

Sitzung vom 14. Dezember 2016

**1225. Anfrage (Reduktion von kostentreibenden Anforderungen –  
gleiches Recht für alle)**

Die Kantonsräte Markus Schaaf, Zell, und Lorenz Schmid, Männedorf, sowie Kantonsrätin Ruth Frei-Baumann, Wald, haben am 26. September 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der Leistungsüberprüfung Lü16 plant der Regierungsrat massive Sparmassnahmen bei Bauvorhaben im Gesundheitswesen. Mit den Massnahmen F7.2 und F8.2 muss die Gesundheitsdirektion in der nächsten KEF-Periode insgesamt 18 Mio. Franken einsparen.

Dies soll geschehen, in dem «die kostentreibenden Anforderungen an die Spitäler und Kliniken der psychiatrischen Versorgung (Brandschutz, Denkmalpflege, Baunormen, Arbeitszeiten usw.) zu überprüfen ...» sind. Wenn die Kosten zur Erfüllung all dieser Auflagen nicht in einem «vernünftigen Verhältnis zu den Kosten stehen», seien die entsprechenden Vorschriften anzupassen.

Grundsätzlich begrüssen wir, dass die genannten Auflagen auf ihre kostentreibende Wirkung überprüft und angepasst werden. Dennoch bitten wir in diesem Zusammenhang den Regierungsrat um die Beantwortung der nachfolgenden Fragen:

1. Weshalb beschränkt sich die Überprüfung von kostentreibenden Vorschriften nur auf Bauvorhaben im Gesundheitswesen? Wie hoch schätzt der Regierungsrat das Einsparpotenzial, wenn die gelockerten Vorschriften in allen Bereichen von Bauten des Kantons angewendet würden (z. B. Schulhäuser, Gerichtsgebäude, Durchgangszentren, kantonale Verwaltung)?
2. Haben allfällige Anpassungen der gesetzlichen Anforderungen und Auflagen auch Auswirkungen auf Bauvorhaben von Kommunen, privaten Anbietern und Unternehmern (z. B. Primarschulhäuser, Pflegeheime, soziale Institutionen, Wohnheime)?
3. Welche Massnahmen will der Regierungsrat vorkehren, damit künftig nicht weitere Vorschriften und Auflagen erlassen werden, die unvernünftig und unverhältnismässig hohe Kosten nach sich ziehen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Schaaf, Zell, Lorenz Schmid, Männedorf, und Ruth Frei-Baumann, Wald, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Mit Beschluss Nr. 236/2016 legte der Regierungsrat fest, wie die Massnahmen zur Leistungsüberprüfung 2016 umgesetzt werden sollen. Mit diesem Beschluss wird nicht nur die Gesundheitsdirektion dazu aufgefordert, die kostentreibenden Anforderungen an ihre Gebäude wie Spitäler und Kliniken zu untersuchen. Zwar betreffen die Massnahmen F7.2 und F8.2 ausdrücklich die Leistungsgruppen Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, und Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung, mithin Gesundheitsbauten. Die Baudirektion ist aber aufgrund der Massnahme F21.1 gehalten, die gesetzlichen, betrieblichen und qualitativen Vorgaben im Hochbau sowie die baulichen Rahmenbedingungen mit externen Fachleuten zu überprüfen. Dieser Auftrag bezieht sich folglich allgemein auf kantonale Hochbauten.

Der Spielraum des Regierungsrates zur Anpassung von Vorschriften ist eingeschränkt, zumal die kantonalen Ausführungsbestimmungen die Vorgaben des Bundesrechts (Verfassung, Gesetze und Verordnungen) und der kantonalen Gesetzgebung zu beachten haben. Auf Stufe Bundesrecht sind dies im Bereich Bau vor allem das Umweltschutzgesetz (SR 814.01) und das Raumplanungsgesetz (SR 700) samt den entsprechenden Verordnungen. Auf Stufe Kanton ist insbesondere das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) einzuhalten. Hier ist ausdrücklich auf die in § 204 PBG formulierte Selbstbindung des Gemeinwesens hinsichtlich des Natur- und Heimatschutzes zu verweisen.

Die Brandschutzvorschriften werden durch das Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse festgelegt. Die neuste Überarbeitung der Brandschutzvorschriften von 2015 betrifft verschiedenen Lockerungen gegenüber den bisherigen Vorschriften. So wird z. B. neu die Nutzung von Korridorzonen möglich, was in Schulbauten eine flexiblere und offenere Nutzung von Flächen ermöglicht und neue Unterrichtsmodelle unterstützt.

Neben den Brandschutzvorschriften werden auch die Vorgaben der Denkmalpflege oft als kostentreibender Faktor wahrgenommen. Dabei ist die Zielsetzung der Denkmalpflege allgemein auf geringstmögliche und qualitätsvolle bauliche Eingriffe ausgerichtet. Die Ziele der Dauerhaftigkeit, Reparaturfähigkeit und Nachhaltigkeit sind durchwegs Krite-

rien, die in der Langzeit-Betrachtung kostensenkend wirken. Es zeigt sich immer wieder, dass fach- und sachgerecht durchgeführte denkmalpflegerische Baumassnahmen sehr beständig sind und längere Erneuerungszyklen aufweisen. Es ist jedoch unbestritten, dass denkmalpflegerische Auflagen auch kostentreibend wirken können. Die Gesundheitsdirektion klärt im Rahmen der Massnahmen F7.2 und F8.2 ab, mit welcher Vorgehensweise solche Konflikte zwischen der Denkmalpflege und den finanziellen Bauherreninteressen gelöst werden können.

Aufgrund der Massnahme F21.1 untersuchte die Baudirektion, welches Einsparpotenzial erreicht werden könnte, wenn nicht die gesetzlichen Vorgaben verändert werden, sondern die betrieblichen, baulichen und standortbezogenen Anforderungen mittels Standards eingeschränkt werden. Dabei stützt sich die Baudirektion auf Untersuchungen, welche die Stadt Zürich im Projekt «Kostenklarheit» für die städtischen Gesundheitsbauten, Schulen und Wohnungen 2010 bis 2012 durchgeführt hat. Auch die Stadt Zürich stellte fest, dass Änderungen an den gesetzlichen Vorgaben kaum durchgesetzt und dadurch kaum Einsparungen erzielt werden können. Hingegen zeigten die städtischen Untersuchungen, dass Einsparungen möglich sind, wenn betriebliche Vorgaben eingeführt werden (Nutzerstandards, Raumbedarfsstandards, Ausstattungsstandards), wenn die Standortbedingungen berücksichtigt werden (Baugrund, Altlasten, Grundwasser, enge Verhältnisse) und wenn bauliche Vorgaben gemacht werden (Eingriffstiefe, Materialisierung, Gebäudehöhe). In diesem Zusammenhang werden immer wieder die Energievorgaben (Minergie-Standard) als kostentreibender Faktor genannt. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass die Betriebskosten über den ganzen Lebenszyklus einer Immobilie gesehen um ein Vielfaches höher ausfallen als die Baukosten. Die Einhaltung des Minergie-Standards verursacht tatsächlich höhere Investitionskosten. Diese werden jedoch selbst bei den heutigen tiefen Energiekosten innerhalb des Lebenszyklus eines Gebäudes wieder kompensiert.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat ein Einsparpotenzial aufgrund von Lockerungen der Vorschriften nicht beziffern kann. Hingegen darf davon ausgegangen werden, dass durch betriebliche, bauliche und standortbezogene Standards massgebende Einsparungen möglich sind. Die Gesundheitsdirektion schätzt diese für die Gesundheitsbauten auf jährlich rund 7 Mio. Franken, die Baudirektion geht aufgrund der Untersuchungen der Stadt Zürich von einem Einsparpotenzial von mehr als 10% der gesamten Investitionssumme aus.

Zu Frage 2:

Anpassungen an Gesetzen und Verordnungen im Bauwesen haben – wie bei den Bauvorhaben des Kantons Zürich – auch Auswirkungen auf die Bauvorhaben von Gemeinden, privaten Bauherrschaften und Unternehmen. Die vorgenannten Anpassungen von betrieblichen, baulichen und standortbezogenen Standards wirken sich jedoch nur auf Bauvorhaben von kantonalen Hochbauten aus.

Zu Frage 3:

Seit dem 1. Januar 2011 ist gemäss § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) bei jedem neuen oder ändernden kantonalen Erlass eine Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) durchzuführen, um festzustellen und darzulegen, ob und wie der Erlass die Unternehmen administrativ belasten könnte. Für die Durchführung einer solchen RFA ist die federführende Verwaltungsstelle zuständig (§ 5 Abs. 3 Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen; LS 930.11). Als Grundlage für die Erstellung einer RFA dienen die vom Regierungsrat beschlossenen Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts.

Das Ziel der RFA im Kanton Zürich ist, die voraussichtliche Belastung für Unternehmen bei neuen Rechtsetzungsprojekten so gering wie möglich zu halten. Die RFA soll die Kosten bewusst machen, die durch Regulierungen anfallen können. Die voraussichtliche Belastung soll quantifiziert und auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft werden.

Bei der RFA handelt es sich somit um ein Instrument, das die Entscheidungsfindung des Regierungsrates und des Kantonsrates hin zu weniger kostenintensiven Regulierungen lenken soll. Als Entscheidungsgrundlage dienen die RFA-Kapitel in den Begründungen zu Gesetzes- oder Verordnungsanträgen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**