

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 5. Oktober 2016

### **975. Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich**

#### **A. Ausgangslage**

Das Areal der Militär- und Polizeikaserne mit einer Fläche von rund 6,5 ha befindet sich im Eigentum des Kantons. Es ist planungsrechtlich nach der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich der Kernzone (Hochbauten) und der Freihaltezone (Freiräume) zugewiesen. Die Gebäude stehen unter kantonalem und eidgenössischem Denkmalschutz. Die Militär- und die Polizeikaserne, Teile der Zeughäuser und ein Teil der ehemaligen Exerzierwiese werden heute hauptsächlich von der Sicherheitsdirektion genutzt. Die nicht für hoheitliche Aufgaben genutzten Teile der Zeughäuser werden derzeit vom Kanton zu unterschiedlichen Zwecken vermietet. Die Kasernenwiese ist – soweit sie nicht für polizeiliche Aufgaben genutzt wird – gestützt auf einen Gebrauchsleihvertrag der Stadt Zürich zur Nutzung und Bewirtschaftung überlassen. Mit der Fertigstellung und dem Bezug des Polizei- und Justizzentrums voraussichtlich 2020 werden die Militärkaserne und der von der Kantonspolizei genutzte Bereich der Zeughäuser für neue Nutzungen frei.

Auf diesen Zeitpunkt hin sollen ein Leerstand der Gebäude und die damit dem Kanton entstehenden Kosten und Unwägbarkeiten vermieden werden. Die Baudirektion hat deshalb zusammen mit dem Hochbaudepartement der Stadt Zürich frühzeitig damit begonnen, mögliche neue Nutzungen für das Areal im Rahmen einer Gebietsplanung zu prüfen. In einem breit angelegten Beteiligungsverfahren, an dem auch die kantonalen und städtischen Verwaltungsstellen beteiligt waren, wurden die interessierte Bevölkerung sowie Verbände und Interessengruppen aus Stadt und Kanton in diesen Prozess einbezogen. Eine Umfrage bei den Direktionen des Regierungsrates ergab, dass seitens der Bildungsdirektion Bedarf für eine Verlegung bzw. den Zusammenschluss der verschiedenen Standorte des Bildungszentrums für Erwachsene (BiZE) besteht. Seitens der Sicherheitsdirektion wurde der Bedarf nach Weiternutzung der Polizeikaserne durch die Kantonspolizei angemeldet. Weitere Nutzungen zu Verwaltungszwecken wurden verworfen. Für die Zeughäuser wurde mit Ausnahme eines schon bisher bestehenden Ambulatoriums der Stadt kein Bedarf angemeldet. Eine Machbarkeitsstudie hat im Wesentlichen ergeben, dass sich die Militärkaserne für grossflächige Nutzungen eignet. Für die Zeughäuser stehen aufgrund der baulichen Gegebenheiten dagegen eher kleinflächige Nutzungen im Vordergrund. Das Ergebnis der Gebietsplanung ist in Form eines Masterplans festgehalten.

## **B. Leitidee als Grundlage**

Aufgrund der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens wurde eine Leitidee formuliert. Nach dieser Leitidee ist das Kasernenareal ein städtischer und regionaler Magnet mit Ausstrahlung über die Stadtgrenzen hinaus und mit Quartierbezug – ein lebendiger, möglichst allen zugänglicher Arbeits-, Begegnungs- und Erholungsort. Bildungs- und Freizeitnutzungen, kleinere Gewerbebetriebe, kulturelle Nutzungen sowie Nutzungen mit sozialer Ausrichtung sollen das gesamte Areal prägen. Zwischen- und temporäre Nutzungen sind erwünscht. Der Zeughaushof und die Kasernenwiese sind vielseitig und ganzjährig nutzbare Freizeitorde und stadtteilverbindende Freiräume. Die Nutzung des Areals soll nicht gewinnorientiert erfolgen. Die Nutzungen und der Betrieb auf dem ganzen Kasernenareal orientieren sich an der Leitidee.

## **C. Nutzungskonzept des Masterplans**

Gemäss den Erkenntnissen des Beteiligungsverfahrens und der Machbarkeitsstudie ist es zweckmässig, das Areal der ehemaligen Militäranlage in drei Teile mit unterschiedlicher Ausrichtung aufzuteilen, wobei sich die verschiedenen Teile zu einem sinnvollen Ganzen zusammenfügen sollen. Die beiden Kasernengebäude bleiben demnach weiterhin kantonalen hoheitlichen Aufgaben vorbehalten. Insbesondere die Nutzung der Militärkasernen durch das BiZE ist in Anbetracht der hervorragenden verkehrlichen Erschliessung eine ideale Lösung. Dabei soll das Erdgeschoss überwiegend für publikumsorientierte Nutzungen (z. B. Gastronomie) geöffnet werden. Die Nutzung durch das BiZE führt zu den geringsten Folgekosten, weil sich die Raumstruktur der Militärkasernen für eine Schulnutzung eignet. Bereits heute werden die Räumlichkeiten für Schulungszwecke der Kantonspolizei genutzt. Erste Schätzungen gehen davon aus, dass für die Instandsetzung der Militärkasernen und der Umgebung rund Fr. 130 000 000 aufzuwenden sind. Die Polizeikasernen werden bis auf Weiteres von der Kantonspolizei genutzt. Bei einer Umnutzung der Polizeikasernen wären gemäss ersten Schätzungen für Instandsetzung, Umbaukosten und Umgebungsarbeiten rund Fr. 30 000 000 aufzuwenden. Für die Zeughäuser hat sich aus dem bisherigen Planungsprozess ergeben, dass eher kleinflächige, quaternahe Nutzungen im Vordergrund stehen. Für alle neu anzustrebenden Nutzungen gilt, dass ein schonender Umgang mit der denkmalgeschützten Bausubstanz zu beachten ist. Die Kasernenwiese und der befestigte Platz hinter den Kasernengebäuden sollen, nachdem der bisher polizeilich genutzte Teil freigegeben ist, für eine Nutzung als zentraler Grünraum (Stadtpark) hergerichtet werden.

Das provisorische Polizeigefängnis wird nach Bezug des Polizei- und Justizentrums abgebrochen. Ebenso kann die Umzäunung, die heute den polizeilich genutzten Freiraum abtrennt, zu diesem Zeitpunkt entfernt werden.

Das Kasernenareal hat für den Kanton und die Stadt Zürich in mehrfacher Hinsicht eine grosse Bedeutung. Als identitätsstiftendes Ensemble und mit einem Freiraum von beachtlicher Grösse erfüllt es wichtige Funktionen einer vielfältigen und für alle Bevölkerungsgruppen attraktiven Stadt. Das gemeinwohlorientierte Nutzungskonzept schafft bewusst Gegensätze zu den im Umfeld ertragsstarken Nutzungen und leistet damit einen sozialen Ausgleich im Quartier. Das Kasernenareal soll zu einer ausgewogenen Stadtentwicklung beitragen, indem es vielfältig nutzbare Begegnungs- und Aufenthaltsräume schafft, die Lebendigkeit und Individualität des Stadtquartiers stärkt und mit quartierorientiertem Gewerbe, kulturellen und sozialen Angeboten sowie dem BiZE die breite Bevölkerung anspricht. Die Stadt Zürich wird damit in seinen hervorragenden Qualitäten als Wirtschafts-, Kultur-, Bildungs- und Kreativstandort gestärkt.

Aufgrund der zentralen Lage des Areals steht ein Verkauf der nicht durch den Kanton benötigten Teile des Areals nicht zur Diskussion. Vielmehr ist das Ensemble langfristig als strategische Reserve für den Kanton zu erhalten. Nachdem sich aus dem Planungsprozess ergeben hat, dass für die Zeughäuser seitens der kantonalen Verwaltung keine Raumbedürfnisse bestehen, steht einer Abgabe des Areals an Dritte zur eigenständigen Nutzung nichts entgegen. Der Stadtrat von Zürich hat deutlich zu erkennen gegeben, dass er die grundsätzliche Ausrichtung des Masterplans unterstützt und daran interessiert ist, die Zeughäuser und den Zeughaushof im Baurecht vom Kanton zu übernehmen. Mit einer Abgabe dieser Flächen im Baurecht an die Stadt Zürich ist insbesondere sichergestellt, dass der Masterplan umgesetzt und das Zeughausareal in massvoller Weise namentlich für die Öffentlichkeit und die Quartierbevölkerung zur Verfügung stehen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1064/2014 dem Masterplan vorläufig zugestimmt, die Baudirektion zur Aufnahme von Baurechtsverhandlungen ermächtigt und für diese Verhandlungen die aus kantonaler Sicht massgebenden und einzuhaltenden Eckwerte festgelegt. Der Stadtrat erklärt sich im Übrigen bereit, die Kasernenwiese weiterhin in Gebrauchsleihe zu betreiben.

**D. Zustimmung zum Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich  
und zum Baurechtsvertrag betreffend Zeughausareal**

Der Baurechtsvertrag zwischen Stadt und Kanton Zürich betreffend das Zeughausareal konnte am 16. März 2016 öffentlich beurkundet werden. Er sieht die Errichtung eines selbstständigen und dauernden Baurechts mit einer Laufzeit von 50 Jahren vor. Der jährliche Baurechtszins beträgt Fr. 410 000; er beruht auf einem Landwert von Fr. 16 400 000 und einem Zinssatz von 2,5%. Der Baurechtszins ist in Anbetracht der vom Masterplan vorgegebenen Rahmenbedingungen, insbesondere hinsichtlich der vorgesehenen Nutzungen und der Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, insgesamt als angemessen zu bezeichnen. Weiter ist zu beachten, dass sich die Stadt Zürich bereit erklärt hat, zur Umsetzung des Baurechtsvertrags zusätzlich zu den Mitteln des Kantons erhebliche eigene Mittel zur Bereitstellung der Gebäude zur Aufnahme der künftigen Nutzungen zur Verfügung zu stellen.

Das Kasernenareal wird im Verwaltungsvermögen geführt und weist insgesamt einen Buchwert von Fr. 109 000 000 auf. Für die Baurechtsverhandlungen mit der Stadt Zürich wurde für das Zeughausareal von einem Buchwert von Fr. 53 000 000 ausgegangen. Aufgrund der Vorgaben des Masterplans – namentlich, dass das Areal nicht gewinnorientiert geführt wird – und der daraus bezogen auf das Zeughausareal abgeleiteten Haltung der Stadt Zürich, dass eine kostenneutrale Bewirtschaftung möglich sein sollte, legten die Parteien den Baurechtsvertragsverhandlungen den genannten Landpreis von Fr. 16 400 000 zugrunde. Entsprechend erfordert der Abschluss des Baurechtsvertrags für den Kanton Zürich eine Abwertung des Landwerts von rund Fr. 36 600 000. Die sich auf dem Zeughausareal befindlichen Gebäude weisen einen Buchwert von Fr. 4 500 000 aus (Stand 31. Dezember 2016). Diese gehen gemäss Baurechtsvertrag entschädigungslos ins Eigentum der Stadt Zürich über, was zur Folge hat, dass diese gesamthaft abzuschreiben sind. Diese Anpassungen werden nach der Genehmigung des Baurechtsvertrags durch die zuständigen Instanzen nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften erfolgen.

In den ersten sieben Jahren der Baurechtsdauer werden die Zeughäuser etappenweise instand gesetzt und umgebaut. In dieser Zeit wird die Stadt Zürich in den vom Umbau betroffenen Gebäudeteilen keine Mieteinnahmen erzielen. Entsprechend wurde vereinbart, dass der jährliche Baurechtszins aufgrund des angenommenen Verhältnisses der erzielbaren Mieterträge zum angestrebten Ertrag nach Bauvollendung herabgesetzt wird. Bei Ablauf des Baurechts gehen die Gebäude wieder in das Eigentum des Kantons über. Die Heimfallentschädigung entspricht 80% des damaligen Zeitbauwerts der von der Stadt Zürich vorgenommenen baulichen Investitionen.

Die Zeughäuser weisen einen für heutige Verhältnisse unterdurchschnittlichen Ausbaustandard auf. Zudem wurden aufgrund der unklaren Nutzungsaussichten in den letzten rund 40 Jahren nur die notwendigsten baulichen Massnahmen vorgenommen, weshalb die Gebäude einen erheblichen Unterhaltsrückstand aufweisen. Die unter Mitwirkung der Fachorgane von Stadt und Kanton erstellten baulichen Machbarkeitsstudien gehen von Kosten für die Herrichtung der Gebäude zur Aufnahme der künftigen Nutzungen gemäss Masterplan bei einem mittleren Ausbaustandard von rund Fr. 55 000 000 aus. Der Kanton Zürich verpflichtet sich mit dem Baurechtsvertrag, der Stadt Zürich gegen Vorlage der entsprechenden Abrechnungen in Abgeltung des aufgeschobenen Unterhalts eine Kostenbeteiligung von höchstens Fr. 30 000 000 zu leisten.

Das Zustandekommen des Baurechtsvertrags setzt die Erfüllung verschiedener Bedingungen voraus, so insbesondere die rechtskräftige Bewilligung der Kostenbeteiligung auf Seiten der Stadt Zürich zur Vornahme der baulichen Massnahmen zur Herrichtung der Gebäude für die künftigen Nutzungen.

Der Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich enthält Vorgaben hinsichtlich der künftigen Nutzung des Areals. Das Zeughausareal soll im Baurecht an die Stadt Zürich abgegeben werden. Weiter sieht der Masterplan namentlich vor, dass das Areal nicht gewinnorientiert geführt werden soll. Zudem bietet er die einmalige Gelegenheit, für die Entwicklung des Areals an die Geschichte und die Identität des Ortes anzuknüpfen. Auch ist die historische Bausubstanz zu erhalten und erfordert einen sorgfältigen Umgang. Aus diesen Gründen ist eine am Markt ausgerichtete Vermietung und damit die Erzielung eines der Lage und des Potenzials des Zeughausareals im Herzen der Stadt Zürich entsprechenden, marktkonformen Baurechtszinses nicht möglich. Ein anderer Baurechtsnehmer als die Stadt Zürich ist damit ausgeschlossen. Diese Rahmenbedingungen haben zur Folge, dass zwischen dem aufgrund der Vorgaben des Masterplans mit der Stadt Zürich ausgehandelten und einem von einem Dritten ohne diese Vorgaben zu entrichtenden Baurechtszins über die gesamte Laufzeit des Baurechtsvertrags eine Differenz besteht. Aufgrund der genannten Vorgaben und der sich daraus ergebenden mangelnden Möglichkeit des Kantons, einen Vertrag mit einem Dritten zu schliessen, kann die Differenz lediglich auf groben Schätzungen beruhen. Diese Differenz wurde auf der Grundlage eines theoretischen Ertragspotenzials ohne die Vorgaben des Masterplans sowie weiterer marktkonformer Annahmen (z. B. Beitrag an aufgeschobenen Unterhalt, Zinssatz, Heimfallentschädigung) berechnet. Diese Berechnung ergab eine Differenz von rund Fr. 18 000 000. Es ist jedoch nochmals darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nur um eine Annäherung handeln kann und der genannte Differenzbetrag mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist.

Finanzrechtlich stellt dieser Differenzbetrag einen Einnahmeverzicht dar. Dieser ist gemäss § 29 Abs. 1 lit. e der Finanzcontrollingverordnung (FCV) in Verbindung mit § 34 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) als Ausgabe zu qualifizieren. Mit Blick auf die seit Langem geführten Diskussionen und die zahlreichen möglichen Varianten der Umsetzung besteht in jedem Fall ein erheblicher Handlungsspielraum, weshalb der Einnahmeverzicht als neue, einmalige Ausgabe zu qualifizieren ist (§ 37 Abs. 1 CRG). Solche unterstehen ab Fr. 6 000 000 dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 Kantonsverfassung [KV]).

Von den aufgeführten Beträgen wirkt sich beim Aufwand der Beitrag von höchstens Fr. 30 000 000 und beim Ertrag der Baurechtszins von Fr. 410 000 auf die Liquidität aus.

Dem Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich kann endgültig zugestimmt werden, dem Baurechtsvertrag kann unter Vorbehalt der Kreditbewilligungen durch den Kantonsrat ebenfalls zugestimmt werden.

#### **E. Weiteres Vorgehen**

Beim Masterplan handelt es sich um ein informelles Planungsinstrument. Entsprechend sind die planungsrechtlich erforderlichen Schritte einzuleiten, damit die Eckwerte des Masterplans Verbindlichkeit erlangen. Für das Kasernenareal bedeutet dies insbesondere die Festlegung der Eckwerte der Gebietsplanung im kantonalen Richtplan. Der Richtplaneintrag für das BiZE auf dem Kasernenareal wurde mit RRB Nr. 988/2015 von der Gebietsplanung Kasernenareal abgetrennt und dient als Einzeleintrag der Standortsicherung. Die planungsrechtliche Verankerung der Eckwerte im kantonalen Richtplan schafft eine der Voraussetzungen für die Umsetzung des Baurechtsvertrags betreffend Zeughausareal und die sich daraus ergebenden neuen Nutzungen.

Die gemäss Vertrag vom Kanton zu leistende Beteiligung an den aufgeschobenen Unterhalt im Umfang von höchstens Fr. 30 000 000 ist finanzrechtlich insgesamt als neue Ausgabe zu betrachten. Diese Mittel sind durch den Kantonsrat zu bewilligen (vgl. § 35 Abs. 1 und 2 CRG sowie Art. 56 Abs. 2 lit. a KV in Verbindung mit §§ 34 und 36 lit. a CRG). Dieser Beschluss über die neuen Ausgaben untersteht gestützt auf Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV ebenfalls dem fakultativen Referendum. Der Baurechtsvertrag führt überdies zu jährlich wiederkehrenden Einnahmen. Entsprechend wäre der Regierungsrat für die Genehmigung des Baurechtsvertrags zuständig (§ 48 Abs. 1 und 2 FCV). Zur Schaffung der für die Ausgabe erforderlichen Rechtsgrundlage (§ 35 Abs. 1 CRG) vermag auch ein referendumsfähiger Kantonsratsbeschluss zu genügen (§ 35 Abs. 2 lit. c

CRG). Weiter ist zu beachten, dass auch das inskünftig mit einem Baurecht belastete Zeughausareal infolge der vertraglichen Pflicht zur Einhaltung der Vorgaben des Masterplans aus Sicht des Kantons mindestens mittelbar einem öffentlichen Zweck dient und dieses daher weiterhin im Verwaltungsvermögen zu führen ist. Zudem ergibt sich aus dem Baurechtsvertrag die Verpflichtung des Kantons zur Leistung eines Beitrags von höchstens Fr. 30 000 000. Der Kantonsrat hat demnach gleichzeitig über die Bewilligung der sich aus dem Baurechtsvertrag ergebenden Kostenbeteiligung des Kantons von höchstens Fr. 30 000 000, den Beschluss über die erforderlichen Anpassungen des kantonalen Richtplans und über den Einnahmeverzicht von Fr. 18 000 000 zu entscheiden. Die Baudirektion ist zu beauftragen, unter Berücksichtigung der Planungen und unter Abstimmung mit dem Vorgehen der Stadt Zürich eine oder mehrere Vorlagen an den Kantonsrat zu erarbeiten.

#### **F. Veröffentlichung**

Die Zustimmung des Regierungsrates und des Stadtrates von Zürich zum gemeinsam erarbeiteten Masterplan soll gemeinsam bekannt gemacht werden. Dieser Beschluss ist deshalb bis zur Zustimmung des Stadtrates von Zürich und dem noch festzulegenden Zeitpunkt der Bekanntmachung nicht öffentlich.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich vom Juli 2016 wird zugestimmt.

II. Dem am 16. März 2016 öffentlich beurkundeten Baurechtsvertrag zwischen dem Kanton Zürich als Grundeigentümer und der Stadt Zürich als Baurechtsnehmerin sowie dem am 1. Juni 2016 öffentlich beurkundeten Nachtrag dazu wird unter dem Vorbehalt der Kreditbewilligungen durch den Kantonsrat zugestimmt.

III. Die Baudirektion wird beauftragt, unter Berücksichtigung der Planungen und unter Abstimmung mit dem Vorgehen der Stadt Zürich eine oder mehrere Vorlagen an den Kantonsrat zur Bewilligung der sich daraus ergebenden Kostenbeteiligung des Kantons Zürich von höchstens Fr. 30 000 000, zur Bewilligung des Einnahmeverzichts von Fr. 18 000 000 sowie zu den erforderlichen Anpassungen des kantonalen Richtplans zu erarbeiten.

IV. Dieser Beschluss ist bis zur Zustimmung des Stadtrates von Zürich zum Masterplan und dem noch festzulegenden Zeitpunkt der Bekanntmachung nicht öffentlich.

V. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**