

Zürich, den
16. März 2011

DER STADTRAT VON ZÜRICH
an den Gemeinderat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. September 2010 reichte die Grüne-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2010/401, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, unverzüglich die planerischen Grundlagen für eine Neunutzung des Güterbahnhofareals zu schaffen. Dazu stellt der Stadtrat beim Kanton Zürich den Antrag auf Festsetzung einer Planungszone für das Güterbahnhofareal. Innert drei Jahren sind die planerischen Grundlagen zu schaffen, um auf dem Güterbahnhofareal Gewerbebetriebe, mit einem Schwerpunkt auf Betriebe der Kreativwirtschaft, und preisgünstige Wohnungen zu realisieren. Dabei ist dem Erhalt der bestehenden Bauten und einer möglichst geringen Verkehrserzeugung höchste Beachtung zu schenken.

Begründung:

Am 20. September 2010 hat der Kantonsrat des Eidgenössischen Standes Zürich einen Objektkredit für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums auf dem Standort des ehemaligen Güterbahnhofsareals verweigert. Baudirektor Kägi bezeichnete dabei das Areal als von zentraler städtebaulicher Bedeutung. Mit der Ablehnung des Objektkredits ist nun die einmalige Chance gegeben, eine Nutzung zu realisieren, die dieser wichtigen Bedeutung für die Stadt Zürich auch tatsächlich entspricht.

Mit der Festsetzung einer Planungszone wird die nötige Zeit geschaffen, um in einem breit angelegten Prozess zukunftsgerichtete Nutzungsideen zu entwickeln.

Die Stadt Zürich hat unbestrittenermassen wenig räumliche Reserven für gewerbliche Nutzungen. Ebenso besteht ein grosser Mangel in der Räumlichen Entwicklungsstrategie (RES) des Zürcher Stadtrates darin, dass er zwar die so genannte Kreativwirtschaft fördern will, sich diese Förderung planerisch aber kaum niederschlägt. Von grosser Bedeutung für die Stadt Zürich ist auch die Schaffung von preisgünstigen Wohnungen.

Da der historisch bedeutsame Güterbahnhof nur unter der Bedingung aus dem Inventar der denkmalgeschützten Bauten entlassen wurde, dass ein Polizei- und Justizzentrum realisiert würde, ist eine Neuplanung unter der Prämisse des Erhalts der denkmalgeschützten Bauten anzugehen.

Das Güterbahnhofareal liegt an der durch den Verkehr hoch belasteten Hohlstrasse. Deshalb müssen alle zukünftigen Nutzungen darauf ausgerichtet sein, so wenig Verkehr wie möglich zu erzeugen.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige 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 Gemeinderates 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.

Ausgangslage

Am 20. September 2010 hatte der Kantonsrat Zürich einen Objektkredit für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums (PJZ) auf dem Standort des ehemaligen Güterbahnhofareals verweigert. Zudem fasste der Kantonsrat am 17. Januar 2011 den Beschluss, das Gesetz über das Polizei- und Justizzentrum aufzuheben. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. Zur Frage der Aufhebung des Gesetzes kommt es voraussichtlich

zu einer Volksabstimmung.

Der Stadtrat hat die von verschiedenen Seiten formulierten Begehren bezüglich des Güterbahnhofareals zur Kenntnis genommen; er muss aber vorerst abwarten, bis Klarheit herrscht, ob das PJZ-Gesetz rechtskräftig aufgehoben wird.

Dem Stadtrat ist bewusst, dass es sich beim Areal des Güterbahnhofs um ein grosses und für die Stadt wichtiges Areal handelt. Grundeigentümerinnen sind aber nach wie vor die SBB, die über das Areal verfügen können, sollte es nicht für den Bau eines PJZ genutzt werden. Fest steht auch, dass in einem solchen Fall der Güterbahnhof mit seinem Kopfbau und den grossen Güterhallen weiterhin im kommunalen Inventar für schützenswerte Bauten bleibt.

Begründung

Im Kantonalen Richtplan (Öffentliche Bauten und Anlagen) ist das Polizei- und Justizzentrum Zürich eingetragen. Diese richtplanerische Vorgabe ist mit Zustimmung der Stadt Zürich erfolgt. Gemäss Planungs- und Baugesetz (§ 16) sind die Planungsträger unterer Stufe an die übergeordneten Festlegungen gebunden. Sollte tatsächlich das PJZ-Gesetz rechtskräftig aufgehoben werden, müsste zum einen das weitere planerische Vorgehen im Rahmen der regelmässig stattfindenden Gespräche zwischen Stadtrat und Regierungsrat wie auch den SBB besprochen werden. Zum anderen müsste sinnvollerweise der Richtplan (Öffentliche Bauten und Anlagen) in Bezug auf den Eintrag des PJZ geändert werden.

Erst wenn zumindest in den Grundzügen und im Einklang mit den übergeordneten Festlegungen die Absichten der Weiterentwicklung des Areals feststehen, machen die Festsetzung einer Planungszone und die planerischen Arbeiten für eine Umzonung oder Sondernutzungsplanung Sinn.

Die für die Festsetzung der Planungszone zuständige Baudirektion wird zurzeit keine Planungszone festsetzen können. Vor allem das noch geltende PJZ-Gesetz erlaubt es nicht, zu dem von den Motionären erwähnten Zweck eine Planungszone festzusetzen.

Gemäss der rechtskräftigen Bau- und Zonenordnung (BZO) ist der Güterbahnhof der Industriezone zugeteilt. In der Industriezone sind Betriebe der Produktion und Gewerbebetriebe zugelassen. Im Ausmass einer Ausnutzungsziffer von 50 Prozent sind zudem Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig. Somit könnte ein Teil des Motions-Anliegens abgedeckt werden, da rein zonenrechtlich bereits heute gewerbliche oder Dienstleistungsnutzungen der «Kreativwirtschaft» realisiert werden könnten.

Wohnnutzungen hingegen sind in der Industriezone nicht zulässig. In verschiedenen Strategiepapieren und Publikationen hat der Stadtrat seine Absicht bekundet, die in der Stadt Zürich noch vorhandenen Industriezonen (I, IHD) als Standorte für zukunftsorientierte industrielle und produktionsbezogene gewerbliche Nutzungen zu sichern: «Strategien Zürich 2025» (Februar 2007), «Wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Aktivitäten der Stadt Zürich im aktuellen wirtschaftspolitischen Umfeld» (Oktober 2009), «Räumliche Entwicklungsstrategie RES» (März 2010) sowie «Gewerbefreundliche Stadt Zürich: Möglichkeiten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Gewerbe» (April 2010). Ziel dieser strategischen Position ist es, eine Nutzungsvielfalt in der Stadt zu fördern.

In der Räumlichen Entwicklungsstrategie (RES) wird der Gleisraum zwischen Hauptbahnhof und dem Raum Altstetten/Schlieren als potenzieller Standort für einen zukünftigen Innovations- und Technologiestadtteil ausgewiesen, was auch Raum für entsprechende Gewerbebetriebe umfasst.

Somit besteht für den Stadtrat kein Anlass, in diesem Gebiet der heutigen Industriezone vorerst etwas zu ändern. Überdies kann, gestützt auf das heutige kantonale Recht (PBG), preisgünstiger Wohnungsbau weder über die BZO noch über Gestaltungspläne/Sonderbauvorschriften sichergestellt werden.

Gemäss PJZ-Gesetz (§ 3) ist der Kanton für die Inventarentlassung des Güterbahnhofs zuständig. Auch wenn das PJZ-Gesetz – im Zusammenhang mit der Abstimmung – rechtskräftig aufgehoben würde, bleibt der Güterbahnhof weiterhin im kommunalen Inventar für schützenswerte Bauten eingetragen. Um den Güterbahnhof zu einem späteren Zeitpunkt aus dem Inventar zu entlassen, müsste ein mindestens gleichgewichtiges öffentliches Interesse geltend gemacht werden.

Planungszonen dürfen für längstens drei Jahre festgesetzt werden und können, soweit nötig, um zwei Jahre verlängert werden. Der mit dem Erlass einer Planungszone verfolgte Zweck muss mit dem übergeordneten Recht im Einklang stehen. Die mit der Schaffung einer Planungszone verbundene öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung muss verhältnismässig sein und zudem auf einem öffentlichen Interesse beruhen, das sich in einem genügend konkretisierten Planungsbedürfnis niederschlägt.

Weil der Ausgang der Abstimmung über Beibehalt oder Aufhebung des PJZ-Gesetzes und auch die allfällige Anpassung der Richtplanung sowie der denkmalpflegerische Umgang mit dem Güterbahnhof ungewiss sind, besteht aus Sicht des Stadtrates zum heutigen Zeitpunkt noch kein Anlass für den Erlass einer Planungszone. Überdies sind die rechtlichen Voraussetzungen hierfür (Erlass einer Planungszone gemäss § 346 PBG) im jetzigen Zeitpunkt nicht gegeben.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Falls der Aufhebung des PJZ-Gesetzes an der Volksabstimmung (die voraussichtlich noch im Jahr 2011 stattfinden soll) zugestimmt wird, wird das Hochbaudepartement mit dem Kanton und den SBB Verhandlungen aufnehmen über die möglichen Weiterentwicklungen des Areals, um Grundlagen für nutzungsplanerische Massnahmen bzw. für mögliche Neunutzungen des Güterbahnhofareals zu schaffen. Der Stadtrat wird sich dafür einsetzen, im Hinblick auf das für die Stadt Zürich bedeutsame Güterbahnhofareal möglichst rasch die Fragen zur zukünftigen Nutzung zu klären.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy