

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. Februar 2021

126.

Dringliche Schriftliche Anfrage von Marco Denoth, Severin Pflüger und 56 Mitunterzeichnenden betreffend PHÄNOMENA 2023, mögliche Mitfinanzierung und Unterstützung der Ausstellung sowie Stellungnahme zum Standort Allmend und zu möglichen Alternativstandorten

Am 6. Januar 2021 reichten Gemeinderat Marco Denoth (SP), Gemeinderat Severin Pflüger (FDP) und 56 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2021/11, ein:

Die neue Phänomena 2023 will zu Themen wie Klima, Biodiversität, Energie, künstliche Intelligenz, Universum etc. Erlebnisse für alle schaffen, damit die Schweizer Bevölkerung die Herausforderungen der Zukunft besser bewältigen kann. Die damit zusammenhängenden Erkenntnisse aus der Wissenschaft werden für alle verständlich erlebbar gemacht. Die PHÄNOMENA schafft damit eine Basis um die politischen Nachhaltigkeitsziele in der Bevölkerung zu verankern, die Jugend für die Wissenschaft zu begeistern, Innovationen zu fördern und den Nachhaltigkeitsgedanken in Bezug auf die Kreislaufwirtschaft zu etablieren. Die Durchführung wird aufgrund von Verzögerungen durch Corona auf April bis Oktober 2023 geplant.

Die Projektkosten der PHÄNOMENA belaufen sich auf insgesamt rund 46 Mio. bis und mit Abbau. Ein Drittel der Kosten sollen durch Eintritte finanziert werden und ein Drittel durch Sponsorenbeiträge. Für den letzten Drittel der Finanzierung beantragt die Trägerorganisation Beiträge der öffentlichen Hand und bei Stiftungen/Donationen.

Um die Phänomena definitiv zu lancieren sind die Veranstalter auf einen Beitrag von CHF 500'000 an die Machbarkeitsstudie angewiesen. Dies in Form einer Erstzahlung im Rahmen einer Mitfinanzierung der Stadt Zürich von insgesamt CHF 5 Mio. (Betrag exklusiv Eigenleistungen der Stadt Zürich).

Nach der Abklärung von diversen Standorten (Zürich Horn, ETH Hönggerberg, Dolder, Hardturm und Allmend Brunau) hat sich auf Stadtgebiet die Allmend Brunau als einzig sinnvoller Standort herausgestellt. Dies bestätigen die gemachte Umweltverträglichkeitsvorprüfung, die Abklärungen zur Mobilität (durch die SBB, den ZVV und der Sihltalbahn) und die gemachten Erfahrungen durch die Heureka 1991. Der Quartierverein Wiedikon begrüsst die PHÄNOMENA und das gleiche gilt für die Quartiervereine Wollishofen und Enge. Der Standort Allmend ermöglicht zudem den Einbezug der Umgebung in Exponate zur Biodiversität.

Nach diesen Ausführungen bitten wir den Stadtrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Unterstützt der Stadtrat die PHÄNOMENA grundsätzlich und in welcher Form stellt er sich die Unterstützung vor?
2. Ist der Stadtrat bereit, dem Gemeinderat für die PHÄNOMENA konkret im Rahmen von CHF 5 Mio. und Eigenleistungen eine Weisung zu unterbreiten?
3. Ist der Stadtrat bereit, die PHÄNOMENA mit einer Startzahlung von CHF 500'000 mitzufinanzieren, damit das Projekt eine weitere Phase bestreiten kann?
4. Unterstützt der Stadtrat die Standortwahl Allmend in den weiteren Projektprozessen, insbesondere Baubewilligung?
5. Was für allfällige Alternativstandorte empfiehlt der Stadtrat ansonsten auf Stadtgebiet?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die naturwissenschaftliche Ausstellung «Phänomena 1984» in Zürich war ein grosser Erfolg und fand viel Beachtung. Vielen Zürcherinnen und Zürchern ist sie auch heute noch in lebhafter Erinnerung. Ein neues Projekt «Phänomena 2023», das wissenschaftliche Erkenntnisse zu Themen wie Klima, Biodiversität, Energie, künstliche Intelligenz, Universum usw. für weite Kreise der Bevölkerung erlebbar und zugänglich machen soll, ist daher grundsätzlich ein interessantes Unterfangen.

Die Stadt hat sich ambitionierte Ziele im Kontext der nachhaltigen Entwicklung gesetzt. Die Herausforderungen betreffen sowohl die globale als auch die lokale Ebene; insbesondere beim Klimawandel und der Biodiversität besteht grosser Handlungsbedarf. Neben vielfältigen Massnahmen der Stadtverwaltung braucht es auch das Bewusstsein der Bevölkerung, um die

Ziele zu erreichen. Aus einer Umweltperspektive bietet eine Ausstellung wie die Phänomene 2023 Chancen, strategisch bedeutsame Umweltthemen zusammen mit renommierten Partnerinnen und Partnern sichtbar zu machen. Gleichzeitig kann die Stadt auf ihre umweltrelevanten Strategien wie Umweltstrategie, Klimaschutz/Netto Null, Ernährungsstrategie, Mobilitätsstrategie oder Kreislaufwirtschaft aufmerksam machen. Aus Sicht des Stadtrats wäre beispielsweise die spezifische Auseinandersetzung mit dem Klimawandel ein spannender Fokus. Er nimmt jedoch bei Projekten in der Grössenordnung der Phänomene 2023 immer eine umfassende Prüfung vor und wägt die unterschiedlichen Interessen sorgfältig ab.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Unterstützt der Stadtrat die PHÄNOMENA grundsätzlich und in welcher Form stellt er sich die Unterstützung vor?»):

Zentrale Eckwerte zur Beurteilung der Unterstützungswürdigkeit des Grossprojekts Phänomene 2023 sind das inhaltliche Konzept, eine umweltverträgliche bzw. baubewilligungsfähige Standortwahl, das Finanzierungskonzept, die Trägerschaft und die Projektorganisation sowie der Zeitpunkt und die Dauer der Veranstaltung.

Inhaltliches Konzept

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der Themenkatalog der Phänomene 2023 noch sehr breit und die Inhalte sind nicht weiter konkretisiert. Mit der Idee, die publikumswirksamen Exponate der Phänomene 1984 erneut zu zeigen, entsteht in Teilen der Eindruck, dass ein Ausstellungskonzept aus den 1980er-Jahren in ähnlicher Form wiederholt wird. Wünschenswert wäre ein zeitgemässes inhaltliches Konzept, das sich an aktuelleren Formaten der Wissensvermittlung orientiert. Dieses liegt bisher noch nicht vor.

Umweltverträgliche beziehungsweise baubewilligungsfähige Standortwahl

Aus Sicht der Initiantinnen und Initianten der Phänomene 2023 ist die Allmend Brunau der einzige sinnvolle Standort in der Stadt Zürich. Der Flächenbedarf während der Ausstellung von April bis Oktober 2023 liegt bei rund 4,5 ha. Es werden rund eine Million Besucherinnen und Besucher – bis zu 30 000 pro Tag – erwartet. Die Besuchenden sollen mit dem öffentlichen Verkehr oder per Fahrrad anreisen. Auf- und Rückbau eingerechnet, dürfte der Standort knapp ein Jahr belegt sein.

Die Ausstellung soll in der Freihaltezone zu liegen kommen. Betroffen sind dabei mit der kantonalen Freihaltezone (FK) und der Freihaltezone Allmend (FA) zwei Zonen der städtischen Bau- und Zonenordnung (BZO). Für die Beurteilung der Zonenkonformität des Vorhabens sind sowohl der Kanton wie die Stadt zuständig. Der Zonenzweck der Freihaltezone Allmend ist u. a. die grundsätzliche Sicherung der Flächen als frei zugänglicher multifunktional nutzbarer Erholungsraum. Die Details dazu sind im Nutzungskonzept Allmend Brunau geregelt. Das Nutzungskonzept vom 17. Dezember 2003 (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 1909/2003) entstand aus einem breit abgestützten Beteiligungsprozess, aus dem die Forderung nach einer restriktiven Bewilligungspraxis für Veranstaltungen resultierte. Das Nutzungskonzept gibt klare Rahmenbedingungen für bewilligungspflichtige Veranstaltungen vor und enthält explizit den Passus, dass *«das Naherholungsgebiet Allmend kein geeigneter Ort für Grossveranstaltungen»* sei. Kürzere Anlässe von wenigen Tagen Dauer, die keine fixe Infrastruktur benötigen, sind in der Allmend I, II und III möglich, wobei der Schwerpunkt in der Allmend II und III auf Sportveranstaltungen liegt. Aufgrund der langen Dauer und der zahlreichen massiven baulichen Infrastrukturen ist die Phänomene 2023 nicht kompatibel mit den Vorgaben des Nutzungskonzepts Allmend Brunau. Da die Ausstellung mit ihren Bauten und Anlagen nicht der allgemeinen Erholung dient und die betroffenen Flächen über mehrere Monate der allgemeinen Zugänglichkeit entzogen werden, dürfte auch die Zonenkonformität des Projekts gemäss BZO nicht gegeben sein.

Auch aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes gibt es weitere Vorbehalte. Die Allmend Brunau bietet Lebensraum für viele seltene Tiere und Pflanzen. Eine Vielfalt an landschaftlichen Formen und Naturwerten zeichnet den Standort aus. Die vorgesehene Ausstellungsfläche der Phänomene liegt im kommunalen Landschaftsschutzobjekt KSO 29.00 und grenzt direkt an kantonale Naturschutz zonen der Schutzverordnung Uetliberg. Die Ausstellung stellt einen erheblichen Eingriff in ein schützenswertes Landschaftsbild dar, selbst wenn sie ausserhalb formell geschützter Lebensräume stattfinden würde. Sie würde damit die zahlreichen, jahrzehntelangen Aufwertungs massnahmen und Bemühungen, die Allmend zu einem qualitativ wertvollen Freiraum zu entwickeln, infrage stellen.

Weitere Hürden bestehen hinsichtlich der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Nutzung des beanspruchten Areals. Es wird als mittelintensives Grünland genutzt und ist langjährig verpachtet. Eine Fremdnutzung würde das Einverständnis der Pachtnehmenden erfordern und wäre mit Entschädigung des entgangenen Nutzens bis nach erfolgreicher Rekultivierung verbunden. Eine längere und intensive Fremdnutzung der Landwirtschaftsfläche auf der Allmend widerspricht übergeordneten städtischen Zielen auf Landwirtschaftsflächen wie nachhaltige Produktion, lebendige Böden oder Biodiversität.

Die Nutzung der Allmend Brunau zur Durchführung der Phänomene 2023 ist gestützt auf die geltende BZO und das verbindliche Nutzungskonzept Allmend Brunau nicht bewilligungsfähig. Eine allfällige Ausnahmegewilligung wäre ein Präjudiz und würde eine Abkehr von der bisherigen Praxis bedeuten, wonach die Allmend Brunau kein geeigneter Ort für Grossveranstaltungen ist. Eine Ausnahmegewilligung würde somit der Leitidee der Phänomene – nämlich die Nachhaltigkeitsziele in der Bevölkerung zu verankern – nicht entsprechen. Darauf wurde die Trägerschaft von der Stadt mehrfach hingewiesen.

Neben der Allmend Brunau gibt es alternative Standorte in und um Zürich, welche der Trägerschaft in Gesprächen mit der Stadt bereits vorgeschlagen wurden. Dabei wurden folgende Standorte genannt: ETH Campus Hönggerberg, Golfplatz Dreiwiesen, Innovationspark Dübendorf und die Hardturmbrache.

Als mehrmonatige, grosse Ausstellung mit vielfältigen Auswirkungen auf die Umwelt untersteht die Phänomene 2023 unabhängig von der Standortwahl der Pflicht für eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die UVP muss im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durchgeführt werden; sie ist kein eigenständiges Verfahren. Die UVP-Kommission der Stadt Zürich hat die im Auftrag des Bauherrn eingereichten Unterlagen behandelt und mit einer beratenden Stellungnahme vom Oktober 2020 beantwortet. In der UVP-Kommission sind vertreten: Amt für Baubewilligungen (AfB), Dienstabteilung Verkehr (DAV), Grün Stadt Zürich (GSZ), Tiefbauamt Zürich (TAZ), Departement der Industriellen Betriebe (DIB), ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ), Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) sowie die Koordinationsstelle für Umweltschutz Kanton Zürich (KofU). Letztere koordiniert die kantonalen Fachstellen.

Die UVP-Kommission kam zum Schluss, dass eine abschliessende Prüfung unter Berücksichtigung der noch unvollständigen Unterlagen nicht möglich ist. Die UVP-Kommission schätze die Umweltverträglichkeit der Phänomene 2023 nach einer ersten Beurteilung als grundsätzlich möglich ein, sofern im Rahmen der Baueingabe vollständige Unterlagen eingereicht werden. Für eine abschliessende Beurteilung im Rahmen der Baueingabe wies die UVP-Kommission die durch den Bauherrn beauftragten Stellen auf die Erfordernisse folgender Unterlagen hin:

- Berechtigungsnachweis für den Standort (am vorgesehenen Standort Allmend ist der Nachweis durch Grün Stadt Zürich zu erbringen),
- Nachweis der Zonenkonformität mit der Fachstelle Landschaft Kanton Zürich,
- abschliessend beurteilbarer Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) inklusive Aussagen zu Bauabwicklung und Fundationen, Verkehrskonzept, Sicherheitskonzept, Zeitabwicklung und entsprechender Berücksichtigung der durch die UVP-Kommission im Rahmen der Beratung eingebrachten umweltthematischen Aspekte (Luft, Lärm, Flora/Fauna/Lebensräume, Landschaftsschutz, Gewässer, Gewässerschutz, Entwässerung, Boden).

Die Initiantinnen und Initianten reichten die Baueingabe beim Amt für Baubewilligungen (AfB) ein, jedoch ohne die relevanten Unterlagen zu Zonenkonformität, Standortnachweis und Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) mitzuliefern. Die Bausektion entschied mit Beschluss Nr. 2021/2020 vom 3. November 2020 auf Nichteintreten. Eine materielle Behandlung konnte mangels Vollständigkeit nicht erfolgen. Die Rekursfrist seitens der Bauherrschaft verstrich ungenutzt.

Finanzierungskonzept

Der Stadtrat benötigt als Entscheidungsgrundlage, ob er sich für eine finanzielle Unterstützung aussprechen kann, einen formal und inhaltlich überzeugenden Businessplan, welcher detailliert über die Projektfinanzierung Auskunft gibt. Ein solcher liegt dem Stadtrat nicht vor. Hinzu kommt, dass es sich bei der Wissenschaftsvermittlung und Wissenschaftsforschung nicht um eine kommunale Aufgabe handelt beziehungsweise die Zuständigkeit bei Bund und Kanton liegt. Der Stadtrat kann sich entsprechend nur für eine nachrangige Finanzierung aussprechen, wenn die Zusage für eine Finanzierung durch Bund und Kanton bereits vorliegt. Es liegen jedoch weder eine Zusage vom Bund noch vom Kanton vor.

Trägerschaft und Projektorganisation

Die Phänomena 2023 verfügt über ein eindrückliches Patronatskomitee, welches durch Persönlichkeiten aus verschiedenen Bereichen vertreten ist. Dies zeigt gut, dass die Themenfelder den Zeitgeist treffen und ein breites Interesse vorhanden ist. Hingegen tritt die Trägerschaft eher schlank auf. Es stellt sich die Frage, ob es für die Umsetzung eines Projekts in diesem Umfang nicht eine breiter abgestützte Trägerorganisation bräuchte. Nicht nur um den politisch und wirtschaftlichen Realitäten Rechnung tragen zu können, sondern gerade auch aufgrund des Anspruchs auf Innovation und Neuartigkeit. Aus Sicht des Stadtrats wäre es wünschenswert, wenn insbesondere die Hochschulen inhaltlich in die Konzeption der Ausstellung und in die Projektorganisation eingebunden wären und sich aktiv an der Umsetzung beteiligen würden. In einem uns vorliegenden Schreiben äusserten sich die UZH und die ETH jedoch mit Bedauern, dass aufgrund der starken Auslastung der Forschenden – insbesondere auch durch die Corona-Krise und die Zürcher Wissenschaftstage «Scientifica 2021» – eine Beteiligung nicht möglich sei. Diese Absage hat sich auf eine für das Jahr 2022 vorgesehene Durchführung bezogen und müsste im Hinblick auf eine Durchführung im Jahr 2023 nochmals abgeklärt werden.

Zeitpunkt der Veranstaltung

Die Veranstaltung war ursprünglich für das Jahr 2021 geplant, wurde aber in der Zwischenzeit zweimal verschoben. Aktuell ist die Durchführung für das Jahr 2023 vorgesehen. Gerade weil es ein sehr umfangreiches Projekt von längerer Dauer ist, müsste geprüft werden, ob es mit bereits bewilligten oder für das Jahr 2023 fix geplanten Grossveranstaltungen kompatibel ist. Dazu ist die Abwägung verschiedener vorhandener Interessen erforderlich. Insbesondere sind die Interessen der Anwohnerinnen und Anwohner sowie des Gewerbes zu berücksichtigen.

Zurzeit bekannt ist, dass neben den jährlich wiederkehrenden Veranstaltungen im Jahr 2023 das eidgenössische Trachtenfest stattfinden wird. Zudem könnte es aufgrund der Corona-Pandemie zu einer Verschiebung des Züri Fäschts ins Jahr 2023 kommen. Weitere Verschiebungen von Veranstaltungen sind nicht ausgeschlossen. Es wäre zu gegebenem Zeitpunkt in der Verantwortung der zuständigen Stelle zu prüfen, ob neben diesen Grossveranstaltungen eine Phänomene möglich wäre.

Ergebnis

Zum aktuellen Zeitpunkt kann der Stadtrat der Phänomene 2023 mangels detailliertem inhaltlichen Konzept, wegen des gewünschten Standorts Allmend Brunau, für welchen die Nutzung aufgrund geltender BZO und dem verbindlichen Nutzungskonzept nicht bewilligungsfähig ist, und dem fehlenden Finanzkonzept keine Unterstützung zusagen. Im Weiteren erachtet es der Stadtrat als wesentlich, über eine breit abgestützte Trägerschaft für die Durchführung eines Projekts in dieser Grössenordnung zu verfügen. Es müsste zudem im Detail geprüft werden, ob die Veranstaltung mit bereits für das Jahr 2023 feststehenden Veranstaltungen kompatibel ist.

Der Stadtrat ist jedoch gewillt – bei Ergänzungen und Anpassungen am Konzept, einer umweltverträglichen und baurechtlich bewilligungsfähigen Standortwahl sowie solider Projektfinanzierung – zu prüfen, ob ein nachrangiger Standortbeitrag gewährt werden könnte.

Zu Frage 2 («Ist der Stadtrat bereit, dem Gemeinderat für die PHÄNOMENA konkret im Rahmen von CHF 5 Mio. und Eigenleistungen eine Weisung zu unterbreiten?»):

Aufgrund der Ausführungen zu Frage 1 fehlen dem Stadtrat zum aktuellen Zeitpunkt die nötigen Grundlagen, um dem Gemeinderat eine entsprechende Weisung zu unterbreiten.

Zu Frage 3 («Ist der Stadtrat bereit, die PHÄNOMENA mit einer Startzahlung von CHF 500'000 mitzufinanzieren, damit das Projekt eine weitere Phase bestreiten kann?»):

Die Initiantinnen und Initianten reichten beim Lotteriefonds des Kantons ein Vorgesuch in Höhe von insgesamt fünf Millionen Franken ein. Das Vorgesuch umfasste einen Planungsbeitrag im Umfang von einer Million Franken und einen Realisierungsbeitrag von vier Millionen Franken.

Der Kanton stellte sich auf den Standpunkt, dass die Mitfinanzierung des Projekts gesamthaft geprüft werden müsse und nicht in einen Planungs- bzw. Realisierungsbeitrag aufgeteilt werden könne, die von unterschiedlichen Instanzen beurteilt würden. Da die Beiträge eng zusammenhängen, müsse eine Instanz über den Gesamtbetrag befinden.

Diese Einschätzung teilt auch der Stadtrat und erachtet es als notwendig, dass eine Mitfinanzierung gesamthaft durch eine Instanz beurteilt wird. Eine Startzahlung bzw. Teilfinanzierung von 500 000 Franken kann entsprechend nicht geleistet werden.

Zu Frage 4 («Unterstützt der Stadtrat die Standortwahl Allmend in den weiteren Projektprozessen, insbesondere Baubewilligung?»):

Die Bausektion entschied mit Beschluss Nr. 2021/2020 vom 3. November 2020 auf die Baueingabe der Initiantinnen und Initianten nicht einzutreten. Eine materielle Behandlung konnte mangels Vollständigkeit nicht erfolgen. Die Rekursfrist seitens der Bauherrschaft verstrich ungenutzt. Es müsste erneut ein Baugesuch mit den relevanten Unterlagen eingereicht werden, um eine materielle Prüfung des Gesuchs zu erlangen.

Die Ausführungen unter Frage 1 in Bezug auf die Standortwahl zeigen jedoch, dass der Stadtrat die Allmend Brunau aufgrund der geltenden Bau- und Zonenordnung und dem Nutzungskonzept als nicht bewilligungsfähig erachtet. Entsprechend kann der Stadtrat die Standortwahl bzw. ein erneutes Baubewilligungsverfahren hierfür nicht unterstützen.

Zu Frage 5 («Was für allfällige Alternativstandorte empfiehlt der Stadtrat ansonsten auf Stadtgebiet?»):

Erste Vorschläge für alternative Standorte wurden in vergangenen Sitzungen bereits diskutiert. Darunter kamen der ETH Campus Hönggerberg, der Golfplatz Dreiwiesen und die Hardturmbrache auf Stadtgebiet zur Sprache. Im Weiteren wurde auch der Innovationspark in Dübendorf genannt.

Der Stadtrat erachtet die Grundidee der Phänomene als interessant und ist daher gerne bereit, gemeinsam mit der Trägerschaft weitere geeignete Standorte zu prüfen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti