

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 1. Februar 2018

Tiefbauamt, Papierwerd-Areal, Neugestaltung sowie Erarbeitung eines Nutzungskonzepts, Projektierungskredit, Abschreibung einer Motion

Am 27. Februar 2013 reichten Gemeinderäte Guido Trevisan und Gian von Planta (beide GLP) folgende Motion, GR Nr. 2013/49, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert eine kreditschaffende Weisung vorzulegen, welche die Neugestaltung des Bereichs Papierwerd-Areal (Globusprovisorium) zu einem offenen Platz zum Ziel hat.

Das dazugehörige Nutzungskonzept soll einen Platz mit möglichst flexiblen, temporären Nutzungsmöglichkeiten und einen aufzuwertenden Zugang zur Limmat beinhalten.

Begründung:

Seit 1959 ist die Stadt Zürich Eigentümerin der Immobilie mit Ladengeschäften und Nutzung durch die Verwaltung bei der Bahnhofbrücke - dem sogenannten Globusprovisorium.

Nebst politischen Vorstössen, die den Zeitraum von 1959 bis 2001 betreffen, wurden in der jüngeren Vergangenheit zwei Postulate vom Gemeinderat überwiesen. Der Stadtrat zeigte bei der Überweisung für beide Vorstösse Verständnis.

Des Weiteren liess die Exekutive verkünden, dass bereits früher mögliche Neubauten nicht an den architektonischen Visionen gescheitert waren, sondern an einem überzeugenden und tragfähigen Nutzungskonzept.

Nebst politischen Vorstössen, die den Zeitraum von 1959 bis 2001 betreffen, wurden in der jüngeren Vergangenheit zwei Postulate vom Gemeinderat überwiesen:

1. Das Postulat 2002/123 von Doris Fiala (FDP) und Rolf Walter (FDP) mit der Aufforderung zu prüfen wie die städtebauliche Situation zwischen Bahnhofbrücke und Mühlesteig verbessert werden kann (vom Rat am 13.11.2002 einstimmig überwiesen).

2. Die von Bruno Garzotto (SVP) und Bruno Sidler (SVP) eingereichte Motion 2008/015, die auf Empfehlung des Stadtrats als Postulat am 17.11.2010 überwiesen wurde. Gefordert wurde darin eine Vorlage, die den Projektierungskredit für ein sinnvolles Projekt auf dem Papierwerd-Areal zum Inhalt hat.

Das Nutzungskonzept und der bis Ende 2011 vom Stadtrat in Aussicht gestellte Projektvorschlag lassen bis heute auf sich warten. Der Stadtrat ging im Geschäftsbericht 2010 sogar noch weiter und teilte mit: "Falls der Gemeinderat den Geschäftsbericht 2010 zustimmend zur Kenntnis nimmt, wird der Stadtrat in einem zweiten Schritt einen allfällig notwendigen Projektierungskredit beantragen."

Seit dem letzten politischen Vorstoss aus dem Jahr 2008 sind weitere fünf Jahre mit einer Übergangslösung verstrichen. Für das Stadtbild hat sich an zentralster Lage noch nichts zum Positiven gewendet. Das 54-jährige Provisorium, welches nicht ins übrige Bild der Innenstadt passt, soll schnellstmöglich weichen.

Die innerstädtische Aufenthaltsqualität kann z.B. mit einem privat geführten Restaurationsbetrieb, ähnlich dem am Stadelhoferplatz und ergänzend zu demjenigen am Beatenplatz, Sitzgelegenheiten und einer dem Platz angepassten Bepflanzung sowie dem Zugang zur Limmat (z.B. ähnlich dem beim Gemeinschaftszentrum Wipkingen) erhöht werden.

Am 26. Juni 2013 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Der Gemeinderat lehnte dies ab und überwies die Motion dem Stadtrat am 29. Januar 2014 mit einer Textänderung definitiv. Geändert wurde der Text im 1. Abschnitt; er lautet nun folgendermassen:

Der Stadtrat wird aufgefordert eine kreditschaffende Weisung vorzulegen, welche die Neugestaltung des Bereichs Papierwerd-Areal (Globusprovisorium) nach 2020 zum Ziel hat. Das dazugehörige Nutzungskonzept soll einen Platz mit möglichst flexiblen, temporären Nutzungsmöglichkeiten und einen aufzuwertenden Zugang zur Limmat beinhalten.

Am 4. November 2015 beschloss der Gemeinderat (Beschluss-Nr. 1369, GR Nr. 2013/49), die Frist zur Beantwortung der Motion um zwölf Monate bis zum 29. Januar 2017 zu verlängern. Am 21. September 2016 verlängerte der Gemeinderat diese Frist um weitere zwölf Monate bis zum 29. Januar 2018 (Beschluss-Nr. 2238, GR Nr. 2013/49).

Mit der vorliegenden Weisung wird zwecks Erfüllung der Anliegen der Motion ein Projektierungskredit für die Neugestaltung des Papierwerd-Areals sowie die Erarbeitung eines Nutzungskonzepts beantragt.

a) Ausgangslage

Machbarkeitsstudie

Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wurden verschiedene Varianten und Module zur Umnutzung des Areals untersucht und offene Fragen mit den involvierten Ämtern geklärt. Ebenso konnten Rahmenbedingungen fixiert, allfällige Spielräume für den weiteren Prozess eruiert und eine grobe Abschätzung der zu erwartenden Kosten und Erträge gemacht werden.

Hieraus ergab sich die Notwendigkeit weiterer technischer und rechtlicher Vorabklärungen sowie vertiefter Machbarkeitsuntersuchungen. Die Ergebnisse wurden in einem Schlussbericht dokumentiert und bilden die Grundlage für einen möglichen künftigen Projektwettbewerb.

Vertiefungsstudie

Nach Abschluss der Machbarkeitsstudie wurde die Idee der Neugestaltung des Papierwerd-Areals zu einem offenen Platz im Rahmen einer Vertiefungsstudie weiterverfolgt. Die Ausgaben für die Vertiefungsstudie in der Höhe von Fr. 500 000.– wurden mit Verfügung Nr. 99 vom 23. März 2017 durch den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements bewilligt. Das hohe Nutzungspotenzial des Bereichs Papierwerd-Areal als Platz aufgrund seiner unmittelbaren Nähe zum Hauptbahnhof und der Lage direkt an der Limmat wurde in der Vertiefungsstudie bestätigt. Mit einem Rückbau des Globusprovisoriums kann die Chance wahrgenommen werden, in diesem zentralen und wertvollen Stadtraum einen Ort von hoher städtebaulicher Qualität und grossem öffentlichen Interesse zu schaffen.

In der Vertiefungsstudie wurden die Varianten «Bestand Rampensituation» (1), «Reduktion Rampenlänge bis Beatenplatz» (2), «Verlängerung Unterführung bis Amtshaus II» (3a), «Verlängerung Unterführung bis Waisenhaus (Stadtpolizei)» (3b) sowie die Variantenkombination «Aufwärtskompatibilität» untersucht. Dabei wurden u. a. unterschiedliche Platzgestaltungen mit verschiedenen Standorten eines Pavillons, eine Verlegung und allfällige Verbreiterung des Mühlesteigs, die Veloführung, die Querung der Bahnhofsbücke durch den Fuss- und Veloverkehr und die jeweiligen verkehrlichen Auswirkungen untersucht. Jede Variante sowie die Variantenkombination wurden mit baulichen oder verkehrlichen Massnahmen ergänzt. Soweit öffentlich zugängliche Parkplätze aufgehoben werden, ist sicherzustellen, dass der Historische Kompromiss eingehalten wird.

Bei allen in der Vertiefungsstudie untersuchten Varianten wird davon ausgegangen, dass das oberirdische Gebäude des Globusprovisoriums einem offenen Platz weichen soll. Im Zuge der weiteren Planung ist zu entscheiden, ob und wie der heute bereits bestehende unterirdische Teil des Globusprovisoriums genutzt werden soll. Weiter sind die Verbreiterung des Mühlesteigs und seine Verlegung an eine neue Lage geplant. Die untersuchten Varianten unterscheiden sich bezüglich der Frage, wo sich künftig die Ein- bzw. Ausfahrt der bestehenden Unterführung unter der Bahnhofsbücke bzw. dem Bahnhofplatz befinden soll.

Da die Verlängerung der Unterführung den Gewässerraum tangieren würde, wurde das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) bezüglich der Bewilligungsfähigkeit der baulichen Massnahmen miteinbezogen. Die entsprechenden Ausnahmegewilligungen wurden beantragt.

Denkmalschutz

Staat, Gemeinden sowie jene Körperschaften, Stiftungen und selbstständige Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, haben in ihrer Tätigkeit

dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse daran überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (§ 204 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]). Als Eigentümerin von Bauten und Anlagen untersteht die Stadt Zürich dieser sogenannten Selbstbindung, selbst wenn ein Objekt weder unter Schutz gestellt, noch im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler oder überkommunaler Bedeutung aufgeführt ist. Gemäss STRB Nr. 621 vom 1. Juli 2015 ist deshalb die zuständige Eigentümerversammlung der Stadt Zürich verpflichtet, einen geplanten Abbruch von nicht inventarisierten Bauten und Anlagen im Eigentum der Stadt Zürich (bestimmte Ausnahmen vorbehalten) dem Amt für Städtebau zu melden. Dieses prüft in einem ersten Schritt die Schutzwürdigkeit der gemeldeten Baute oder Anlage. Wird diese bejaht und hält die zuständige Eigentümerversammlung der Stadt Zürich dennoch am Abbruch fest, hat der Stadtrat eine entsprechende Güterabwägung vorzunehmen.

Vorliegend hat die Denkmalpflegekommission der Stadt Zürich die Schutzwürdigkeit des Globusprovisoriums bejaht. Die projektierte Neugestaltung des Papierwerd-Areals kann somit nur dann umgesetzt werden, wenn der Stadtrat das Interesse am Abbruch des Globusprovisoriums und an der Umgestaltung in einen öffentlichen Platz höher gewichten würde als dessen Erhalt.

b) Projekt (Bestvariante)

Die Projektaufsicht hat unter Einbezug der städtischen Projektorganisation entschieden, dass die Variante 3a umgesetzt werden soll. Diese beinhaltet die Verlängerung der Unterführung bis zum Amtshaus II. Dadurch würde die heute noch offene Rampe überdeckt und der Verkehr könnte weiter südlich auftauchen, was im Ergebnis zu einer grösseren, zusammenhängenden Platzfläche führte. Ausserdem soll die Variante 3a mit folgenden der in der Vertiefungsstudie untersuchten baulichen und verkehrlichen Massnahmen ergänzt werden: der Rechtsabbieger aus dem Bahnhofplatz soll umgewidmet und eine beidseitige Velorampe erstellt werden. Die Platzgestaltung soll die Möglichkeit bieten, Veranstaltungen durchzuführen.

Die Variante 3a mit den ergänzenden baulichen und verkehrlichen Massnahmen bietet die Chance für eine attraktive Neugestaltung eines Platzes an der Limmat. Sie erlaubt, die Wahrnehmung des Limmat- und Altstadtraums positiv zu verändern. Für den Fuss- und Veloverkehr könnte eine direktere und grosszügigere Verbindung zwischen dem Beatenplatz über das Papierwerd-Areal bis zum neu zu platzierenden Mühlesteg geschaffen werden. Durch die grosse zusammenhängende Platzfläche und die grosszügige Fussverkehrsfläche im Bereich des Beatenplatzes – ohne Konfliktpotenzial mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) – entsteht ein beachtlicher städtebaulicher Mehrwert. Die Ost-West-Verbindung für den Veloverkehr würde zudem aufgewertet.

Technische und verkehrliche Eckpunkte

Allfällige verkehrliche Einschränkungen für den MIV könnten mit den vorgesehenen ergänzenden Massnahmen zur Variante 3a (vgl. vorstehend Projekt [Bestvariante]) auf ein vertretbares Mass reduziert werden. Der Aufwand für den Bau eines für die Siedlungsentwässerung notwendigen Dükers und die dafür anfallenden Kosten müssen noch näher geprüft werden, als dies im Rahmen der Vertiefungsstudie möglich war. Die für diese Prüfung nötigen Kosten sind im vorliegenden Projektierungskredit enthalten.

Im Übrigen sind nach heutigem Wissensstand und auf der Grundlage der heutigen Projektierung keine ausserordentlichen technischen Probleme zu erwarten.

Wettbewerb

Zur Findung von städtebaulich, raumplanerisch und verkehrlich wertvollen Lösungen auf dem Papierwerd-Areal sollen ein Projektwettbewerb durchgeführt und anschliessend ein entsprechendes Vor- und Bauprojekt ausgearbeitet werden.

Im Rahmen des Wettbewerbs soll nebst der Bestvariante auch die eingangs erwähnte Variantenkombination «Aufwärtskompatibilität» geprüft werden. Die Variantenkombination soll eine Umsetzung in zwei Schritten erlauben, indem zunächst nur die Variante 1 mit der bestehenden Rampe und der entsprechenden Platzgestaltung realisiert würde. Später könnte dieses Projekt durch eine Verlängerung der Unterführung zur Variante 3a weiterentwickelt werden, um einen grösseren städtebaulichen Mehrwert zu erzielen. Dies soll vor dem Hintergrund von möglichen verkehrlichen und baulichen Abhängigkeiten eine zeitnahe Umsetzung gewährleisten.

Termine

Mit dieser Weisung wird dem Gemeinderat ein Projektionskredit vorgelegt, damit der Projektwettbewerb und die weiteren Projektionsschritte durchgeführt werden können. Sofern die entsprechenden Ausgaben bewilligt werden, kann voraussichtlich im Zeitraum 2020/21 dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung für die Realisierung des Bauprojekts Papierwerd-Areal vorgelegt werden.

Die Bauausführung ist ab 2022 vorgesehen.

Kosten

Für die Erarbeitung der Vertiefungsstudie betreffend die Neugestaltung des Papierwerd-Areals zu einem offenen Platz hat der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements mit Verfügung Nr. 99 vom 23. März 2017 Ausgaben von Fr. 500 000.– bewilligt. Diese sind, da sie bereits der Neugestaltung zu einem offenen Platz dienen, mit den weiteren Ausgaben für die Projektion zusammenzurechnen.

Für die Projektion und Realisierung der Neugestaltung des Papierwerd-Areals einschliesslich der Verlängerung der Unterführungsrampe und der Verlegung des Mühlestegs muss gemäss einer Grobkostenschätzung, wegen der noch vielen offenen Punkte, mit einer Schätzgenauigkeit von ± 30 Prozent, insgesamt mit Kosten von etwa 34 Millionen Franken gerechnet werden. Davon sind, wie nachfolgend ausgeführt wird, 4,1 Millionen Franken für die Projektion vorgesehen. Für die Realisierung sind der zuständigen Instanz folglich voraussichtlich 29,9 Millionen Franken zu beantragen.

Zunächst ist, um die Projektion der Neugestaltung des Papierwerd-Areals sowie die Erarbeitung eines entsprechenden Nutzungskonzepts in Angriff nehmen zu können, ein Projektionskredit erforderlich. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

	Fr.
Verfügung VTE Nr. 99 vom 23. März 2017	500 000
Gestaltungswettbewerb	640 000
Vorprojekt	560 000
Bauprojekt	990 000
Auflageprojekt, Bewilligungsverfahren	90 000
Geologie / Baugrunduntersuchungen / Statische Untersuchungen	140 000
Bauherrenunterstützung	170 000
Kommunikation	120 000
MWST 7,7 %	247 000
Verwaltungskosten 7,5 %	259 000
Zwischentotal	3 716 000
Unvorhergesehenes / Rundung	384 000
Total	4 100 000

Budgetnachweis

Die Ausgaben für den Projektierungskredit sind weder im Budget 2018 enthalten noch im Aufgaben- und Finanzplan 2018–2021 vorgemerkt. Sie werden nach positivem Gemeinderatsbeschluss ins Budget 2019 und den Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022 aufgenommen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Für die Projektierung der Neugestaltung des Papierwerd-Areals einschliesslich der Verlängerung der Unterführungsrampe und der Verlegung des Mühlesteigs sowie für die Erarbeitung eines entsprechenden Nutzungskonzepts wird ein Projektierungskredit von Fr. 4 100 000.– bewilligt (Preisbasis 1. April 2017). Die Kosten erhöhen oder vermindern sich entsprechend der Änderung des Baukostenindexes zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlags (Preisbasis 1. April 2017) und der Ausführung.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 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 Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti