

Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2022

KR-Nr. 350a/2017

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 350/2017 betreffend
Kongresszentrum Stadt Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2022,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 350/2017 betreffend Kongresszentrum Stadt Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Oktober 2020 folgende von Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, sowie den Kantonsräten Josef Wiederkehr, Dietikon, und Roger Liebi, Zürich, am 18. Dezember 2017 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat die planungsrechtlichen Grundlagen – insb. einen Richtplanbeschluss – vorzulegen, welche den Bau eines Kongresszentrums durch die Stadt Zürich oder eine private Trägerschaft im Gebiet Sihlquai, Limmatstrasse, Hafnerstrasse in der Stadt Zürich ermöglichen.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage**

Der ursprünglich als Motion eingereichte parlamentarische Vorstoss wurde dem Regierungsrat als Postulat überwiesen. In der Begründung zur Motion wird auf Pläne von privaten Investoren für ein Kongresszentrum auf dem Areal des Carparkplatzes in der Stadt Zürich verwiesen. Dazu sei eine entsprechende Standortfestlegung in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Der neue Richtplaneintrag stünde dabei nicht im Widerspruch zum bestehenden Eintrag zum Carparkplatz, da mit einer koordinierten Planung beide Nutzungen miteinander vereinbar seien. Auch der im Richtplan eingetragene Stadttunnel stünde dem Kongresszentrum nicht entgegen.

Grössere Kongresszentren sind von kantonalen Bedeutung und können erhebliche räumliche Auswirkungen aufweisen. Neue Vorhaben benötigen daher einen Eintrag im kantonalen Richtplan (vgl. Kantonalen Richtplan, Pt. 6.5). Entsprechend ist das bestehende Kongresshaus am See im kantonalen Richtplan aufgeführt.

An neue Standortfestlegungen werden jedoch hohe Anforderungen gestellt. Unter anderem hat in der Regel ein politischer oder gesetzlicher Auftrag vorzuliegen. Der Bedarf muss nachgewiesen sein. Zudem sind im Vorfeld Grundlagen wie Standortevaluationen oder Machbarkeitsstudien auszuarbeiten. Des Weiteren sollen die wichtigsten externen Akteurinnen und Akteure sowie Betroffenen einbezogen worden sein. Im Hinblick auf ein mögliches Kongresszentrum am Standort Carparkplatz liegen bereits umfangreiche Untersuchungen vor. Einige Fragen konnten jedoch noch nicht ausreichend geklärt werden. Zudem äusserte sich die Stadt Zürich als Standortgemeinde und Grundeigentümerin ablehnend zum geplanten Vorhaben.

2. Bedeutung des Kongresswesens

Kongresszentren mit internationaler Ausstrahlung stärken den Wirtschaftsstandort, fördern den wissenschaftlichen Austausch und bieten den ansässigen Unternehmen eine Plattform, um sich regional, national und international positionieren zu können. Zudem stellt der internationale Kongresstourismus eine wertvolle Ergänzung zum Freizeittourismus dar. Insbesondere in der Nebensaison kann durch den Geschäfts- und Kongresstourismus eine höhere Auslastung im Gastgewerbe erzielt werden. Der Geschäftstourismus wirkt auch anderweitig stabilisierend auf die Tourismusbranche, da er beispielsweise weniger stark als der

Privattourismus auf Wechselkurse reagiert. Zudem können über das Kongressgeschäft neue internationale Gäste angesprochen werden. Ein Kongresszentrum birgt somit ein volkswirtschaftliches Potenzial und kann ein bedeutender Wirtschaftsfaktor sowohl für die Stadt und Kanton Zürich als auch über die Grenzen der Region hinaus sein.

Gegenwärtig ist jedoch schwer abzuschätzen, wie sich das Kongresswesen in Zukunft entwickeln und welche Auswirkungen die Coronapandemie langfristig haben wird. Bereits vor der Pandemie wurden Veranstaltungen vermehrt virtuell oder hybrid durchgeführt. Bei digital durchgeführten Anlässen fallen die Reise-, Standort- und Personalkosten deutlich geringer aus. Virtuelle Tagungen stehen zudem einem grösseren Publikum offen. Auch Anliegen des Klimaschutzes sprechen dafür, dass Konferenzen und Tagungen zunehmend hybrid oder vollständig digital durchgeführt werden. Informelle Begegnungen am Rande eines Kongresses sind jedoch nach wie vor wichtig. Auch der Einbezug der Teilnehmenden oder die Präsentation neuer Produkte können eine physische Anwesenheit erfordern.

Vor diesem Hintergrund könnte der Bau eines neuen Kongresszentrums den gewandelten Bedürfnissen Rechnung tragen und daher als Chance verstanden werden. Inzwischen gibt es jedoch im Raum Zürich bereits mehrere grössere Einrichtungen, die auf die Bedürfnisse des Kongresswesens zugeschnitten sind.

3. Bestehende Kongressräumlichkeiten im Raum Zürich

Das 1939 am General-Guisan-Quai in der Stadt Zürich eröffnete Kongresshaus gilt als bedeutendes bauliches Erbe der Vorkriegsmoderne. In den 1980er-Jahren wurden einige Um- und Anbauten vorgenommen, um den sich wandelnden Anforderungen gerecht zu werden. Ab 2001 wurde die Machbarkeit eines neuen Kongresszentrums im Raum Zürich geprüft, wobei mehrere mögliche Standorte vertieft untersucht wurden. Im Juni 2008 haben die Stadtzürcher Stimmberechtigten den Erwerb eines Grundstückes mit rund 57% Nein-Stimmen-Anteil abgelehnt, der die Realisierung eines neuen Kongresszentrums am Standort des bisherigen Kongresshauses ermöglicht hätte. Auch die Prüfung alternativer Standorte führte zu keinem umsetzbaren Ergebnis. Zudem ergab eine durch die Stadt Zürich in Auftrag gegebene Studie, dass sich die Nachfrage nach Kongressräumlichkeiten nicht im erwarteten Umfang entwickelt hatte.

Der Stadtrat von Zürich entschied daher im Juni 2013, anstelle eines Neubaus das bestehende Kongresshaus umzubauen und zu erweitern. Rund 75% der Stimmbeteiligten stimmten im Juni 2016 diesem Vorhaben

zu. Das Kongresshaus wurde zwischen 2017 und 2021 umfassend saniert und erweitert. Es bietet heute auf über 5000 m² Fläche bis zu 4500 Sitzplätze sowie mehr als 20 Räume und Foyers. Der grosse Kongresssaal kann über 1600 Personen beherbergen, mitsamt angrenzendem Foyer sind es rund 2000 Personen.

Seit 2020 stehen auch Räumlichkeiten in unmittelbarer Nähe des Flughafens Zürich zur Verfügung. Das Convention Center Zurich Airport ist Teil der Überbauung The Circle, die neben Büroflächen zwei Hotels, zahlreiche Geschäfte sowie mehrere Restaurants und Bars umfasst. Das Kongresszentrum hat rund 2800 m² Fläche. Im rund 1300 m² grossen Hauptsaal können rund 1500 Personen untergebracht werden. Durch die unmittelbare Nähe zum Flughafen mit den bestehenden Bahn-, Bus- und Tramstationen ist das Kongresszentrum optimal an den Nah- und Fernverkehr angeschlossen.

Die modulare Mehrzweckhalle The Hall beim Bahnhof Stettbach wurde 2017 eröffnet. Sie kann ebenfalls für Kongresse genutzt werden. Der Hauptsaal umfasst rund 2000 m² und bietet Raum für bis zu 3000 Sitzplätze. Mehrere angrenzende Räume können je nach Bedarf hinzugeschaltet oder einzeln genutzt werden.

4. Durchgeführte Standortevaluation

Nachdem der Neubau eines neuen Kongresszentrums am See von den Stimmberechtigten der Stadt Zürich abgelehnt wurde, prüfte die Stadt unter Einbezug des Kantons alternative Standorte (RRB Nr. 1139/2009). Von Mitte 2009 bis Anfang 2010 wurden Testplanungen für die vier möglichen Standorte Geroldareal, Kaserne, vorderer Kreis 5 (Carparkplatz) und Hafen Enge durchgeführt.

Das Areal des heutigen Carparkplatzes wurde aufgrund seiner attraktiven Lage zu einem favorisierten Standort erklärt. Der Hauptbahnhof Zürich liegt in unmittelbarer Nähe und sichert unter anderem die schnelle Verbindung zum Flughafen Zürich. Der Zusammenfluss von Limmat und Sihl sowie der angrenzende Platzspitzpark schaffen eine äusserst ansprechende Umgebung. Die Zürcher Bahnhofstrasse, der Zürichsee und die Altstadt liegen in Gehdistanz. Im globalen Wettbewerb ist diese räumliche Konzentration ein Faktor, der den Standort im Vergleich zu anderen, meist weit ausserhalb der Zentren liegenden Kongressangeboten auszeichnet.

Die durchgeführten Studien ergaben jedoch, dass die Nutzbarkeit des Standortes erheblich eingeschränkt ist. Einerseits wird das Areal

gegenwärtig als Carparkplatz genutzt. Andererseits wird der bebaubare Bereich durch den im kantonalen Richtplan eingetragenen Stadttunnel und die dafür bezeichneten Baulinien begrenzt.

Eine erste Testplanung kam zum Ergebnis, dass die bebauten Privatgrundstücke entlang der Hafnerstrasse in den Planungsperimeter einzubeziehen wären und inventarisierte Bauten sowie Wohngebäude abgerissen werden müssten. Eine vertiefende Volumenstudie zeigte zwar auf, dass das vorgesehene bauliche Volumen unter Berücksichtigung sowohl der inventarisierten Bauten als auch der Baulinien für den Stadttunnel grundsätzlich im städtischen Kontext untergebracht werden könnte. Dafür müssten jedoch Einschränkungen am Raumprogramm in Kauf genommen werden.

Gepprüft wurde zudem, ob das Areal genügend Raum bietet, um zusätzlich zum Carparkplatz auch ein Kongresszentrum erstellen zu können. Die Studie zeigt auf, dass dazu neben dem städtischen Grundstück zwischen der Ausstellungs- und Limmatstrasse (Carparkplatz) auch die angrenzende städtische Parzelle zwischen Sihlquai und Ausstellungsstrasse (Parkhaus Sihlquai) einbezogen werden müsste. Entsprechend kam die Studie zum Schluss, dass die Abstellplätze des heutigen Parkhauses Sihlquai in das neue Kongresszentrum integriert werden müssten.

5. Carparkplatz

Im kantonalen Richtplan ist festgehalten, dass für den Carparkplatz längerfristig ein Ersatzstandort mit sehr guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr zu suchen ist (vgl. Kantonaler Richtplan, Pt. 4.3.2). Eine Verlegung des Carparkplatzes an einen anderen Standort würde die Bebaubarkeit des Areals wesentlich erleichtern. Der jetzige Standort des Carparkplatzes bietet jedoch viele Vorteile. Er ist mit öffentlichen Verkehrsmitteln sehr gut erreichbar und bietet optimale Umsteigemöglichkeiten zwischen Bahn und Bus. Ein Ersatzstandort mit ähnlich guter Eignung steht derzeit nicht zur Verfügung.

Die Stadt Zürich hat mehrere Alternativstandorte für den Carparkplatz evaluiert. Im kommunalen Richtplan Verkehr der Stadt Zürich ist ein Reisebus-Terminal in der Nähe des Bahnhofs Altstetten als Ersatz für den bestehenden Standort am Sihlquai eingetragen. Dieser Standort ist gegenwärtig jedoch anderweitig genutzt und wird frühestens mittelfristig frei. Der Stadtrat von Zürich erklärte zudem im September 2019, dass dieser Standort bereits wieder verworfen wurde. Da kein geeigneter alternativer Standort gefunden werden konnte, entschied der Stadtrat im September 2019, dass der Carparkplatz am Sihlquai saniert und für mindestens 15 Jahre in der heutigen Form weiterbetrieben wird.

6. Stadttunnel

Mit dem Stadttunnel Zürich ist im kantonalen Richtplan ein weiteres Vorhaben festgelegt, das die Nutzung des Areals einschränkt (vgl. Kantonaler Richtplan, Pt. 4.2.2, Tabelleneintrag Nr. 1a). Der Stadttunnel ist auch im Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (Netzbeschluss) enthalten. Er ist ein Teilstück des sogenannten Zürcher Ypsilons, mit dem die Autobahnen A1 und A3 im Zentrum der Stadt Zürich miteinander verbunden werden sollten. Die Zuständigkeit für Nationalstrassen liegt beim Bund. Das Bundesamt für Strassen teilte 2013 dem Kanton mit, dass bis auf Weiteres alle Optionen für die Umsetzung des im Richtplan eingetragenen Stadttunnels offengehalten werden müssten. Der Bereich des zukünftigen Stadttunnels könne daher bis zur Klärung dieser Frage nicht überbaut werden.

Der Bund stellte 2013 eine umfassende Neubeurteilung des Zürcher Ypsilons in Aussicht. Im Januar 2022 gab der Bundesrat bekannt, dass diese Verkehrslösung nicht mehr zeitgemäss sei und beantragte eine entsprechende Bereinigung des Netzbeschlusses. Der Entscheid der eidgenössischen Räte zur Anpassung des Netzbeschlusses steht derzeit noch aus. Die Vorlage war vom Januar bis April 2022 in der Vernehmlassung. Der Regierungsrat hat sich zur Absicht des Bundes dahingehend geäussert, dass sich für den Kanton bei einer allfälligen Anpassung des Netzbeschlusses Handlungsbedarf ergibt (vgl. RRB Nr. 637/2022). Unter anderem müsste der kantonale Richtplan angepasst werden, sowohl hinsichtlich des Stadttunnels als auch des Seetunnels, der als Ersatzvariante eingetragen ist (Kantonaler Richtplan, Pt. 4.2.2, Nrn. 1a und 1b). Einer allfälligen Entfernung der Einträge sind Alternativen und deren Finanzierungen entgegensustellen.

7. Fazit

Die Ausgangslage für den Neubau eines weiteren Kongresszentrums hat sich seit der Einreichung des parlamentarischen Vorstosses stark verändert. Das Angebot an Kongressräumlichkeiten im Raum Zürich wurde in der Zwischenzeit ausgebaut. Momentan ist zudem nur schwer abzuschätzen, welche langfristigen Auswirkungen die Coronapandemie auf das Kongresswesen haben wird. Es ist somit fraglich, ob der Bedarf für ein neues Kongresszentrum noch vorhanden ist. Des Weiteren steht die eingeschränkte Nutzbarkeit des Areals Carparkplatz einem grosszügigen Neubauvorhaben im Weg. Ein alternativer Standort für den Carparkplatz konnte bisher nicht gefunden werden und die Bebaubar-

keit des Areals bleibt zumindest vorderhand auch aufgrund des im kantonalen Richtplan eingetragenen Stadttunnels und der damit verbundenen Baulinien eingeschränkt.

Der Stadtrat von Zürich hat sich zudem wiederholt gegen den Neubau eines Kongresszentrums am Standort des Carparkplatzes ausgesprochen. Im September 2019 erklärte er, dass für den kostendeckenden Betrieb einer solchen Einrichtung eine finanzielle Unterstützung der Stadt notwendig sei, zumindest in Form des Verzichts auf einen marktüblichen Baurechtszins. Ein solches finanzielles Entgegenkommen könne aber nicht gerechtfertigt werden, da nach der Sanierung des Kongresshauses am See der Bedarf für ein zusätzliches Kongresszentrum in der Stadt Zürich nicht ausgewiesen sei.

Angesichts der veränderten Ausgangslage, der noch offenen Fragen zur Bebaubarkeit des Areals und der fehlenden Dringlichkeit für den Bau eines neuen Kongresszentrums sowie vor dem Hintergrund, dass sich die Standortgemeinde wiederholt gegen das Vorhaben aussprach, sind zumindest zum jetzigen Zeitpunkt die Voraussetzungen für eine Standortfestlegung im kantonalen Richtplan nicht gegeben.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 350/2017 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli