



Beschluss des Stadtrats

vom 4. September 2024

GR Nr. 2024/304

Nr. 2459/2024

Schriftliche Anfrage von Flurin Capaul und Roger Suter betreffend Behördenverbindlichkeit von Richtplänen, Einordnung der Verbindlichkeit, Voraussetzungen für die Planung und die Nicht-Beachtung, Widerspruch betreffend Vorgehen beim Schlachthofareal und der Stadtgärtnerei sowie mögliches Projekt in der Stadtgärtnerei, das nicht richtplankonform wäre

Am 19. Juni 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Flurin Capaul und Roger Suter (beide FDP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2024/304, ein:

Auf die Frage ob der aktuell beim Schlachthof gültige (regionale) Richtplan behördenverbindlich sei und wieso man trotz klarer Ausweisung als «Arbeitsplatzgebiet» (mit weiterer Präzisierungen "ergänzend produzierendes Gewerbe oder öffentliche Bauten und Anlagen, Freiraum") [sic!] wurde am 6.6.2024 vom Hochbaudepartement sinngemäss geantwortet, dass der regionale Richtplan behördenverbindlich sei, man aber trotzdem im Rahmen der Planungsarbeiten Optionen prüfe die nicht mit dem Richtplan vereinbar seien.

Zur motivierten Rückweisung der Weisung GR 2022/608 (BZO Änderung Stadtgärtnerei), welche forderte, auf die vorgeschlagene Streichung von 17'275 m2 möglicher Wohnzonenfläche zu verzichten und ein alternatives Projekt auszuarbeiten, nahm das Hochbaudepartement sinngemäss Stellung, dass dies nicht mit dem behördenverbindlichen Richtplan vereinbar sei, da eine Wohnnutzung nicht richtplankonform sei.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wann ist ein Richtplan behördenverbindlich und wann ist er es nicht?
2. Unter welchen Voraussetzungen plant die Stadtverwaltung strikt nach Vorgabe der geltenden Richtpläne?
3. Unter welchen Voraussetzungen ignoriert die Stadtverwaltung bei Planungsarbeiten die Vorgabe geltender Richtpläne?
4. Wie erklärt sich der Widerspruch in der Auslegung der Behördenverbindlichkeit von Richtplänen im Fall des Schlachthofareals und der Stadtgärtnerei?
5. Ist in 5 Jahren (zeitliche Differenz zwischen kommunalen und regionalem Richtplan von 2022 resp. 2017) denkbar, dass man ein Projekt in der Stadtgärtnerei plant, welches nicht Richtplan konform wäre?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Richtpläne sind strategische Planungsinstrumente, die an neue Erkenntnisse und Entwicklungen anzupassen sind

Richtpläne bilden das strategische Planungsinstrument des Gemeinwesens und sind Ausgangspunkt für die grundeigentümergebundenen Festlegungen der Nutzungsplanung. Gemäss Art. 9 Abs. 1 Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG, SR 700.1) und § 19 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) sind Richtpläne behördenverbindlich, d. h. die Planungsbehörden dürfen in ihrer nachgeordneten Richt- und Nutzungsplanung grundsätzlich nicht von den übergeordneten Richtplänen abweichen. Richtpläne sollen problem- und realitätsadäquat sein. Sie sind deshalb zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse ändern, sich neue Aufgaben stellen oder gesamthaft bessere Lösungen möglich



2/4

werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 RPG sowie § 9 Abs. 2 PBG). Ohne diese Möglichkeit wäre eine Weiterentwicklung der Planung anhand neuer Erkenntnisse und Tatsachen nicht möglich. Die Anpassung der Richtpläne erfolgt in dem dafür vorgesehenen Verfahren. Der regionale Richtplan wird vom Gemeinderat an den Regierungsrat zur Festsetzung überwiesen (§ 32 Abs. 2 PBG i. V. m. Art. 56 Abs. 2 Gemeindeordnung der Stadt Zürich, AS 101.100); die kommunalen Richtpläne werden durch den Gemeinderat selbst festgesetzt (§ 32 Abs. 3 Satz 1 PBG i. V. m. Art. 56 Abs. 1 lit. a GO). Letztere bedürfen zudem der Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Zürich (§ 32 Abs. 3 Satz 2 PBG). Vor ihrer Festsetzung werden Richtpläne stets öffentlich aufgelegt (§§ 6 und 7 PBG). Während der öffentlichen Auflage kann sich jede Person zum Planinhalt äussern. Das Festsetzungsverfahren ist folglich transparent und sowohl demokratisch als auch rechtsstaatlich abgesichert.

Planungsstand Schlachthof-Areal

Die schriftliche Anfrage nimmt im ersten Absatz Bezug auf eine Frage zum Schlachthof-Areal. Da der Satz unvollständig ist, schliesst der Stadtrat aus dem Kontext, dass sich die erwähnte Fragestellung auf die Berücksichtigung von Wohnnutzung bei der weiteren Planung für das Schlachthof-Areal bezieht.

Der Planungsprozess für das Schlachthof-Areal befindet sich in einer frühen Phase. Mit der vom Stadtrat verabschiedeten Nutzungsstrategie (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 1151/2022) wurde entschieden, den Schlachtbetrieb auf dem Areal spätestens Ende 2034 einzustellen. Das Areal soll zu einem urbanen Arbeitsplatzgebiet entwickelt werden und neben Gewerbe neue Nutzungen wie Freiräume und Schule (basierend auf Einträgen im kommunalen Richtplan SLöBA) aufnehmen. Das Areal soll unter dem Stichwort «Transformation» schrittweise entwickelt und gegenüber dem Quartier geöffnet werden. Zur Evaluation von stadträumlichen und prozessualen Entwicklungskonzepten hat der Stadtrat das Hochbaudepartement, Amt für Städtebau, mit der Durchführung einer Testplanung mit anschliessender Masterplanung unter breit angelegter Mitwirkung von Anspruchsgruppen beauftragt.

Aufgrund des grossen Wohnraumbedarfs in der Stadt Zürich und des politischen Gewichts dieses Themas wird während der laufenden Vorbereitung der Testplanung auch geklärt, ob mit der Testplanung zusätzlich Wohnnutzung auf dem Areal geprüft werden soll. Dies wurde im Rahmen der Vorbereitung von Testplanung und Mitwirkung gegenüber Vertretenden der öffentlichen Anspruchsgruppen thematisiert. Ob Wohnnutzung für das Schlachthof-Areal geprüft werden soll, wird mit dem Start der Testplanung Anfang Dezember 2024 öffentlich.

Mit der Testplanung soll für das Schlachthof-Areal im nächsten Schritt zunächst auf der strategisch-konzeptionellen Ebene untersucht werden, wie sich das Areal unter den genannten Rahmenbedingungen entwickeln soll. Eine Testplanung dient der Prüfung von Entwicklungsoptionen für ein Areal als Grundlage für einen späteren Entscheid über dessen konkrete Entwicklung. Insofern ist es kein Widerspruch, in einer Testplanung auch Optionen zu prüfen, die mit dem aktuellen Richtplan nicht vereinbar wären. Es zählt vielmehr zur planerischen Sorgfaltspflicht in dieser Planungsphase eine umfassende Betrachtung von Optionen vorzunehmen. Eine allenfalls basierend auf den Erkenntnissen der Testplanung/Masterplanung er-



3/4

forderliche Anpassung des regionalen (oder auch kommunalen) Richtplans würde dem Gemeinderat zur Verabschiedung zuhanden des Regierungsrats (bzw. zur Festsetzung) vorgelegt. Zudem ist mit der Einstellung des Schlachtbetriebs ohnehin die Notwendigkeit einer Richtplananpassung verbunden, da die heute im regionalen Richtplan festgelegte Hauptnutzung als Schlachthof wegfällt.

Planung Areal Stadtgärtnerei

Die heutigen Entwicklungsabsichten von Grün Stadt Zürich (GSZ) für das Areal der Stadtgärtnerei gehen zurück auf die im «Grünbuch der Stadt Zürich» aus dem Jahr 2006 für die Stadtgärtnerei festgelegten strategischen Schwerpunkte (STRB Nr. 792/2006). Auf dieser Grundlage wurde eine erste Etappe zur Instandsetzung der bestehenden Gebäude beschlossen und veranlasst (STRB Nr. 1348/2011). Inzwischen wurde das Grünbuch aktualisiert und liegt in einer Neuausgabe vom 17. April 2019 vor (STRB Nr. 320/2019).

Das heisst, der Stadtrat hat auf übergeordneter, strategischer Ebene die Nutzung des Areals durch die Stadtgärtnerei beschlossen und mehrfach bestätigt. Der Gemeinderat hat schliesslich 2021 den kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLöBA) festgesetzt, der für das Areal basierend auf diesem strategischen Entscheid entsprechende Festlegungen trifft und namentlich eine Werkbaute und einen Freiraum verortet (vgl. zur Planungsgeschichte und Ausgangslage der Stadtgärtnerei den Erläuterungsbericht zur BZO-Teilrevision [Beilage 3 zu STRB Nr. 1443/2022; GR Nr. 2022/608]).

GSZ hat als Grundlage für die weitere Entwicklung der Stadtgärtnerei ein Nutzungskonzept erarbeitet und – wie erwähnt – bereits erste Instandsetzungsarbeiten durchgeführt. Um die Entwicklung gemäss Nutzungskonzept planungsrechtlich zu ermöglichen, wurde die BZO-Teilrevision «Stadtgärtnerei» erarbeitet, die zwischenzeitlich von der Baudirektion genehmigt wurde und am 1. August 2024 in Kraft getreten ist (GR Nr. 2022/608).

Im Unterschied zum Schlachthof-Areal, für das die Planung noch am Anfang steht, wurde der Planungsprozess für das Areal der Stadtgärtnerei mit der BZO-Teilrevision abgeschlossen. Die in der schriftlichen Anfrage erwähnte Antwort des Hochbaudepartements zur Nichtvereinbarkeit von Wohnnutzung mit dem Richtplan bezog sich auf diese planerische Ausgangslage und Vorgeschichte.

Fazit

Die beiden Antworten stehen folglich nicht im Widerspruch zueinander. Sie erklären sich aus der Tatsache völlig unterschiedlicher Planungsstände und Planungsgeschichten bei den beiden betroffenen Arealen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Frage 1

Wann ist ein Richtplan behördenverbindlich und wann ist er es nicht?

Richtpläne sind behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG, § 19 Abs. 1 PBG), d. h. die Planungsbehörden dürfen mit ihren nachgeordneten Planungen grundsätzlich nicht von den übergeordneten Richtplänen abweichen. Richtpläne sollen möglichst rasch auf geänderte Verhältnisse



4/4

reagieren. Sie sind deshalb periodisch neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen (Art. 9 Abs. 2 RPG, § 9 Abs. 2 PBG). Die Anpassung erfolgt in dem gesetzlich hierfür vorgesehenen Verfahren (vgl. einleitende Bemerkungen).

Fragen 2

Unter welchen Voraussetzungen plant die Stadtverwaltung strikt nach Vorgabe der geltenden Richtpläne?

Die geltenden Richtpläne bilden Ausgangspunkt jeder Planung. Zeigt die Auseinandersetzung mit einem konkreten Planungsvorhaben, dass die Vorgaben der übergeordneten Richtplanung nicht mehr zweckmässig sind, weil sich die Verhältnisse geändert haben, wird eine Richtplananpassung angestossen. Liegen keine geänderten Verhältnisse vor, ist der Richtplan also aktuell, hat er Bestand und bleibt unverändert in Kraft (vgl. einleitende Bemerkungen).

Frage 3

Unter welchen Voraussetzungen ignoriert die Stadtverwaltung bei Planungsarbeiten die Vorgabe geltender Richtpläne?

Die Stadtverwaltung ignoriert die geltenden Richtpläne in keinem Fall (vgl. Antwort zu Frage 2 und einleitende Bemerkungen).

Frage 4

Wie erklärt sich der Widerspruch in der Auslegung der Behördenverbindlichkeit von Richtplänen im Fall des Schlachthofareals und der Stadtgärtnerei?

In den beiden genannten Fällen besteht kein Widerspruch. Geltende Richtpläne sind stets behördenverbindlich. Aus der Auseinandersetzung mit konkreten Planungsvorhaben kann sich aber ergeben, dass die übergeordneten Richtpläne aufgrund geänderter Verhältnisse anzupassen sind (vgl. Antworten zu Fragen 1 und 2 sowie einleitende Bemerkungen).

Frage 5

Ist in 5 Jahren (zeitliche Differenz zwischen kommunalen und regionalem Richtplan von 2022 resp. 2017) denkbar, dass man ein Projekt in der Stadtgärtnerei plant, welches nicht Richtplan konform wäre?

Projekte, die den übergeordneten Planungen widersprechen, sind unzulässig. Die bisherige Wohnzone auf dem Areal der Stadtgärtnerei stand nicht im Widerspruch zum regionalen Richtplan Stadt Zürich, sondern war nicht konform mit dem kommunalen Richtplan SLöBA. Im in der Frage geschilderten – hypothetischen – Fall, hätte die Stadt daher richtplanerisch auf die geänderte Entwicklungsabsicht reagieren und für das Areal andere Festlegungen im kommunalen Richtplan SLöBA treffen müssen. Allerdings wäre eine solche Festlegung aufgrund der Anforderungen des Ortsbild- und Denkmalschutzes nicht zweckmässig gewesen.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter