



Richtplan Kanton Zürich, Teilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum - Genehmigung durch den Bund

Prüfungsbericht zuhanden des Bundesrates

Referenz/Aktenzeichen: COO.2093.100.5.772437

1 GEGENSTAND DER GENEHMIGUNG

1.1 Antrag des Kantons und Richtplanverfahren

Am 13. März 2017 hat der Zürcher Kantonsrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans Gebietsplanung Hochschulgebiet Zürich-Zentrum beschlossen. Mit Schreiben vom 28. April 2017 ersuchte die Baudirektion des Kantons Zürich den Bund um Genehmigung dieser Teilrevision.

Dem Genehmigungsantrag lagen folgende Dokumente bei:

- Richtplantext und -karte gemäss Beschluss des Kantonsrats vom 13. März 2017
- Erläuterungsbericht zu den Einwendungen
- Ergänzender Erläuterungsbericht (datiert vom 22. Januar 2018, nachträglich eingereicht)

Die Information und Mitwirkung der Bevölkerung zur Richtplananpassung Gebietsplanung Hochschulgebiet Zürich-Zentrum erfolgte im Rahmen der öffentlichen Auflage vom 12. September 2014 bis 10. November 2014. Auf die Einwendungen und Anträge wird im «Erläuterungsbericht zu den Einwendungen» eingegangen. Die Vorprüfung durch den Bund wurde mit dem Vorprüfungsbericht vom 28. November 2014 abgeschlossen.

1.2 Ablauf des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens

Im Rahmen des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens zur Richtplananpassung Gebietsplanung Hochschulgebiet Zürich-Zentrum hat das ARE die betroffenen Mitglieder der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) zur Stellungnahme eingeladen. Das Bundesamt für Kultur BAK sowie das Staatssekretariat für Bildung SBFJ, wissenschaftliche Forschung und Innovation haben sich materiell zur Richtplananpassung geäußert. Ebenfalls haben die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK und die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege EKD sowie der ETH-Rat dazu Stellung genommen.

Im Rahmen der ersten Konsultation der involvierten Stellen der ROK hat das BAK gestützt auf ein Gutachten der EKD in Bezug auf die Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) kritisch Stellung genommen und hat insbesondere verlangt, dass das Resultat der kantonalen Interessenabwägung im Richtplantext durch den Kanton transparent darzustellen sei.

Aufgrund dieser Stellungnahme hat am 6. Oktober 2017 eine Besprechung zwischen den Bundesstellen und der kantonalen Raumplanungsfachstelle stattgefunden. An dieser Besprechung ist man zum Schluss gekommen, dass der Kanton Zürich die Richtplanunterlagen in Bezug auf die Berücksichtigung des ISOS und die Interessenabwägung zur Weiterentwicklung des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum in Form von Erläuterungen ergänzt und diese dem ARE als Bestandteil der Prüfungsunterlagen einreicht. Mit Schreiben vom 11. Oktober 2017 hat das ARE die Baudirektion aufgefordert, dass

dargelegt werde, wie die Schutzziele des ISOS berücksichtigt worden seien und wie die Interessenabwägung erfolgt sei.

Mit Schreiben vom 5. Februar 2018 hat die Baudirektion des Kantons Zürich dem ARE einen ergänzenden Erläuterungsbericht zur Berücksichtigung des ISOS und zur Interessenabwägung eingereicht (datiert vom 22. Januar 2018). Das BAK hat dem ARE am 16. März 2018 dazu eine ergänzende Stellungnahme zugestellt.

Mit Schreiben des ARE vom 1. November 2018 wurde der zuständige Regierungsrat des Kantons Zürich zum Entwurf des Prüfungsberichts angehört. In seiner Antwort vom 22. November 2018 hat er sich mit den Ergebnissen der Prüfung einverstanden erklärt.

Die Rechtmässigkeit im Richtplan vorgesehener Vorhaben und Zonierungen wird summarisch geprüft; allfällige Zweifel an der Rechtmässigkeit sind zumindest transparent zu machen. Der vom Bundesrat genehmigte Richtplan dient dazu, Vorhaben auf der Basis von entsprechenden Richtplanfestlegungen zügig einem rechtmässigen, grundeigentümergebundenen Entscheid zuzuführen, der die im Richtplan zum Ausdruck kommenden Prioritäten und Wertungen berücksichtigt. Er ist selber jedoch noch kein Garant für die Rechtmässigkeit eines Vorhabens. Dies gilt analog für im Richtplan vorgesehene Zonierungen.

2 INHALT DER RICHTPLANANPASSUNG UND BEURTEILUNG DURCH DEN BUND

2.1 Ausgangslage und Vorbemerkungen

Im Rahmen der Teilrevision des kantonalen Richtplans «Hochschulgebiet Zürich-Zentrum» hat der Kanton Zürich im Dezember 2007 ein erstes Mal die Grundlage für neue Vorhaben im Bereich Hochschulen und Universitätsspital geschaffen. Die Teilrevision wurde vom UVEK am 22. Mai 2008 unter dem Vorbehalt genehmigt, dass bei der Planung der einzelnen Bauten des Bundes (ETH) die ENHK und die EKD beizuziehen seien.

Im Jahr 2009 wurde eine strategische Entwicklungsplanung für das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität durchgeführt. Auf dieser Basis hat der Regierungsrat des Kantons Zürich im Jahr 2011 entschieden, das Universitätsspital am bisherigen Standort im Zentrum weiterzuentwickeln. Dem entsprechend überarbeiteten «Masterplan 2014» haben der Regierungsrat und der Stadtrat von Zürich im Sommer 2014 zugestimmt.

Gegenstand und Inhalt der Richtplananpassung

Mit der vorliegenden Richtplananpassung hat der Kanton Zürich die richtplanerischen Voraussetzungen für die bauliche Weiterentwicklung der ETH Zürich, des Universitätsspitals Zürich (USZ) und der Universität Zürich (UZH) im bestehenden Hochschulgebiet geschaffen. Ziel ist die Weiterentwicklung eines gemeinsamen «Forschungs- und Gesundheitscluster» der drei Institutionen.

Die neuen Richtplanfestlegungen zum Hochschulgebiet Zürich-Zentrum beinhalten Grundsätze sowie Vorgaben (Eckwerte) zur Entwicklung der Standortqualität und Vorgaben zur weiteren planerischen Umsetzung. Zudem werden konkrete Vorhaben im Hochschulgebiet festgelegt (Liste und kartografische Festlegung). Konkrete Informationen zu den Vorhaben (z.B. Rahmenbedingungen, Auswirkungen, Interessenabwägung) finden sich im Masterplan, der eine Grundlage für den Richtplan darstellt.

Der Richtplan legt insbesondere fest, dass die heutige Geschossfläche der drei Institutionen innerhalb des Perimeters des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum von rund 870'000 m² um bis zu 320'000 m² erweitert werden kann, wobei eine Bauhöhe bis zu 512 m ü. M. für Neubauten zugelassen werden soll. Um die geplante Entwicklung zu realisieren, sollen auch der vollständige oder teilweise Abbruch von

bestehenden Gebäudekomplexen (insbesondere des sogenannten Häfeli-Moser-Steiger-Baus) und die Umgestaltung von Parkanlagen möglich sein.

Auswirkungen der Richtplananpassung bezüglich ISOS

Die Stadt Zürich wurde vom Bundesrat per 1. Oktober 2016 ins ISOS aufgenommen (AS 2016 3177 f.).

Die im Rahmen der geplanten Weiterentwicklung des Hochschulquartiers vorgesehenen Neubaubereiche tangieren hauptsächlich Gebiete mit Erhaltungsziel C, für welche das Bundesinventar ein „Erhalten des Charakters“ sowie ein „Bewahren des Gleichgewichts zwischen Alt- und Neubauten“ fordert. Mehrere Objekte im Perimeter, welche durch die Bauvorhaben unmittelbar betroffen sind oder deren Umgebung durch das Projekt massgeblich verändert würde, qualifiziert das ISOS als schützenswerte Einzelelemente mit Erhaltungsziel A. Weiter überlagert das Vorhaben auf dem Areal des USZ die Umgebungszone V, welche als Park mit altem Baumbestand für das Ortsbild von besonderer Bedeutung ist (Erhaltungsziel A; «Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche»).

2.2 Pflicht zur Vornahme der Interessenabwägung gemäss Artikel 6 Absatz 2 NHG

Rechtliche Vorgaben

Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben u.a. dafür, dass das heimatische Ortsbild geschont wird und, wo das allgemeine Interesse an diesem überwiegt, ungeschmälert erhalten bleibt (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]). Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben darf ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des ISOS nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

Schwerwiegende Beeinträchtigung des ISOS

Das mit der vorliegenden Anpassung des Richtplans in Zusammenhang stehende Vorhaben führt zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Ortsbildes von nationaler Bedeutung. Zu diesem Schluss kam das BAK in seiner Stellungnahme vom 14. Juli 2017, gestützt auf ein Gutachten der EKD. Die schwerwiegende Beeinträchtigung des ISOS begründet die EKD damit, dass der volumetrische Bruch vom heutigen Baubestand zu den geplanten Neubauten zu einer erheblichen Verletzung einer akzeptablen Massstäblichkeit und zu einer Umdeutung der historischen und architektonischen Werte führen würde. Die EKD konstatierte zudem, dass der Weiterentwicklung des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum zahlreiche wertvolle Baudenkmäler zum Opfer fallen würden und dass der Volumenzuwachs mit dem Ortsbild von nationaler Bedeutung nicht vereinbar sei. Die Richtplanänderung habe eine Planung festgesetzt, so das BAK, welche die Erfüllung von Bundesaufgaben voraussetze und zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung eines Bundesinventarobjekts gemäss Artikel 5 NHG führe. Sie könne deshalb nur genehmigt werden, wenn der Bund das Vorhaben als standortgebunden bezeichne, das konkrete Eingriffsinteresse als von nationaler Bedeutung beurteile und in einer umfassenden Interessenabwägung zum Schluss komme, dass dieses Eingriffsinteresse die Schutzinteressen gemäss Artikel 6 NHG überwiege.

Bundesaufgaben im Sinn von Artikel 2 NHG

Der Betrieb der ETH mit den dafür benötigten Bauten und Anlagen, die (finanzielle) Unterstützung der UZH und des USZ im Rahmen der Hochschulförderung sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und Innovation, insbesondere im Rahmen des gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitsclusters der drei genannten Institutionen, stellen Bundesaufgaben dar (siehe Art. 63a Abs. 1 und 2, Art. 64 Abs. 1 BV).

Mit der vorliegenden Richtplananpassung erfüllt der Kanton ebenfalls Bundesaufgaben, indem er planerische Grundlagen insbesondere für den Ausbau bzw. die Weiterentwicklung der ETH Zürich als vom Bund betriebene Hochschule schafft. Im Rahmen der Weiterentwicklung des gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitsclusters wird ausserdem die wissenschaftliche Forschung und Innovation, insbesondere der ETH Zürich, gefördert. Schliesslich sind Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Bundesbeiträgen verwirklicht werden können, der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt (vgl. Art. 2 Abs. 2 NHG). Dies trifft auf die in der Richtplananpassung enthaltenen Festlegungen betreffend die Vorhaben der UZH und des USZ zu. Diese Festlegungen dienen im Übrigen der Weiterentwicklung des gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitsclusters, was auch der ETH Zürich zugutekommt.

Interessen von nationaler Bedeutung

Artikel 6 Absatz 2 NHG verlangt den Nachweis, dass Interessen von nationaler Bedeutung vorliegen, die gegenüber dem Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne des ISOS gleich- oder höherwertig sind. Die Prüfung der nationalen Bedeutung der Interessen hat zweistufig zu erfolgen: Die Bundesaufgabe als solche muss einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen (sogenanntes Aufgabeninteresse) und das zu beurteilende Vorhaben muss ausreichend zur Verwirklichung dieser Aufgabe beitragen (sogenanntes Eingriffsinteresse; vgl. BGer, Urteil 1C_118/2016 vom 21. März 2017, E. 4.2 und 6).

Mit dem geplanten Ausbau der ETH Zürich und der Weiterentwicklung des gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitsclusters von ETH Zürich, UZH und USZ am Standort Hochschulgebiet Zürich-Zentrum sind die folgenden Interessen von nationaler Bedeutung verbunden:

- **Bildung:** Der Bund betreibt die ETH (Art. 63a Abs. 1 der Bundesverfassung [BV]). Überdies unterstützt er die kantonalen Hochschulen, so auch die UZH und das USZ, insbesondere in finanzieller Hinsicht (Art. 63a Abs. 2 BV; Art. 4 Abs. 2, 41 und 41 ff. des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 [SR 414.20]). Die damit ermöglichte Aus- und Weiterbildung von für Gesellschaft und Wirtschaft unentbehrlichen Fachkräften, die zum Wohlstand der Schweiz beitragen, stellt ein Interesse von nationaler Bedeutung dar. Die mit der vorliegend zu prüfenden Richtplananpassung intendierte Weiterentwicklung des gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitsclusters von ETH Zürich, UZH und USZ am Standort Hochschulgebiet Zürich-Zentrum und die damit verbundenen Vorhaben tragen offensichtlich dazu bei, dass die Bundesaufgaben im Bereich Bildung (siehe oben) verwirklicht werden können.
- **Wissenschaftliche Forschung und Innovation:** Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung und Innovation (vgl. Art. 64 Abs. 1 BV), was ein Interesse von nationaler Bedeutung darstellt. Um die strategischen Ziele des Bundesrats für die ETH Zürich als vom Bund betriebene Hochschule auch im Forschungsbereich zu erreichen (vgl. Strategische Ziele des Bundesrates für den ETH-Bereich für die Jahre 2017-2020 vom 5. April 2017, BBI 2017 3314 ff.), sind bauliche Massnahmen im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum nötig. Diese bedeutende, international geachtete Bildungseinrichtung wird gestärkt, indem Synergien mit dem gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitscluster geschaffen werden. Gleichermassen kann auf kantonaler Ebene eine Stärkung der Forschung und Innovation im medizinischen Bereich auf hohem Niveau erreicht werden, was ebenfalls ein Interesse von nationaler Bedeutung darstellt. Die geplante Weiterentwicklung des gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitsclusters von ETH Zürich, UZH und USZ am Standort Hochschulgebiet Zürich-Zentrum und die damit verbundenen Vorhaben tragen offensichtlich dazu bei, dass die Bundesaufgaben in den Bereichen der wissenschaftlichen Forschung und Innovation (siehe oben) verwirklicht werden können.
- **Siedlungsentwicklung nach innen** (vgl. Art. 1 Absatz 2 Bst. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]): Mit der Konzentration der geplanten Bauten am besagten Ort und der Möglichkeit, bis auf 512 m ü. M. Bauten zu errichten, wird einer Siedlungsentwicklung nach innen Rechnung getragen. Dies stellt ein Interesse von

nationaler Bedeutung dar (vgl. Urteil 1C_118/2016 des Bundesgerichts vom 21. März 2017, E. 6).

Da die genannten Interessen von nationaler Bedeutung sind, kann vorliegend somit ein Abweichen vom Gebot der ungeschmälernten Erhaltung im Sinn des ISOS in Erwägung gezogen und eine Interessenabwägung gemäss Artikel 6 Absatz 2 NHG vorgenommen werden.

In der nachfolgenden Beurteilung der Richtplananpassung ist zu prüfen, wie der Kanton die Schutzziele des ISOS berücksichtigt und die Interessenabwägung in Bezug auf die Weiterentwicklung des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum vorgenommen hat (Ziff. 2.3 und 2.4). Zudem ist in dieser Angelegenheit eine Interessenabwägung des Bundes (im Hinblick auf künftige, damit in Zusammenhang stehende Entscheide des Bundes im Bereich der Hochschulförderung) vorzunehmen (siehe Ziff. 3).

2.3 Interessenabwägung durch den Kanton

2.3.1 Prüfung von Standortszenarien

Aufgrund der nicht mehr zeitgemässen betrieblichen und baulichen Infrastruktur des USZ sowie des damit verbundenen grossen Erneuerungs- und Investitionsbedarfs entschied sich der Regierungsrat im Jahr 2009 zur Einleitung der bereits erwähnten strategischen Entwicklungsplanung, mit Einbezug der UZH und der ETH Zürich. Anhand der Bedürfnisse der Institutionen wurde darin geprüft, ob der bestehende Standort Zürich-Zentrum weiterentwickelt oder ob das USZ an einen anderen Standort ausgelagert werden sollte. Aufgrund von Untersuchungen mit drei Szenarien («Weiterentwicklung Hochschulgebiet ohne Rücksicht auf Ortsbild»; «Entwicklung unter Einbezug Gebäude und Spitalpark»; «Alternativstandort ausserhalb Zürich-Zentrum») hat der Regierungsrat im Jahr 2011 entschieden, den bestehenden, sehr zentral gelegenen Standort, der auch die Nutzung der Synergien mit UZH und ETH Zürich ermöglicht, im Sinne von Szenario 2 («Entwicklung unter Einbezug bestehender Gebäude und weitgehender Schonung des Spitalparks») weiterzuentwickeln. Szenario 1 («Weiterentwicklung ohne Rücksicht auf Ortsbild») und Szenario 3 («Alternativstandort ausserhalb Zürich Zentrum») wurden verworfen. Die Testplanung für den Alternativstandort in Dübendorf-Stettbach hat u.a. gezeigt, dass ein solcher Standort ausserhalb des Siedlungsgebiets aus raumplanerischer Sicht mit grossen Herausforderungen verbunden wäre, insbesondere bezüglich Verkehrserschliessung und Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (Kanton Zürich, Entwicklungs- und Standortstrategie, Schlussbericht 26. August 2011).

Aus Sicht des Bundes entspricht dieser Standortentscheid – resp. die Bestätigung des mit der Richtplananpassung von 2007 getroffenen Entscheids – dem im Raumplanungsrecht verankerten Ziel, zentral gelegene und gut erschlossene Standorte qualitativ zu verdichten (Siedlungsentwicklung nach innen lenken und kompakte Siedlungen schaffen). Ein Standort «auf der grünen Wiese» würde dieses Ziel nicht erfüllen. Zudem wäre die nötige räumliche Nähe bzw. Konzentration resp. die Erreichung von Synergien zwischen den Institutionen (gemeinsamer Forschungs- und Gesundheitscluster von ETH Zürich, UZH und USZ) bei einem neuen Standort für das USZ nicht gewährleistet gewesen.

2.3.2 Generelle Beurteilung der Interessenabwägung

Die im Richtplan festgelegten Grundsätze und Vorgaben zur Weiterentwicklung des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum berücksichtigen alle relevanten räumlichen Interessen. Dies zeigt auch der ergänzende Erläuterungsbericht auf. Grosse Bedeutung haben insbesondere die Ziele zur städtebaulichen Verträglichkeit der Vorhaben resp. ortsbildverträglichen Umsetzung der geplanten zusätzlichen Nutzungen. Konkret genannt sind die Durchlässigkeit in die umliegenden Quartiere, die Rücksichtnahme auf Denkmalschutzobjekte sowie die Schaffung einer hohen Aufenthaltsqualität mittels Gestaltung von öffentlichen Parks, Plätzen und Freiräumen. Zudem werden grundlegende Aussagen zur Verbesserung der Verkehrserschliessung des Gebiets gemacht (Kapazitätsausbauten beim öV, Attraktivitätssteigerung des Fuss- und Veloverkehrs).

Mit diesen Festlegungen hat der Kanton im Richtplan stufengerechte Vorgaben für die in den Umsetzungsinstrumenten vorzunehmende Interessenabwägung geschaffen.

2.3.3 Berücksichtigung des ISOS und Interessenabwägung durch den Kanton

Vorbemerkungen

Der Eintrag «Stadt Zürich» im ISOS ist am 1. Oktober 2016 in Kraft getreten, d.h. erst nach Beschluss des Regierungsrats vom 8. April 2015 der Richtplananpassung. Deshalb hat das ISOS in den im April 2017 dem Bund zur Genehmigung eingereichten Unterlagen keine explizite Erwähnung gefunden. Die Kantone müssen aber bei ihrer Richtplanung die Bundesinventare berücksichtigen (vgl. BGE 135 II 209; Art. 4a der Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]). Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 2.2), erfüllt der Kanton im infrage stehenden Sachgebiet sodann auch Bundesaufgaben, was zu einer Interessenabwägung nach Artikel 6 Absatz 2 NHG verpflichtet.

Im ergänzenden Erläuterungsbericht vom 22. Januar 2018 legt der Kanton Zürich dar, wie die Schutzziele des ISOS seiner Meinung nach im Rahmen der vorliegenden Richtplananpassung berücksichtigt wurden und wie die Interessenabwägung in Bezug auf die Weiterentwicklung des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum erfolgte.

Berücksichtigung des ISOS im kantonalen Richtplan

Aus Sicht des Kantons weisen insbesondere das Gebiet 7 (westlicher Teil des Hochschulquartiers), das Gebiet 1 (Teil Oberstrass), der Park des USZ sowie die Zürichberghalde besondere räumliche Qualitäten auf. Der Kanton ist der Ansicht, dass die geplanten Nutzungen in grossem Masse dem im ISOS definierten Schutzziel «Erhalten des Charakters» entsprechen, welches für weite Teile des Hochschulgebiets gelte. Da der Bau am Schanzenberg (B3) in der Umgebungszone IX mit Erhaltungsziel a negativ in Erscheinung treten könne, sei im Richtplan der Auftrag «Volumetrie prüfen» formuliert. Gemäss den im Richtplan festgelegten Grundsätzen kann der Häfeli-Moser-Steiger-Bau ganz oder teilweise abgebrochen werden. In einer Übersicht im Anhang des Berichts wird sodann im Detail aufgezeigt, welche der mit Schutzziele versehenen Gebiete, Umgebungszonen, Baugruppen und Einzelelementen des ISOS durch die im kantonalen Richtplan festgelegten Vorhaben tangiert werden.

Interessenabwägung durch den Kanton

Der Kanton Zürich stellt fest, dass einhergehend mit den geplanten Nutzungen Einzelelemente mit Erhaltungsziel A gemäss ISOS weichen müssten. Er weist darauf hin, dass diese inventarisierten Einzelelemente zum überwiegenden Teil auf kantonalen oder kommunalen Inventaren basierten und dass im Rahmen der Festsetzung der Gestaltungspläne bereits mehrere Einzelobjekte aus diesen Inventaren entlassen worden seien. Er ist der Auffassung, dass der Charakter des ISOS-Objekts Stadt Zürich nicht grundlegend verändert werde.

Im Weiteren führt der Kanton aus, dass die im Richtplan festgelegten Volumenwerte maximale Werte im Sinne eines sogenannten «umhüllenden Volumens» darstellten und dass die bereits vorliegenden Gestaltungspläne sodann zeigten, dass das gemäss Richtplan mögliche Volumen nicht voll ausgeschöpft werde.

Bei der nachgereichten Interessenabwägung streicht der Kanton Zürich die grosse Bedeutung der Weiterentwicklung der drei Institutionen ETH, UZH und USZ am Standort Hochschulgebiet heraus. Dies sei verbunden mit der Notwendigkeit der Anpassung der Infrastrukturen an die aktuellen Bedürfnisse. Aus Sicht des Kantons ist es unvermeidlich, dass die nötigen baulichen Anpassungen auch grossvolumige Bauten bedingten, welche die bestehenden architekturhistorischen Qualitäten schmälerten. Im Rahmen der Gestaltungspläne solle auf die zu erhaltenden Schutzobjekte mit Vorschriften (Abstände, differenzierte Höhenentwicklung, Gestaltungsanforderungen etc.) Rücksicht genommen werden, sodass ein Grossteil der im Hochschulgebiet bestehenden historischen Bauten langfristig erhalten bleiben könne.

Der Kanton Zürich kommt zum Schluss, dass das öffentliche Interesse an der baulichen Weiterentwicklung der angestammten Institutionen gegenüber der gebotenen ungeschmälernten Erhaltung des ISOS höher zu gewichten sei.

Beurteilung der Interessenabwägung des Kantons durch den Bund

In seiner Stellungnahme vom 16. März 2018 äusserte sich das BAK kritisch zur Aussage des Kantons Zürich, dass der Charakter des ISOS-Objekts Stadt Zürich mit den geplanten Nutzungen nicht grundlegend verändert werde. Der Kanton reduziere den historisch gewachsenen Charakter auf den Nutzungscharakter. Es handelt sich nach Ansicht des BAK um eine grundsätzliche bauliche Umgestaltung des Hochschulquartiers, welche zu einem völlig anderen Charakter führe. Das BAK konstatiert, dass mit der Festsetzung des umzusetzenden Flächenzuwachses im Richtplan ein entsprechender Spielraum bei der nachgeordneten Planung nicht mehr bestehe, da die Vorgaben den Abbruch zahlreicher Bauzeugen von ausgesprochen hoher architektonischer Qualität und architekturgeschichtlicher Bedeutung de facto voraussetzten. Ebenso werde die vorgesehene Höhenentwicklung unweigerlich zu einer städtebaulichen Beeinträchtigung des Ortsbildes der Stadt Zürich führen. Aus Sicht des Ortsbildschutzes kann das BAK als zuständige Fachbehörde dem Vorhaben grundsätzlich nicht zustimmen. Das BAK fügt jedoch an, dass die gesetzlichen Bestimmungen des NHG die Genehmigung dieser Planung erlauben, wenn dem Schutzinteresse gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung gegenüberstehen und eine Interessenabwägung im Rahmen der Genehmigung durch den Bundesrat vorgenommen wird. Die EKD lehnt die Genehmigung der vorliegenden Richtplananpassung dezidiert ab. Sie empfiehlt in ihrer Stellungnahme vom 10. Oktober 2018 mit Nachdruck, den Häfeli-Moser-Steiger-Bau zu erhalten.

Der ergänzende Erläuterungsbericht zeigt auf, dass die Schutzziele des ISOS in der infrage stehenden Richtplananpassung durchaus berücksichtigt wurden. Es ist allerdings klarzustellen, dass der Verzicht auf die Unterschutzstellung von einzelnen Schutzobjekten auf kantonaler und kommunaler Ebene nicht zur Folge hat, dass sie auch aus dem ISOS, bei dem weitere Schutzkriterien gelten als bei den kantonalen und kommunalen Inventaren, entlassen werden.

Das ARE beurteilt die vom Kanton Zürich vorgenommene Interessenabwägung auf Stufe Richtplan als genügend. Im Rahmen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums darf der Kanton bei der Interessenabwägung zulässigerweise zum Schluss gelangen, dass das öffentliche Interesse an der baulichen Weiterentwicklung der angestammten Institution gegenüber der gebotenen ungeschmälernten Erhaltung im Sinn des ISOS höher zu gewichten sei. Ein solcher Schluss ist auch nach Massgabe von Artikel 6 Absatz 2 NHG zulässig, zumal die infrage stehenden Interessen von nationaler Bedeutung (siehe auch Ziff. 2.2) gegenüber dem Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung im Sinn des ISOS mindestens gleichwertig sind (siehe nachfolgend Ziff. 3). Auf Stufe des kantonalen Richtplans stehen bei der stufengerechten Interessenabwägung der Standort und die grundsätzliche Machbarkeit unter Einhaltung des Bundesrechts im Vordergrund.

Entscheidend für die Berücksichtigung der Schutzziele des ISOS ist aber auch die nachgeordnete Planung: Die gemäss dem ergänzenden Erläuterungsbericht auf Stufe Gestaltungsplan vorgesehene Vorschriften bezüglich Abständen, einer differenzierten Höhenentwicklung, Gestaltungsanforderungen etc. erweisen sich als äusserst wichtig, damit Schutzobjekte soweit wie möglich geschont werden können. Die in der Richtplananpassung enthaltene allgemeine Vorgabe «sorgfältiger Umgang mit Denkmalschutzobjekten» ist hinsichtlich der Anliegen des Ortsbildschutzes jedoch zu knapp gefasst. Der Richtplantext unter 6–10 ist deshalb wie folgt anzupassen: «.....Für die in der Liste genannten Hochbauprojekte B1 bis B14 setzt der Kanton in der Regel kantonale Gestaltungspläne fest. Den Anliegen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes wird im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung Rechnung getragen.....». Anzufügen bleibt, dass das ISOS für die Ermittlung der Interessen im Bereich des Ortsbildschutzes eine wichtige Grundlage darstellt.

Änderung im Rahmen der Genehmigung: Der Richtplantext wird wie folgt geändert:

«..... Für die in der Liste genannten Hochbauprojekte B1 bis B14 setzt der Kanton in der Regel kantonale Gestaltungspläne fest. Den Anliegen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes wird im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung Rechnung getragen.....».

3 INTERESSENABWÄGUNG GEMÄSS ARTIKEL 6 ABSATZ 2 NHG DURCH DEN BUND

Vorbemerkung

Auf entsprechenden Antrag des BAK ist im Zusammenhang mit der vorliegenden Richtplananpassung eine stufengerechte raumplanerische Interessenabwägung gemäss Artikel 6 Absatz 2 NHG durch den Bund im Grundsatz durchzuführen. Diese ist bei der Hochschulförderung bzw. der Prüfung von Gesuchen betreffend Bauinvestitionsbeiträgen an die UZH und das USZ¹ zu beachten (Art. 47 Abs. 1 Bst. b und 54 ff. Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz [HFKG; SR 414.20]). Im Lichte der Planungssicherheit erfordert es die im nationalen Interesse liegende Weiterentwicklung der ETH Zürich und des gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitsclusters, dass der Bundesrat die im Rahmen der Prüfung von Gesuchen für Bauinvestitionsbeiträge im Zusammenhang mit dem Hochschulgebiet Zürich-Zentrum an die UZH und das USZ vorzunehmende Interessenabwägung bereits jetzt im Grundsatz vornimmt und das Ergebnis festhält (siehe Ziffer 3 im beantragten Genehmigungsentscheid).

Abwägung der ermittelten Interessen

Wie dargelegt (vgl. Ziff. 2.2), stehen vorliegend nationale Interessen der Bildung, wissenschaftlichen Forschung und Innovation sowie der Siedlungsentwicklung nach innen der ungeschmäleren Erhaltung im Sinn des ISOS gegenüber. Für den Bund besteht dabei ein Interesse von nationaler Bedeutung, dass die ETH Zürich ausgebaut sowie der gemeinsame Forschungs- und Gesundheitscluster von ETH Zürich, UZH und USZ im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum weiterentwickelt wird.

Die Leitidee des Raumkonzepts Schweiz «Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit erhalten» unterstreicht dieses Anliegen. Das Raumkonzept hält fest, dass die Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Voraussetzung für die Wohlfahrt des Landes ist. Deshalb sind dafür hochwertige Infrastrukturen und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen und Innovation, Forschung und Bildung zu fördern. In der Schweiz ansässige Unternehmen sollen sich auf langfristig gesicherte und koordinierte Bildungsinfrastrukturen abstützen können.

Für die ETH als national und international bedeutende Forschungs- und Lehranstalt ist es äusserst wichtig, dass zukunftsgerichtet optimale Rahmenbedingungen für Aus- und Weiterbildung, wissenschaftliche Forschung sowie Innovation, insbesondere im Medizinalbereich, geschaffen werden. Dies kann insbesondere mit räumlicher Nähe der für Lehre und Forschung nötigen Infrastrukturen realisiert werden, was wiederum Synergien bei den Bildungseinrichtungen freisetzt. «Standortvoraussetzungen für die Wissensökonomie fördern» ist die erste von mehreren Stossrichtungen, die das Raumkonzept Schweiz für den Metropolitanraum Zürich festhält. Dabei gilt es insbesondere, die Vernetzung von ETH, Universität und Fachhochschulen voranzutreiben.

Ein gemeinsamer Forschungs- und Gesundheitscluster von ETH Zürich, UZH und USZ an zentraler und sehr gut erschlossener Lage kann massgeblich zur Umsetzung der genannten Stossrichtung beitragen. Die dafür vorgesehene Planung im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum entspricht in hohem Mass den Zielen des Raumplanungsrechts, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die verschiedenen Nutzungen zu konzentrieren.

Die dargelegten nationalen Interessen an der wissenschaftlichen Forschung, Innovation, Aus- und Weiterbildung sowie der Siedlungsentwicklung nach innen sind gegenüber dem Interesse an der ungeschmäleren Erhaltung im Sinn des ISOS mindestens als gleichwertig zu qualifizieren; eine Beeinträchtigung der im ISOS enthaltenen Schutzobjekte aufgrund der obgenannten wichtigen Interessen von nationaler Bedeutung erweist sich daher grundsätzlich als gerechtfertigt.

¹ Beim UZH ist einschränkend zu bemerken, dass nach Artikel 54 Absatz 3 HFKG für Universitätskliniken keine Bauinvestitionsbeiträge gewährt werden.

Bei der Prüfung von Gesuchen für Bauinvestitionsbeiträge (im Sinn von Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe b und 54 ff. Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz) an die UZH und an das USZ hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) die Interessen von nationaler Bedeutung an Aus- und Weiterbildung, wissenschaftlicher Forschung, Innovation sowie der Siedlungsentwicklung nach innen im Grundsatz höher zu gewichten als das Interesse an der ungeschmälerter Erhaltungs von Schutzobjekten im Sinn des ISOS, die sich im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum befinden.

Im Einzelfall wird jedes Gesuch für Bauinvestitionsbeiträge im Zusammenhang mit dem Hochschulgebiet Zürich-Zentrum noch dahingehend zu prüfen sein, ob die Anliegen des Ortsbildschutzes und damit auch die Schutzziele des ISOS bei der Ausgestaltung der Projekte einbezogen wurden und versucht wurde, das Ortsbild grösstmöglich zu schonen.

4 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Mit der vorliegenden Richtplananpassung werden zweckmässige Grundsätze sowie Vorgaben für die Weiterentwicklung des Hochschulgebiets festgelegt und mit Vorgaben für die Umsetzung in der nachgeordneten Planung räumlich konkretisiert. Dabei hat eine stufengerechte Abstimmung zwischen den verschiedenen Interessen in der vorliegenden Angelegenheit stattgefunden. Die vom Kanton vorgenommene Interessenabwägung wird als ausreichend beurteilt. Die Interessen von nationaler Bedeutung, die es erlauben, die ETH Zürich auszubauen sowie den gemeinsamen Forschungs- und Gesundheitscluster von ETH Zürich, UZH und USZ am Standort Hochschulgebiet Zürich-Zentrum weiterzuentwickeln, lassen ein Abweichen von der ungeschmälerter Erhaltungs im Sinne des ISOS zu. In seiner eigenen Interessenabwägung im Hinblick auf spätere Entscheide über Bauinvestitionsbeiträge im Zusammenhang mit dem Hochschulgebiet Zürich-Zentrum kommt der Bund grundsätzlich zum selben Schluss. Die überwiegenden Interessen an der Entwicklung des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum rechtfertigen die mit der vorliegenden Richtplananpassung erfolgende schwerwiegende Beeinträchtigung des Ortsbildes von nationaler Bedeutung. Das einzelne Subventionsgesuch ist noch dahingehend zu prüfen, ob die Anliegen des Ortsbildschutzes und damit auch die Schutzziele des ISOS bei der Ausgestaltung der Projekte einbezogen wurden und versucht wurde, das Ortsbild grösstmöglich zu schonen.

Mit den gemäss ergänzendem Erläuterungsbericht vorgesehenen Vorschriften in der nachgeordneten Planung und dem im Rahmen der Genehmigung noch hinzugefügten Aspekt des Ortsbildschutzes, der bei der umfassenden Interessenabwägung auf Stufe Gestaltungsplan zu beachten ist, kann sichergestellt werden, dass bei der Ausgestaltung der Projekte auch den Schutzziele des ISOS bestmöglich Rechnung getragen wird.

5 ANTRÄGE

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK zuhanden des Bundesrats folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

1. Gestützt auf den Prüfungsbericht vom 23. November 2018 des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE wird die Richtplananpassung Hochschulgebiet Zürich-Zentrum unter Vorbehalt der Ziffer 2 genehmigt.
2. Die Richtplanfestlegung unter 6.2 wird wie folgt geändert: «.....Den Anliegen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes wird im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung Rechnung getragen.....»
3. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) wird bei der Prüfung von Gesuchen für Bauinvestitionsbeiträge im Zusammenhang mit dem Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, an die Universität Zürich und an das Universitätsspital Zürich beauftragt, die Interes-

sen an Aus- und Weiterbildung, wissenschaftlicher Forschung, Innovation sowie der Siedlungsentwicklung nach innen im Grundsatz höher zu gewichten als das Interesse an der ungeschmäleren Erhaltung von Schutzobjekten im Sinn des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), die sich im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum befinden.

Bundesamt für Raumentwicklung



Dr. Maria Lezzi
Direktorin

Ittigen, 23. November 2018