

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

3. Mai 2017

Motion von Urs Helfenstein und Karin Rykart Sutter sowie 8 Mitunterzeichnenden betreffend Projektierungskredit zum Carparkplatzareal unter Berücksichtigung einer quartierverträglichen Umsetzung und der wohn-, energie-, und verkehrspolitischen Aufträge der Gemeindeordnung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Oktober 2016 reichten Gemeinderat Urs Helfenstein (SP) und Gemeinderätin Karin Rykart Sutter (Grüne) sowie 8 Mitunterzeichnende folgende Motion, GR Nr. 2016/340 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage für einen Projektierungskredit zum Carparkplatzareal zu unterbreiten. Die Planung für das Carparkplatzareal soll in einem offenen und partizipativen Prozess erfolgen mit dem Ziel, an diesem städtebaulich wichtigen Ort eine quartierverträgliche Entwicklung umzusetzen. Dabei sind die wohn-, energie- und verkehrspolitischen Aufträge der Gemeindeordnung zu berücksichtigen. Es ist auch zu prüfen, ob der Carparkplatz nach Möglichkeit an diesem Standort erhalten werden kann.

Begründung:

Die grossen Herausforderungen der heutigen Stadtentwicklung sind Innenentwicklung und Verdichtung. Damit verbunden ist ein sorgfältiger Planungsprozess, welcher auf Qualitäten und Identitäten von Quartieren und stadträumlichen Eigenschaften Rücksicht nimmt. Die Stadt Zürich soll bei der Planung stadteigener Grundstücke eine Vorbildfunktion wahrnehmen und diesen Prozess aktiv gestalten.

Das Carparkplatzareal ist ein städtebaulich wichtiger Standort mit einem grossen Entwicklungspotenzial. Es soll ein Stück Stadt mit einem städtebaulichen Gewinn entstehen, welches dem Charakter des Quartiers und dem zentral gelegenen Standort entspricht. Die politischen Vorgaben der Stimmbevölkerung an den Stadtrat sind umzusetzen: Preisgünstiger Wohnungsbau, günstiger Gewerberaum, Erdgeschossnutzungen, welche zur Belebung des öffentlichen Raums beitragen und ein Modalsplit im Sinne der Städteinitiative sind als Schwerpunkte zu berücksichtigen. Ein Kongresszentrum hat darin keinen Platz. Die Bevölkerung soll über einen geeigneten und offenen Mitwirkungsprozess die zukünftige Entwicklung mitgestalten können.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Vorgeschichte

Das Carparkplatzareal befindet auf dem rund 7000 m² grossen Areal (Katasternummer IQ7074) zwischen Limmat-, Ausstellungsstrasse und Sihlquai. Im 19. Jahrhundert befanden sich darauf ein Wohnhaus und eine Industriehalle, die für die Landesausstellung von 1883 einer Maschinenhalle und – nach ungesicherten Quellen – einem Biergarten weichen musste. Die Bauten bildeten ein Ensemble mit den provisorischen Ausstellungsbauten im Platzspitzpark. Nach der Landesausstellung wurden diese Bauten wieder abgebrochen und eine Lagerhalle bzw. ein Magazin für die städtische Materialverwaltung erstellt. Das gegenüberliegende Landesmuseum wurde 1898 eröffnet.

Bis 1979 befand sich der grösste Carparkplatz Zürichs beim Opernhaus. Im Rahmen der Instandsetzung des Opernhauses wurde er in Absprache mit dem Carhalterverband gemäss Stadtratsbeschluss vom 21. September 1979 an den heutigen Standort verlegt, wo er mit

37 Carparkplätzen gut die Hälfte des heutigen Platzes beanspruchte. Zudem wurden erste Infrastrukturen für die Reisenden erstellt. Zehn Jahre später wurde der Carparkplatz Sihlquai erweitert, nachdem 1982 das Wohngebäude, das vorübergehend als autonomes Jugendzentrum genutzt worden war, abgebrochen wurde.

2008 lehnte die Stadtzürcher Stimmbevölkerung den Landkauf für das Projekt *Kongresszentrum am See* von Moneo ab. Darauf erteilte der Stadtrat dem Amt für Städtebau den Auftrag unter Beizug des Kantons alternative Standorte für ein neues Kongresszentrum aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang wurde neben dem Kasernen- und dem Gerold-Areal sowie einem Standort am See beim Hafen Enge auch das Areal des Carparkplatzes vertieft überprüft. Aufgrund der zu erwartenden grossen Volumina eines Kongresszentrums mit Hotel, der ungeklärten planerischen Auflagen (Richtplaneintrag für Stadttunnel) und des schwierigen städtebaulichen Anschlusses der Grossbauten ans angrenzende Quartier entschied der Stadtrat, sich primär auf das grosszügigere Gerold-Areal im aufstrebenden Zürich-West zu konzentrieren. Denn schon beim gescheiterten Moneo-Projekt hatte sich gezeigt, dass das geplante Raumprogramm für das Kongresszentrum mit Hotel am See auf dem rund 12 000 m² grossen Areal schwierig unterzubringen war.

Parallel zur Suche nach einem alternativen Standort für das neue Kongresszentrum startete die Planung für die dringend notwendige Instandsetzung von Kongresshaus und Tonhalle. Eine vertiefte Überprüfung der Gebäudesubstanz ergab, dass die ursprünglich geplanten Instandsetzungsmassnahmen unterschiedlichen Nutzungshorizonten von zehn (Kongresshaus) bzw. dreissig Jahren (Tonhalle) weder zweckmässig noch wirtschaftlich wären. Im Herbst 2012 hat der Stadtrat entschieden, die Projektierung der Instandsetzungsarbeiten des Kongresshauses zu sistieren und gleichzeitig im Rahmen der «Strategie Kongressstadt Zürich» die Kapazitätsbedürfnisse zu prüfen.

Es wurde eine Studie zur Abschätzung der Entwicklung der Nachfragesituation im Kongresswesen in Auftrag gegeben, die Resultate sind im veröffentlichten Bericht «Strategie Kongressstadt Zürich» nachzulesen. Die Studie stellte für Kongresse in Europa eine Abflachung der Nachfrage bei einer gleichzeitigen Vergrösserung des Angebots an Kongressräumen in Kongresszentren, Hotels und Universitäten fest. Entsprechend herrscht heute ein verschärfter Wettbewerb zwischen den Kongressraumanbietenden, die sich strategisch gut positionieren und Kongresse aktiv akquirieren müssen.

Ausgehend von der festgestellten Nachfragesituation und auch unter Berücksichtigung finanzieller Überlegungen, entschloss sich der Stadtrat im Sommer 2013 die Suche nach einem Standort für ein neues Kongresszentrum einzustellen und ganz auf das bestehende Kongresshaus mit der Tonhalle zu setzen. Der Gemeinderat folgte diesem Vorschlag und bewilligte dafür im gleichen Jahr die Erhöhung des Projektierungskredits. Gleichzeitig schrieb er die Motion GR Nr. 2007/298 ab, die eine Prüfung von alternativen Standorten forderte ohne Gegenstimme ab.

In logischer Konsequenz seines Entscheids, auf das bestehende Kongresshaus zu setzen, schrieb der Stadtrat in seiner Medienmitteilung vom 26. Juni 2013:

«Der Stadtrat hat ebenfalls entschieden, auf die Planung und Realisierung eines neuen Kongresszentrums zu verzichten. Unter anderem scheint es wenig sinnvoll, das Kongresshaus für den internationalen Wettbewerb mit grossem finanziellem Engagement fit zu machen und gleichzeitig in dessen «Konkurrenz» zu investieren. Ursprünglich war die Stadt davon ausgegangen, dass das neue Kongresszentrum das bestehende Kongresshaus ablösen würde. Die Stadt ging nie von zwei Standorten aus, und aufgrund der neuesten Untersuchungen wäre eine solche doppelte Investition mit einem hohen Risiko behaftet, das der Stadtrat mit öffentlichen Mitteln nicht übernehmen will.»

Am 5. Juni 2016 hat das Städtzürcher Stimmvolk der geplanten Instandsetzung und dem Umbau von Kongresshaus und Tonhalle mit deutlicher Mehrheit zugestimmt. Künftig werden in Kongresshaus und Tonhalle grosse Kongresse mit bis zu 2500 Teilnehmenden durchgeführt werden können. Seit der Erstellung der «Strategie Kongressstadt Zürich» sind im Grossraum Zürich von Privaten zudem weitere Veranstaltungsstandorte wie die Samsung Hall in Dübendorf (rund 3000 Plätze für Kongresse) oder die Halle 622 in Oerlikon (rund 1600 Plätze für Konferenzen) eröffnet worden.

Private Initiative

2014 hat Zürich Tourismus eine eigene Studie «Kongressstadt Zürich» erstellen lassen. Sie stützt sich – genau wie die städtische Studie – bezüglich Marktentwicklung auf die Daten der ICCA-Statistiken (International Congress and Convention Association), kommt aber als private Marketing und Lobbying Organisation zu anderen Schlussfolgerungen: Der Kongressmarkt in Zürich habe insbesondere im Segment der Grosskongresse gute Wachstumschancen, sofern ein neues Kongresszentrum mit Räumen für bis zu 3000 Teilnehmende gebaut werde. Genauere Abklärungen haben 2016 ergeben, dass die Erstellung eines solchen Angebots nur mit einer massiven Quersubventionierung möglich ist, d. h. zusätzliche Hotels, Dienstleistungs-, Freizeit- und Einkaufsangebote müssten eine neue Kongresszentrumsfacility mitfinanzieren.

Trotz seiner Vorbehalte stellte sich der Stadtrat privaten Initiativen nicht in den Weg, ein zusätzliches Kongresszentrum auf dem städtischen Areal des Carparkplatzes auf eigene Kosten zu prüfen. Eine Interessengemeinschaft «IG Kongressstadt Zürich» und die Mobimo prüften die Realisierungsmöglichkeiten für ein Kongresszentrum auf dem Carparkplatz und legten diese dem Stadtrat vor. In seinem Antwortschreiben an die Mobimo hat der Stadtrat Ende Dezember 2016 deutlich gemacht, dass er das Aufarbeiten der Faktenlage geschätzt habe, allerdings seien verschiedene Punkte zu beachten: Der Baurechtszins für das Areal müsse marktgerecht sein. Die bestehenden Parkplätze müssten als Teil des historischen Parkplatzkompromisses vollumfänglich in das neue Kongresszentrum integriert werden und eine Vergabe des Areals für ein privates Projekt würde aufgrund einer Ausschreibung zu erfolgen haben.

Parlamentarische Motion

Die Motion GR Nr. 2016/340 verlangt vom Stadtrat, dem Gemeinderat eine Vorlage für einen Projektierungskredit zu unterbreiten. Die Nutzungsvarianten für eine «quartierverträgliche Entwicklung» werden ebenso offen gehalten wie die Möglichkeit, den Carparkplatz an diesem Standort zu erhalten. Zwei Rahmenbedingungen werden jedoch explizit genannt: Erstens soll die Planung in einem partizipativen Prozess erfolgen und zweitens wird ein Kongresszentrum an diesem Ort ausgeschlossen.

So liegen dem Stadtrat nun divergierende Vorschläge von privater Seite und aus dem Parlament vor.

Instandsetzung des Areals

Der Stadtrat seinerseits wird dem Gemeinderat in Kürze einen Objektkredit für die Instandsetzung des Carparkplatzes unterbreiten. Der Carparkplatz befindet sich gegenwärtig in einem höchst unbefriedigenden Zustand, er soll deshalb für zehn Jahre aufgewertet werden. Angestrebt wird eine unterhaltsfreundliche und wirtschaftliche Infrastruktur, die innerhalb kurzer Zeit realisiert werden kann und den Anforderungen an ein Provisorium gerecht wird. Geplant sind ein geschützter Warteraum für die Reisenden, ein Verpflegungsangebot in Form eines Kiosks, WC-Anlagen (Züri-WC) sowie Ticket-Verkaufsstationen. Ebenso sollen die Kanalisationsleitungen saniert werden und die Entsorgungsstation für die Reiseautos sowie die Signaletik ver-

bessert werden. Diese provisorischen Massnahmen stehen künftigen Projekten nicht entgegen. Die Bauarbeiten sollen im letzten Quartal 2017 beginnen und – bei laufendem Busbetrieb – nach rund einem Jahr abgeschlossen werden.

Der heutige Carparkplatz ist der weitaus wichtigste Ein- und Ausstieg Zürichs für Busreisende aus ganz Europa. Mit rund 40 Plätzen deckt er über die Hälfte der Gesamtkapazitäten der Stadt Zürich ab.

Dem von privater Seite angedachte Kongresszentrum müsste das heutige Parkhaus Hauptbahnhof (Katasternummer IQ1983) am Sihlquai 41 weichen. 2009 hat die Stadt für die Verstärkung der Tragwerke und Brüstungen des Gebäudes 7,1 Millionen Franken investiert. Das Parkhaus generiert heute Erträge. Die Motion fordert lediglich eine Beplanung des Carparkplatzes; das Parkhaus auf der anderen Seite der Ausstellungsstrasse ist nicht Gegenstand der Motion.

Der Stadtrat teilt die Meinung der Motionärinnen und Motionäre, dass es sich bei besagtem Areal um einen wichtigen Standort mit Entwicklungspotenzial handelt. Er ist gleichzeitig Treffpunkt von internationalen Reisesströmen wie auch wichtiger Kopf des Quartiers und wertvolles Gegenüber des Platzspitzparks. Der heutige Zustand vermag deshalb nicht zu befriedigen, und die Instandsetzung wird die augenfälligsten Mängel beseitigen.

Aufgrund dieser dringend notwendigen Investitionen ist jedoch der Auftrag, parallel mit der Instandsetzung eine Vorlage für eine umfassende Entwicklung vorzulegen, nicht zielführend. Zudem ist sinnvollerweise zuerst zu klären, ob es für den Carparkplatz an adäquater Lage alternative Standorte gäbe. Die Klärung dieser Frage braucht einige Zeit.

Weiter ist es auch nicht zwingend, dass die letzten grossen innerstädtischen Areale von der heutigen Generation überbaut werden müssen. Der Bund hat schon bei der letzten Raumplanungsrevision über die Streichung des Stadttunneleintrags nachgedacht. Möglicherweise wird sich durch eine spätere Langfristplanung der nationalen Strasseninfrastruktur herausstellen, dass es die bestehende Planungsreserve gar nicht mehr braucht, wodurch das Areal des heutigen Carparkplatzes deutlich an Substanz und Qualität gewinnen würde.

Im Sinne einer vorausschauenden Städteplanung ist der Stadtrat jedoch bereit, verschiedene Nutzungsoptionen zu prüfen, wobei er die in der Motion angeführte Ablehnung eines Kongresszentrums an diesem Ort berücksichtigen wird.

Der Stadtrat begrüsst die parlamentarische Diskussion zur Zukunft des Carparkplatzes. Es erlaubt dem Gemeinderat, sich frühzeitig über die Zukunftsoptionen des heutigen Carparkplatzes zu äussern. Die Diskussion im Stadtparlament wird die politischen Interessenlagen und Mehrheitsverhältnisse zu den verschiedenen Nutzungsideen und den richtigen Zeitpunkt für eine Realisierung aufzeigen.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti