

Sitzung vom 11. Januar 2023

45. Anfrage (Aufwand und Kostenerhöhung wegen Denkmalschutz bei Zürcher Kliniken)

Kantonsrat Pierre Dalcher, Schlieren, und Mitunterzeichnende haben am 24. Oktober 2022 folgende Anfrage eingereicht:

In der Ratsdebatte vom 26. September 2022 bei den Geschäftsberichten des Universitätsspitals Zürich, der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich und der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland wurde mehrmals wegen dem Denkmalschutz der enorme Aufwand und vor allem die Kostenerhöhung für die Pflege an den entsprechenden Gebäuden erwähnt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Um welche Massnahmen handelt es sich dabei?
2. Um wie viele Gebäude geht es jeweils pro Klinik?
3. Sind die jeweiligen Gebäude immer aus einer anderen Epoche, anderer Baustil?
4. Mit welchen Zeitverzögerungen muss pro denkmalgeschütztes Gebäude gerechnet werden?
5. Mit welchen Mehrkosten müssen die jeweiligen Kliniken rechnen?
6. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu treffen, damit diese Mehrkosten wegen Berücksichtigung des Denkmalschutzes nicht auf die Gesundheitskosten fallen?
7. Welche Voraussetzungen müssten erfüllt sein, damit man eventuell Gebäude aus dem Denkmalschutz entlassen könnte?
8. Vor der Verselbständigung dieser Kliniken waren die Gebäude im Eigentum des Kantons Zürich. Daher die Frage: Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat um die Mehrkosten den jeweiligen Kliniken für die Instandhaltung der Gebäude zu senken?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Pierre Dalcher, Schlieren, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

In den Jahren 2017 und 2018 beschloss der Kantonsrat das sogenannte Baurechtsmodell für das Universitätsspital Zürich (USZ), die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK), das Kantonsspital Winterthur (KSW) und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw; Vorlagen Nrn. 5198, 5259, 5391 und 5392). Gemäss diesem Modell räumt der Kanton den erwähnten Anstalten Baurechte für die von ihnen benötigten Grundstücke ein (§ 22 Gesetz über das Universitätsspital Zürich [LS 813.15], § 22 Gesetz über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich [LS 813.17], § 21 Gesetz über das Kantonsspital Winterthur [LS 813.16] und § 21 Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland [LS 813.18]).

Die Weiterentwicklung und Erneuerung der Infrastruktur von Gesundheitsinstitutionen im laufenden Betrieb stellt die Beteiligten vor komplexe Herausforderungen. Es werden nicht nur Neubauten erstellt, sondern auch die bestehenden Anlagen ergänzt und an neuere Entwicklungen angepasst. Dabei stellen sich verschiedene betriebliche und bauliche Herausforderungen, wobei auch denkmalpflegerische Fragen zu berücksichtigen sind.

Der Kanton und die Gemeinden sind verpflichtet, für die Erhaltung unter anderem von wertvollen Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten zu sorgen (Art. 103 Abs. 2 Kantonsverfassung [LS 101]). In Bezug auf den Denkmalschutz besteht die sogenannte Bindung des Gemeinwesens. Der Selbstbindung unterstellt sind auch jene Körperschaften, Stiftungen und selbstständigen Anstalten des öffentlichen und privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen (§ 204 Planungs- und Baugesetz [PBG; LS 700.1]). Sie haben in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Der Denkmalschutz ist somit gleichermassen wie andere öffentliche Interessen zu beachten. Diese Verpflichtung besteht unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Eigentums und ist nicht auf das Baurechtsmodell beschränkt.

Der Kanton Zürich ist – wie seine Anstalten – Eigentümer zahlreicher Liegenschaften, die als Zeitzeugen schutzwürdig sind. Höhere Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten sowie allfällige betriebliche Einschränkungen sind diesem Wert gegenüberzustellen. Zur Bedeutung von historischen Bauten bei Planungen der öffentlichen Hand hat der

Regierungsrat mit der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 43/2020 betreffend Mehrkosten und Mehrwert im Denkmalschutz ausführlich Stellung genommen.

Zu Fragen 1–3:

Aufgrund der Vorgaben in den Spezialgesetzen der kantonalen Spitäler befinden sich die Liegenschaften der Zürcher Kliniken nicht mehr in deren Zuständigkeitsbereich. Die nachstehenden Ausführungen stützen sich auf Angaben der genannten Anstalten.

USZ

Vom Gebäudebestand des USZ im Hochschulgebiet Zürich weisen insgesamt 19 Bauten einen kommunalen oder überkommunalen Denkmalschutzstatus auf. Die entsprechenden Gebäude stammen aus den unterschiedlichsten Zeitepochen, beginnend ab 1840. Knapp die Hälfte der Nettogeschossflächen des USZ im Hochschulgebiet Zürich befindet sich in denkmalgeschützten oder inventarisierten Gebäuden; davon entfällt der grösste Anteil auf die Bauten der Gesamterneuerung der 1940er- bis 1960er-Jahre. Für den Spitalneubau Campus Mitte wurden mehrere Gebäude aus dem Inventar entlassen (vgl. Beantwortung der Frage 7).

PUK

Knapp zwei Drittel des Gebäudebestandes der PUK (30 von 44 Gebäuden) sind in den Inventaren der Denkmalschutzobjekte der Gemeinden oder des Kantons. Auf die zur Verfügung stehende Nutzfläche bezogen erreicht der Anteil der inventarisierten Bauten rund 70%. Zudem sind zumindest teilweise auch ganze bauliche Ensembles einschliesslich Garten- bzw. Parkanlagen von denkmalpflegerischem Interesse; dies ist vor allem bei den Arealen Lengg (Hauptgebäude; kantonal denkmalgeschützt) und Rheinau (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz) der Fall. 16 Gebäude stammen aus dem 19., 14 Gebäude aus dem frühen 20. Jahrhundert.

KSW

Der heutige Gebäudebestand des KSW umfasst keine formell geschützten oder inventarisierten Bauten. Zu einzelnen Bauten sind noch Abklärungen erforderlich.

ipw

Der grösste Teil des Gebäudebestandes der ipw befindet sich auf dem Hauptareal der ipw an der Wieshofstrasse in Winterthur Wülflingen. Im überkommunalen Inventar sind das alte Spinnereigebäude von 1819 mit Nebengebäude und die Erweiterung von 1897 für die 1894 in eine Pflege- und Versorgungsanstalt umgewandelte Institution (Haus Gelb) aufgeführt. Auf diesem Areal befinden sich zudem die nicht denkmalgeschützten Erweiterungsbauten von 1975 (Haus Grün) und von 2004 (Haus Rot) sowie verschiedene landwirtschaftlich genutzte Nebenge-

bäude. Im Anlagevermögen der Klinik befinden sich im Weiteren nicht inventarisierte Bauten an der Bleichestrasse 9 und der Salstrasse 48 in Winterthur.

Zu Frage 4:

Der Kanton verfügt dazu über keine allgemeingültigen Erhebungen. Die PUK schätzt den Zeitbedarf für die Planung ihrer denkmalgeschützten Bauten (ab Beginn Projektierung bis zum Vorliegen einer rechtsgültigen Baubewilligung) auf etwa das Eineinhalb- bis Zweifache des Bedarfes für normale Bauvorhaben. USZ und ipw machen hierzu keine Aussagen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die bauliche Entwicklung, die heutzutage regelmässig mit baulichen Verdichtungen einhergeht, sich mit einer Vielfalt von öffentlichen und privaten Interessen auseinandersetzen muss, die naturgemäss nicht immer übereinstimmen. Im Falle der Spitalbauten handelt es sich in der Regel um grosse Bauvorhaben und -volumen mit entsprechender ortsbaulicher und städtebaulicher Prominenz, die entsprechende Qualitätsansprüche mit sich bringen und nachvollziehbare und breit abgestützte Interessenabwägungen erfordern. Die jeweiligen Planungen sind entsprechend sehr komplex und führen auch häufig zu Rechtsmittelverfahren. Die Herausforderungen betreffen alle Vorhabensträger in gleichem Masse, die von attraktiven Zentrums-lagen profitieren und Nutzungskonflikten ausgesetzt sind. Die erforderlichen zeitlichen Aufwände können in vielen Fällen nur schwer einzelnen Interessen oder Verwaltungsstellen zugewiesen werden.

Zu Frage 5:

Eine detaillierte Erhebung der Mehrkosten aufgrund von denkmalpflegerischen Anforderungen sowohl in der Erstellung als auch im Betrieb liegt dem Kanton nicht vor.

Das USZ geht davon aus, dass sowohl der Aufwand in der Planung als auch in der Realisierung bei Bauten mit denkmalpflegerischen Verpflichtungen regelmässig höher liegt als bei Bauten, bei denen keine solchen Ansprüche bestehen. Bei der Planung schätzt das USZ die Mehrkosten auf rund 5%. Die baulichen Mehrkosten könnten demgegenüber im Einzelfall und bei einzelnen Bauteilen bei 20% oder mehr liegen. Dies ergebe für eine Planungsperiode von 25 bis 30 Jahren einen Betrag in dreistelliger Millionenhöhe (Mehraufwand Bau, Folgekosten Betrieb und Unterhalt sowie nicht realisierbare Effizienzeffekte).

Die PUK geht aufgrund unabhängiger Expertisen (Basler & Hofmann) und eigener Erfahrungen von rund 30% Mehrkosten für Unterhalt und Instandsetzung von denkmalgeschützten Bauten aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen und Vorgaben aus. Bei Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten von durchschnittlich 15 Mio. bis 20 Mio. Franken

pro Jahr für den Gebäudebestand der PUK entspreche dies Mehrkosten von rund 3,5 Mio. bis 4,5 Mio. Franken pro Jahr. Den betrieblichen Mehraufwand aufgrund ungünstiger Gebäudestrukturen von Altbauten (mit und ohne Denkmalschutz) schätzt die PUK auf rund 6,4 Mio. Franken.

Festzuhalten ist dazu, dass diese Angaben Schätzungen darstellen und nur Mehrkosten bei einzelnen Bauvorhaben berücksichtigen. Für eine aussagekräftige Erhebung müssten Vergleichsprojekte mit und ohne Berücksichtigung der Denkmalpflege, parallele Betriebsplanungen und Businesspläne einander gegenübergestellt werden. Diese Mehrkosten müssen ferner in Bezug zum Gesamtportfolio gesetzt und auch entstandene Mehrwerte, Nachhaltigkeitsüberlegungen oder Standortvorteile berücksichtigt werden.

Zu Frage 6:

Mit der Verselbstständigung zu Anstalten des öffentlichen Rechts und der (im Falle des USZ und des KSW) späteren Übertragung der Liegenschaften im Baurecht, wurde den Zürcher Spitälern ein grösserer unternehmerischer Spielraum, auch im Bereich der Infrastruktur, übertragen. Die Bindung des Gemeinwesens bezüglich Schonung und ungeschmälertem Erhalt von Schutzobjekten gemäss § 204 PBG gilt auch für selbstständige Anstalten des öffentlichen und privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Die Baurechtsnehmerin hat die Bauten, deren Einrichtungen und Anlagen ordnungsgemäss, ihrem Zweck und nach Massgabe der zu diesem Grundstück bestehenden obligatorischen und dinglichen Verpflichtungen entsprechend zu unterhalten und zu betreiben.

Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass Lösungen gefunden werden, die eine wirtschaftliche Umsetzung eines Bauprojekts auch bei geschützten Bauten erlauben. Entsprechende bauliche und betriebliche Kosten sind durch die Anstalten zu tragen und müssen entsprechend aus eigenen Mitteln finanziert werden. Die Tarife, die für die Leistungen verrechnet werden können, gelten dabei unabhängig von der Zusammensetzung des jeweiligen Immobilienportfolios.

Zu Frage 7:

Eigentümerschaften haben gemäss § 213 PBG das Recht, die Schutzwürdigkeit eines Objekts abschliessend klären zu lassen. Im Rahmen der Abwägung sämtlicher Interessen ist zu entscheiden, ob ein Objekt aufgrund entgegenstehender überwiegender, also höher gewichteter Interessen aus dem Inventar entlassen werden kann. Eine pauschale Inventarentlassung aller Spitalbauten ohne umfassende einzelfallbezogene Interessenabwägung ist rechtlich nicht zulässig und hätte keinen Bestand im Rechtsmittelverfahren.

Im Falle des USZ ist eine Inventarentlassung nach umfassender Interessenabwägung vorgenommen worden. Um die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich des USZ-Kernareals Ost, in dem sich verschiedene inventarisierte Gebäude befinden, zu ermöglichen, ist das öffentliche Interesse eines ungeschmälernten Erhalts des gesamten Spitalensembles demjenigen der Spitalentwicklung gegenübergestellt worden. Mit Baudirektionsverfügung Nr. 0756/2017 vom 29. August 2017 ist in einer umfassenden Interessenabwägung und auf der Grundlage eines in einem kooperativen Planungsprozess erarbeiteten Masterplans ein erheblicher Gebäudebestand aus dem Inventar entlassen worden. Den betroffenen Gebäuden war auch von der verwaltungsunabhängigen kantonalen Denkmalpflegekommission eine denkmalpflegerische Bedeutung zugewiesen worden. Die Interessenabwägung fiel zugunsten der Entwicklungsmöglichkeit des USZ im Kernareal Ost aus.

Im Fall der Entwicklungsabsichten der PUK in Neurheinau und in der Lengg in Zürich ist die zuständige kantonale Denkmalpflege eng in die kooperativen Planungsprozesse involviert. Die Fachstelle hat mit aktiver Beteiligung an der Entwicklung von baulichen Entwicklungsszenarien mitgewirkt, welche die Interessen der baulichen Entwicklung und effizienten Betriebsorganisation mit denkmalpflegerischen Zielsetzungen in Einklang zu bringen suchen. Diese Szenarien gehen ebenfalls davon aus, dass im Rahmen einer Interessenabwägung ganze Gebäude, Gebäudeteile sowie Garten- und Parkteile, die von denkmalpflegerischem Interesse sind, aus dem Inventar entlassen werden.

Zu Frage 8:

Es kann auf die einleitenden Ausführungen und die Beantwortung der Fragen 6 und 7 verwiesen werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli