

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. März 2020

Amt für Städtebau, Papierwerd-Areal, Durchführung eines Strategieprozesses, Kenntnisnahme, Abschreibung einer Motion

Zweck der Vorlage

Mit der Motion, GR Nr. 2013/49, von Guido Trevisan und Gian von Planta (beide GLP) wurde der Stadtrat aufgefordert, eine kreditschaffende Weisung vorzulegen, welche die Neugestaltung des Bereichs Papierwerd-Areal (Globusprovisorium) zu einem offenen Platz zum Ziel hat. Weiter solle das dazugehörige Nutzungskonzept einen Platz mit möglichst flexiblen, temporären Nutzungsmöglichkeiten und einen aufzuwertenden Zugang zur Limmat beinhalten. Der Gemeinderat hat die Motion mit einer Textänderung überwiesen. Der Stadtrat wurde aufgefordert eine kreditschaffende Weisung vorzulegen, welche die Neugestaltung des Bereichs Papierwerd-Areal (Globusprovisorium) nach 2020 zum Ziel hat. Mit der Weisung GR Nr. 2018/47, Papierwerd-Areal, Neugestaltung sowie Erarbeitung eines Nutzungskonzepts, beantragte der Stadtrat einen Projektierungskredit, welcher im Kern die Umsetzung eines Platzes auf dem Papierwerd-Areal beinhaltete.

Diese Weisung wurde am 27. Februar 2019 durch den Gemeinderat zurückgewiesen. Der Rückweisungsantrag lautet: Innert zwölf Monaten eine neue Weisung für die Erarbeitung eines umfassenden Berichts mit einer Auslegeordnung über die möglichen und gewünschten Nutzungsvarianten an diesem Ort vorzulegen. Für diese Auslegeordnung sind das betroffene Quartier, die Nutzenden der heutigen Örtlichkeit, Fachkreise sowie weitere Interessierte zu involvieren. Weiter soll als Übergangslösung auch aufgezeigt werden, wie sich kurzfristig die Nutzung für die Öffentlichkeit (z. B. Zugänglichkeit zum Dach und zur Limmat) verbessern lässt.

Mit der vorliegenden Weisung wird zwecks Erfüllung des Rückweisungsantrags über die Durchführung eines umfassenden Strategieprozesses zum Papierwerd-Areal informiert. Ziel des Strategieprozesses ist, dass die im Rückweisungsantrag geforderte Auslegeordnung vorliegt und durch die gesamtheitliche Interessensabwägung ein breit abgestützter Entscheid über die Zukunft des Areals getroffen werden kann. Wichtige Grundlage für diese Interessensabwägung werden die Resultate der Testplanung HB Central sein, die im Auftrag des Gemeinderats und basierend auf der Motion GR Nr. 2017/136 durchgeführt wird. Die Motion GR Nr. 2013/49 soll als erledigt abgeschrieben werden.

Ausgangslage

Das Globusprovisorium wurde 1961 auf dem Papierwerd-Areal für die Zeit des Neubaus des Warenhauses an der Bahnhofstrasse erstellt. Das Haus vom Architekten Karl Egender steht an äusserst zentraler Lage unmittelbar neben dem Hauptbahnhof und fungiert als städtebauliches Scharnier zwischen Limmatraum und dem Bahnhofgebiet. Neben der Wasserkirche und dem Rathaus ist das Globusprovisorium ein letzter Zeuge der einstigen Flussbebauungen in der Limmat. Seine pavillonartige Gebäudeästhetik steht im Kontrast zu den Repräsentationsbauten der Umgebung und die Gebäudestruktur erweisen sich bis heute als robust. Die Denkmalpflegekommission der Stadt Zürich beurteilte in ihrer Sitzung vom 29. August 2016 das Globusprovisorium als Schutzobjekt i. S. v. § 203, Abs. 1 lit. c Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1).

Seit bald 60 Jahren wird das Provisorium genutzt. Es ist mittlerweile ein charakteristisches Gebäude im Zentrum von Zürich und die Diskussion um seine Zukunft und um die Bedeutung

des Orts ist fast so alt wie das Provisorium selbst. Es ist eindrücklich, sich die zahlreichen Nutzungen, welche dieser einfache Zweckbau seit seiner Fertigstellung 1961 bereits beherbergt hat, vor Augen zu führen: Warenhaus mit Mensa, Taxibüro, Grossverteiler, Stadtpolizei, Architekturschule und Büronutzungen der Verwaltung, um nur einige zu nennen. Mit dieser fortwährenden Überschreibbarkeit steht das Globusprovisorium exemplarisch für eine langlebige, flexibel nutzbare Liegenschaft an zentraler Lage. Es kann die sich wandelnden Bedürfnisse einer Stadtgesellschaft problemlos aufnehmen und sich mit einfachen baulichen Mitteln anpassen. Auch gab es im Laufe der Zeit zahlreiche architektonische Visionen zum Ort und zum Gebäude und vielfältige Vorstellungen darüber, welche Funktionen das Gebäude zu erfüllen hat. Das Haus hat zudem zahlreiche politische Vorstösse überstanden und auch der jüngste Vorschlag, das Haus zugunsten eines Platzes abzureissen, wurde vom Gemeinderat zurückgewiesen. Die gesellschaftliche Bedeutung des Haus im kollektiven Gedächtnis von Zürich geht aber in erster Linie auf die gewaltsame Auseinandersetzung zwischen jugendlichen Demonstrantinnen und Demonstranten und der Polizei in der Nacht vom 29. auf den 30. Juni im Jahr 1968 zurück. Der «Globuskrawall» gilt gemeinhin als Schlüsselmoment der 68er-Bewegung in der Schweiz.

Über kaum ein anderes Haus in der Stadt Zürich wurde mehr diskutiert, gestritten und geschrieben. Eine klare Haltung zum Ort und zu seiner Bedeutung als Alternative zum Provisorium konnte sich jedoch nie etablieren.

Strategieprozess

Für das Papierwerd-Areal ist angesichts der komplexen Ausgangslage, den vorhandenen Ansprüchen und teilweise unklaren Rahmenbedingungen eine grundlegende Auseinandersetzung mit dem Areal nötig und zielführend. Die Zukunft des Areals soll in einem integralen Strategieprozess geklärt werden. Unter dem Strategieprozess ist ein gesamthafes Vorgehen zu verstehen, welches erlaubt, alle relevanten Themenblöcke zu bearbeiten, diese aufgrund der Rahmenbedingungen einzuordnen und zu beurteilen und gleichzeitig eine angemessene Mitwirkung der interessierten Öffentlichkeit zu gewährleisten. Kern des Strategieprozesses ist ein dialogisches Verfahren mit Workshops und Arbeitsphasen durch Planungsteams. Die historische Bedeutung, das öffentliche Interesse und nicht zuletzt der politische Auftrag aus dem Gemeinderat verlangen bereits bei der Konzeptionierung des Prozesses spezielle Aufmerksamkeit.

Themenblöcke

Für den Strategieprozess sind insbesondere drei Themenblöcke relevant. Die im Rückweisungsantrag genannten Nutzungsvarianten erfordern eine Klärung in den Bereichen Städtebau / Volumetrie sowie der effektiven Nutzung. Beim Thema Städtebau / Volumetrie geht es im Wesentlichen um die Klärung der Fragen, welche Bedeutung der Ort aus städtebaulicher Sicht hat und ob ein Erhalt oder Umbau des Gebäudes, ein Neubau (inklusive dessen bauliche Dichte), ein Platz oder eine Kombination von Gebäude und Platz für das Areal die richtige Zukunftsperspektive ist. Dabei ist das Areal und sein räumliches Potenzial auch immer im Kontext des umliegenden Stadtraums zu betrachten. Hierzu erfolgen erste Aussagen im Planungsprozess HB / Central aus einer übergeordneten Sicht, die bei der Arealbetrachtung reflektiert und konkretisiert werden. Neben der Diskussion über die bauliche Ausrichtung ist die Frage nach der Nutzung zu klären. Im Kern geht es dabei um die Frage, welchen Grad an Öffentlichkeit an diesem Ort angemessen ist. Wie einleitend erläutert, beherbergte das Areal in der Vergangenheit unterschiedlichste Nutzungen. Heute wird das Gebäude hauptsächlich vom Coop sowie der Stadtverwaltung genutzt. Die Frage, welche Nutzungen zukünftig an diesem Ort notwendig oder wünschenswert sind, soll beantwortet werden. Der dritte Themenblock umfasst die kurzfristigen Aufwertungsmassnahmen um die Nutzung für die Öffentlichkeit zu verbessern. Der Rückweisungsantrag nennt hier beispielsweise die Zugänglichkeit zum

Dach und zur Limmat. Es ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen das Areal attraktiver gestaltet und damit für die Stadtbevölkerung auch während einer Übergangsphase zugänglicher oder aneignungsfähiger gemacht werden kann.

Rahmenbedingungen

Eine gesamtheitliche Auslegeordnung zum Papierwerd-Areals kann nur vorgenommen werden, wenn die zur Diskussion stehenden Spielräume und Fragestellungen bekannt sind. Wichtige Grundvoraussetzung für den Strategieprozess ist daher die lückenlose Aufarbeitung der Rahmenbedingungen. Die Rahmenbedingungen zeigen inhaltliche und zeitliche Abhängigkeiten aber auch Spielräume auf und setzen Leitplanken für den Prozess. Das vorgeschlagene Vorgehen mittels Strategieprozess leitet sich nicht zuletzt aus den Erkenntnissen bezüglich den Rahmenbedingungen und Fragestellungen aufgrund der Vorabklärungen zur Beantwortung des Rückweisungsantrags ab. Die bisherigen Prozesse zum Papierwerd-Areal dürften nicht zuletzt auch daran gescheitert sein, da wichtige Rahmenbedingungen zu wenig beachtet wurden oder nicht geklärt waren. Die wichtigsten sollen hier kurz skizziert werden:

Die Klassifizierung des Globusprovisoriums als potenzielles Schutzobjekt zeigt die einleitend erläuterte historische Bedeutung und das baukulturelle Erbe des Papierwerd-Areals auf. Die Diskussion über die Zukunft des Areals in den Themenblöcken Städtebau / Volumetrie und Nutzung erfolgt somit ausgehend von der Geschichte des Areals. Zur Beurteilung der Ausgangslage wird es notwendig sein, eine Bauzustandsanalyse durchzuführen. Aufgrund dieser kann aufgezeigt werden, wie dringlich und in welchem baulichen und finanziellen Umfang der Investitionsbedarf in den Bestand ist. Für die Diskussionen rund um die Frage nach dem allfälligen Erhalt des Globusprovisoriums oder der Neuorientierung sind dies wichtige Rahmenbedingungen. Neben der Frage über die bauliche Entwicklung auf dem Areal ist insbesondere auch die zeitliche Komponente von zentraler Bedeutung. Je dringender und umfangreicher ein allfälliger Investitionsbedarf in das bestehende Gebäude wäre, umso unmittelbarer ist auch der Entscheid über einen möglichen Neubau zu fällen. Die zeitliche Komponente wird zudem massgeblich von der Konzessionierung durch das AWEL bestimmt. Das Globusprovisorium hat limmatseitig einen auskragenden Gebäudeteil über dem Wasser, für welchen eine Konzession notwendig ist. Die Laufzeit der jeweils 10-jährigen Konzession ist Ende 2019 abgelaufen. Seitens Stadt wurde auf Anfang 2020 eine Verlängerung bis im Jahr 2030 beantragt. Die Antwort des Kantons ist zum Zeitpunkt der Weisungserstellung noch ausstehend. Je nach Beurteilung oder Auflagen im Zusammenhang mit der Konzession ergibt sich für den Strategieprozess eine unterschiedliche Ausgangslage in zeitlicher, aber auch baulicher Hinsicht. Einen Einfluss auf die zeitliche Auslegeordnung sowie die Nutzung haben auch die bestehenden Mietverhältnisse sowie der generelle Raumbedarf der Stadtverwaltung. Mit Coop besteht ein unbefristetes Mietverhältnis, welches ab 2024 mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr versehen ist. Für die Stadtverwaltung ist das Globusprovisorium ein wichtiger Standort. Zukünftige Nutzungen sind immer in Abhängigkeit mit dem Raumbedarf der Verwaltung einzuordnen und zu planen. Insbesondere die Tiefgaragenplätze für den Fahrzeugpark der Polizei sind an dieser zentralen Lage von grosser Bedeutung und alternative Standorte wohl nur schwer zu finden. Bezüglich den kurzfristigen Aufwertungsmassnahmen hat sich gezeigt, dass eine Zugänglichmachung des Dachs aufgrund statischer Überlegungen vertieft zu prüfen wäre, die Zugänglichkeit sowie die Platzverhältnisse auf dem Dach jedoch sehr einschränkend sind. Kurzfristig das grösste Potenzial dürfte eine Aufwertung und attraktivere Gestaltung des Aussenraums gegen den Mühlesteig hin sowie eine bessere Anbindung desselben haben.

Koordination mit Testplanung HB / Central

Spezielle Beachtung ist dem Koordinationsbedarf mit der Testplanung HB / Central als Antwort auf die Motion GR Nr. 2017/136 zu schenken. Ziel der Testplanung HB / Central ist die Erarbeitung eines Masterplans, als Ausgangspunkt und Planungsgrundlage für die stadträumliche

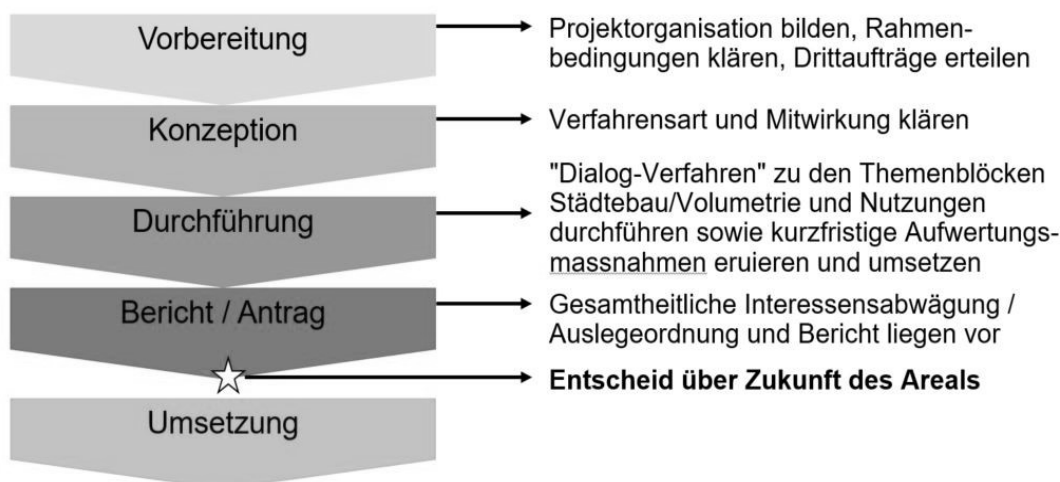
und verkehrliche Weiterentwicklung rund um den HB und das Central. Die beiden Prozesse, welche beide als Aufträge aus dem Gemeinderat hervorgehen, sind so aufeinander abgestimmt, dass sie sich ergänzen und sinnvollerweise parallel durchgeführt werden. Die Gleichzeitigkeit bietet die Chance, für beide Prozesse eine robuste und nachhaltige Lösung zu finden. Dies bedingt jedoch, dass organisatorisch, zeitlich, personell und inhaltlich eine enge Koordination zwischen diesen beiden Planungsprozessen erfolgt. Hinsichtlich der Beurteilung des Papierwerd-Areals im umliegenden stadträumlichen Kontext ist es von Vorteil, wenn in der Testplanung HB / Central grossräumigere Erkenntnisse erarbeitet werden, auf welchen im Strategieprozess die lokale Vertiefung erfolgen kann. Gleichzeitig vermag die Testplanung HB / Central die für das Papierwerd-Areal notwendige Vertiefung und Interessenabwägung nicht vorzunehmen. Konzeptionelle Beachtung ist auch der in beiden Prozessen vorgesehene Mitwirkung zu geben.

Mitwirkung

Aufgrund der Zentralität, der bewegten Geschichte, der zahlreichen Auseinandersetzungen mit dem Globus-Provisorium in den letzten Jahrzehnten kommt der vom Gemeinderat im Rückweisungsantrag ausdrücklich geforderten Mitwirkung eine zentrale Bedeutung zu. Damit der Einbezug gelingt, muss der Grad der Mitwirkung sorgfältig geklärt sein: Wer soll über was verhandeln, mitdenken oder gar entscheiden? Mitwirkung gelingt nur, wenn der Handlungsspielraum, die Spielregeln und die Rollen vorab verbindlich festgelegt werden. Ebenso ist zu klären, welche Formate der Mitwirkung angewendet werden sollen. Diese Fragen lassen sich erst aufgrund der in der Vorbereitungsphase geklärten Rahmenbedingungen und Schnittstellen konkretisieren. Der Konzeption der Mitwirkung kommt aufgrund der hohen Erwartungen und vielen Anspruchsgruppen eine besondere Bedeutung zu.

Prozessphasen und Termine

Der Strategieprozess gliedert sich in die Phasen Vorbereitung, Konzeption, Durchführung und Bericht/Antrag. Der genaue Zeitplan wird im Rahmen der Vorbereitungs- sowie der Konzeptionsphase in Abstimmung mit der Testplanung HB / Central erstellt. Diese beiden Phasen werden im Jahr 2020 durchgeführt. Die Eckwerte der einzelnen Phasen sind:



Kosten

Für die Vorbereitung, Konzeption und Durchführung des Strategieprozesses wird mit Kosten von rund Fr. 540 000.– (inklusive MWST) gerechnet. Die Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

Projektsupport	Fr.	90 000
Mitwirkung	Fr.	180 000
Fachplaner und Experten	Fr.	210 000
Veranstaltungen	Fr.	30 000
Nebenkosten	Fr.	10 000
Reserve	Fr.	20 000
<hr/>		
Total	Fr.	540 000

Dabei handelt es sich um eine Kostenschätzung aufgrund vergleichbarer Prozesse. Für das Jahr 2020 werden die Kosten für die Vorbereitungs- und Konzeptionsphase benötigt. Diese umfassen insbesondere die Kosten für die externe Begleitung bei der Konzeptionierung des Prozesses, die Erstellung notwendiger Gutachten und Abklärungen für die Rahmenbedingungen sowie allfällige Kommunikationsmassnahmen zum Strategieprozess. Je nach Projektverlauf wird mit Kosten von Fr. 50 000.– bis Fr. 75 000.– gerechnet. Diese sind im Budget 2020 enthalten. Im Rahmen der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase werden die detaillierten Kosten für das Dialog Verfahren ermittelt und entsprechend ins Budget 2021 oder in den Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 aufgenommen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Durchführung des beschriebenen Strategieprozesses zum Papierwerd-Areal zur Erarbeitung des mit dem Rückweisungsantrag vom 27. Februar 2019 geforderten Berichts mit einer Auslegeordnung und damit einer gesamtheitlichen Interessenabwägung als Grundlage für den Entscheid über die Zukunft des Areals wird zur Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2013/49, von Guido Trevisan (GLP) und Gian von Planta (GLP) vom 27. Februar 2013 betreffend das Papierwerd-Areal (Globusprovisorium), Neugestaltung zu einem offenen Platz sowie Erarbeitung eines Nutzungskonzepts, wird als erledigt abgeschlossen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti