

Antrag des Regierungsrates vom 13. Dezember 2017

**5421**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Bewilligung eines Objektkredits für Teile  
der baulichen Massnahmen zur Bereitstellung der  
Zeughäuser und über die Bewilligung der infolge  
Einräumung eines Baurechts an die Stadt Zürich  
entstehenden neuen Ausgabe**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. Dezember 2017,

*beschliesst:*

I. In Umsetzung des Baurechtsvertrags vom 16. März 2016 wird für Teile der baulichen Massnahmen zur Bereitstellung der Zeughäuser für die künftige Nutzung durch die Stadt Zürich als Baurechtsnehmerin ein Objektkredit von Fr. 30 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaftenerfolg Verwaltungsvermögen, bewilligt.

II. Die Ausrichtung der einzelnen Teilzahlungen aus dem Objektkredit erfolgt nach Massgabe der Vorgaben des Baurechtsvertrags.

III. Zur Deckung des Einnahmenverzichts aus der Einräumung des Baurechts zugunsten der Stadt Zürich wird ein Objektkredit von Fr. 18 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaftenerfolg Verwaltungsvermögen, bewilligt.

IV. Die Bewilligung der Objektkredite gemäss Dispositiv I und III steht unter dem Vorbehalt, dass die für das Zustandekommen des Baurechtsvertrags vom 16. März 2016 massgebenden Bedingungen erfüllt sind. Insbesondere hat die Stadt Zürich ihrerseits die für das von ihr zu erarbeitende Bauprojekt erforderlichen finanziellen Mittel (Projektierungskredit) und die für das von ihr auszuführende Bauprojekt erforderlichen Mittel (Objektkredit) zu bewilligen.

V. Die Beschlüsse gemäss Dispositiv I und III unterstehen dem fakultativen Referendum.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## **Weisung**

### **1. 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 Gebrauchsleihevertrag der Stadt Zürich zur Nutzung und Bewirtschaftung überlassen.

Auf den Zeitpunkt des Bezuges des Polizei- und Justizzentrums Zürich werden das provisorische Polizeigefängnis aufgehoben und das bisher genutzte Kasernenareal sowie dessen Gebäude (Militärkaserne, Polizeikaserne, Zeughäuser) für eine andere Nutzung vollständig freigegeben. 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. 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 Militärkasernen 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.

## **2. Zustimmung zum Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich und zum Baurechtsvertrag**

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 Freizeitorte 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.

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 eine Institution aus dem Bildungsbereich wie z. B. das BiZE wäre in Anbetracht der hervorragenden verkehrstechnischen Erschliessung eine ideale Lösung. Dabei soll das Erdgeschoss überwiegend für publikumsorientierte Nutzungen (z. B. Gastronomie) geöffnet werden. Die Nutzung durch eine Bildungseinrichtung würde zu den geringsten Folgekosten führen, 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. Auf den Zeitpunkt des Bezuges des Polizei- und Justizzentrums Zürich ist auch die Polizeikasernen für eine andere Nutzung vollständig freizugeben. Die zukünftige Nutzung der Polizeikasernen steht noch nicht fest, sie hat jedoch der Leitidee und den Grundsätzen der Gebietsplanung zu entsprechen. 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 (Stadtspark) 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 ihren 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. Mit der 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 steht.

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 finanziellen Mitteln des Kantons, erhebliche eigene Mittel zur Bereitstellung der Gebäude für die künftigen Nutzungen zur Verfügung zu stellen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 975/2016 dem Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich vom Juli 2016 und dem Baurechtsvertrag vom 16. März 2016 – unter dem Vorbehalt der Kreditbewilligungen durch den Kantonsrat – zugestimmt.

Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 13. Juli 2016 dem Masterplan Zukunft Kasernenareal Zürich vom Juli 2016 zugestimmt. Ebenfalls mit Beschluss vom 13. Juli 2016 wurde vom Stadtrat zuhanden des Gemeinderates die Genehmigung des Baurechtsvertrags vom 16. März 2016, unter Vorbehalt der Zustimmung des Gemeinderates zum späteren Objektkredit, beantragt. Mit Beschluss vom 25. Oktober 2017 hat der Gemeinderat der Stadt Zürich dem Baurechtsvertrag zugestimmt und einen Projektierungskredit von Fr. 6 400 000 bewilligt. Die Referendumsfrist gegen diesen Beschluss ist am 1. Dezember 2017 abgelaufen.

### **3. Finanzierung**

#### **3.1 Beitrag für Teile der baulichen Massnahmen (Unterhaltsrückstand)**

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. Die jeweiligen Beiträge werden zweckgebunden und ausschliesslich für die baulichen Massnahmen zur Instandsetzung ausgerichtet. Die weiteren erforderlichen Massnahmen zur Vorbereitung der baurechtsbelasteten Fläche zur Aufnahme der gemäss Masterplan und Baurechtsvertrag vorgesehenen Nutzung sowie die

Herstellung der im jeweiligen Zeitpunkt geltenden Normenkonformitäten der Gebäude («Investitionen») sind nicht beitragsberechtigt. Die Stadt Zürich hat im Bauprojekt dem Kanton darzulegen, welche Kosten aus ihrer Sicht auf die Instandsetzung und welche auf die Investitionen entfallen. Dies erfolgt aufgrund des für das Bauprojekt dannzumal bestehenden Kostenvoranschlags und der Abrechnungszusammenstellungen, die dem Kanton als Grundeigentümer von der Stadt Zürich als Bauberechtigte nach entsprechendem Projekt- und Ausführungsstand ausgehändigt wurden. Gestützt darauf stellt die Stadt Zürich dem Kanton jeweils bei Erreichen eines Betrags von mindestens Fr. 5 000 000 eine rechnerisch und materiell geprüfte Zwischenabrechnung zu. Wird der Betrag der maximalen Kostenbeteiligung des Kantons erreicht, endet diese per sofort und ohne Weiteres.

Die Stadt Zürich hat dem Kanton jeweils bis spätestens zum 31. März des laufenden Jahres die für das Folgejahr vorgesehenen Beiträge des Kantons für die baulichen Massnahmen zur Instandsetzung mitzuteilen und darzulegen. Die entsprechenden Beiträge werden vom Kanton im Budget des folgenden Jahres und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) eingestellt.

Allfällige Beiträge von Denkmalpflegen des Bundes, des Kantons oder der Stadt sowie von Dritten, die der Stadt Zürich als Bauberechtigte ausgerichtet werden, sind im Rahmen der Abrechnung der baulichen Massnahmen auszuweisen. Dabei steht dem Kanton je die Hälfte der unter diesem Teil ausgerichteten Beträge zu; sie sind an seine maximale Kostenbeteiligung von Fr. 30 000 000 anzurechnen, sodass sich die Kostenbeteiligung des Kantons im entsprechenden Umfang verringert.

Das Zustandekommen des Baurechtsvertrags setzt die Erfüllung verschiedener Bedingungen voraus, so insbesondere die rechtskräftige Bewilligung der für das von der Stadt Zürich zu erarbeitende Bauprojekt erforderlichen finanziellen Mittel (Projektierungskredit) und die rechtskräftige Bewilligung der für das von der Stadt Zürich auszuführende Bauprojekt erforderlichen finanziellen Mittel (Objektkredit) durch die zuständigen Instanzen. Eine weitere Erfüllungsbedingung des Baurechtsvertrags ist das Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung für das Bauprojekt der Stadt Zürich.

Es ist anzunehmen, dass die baulichen Massnahmen zur Instandsetzung sowohl neue als auch gebundene Ausgaben enthalten. Als Voraussetzung für eine Ausscheidung von neuen und gebundenen Ausgaben müssten sämtliche baulichen Massnahmen, welche die Stadt Zürich vornehmen wird, zum Zeitpunkt des Ausgabenbeschlusses bereits bekannt sein. Da dies nicht der Fall ist, ist bei den höchstens Fr. 30 000 000 für den Unterhaltsrückstand im Zweifelsfall von einer neuen Ausgabe auszugehen.

Die Bewilligung der Ausgabe für den Unterhaltsrückstand von Fr. 30 000 000 hat somit als neue Ausgabe im Sinne der §§ 36 lit. a und 37 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung (KV, LS 101) mit der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates zu erfolgen.

### **3.2 Einnahmenverzicht**

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 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. Eine andere Baurechtsnehmerin oder 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 wirtschaftlicheren Vertrag mit einem Dritten zu schliessen, kann diese Differenz lediglich auf groben Schätzungen beruhen. Sie wurde auf der Grundlage eines theoretischen Ertragspotenzials ohne die Vorgaben des Masterplans sowie weiterer marktkonformer Annahmen berechnet. Für die Schätzung wurden die unterschiedlichen Vorgaben bezüglich des Beitrags an den aufgeschobenen Unterhalt, der Erträge aus den Baurechtszinsen sowie der am Ende der Vertragsdauer anfallenden Heimfallentschädigung berücksichtigt. Die Berechnung wurde über 50 Jahre simuliert und mittels des Barwertverfahrens auf den heutigen Zeitpunkt abgezinst. Diese Berechnung ergab eine Differenz von Fr. 18 000 000. Bei diesem Differenzbetrag handelt es sich ausdrücklich um eine grobe Schätzung, die mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist.

Finanzrechtlich stellt dieser Differenzbetrag einen Einnahmenverzicht dar. Dieser ist gemäss § 29 Abs. 1 lit. e der Finanzcontrollingverordnung (FCV, LS 611.2) in Verbindung mit § 34 CRG als Ausgabe

zu qualifizieren. Mit Blick auf die seit Langem geführten Diskussionen und die zahlreichen möglichen Varianten der Umsetzung besteht insbesondere hinsichtlich des Zeitpunktes der Ausgabe eine erhebliche Handlungsfreiheit, weshalb der Einnahmenverzicht als neue, einmalige Ausgabe zu qualifizieren ist (§ 37 Abs. 1 CRG). Ausgaben von mehr als Fr. 6 000 000 unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV).

Von den aufgeführten Beträgen wirken sich beim Aufwand der Unterhaltsbeitrag von höchstens Fr. 30 000 000 und die Heimfallentschädigung von geschätzt Fr. 8 000 000 sowie beim Ertrag der Baurechtszins von Fr. 410 000 auf die Liquidität aus.

### **3.3 Wertberichtigung**

Der Baurechtsvertrag stellt eine Belastung und damit eine Wertminderung der Liegenschaft dar. Deshalb muss nach Genehmigung des Baurechtsvertrags und des Einnahmenverzichts eine Wertberichtigung durch die Baudirektion vorgenommen werden.

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 solle, 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 um Fr. 36 600 000. Die sich auf dem Zeughausareal befindlichen Gebäude weisen voraussichtlich einen Buchwert von Fr. 4 224 987 aus (Stand 31. Dezember 2017). Diese gehen gemäss Baurechtsvertrag entschädigungslos ins Eigentum der Stadt Zürich über, was eine Abschreibung der Gebäude zur Folge hat. Aus diesen Gründen muss nach Genehmigung des Baurechtsvertrags und des Einnahmenverzichts durch die Baudirektion eine Wertberichtigung vorgenommen werden.

Das im Baurecht abgegebene Zeughausareal wird auch nach der Wertberichtigung weiterhin im Verwaltungsvermögen geführt, da mit der vergünstigten Abgabe an die Stadt Zürich ein öffentliches Interesse verfolgt wird.

#### **4. Festlegung im kantonalen Richtplan**

Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans 2016 werden die Eckwerte des Masterplans für die Weiterentwicklung und künftige Nutzung des Kasernenareals im kantonalen Richtplan verankert. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans am 4. Oktober 2017 beantragt (Vorlage 5401).

#### **5. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, einen Objektkredit von Fr. 30 000 000 für Teile der baulichen Massnahmen zur Bereitstellung der Zeughäuser für die künftige Nutzung durch die Stadt Zürich zu bewilligen. Des Weiteren beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, zur Deckung des Einnahmenverzichts aus der Einräumung eines Baurechts zugunsten der Stadt Zürich einen Objektkredit von Fr. 18 000 000 zu bewilligen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi