

Sitzung vom 30. März 2022

519. Anfrage (Irchelpark 2050 – Überdeckung Winterthurerstrasse)

Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel und Kantonsrat Andrew Katumba, Zürich, haben am 10. Januar 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Der Standort Irchel der Universität Zürich soll qualitativ und quantitativ erheblich ausgebaut und erneuert werden. Bis 2050 soll die Nutzfläche des Campus Irchel insgesamt von heute 143 000 auf 283 000 Quadratmeter erhöht werden. Bis im Jahr 2040 sollen rund 8500 mehr Menschen auf dem Irchel studieren und arbeiten. Zusätzlich sollen vorübergehend rund 4000 Schülerinnen und Schüler der Gymnasien Zürich Nord und Zürich Rämibühl auf dem Campus zur Schule.

Mit der Festsetzung des kantonalen Richtplanes im Jahre 2018 soll die über 44 Hektar grosse Gesamtanlage des Campus Irchel in den kommenden Jahren weiter ausgebaut, aufgewertet und verdichtet werden. Das zu erwartende Wachstum und die daraus resultierenden städtebaulichen Auswirkungen sind enorm.

Zur Gesamtanlage gehört auch der Irchelpark West (15 Hektar), ein fürs Stadtquartier und die Universität beliebter Erholungsraum. Der Park ist mit dem Universitätsgebiet mit einer Fussgängererschliessung verbunden, die die Winterthurerstrasse überdeckt bzw. überquert.

Im Zusammenhang mit der Langfristigen Raumentwicklungsstrategie (LaRES 2014) hat der Kanton in einer Studie das Potential der Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen ausgelotet. In der Stadt Zürich können dadurch an verschiedenen Orten mehr nutzbare Flächen erschlossen werden. Angesichts des zu erwartenden Wachstums stellen sich betreffend Irchelpark wichtige Fragen, die allenfalls mit einer Überdeckung der das Gebiet zerschneidenden Winterthurerstrasse gelöst werden könnten.

Wir bitten daher den Regierungsrat um die Beantwortung von folgenden Fragen:

1. Wie viel nicht überbaute Flächen gibt es heute sowie nach heutigem Planungsstand im Jahr 2050 auf dem Teilgebiet Irchel-West (Irchelpark), Irchel-Nord, Irchel-Mitte, Irchel-Süd?
2. Werden Gebäude neu auch auf dem Teilgebiet Irchel-West (Irchelpark) erstellt und, wenn ja, was ist deren Nutzung und könnten sie auch auf einem anderen Teilgebiet erstellt werden?

3. Welche Bedeutung misst der Regierungsrat dem ökologischen und sozialen Nutzen des Irchelparks für die Bevölkerung sowie die Studierenden und Angestellten der Universität Zürich zu?
4. Welche Massnahmen plant der Regierungsrat, um dem steigenden Nutzungsdruck im Irchelpark nachzukommen? Gibt es eine räumliche Erweiterungsmöglichkeit der Grünflächen? Und falls ja, wo könnten diese freigespielt werden?
5. Wie sieht der Regierungsrat das Potential zur Gewinnung von Grünfläche z. B. durch eine komplette Überdeckung der Winterthurerstrasse? Wie schätzt der Regierungsrat den daraus entstehenden Mehrwert im Verhältnis zu den potentiellen Kosten ein? Welche weitere Nutzung kann durch eine Überdeckung gewonnen werden?
6. Wurde die Winterthurerstrasse/Irchelpark bei der langfristigen Raumentwicklungsstrategie (LaRES) beim Projekt Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen auch berücksichtigt? Wenn nein, weshalb nicht?
7. Mit welchen Kosten ist zu rechnen, wenn die Winterthurerstrasse überdeckt wird (ohne dass darauf Bauten erstellt werden), und wie könnte ein möglicher Kostenteiler zwischen Bund, Kanton und Standortgemeinde aussehen?
8. Sind die gesetzlichen und planerischen Grundlagen für eine Überdeckung der Winterthurerstrasse vorhanden und, wenn nein, welche müssten angepasst werden?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sonja Rueff-Frenkel und Andrew Katumba, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Baudirektion setzte am 25. Januar 2021 den kantonalen Gestaltungsplan «Campus Irchel» fest. Aufgrund eines hängigen Rekurses beim Baurekursgericht ist die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans, der die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Universität Zürich schafft, noch nicht rechtskräftig. Innerhalb des Gestaltungsplanperimeters, der sich über die vier Teilgebiete Irchel West (Irchelpark), Irchel Nord, Irchel Mitte und Irchel Süd mit einer Fläche von insgesamt 47 ha (470 000 m²) erstreckt, bestehen zurzeit (Stichdatum 1. Januar 2022) insgesamt 406 700 m² nicht überbaute Flächen. Gemäss der «Langfristigen Strategischen Immobilienplanung» der Universität Zürich werden mit Stichdatum 1. Januar 2050 im Gestaltungsplanperimeter insgesamt noch 397 550 m² nicht überbaute Flächen

bestehen (ohne unterirdische Bauten und ohne Erschliessung [Wege usw.]). Die nicht überbauten Flächen können wie folgt auf die Teilgebiete Irchel West, Irchel Nord, Irchel Mitte und Irchel Süd ausgewiesen werden:

| Teilgebiet | Grundstücksfläche | | nicht überbaute Flächen | | nicht überbaute Flächen | |
|----------------------|------------------------------|-------------|------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|
| | | | Stichtag 1. Januar 2022 | | Stichtag 1. Januar 2050 | |
| Irchel West | 117 600 m ² | 100% | 115 100 m ² | 97,9% | 112 500 m ² | 95,7% |
| Irchel Nord | 68 500 m ² | 100% | 52 550 m ² | 76,7% | 51 650 m ² | 75,4% |
| Irchel Mitte und Süd | 285 800 m ² | 100% | 239 050 m ² | 83,6% | 233 400 m ² | 81,7% |
| Total | 471 900 m² | 100% | 406 700 m² | 86,2% | 397 550 m² | 84,2% |

% im Verhältnis zu Grundstücksfläche

Zu Frage 2:

Auf dem Teilgebiet Irchel West ist der Neubau eines Turnhallenprovisoriums mit zwei Sporthallen, angrenzend an die Sportbauten UZH Y30, im Zusammenhang mit der Zwischennutzung durch die Mittelschulen gemäss RRB Nr. 990/2019 geplant. Mit dem Turnhallenprovisorium soll der Turnhallenbedarf (Ersatzflächen für gestaffelte Instandsetzungen der Kantonsschulen Zürich Nord, Rämibühl, Freudenberg und Enge) abgedeckt werden. Nach dem Auszug der Mittelschulen wird das Turnhallenprovisorium für die Instandsetzung der bestehenden Sportbauten UZH Y30 genutzt und anschliessend wieder zurückgebaut. Die Betriebsaufnahme des Turnhallenprovisoriums ist bis Mitte 2024 geplant. Der Rückbau wird nach Abschluss der Sanierung der Bestandsbauten UZH Y30, voraussichtlich bis 2036, erfolgen. Im Baubereich für die Sportanlagen auf dem Teilgebiet Irchel West bestehen zudem moderate Erweiterungsmöglichkeiten gegenüber den heutigen Sportanlagen. Allfällige Erweiterungen finden auf den bestehenden Sportplätzen statt und greifen nicht in die bestehende Parklandschaft ein. Eine Verlagerung des Turnhallenprovisoriums sowie der Erweiterungsmöglichkeiten gegenüber der heutigen Anlage in ein anderes Teilgebiet wird aus betrieblicher Sicht als nicht sinnvoll erachtet, da durch die Realisierung des Provisoriums angrenzend an die Sportbauten UZH Y30 die Sportnutzungen an einem Standort konzentriert und Synergien effizient genutzt werden können.

Das Teilgebiet Irchel West umfasst zudem das Parkhaus Irchel sowie das Restaurant Neubühl. Für das Restaurant Neubühl wird im kantonalen Gestaltungsplan «Campus Irchel» ein separater Baubereich ausgedehnt. Derzeit sind keine baulichen Veränderungen am Gebäude vorgesehen. Der Gestaltungsplan gewährt dem Restaurant für eine allfällige, zukünftige Entwicklung eine moderate Vergrösserung von heute rund 700 m² auf höchstens 1000 m² Geschossfläche. Von der höchstens zulässigen Geschossfläche im Teilgebiet Irchel West sind diese 1000 m²

für das Restaurant Neubühl reserviert und dürfen nicht durch eine andere Nutzung belegt werden. Die vom Hochschulbetrieb unabhängige Restaurantnutzung beschränkt sich auf den Baubereich Restaurant Neubühl. Eine Verlegung dieser Nutzung ist nicht vorgesehen und wird als nicht sinnvoll erachtet. Eine Erweiterung der Restaurantnutzung soll am bereits bestehenden Standort konzentriert werden.

Zu Frage 3:

Der Irchelpark ist in seiner Grundkonzeption als sehr naturnah gestalteter Landschaftspark einmalig und pionierhaft für Zürich. Die Grünfläche ist zudem im Bezug auf Grösse, Ausgestaltung und Pflege überdurchschnittlich. Dadurch hat das Gebiet als innerstädtische Parkanlage einen grossen ökologischen Wert, der erhalten werden soll. Eine besondere Bedeutung kommt dem Lebensraum Irchelpark auch aufgrund der ökologischen Vernetzung mit ausserstädtischen Flächen zu. Aufgrund des denkmalpflegerischen und naturschützerischen Werts des Parks wurde 2020 zwischen dem Kanton und der Stadt Zürich ein Schutzvertrag nach § 205 lit. d des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) abgeschlossen. Infolge eines Rekurses ist dieser Schutzvertrag jedoch noch nicht rechtskräftig.

Neben den ökologischen Aspekten wird dem Irchelpark auch ein hoher sozialer Nutzen beigemessen. Inmitten des dichten Stadtgefüges bildet der Irchelpark aufgrund seiner Grösse und der vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten einen wichtigen Erholungsraum für die Quartierbevölkerung sowie die Studierenden bzw. Angestellten der Universität Zürich. Die Bedeutung des Irchelparks wurde im Masterplan Campus Irchel sowie in der Umsetzung des Masterplans im kantonalen Richtplan dahingehend bekräftigt, dass er eine hohe Erlebnisqualität bietet und einen hohen ökologischen Wert darstellt. Dementsprechend soll der Irchelpark erhalten werden und mit Ausnahme einer allfälligen Ergänzung im Bereich der bestehenden Sportanlagen (vgl. Beantwortung der Frage 2) von Neubauten freibleiben.

Zu Frage 4:

Im Rahmen des kantonalen Gestaltungsplanverfahrens wurden spezifische Fachkonzepte entwickelt, die nicht nur auf den steigenden Nutzungsdruck im Irchelpark, sondern auf die allgemein steigenden Anforderungen an den gesamten Campus Irchel Bezug nehmen und verschiedene Entwicklungsziele und Massnahmen festlegen. Dabei werden alle vier Teilgebiete integral und vernetzt betrachtet und behandelt. Mit dem kantonalen Gestaltungsplan und der darin festgehaltenen Ausweitung der Aufwertung auf alle Aussenflächen auf dem Campus Irchel wird ein weiteres wichtiges Zeichen für Ökologie und Nachhaltigkeit gesetzt. Der Fokus liegt einerseits auf der Erhaltung des Parks in seiner

bisherigen Form und andererseits auf der ökologischen Aufwertung des gesamten Areals. Eine explizite räumliche Erweiterungsmöglichkeit der Grünflächen des Irchelparks im engeren Sinne ist hingegen nicht vorgesehen.

Die Grünräume des Campus Irchel sollen differenziert entwickelt und bis zur Frohburgstrasse les- und erlebbar werden. Der westliche Teil des Irchelparks (Bereich Irchelpark West) soll integral erhalten bleiben und den westlichen Parkbereich grossräumig an den Zürichberg anbinden. Für den Landschaftsraum an der Frohburgstrasse ist die langfristige Erhaltung und Sicherung vorgesehen. Der Binnenraum zwischen Irchel Nord und Irchel Mitte soll redimensioniert und zu einem hochwertigen Freiraum entwickelt werden. Der kantonale Gestaltungsplan enthält zudem Vorschriften zur Nutzung von Dachflächen. Flachdächer dienen gemäss Gestaltungsplanvorschriften in erster Linie als nicht begehbbare Flächen der Retention von Regenwasser und sind ökologisch wertvoll zu begrünen, auch dort, wo Solaranlagen installiert sind. Die Pflicht zur ökologisch wertvollen Begrünung besteht, soweit dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Werden begehbbare Flachdächer erstellt, sind diese als Freiräume mit hoher Aufenthaltsqualität auszubilden. Die zukünftigen Dachflächen werden somit ebenfalls einen Beitrag zum Erhalt von Grünflächen leisten.

Zu Frage 5:

Mit einer naturnah gestalteten Überdeckung könnte die ökologisch wertvolle Parkfläche erweitert werden. Zudem könnte mit der Überdeckung die Anbindung der Grünfläche über das Universitätsgelände an den Zürichbergwald verbessert werden. Damit könnte ein Mehrwert für die Biodiversität geschaffen werden. Hauptauslöser für die Überdeckung der Winterthurerstrasse ist die Erholungs- und Freizeitnutzung. Die Frage, ob durch eine Überdeckung der Winterthurerstrasse weitere Mehrfachnutzungen entstehen, könnte nur nach vertieften Studien verlässlich beantwortet werden.

Überdeckungen sind sehr kostenintensiv. Die Erstellungs-, die Betriebs- und die Unterhaltskosten von Überdeckungen verursachen ein Vielfaches der Kosten von offen geführten Verkehrsinfrastrukturen. Die Überdeckung der Winterthurerstrasse müsste daher einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden, in welcher geprüft wird, ob die resultierenden Mehrkosten durch anderweitige Vorteile gerechtfertigt sind. Falls der durch eine Überdeckung gewonnene Boden für die Erstellung von Wohnbauten oder für gewerbliche Zwecke genutzt wird, lassen sich Erträge erwirtschaften, die zur Finanzierung der durch die Überdeckung entstandenen Kosten herangezogen werden können. Im vorliegenden Fall soll hingegen eine Vergrösserung des Irchelparks erfolgen, die keinen

unmittelbaren wirtschaftlichen Ertrag abwirft, der zur Finanzierung des Vorhabens eingesetzt werden könnte. Bei der Gewinnung zusätzlicher Grünflächen, der Wertvermehrung eines Naherholungsgebietes sowie der Minimierung der Trennwirkung durch den motorisierten Verkehr handelt es sich um qualitative Indikatoren. Diese lassen sich nur schwer oder gar nicht messen, spielen aber für die Beurteilung und die Akzeptanz eines Vorhabens eine grosse Rolle. Neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten wären somit auch die nicht messbaren Auswirkungen bei der Bewertung des Vorhabens zu berücksichtigen. Darüber hinaus können ohne vertiefte Abklärungen keine abschliessenden Aussagen dazu gemacht werden, inwiefern eine Überdeckung räumliche Auswirkungen hätte, die den Nutzen in einer Gesamtbetrachtung schmälern. So könnte beispielsweise eine Überdeckung dazu führen, dass sich die Lärmsituation bei den Wohnliegenschaften im Bereich des neuen Portals deutlich verschlechtert.

Zu Frage 6:

Im Rahmen der Arbeiten an der langfristigen Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich (LaRES) wurde das Potenzial zur Mehrfachnutzung von Verkehrsflächen und deren Realisierbarkeit vertieft untersucht. Die detaillierten Ergebnisse der Studie «Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen» sind im Schlussbericht vom 11. April 2014 festgehalten. Dieser kann auf der Webseite des Amtes für Raumentwicklung eingesehen werden. In der Studie wurden 105 ausgewählte Örtlichkeiten auf ihre Eignung für eine Überdeckung oder Überbauung untersucht. Elf Standorte erhielten die Bewertung «Umsetzungspotenzial hoch». Der fragliche Standort Winterthurerstrasse wurde im Rahmen des Teilprojekts nicht untersucht, da Stadt und Kanton Zürich zeitgleich die Gebietsplanung Campus Irchel durchgeführt haben. Diese Planungen waren sehr viel umfassender und sehr viel detaillierter als eine Grobbeurteilung im Rahmen der LaRES. Im Rahmen der Gebietsplanung Campus Irchel zeigte sich, dass die bauliche Entwicklung des Campus Irchel auf der östlichen Seite der Winterthurerstrasse erfolgen soll und dass eine Überdeckung der Winterthurerstrasse als Grün- und Freiraum hohe Kostenfolgen auslösen würde, die nicht über die Bildungsinvestitionen abgedeckt bzw. gerechtfertigt werden können. Aufgrund dieser Ausgangslage wurde eine Überdeckung der Winterthurerstrasse bei der Gebietsplanung Campus Irchel nicht weiterverfolgt.

Zu Frage 7:

Eine seriöse Kostenschätzung kann aufgrund der spezifischen Eigenheiten des Vorhabens nur nach vertieften Studien bzw. nach der Ausarbeitung eines Vorprojekts vorgenommen werden.

Für Überdeckungen liegen keine Kostenkennzahlen vor, aus denen Baukosten mit einer gewissen Verlässlichkeit abgeleitet werden können. Die Kosten für die Einhausung der Autobahn A1 in Schwamendingen, die im Vergleich zur Überdeckung der Winterthurerstrasse beim Campus Irchel fast dreimal so lang ist, stiegen im Laufe der Planungs- und Umsetzungsarbeiten kontinuierlich an und belaufen sich gegenwärtig auf 445 Mio. Franken. Die Kosten für die auf der Einhausung der Autobahn A1 vorgesehene Parkanlage werden gegenwärtig, zusammen mit den Kosten für Auf- und Abgänge sowie für die Aufweitung einer Unterführung, auf 83,8 Mio. Franken beziffert. Diese Zahlen können jedoch nicht auf die Situation bei der Winterthurerstrasse übertragen werden, da unter anderem die topografischen Eigenschaften nicht vergleichbar sind.

Für die Überdeckung der Winterthurerstrasse wäre zwischen Kanton und der Standortgemeinde ein Kostenteiler auszuhandeln, der dem Interesse der Beteiligten am Vorhaben Rechnung trägt. Hinsichtlich eines möglichen Kostenteilers kann festgehalten werden, dass es sich bei der Winterthurerstrasse um eine Strasse mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Stadt Zürich handelt und damit der Kanton der Stadt Zürich die Bau-, Betriebs- und Unterhaltsaufwendungen im Rahmen der jährlichen Bau- und Unterhaltspauschale (§ 46 Abs. 1 Strassengesetz [LS 722.1]) abgilt. Es wäre zu prüfen und mit dem Bund zu klären, ob eine Rechtsgrundlage für eine Beteiligung des Bundes an den anrechenbaren Kosten besteht.

Wenn die Kosten einer Überdeckung die zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen erforderlichen Aufwendungen übersteigen, kann die Differenz durch Beiträge der öffentlichen Hand gedeckt werden, sofern ein öffentliches Interesse besteht. Das öffentliche Interesse kann unter anderem durch die Festlegung einer entsprechenden Massnahme im kantonalen Richtplan dokumentiert werden, wobei die Richtplanfestlegung alleine noch keine Finanzierungsgrundlage darstellt (vgl. Vorlage 5335).

Der kantonale Richtplan enthält zudem eine Bestimmung, wonach der Kanton die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen an geeigneten Lagen durch Beiträge an die Planungskosten unterstützen kann. Entsprechend sehen § 39 Abs. 1 lit. e und b der Mehrwertausgleichsverordnung (LS 700.91) vor, dass Beiträge aus dem Mehrwertausgleichsfonds an die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen und für die Gestaltung öffentlicher Park- und Grünanlagen geleistet werden können. Sofern möglich und sinnvoll, können zudem die Verhandlungen zwischen der Projektträgerschaft und den Eigentümern der Verkehrsinfrastruktur durch fachliche Unterstützung erleichtert werden (Kantonaler Richtplan, Kapitel 2.2.3).

Zu Frage 8:

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine Überdeckung der Winterthurerstrasse sind insofern vorhanden, als jedes Bauvorhaben dem kantonalen Planungs- und Baurecht wie auch den Spezialgesetzen der betroffenen Verkehrsinfrastruktur entsprechen muss. Die verschiedenen im Kanton Zürich bereits verwirklichten Beispiele von Überdeckungen von Strassenabschnitten und Eisenbahnlinien zeigen, dass Vorhaben an geeigneten Standorten mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen verwirklicht werden können (vgl. Vorlage 5335).

Die Überdeckung der Winterthurerstrasse wird im gleichen Verfahren bewilligt wie die primäre Verkehrsinfrastruktur selbst. Im vorliegenden Fall wäre die Überdeckung der Winterthurerstrasse auf der Grundlage eines Strassenprojekts nach Strassengesetz zu bewilligen. Neben dem infrastrukturenspezifischen Recht ist selbstverständlich auch das übrige Recht zu beachten.

Eine Überdeckung der Winterthurerstrasse würde eine tiefgreifende städtebauliche und freiräumliche Veränderung nach sich ziehen, die aufgrund des inventarisierten Parks, der im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) geführten Campusanlage und der komplexen Verkehrsinfrastrukturen eine umfassende planerische Neubewertung erforderlich machen würde. Insbesondere die geplanten Bauvorhaben im Nahbereich der Winterthurerstrasse müssten städtebaulich überprüft und gegebenenfalls nochmals neu verortet werden. Dies hätte sodann zur Folge, dass der kantonale Richtplaneintrag zur Gebietsplanung Universität Zürich-Irchel (vgl. Pt. 6.2.4) sowie der kantonale Gestaltungsplan Campus Irchel revidiert werden müssten.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli