

Zürich, 26. September 2012

**DER STADTRAT VON ZÜRICH****an den Gemeinderat**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. März 2012 reichten Gemeinderätin Gabi Kisker (Grüne) und Gemeinderat Markus Knauss (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2012/132, ein:

Der Stadtrat wird eingeladen, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, die eine Anpassung der regionalen Richtplans und daraus folgenden Änderung der Nutzungsplanung vorsieht. Dabei soll eine Zone für städtische öffentliche Bauten geschaffen werden. Dieser Zone sollen Liegenschaften zugeordnet werden, die heute von nicht ortsgebundenen Abteilungen der kantonalen oder der Bundesverwaltung genutzt werden.

**Begründung**

Die Stadt Zürich platzt aus allen Nähten. Bei der Versorgung der Stadt mit öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Kinderbetreuung, Altersheime, Tramdepots, Werkhöfe, Feuerwehr-Stützpunkte, Verwaltung, etc.) ist ein erheblicher Standort- und Raumbedarf entstanden. Bis 2025 ist von einem Bedarf für städtische Infrastruktur von mehr als 170'000 m<sup>2</sup> auszugehen. Während die Stadt Zürich aber ihre Raumbedürfnisse nur innerhalb der Gemeindegrenzen abdecken kann, haben die kantonalen und die Bundesverwaltung einen viel grösseren Perimeter zur Verfügung

Gemäss § 9 des Planungs- und Baugesetzes ist die Stadt Zürich als Planungsträgerin verpflichtet, die ihr zugewiesenen Aufgaben und die Wahrung ihrer Interessen auch planerisch zu sichern.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (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 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).

Nach Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung ist der Gemeinderat u. a. zuständig für die Festsetzung der kommunalen Nutzungspläne (BZO). Auch fällt die Verabschiedung des regionalen Richtplans zuhanden des Regierungsrats in die Kompetenz des Gemeinderats (Art. 41<sup>bis</sup> der Gemeindeordnung). Das Anliegen von Motionärin und Motionär, das darin besteht, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche die Anpassung des regionalen Richtplans sowie eine Änderung der Nutzungsplanung (Schaffung einer «Zone von städtischen öffentlichen Bauten») vorsieht, ist somit motionsfähig.

Der Stadtrat lehnt es jedoch aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen.

**1. Ausgangslage / bereits laufende Massnahmen**

Der Stadtrat teilt die Auffassung von Motionärin und Motionär, wonach den Raumbedürfnissen für öffentliche Bauten und Anlagen ausreichend Beachtung geschenkt werden muss und geeignete Sicherungsmassnahmen vorzunehmen sind. Und so sind denn auch bereits Projekte in der Stadtverwaltung im Gange, die das Ziel der geeigneten Raumsicherung für öffentliche Bauten und Anlagen verfolgen.

Mit Beschluss 549 vom 25. März 2010 hatte der Stadtrat die Immobilien-Bewirtschaftung beauftragt, eine Strategie für öffentliche Bauten und Anlagen einschliesslich Infrastrukturbauten (Depots, Werkhöfe usw.) auszuarbeiten. Gestützt auf den Stadtratsbeschluss hat die Immobilien-Bewirtschaftung die für die öffentlichen Bauten und Anlagen bis 2025 benötigten Flächen – im Sinne einer Momentaufnahme – im Oktober 2011 erhoben. Der tatsächliche zukünftige Bedarf muss erst noch in vertieften Untersuchungen und Machbarkeitsstudien ermittelt werden. Die Problematik der Sicherung der zukünftigen Raumbedürfnisse der öffentlichen Hand ist vielschichtig und muss auf mehreren (nicht nur den planungsrechtlichen) Ebenen angegangen werden. Basierend auf dem erwähnten Stadtratsbeschluss arbeitet die Verwaltung am Projekt «RES 9», um die erforderlichen Handlungsfelder für die Sicherstellung der öffentlichen Bauten und Anlagen in der Stadt Zürich zu eruieren.

Das Amt für Städtebau und die Immobilien-Bewirtschaftung prüfen im Rahmen der laufenden Arbeiten für die BZO-Teilrevision zusammen mit anderen involvierten Dienstabteilungen, wie mit planerischen Instrumenten stadteigene öffentliche Bauten gesichert und deren Realisierung erleichtert werden kann. Die Abklärungen sind noch nicht abgeschlossen. Wo es unter Abwägung der gesamten Umstände Sinn macht, sollen die Zonen für öffentliche Bauten angepasst bzw. zusätzliche Parzellen einer solchen Zone zugewiesen werden.

Im Zusammenhang mit den auf kantonaler Ebene stattfindenden Zentralisierungsbestrebungen prüfte die Liegenschaftenverwaltung, ob im Einzelfall sinnvolle Nachfolgenutzungen kantonaler Liegenschaften durch die Stadtverwaltung möglich wären. Die bisherigen Untersuchungen ergaben keine Erwerbsmöglichkeiten, weil der Kanton seine für die Verwaltung geeigneten Gebäude angesichts des eigenen Raumbedarfs selbst benötigt.

Aus Anlass der laufenden Totalrevision des kantonalen Richtplans, aber auch mit Blick auf die anstehende Überarbeitung des regionalen Richtplans, schliesslich auch im Zusammenhang mit einer Motion der AL-Fraktion (vgl. GR Nr. 2007/534), untersuchen die Fachleute des Amtes für Städtebau, inwiefern es planerisch zweckmässig ist bzw. den Zielen der öffentlichen Hand dient, öffentliche Bauten und Anlagen auch auf kommunaler Richtplanstufe festzusetzen.

## *2. Zum Inhalt bzw. Ziel der Motion*

Motionärin und Motionär beantragen mit ihrem Vorstoss, dass die «Raumbedürfnisse» im Hinblick auf die kommunalen öffentlichen Einrichtungen gesichert werden. Dabei werden – zumindest dem Wortlaut nach – die Landbedürfnisse der Gemeinde denen von Kanton und Bund vorangestellt. Es wird in der Motion argumentiert, Bund und Kanton könnten für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben auf einen viel grösseren Perimeter zugreifen. Deshalb sollen gemäss Motion Liegenschaften von Bund und Kanton einer Zone für «städtische öffentliche Bauten» zugewiesen werden, in der Absicht, dass in der Folge in diesen Zonen kommunale öffentliche Einrichtungen den Vorrang haben.

Der Stadtrat hält das in der Motion vorgeschlagene Vorgehen nicht für angemessen. Die planerische «Verdrängung» öffentlicher Einrichtungen von Kanton und Bund aus dem Gemeindegebiet lehnt der Stadtrat ab. Ein solches Vorgehen ist weder hilfreich noch erforderlich. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Stadtverwaltung setzt ein solches Vorgehen nicht voraus.

Für die Stadt Zürich wären solche oder ähnliche Massnahmen, die gewisse öffentliche Einrichtungen auf Stadtgebiet erschweren, zudem aus stadtplanerischer Sicht bzw. im Hinblick auf den Standort Zürich von Nachteil. Auch in Zukunft sollen die öffentlichen Einrichtungen von Bund und Kanton mit ihren wichtigen Dienstleistungen in der Stadt Zürich ihren Platz finden und so zur Diversität des Dienstleistungsstandorts Zürich beitragen.

### *3. Zur Frage der Erforderlichkeit und Zweckmässigkeit einer Anpassung des regionalen Richtplans*

Auf kommunaler Stufe können einzelne Parzellen oder Gebiete in die Zone für öffentliche Bauten eingeteilt werden, ohne dass eine vorgängige Eintragung der fraglichen Standorte in einem Richtplan erforderlich wäre. Vorausgesetzt wird nach Planungs- und Baugesetz lediglich, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer, dessen Parzelle einer Zone für öffentliche Bauten zugeteilt werden soll, eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat.

Zweck der Zone für öffentliche Bauten ist es, von der Regelbauweise abweichen und besondere Bauvorschriften festsetzen zu können, mit dem Ziel, die bessere oder einfachere Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu gewährleisten. Die Stadt Zürich als Landeigentümerin kann unmittelbar und projektspezifisch mit einer Anpassung des Zonenplans, d. h., mit der Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten den Bau öffentlicher Anlagen und Gebäude ermöglichen, und zwar ohne, dass zuvor – wie von der Motion verlangt – der regionale Richtplan angepasst werden muss. Einem Richtplan für öffentliche Bauten käme mit Blick auf die Landsicherung allerdings dann eine Bedeutung zu, wenn mithilfe eines Werkplans die Enteignung von Parzellen angestrebt würde (vgl. nachstehende Ziff. 4).

Die mit der Motion angestrebte Weisung, die nicht nur eine Anpassung des regionalen Richtplans, sondern zugleich auch eine Änderung der Nutzungsplanung (BZO) zum Gegenstand haben soll, ist nicht möglich. Denn in einem ersten planerischen Schritt müsste der vom Gemeinderat verabschiedete regionale Richtplan mit den neuen Einträgen bezüglich öffentlicher Bauten vom Regierungsrat festgesetzt werden. Erst gestützt auf den vom Regierungsrat rechtskräftig revidierten regionalen Richtplan könnte der Stadtrat dem Gemeinderat später eine separate Weisung für die Festsetzung neuer Zonen für öffentliche Bauten einreichen.

Abgesehen davon wäre anstelle eines Eintrags im regionalen Richtplan der Festsetzung eines kommunalen Richtplans nach § 31 des Planungs- und Baugesetzes der Vorzug zu geben, geht es doch um die planerische Erfassung von primär kommunalen öffentlichen Bauten und Anlagen. Ausserdem könnte der Gemeinderat – gestützt auf einen kommunalen Richtplan – dann auch einen öffentlichen Gestaltungsplan für ein öffentliches Gebäude festsetzen (als Alternative zur Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten), während dem in der Regel die Baudirektion öffentliche Gestaltungspläne für öffentliche Gebäude festsetzt, die im regionalen Richtplan eingetragen sind (vgl. § 84 Abs. 2 erster Satz des Planungs- und Baugesetzes).

Aus allen diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Anpassung des regionalen Richtplans im Sinne der Motion ab. Die Festlegung von Standorten für gewisse öffentliche Bauten in einem kommunalen Richtplan bleibt als Option in der Zukunft gewahrt, etwa wenn sich im Zusammenhang mit den Abklärungen für die BZO-Teilrevision oder das Projekt «RES 9» herausstellen sollte, dass entsprechende Einträge in einem Teilrichtplan für die öffentlichen Einrichtungen der Stadt Zürich erforderlich oder zumindest nützlich wären.

### *4. Die Zone für öffentliche Bauten ist kein Instrument der Landsicherung*

Motionärin und Motionär machen zwei wichtige Grundaussagen in ihrem Vorstoss. Erstens: Es soll eine Zone für «städtische öffentliche Bauten» geschaffen werden. Zweitens: Einer solchen Zone sollen Grundstücke zugeteilt werden, die aktuell von «nicht ortsgebundenen Abteilungen der kantonalen und Bundesverwaltung» genutzt werden.

Nach kantonalem Planungs- und Baugesetz gibt es lediglich eine «Zone für öffentliche Bauten». Die Einführung einer «Zone für städtische öffentliche Bauten» würde übergeordnetes Recht verletzen. Nach kantonalem Recht (vgl. § 60 des Planungs- und Baugesetzes) sind einer Zone für öffentliche Bauten solche Liegenschaften zuzuweisen, die von der betreffenden Eigentümerin oder dem Eigentümer zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden. Dabei ist es planungsrechtlich unerheblich, ob die jeweilige Grundeigentümerin eine Ge-

meinde, der Kanton oder der Bund oder eine öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Anstalt mit öffentlichen Aufgaben ist.

Mit der Zuweisung eines Grundstücks in die Zone für öffentliche Bauten kann nach kantonalem Recht nicht Einfluss auf die Eigentumsverhältnisse des betroffenen Grundstücks genommen werden; auch dient diese Zone nicht dazu, nur einem ausgewählten Kreis von Eigentümerinnen oder Eigentümern das Bauen öffentlicher Gebäude oder Anlagen zu erlauben. Mit der Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten kann nicht fremdes Land für die Stadt Zürich gesichert werden. Im Gegenteil: Die jeweilige Werkträgerin, die ihre öffentliche Baute in einer Zone für öffentliche Bauten erstellen möchte, muss bereits Eigentümerin der fraglichen Parzelle sein (vgl. Wortlaut von § 60 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes).

Die Aufstellung einer Ordnung über die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes; §§ 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes) gilt es von der Landsicherung für öffentliche Werke (§§ 114 ff. des Planungs- und Baugesetzes) zu unterscheiden. Die kantonale oder Bundesverwaltung kann also mittels Zonierung nicht aus dem Gemeindegebiet «verdrängt» werden. Dies könnte nur auf dem Wege einer Enteignung geschehen.

Ein solches Verfahren wäre allerdings sehr aufwendig und würde viel Zeit beanspruchen. In einem ersten Schritt müssten im Richtplan (egal, auf welcher Stufe) Parzellen oder Gebiete bezeichnet werden, auf oder in denen die öffentlichen Bauten zu erstellen sind. Raumplanerische Aspekte wie z. B. die Erschliessung und die Versorgung des Quartiers müssten dabei zuvor untersucht werden. In einem zweiten Schritt hätte der zu erstellende Werkplan Auskunft über die vorgesehene öffentliche Baute und deren Landbedarf zu geben (§ 114 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes). Mit dem rechtskräftigen Werkplan erhält die öffentliche Hand zwar ein Enteignungsrecht. Der Werkplan selbst führt aber noch nicht zur Enteignung. Die effektive Landabtretung erfolgt erst – im dritten Schritt – mittels Enteignungsverfahren bzw. Planauflageverfahren gemäss kantonalem Gesetz über die Abtretung von Privatrechten. Kommt wegen der im Zusammenhang mit der Expropriation zu leistenden Entschädigung keine gütliche Verständigung zustande, so ist zusätzlich noch – in einem vierten Schritt – ein kantonales Schätzungsverfahren durchzuführen.

## *5. Zusammenfassung*

Somit steht fest: Die in der Motion verlangten Massnahmen sind im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Raumsicherung für öffentliche Bauten und Anlagen unzweckmässig, d. h. sie sind weder erforderlich noch geeignet. Auch verletzt das Anliegen kantonales Recht. Es laufen bereits etliche andere Massnahmen/Untersuchungen mit dem Ziel, für öffentliche Bauten und Anlagen die benötigten Flächen zu sichern. Mit diesen Massnahmen wird dem Anliegen bereits ausreichend entsprochen.

Der Stadtrat lehnt die Entgegennahme der Motion ab.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**