

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

04.09.2019

Motion der GLP-Fraktion betreffend Erwerb des Kasernenareals, inklusive aller Bauten, vom Kanton unter Anrechnung der Sanierungs- und Instandsetzungskosten, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Januar 2019 reichte die GLP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2019/15, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, das Kasernenareal vom Kanton zu erwerben. Ziel soll eine komplette Übernahme des Kasernenareals inklusive aller Bauten durch die Stadt sein, wobei die Sanierungs- und Instandsetzungskosten beim Kaufpreis verursachergerecht angerechnet werden sollen.

Begründung:

Die jahrelangen Verhandlungen zwischen Stadt und Kanton Zürich über die Zukunft des Kasernenareals sind mit der Ablehnung des Baurechtvertrags über die Zeughäuser durch den Kantonsrat am 14. Januar 2019 endgültig gescheitert. Damit ist auch die Strategie, dieses für die Stadt Zürich zentrale Gebiet zusammen mit dem Kanton zu entwickeln, gescheitert. Vor diesem Hintergrund ist eine Neueinschätzung der Ausgangslage dringend notwendig.

Das Kasernenareal soll einer zukunftsfähigen Nutzung durch die Bevölkerung und städtebaulich interessanten Gestaltung zugeführt werden. Kanton und Stadt Zürich haben immer einhellig beteuert, dass dies ihre gemeinsame Absicht ist.

Der Entscheid des Kantonsrats und die dazugehörige Begründung, zeigt zudem exemplarisch auf, dass sich der Kanton Zürich einmal mehr auf Kosten der Gemeinden aus der finanziellen Verantwortung zieht, mit dem Ziel die eigenen Finanzen zu sanieren.

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige 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 Gemeinderats 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

Das Kasernenareal Zürich wird seit dem Auszug des Militärs 1987 grösstenteils durch den Kanton und die Kantonspolizei Zürich genutzt. Mit dem mittlerweile auf den Zeitraum 2021/22 vorgesehenen Teilumzug der Kantonspolizei in das neue Polizei- und Justizzentrum (PJZ) auf dem Areal des ehemaligen Güterbahnhofs wird das Kasernenareal teilweise frei für neue Nutzungen.

Um eine Strategie für das Gesamtareal zu entwickeln und Lösungen für die frei werdenden Flächen bereit zu halten, erarbeiteten der Kanton und die Stadt unter Einbezug der Öffentlichkeit in den Jahren 2012–2015 den Masterplan «Zukunft Kasernenareal Zürich» (vgl. STRB Nr. 593/2016 Beilagen 1 und 2). Dieser sieht vor, dass die Stadt vom Kanton den zusammenhängenden Bereich «Zeughäuser mit Zeughaushof» im Baurecht übernimmt und den darin formulierten Zielen entsprechend instand setzt und bewirtschaftet; danach sind die Räume für kulturelle, soziale und kleingewerbliche Nutzungen zu vermieten. Die Kasernenwiese soll nach dem Rückbau des provisorischen Polizeigefängnisses wieder in ihrer ursprünglichen Grösse als öffentlicher Freiraum nutzbar gemacht werden; dazu soll sie der Stadt in Form einer Gebrauchsleihe überlassen und von dieser für die Nutzung durch die Öffentlichkeit instand gesetzt werden. Für den Gebäudekomplex der Militärkasernen ist die Nutzung als Bildungszen-

trum für Erwachsene durch den Kanton vorgesehen, wobei das Erdgeschoss publikumsorientiert genutzt und der zentrale Durchgang als öffentlicher Weg zugänglich gemacht werden sollen.

Der Stadtrat hat am 13. Juli 2016 den Masterplan genehmigt (STRB Nr. 593/2016) und gleichentags die Vorlage zur Genehmigung des am 16. März 2016 öffentlich beurkundeten Baurechtsvertrags sowie die Bewilligung eines Projektierungskredits zur Ausarbeitung eines Bauprojekts für die Instandsetzung der Zeughäuser zuhanden des Gemeinderats verabschiedet (STRB Nr. 592/2016). Der Gemeinderat hat der Vorlage am 25. Oktober 2017 unverändert zugestimmt (GRB Nr. 3395/2017, GR Nr. 2016/265).

Der Regierungsrat hat am 5. Oktober 2016 dem Masterplan und dem Baurechtsvertrag für das Zeughausareal unter Vorbehalt der Kreditbewilligungen durch den Kantonsrat zugestimmt (RRB Nr. 975/2016).

Am 13. Dezember 2017 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat die Vorlage zur Bewilligung des für den Vollzug des Baurechtsvertrags erforderlichen Objektkredits für Teile der baulichen Massnahmen zur Bereitstellung der Zeughäuser und die infolge Einräumung eines Baurechts entstehende neue Ausgabe zuhanden des Kantonsrats verabschiedet (Vorlage 5421). Am 14. Januar 2019 hat der Kantonsrat den Objektkredit abgelehnt. Zwar hat die Mehrheit des Rats der Vorlage zugestimmt, doch ist diese knapp am erforderlichen Quorum der Ausgabenbremse gescheitert. Entsprechend kann der Baurechtsvertrag vom 16. März 2016 nicht vollzogen werden.

Beim Masterplan handelt es sich um ein informelles Planungsinstrument. Damit seine Eckwerte für alle Behörden Verbindlichkeit erlangen, ist deren Festlegung im kantonalen Richtplan im Sinne einer Gebietsplanung erforderlich. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Antrag vom 4. Oktober 2017 vorgeschlagen, die wesentlichen Elemente des Masterplans im Rahmen der Teilrevision 2016 als «Gebietsplanung Kasernenareal, Zürich» in den kantonalen Richtplan aufzunehmen (Vorlage 5401). Aus raumplanerischer Sicht ist die Umsetzung dieser Elemente grundsätzlich unabhängig von den Eigentumsverhältnissen der Grundstücke. Der vorgeschlagene Eintrag sieht denn auch vor, dass die Trägerschaft der einzelnen Vorhaben *«nicht zwingend mit der Investorenschaft übereinstimmen»* muss. Am 26. März 2019 hat die Kommission für Planung und Bau des Kantonsrats ihre Beratungen zu dieser Vorlage abgeschlossen. Sie beantragt dem Kantonsrat, die Gebietsplanung zum Kasernenareal gemäss Antrag des Regierungsrats unverändert festzusetzen (Vorlage 5401a). Die Vorlage ist auf der Sitzungsplanungsliste des Kantonsrats als behandlungsreifes Geschäft aufgeführt. Mit einer Beschlussfassung durch den Kantonsrat ist im Verlauf des Herbsts 2019 zu rechnen.

Weiteres Vorgehen

Inzwischen laufen Bestrebungen, die Verhandlungen zwischen Stadt und Kanton bezüglich der Überlassung des Zeughausareals und der Kasernenwiese wieder aufzunehmen. Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die dringliche Anfrage KR-Nr. 136/2019 betreffend «Zukunft des Kasernenareals: Verkauf an Stadt oder Neuauflage des Masterplans Kasernenareal?» vom 12. Juni 2019 festgehalten, dass er sämtliche möglichen Varianten für ein weiteres Vorgehen prüft und dass dabei auch ein Verkauf der vom Kanton nicht mehr benötigten Arealteile an die Stadt grundsätzlich nicht ausgeschlossen sei (RRB Nr. 570/2019).

Der Stadtrat teilt die Beurteilung der Motionärin in Bezug auf die zentrale Bedeutung des Kasernenareals für die Stadt, wie sie in der Zielrichtung der Motion zum Ausdruck kommt. Ebenso erachtet er einen Erwerb der Teilbereiche Zeughausareal und Kasernenwiese durch die Stadt als eine mit hoher Priorität zu prüfende Variante, um die Umsetzung der im Rahmen des Masterplans definierten Grundsätze zur Entwicklung und künftigen Nutzung des Areals voranzutreiben und darüber hinaus das Areal als lebendiger, gemeinwohlorientierter und möglichst

allen zugänglicher Erholungs-, Begegnungs- und Arbeitsort in der Zürcher Innenstadt auf Dauer zu sichern.

Der zusätzliche Erwerb des Gebäudekomplexes Militärkasernen kann im Gesamtzusammenhang allenfalls erwogen werden, wenn es der weitere Verlauf der Lösungssuche oder der Gang der aktuellen Richtplanrevisionsvorlage erfordert. Er steht aber für den Stadtrat nicht im Vordergrund. Der Masterplan «Zukunft Kasernenareal Zürich» bzw. der dem Kantonsrat nun vorliegende Antrag zur Festsetzung der Gebietsplanung zum Kasernenareal sehen für die Militärkasernen eine Nutzung vor, die die städtischen Interessen im Bereich des Erdgeschosses bereits mitberücksichtigt (überwiegend publikumsorientierte Nutzung, Ausgestaltung des zentralen Durchgangs als öffentlicher Weg). In den übrigen Räumen ist die Realisierung des kantonalen Bildungszentrums für Erwachsene in alleiniger Trägerschaft des Kantons vorgesehen. Eine solche öffentliche Schulnutzung durch kantonale Bildungsangebote für Erwachsene erweist sich mit Blick auf die Positionierung der Stadt als Aus- und Weiterbildungsort und angesichts der hervorragenden Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr auch aus städtischer Sicht als bevorzugte Nutzungsvariante. Sie führt überdies zu den geringsten Kosten, weil sich die Raumstruktur der Kasernen dafür eignet. Erste Schätzungen gehen davon aus, dass in diesem Falle für die Instandsetzung von Gebäude und Umgebung 130 Millionen Franken aufzuwenden sind (vgl. RRB 975/2016, Erwägungen unter Kapitel C).

Entgegen den Ausführungen in der Begründung der Motion betrachtet der Stadtrat die jahrelangen Verhandlungen zwischen Stadt und Kanton über die Zukunft des Kasernenareals bzw. deren gemeinsame Entwicklung nicht als definitiv gescheitert. Neben dem Erwerb sind nach wie vor auch Lösungsansätze ernsthaft zu verfolgen, die eine Neuauflage der Baurechtsabgabe des Zeughausareals und der Gebrauchsüberlassung der Kasernenwiese an die Stadt beinhalten. Deren inhaltliche Ausgestaltung hängt ebenfalls massgeblich mit der konkreten Festlegung der Gebietsplanung zum Kasernenareal im Rahmen der noch pendenten Revision des kantonalen Richtplans zusammen (Vorlage 5401). Abgesehen von einer solchen Neuauflage können überdies, je nach Festlegung der Gebietsplanung, auch Varianten erwogen werden, die eine Instandsetzung des Areals durch den Kanton und eine langfristige Vermietung an die Stadt beinhalten (vgl. zum Ganzen RRB Nr. 570/2019).

In den vergangenen zwei Monaten haben bereits erste Gespräche zwischen Vertretern des Stadtrats und des Regierungsrats zum weiteren Vorgehen in Bezug auf das Kasernenareal stattgefunden. Aus Sicht des Stadtrats wird – in weitgehender Übereinstimmung mit der Motionärin – in Bezug auf die Teilbereiche Zeughausareal und Kasernenwiese grundsätzlich die Erwerbsvariante favorisiert. Welche Überlassungsvariante letztlich in Bezug auf Konditionen und Umsetzungschancen zu favorisieren ist, ist derzeit noch offen und bedarf weiterer gemeinsamer Abklärungen und Erörterungen durch Stadt und Kanton.

Entgegennahme als Postulat

Ein Erwerb des Kasernenareals erfordert einen Beschluss, der in die Zuständigkeit des Gemeinderats oder der Gemeinde fällt. Die Umsetzung des Anliegens erscheint überdies nicht von vornherein als unmöglich. Entsprechend erweist sich das Anliegen als motionsfähig und im Grundsatz erfüllbar.

Die weiteren Bemühungen werden zeigen, welche Überlassungsvarianten den Anliegen der Stadt am besten entsprechen. Sollte dabei ein Erwerbsgeschäft im Vordergrund stehen, so hängt deren Verwirklichung indessen nicht allein vom Willen der Stadt ab, sondern ist vielmehr von der Zustimmung der für die Veräusserung zuständigen Instanzen des Kantons abhängig. Gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. d Kantonsverfassung (KV, LS 101) liegt die Zuständigkeit für die Veräusserung von Vermögenswerten über drei Millionen Franken beim Kantonsrat, wenn diese öffentlichen Zwecken dienen. Nach § 58 Abs. 1 lit. a und c Gesetz über Controlling und

Rechnungslegung (LS 611) entscheidet der Regierungsrat über die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen und über die Veräusserung von Grundstücken im Finanzvermögen. Falls mit dem Geschäft für den Kanton zudem neue einmalige Ausgaben (bzw. ein entsprechender Einnahmeverzicht) von mehr als 6 Millionen Franken oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 600 000 Franken verbunden sind, unterstehen diese gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d KV dem fakultativen Referendum. Aufgrund der Vorgeschichte mit dem Scheitern der Vorlage 5421 im Kantonsrat dürfte ein Verkauf des Kasernenareals unabhängig von den beschriebenen Zuständigkeiten dem Kantonsrat zum Entscheid vorgelegt werden.

Entsprechend lehnt der Stadtrat den Vorstoss in der streng verpflichtenden Form einer Motion ab, ist aber bereit, ihn als Postulat entgegenzunehmen und das Anliegen des Vorstosses im Sinne der Erwägungen weiterzuverfolgen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti