

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

13.01.99

GR Nr. 98/352

46. Interpellation von Nicole Bisig und Pierino Cerliani betreffend Polizeige-fängnis auf dem Kasernenareal. Am 28. Oktober 1998 reichten Gemeinderätin Nicole Bisig (SP) und Gemeinderat Pierino Cerliani (Grüne) folgende Interpella-tion GR Nr. 98/352 ein:

Laut Presseberichten hat die Bausektion des Stadtrates die Baubewilligung für das "provisorische" Polizeige-fängnis auf der Kasernenwiese (Propog) um drei Jahre bis zum Juni 2002 verlängert. Am 4. März 1994 hatte sie dem Kanton - der ein 9-jähriges "Provisorium" beantragt hatte - eine Bewilli-gung für fünf Jahre bis Juni 1999 erteilt. Auf ein im März 1997 eingereichtes Verlängerungsgesuch war die Bausektion mit Entscheid vom 29. Oktober 1997 nicht eingetreten, mit der Begründung, dass sie eine "Bewilligung auf Vorrat" ablehne. Nachdem der Baudirektor am 18. Juli 1998 erneut um eine fünfjährige Verlängerung nachsuchte, gab die Bausektion bereits am 15. September dem Begehren teilweise statt. Dies obwohl die Baurekurskommission 1994 ausdrücklich festgehalten hatte, dass es sich bei der Bewilligung für das Propog um "nichts anderes als eine temporäre Tolerierung" einer vorschriftswidrigen Baute handle und deshalb "kein Bestandesprivileg und damit auch kein Anspruch auf Verlängerung des Provisoriums" bestehe.

Nachdem der Wettbewerb für die Neunutzung des Kasernen-Hauptgebäudes im März 1997 mit einem Null-entscheid gegenüber der Öffentlichkeit als beendet erklärt worden ist, setzte der Kanton offenbar (insgeheim) seine Planung fort. Im November 1997 nahm die Regierung zustimmend vom modifizierten Entwurf des erstrangierten Wettbewerbsprojekts Kenntnis; zur Zeit läuft die Detailprojektierung und 1999 soll die 165 Mio Franken teure Vorlage dem Parlament unterbreitet werden. Sie sieht u.a. einen Riegelbau quer über die ganze Kasernenwiese für das definitive Polizeige-fängnis vor. Laut Regierungsrat wurde der Zürcher Stadtrat zweimal, am 29. Mai 1997 und im November 1997, detail-liert informiert; dieser habe das überarbeitete Projekt begrüsst.

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

A: Kaserne als Standort für ein Polizeige-fängnis

1. Stimmt es, dass der Stadtrat zweimal - im Mai und im November 1997 - über das weitere Vorgehen bezüglich der Kasernenplanung von der Regierung informiert wurde? Wer war dabei anwesend? Wie lautete die konkrete Stellungnahme des Stadtrats zum überarbeiteten Projekt und zum weiteren Vorgehen?
2. Wie stellt sich der Stadtrat grundsätzlich zur Absicht des Kantons, am Standort Kaserne ein definitives Polizeige-fängnis einzurichten? Wie beurteilt er das konkret vorliegende Projekt? Hält er es für städtebaulich vertretbar, die ganze Wiese mit einem Querriegel für das Gefäng-nis zu überstellen?
3. Ist das vorgesehene Projekt unter Denkmalschutzgesichtspunkten und im Zusammenhang mit der angrenzenden kantonalen Freihaltezone überhaupt baurechtlich bewilligungsfähig?
4. Ist der Stadtrat der Ansicht, das jetzt geplante 165-Mio-Projekt habe vor den Stimmberechtig-ten eine Chance?

B: Verlängerung des Propog

5. Weshalb hat der Stadtrat seinen Verhandlungsspielraum gegenüber dem Kanton unnötig einge-schränkt, indem er die Verlängerung bereits neun Monate vor Ablauf der Frist bewilligt hat, obwohl er dazu rechtlich nicht verpflichtet ist?
6. Haben im Zusammenhang mit obenerwähntem Sachverhalt personelle Kontakte zwischen dem Stadtrat und dem Regierungsrat stattgefunden? Wurden dabei irgendwelche formelle oder informelle Ab-

sprachen getroffen? Falls ja: Was beinhalten diese? Falls nein: Wie begründet der Stadtrat dieses Versäumnis?

C: Alternativen zur Nutzung des Kasernengebäudes

7. Das im September 1996 grossmehrheitlich überwiesene Postulat Brandner/Scherr beauftragt den Stadtrat zusammen mit dem Kanton mögliche Alternativstandorte (z.B. Binz/Giesshübel) für ein definitives Polizeigefängnis zu evaluieren. Was hat die vom Parlament geforderte Prüfung bis jetzt konkret ergeben? Wurden mit dem Kanton Gespräche geführt?
8. Das im September 1998 im Kantonsrat eingereichte Postulat Attenhofer schlägt dem Regierungsrat vor, die Polizeinutzungen des Kantons aus der Kaserne auszulagern und ausserhalb der Stadt mit Autobahnanschluss neu zu erstellen. Was hält der Stadtrat von dieser Idee? Gedenkt er, mit dem Kanton diesbezüglich Gespräche zu führen?

D: Gesamtnutzungskonzept und städtebauliche Bedeutung

9. Ist sich der Stadtrat der herausragenden städtebaulichen Bedeutung des gesamten Areals - vom Schanzengraben bis zur Kanonengasse für den Standort Zürich und für die Aufwertung eines bisher eher vernachlässigten Quartiers - bewusst?
10. Hat er konkrete Vorstellungen für ein Gesamtnutzungskonzept? Wie sehen diese aus? Falls nicht: Hält es der Stadtrat nicht für angemessen, jetzt mit der Erarbeitung von Vorstellungen zu beginnen? Wie stellt er sich zum Vorschlag, analog zum Vorgehen in Zürich-West angesichts der verfahrenen Situation zusammen mit dem Kanton und interessierten Kreisen eine öffentlich tagende "Impulsgruppe Kaserne" zu initiieren, um zu konsensfähigen Lösungen zu gelangen?
11. Teilt der Stadtrat unsere Ansicht, dass hier angesichts der jüngsten Entwicklungen mit erster Priorität ein Stück Stadtentwicklung an die Hand genommen werden müsste?

Auf den Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkung

Die Geschichte und die Diskussionen um das Kasernen- und Zeughausareal dauern nun bereits rund 15 Jahre. Wenn man die heutige Situation verstehen will, muss man auch einige wesentliche Elemente der Vorgeschichte kennen:

Schon in den achtziger Jahren hat der Regierungsrat dem Stadtrat mehrfach die beiden Areale angeboten, teilweise zum Buchwert, aber auch zu Ausverkaufspreisen. Der Stadtrat hat jedesmal dankend ablehnen müssen, da die Sanierung mit den vorgegebenen denkmalpflegerischen Auflagen eine Summe von 150 bis 200 Mio. Franken verschlungen hätte. Eine Nutzung, die nur einigermaßen einen Deckungsbeitrag an die jährlichen Kapitalkosten von bis zu 20 Mio. Franken zu erwirtschaften vermocht hätte, war damals nicht in Sicht und ist es auch heute nicht. Durch diesen erzwungenen Verzicht hat die Stadt ihre Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung dieses städtebaulich einmaligen Areals zu einem grossen Teil eingebüsst. Der Kanton ist nicht nur Eigentümer, er wird auch die finanzielle Hauptlast der Sanierungen zu tragen haben. Der Stadtrat hat sich darum in den vergangenen Jahren mit dem Kanton auf eine Art Rollenteilung geeinigt, nach der die Sanierung und Nutzung des Kasernengebäudes vom Kanton übernommen wird, während die Entwicklung eines zündenden Nutzungskonzeptes des Zeughausareals eher unter Federführung der Stadt erfolgen würde.

Zu Frage A 1: Es stimmt, dass der Stadtrat im Mai und im November 1997 über das weitere Vorgehen bezüglich der Kasernenplanung von der Regierung informiert wurde. An den entsprechenden Informationen waren folgende Vertreter/Innen der Stadt Zürich anwesend:

29. Mai 1997: Stadtpräsident Josef Estermann, Stadträtinnen Kathrin Martelli und Ursula Koch, Franz Eberhard (Direktor Amt für Städtebau).

November 1997: Stadtpräsident Josef Estermann, Stadträtinnen Kathrin Martelli und Robert Neukomm, Franz Eberhard (Direktor Amt für Städtebau).

Am 8. Januar nahm der Direktor des Amtes für Siedlungsplanung und Städtebau, Franz Eberhard, gegenüber der Direktion der öffentlichen Bauten Stellung. Diese lautete wie folgt:

"Das grossflächige Kasernenareal blickt mittlerweile auf etliche Nutzungsstudien und Wettbewerbe zurück. Der letzte Wettbewerb wurde in zwei Stufen 1995/96 durchgeführt. Ein umfangreiches und komplexes Raumprogramm musste darin in bestehende und neue Gebäude eingefügt werden. Die Hauptaufgabe bestand darin, die verlangten Nutzungen und Bauten unter Berücksichtigung hoher städtebaulicher, architektonischer, funktionaler, technischer und denkmalpflegerischer Anforderungen in die gegebene Situation einzugliedern. Die hohe Komplexität der Problemstellung, die daraus resultierenden hohen Anforderungen an die Teilnehmer wurden durch die Wettbewerbsresultate vollumfänglich bestätigt. Das Preisgericht musste feststellen, dass, trotz hohem architektonischem Niveau, kein befriedigendes Ergebnis resultierte. Das Projekt "Arsenal" der Architekten Jean- Pierre Dürig und Philippe Rami zeigte zwar den städtebaulich überzeugendsten und zur Weiterentwicklung tragfähigsten Ansatz, versties aber gegen die wichtige Programmanforderung einer durchgehenden Wegverbindung in der Achse des Kasernengebäudes und vermochte in der baulichen Durchbildung und im Zusammenfügen von Alt und Neu letztlich nicht zu überzeugen. Für die Weiterführung des Bauvorhabens empfahl das Preisgericht dem Veranstalter, die Aufgabe grundsätzlich zu überdenken. Dabei sollte die Chance wahrgenommen werden, im Hinblick auf die angestrebte Öffnung des Kasernenareals, das komplexe Raumprogramm auf seine wesentlichen Komponenten zu überprüfen, insbesondere auch auf Art und Umfang der nicht standortgebundenen Nutzungen. Diese Überprüfung ist inzwischen erfolgt und führte zum Verzicht auf die Unterbringung der KME in der Kaserne. Dadurch konnte die Komplexität und der Umfang des Raumprogramms massiv reduziert werden. Ein Umstand der sich positiv auf die Weiterentwicklung des Bauvorhabens auswirken wird. Basierend auf diesem neuen Raumprogramm haben die Architekten Dürig und Rami ihr Wettbewerbsprojekt im November 1997 überarbeitet.

Auch in der vorliegenden, überarbeiteten Fassung erscheint das Projekt als Konglomerat von neuen und alten Gebäuden, welche direkt aneinander gebaut ein neues Ganzes bilden. Die Neubauten werden im Grundsatz in den gleichen Materialien ausgeführt wie der Altbau (Sandstein und Putz) und ermöglichen so, dass die vielfältige Gesamtanlage als Einheit gelesen wird.

Die insgesamt gute Ausgangslage und Präsentation erlaubt eine frühzeitige und differenzierte Auseinandersetzung mit dem Projekt. Somit können in einem frühen Stadium auch Fragen, welche für die Weiterentwicklung wichtig erscheinen, gestellt werden:

Während der Südflügel der Kaserne vollumfänglich mit dem Neubau verschmilzt, ist das Volumenkonglomerat auf der Nordseite weitgehend aufgelöst und wird an dieser Stelle sehr offen. Ist diese Auflösung des Volumens städtebaulich und architektonisch richtig?

Der parkseitige Neubau wird fast vollumfänglich als Gefängnis genutzt und tritt gegenüber der öffentlichen Parkwiese als markanter, axialsymmetrischer Baukörper in Erscheinung. Wirkt das Gefängnis durch seine formale Prägnanz nicht etwas zu dominant und "inszeniert"? Erinnert die explizite Form und die axiale Position des torähnlichen Volumens nicht eher an ein der Repräsentation verpflichtetes Bauwerk?

Ist es richtig, dass, mit der Ausnahme des Erdgeschosses im Nordflügel, das ganze Gebäude als monofunktionales, der Gefängnisnutzung dienendes Volumen in Erscheinung tritt? Gibt es noch Spielraum für andere Nutzungen? Wäre es allenfalls denkbar, nebst dem Nordflügel einen grösseren Teil des Sockelbereichs öffentlichen Nutzungen zugänglich zu machen?

Für eine dem Projekt dienende, vertiefte und der Bedeutung des Vorhabens entsprechende Auseinandersetzung und Diskussion, schlägt das Amt für Siedlungsplanung und Städtebau folgendes Vorgehen vor:

Einberufung der seinerzeitigen Wettbewerbsjury.

Beurteilung des Projekts durch die Jury.

Weiterbearbeitung des Projekts unter Berücksichtigung der in der Jury dargelegten Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Falls die erneute Einberufung der Wettbewerbsjury nicht zustande käme, Präsentation des Projektes im Baukollegium.

Weiterbearbeitung des Projektes unter Berücksichtigung der im Baukollegium geäusserten Kritik und Empfehlungen."

Zu Frage A 2: Der Stadtrat äusserte sich zuletzt am 25. Februar 1998 mit einer Zuschrift an die Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich zur Neunutzung von Kaserne und Zeughäusern. Die Stellungnahme bezüglich Gefängnisneubau lautet zusammengefasst:

Das überarbeitete Wettbewerbsergebnis (Stand Ende 1997) wird positiv gewürdigt. Insbesondere, nachdem das Gebäudekonglomerat nunmehr ein neues Ganzes bildet, mit der Materialisierung als Einheit gelesen wird und eine gute Ausgangslage für die erwünschte, vertiefere Projektauseinandersetzung zwischen Kanton, dem ehemaligen Preisgericht und der Stadt bildet.

Auf die Frage, ob der Stadtrat es für städtebaulich vertretbar halte, die ganze Wiese mit einem Querriegel zu überstellen, ist zu betonen, dass gerade das mit dem 1. Preis ausgezeichnete und inzwischen weiterbearbeitete Wettbewerbsprojekt der Architekten Dürig und Rämi dadurch überzeugt, dass, bedingt durch die kompakte Volumetrie die bestehende Kasernenwiese nicht überbaut wird. Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass durch die grosszügige Öffnung des Erdgeschosses (öffentlicher Durchgang Kaserne, Kasernenhof, Kasernenwiese), der Baukörper nicht als geschlossener Riegel, sondern als relativ offenes, durchlässiges Gebäudevolumen in Erscheinung tritt.

Zu Frage A 3: Detaillierte Abklärungen über die Bewilligungsfähigkeit eines Projekts werden erst mit der Prüfung des Baugesuches vorgenommen.

Zu Frage A 4: Es ist nicht die Aufgabe des Stadtrats Abstimmungsprognosen für kantonale Vorlagen zu stellen, wobei eine gewisse Skepsis über den Erfolg der Vorlage dem Stadtrat durchaus angebracht scheint.

Zu Frage B 5: Am 10. März 1997 reichte der Kanton Zürich das Baugesuch für eine Verlängerung des bis zum 30. Juni 1999 befristet bewilligten Polizeigefängnisses bis zum 30. Juni 2004 ein. Das Gesuch wurde am 21. März 1997 öffentlich ausgeschrieben und lag bis am 10. April 1997 zur Einsicht auf. Diese Publikation löste heftige politische Reaktionen aus. Anlässlich eines Treffens von Regierungsrat und Stadtrat am 29. Mai 1997 erklärte letzterer, dass die Behandlung des Gesuchs sistiert worden sei, weil eine Bewilligung zum damaligen Zeitpunkt einer solchen auf Vorrat gleichkäme. Mit Zuschrift vom 29. Oktober

1997 bestätigte die Vorsitzende der Bausektion dies dem Baudirektor auch schriftlich. Mit Schreiben vom 16. Juli 1998 ersuchte der Baudirektor die Bausektion um Aufhebung der Sistierung und Behandlung des Baugesuchs. In der Folge erteilte die Bausektion am 15. September 1998 die nachgesuchte baurechtliche Bewilligung, allerdings befristet bis zum 30. Juni 2002, und nicht wie beantragt bis zum 30. Juni 2004.

§ 319 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sieht vor, dass Baubehörden ihren Entscheid innert zwei Monaten seit der Vorprüfung treffen, für die erstmalige Beurteilung von Neubau- und grösseren Umbauvorhaben steht eine Zeitspanne von vier Monaten seit der Vorprüfung zur Verfügung. Die Vorprüfungsfrist beträgt drei Wochen (§ 313 PBG).

Auch wenn es sich bei den genannten Fristen nur um Ordnungsfristen handelt (d.h. die Missachtung derselben hat zwar keine direkten rechtlichen Konsequenzen, kann aber zu aufsichtsrechtlichen Rügen führen), hat eine Bauherrschaft grundsätzlich Anspruch auf Behandlung ihres Gesuchs innert Frist. Dies gilt selbstverständlich auch für den Kanton. Nachdem die Baudirektion mit Schreiben vom 16. Juli 1998 die Aufhebung der bereits mehr als ein Jahr dauernden Sistierung beantragt hatte, konnte die Bausektion an derselben nicht mehr festhalten. Von einer unnötigen Beschränkung des Verhandlungsspielraumes kann daher nicht gesprochen werden.

Zu Frage B 6: Im Zusammenhang mit dem obenerwähnten Sachverhalt haben Kontakte zwischen dem Stadtrat und dem Regierungsrat stattgefunden, die vor allem informativen Charakter hatten. Es wurden keine Absprachen getroffen.

Zu Frage C 7:

Das Postulat Brandner/Scherr lädt den Stadtrat ein, mit dem Regierungsrat Verhandlungen über einen geeigneten definitiven Standort eines Polizeigefängnisses ausserhalb des Kasernenareals aufzunehmen, falls der Kanton eines solchen bedarf.

Auf Verwaltungsebene haben verschiedene Gespräche stattgefunden, in denen der die Bedeutung des Standorts bei der Kaserne hervorgehoben wurden. Der Kanton hat dabei deutlich die Meinung vertreten, dass sich das Polizeigefängnis am heutigen Standort in unmittelbarer Nähe der Untersuchungsgerichte, der Bezirksanwaltschaften und der Kriminalpolizei befinde. Diese Nähe erleichtert die Zuführung zu Einvernahmen und Befragungen und kann mit den vorhandenen logistischen Mitteln gewährleistet werden. Ein Standort ausserhalb dieser zentralen Lage würde für die Kantonspolizei erheblichen Mehraufwand bedeuten.

Aufgrund dieser Tatsachen und dessen, dass bisher kein sinnvoll realisierbares Nutzungskonzept vorliegt, zeigt der Kanton gegenüber der Stadt wenig Interesse an einem Alternativstandort und er ist nicht bereit, eine Standortevaluierung in Erwägung zu ziehen.

Angesichts dieser Lage hat der Stadtrat bisher keine zusätzlichen Anstrengungen unternommen, für das kantonale Polizeigefängnis Alternativstandorte zu evaluieren.

Zu Frage C 8: Die Frage nach dem optimalen Standort der Kantonspolizeikaserne muss primär vom Kanton beantwortet werden. Die Stadt selber würde es auch nicht schätzen, wenn ihr der Kanton Vorgaben darüber machen würde, wo die Stadtpolizei ihre Stützpunkte einzurichten habe.

Es ist selbstverständlich, dass eine Verlegung der Kantonspolizei an einen peripheren Standort eher auch andere Standorte für das Polizeigefängnis ermöglichen würde. In Beantwortung des Postulats Attenhofer hat der Regierungsrat

jedoch eine Verlegung kategorisch abgelehnt, mit der Begründung, auch die Kantonspolizei sei auf einen zentralen Standort angewiesen und die räumliche Nähe zum Bezirksgericht sei für optimale betriebliche Abläufe wichtig. Zudem sei in den letzten Jahren in erheblichem Ausmass in die Polizeikaserne investiert worden, Investitionen, die ohne Not nicht einfach abgeschrieben werden dürften. Somit ist diese Frage entschieden.

Es ist dem Stadtrat klar, dass das Polizeigefängnis irgendwo im Dreieck Kantonspolizei, Kriminalpolizei und Bezirksgericht richtig plaziert ist. Die Zahl der verfügbaren Standorte ist somit äusserst beschränkt.

Zu Frage D 9: Der Stadtrat ist sich der städtebaulichen Bedeutung des Kasernenareals durchaus bewusst und setzt sich dementsprechend für eine qualitativ hochwertige und für die städtischen Bedürfnisse berücksichtigende Lösung ein. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Grundstücke und die sich darauf befindlichen Liegenschaften dem Kanton gehören. Die Stadt setzt sich auch weiterhin dafür ein, dass im Rahmen kooperativer Zusammenarbeit eine der städtebaulichen Bedeutung entsprechend, gute Lösung realisiert werden kann.

Zu Frage D 10: Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat bereits des öfteren klar gemacht, dass er die Nutzung des Kasernenteils für eigene Zwecke anstrebt. Dabei sollen im Parterre auch öffentlich zugängliche Nutzungen entwickelt werden. Eine Mitsprache der Stadt für diesen Teil sieht der Kanton nicht vor. Anders gestalten sich die Verhältnisse im Zeughausareal. Dort wurde kürzlich der Wettbewerb abgeschlossen und die Ergebnisse sowohl dem Stadtrat wie der Öffentlichkeit vorgestellt. Damit ist der Weg jetzt frei für ein aktiveres Vorgehen des Stadtrates. Ob zur Unterstützung dieses Vorgehens eine "Impulsgruppe", ähnlich dem kooperativen Planungsverfahren, eingesetzt werden soll, hat der Stadtrat noch nicht entschieden.

Zur Frage D 11: Der Stadtrat bearbeitet zurzeit verschiedene Projekte die mit erster Priorität behandelt werden wollen. Er anerkennt jedoch die hohe Priorität die dem Zeughausareal zukommt und wird auch entsprechende Initiative ergreifen.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber