schutzinteressen des ISOS-Inventars gesamthaft überwiegen. Weiter wird auch aufgezeigt, dass das Vorhaben der PUK in grösstmöglicher Schonung der ISOS-Schutzziele erfolgen soll. Der Aufbau der zweistufigen Interessenabwägung richtet sich nach dem ISOS-Leitfaden, Ortsbildschutz und Innenentwicklung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom Jahr 2022 (ISOS-Leitfaden), dem Gutachten der Universität Bern Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG von Pierre Tschannen und Fabian Mösching vom 7. November 2012 (Gutachten Tschannen/Mösching) und berücksichtigt selbstverständlich auch die einschlägige Literatur und Rechtsprechung.

5.2 Erste Stufe: Prüfung der nationalen Bedeutung des Eingriffs

5.2.1 Rechtliche Anforderungen: zweistufige Prüfung der nationalen Bedeutung

Der Schweizer Gesetzgeber regelt im NHG nicht, wann ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung ist. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und gemäss Literatur muss die auf der ersten Stufe erfolgende Prüfung der nationalen Bedeutung eines Eingriffsinteresses zwingend wiederum zweistufig erfolgen (BGer 1C_118/2016 vom 21.03.2017, E. 4.2 und Gutachten Tschannen/Mösching, S. 23 f m.w.H.). Das bedeutet konkret, dass folgende kumulative Anforderungen für die Annahme eines Eingriffsinteresses von nationaler Bedeutung erfüllt sein müssen:

- A) Die betreffende Staatsaufgabe ist bereits für sich, d.h. abstrakt, als von nationalem Interesse; und:
- B) Die Beurteilung des Interesses an der Verwirklichung des konkreten Einzelvorhabens bzw. des zu beurteilenden Projekts ist von nationalem Interesse

Nur wenn auf der ersten Prüfungsstufe diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, darf zur zweiten Stufe geschritten werden.

Nachfolgend wird die zweistufige Prüfung der nationalen Bedeutung in Übereinstimmung mit diesen Anforderungen aufgliedert und durchgeführt.

5.2.2 Abstrakte Qualifikation der Staatsaufgabe der PUK als von nationalem Interesse

Nach Massgabe von Art. 123 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts Sache des Bundes. Für die Organisation des Straf- und Massnahmenvollzuges sind die Kantone gemäss Art. 123 Abs. 2 BV zuständig. Der Bund kann dabei nach Massgabe von Art. 123 Abs. 3 BV Vorschriften zum Straf- und Massnahmenvollzug erlassen und den Kantonen Beiträge gewähren, insbesondere für die Errichtung von Anstalten und für Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug.

Indem die PUK an ihrem Standort in Neu-Rheinau eine forensische Behandlungseinrichtung betreibt, erfüllt sie den verfassungsmässigen Leistungsauftrag des Straf- und Massnahmenvollzuges gemäss Art. 123 Abs. 2 BV. Sie stellt dabei stationäre Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB (mittlere und hohe Sicherheit) sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges zur Verfügung und sichert auf diese Weise auf überkantonaler Ebene die dringend benötigte Infrastruktur für den Straf- und Massnahmenvollzug nach Massgabe von Art. 123 Abs. 2 BV.

Der Leistungsauftrag der PUK ist folglich mit einem unentbehrlichen Leistungsauftrag im Bereich der Infrastruktur, wie namentlich im Bereich Telekommunikation (Fernmeldenetz) und Bahn (öffentliche Transportdienstleistungen) zu vergleichen, da die PUK in Erfüllung ihrer Staatsaufgabe ebenfalls elementare Strukturen für den Straf- und Massnahmenvollzug auf überregionaler und überkantonaler Ebene (nicht regional begrenztes Gebiet) und

zur Abdeckung schweizweiter Bedürfnisse zur Verfügung stellt. Bei Staatsaufgaben im Bereich der Telekommunikation (Fernmeldenetz) und Bahn (öffentliche Transportdienstleistungen) bejahen die Gerichte jeweils ein abstraktes, allgemeines Aufgabeninteresse von nationaler Bedeutung (BGE 115 Ib 131, E. 5hb und 5hc sowie VPB 65.17, E. 4.7).

Überdies dient der Leistungsauftrag der PUK auch dem Schutz der Bevölkerung vor Straftätern und der hohe bauliche Sicherheitsstandard ist nötig, um die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Damit dient der Leistungsauftrag der PUK der Gewährleistung elementarer Sicherheit und dem Schutz qualifizierter Polizeigüter, welche das Bundesgericht in der Vergangenheit ebenfalls als Aufgabeninteressen von nationaler Bedeutung anerkannt hat (so z.B. für die Landesverteidigung, vgl. BGE 128 II 1, E. 3d und der Schutz von Menschen, Tieren und Sachen vor Hochwassergefahr, vgl. BGE 115 Ib 472, E. 2e/dd).

Nach dem Gesagten ist somit die Bundesaufgabe bzw. die Staatsaufgabe der PUK bereits als solche bzw. abstrakt betrachtet von nationalem Interesse, weil sie dazu beiträgt, elementare Strukturen für den Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz zu schaffen und auf diese Weise die dringend benötigten stationären Einrichtungenplätze für die Massnahmen nach Art. 59 StGB zur Verfügung zu stellen. Diese öffentliche Aufgabe ist als Staatsaufgabe der PUK zu betrachten und ist bereits als solche von nationalem Interesse.

5.2.3 Nationales Interesse am konkreten Vorhaben der PUK in Neu-Rheinau

Wie erwähnt, stellt das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau mit insgesamt 3 Sicherheitsstationen (total 27 Behandlungsplätze) und 5 Massnahmenstationen (total 65 Behandlungsplätze) und damit insgesamt 92 Behandlungsplätzen die heute mit Abstand grösste forensische Behandlungs- und Versorgungseinrichtung der Schweiz dar (vgl. auch Kap. 2.2). Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau offeriert ein umfassendes psychiatrisch-psychotherapeutisches Angebot für psychisch kranke Straftäter und bietet mit der Infrastruktur der hohen Sicherheit eine schweizweit einzigartige Nutzung – nirgendwo sonst in der Schweiz wird ein solch «hoher Sicherheitsstandard» in der forensischen Psychiatrie angeboten.

Als grösste forensische Behandlungseinrichtung der Schweiz sichert das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau einen signifikanten und entscheidenden Teil des schweizweiten, nationalen Bedarfs an ausreichenden stationären Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges. Damit erfüllt die PUK eine öffentliche Aufgabe im nationalen Interesse.

Aufgrund des schweizweit herrschenden Mangels an geeigneten Plätzen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges setzte sich der Patientenkreis in den letzten 10 Jahren konstant aus rund 72% kantonalen und 28% ausserkantonalen Patienten zusammen. Die Anfrage nach Massnahmenplätzen für kantonale und ausserkantonale Patienten war aber um ein Vielfaches höher und die Sicherheitsstationen sind seit über zehn Jahren kontinuierlich überbelegt. Weiter wird der Bedarf an zusätzlichen Massnahmenplätzen voraussichtlich auch in Zukunft stets steigen und bereits heute muss die PUK auf Wartelisten zurückgreifen. Die am Standort Neu-Rheinau geschaffene Infrastruktur für die Durchführung dieser Massnahmen spielt somit eine signifikante Rolle für den Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz.

Damit die PUK auch in Zukunft das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie in dieser Form weiterführen kann und auf diese Weise einen signifikanten Beitrag zur schweizweiten Sicherung genügender Plätze für den Straf- und Massnahmenvollzug leisten kann, ist sie dringend auf die geplante Weiterentwicklung des Standorts Neu-Rheinau angewiesen. In der Tat steigt der Bedarf an stationären Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB kontinuierlich und die bestehenden Strukturen vermögen die ständig steigende Nachfrage bereits kurzfristig nicht mehr abzudecken. Die Belegungsrate der Justizvollzugseinrichtungen in der Schweiz beträgt gemäss der jüngsten Erhebung des Bundesamtes für Statistik im Jahr 2024 94.9% und somit ist ein weiterer Ausbau der Kapazitäten akut und unumgänglich. Die geplante Erweiterung am Standort Neu-Rheinau trägt direkt dazu bei, dem voraussehbaren Engpass in den Justizvollzugseinrichtungen entgegenzuwirken.

Aufgrund spezifischer Raum- und Sicherheitsansprüchen können die dringend benötigten Weiterentwicklungen nicht innerhalb des historischen Gebäudebestands umgesetzt werden (wie erwähnt ist ein hoher baulicher Standard notwendig, um die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten, was natürlich auch für die Sicherheit des Personals gilt). Zudem müssen der Neubau für die mittlere Sicherheit und der Anbau der hohen Sicherheit aus operativen und betrieblichen Gründen in unmittelbarer Beziehung zu- und Nähe voneinander liegen (vgl. auch Kap. 2.2.3).

Im Rahmen ihres Vorhabens prüfte die PUK im Übrigen auch die Möglichkeit eines Alternativstandortes für den geplanten Bau der mittleren Sicherheit und den Anbau der hohen Sicherheit. Aufgrund des operativen Bedürfnisses, das bestehende Gebäude der hohen Sicherheit mit dem zukünftigen Neubau der mittleren Sicherheit und Anbau der hohen Sicherheit örtlich und funktional zu verbinden, ist ein Alternativstandort ausserhalb des Perimeters des geschützten ISOS-Ortsbild nicht möglich bzw. umsetzbar. Im Rahmen des Kapitels 5.4 zur grösstmöglichen Schonung werden die diesbezüglichen Überlegungen der PUK näher veranschaulicht.

Vor diesem Hintergrund und aus den erwähnten Gründen ist das öffentliche Interesse an der Weiterentwicklung des PUK Standorts Neu-Rheinau und somit am geplanten Neubau der mittleren Sicherheit und dem Anbau der hohen Sicherheit als von nationaler Bedeutung zu qualifizieren, da es ausreichend zur Verwirklichung der Staatsaufgabe von nationaler Bedeutung der PUK beiträgt.

5.2.4 Zwischenergebnis

Nach dem Gesagten liegt somit ein nationales, qualifiziertes Eingriffsinteresse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG vor. Daher darf ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung in Erwägung gezogen werden. In einem nächsten Schritt ist daher die eigentliche Interessenabwägung vorzunehmen.

5.3 Zweite Stufe: eigentliche Interessenabwägung

5.3.1 Ermittlung der Interessen

Ausgangslage

Aufgrund des verstärkten Schutzes von inventarisierten Objekten von nationaler Bedeutung dürfen in der nachfolgenden Interessenabwägung eingriffsseitig nur die auf der ersten Stufe ermittelten qualifizierten Interessen von nationaler Bedeutung einbezogen werden. Die weiteren, in den Kapiteln 2 und 4 dargelegten Interessen im Zusammenhang mit dem Klinikareal Neu-Rheinau sind für die nachfolgende Interessenabwägung somit unbeachtlich.

Demzufolge sind an dieser Stelle lediglich folgende Interessen in die Interessenabwägung einzubeziehen:

- ISOS-Schutzinteressen
- Öffentliches Interesse der PUK an der Weiterentwicklung des Klinikareals Neu-Rheinau und folglich am geplanten Neubau der mittleren Sicherheit und dem Anbau der hohen Sicherheit

Für den Inhalt und Umfang dieser Interessen wird auf die bisherigen Ausführungen verwiesen (vgl. Kap. 5.1 und 5.2).

Weitere Interessen von nationaler Bedeutung liegen im Hinblick auf den Neubau mittlere Sicherheit und die gewählte Variante Anbau «westseitig» nicht vor. Insbesondere und wie auch die ENHK und die EDK in ihrem Gutachten vom 4. März 2023 festgehalten haben, wird das nördlich angrenzende nationale Landschaftsschutzobjekt «Untersee-Hochrhein» im Bundesinventar von Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) vom Vorhaben nicht betroffen (vgl. auch Kap. 2.8 und 4.8).

Die vorzunehmende Interessenabwägung orientiert sich von ihrem Aufbau und ihrer Konzeption her an der in Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV) festgelegten Methode der Interessenabwägung und besteht folglich aus drei Schritten: Ermittlung der einschlägigen Interessen, Beurteilung und Gewichtung der Interessen und Abwägung der Interessen. Zusätzlich muss nachfolgend aber auch dem Gebot der grösstmöglichen Schonung zwingend Rechnung getragen werden.

Eingriffsintensität in ISOS-Schutzinteressen

Wie bereits aufgezeigt wurde (vgl. auch Kap. 4.6.1 und 5.1) gelangt die eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zusammen mit der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) im Gutachten vom 4. März 2024 zu folgendem Schluss:

- Beim geplanten Neubau der mittleren Sicherheit handelt es sich um eine «schwere Beeinträchtigung» des Ortsbildes von Rheinau (dies trifft sowohl auf den rechtskräftigen KGP als auch auf die beiden Anbau-Varianten zu).
- Diese «schwere Beeinträchtigung» wird zusätzlich verstärkt durch den geplanten Anbau der hohen Sicherheit. Dies sowohl in der Variante «Anbau westseitig» als auch in der Variante «Anbau südseitig».

- Sollte die Interessenabwägung zu Gunsten des Vorhabens ausfallen, beantragen die ENHK/EKD die Umsetzung der Variante «Anbau westseitig». Sie stellt aufgrund der kompakteren Anordnung, der Beschränkung der Bauten auf die bestehende dritte Spange und des geringeren Flächenbedarfs in der frei zu haltenden südlichen Umgebung im Hinblick auf die Schutzziele die schonendere Variante dar.

Die Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) des Kantons Zürich kommt in ihrem Gutachten zu folgendem Schluss:

- Beide Varianten, «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» entsprechen einem «massiven Eingriff» (i.S. einer «schweren Beeinträchtigung») des geschützten Ortsbildes.
- Aus Sicht der NHK ist die Variante «Anbau westseitig» der Variante «Anbau südseitig» klar vorzuziehen, da nur so die Einbettung der historischen Anlage in die Landschaft mit ihrer ortsbildprägenden und von weitem sichtbaren Südseite verständlich bleibt. Der neue Teil soll als eigenständige Erweiterung gelesen werden, die nicht Teil der Grundanlage ist.

Auf der Grundlage der Erhaltungsziele des ISOS und der Ergebnisse der Begehung formulieren bzw. konkretisieren die ENHK und die EKD für den betroffenen Bereich des ISOS-Objekts die folgenden Schutzziele:

- Ungeschmälerte Erhaltung der geschützten Denkmäler und der historisch wertvollen Kleinbauten in ihrer Substanz und Wirkung als funktional organisiertes Ensemble aus axialsymmetrisch angeordneten Pavillonbauten mit den sie umgebenden grosszügigen Freiräumen.
- Ungeschmälerte Erhaltung der Parkanlage mit ihrem alten Baumbestand.
- Ungeschmälerte Erhaltung der offenen, landwirtschaftlich genutzten Ebene südlich von Rheinau als wichtigem Vordergrund des südlichen Teils des Ortsbilds von Rheinau.

5.3.2 Bewertung und Gewichtung der ermittelten Interessen

Bewertung und Gewichtung der ISOS-Schutzinteressen

Das Ortsbild von (Neu-)Rheinau verdient aufgrund seiner Aufnahme im ISOS-Inventar in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung (Art. 6 Abs. 1 NHG). Der resultierende Schutz ist ein verstärkter, qualifizierter von nationaler Bedeutung. Das Interesse am qualifizierten Schutz des ISOS-Ortsbildes Neu-Rheinau ist deshalb und nach Massgabe von Art. 6 Abs. 2 NHG bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Schutzziele den Vorrang zu geben, ausser es liegt ein gleich- oder höherwertiges Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung vor, das im Einzelfall gesamthaft überwiegt.

Der Eintrag des Ortsbildes von (Neu-)Rheinau ist im vorliegenden Fall besonders hoch zu gewichten. Es zeigt dessen schweizweite Einzigartigkeit – seine «ungeschmälerte Erhaltung» ist gem. Art. 6 NHG ein Interesse von nationaler Bedeutung.

Dabei handelt es sich beim Ortsbild Rheinau laut ISOS um einen «Spezialfall» mit «besonderen Qualitäten» in Bezug auf «Lage-, räumliche und architekturhistorische Qualitäten». Das historische Ensemble von Neu-Rheinau (Baugruppe 6.1) ist mit dem Erhaltungsziels A

(Erhalten der Bausubstanz) versehen. Analog dazu ist der südlich angrenzende Kulturlandschaft (Umgebung IX) das Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit) zugewiesen. Dies entspricht den höchsten Erhaltungszielen des ISOS.

Bei der Umsetzung des geplanten Neubaus mittlere Sicherheit und des Anbaus für die hohe Sicherheit resultiert wie erwähnt eine «schwere Beeinträchtigung» des ISOS-Schutzbildes Neu-Rheinau. Diese «schwere Beeinträchtigung» ist aber aus den erwähnten Gründen unumgänglich und entstände – auch ohne Revision des Masterplans – sowohl durch den Bau der mittleren Sicherheit nach rechtskräftigem KGP, als auch in Form der Varianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig».

Bewertung und Gewichtung der Eingriffsinteressen der PUK

Wie oben in Kapitel 5.2 erwähnt, stellt das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau mit insgesamt 3 Sicherheitsstationen (total 27 Behandlungsplätze) und 5 Massnahmenstationen (total 65 Behandlungsplätze) und damit insgesamt 92 Behandlungsplätzen die heute mit Abstand grösste forensische Behandlungs- und Versorgungseinrichtung der Schweiz dar (vgl. auch Kap. 2.2). Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau offeriert ein umfassendes psychiatrisch-psychotherapeutisches Angebot für psychisch kranke Straftäter und bietet mit der Infrastruktur der hohen Sicherheit eine schweizweit einzigartige Nutzung – nirgendwo sonst in der Schweiz wird ein solch «hoher Sicherheitsstandard» in der forensischen Psychiatrie angeboten.

Als grösste forensische Behandlungseinrichtung der Schweiz sichert das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau einen signifikanten und entscheidenden Teil des schweizweiten, nationalen Bedarfs an ausreichenden stationären Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges. Die geplante Weiterentwicklung am Standort Neu-Rheinau dient dabei nicht nur der Sicherung des aktuellen, sondern auch des zukünftigen schweizweiten Bedarfs an ausreichenden Justizvollzugseinrichtungen. In der Tat ist ein weiterer Ausbau der schweizweiten Kapazitäten akut und unumgänglich und die geplante Erweiterung am Standort Neu-Rheinau trägt direkt dazu bei, dem voraussehbaren Engpass in den Justizvollzugseinrichtungen entgegenzuwirken.

Aus diesen Gründen muss es sich beim öffentlichen Interesse der PUK, das Klinikareal Neu-Rheinau in Erfüllung ihres verfassungsmässigen Auftrages für die Deckung des nationalen Bedarfs an ausreichenden Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug weiterzuentwickeln, um ein Interesse von nationaler Bedeutung handeln, das dem Ortsbildschutz in einem ersten Schritt zunächst gleichgeordnet ist oder ihm sogar vorgeht.

Weil die zunächst zumindest gleich hohe Schutzwürdigkeit des öffentlichen Interesses der PUK zu bejahen ist, darf nun in einem nächsten Schritt die eigentliche Abwägung der entgegenstehenden Interessen von nationaler Bedeutung und Optimierung der Interessen durchgeführt werden.

5.3.3 Abwägung der Interessen

Ausgangslage, Aufbau und Anforderungen der ENHK und EDK

Im Rahmen des letzten Schrittes der Interessenabwägung sind die ermittelten und bewerteten Interessen zu optimieren und einer Entscheidung zuzuführen. Mit anderen Worten sind sämtliche betroffene Interessen möglichst umfassend zu berücksichtigen und die Planung so zu optimieren, dass diese am Ende möglichst umfassend verwirklicht werden können.

Selbst dort, wo eine «schwere Beeinträchtigung» eines ISOS-Schutzobjektes durch ein gleich- oder höherwertiges Interesse legitimiert scheint, ist ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG nur zulässig, wenn in jedem Fall das Gebot der grösstmöglichen Schonung eingehalten wird (BVGer 2016/13, E. 6.2 und JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG, Art. 6 Bedeutung des Inventars, Rz. 22 m.w.H.).

Die ENHK und die EDK formulierten in ihrem Gutachten vom 4. März 2023 mit Hinweis auf die gängige Praxis die nachfolgende Liste von Nachweisen, welche zur Erfüllung des Gebots der grösstmöglichen Schonung erbracht werden müssen:

- Es ist der Nachweis zu erbringen, dass das Projekt nicht ausserhalb der Objekte von Bundesinventaren nach Art. 5 NHG bzw. an einer für die Schutzobjekte nicht empfindlichen Stelle realisiert werden kann.
- Es ist der Nachweis zu erbringen, dass innerhalb der Objekte von Bundesinventaren nach Art. 5 NHG keine anderen Standorte oder technischen Alternativprojekte mit geringer Beeinträchtigung realisierbar sind.
- Es ist der Nachweis zu erbringen, dass sämtliche verhältnismässigen Projektoptimierungen zu Gunsten der Objekte von Bundesinventaren nach Art. 5 NHG ausgeschöpft sind.
- Es sind Ersatzmassnahmen gemessen an der verbleibenden Beeinträchtigung und der Qualität des Eingriffs (z.B. Rückbau anderer störender Infrastrukturen) zu realisieren.

Die ENHK und die EDK hielten weiter fest, dass für den Fall, dass eine Interessenabwägung vorgenommen und zu Gunsten des Vorhabens entschieden wird, das schonendere Szenario 1b (Variante «Anbau westseitig») umgesetzt wird. Zudem sollte der Neubau mit landschaftsarchitektonischen Mitteln in die Gesamtanlage integriert werden und der Schutzwert der Parkanlage geklärt werden.

Überwiegendes, vorzuziehendes Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung der PUK

In den vorangegangenen Kapiteln und Ausführungen wurde im Detail aufgezeigt, dass an der Weiterentwicklung des PUK Standorts Neu-Rheinau und folglich am geplanten Neubau mittlere Sicherheit und dem Anbau hohe Sicherheit ein Interesse von nationaler Bedeutung besteht, sowohl hinsichtlich der von der PUK erbrachten Staatsaufgabe als auch hinsichtlich des konkreten Vorhabens (vgl. Kap. 5.2 mit weiteren Hinweisen). Diese Erkenntnisse können an dieser Stelle nochmals wie folgt zusammengefasst werden:

- Abstrakte Qualifikation der Staatsaufgabe der PUK als von nationalem Interesse (zum Ganzen vgl. Kapitel 5.2.2 mit weiteren Hinweisen):
Indem die PUK an ihrem Standort in Neu-Rheinau eine forensische Behandlungseinrichtung betreibt, erfüllt sie den bundesverfassungsmässigen Leistungsauftrag des Straf- und Massnahmenvollzuges gemäss Art. 123 Abs. 2 BV. Sie stellt dabei stationäre

Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB (mittlere und hohe Sicherheit) sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges zur Verfügung und sichert auf diese Weise auf überkantonaler Ebene die dringend benötigte Infrastruktur für die Straf- und Massnahmenvollzug nach Massgabe von Art. 123 Abs. 2 BV. Der Leistungsauftrag der PUK ist mit einem unentbehrlichen Leistungsauftrag im Bereich der Infrastruktur zu vergleichen, da die PUK in Erfüllung ihrer Staatsaufgabe ebenfalls elementare Strukturen für den Straf- und Massnahmenvollzug auf überregionaler und überkantonaler Ebene (nicht regional begrenztes Gebiet) und zur Abdeckung schweizweiter Bedürfnisse zur Verfügung stellt. Weiter dient der Leistungsauftrag der PUK der Gewährleistung elementarer Sicherheit und dem Schutz qualifizierter Polizeigüter, indem er auch dem Schutz der Bevölkerung vor Straftätern dient.

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesaufgabe bzw. die Staatsaufgabe der PUK bereits als solche bzw. abstrakt betrachtet von nationalem Interesse, weil sie dazu beiträgt, elementare Strukturen für den Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz zu schaffen und auf diese Weise die dringend benötigten stationären Einrichtungsplätze für die Massnahmen nach Art. 59 StGB zur Verfügung zu stellen.

- Nationales Interesse am konkreten Vorhaben der PUK in Neu-Rheinau (zum Ganzen vgl. Kapitel 5.2.3 mit weiteren Hinweisen):

Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau stellt mit insgesamt 3 Sicherheitsstationen (total: 27 Behandlungsplätze) und 5 Massnahmenstationen (total 65 Behandlungsplätze) und damit insgesamt 92 Behandlungsplätzen die heute mit Abstand grösste forensische Behandlungs- und Versorgungseinrichtung der Schweiz dar (vgl. auch Kap. 2.2). Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau offeriert ein umfassendes psychiatrisch-psychotherapeutisches Angebot für psychisch kranke Straftäter.

Als grösste forensische Behandlungseinrichtung der Schweiz sichert das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK in Neu-Rheinau einen signifikanten und entscheidenden Teil des schweizweiten, nationalen Bedarfs an ausreichenden stationären Einrichtungen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges. Aufgrund des schweizweit herrschenden Mangels an geeigneten Plätzen für Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB sowie Kriseninterventionen im Rahmen des Justizvollzuges, des offerierten Angebotes für kantonale und ausserkantonale Patienten, und des einzigartigen Sicherheitsstandards spielt die am Standort Neu-Rheinau geschaffene Infrastruktur somit eine signifikante Rolle für den Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz.

Damit die PUK auch in Zukunft das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie in dieser Form weiterführen kann und auf diese Weise einen signifikanten Beitrag zur schweizweiten Sicherung genügender Plätze für den Straf- und Massnahmenvollzug leisten kann, ist sie dringend auf die geplante Weiterentwicklung des Standorts Neu-Rheinau angewiesen. Zudem trägt die geplante Erweiterung am Standort Neu-Rheinau direkt dazu bei, dem voraussehbaren Engpass in den Justizvollzugseinrichtungen entgegenzuwirken. Die Weiterentwicklung ist schliesslich auch im aktuellen Richtplan explizit vorgesehen.

Aus all diesen Gründen ist das öffentliche Interesse an der Weiterentwicklung des PUK Standorts Neu-Rheinau und somit am geplanten Neubau der mittleren Sicherheit und dem Anbau der hohen Sicherheit als von nationaler Bedeutung zu qualifizieren, da es ausreichend zur Verwirklichung der Staatsaufgabe von nationaler Bedeutung der PUK beiträgt.

Bei einem Gegenüberstellen des Eingriffsinteresses von nationaler Bedeutung der PUK und dem öffentlichen Interesse am Schutz des ISOS-Ortsbildes Neu-Rheinau und einer gesamthaften Betrachtungsweise ist dem Eingriffsinteresse der Vorrang zu geben. In der Tat dient das Eingriffsinteresse der PUK am Standort Neu-Rheinau unmittelbar der Erfüllung eines bundesverfassungsmässigen Leistungsauftrages und der Sicherung genügender Plätze für den Straf- und Massnahmenvollzug. Weiter wirkt die geplante Weiterentwicklung auch dem voraussehbaren schweizweiten Kapazitätsengpass der Justizvollzugseinrichtungen entgegen. Vor diesem Hintergrund ist ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung der Schutzziele des ISOS Ortsbild Neu-Rheinau als zulässig zu betrachten.

Weiter wurde auch aufgezeigt, dass die geplante Weiterentwicklung aufgrund spezifischer Raum- und Sicherheitsansprüche nicht innerhalb des historischen Gebäudebestandes umgesetzt werden kann. Weiter ist auch ein Alternativstandort ausserhalb des Perimeters des geschützten ISOS-Ortsbildes aufgrund der operativen Bedürfnisse der PUK nicht möglich bzw. umsetzbar. Das durchgeführte Variantenstudium zeigte schliesslich auf, dass die Variante «Anbau westseitig» die einschlägigen unterschiedlichen Interessen am besten berücksichtigt und abdeckt.

Demzufolge erfüllt der geplante Eingriff der PUK in die ISOS-Schutzobjekte auch den bundesverfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Zunächst ist der geplante Neubau mittlere Sicherheit sowie die gewählte Variante «Anbau westseitig» für die Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet und notwendig ist. Weiter steht der Eingriff auch in einem vernünftigen Verhältnis zu den resultierenden Auswirkungen, weil er das Gebot der grösstmöglichen Schonung vollumfänglich berücksichtigt und einhält, was sogleich im nachfolgenden Kapitel 5.4 im Detail aufgezeigt wird.

5.4 Grösstmögliche Schonung nach Art. 6 Abs. 1 NHG

Ausgangslage und Definition der grösstmöglichen Schonung

Gemäss ständiger Rechtsprechung und Literatur verlangt das Gebot der grösstmöglichen Schonung nach Massgabe von Art. 6 Abs. 1 NHG, dass sich ein Projekt im Ausmass und in der Gestaltung an die unumgänglichen notwendigen Mindestmasse hält, d.h. der Eingriff soweit möglich minimiert wird (anstatt vieler BGer 1A.151/2002 vom 22. Januar 2003, E. 4.1 m.w.H. und JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG, Art. 6 Bedeutung des Inventars, Rz. 9 m.w.H.).

Entsprechend darf der geplante Eingriff nicht weiter gehen, als dies zur Erreichung des Ziels erforderlich ist und es dürfen keine ungeeigneten oder überflüssigen schädigenden Massnahmen ergriffen werden (JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG, Art. 6 Bedeutung des Inventars, Rz. 9 m.w.H.). Weiter ist auch erforderlich, mögliche alternative Standorte zu prüfen und deren Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen (BVGer A-3762/2010 vom 25. Januar 2012, E. 14.2.1 m.w.H.).

Nachweis 1: Keine mögliche Projektumsetzung ausserhalb des ISOS-Schutzperimeters oder an einer nicht für das Schutzobjekt empfindlichen Stelle

Ein Alternativstandort (ausserhalb des ISOS-Schutzperimeters) stellt keine Option dar.

Aufgrund der Tatsachen, dass die bestehende hohe Sicherheit (Gebäude 59 von 2007) bereits vor Ort gebaut ist und der Bau der dringend benötigten mittleren Sicherheit (u.a. zur Entlastung der zu 100 % ausgelasteten hohen Sicherheit) in betrieblichem Zusammenhang mit der bestehenden hohen Sicherheit steht, muss der Bau der mittleren Sicherheit aus betrieblicher Sicht zwingend in unmittelbarer Nähe zur hohen Sicherheit erfolgen.

Gegen einen alternativen Standort sprechen aber auch all die anderen bereits bestehenden Nutzungen auf dem Areal (Abhängigkeiten und Synergien), die lange Geschichte und tiefe Verwurzelung in Rheinau und die grosse (auch wirtschaftliche) Bedeutung und Akzeptanz der Hauptnutzenden in der Region. Dies erkannte auch der Regierungsrat und sprach sich 2014 dafür aus, dass für die weitere Entwicklung von PUK und tilia am Standort Rheinau festgehalten werden soll und für das heutige Klinikareal eine langfristige Entwicklungsperspektive nötig sei (RRB Nr. 75/2015).

Schliesslich würde ein Alternativstandort ausserhalb des ISOS-Schutzperimeters auch dem raumplanungsrechtlichen Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und des Gebotes der Siedlungsentwicklung nach innen nach Massgabe von Art. 1 RPG widersprechen. In der Tat kann es nicht sein, dass eine bestehende Infrastruktur nicht für die Deckung der Bedürfnisse des Staates auf dem grossen Areal der PUK weiterentwickelt werden kann und die PUK auf einen örtlich weit entfernten Standort zurückgreifen müsste.

Nachweis 2: Keine mögliche Projektumsetzung innerhalb des ISOS-Schutzperimeters mit geringerer Beeinträchtigung

Im Rahmen der (in Kap. 1.2.2 erwähnten,) 2022–2023 gemeinsam zwischen IMA, PUK und ARE erarbeiteten Entwicklungsstrategie, wurde ein Variantenstudium zur Entwicklung des Gesamtareals Neu-Rheinau durchgeführt. Die daraus resultierenden Varianten sind dem Kapitel 3 zu entnehmen – deren ausführlicher Vergleich und Bewertung dem Kapitel 4 bzw. insbesondere dem Fazit und der Bewertungsmatrix in Kapitel 4.12.

Nachfolgend nochmals die wichtigsten Gründe, weshalb keine Projektumsetzung innerhalb des ISOS-Schutzperimeters mit geringerer Beeinträchtigung möglich ist.

Rechtskräftiger KGP

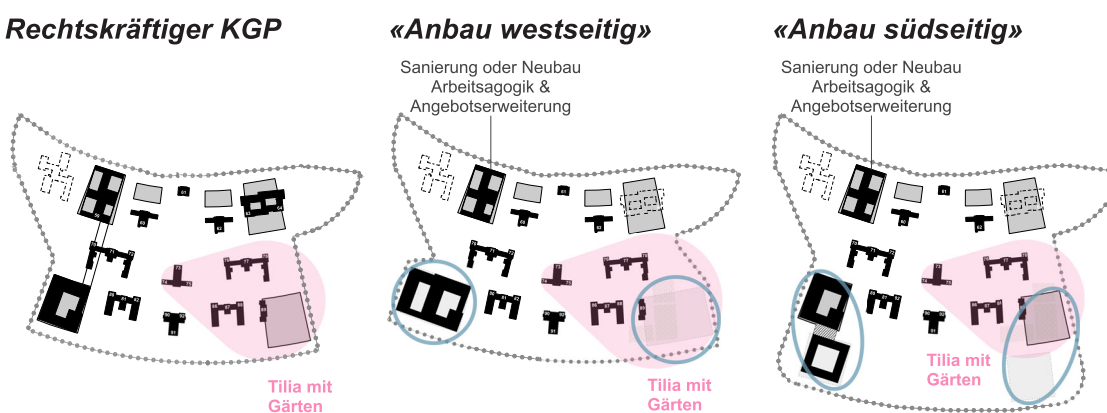


Abb. 21: Links: Neubau mittlere Sicherheit gemäss rechtskräftigem Kantonalem Gestaltungsplan (KGP) «PUK-Areal Neu-Rheinau» mit unterirdischem Verbindungstunnel zur hohen Sicherheit. Diese Variante ist aus betrieblichen Gründen nicht tragbar und in Bezug auf den Denkmalschutz zu hinterfragen.

Mitte: Variante «Anbau westseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit direktem Anbau der hohen Sicherheit westseitig

Rechts: Variante «Anbau südseitig» – Neubau mittlere Sicherheit mit Anbau der hohen Sicherheit südseitig (im Sinne der bisherigen Gebietsplanung im KRP, Kapitel 6.2.6)

Unterirdischer Verbindungstunnel nach rechtskräftigem KGP stellt aus betrieblichen und denkmalpflegerischen Gründen keine Option dar

Im Kapitel 2.2.3 wird aufgezeigt, weshalb aus Sicherheitsgründen, aber auch aus Gründen der Effizienz und der Arbeitshygiene, eine Verbindung der mittleren und der hohen Sicherheit in Form eines unterirdischen Tunnels – so wie es der «rechtskräftige KGP» vorsieht – für die PUK keine Option darstellt bzw. ein Zusammenbau der beiden Sicherheitsstufen unabdingbar ist. In der Folge fehlt in der Variante «rechtskräftiger KGP» jegliche Entwicklungsperspektive für die PUK. Als eine der beiden Hauptnutzenden auf dem Areal Neu-Rheinau, sind damit auch die Interessen der «Standortsicherung für öffentliche Interessen» schlecht abgedeckt.

Gegen die Variante «rechtskräftiger KGP» sprechen aber auch die Interessen des Denkmalschutzes. Der Bau eines unterirdischen Verbindungstunnels hätte erhebliche negative Auswirkungen auf den Aussenraum des Areals und gefährdete die Bausubstanz des inventarisierten Gebäudes 70-72 (vgl. auch Kap. 4.7).

Vor- und Nachteile der beiden Anbauvarianten

Auf die betrieblichen Vor- bzw. Nachteile der beiden Anbauvarianten «Anbau westseitig» und «Anbau südseitig» wird im Kapitel 4.2.1 eingegangen. Dabei zeigt sich, dass insbesondere die Anordnung der Sicherheitszentrale dazu führt, dass nur in der Variante «Anbau westseitig» ein kompaktes Gebäude mit kurzen und effizienten Wegen möglich ist.

Auch aus Sicht des Ortsbildschutzes sind die befragten Kommissionen (ENHK/EKD und NHK des Kantons Zürich) einhellig zum Schluss gekommen, dass die Variante «Anbau westseitig» gegenüber der Variante «Anbau südseitig» die schonendere Variante darstellt und im Falle eines Festhaltens am Vorhaben zu bevorzugen ist.

Fazit: Variante «Anbau westseitig» als einzig mögliche Projektumsetzung

Das Gesagte führt in Kombination mit dem geringeren Flächenverbrauch und der Schonung von Kulturland in der Variante «Anbau westseitig» (gegenüber der Variante «Anbau südseitig») dazu, dass die Variante «Anbau westseitig» als die einzig mögliche und zu favorisierende Projektumsetzung angesehen wird.

Von der NHK skizzierte Untervariante «Anbau westseitig ohne Baubereich 3R» geprüft und qualifiziert verworfen

Im Rahmen der Begutachtung durch die NHK des Kantons Zürich bzw. den darin enthaltenen Empfehlungen wurde eine weitere (Unter-)Variante geprüft. Diese von der NHK skizzierte Untervariante schlägt den Verzicht des Baubereichs 3R (gem. rechtskräftigem KGP; Abb. 5 / Abb. 6) bzw. dessen Kompensation an den Rändern der ersten Spange vor.

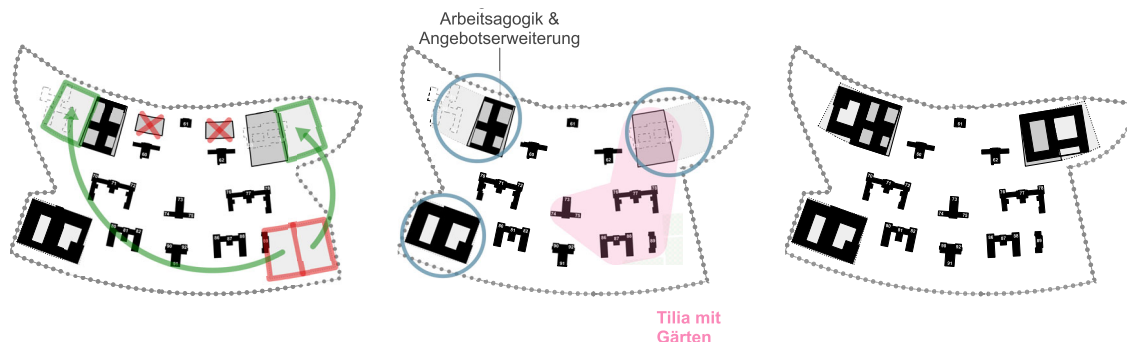


Abb. 22: Links: Kompensation des erweiterten Baubereichs 3R gem. der Variante «Anbau westseitig» an den Rändern der ersten Spange; Verzicht auf die Baubereiche 2L und 2R (in der ersten Spange)

Mitte: Von der NHK skizzierte Untervariante «Anbau westseitig ohne Baubereich 3R»

Rechts: Möglicher, langfristiger Ausbau der von der NHK skizzierten Untervariante «Anbau westseitig ohne Baubereich 3R»

Die von der NHK skizzierte Untervariante widerspricht dem Ansatz der axialsymmetrischen Weiterentwicklung. Die axialsymmetrische Anordnung des Areals wird jedoch als ausserordentliche Qualität und deren Weiterentwicklung als Grundkonzeption verstanden, an welcher auch künftig festgehalten werden soll. Die Herleitung dieser Haltung liefert der denkmalpflegerische Fachbericht vom 19. Juli 2024 der kantonalen Denkmalpflege (vgl. auch Kap. 4.7.1):

- Die denkmalpflegerische Bewertung der Klinik Neu-Rheinau, wie sie heute besteht, geht von der ursprünglichen Konzeption der Anlage aus. Dem Plan von Hermann Fietz wird bedeutende bau- und sozialgeschichtliche Zeugenschaft sowie eminente gestalterische Qualität zugemessen (vgl. Plan von 1897 in Abb. 2 auf Seite 9), was sich entsprechend in den gültigen kantonalen und eidgenössischen Denkmal- und Ortsbildschutzzinventaren niedergeschlagen hat.
- Von wesentlicher Bedeutung und entsprechend schützenswert sind auf konzeptueller Ebene die Symmetrie der Anlage und die Hierarchie der Bauvolumina, abgestuft von Norden nach Süden. Heute zeigt sich diese Konzeption in der prägnanten Form des Fächers. Fietz' Erweiterungsplanung hatte zwar einer dichteren Bebauung am «Kopf» von Neu-Rheinau durchaus Platz eingeräumt; die Realisierungen des Kantonsbau-meisters in der ersten und der zweiten Bauetappe verfestigten aber den Fächer zum historischen, und damit für das denkmalpflegerische Schutzziel relevanten, baulichen Fakt.
- Erst ab den 1950er-Jahren wich man von der Ursprungsplanung ab. Die Bauten der 1960er- und 1970er-Jahre (Gebäude 50–57 und 63–64), in deren Fortführung aber auch noch die 2005–2007 erstellte hohe Sicherheit (Gebäude 59), haben die Struktur der Anlage stark verunklärt. Die jüngeren Gebäude werden in den Inventaren zwar nicht gerade als Störung, aber eben auch nicht als schutzwürdige Bestandteile des Ganzen angesehen. Diese Bauten sind nicht nur in ihrer konkreten Architektursprache, sondern vor allem auch in der Typologie und den Dimensionen an ihrem jeweiligen Ort Elemente, die der Konzeption von Fietz widersprechen. Die Gebäude sind auch nicht als glückliche Weiterentwicklung der ursprünglichen Anlage anzusehen.
- Fazit: Die Anforderungen der Psychiatrie und der psychiatrischen Forensik haben sich seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts gewandelt und verlangen nach Gebäuden mit anderen Dimensionen und anderer Typologie, als sie die Pavillons von Fietz besaßen. Daher ist die Wahl des richtigen Standorts für einen Neubau in Neu-Rheinau von entscheidender Bedeutung. Im Neu-Rheinauer Fächer ist der logische Platz für grössere Volumen, die Patientinnen und Patienten zu beherbergen haben, im Süden. Nur hier – und zwar in symmetrischer Anordnung – können sie als Weiterentwicklung der schutzwürdigen Grundkonzeption der Anlage verstanden werden.

Hinzu kommt, dass der Blick von Norden und der Bezug zur Poststrasse sowie die Eigenständigkeit des Areals (Pufferzone am Westrand der ersten Spange) höher gewertet werden als die Beziehung des Areals zum Gutsbetrieb im Osten.

Aus genannten Gründen bzw. denkmalpflegerischen Interessen wurde die von der NHK skizzierte Untervariante qualifiziert verworfen.

Nachweis 3 und 4: Sämtliche verhältnismässigen Projektoptimierungen zu Gunsten der Schutzobjekte des ISOS-Inventars und diverse Ersatzmassnahmen werden ausgeschöpft bzw. realisiert

Die befragten Kommissionen machen in ihren Gutachten verschiedene Hinweise und Empfehlungen zur Ausschöpfung von Projektoptimierungen und Umsetzung von Ersatzmassnahmen (vgl. Kap. 2.6.1–2.6.2 und 4.6.1–4.6.2). Diese werden nachfolgend an der Variante «Anbau westseitig» bzw. an deren Vertiefung und Weiterentwicklung (vgl. auch Kap. 7) reflektiert.

Umgang mit den Empfehlungen der Kommissionen, ausgehend von der Variante «Anbau westseitig»:

- Die Grundstruktur des Areals bleibt erhalten bzw. dessen zu Grunde liegende Konzeption der axialsymmetrischen Anordnung wird nach aussen hin weiterentwickelt. Die innere Symmetrie des historischen Ensembles bleibt ungestört. Eine Überbauung der Baubereiche 2L und 2R (gem. rechtskräftigem KGP; Abb. 5 / Abb. 6) wird nur bei nachweislich dringend vorliegendem Flächenbedarf in Betracht gezogen und nur unter Einhaltung einer besonders sorgfältigen Einfügung. Eine besonders gute Gestaltung wird bereits im rechtskräftigen KGP verlangt, ergänzende Festlegungen zur Einfügung sind im Rahmen der geplanten Revision des KGP zu prüfen / umzusetzen.
- Die historische Parkanlage bleibt unangetastet. Ihr Schutzwert soll im Rahmen nachgelagerter Planung abgeklärt bzw. begutachtet werden.
- Der Baumbestand bleibt soweit als möglich erhalten. Dies geschieht u.a. auch durch den Verzicht des bisher geplanten Verbindungstunnels. Zudem wird mit der Revision des Masterplans i.S. einer Ersatzmassnahme die Ausarbeitung eines Gesamtparkierungskonzeptes verlangt (das bisherige Parkplatzkonzept steht u.a. im Widerspruch zum angestrebten Baumerhalt).
 - > Die Ausarbeitung eines Gesamtparkierungskonzeptes hat zum Ziel, konzentrierte Parkierungsflächen dezentral festzulegen und auf die dispers verteilten Parkierungsflächen verzichten zu können. Dadurch lassen sich auch die, von den Kommissionen als Beeinträchtigungen identifizierten, Parkplätze und Wegverbreiterungen i.S. einer Ersatzmassnahme anpassen und der Versiegelungsgrad senken.
 - > Explizite Festlegungen zum Erhalt der Bäume sowie zu Parkierung und Versiegelung sind im Rahmen der geplanten Revision des KGP zu prüfen / umzusetzen.
- Der Gefahr des «Zusammenwachsens» des Areals Neu-Rheinau mit dem westseitig angrenzenden Wohnquartier, soll nach dem geplanten Rückbau des Gebäudes 50–57 in Form einer gestalteten «Pufferzone» (i.S. einer Ersatzmassnahme) begegnet werden. Diese soll, nebst anderen Funktionen, auch als Sichtschutz auf die hohe Sicherheit (Gebäude 59) dienen. Der Masterplan wird im Rahmen der vorliegenden Revision um einen entsprechenden Eintrag ergänzt.
- Ebenso werden, im Rahmen der Revision des Masterplans, Festlegungen zum «Übergang zur (südlich angrenzenden) Kulturlandschaft» und «Stärkung des Bezugs zur Poststrasse» mitaufgenommen. Dies entspricht teils einer Projektoptimierung in Bezug auf das konkrete Vorhaben, hat aber auch Aufwertungen i.S. von Ersatzmassnahmen zur Folge.

- Die Rückmeldung der Kommissionen bezüglich der entstehenden «langen Front» der Neubauten bzw. die Empfehlungen zur Fassadengliederung, fliessen in die Projektierung der mittleren Sicherheit mit ein. Ebenso die Rückmeldungen zur Einbettung in die Topographie und Landschaft, soweit sie sich mit den betrieblich bedingten, sicherheitstechnischen Anforderungen vereinbaren lassen. Diesbezügliche Festlegungen sind zudem im Rahmen der geplanten Revision des KGP zu prüfen / umzusetzen.
- Ausgelöst durch die Gutachten der Kommissionen, soll eine Studie zum Umgang mit dem Breitenweg (i.S. einer Projektoptimierung; künftiger Wegführung und -gestaltung) in Auftrag gegeben werden und in die Projektierung der mittleren Sicherheit und Revision des KGP miteinfließen. Ein entsprechender Vermerk im Masterplan erfolgt im Rahmen der Revision.
- Festlegungen zu Terrainveränderungen bzw. -gestaltung i.S. von Ersatzmassnahmen sind stufengerecht im Rahmen der geplanten Revision des KGP zu prüfen / umzusetzen.
- An den bisherigen Vorgaben zur Gebäudehöhe von Neubauten wird festgehalten.

Vor diesem Hintergrund und nach dem Gesagten hat die PUK bei der Planung ihres Vorhabens bezüglich Neubau der mittleren Sicherheit und Anbau der hohen Sicherheit sämtliche verhältnismässigen Projektoptimierungen und Ersatzmassnahmen zu Gunsten der ISOS-Schutzobjekte ausgeschöpft.

5.5 Ergebnis der zweistufigen Interessenabwägung

Nach dem im Kapitel 5 Gesagten ist das öffentliche Interesse der PUK an der Realisierung des Neubaus für die mittlere Sicherheit sowie dem Anbau der hohen Sicherheit als überwiegendes Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung i.S. von Art. 6 Abs. 2 NHG zu qualifizieren. Folglich ist ein Abweichen vom Gebot der ungeschmälernten Erhaltung zulässig. Weiter wurde auch aufgezeigt, dass das geplante Vorhaben der PUK das Gebot der grösstmöglichen Schonung vollumfänglich berücksichtigt und einhält.

6 Fazit

Die Revision des Masterplans beabsichtigt die Weiterentwicklung der bestehenden Nutzungen anhand der aktuellen und künftigen Bedürfnisse und Anforderungen der PUK und unter vollumfänglicher Berücksichtigung der Bedürfnisse und Anforderungen der kantonalen Institutionen Wohnen & Bewegung. Sie leistet folglich einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung und Sicherung der psychiatrischen und forensischen Versorgung in der Schweiz und zur nachhaltigen Kulturland- und Denkmalpflege mit gleichzeitiger wirtschaftlicher Prosperität der Gemeinde Rheinau, der Region und des Kantons Zürich.

Das Variantenstudium (vgl. Kap. 3) im Rahmen der Erarbeitung der Entwicklungsstrategie für das Gesamtareal und der darauf aufbauende Variantenvergleich anhand der ermittelten Interessen (vgl. Kap. 4) zeigen, dass eine Erweiterung des Areals Ne -Rheinau gemäss der Variante «Anbau westseitig» für eine betrieblich und volkswirtschaftlich sowie ökologisch und denkmalpflegerisch optimale Entwicklung des Areals die beste Lösung ist. Durch die vorgeschlagene kompakte Anordnung, aufbauend auf den bestehenden städtebaulichen Prinzipien, können die verschiedenen Nutzungen in zusammenhängenden Teilarealen mit langfristigen Entwicklungsperspektiven konsolidiert werden, ohne dabei die Schutzobjekte in Frage zu stellen. Aus Sicht des Ortsbildschutzes handelt es sich dabei um die schonendste Variante, auch wenn sie eine «schwere Beeinträchtigung» des Ortsbildes bedingt.

Im Falle des Areals Ne -Rheinau sind die betrieblich-ökonomischen Anforderungen zum Ausbau der forensischen Massnahmenplätze sowie die Interessen von Angebots-, Standort- und Arbeitsplatzsicherung unter der Prämisse des eingeschränkten Erhalts der Denkmalschutzobjekte, im Gesamtkontext höher zu werten als der Schutz des Ortsbildes und der Kulturlandschaft sowie der Verdichtung nach innen. Nichtsdestotrotz soll die Arealerweiterung, in Form der Variante «Anbau westseitig», unter grösstmöglicher Schonung des Ortsbildes und landwirtschaftlich wertvollen Böden geschehen.

Weil der geplante Neubaubereich der mittleren Sicherheit und der «Anbau westseitig» für die hohe Sicherheit zu einer schweren Beeinträchtigung der ISOS-Schutzobjekte führen, bedarf eines einer zweistufigen Interessenabwägung nach Massgabe von Art. 6 Abs. 2 NHG. Hier wird aufgezeigt, dass das öffentliche Interesse der PUK an der Realisierung des Neubaus für die mittlere Sicherheit sowie dem Anbau der hohen Sicherheit als abstraktes und konkretes nationales Eingriffsinteresse zu werten ist, das den ISOS-Schutzinteressen gesamthaft überwiegt. Deshalb ist vorliegend ein Abweichen vom Gebot der eingeschränkten Erhaltung zulässig. Weiter wird auch aufgezeigt, dass das geplante Vorhaben der PUK das Gebot der grösstmöglichen Schonung vollumfänglich berücksichtigt und einhält.





7 Masterplan

7.1 Eckwerte

Im Rahmen der Erarbeitung des Masterplans stellte sich heraus, dass eine Entwicklung des Areals in Richtung Süden für eine langfristige sowie betrieblich und denkmalpflegerisch optimale Entwicklung des Gebietes die beste Lösung ist.

Als Ergebnis des Masterplanprozesses werden für die Gesamtentwicklung folgende Eckwerte festgelegt:

1. Langfristige Weiterentwicklung der städtebaulichen Struktur

Die Areallogik der städtebaulichen Struktur eines Gebäudeensembles mit Parklandschaft wird weiter entwickelt. Dies ermöglicht eine langfristige und nachhaltige Entwicklung des Areals Neu-Rheinau.

2. Konsolidierung und Konzentration der Nutzungen

Die gezielte und gleichzeitig flexible Nutzungsverteilung dient der Konsolidierung und Konzentrierung der Nutzungen auf dem Areal. Dies ermöglicht die Optimierung der betrieblichen Abläufe, bietet den heutigen Nutzenden eine gute Ausgangslage für den Verbleib am Standort und erleichtert die Neu- oder Umnutzung von Teilarealen.

3. Respektvoller Umgang mit Erbe

Der hohe Wert und die Ausstrahlung der Anlage liegen im kunst- und kulturhistorisch geschützten Ensemble sowie in der Gestaltung als Parklandschaft. Diese Qualitäten sind weiter zu entwickeln im Sinne einer städtebaulichen Aufwertung und einer massgeschneider-ten baulichen Entwicklung.

4. Umsetzung Masterplan in Etappen

Der Masterplan dient als Grundlage für die Anpassung der planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und zur Auslösung von Bauprojekten in sinnvollen Etappen.

5. Das Klinikareal gehört zum Dorf Rheinau

Die hohe Akzeptanz des Klinik- und Wohnheimbetriebes in der Standortgemeinde Rheinau wird als Chance gesehen und genutzt. Die Weiterentwicklung des Areals trägt zur Sicherung der Arbeitsplätze in der Gemeinde bei und fördert die Nutzbarkeit der Parklandschaft als Erholungsgebiet.



7.2 Zielbilder

7.2.1 Zielbild mittelfristig

In Analogie zur Planung aus dem Jahre 1897 (vgl. Abb. 2 auf Seite 9) wird der Masterplan ergänzt durch ein mögliches Zielbild.

Das Zielbild will innerhalb der städtebaulichen Strategie beispielhaft ein mögliches Siedlungsmuster aufzeigen, wobei es sich nicht um einen konkreten Bebauungsvorschlag handelt. Im Sinne einer mittelfristigen Entwicklungsperspektive wird ersichtlich, was in den nächsten Jahrzehnten entstehen könnte.

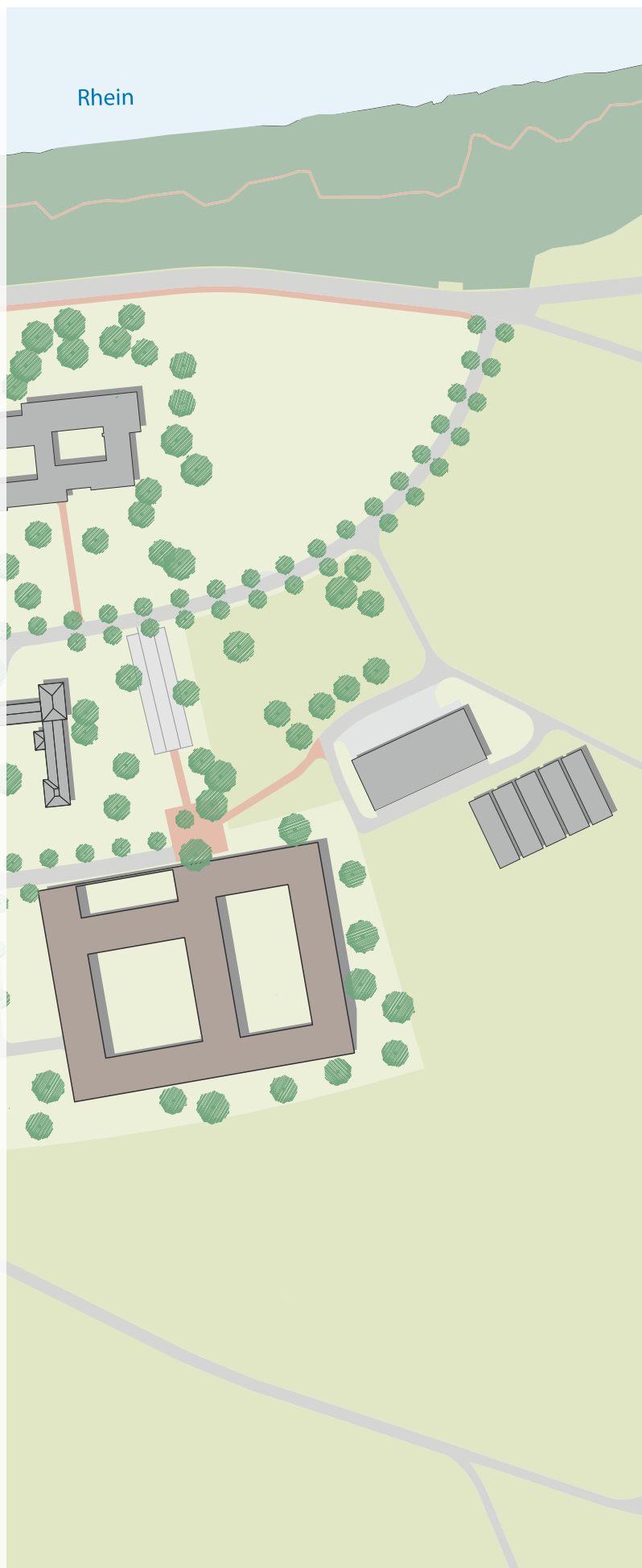
Neue Bauten (braun) ergänzen das Ensemble mit seinen historischen / bestehenden Bauten (grau). Eine von innen heraus wachsende Parklandschaft öffnet sich nach aussen zum nachbarlichen Siedlungsgebiet und zur Landschaft. Erschlossen wird das Areal aus dem Kern heraus, mit den wesentlichen Infrastrukturen im Zentrum. Das Areal ist feinmaschig durchlässig sowohl für Zufussgehende als auch für den Fahrverkehr.

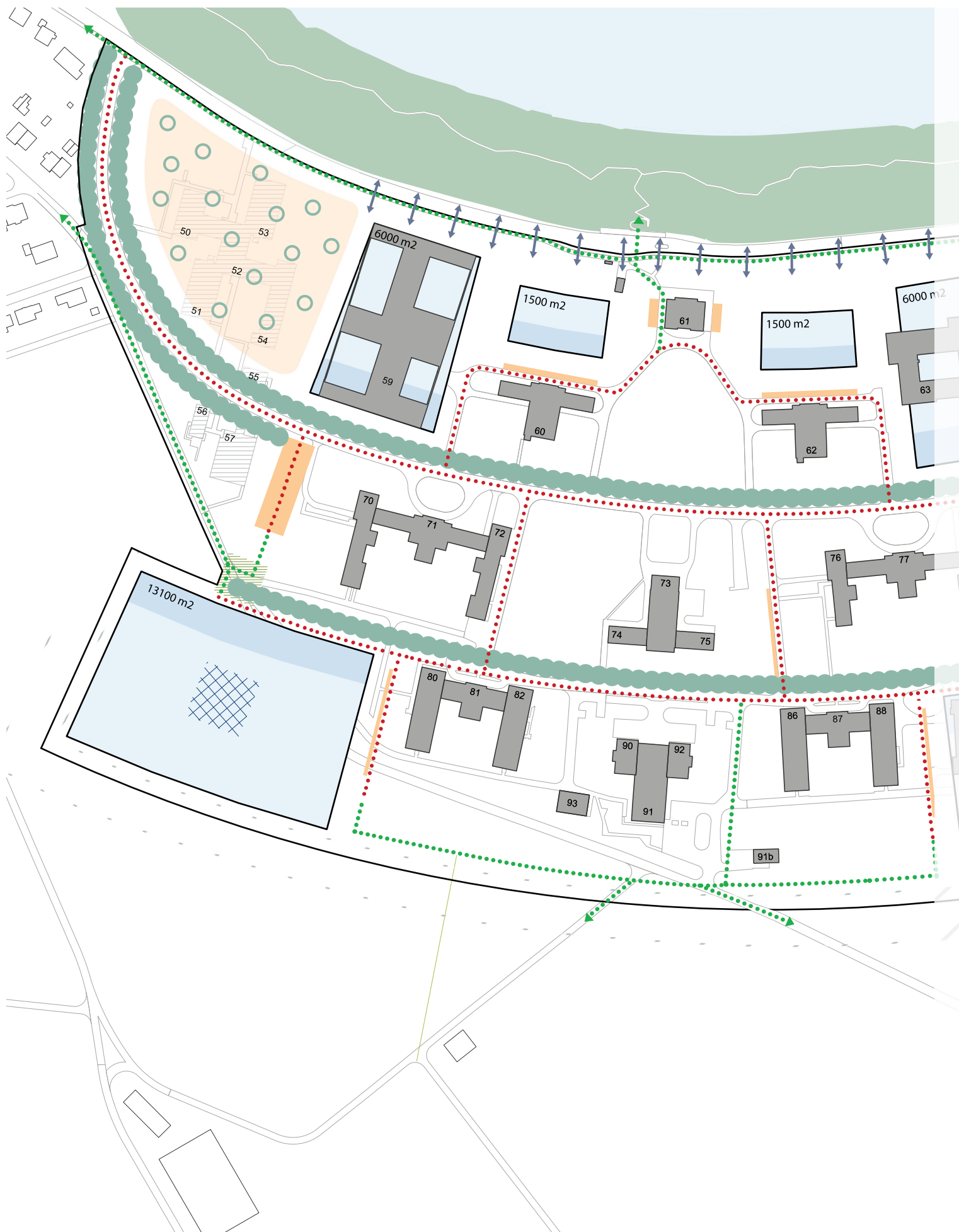
Das (kurz- und) mittelfristige Zielbild sieht den Anbau der hohen Sicherheit westseitig an die mittlere Sicherheit vor. Dies bedingt eine Revision der kantonalen Gebietsplanung (Kapitel 6.2.6) im Kantonalen Richtplan (KRP) und eine Revision des Kantonalen Gestaltungsplans (KGP).

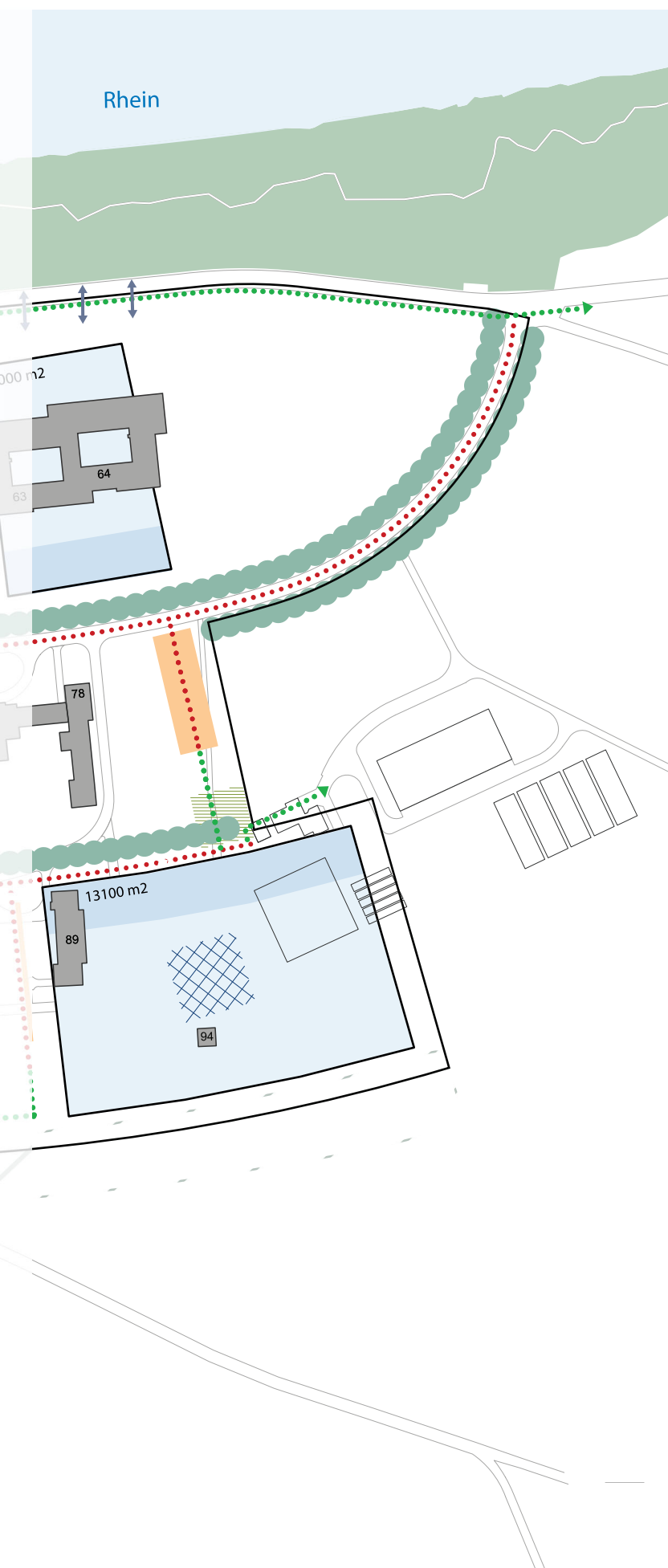
Durch den Umzug der hohen Sicherheit wird das Gebäude 59 für andere Nutzungen frei. Geprüft werden eine Verwendung bspw. für die Arbeitsagogik oder eine allfällige Angebotserweiterung. Eine Sanierung und Weiterverwendung des Gebäudes 63-64 (nach Umzug des heute sich dort befindlichen Zentrums für Integrative Psychiatrie in die Lengg; Zeitpunkt noch offen) ist zu prüfen. Der Rückbau von Gebäude 50-54 ist, wie in der bisherigen Planung angedacht, weiterhin vorgesehen.

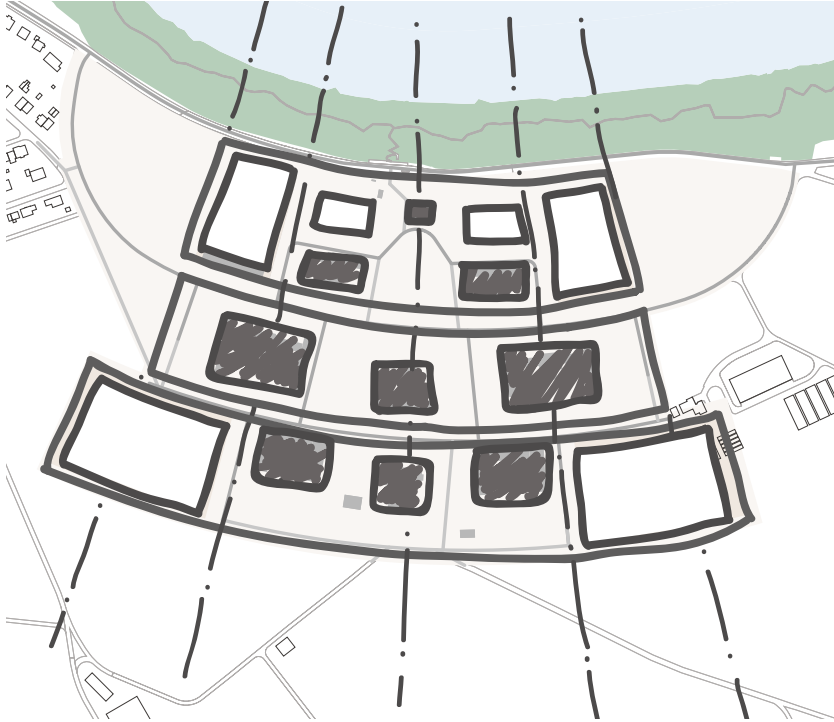
7.2.2 (Mögliche) Zielbilder langfristig

Die langfristige Entwicklung des Areals hängt noch stark von zukünftigen Bedürfnissen und einer allfälligen Verlagerung von Angeboten der PUK an den Standort Lengg ab. Deshalb werden das langfristige Zielbild sowie Bedarf, Inhalt und Umfang eines allfälligen zweiten Verfahrensschrittes phasengerecht (ab ca. 2050) und im Dialog zwischen IMA und PUK konzipiert.



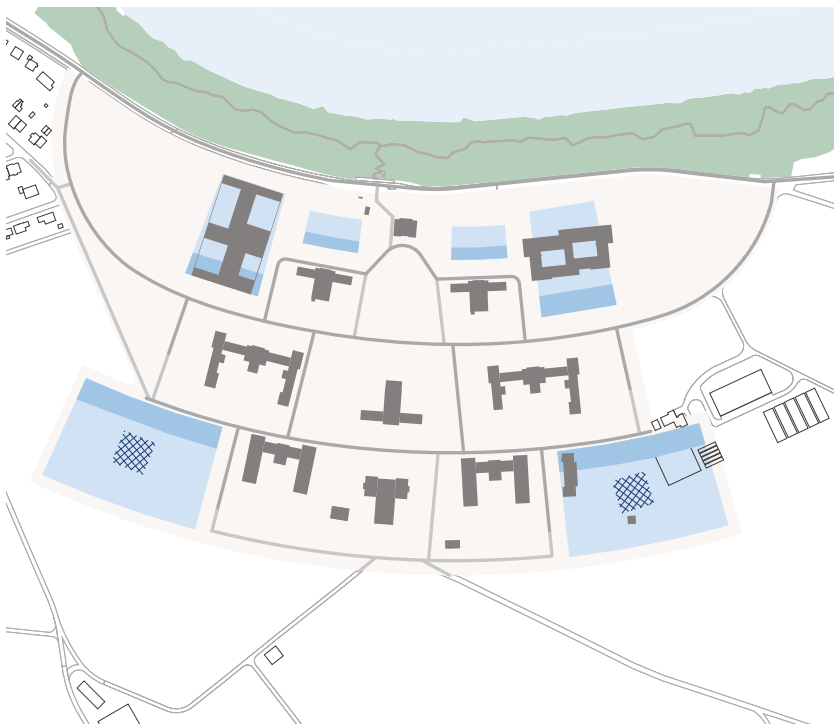






7.3.1 Städtebaulicher Aufbau

Um die historische Anlage herum gruppieren sich die Gebäude auf dem Gelände. Der ursprünglichen Logik folgend sind sie in drei halbkreisförmigen Bautiefen angeordnet, wobei die Gebäude jeweils versetzt zueinander stehen.



7.3.2 Gebäude

Erweiterungsbereiche sind primär entlang der Erschliessungsspannen zu bebauen. Dort wird der Haupteingang sowie der höchste Gebäudeteil angeordnet, sofern sich das mit den betrieblichen Ansprüchen vereinbaren lässt.

Über die Höhe der Gebäude ist ein rücksichtsvoller Umgang mit dem historischen Ensemble sicherzustellen. Die Höhe kann sich in Richtung Süden abtreppen.

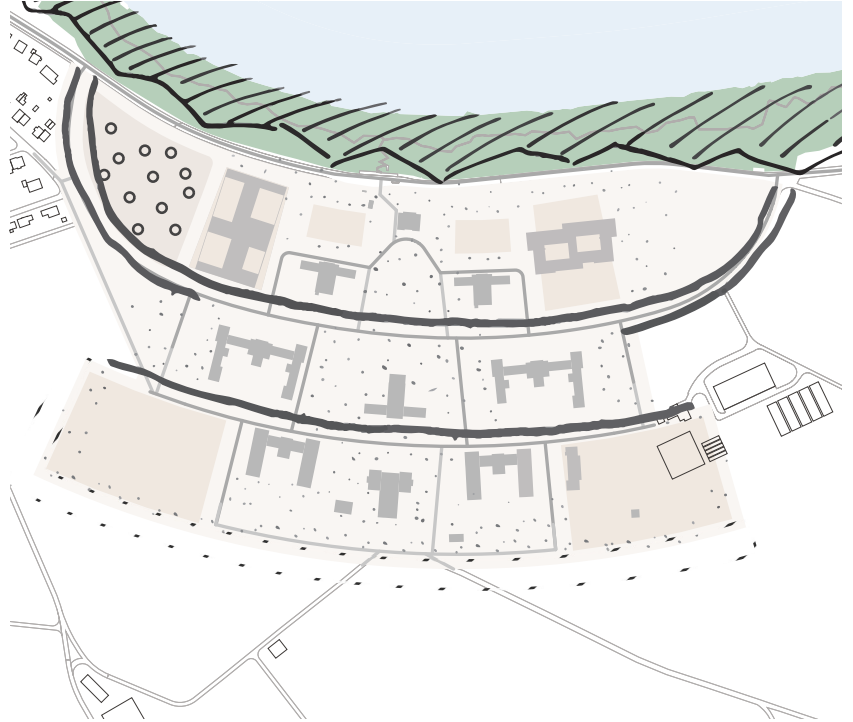
Die Erweiterungsbereiche in der dritten Spange sind mit Hoftypologien zu bebauen. Die architektonische Qualität von Neubauten wird durch Konkurrenzverfahren sichergestellt.

7.3.3 Grünstruktur

Der Parkcharakter im englischen Landschaftsstil gibt der Klinikanlage ihr Gesicht und sollte weiterentwickelt werden. Charakteristisch sind die offenen Rasen- und Blumenwiesenflächen, gezielt gesetzte Gehölzgruppen und Solitäräume. Strukturierend wirken die Baumreihen entlang der Erschliessungsspannen.

Der Übergang zur (südlich) angrenzenden Kulturlandschaft ist bewusst, offen und sorgfältig zu gestalten.

Die «Pufferzone» dient in erster Priorität der Abgrenzung (i.S. von Zäsur, Sichtschutz und Übergang zugleich) zum westlich angrenzenden Wohnquartier. Die schlussendliche Gestaltung der «Pufferzone» hängt von den dann vorliegenden Nutzungsansprüchen ab, soll aber in jedem Fall raumbildende und ökologisch wertvolle Grünstrukturen beinhalten.

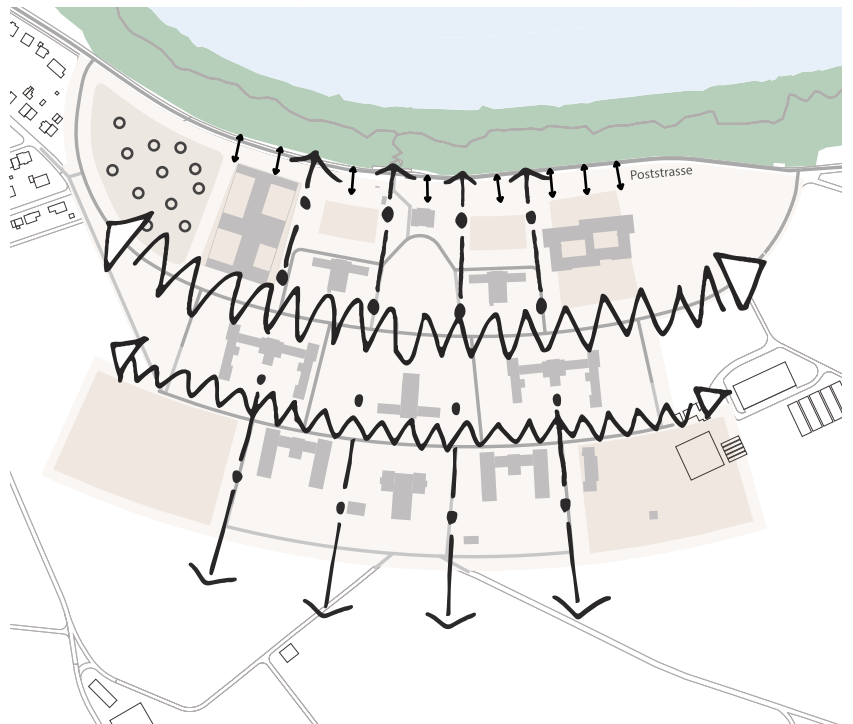


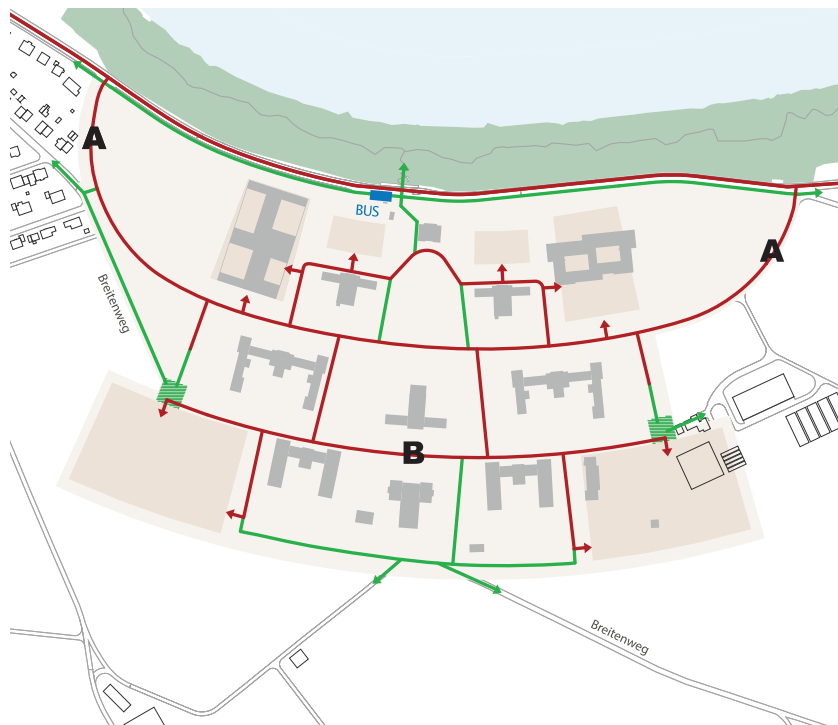
7.3.4 Sichtbeziehungen

Zwischen den Bauvolumen und entlang der Erschliessungsspannen sind Sichtlinien freizuhalten.

Die Beziehung des Areals zur Poststrasse ist zu stärken, durch Ein- und Durchblicke in die Tiefe. Der parkartige Charakter sollte an der Strasse deutlicher erlebbar sein.

Die «Pufferzone» dient auch als Filter zwischen der Klinikanlage und dem westlich angrenzenden Wohnquartier und als Sichtschutz auf die hohe Sicherheit (Gebäude 59).



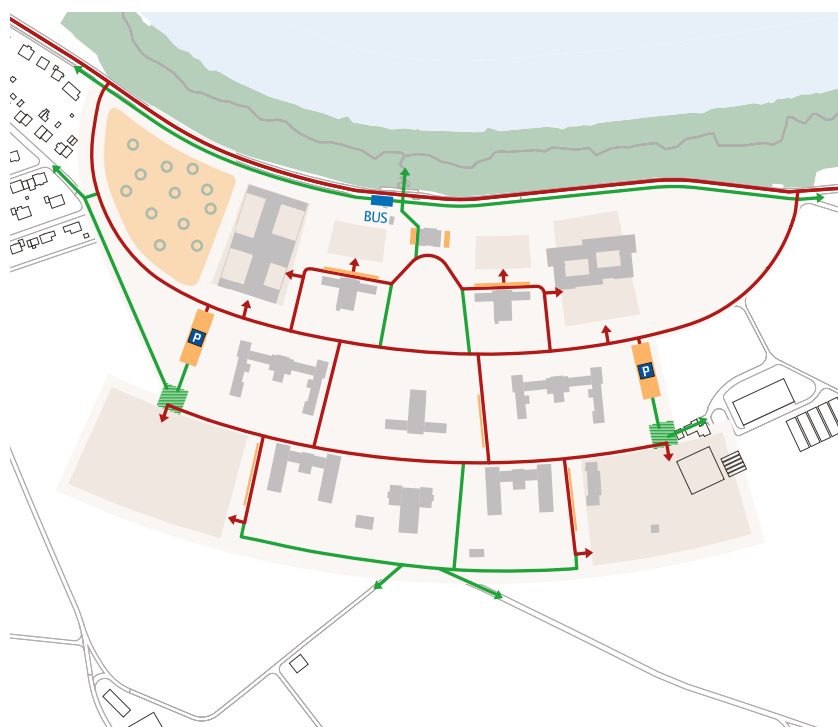


7.3.5 Erschliessung

Die Erschliessung des Areals für motorisierten Individualverkehr (rot) erfolgt über die beiden Haupteerschliessungsspannen (A und B), welche über Stichstrassen verbunden sind. Es gilt das Verkehrsregime der Begegnungszone (Mischverkehr mit Tempo 20).

Mit dem öffentlichen Verkehr ist die Anlage über die Bushaltestelle (blau) «Rheinau, Psych. Uniklinik» an das Zentrum von Rheinau und den Bahnhof Marthalen angebunden.

Der Fuss- und Veloverkehr (grün) nützt zusätzliche Strassen, Landwirtschafts- und Fusswege, die ein feinmaschiges Netz durch die gesamte Anlage bilden und gut an die Umgebung angeschlossen sind. Der Umgang mit dem Breitenweg (Wegführung und Gestaltung) ist im Rahmen der weiteren Planung und Projektierung abschliessend zu klären. Der Masterplan bzw. Schemaplan (links) zeigt eine mögliche Wegführung.



7.3.6 Parkierung

Die Parkierung erfolgt auf zwei Sammelparkplätzen (für Besucher und Angestellte), direkt erreichbar ab der Alleestrasse, sowie dezentral gruppiert in kleinen Parkplatz-Paketen (für Angestellte, Betrieb und Unterhalt, Anlieferung) entlang der Stichstrassen und vor den einzelnen Gebäuden.

Künftig sollen die dispers verteilten Parkierungsflächen überprüft werden. Im Rahmen der weiteren Entwicklung des Areals (Planung und Projektierung) ist dazu ein Gesamtparkierungskonzept auszuarbeiten.

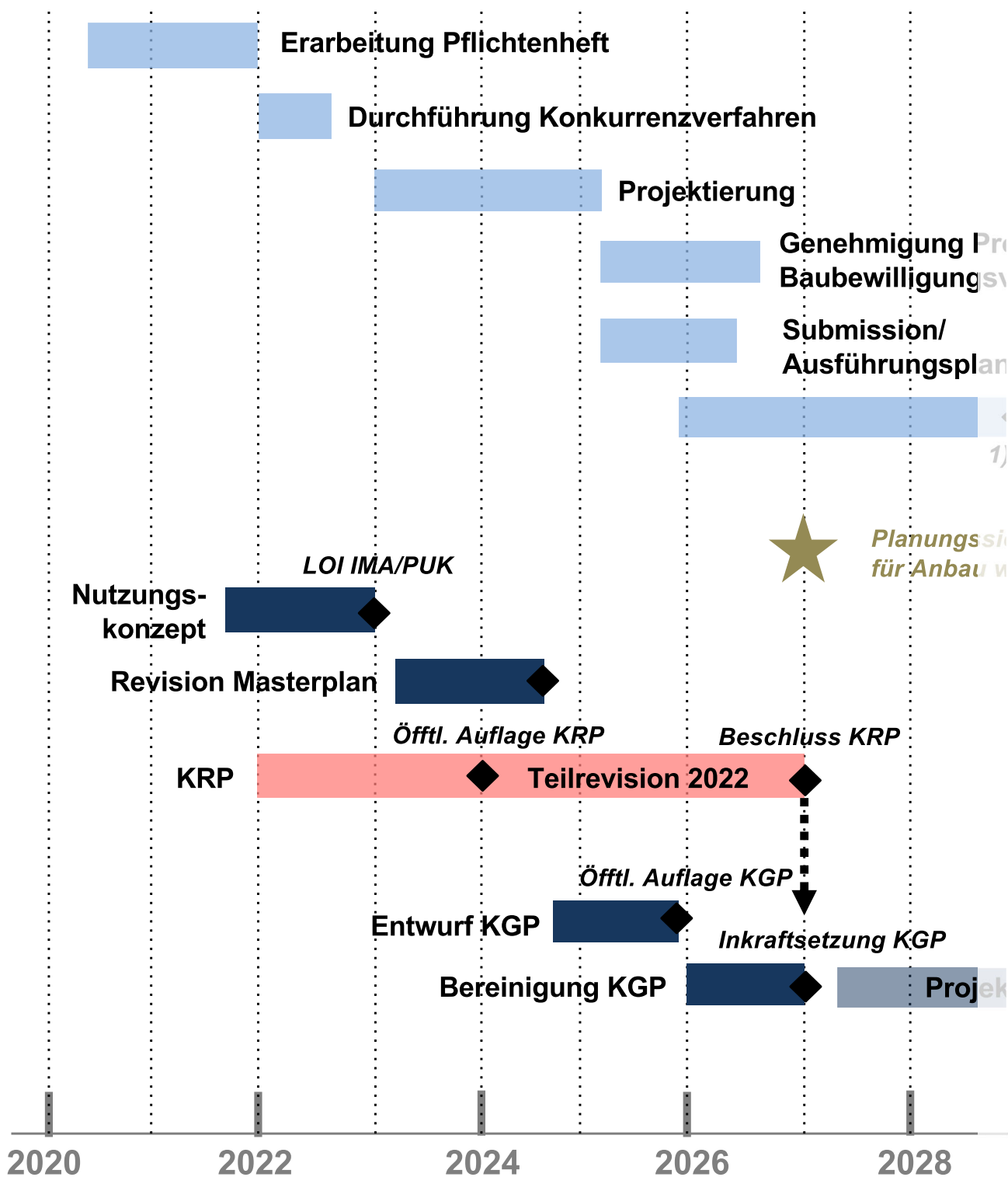


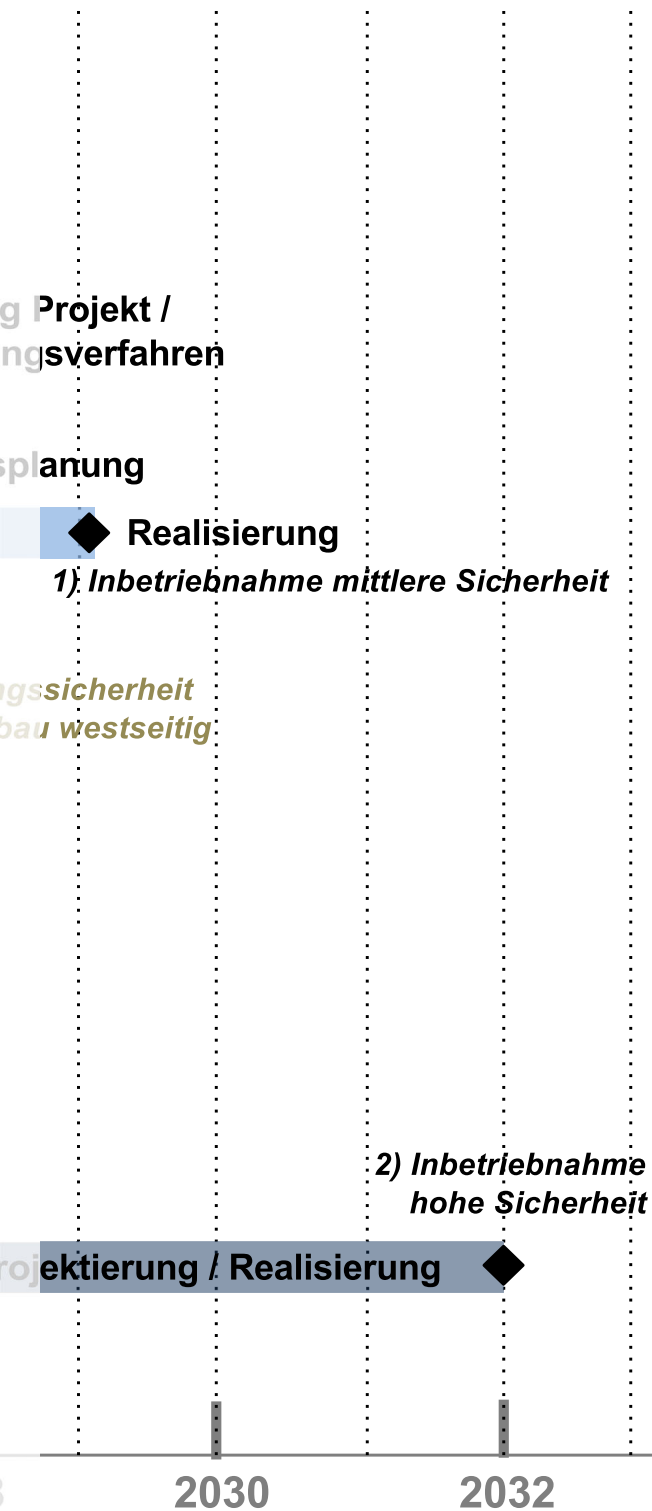
7.3.7 Werterhaltung

Die Bündelung der Nutzungen, sowohl am Standort an sich als auch pro Nutzende auf dem Gelände, ermöglicht eine effiziente Betriebsführung. Dies bietet finanzielle Vorteile gegenüber der Weiterentwicklung der Dienste an verschiedenen Standorten, respektive einer Streuung der Nutzungen wie heute.

Die konsequente Nutzung der historischen Bausubstanz sowie die Weiterentwicklung und Pflege der Parkanlage können nicht direkt als finanzieller Vorteil verbucht werden, bieten aber einen Mehrwert im Sinne der Werterhaltung der Vermögenswerte des Kantons.






8 Umsetzung – Ablaufplan





Umsetzung «Anbau westseitig»

Der Plan zur Umsetzung der dem Masterplan Revision 2023 zu Grunde liegende Variante «Anbau westseitig» zeigt den angedachten Ablauf und die dabei identifizierten Abhängigkeiten. Um eine möglichst schnelle Umsetzung zu ermöglichen, sind parallel verlaufende Revisions- und Projektierungs- bzw. Realisierungsprozesse vorgesehen.

-  **Mittlere Sicherheit
Projektierung/Realisierung**
-  **Revision Masterplan
und kantonaler GP (KGP)**
-  **Revision kantonaler Richtplan KRP**
-  **Hohe Sicherheit
Projektierung/Realisierung**
-  **direkte Abhängigkeiten**