

Auszug aus dem substanziellen Protokoll 157. Ratssitzung vom 14. Juni 2017

3013. 2017/56

Dringliche Interpellation der AL-Fraktion vom 15.03.2017:

Strategie für die Weiterentwicklung von drei SBB-Arealen entlang der Bahngleise in Aussersihl und Altstetten, Angaben zum Zeitpunkt und Inhalt der getroffenen Vereinbarungen, zu den städtischen Leistungen im Planungsprozess sowie zur vorgesehenen Mehrwertausgleichs-Regelung und den Kostenbeteiligungen der Grundeigentümer

Der Stadtrat beantwortet die Dringliche Interpellation (STRB 310 vom 3. Mai 2017).

***Walter Angst (AL)** nimmt Stellung: Wir erhalten heute erstmals einen Einblick in die Dunkelkammer der Verhandlungen, die eine Stadtratsdelegation mit der Generaldirektion der SBB seit ungefähr 15 Jahren führt. Die Ergebnisse nahmen wir schon Ende 2016 zur Kenntnis. Es wurde eine Gesamtlösung ausgehandelt für drei SBB-Areale entlang der Bahngleise in Aussersihl und Altstetten. Die SBB können diese nur vergolden, wenn der Gemeinderat einer Nutzungsplanungsänderung zustimmt. Beim Areal Hardfeld wurde man sich rasch einig, weil es sich dabei um etwas handelt, das erst später kommt. Beim zweiten Areal handelt es sich um die SBB-Werkstätten, ein Areal von 40 000 Quadratmetern. Die SBB hätten dort Wohnungsbau geplant. Dies hätte zu einem möglichen Mehrwert geführt. Der Stadtrat blieb dort im Sinne seiner Werkstattstrategie standhaft und sagte, das komme nicht in Frage. Die SBB taten sich schwer damit. Als wir im Gemeinderat den Richtplan verabschiedeten, wussten wir nichts davon, dass wir damit einen Vorentscheid für die Nutzungen fällen. Ich komme später noch zum Thema, was ich mir unter einer offenen Planung vorstellen würde. In diesem Fall war es aber zumindest nachvollziehbar, welche Position der Stadtrat einnahm. Das Pièce de Résistance war das 30 000 Quadratmeter umfassende Areal Neugasse. Der Stadtrat sagte den SBB zu, dass sie dieses Areal mit 200 % Ausnützung umnutzen könne. Heute könnte man auf dem Gebiet keine Wohnnutzungen zusätzlich erstellen. Die Bedingung lautete: Ein Drittel der Wohnungen, die die SBB dort bauen wollen – rund 140 Wohnungen – müssen im gemeinnützigen Wohnungsbau angeboten werden. Zudem muss eine Mehrwertabgabe geleistet werden. Diese würde im Bereich von rund 15 bis 20 Millionen Franken liegen. Wir betrachten diese Lösung als absolute Minimalvariante, da die Geschichte mit den SBB-Arealen oder den Umnutzungen eine Vorgeschichte hat. Vor acht Jahren wurde im Gemeinderat heftig über die Planungspolitik, die Umnutzungspolitik des Stadtrats debattiert. Schon damals verhandelte dieser mit den Grundeigentümern hinter verschlossenen Türen. Diese Debatten entzündeten sich erstmals im Januar 2010 am Verkauf eines Grundstücks an die SBB zur Ermöglichung des Westlinks. Der Gemeinderat war gegen den Verkauf und der Stadtrat zog die Weisung zurück, bevor sie in den Gemeinderat kam. In der Folge erhielt die Stadt in Gegenleistung zur Landabtretung beim Vulkanplatz, die den Westlink ermöglichte, das Grundstück Letzibach D. Dieses wurde 2002 von der Stadt gekauft. Dort sollten gemäss Projektungskredit rund 300 gemeinnützigen Wohnungen erstellt werden können. Der Widerstand des Gemeinderats*

gegen die Planungspolitik der damaligen Verantwortlichen zeigte Früchte. Als zweites Beispiel wäre das Gebiet Manegg / Sihlcity zu nennen. Der Gemeinderat forderte dort ebenfalls einen Mindestanteil an gemeinnützigem Wohnungsbau. Das, was uns nun vorgelegt wird, ist aus zwei Gründen nicht genügend. Der erste Grund liegt darin, dass die SBB in den letzten Jahren allein entlang der Bahngleise durch das Limmattal satte Gewinne ohne jegliche Mehrwerteingabe einstrichen. Dies in einer Wohnpolitik, die das diametrale Gegenteil dessen ist, was die Stadt anstrebt. Geplant sind 250 Wohnungen im Hoch- oder Höchstpreissegment. Hinzu kommt das Zollhaus, das die SBB als Teil der Überbauung an die Genossenschaft Kalkbreite verkauften. Dies ergibt zusammen 298 Wohnungen. So erreichen wir die 30 % an gemeinnützigem Wohnungsbau nicht. Würde man alle 400 Wohnungen in der Neugasse 100 % gemeinnützig realisieren, würde es immerhin ungefähr den Drittel ergeben, den wir an gemeinnützigen Wohnungen in Zürich anstreben. Die Gemeindeordnung ist allen bekannt. Der zweite Grund, warum wir nicht einverstanden sind, ist die Strategie des Stadtrats. Der Gemeinderat und die Öffentlichkeit schauen genau hin, was der Stadtrat mit der SBB-Generaldirektion aushandelt. Der Gemeinderat hat mehrmals Postulate überwiesen, die eine offene Planung und transparente Planung forderten. Dennoch wurde einmal mehr im Hinterzimmer verhandelt, es kommt ein Gesamtpaket, dem Generaldirektor der SBB wird versprochen, dass es im Gemeinderat durchgesetzt wird, obwohl die Chancen dafür nahezu inexistent sind. Ich hätte erwartet, dass der Stadtrat die Intelligenz zu einem politischen Diskurs mit dem Gemeinderat, allenfalls in der Kommission, aber eventuell auch in der Öffentlichkeit bewiesen hätte, und so der Eigentümerschaft eine Planungssicherheit hätte geben können, die bedeutend grösser gewesen wäre als jene, die er nun hat. Es gibt ein Referendum über die Umnutzungen. Man müsste im Minimum den Dialog aufnehmen mit jenen Personen, die der Meinung sind, dass es nicht reicht. Dann würde man weniger verlieren, als wenn man die nun vorliegende Lösung durchzuboxen versucht. Ich hoffe, dass die Diskussion heute einen Beitrag dazu leistet, den Stadtrat und die Stadtratsdelegation dazu aufzufordern, das Gespräch zu suchen und bessere Lösungen als die nun vorliegende zu erreichen.

Weitere Wortmeldungen:

Simon Diggelmann (SP): Was auf den Arealen passiert, ist entscheidend für die Entwicklung der Stadt. Die Antworten des Stadtrats haben gezeigt, dass man bei den drei Arealen sehe, dass der Gemeinderat der Stossrichtung über den Richtplan und über die BZO, die verabschiedet wurde, gerade dort, wo es um das Gewerbe geht, zugestimmt habe. Man kann davon ausgehen, dass die Entwicklungen, die dort stattfinden, im Rahmen der vom Gemeinderat verabschiedeten Bauordnung vollzogen werden. Deshalb möchte ich insbesondere auf das Areal der Neugasse eingehen. Ich bin in vielen Punkten der gleichen Meinung wie Walter Angst (AL). Ich möchte aber auch betonen, dass die Art und Weise, wie die SBB den Mitwirkungsprozess angehen, grundsätzlich sehr vorbildlich ist. Ich nahm selber an den Veranstaltungen teil. Das Interesse von Seiten der Bevölkerung ist sehr gross. Bis zu 200 Personen nehmen sich während Wochenenden Zeit, um gemeinsam über die Zukunft der Areale nachzudenken. Das ist ein zivilgesellschaftliches Engagement, das vom Prozess her klar zu würdigen ist. Zuhanden der SBB muss man aber auch festhalten, dass sie mit diesem Prozess nicht darüber hinwegtäu-

schen können, dass damit noch keinerlei Versprechungen eingelöst werden. Bei der Europaallee hat man gesehen, dass Absichtserklärungen für Projekte in dieser Gröszenordnung, die das Gesicht der Stadt prägen, nicht ausreichen. Der Gemeinderat wird beim Areal Neugasse politische Mitsprache haben. Es wird eine Umzonierung brauchen. Wie die Mehrheiten nach den Wahlen im Rat aussehen werden, wird sich zeigen. Es scheint mir wichtig, dass sich die SBB die Debatte, die wir nun führen, anhören. Die SBB werden nicht um den Gemeinderat herumkommen. Die ausgehandelten Rahmenbedingungen beinhalten politischen Zündstoff. Es wäre schade um den Mitwirkungsprozess, wenn hier etwas durch eine politische Debatte in Frage gestellt würde, die alles in ein falsches Licht rücken würde. Man konnte lesen, dass ein Drittel an preisgünstigem Wohnungsbau versprochen wird. Im Grunde ist es nur ein Viertel, wenn man den Gewerbeanteil davon ausnimmt. Doch auch preisgünstige Gewerbefläche ist für uns eine zentrale politische Forderung. In diesem Sinn ist der Drittel, der jetzt als Rahmenbedingung definiert ist, ganz klar zu wenig. Die SBB haben in den letzten Jahren auf ihren Arealen eine Wohnbaupolitik betrieben, die sich nicht mit der Wohnbaupolitik nach den Vorstellungen der SP deckt. Man muss darauf achten, dass tatsächlich auch bezahlbare Wohnungen entstehen, dass notwendige öffentliche Infrastrukturen auf dem Areal Platz finden, und dass für die nächste Generation ein Stück Stadt entsteht, das die Stadt bereichert.

Markus Knauss (Grüne): Meine Einschätzung dessen, was jetzt dort passiert, ist etwas weniger negativ als diejenige von Walter Angst (AL). Die SBB versuchen ihre Interessen als Grundeigentümerin so gut wie möglich durchzusetzen. Was die Industrie- und Gewerbezone betrifft, sind sie bezüglich der SBB-Werkstätten Hardfeld beim Stadtrat bereits gescheitert. Das ist aus meiner Sicht gut. Die SBB haben über verschiedene Ebenen versucht, ihre Interessen durchzusetzen. Viele Parteien sagten aber vermutlich, dass dies nicht in Frage komme. Zur Neugasse: Ich halte die Eigendynamik im partizipativen Verfahren für sehr positiv. Die SBB waren vermutlich überrascht, wie klar und eindeutig die Resultate sind. Die Interessen der Leute sind ziemlich konsistent. Man will Quartierorientierung, man will zu 100 % preisgünstige Wohnungen, eine gute Freiraumgestaltung und wenig Verkehr. Natürlich kann durch einen partizipativen Prozess noch nichts garantiert werden. Ich vertraue aber zu einem gewissen Grad auch darauf, dass nicht nur die SBB gut zuhören, sondern auch das Parlament gut zuhört. Das Parlament ging in dieser Frage einen weiten Weg: Europaallee, Letzibach, Manegg, Zollhaus und nun das Areal Neugasse. Wenn wir auf diesem Weg weiter fortschreiten, kann der Gemeinderat das, was im partizipativen Prozess erarbeitet wurde, nicht ignorieren. Ich gehe davon aus, dass die SBB die Neugasse nur dann realisieren kann, wenn sie das im Prozess Erarbeitete auch tatsächlich umsetzt. Es kommt somit auf den Gemeinderat an. Es ist eine der wenigen Möglichkeiten, bei denen wir wirklich die Weichen stellen können. Ich hoffe, dass der Gemeinderat die Entscheide richtig fällen wird. Vielleicht haben die SBB auch schon ein bisschen dazugelernt und das Projekt wird durchaus den Interessen des partizipativen Prozesses entsprechen.

Walter Angst (AL): Ich bin erstaunt über das Votum von Markus Knauss (Grüne). Meines Erachtens weiss er, wie das Spiel läuft. Wenn man Vereinbarungen mit den Grundeigentümern haben will, muss man die Bedingungen gleich zu Beginn definieren. In einem Prozess muss entschieden werden, wie sie umgesetzt werden können. Sie dürfen

kein Konzept sein, müssen aber gleich zu Beginn definiert werden, denn zu einem späteren Zeitpunkt kann kein städtebaulicher Vertrag mehr ausgehandelt werden, der in irgendeiner Form zu hundert Prozent gemeinnützigem Wohnungsbau umsetzen kann. Auch Forderungen zur Gewerbenutzung können zu diesem Zeitpunkt nicht mehr durchgesetzt werden. Ich ging davon aus, dass dies dem Gemeinderat bekannt ist. Wenn man zu Beginn des Prozesses nicht mit den Grundeigentümern diskutiert, seien es Genossenschaften oder Private, kann man danach nicht mit dem Büro für Wohnbauförderung kommen und noch einige preisgünstige Wohnungen verlangen. Wir kannten die Grundlagen während den Verhandlungen nicht. Die Leute im partizipativen Prozess wollten wissen, was die Grundlagen sind. Es gibt Spielraum, auch für den demokratischen Prozess. Bei einem Verzicht auf die Mehrwertabgabe könnte man zu hundert Prozent gemeinnützige Wohnungen erstellen, ohne dass die SBB etwas verlieren. Das Übel an der Diskussion ist: Ein Auftrag einer offenen Planung wird vom Stadtrat so interpretiert, dass er sagt, der Gemeinderat habe den Auftrag gegeben, und im Rahmen des Geschäftsbereichs dann aber zwei Postulate der AL zur Abschreibung vorschlägt, die eine offene Planung forderten, mit dem Argument, dass man nun drei Jahre mit den SBB verhandelt habe und eine Lösung ausgehandelt habe. Der Mangel dieser Planung ist nach wie vor, dass sie hinter verschlossenen Türen stattfindet und nicht mit den zukünftigen Bewohnern des Areals. In dieser Hinsicht hat sich im Vergleich zu früheren Jahren nichts geändert. Es gibt zwar andere Parameter, weil diese im Gemeinderat inzwischen durchgesetzt wurden, und es gab Paradigmenwechsel. Aber es kann nicht sein, dass bei derart zentralen Gebieten nicht der Diskurs mit der Bevölkerung geführt wird und geklärt wird, welche Rahmenbedingungen man braucht, um danach einen echten partizipativen Prozess in die Wege zu leiten. Ich war der Ansicht, dass der rot-grüne Stadtrat seine Lehren aus der Vergangenheit gezogen hat. Ich verstehe sein Vorgehen nicht. Ich hoffe, dass mit dem Druck der Bürgerbewegung, die sich nun aus dem Partizipationsprozess formiert, etwas bewirkt wird und zu einem Umdenken führt. Zum Thema der offenen Planung: Wir haben nachgefragt, was in den Werkstätten schon passiert. Wir haben gehört, dass die Stadtentwicklung einst eine Studie in Auftrag gegeben hat. Wir erhielten diese mit der Mitteilung, es sei absolut vertraulich. Auch die Strategie der SBB wurde nicht publiziert. Ich erwarte vom rot-grünen Stadtrat und den Planungsverantwortlichen mehr Offenheit.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Hochbaudepartements Stellung.

STR André Odermatt: Die AL hat deutlich Kritik an den Eckpunkten geäußert, die wir mit den SBB ausgehandelt haben. Ich betone: Es handelt sich um Eckpunkte. Es gibt weder ein Projekt noch haben wir eine Projektierung. Deshalb war ich nun auch erstaunt, dass von 200 Prozent Ausnützung und 20 Millionen Franken Mehrwert die Rede war. Diese Zahlen gibt es nicht, denn es gibt noch kein Projekt. Wir befinden uns an einem ganz anderen Punkt. Ich lasse es für den Moment so stehen, dass insbesondere der Anteil an gemeinnützigem Wohnen von der AL als ungenügend eingestuft wird. Die AL macht eine Gesamtrechnung über alles, was die SBB entwickelt haben. Wenn wir an der Neugasse 400 preisgünstige Wohnungen hätten, wäre der geforderte Drittel über sämtliche Areale hinweg erreicht. Darin einbezogen sind aber Planungen, die schon längst vorbei sind. Wenn wir so vorgehen, wird niemand mehr Interesse an Verhandlungen

haben. Grundeigentümer müssten dann alles, was sie schon früher geplant haben, mit in die Waagschale werfen und beim neuen Projekt mitverwirklichen. Man verlangt somit von den SBB eine Art Reparationszahlungen. Grundsätzlich beginnt man in diesen Situationen ein Stück Stadt anzudenken. Damit spreche ich auch den Prozess mit der Bevölkerung an. Das Ziel ist, ein gutes Stück Stadt zu schaffen. Es ist eine Chance, ein Gewinn für die Quartiere, für die Stadt, für das Gewerbe. Es kann auch offen sein, für wen das Gewerbe ist. Es kann auch für die SBB ein Gewinn sein. Sie zeigen sich im Prozess sehr bemüht. Es zeichnet sich eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten ab. Wir können den Anteil an gemeinnützigen Wohnungen erhöhen. Wir können attraktive Gewerbeflächen schaffen oder erhalten. Wir können Land für Infrastrukturen sichern, seien dies schulische Betreuungsinfrastrukturen oder für Freiräume. Dieses wichtige Anliegen ist sehr klar enthalten. Alles steht unter einem angemessenen Mehrwertausgleich. Man könnte auch den Anteil gemeinnütziger Wohnungen erhöhen, dadurch sinkt dann wiederum der Mehrwert, weil der Landpreis sich vermindert. Darüber wurde öffentlich ausgiebig berichtet. Der Mitwirkungsprozess läuft und ist ein sehr offener Prozess mit einem offenen Resultat. Man kann darüber philosophieren, wo die offene Planung beginnt. Ich bin aber überzeugt, dass es keinen Prozess gäbe, wenn wir mit den SBB zu Beginn nicht gewisse Eckwerte vereinbart hätten. Die Zonierung bei den Werkstätten in Altstetten bleibt, wie sie ist. Im Rahmen dessen werden sich die Zwischennutzungen oder gewerblichen Nutzungen finden müssen. Die Logistik Hardfeld ist ebenfalls langfristig angedacht und bleibt so, wie sie ist. Man musste mit den SBB sehr hart verhandeln. Wir haben starke Forderungen aufgestellt. Es ging dabei nicht um ein Mengengerüst, sondern, wie man miteinander auf den Weg geht. Das Korsett für die SBB ist eng. Sie haben sich auf vielen Ebenen engagiert, auch gegen die Stadt. Auf Seiten der Stadt blieb man hart. Der Stadtrat hat verschiedene Aufträge. Wir haben den Auftrag mit dem Drittelsziel, das kann einen Beitrag leisten. Wir haben einen Mehrwert, bei dem wir noch nicht wissen, wo wir am Ende stehen werden, wenn die kantonale Gesetzgebung dies nachvollzogen hat, und wir stehen dort, wo ich zusammen mit dem Stadtrat auch eine Praxis entwickelt habe, wie wir die 50 % Mehrwert auch einfordern können. Weiter ist mir folgender Punkt wichtig: Wir gehen in einen Prozess. Den SBB wurde klar kommuniziert: 50 % Mehrwert, man will den Drittel an gemeinnützigen Wohnungen. Wie es sich am Ende in ein Resultat verwebt, kann ich noch nicht sagen. Es geht bis zu einem gewissen Grad auch um Verlässlichkeit, wenn wir als Stadtrat in der Stadt Zürich mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern unterwegs sind. Wir müssen uns auch auf die SBB verlassen können, dass sie die Offenheit im Prozess haben. Geht die Verlässlichkeit verloren, wird man auch keine solchen Prozesse haben, da diese gar nicht erst gestartet werden. Die Interpellation fordert Rechenschaft darüber, wie Vereinbarungen zustande gekommen sind. Man kann hier nicht von einer Dunkelkammer sprechen. Man sass mit den SBB am Tisch und legte die Grundsätze, wie wir in der Stadt bei der Planung vorgehen, offen. Wäre eine offene Planung losgegangen, wäre dies sehr unsicher gewesen, weil die SBB in eine komplett andere Richtung gedacht hätten. Ich höre nun den impliziten Vorwurf, der Stadtrat liege hier etwas ausserhalb seines Auftrags. Dieser Vorwurf ist aus meiner Sicht falsch und kontraproduktiv für die Entwicklung, die in der Neugasse stattfinden wird. Das andere wird im Rahmen der planerischen Grundlagen stattfinden. Ich bin sehr gespannt. Ich freue mich auf die Resultate des Mitwirkungsprozesses. Es wird eine kollektive Intelligenz vorliegen, wie sich eine Stadt und ein Quartier entwickeln

sollen. Es braucht eine gewisse Offenheit. Wir sollten uns nicht auf Quantität fixieren, sei es bezüglich Wohnungen oder in Bezug auf einen Mehrwertsatz. Ich gehe davon aus, dass wir den Gemeinderat und auch das Volk davon werden überzeugen können, dass wir ein gutes Resultat haben.

Severin Pflüger (FDP): *Die Debatte hinterlässt ein seltsames Gefühl. Ich fühle mich etwas ausgeschlossen von den Verhandlungen und weiss nicht genau, worum es geht. Die AL und die Grünen machten Anspielungen, die ich nicht einordnen kann. Es wird offenbar versucht, eine Drohkulisse gegenüber demjenigen aufzubauen, der dort Wohnungen erstellen möchte, und weiter wird Sand ins Getriebe zu streuen versucht, um irgendwelche ideologische Positionen auch auf diesem Stück Land zu verwirklichen. Man sollte dort einfach bauen lassen. Ich gehe nicht davon aus, dass es ein Bauherr ist, der total an den Bedürfnissen unserer Bevölkerung vorbeibaut. Auch die Europaallee trifft im Übrigen in jedem Punkt ein offenes Bedürfnis. Nur weil dieses nicht den Bedürfnissen gewisser Politiker im Rat entspricht, ist es dennoch ein legitimes Bedürfnis einer Mehrheit von Personen, die in der Stadt wohnen. Man kann sich vor Ort davon überzeugen. Man kann durchaus an den SBB als Bauherrin mäkeln und der Ansicht sein, dass sie das Land im Grunde nicht mehr für Eisenbahnstrukturen benötigen und den Eigentümern zurückgeben sollten. Wenn wir einen ordnungspolitischen Fehler machen, dann wird er dort gemacht. Am Ende wird Wohnraum verhindert, weil man irgendwelchen Ideologien nachhängt.*

Markus Knauss (Grüne): *Es geht nicht um irgendwelche Ideologien, sondern um gute Lösungen, die einerseits im Quartier akzeptiert werden und im Rat auch mehrheitsfähig sind. Von daher gesehen ist es eine der wesentlichen Aufgaben des Stadtrats, dass er antizipieren kann, welche Befindlichkeiten in einem Parlament vorhanden sind. Bevor es zu einer Volksabstimmung kommt, findet im Gemeinderat eine Entscheidung statt, ob wir eine BZO-Änderung vornehmen wollen oder nicht. Deshalb sollte den SBB reiner Wein eingeweiht werden. Wenn sie die Resultate des partizipativen Prozesses akzeptieren können, haben sie gute Chancen, dass es im Rat eine BZO-Änderung geben wird. Wenn sie sich weigern und alles nur auf einem Minimalstandard weiterentwickeln wollen, besteht eine gewisse Chance, dass das Parlament anders entscheidet wird. Das Parlament wird in einer neuen Zusammensetzung entscheiden und der Entscheid ist deshalb nicht genau voraussehbar. Es wäre aber sinnvoll, wenn der Stadtrat die Mehrheiten antizipieren würde, die Planung entsprechend ausrichten und den SBB so verkaufen würde.*

Das Geschäft ist nach erfolgter Diskussion erledigt.

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat