



Der Stadtrat an den Gemeinderat

3. September 2025

GR Nr. 2025/158

Motion von Tanja Maag, Christian Häberli und Dr. David Garcia Nuñez betreffend Einführung einer Gestaltungsplanpflicht für das Schlachthofareal mit Prüfung des Einbezugs des benachbarten Mediacampus-Areals, Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. April 2025 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Tanja Maag, Christian Häberli und Dr. David Garcia Nuñez (alle AL) folgende Motion, GR Nr. 2025/158, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt eine Weisung vorzulegen, mit der das Schlachthofareal (Geviert zwischen Hohl- und Basler- sowie zwischen Hardgut- und Herdernstrasse) der Pflicht für einen öffentlichen Gestaltungsplan gemäss Art. 4 der BZO unterstellt wird. Bei der Ausarbeitung dieser Weisung soll er prüfen, ob und in welcher Form das benachbarte "Media-Campus" Areal in die Gestaltungsplanpflicht einbezogen werden soll.

Mit dem vorzulegenden Gestaltungsplan ist sicherzustellen, dass auf dem Schlachthofareal ein zusammenhängender öffentlicher Park sowie preisgünstige Räume für Kunst und Kultur im Sinne eines öffentlich zugänglichen grossen nicht-kommerziell genutzten Freiraums entstehen. Sowohl der Park als auch die Räume für Kunst und Kultur sollen gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sein.

Die laufende Testplanung soll sistiert werden.

Begründung:

Das Schlachthofareal ist eine der letzten zusammenhängenden Flächen an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Quartieren. Die Einstellung des Schlachtbetriebs eröffnet die Chance, einen lebendigen Begegnungsraum schrittweise zu entwickeln. Aus der Bevölkerung gingen in der Dialogveranstaltung an erster und zweiter Stelle Wünsche ein wie „Freiraum ohne Konsumzwang, Begegnungsort“ sowie „Belebtes Quartier für alle, niederschwelliges Angebot“. Diese Anliegen sind in den der Spurgruppe vorgestellten Modellen nicht erkennbar. In den verschiedenen Varianten ist der geforderte Freiraum zerstückelt. Gefordert wird ein zusammenhängender, ebenerdig begehbare Park in Dimensionen, die auch optisch und erlebnismässig das Gefühl eines Parks vermitteln und in den Ausmassen mit der Bäckeranlage vergleichbar sind, also eine zusammenhängende Fläche von rund 15000 m².

Zugunsten der beschriebenen Vision für das Areal soll auf produzierendes Gewerbe möglichst verzichtet werden. Allfälliger Wohnraum soll auf dem benachbarten Mediacampus-Areal realisiert werden. Das bedeutet, dass für eine ganzheitliche, städtebaulich attraktive Entwicklung das Mediacampus-Areal in die weitere Planung einbezogen werden muss.

Für die Anlieferung sind unterirdische Möglichkeiten vorzusehen.

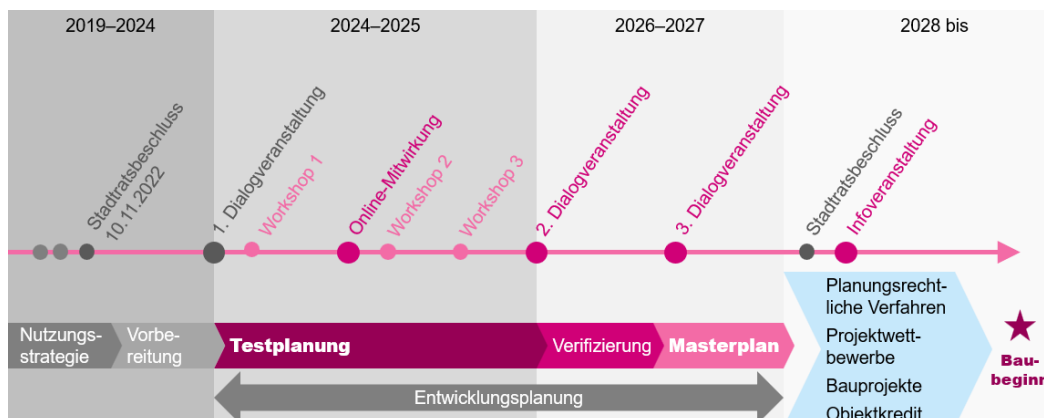
Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Ausgangslage Schlachthof-Areal

Der Stadtrat hat mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 1151/2022 vom 2. November 2022 die «Nutzungsstrategie Schlachthofareal Zürich: Rahmenbedingungen und Nutzungsvarianten», die in den Jahren 2019–2021 unter Federführung der Stadtentwicklung Zürich (STEZ) erarbeitet wurde, zur Kenntnis genommen. Mit gleichem Beschluss hat der Stadtrat die zukünftige inhaltlich-konzeptionelle Ausrichtung des Areals festgelegt und beschlossen, das Schlachthof-Areal unter dem Stichwort «Transformation» zu einem für das Quartier zugänglichen und begrünten Ort weiterzuentwickeln, der weiterhin vorrangig dem Gewerbe zur Verfügung steht. Das Areal soll ab 2030 etappenweise zu einem urbanen Arbeitsplatzgebiet entwickelt werden, das neue Nutzungen aufnimmt (insbesondere Freiräume und Schulen) und sich zum Quartier öffnet. Die Entwicklung soll nach den üblichen städtischen Planungsprozessen erfolgen.

Mit demselben Beschluss hat der Stadtrat das Hochbaudepartement mit der Durchführung einer Testplanung und anschliessender Erarbeitung eines Masterplans beauftragt. In der Testplanung sollen dabei aufbauend auf der Nutzungsstrategie städtebauliche und weitere wichtige räumliche Aspekte unter Einbezug der Öffentlichkeit detailliert bearbeitet werden. Dementsprechend hat das Amt für Städtebau (AfS) eine Testplanung einschliesslich breit angelegter öffentlicher Mitwirkung vorbereitet, die mit einer öffentlichen Dialogveranstaltung unter Teilnahme des Vorstehers des Hochbaudepartements (VHB), der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (VTE) und des Finanzvorstands (FV) am 2. Dezember 2024 gestartet wurde. Die Testplanung läuft bis Ende 2025. Basierend auf den Erkenntnissen daraus ist anschliessend die Erarbeitung eines Masterplans vorgesehen. Dieser soll die erforderlichen Vorgaben für eine nachhaltige Entwicklung und Transformation des Areals definieren. Er wird voraussichtlich Anfang 2028 vorliegen und dem Stadtrat zur Zustimmung vorgelegt. Mit dem Masterplan sind auch die nötigen planungsrechtlichen Anpassungen auf Stufe Richtplanung sowie die zu seiner Umsetzung allenfalls erforderlichen Planungsinstrumente (z.B. Gestaltungsplan, BZO-Teilrevision) aufzuzeigen. Einen Überblick über den Ablauf und Terminplan nach heutigem Kenntnisstand gibt folgende Darstellung:





Die im Ablaufschema dargestellte Phase «Verifizierung» im Jahr 2026 dient der Klärung der Vereinbarkeit der Erkenntnisse der Testplanung mit den Anforderungen des Ortsbild- und Denkmalschutzes. Die genaue Dauer der damit verbundenen Schritte ist heute noch nicht bekannt. Sie wird laufend anhand der aktuellen Kenntnisse überprüft und nötigenfalls angepasst.

Richtplanerische Grundlagen

Das Schlachthof-Areal als Teil eines kantonalen Zentrumsgebiets ist im regionalen Richtplan Stadt Zürich einem Arbeitsplatzgebiet zugewiesen. Dessen Entwicklungsziel und Hauptfunktion wird wie folgt beschrieben: «Schlachthof, ergänzend produzierendes Gewerbe oder öffentliche Bauten und Anlagen, Freiraum». Die Arbeitsplatzgebiete gemäss regionalem Richtplan dienen der langfristigen Sicherung von ausreichend grossen, zusammenhängenden, gut erschlossenen Flächen für Arbeitsnutzungen wie produktionsorientierte gewerblich-industrielle Nutzungen, Handel, Bildung, Forschung, Logistik, Gütergrossverteiler und Dienstleistungen.

Infolge der Einstellung des Schlachtbetriebs ist nach Vorliegen und basierend auf dem Masterplan für das Schlachthof-Areal eine Anpassung des regionalen Richtplans hinsichtlich der Funktion des Arbeitsplatzgebiets als Schlachthof erforderlich.

Der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLöBA) enthält für das Schlachthofareal und das benachbarte Mediacampus-Areal folgende Festlegungen:

- Freiraum mit besonderer Erholungsfunktion, Parkanlagen
2000 m² verortet (Eintrag Nr. 25)
8000 m² ungefähre Lage (Eintrag Nr. 122)
10 000 m² ungefähre Lage auf benachbartem Mediacampus-Areal (Eintrag Nr. 26);
- Schulanlage ungefähre Lage auf benachbartem Mediacampus-Areal;
- Ökologische Vernetzungskorridore entlang der Basler- und der Herdernstrasse;
- Quartierzentrum Herdern (Aussersihl und Altstetten) im Kreuzungsbereich Herdern-/Baslerstrasse;
- Sicherheitsbaute geplant, Centravo Areal (hier liegt bereits ein Projekt für die Wache West und das Stadtarchiv vor).

Mit der Nutzungsstrategie (STRB Nr. 1151/2022) hat der Stadtrat entschieden, die gemäss Eintrag im kommunalen Richtplan SLöBA geplante Schulanlage auf dem Schlachthof-Areal anzuordnen. Zudem soll in Koordination mit der Entwicklung des Mediacampus-Areal die Hälfte des Freiraumeintrags Nr. 26 auf dem Schlachthof-Areal realisiert werden.

Die Richtpläne sind behördenverbindlich (§ 19 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]) und von der Stadt bei Planungen auf stadteigenem Land unmittelbar zu berücksichtigen. Dementsprechend sind die Richtplaneinträge in das Testplanungsprogramm für das Schlachthof-Areal eingeflossen und verbindliche Vorgabe für die Testplanung.



Verhältnis zum Mediacampus-Areal

Auch die Entwicklung des privaten Areals Mediacampus ist ein laufendes Verfahren. Es wurde seitens der Bauherrschaft noch keine Entscheidung darüber getroffen, welche der bisher überprüften Varianten weiterverfolgt werden soll. Es handelt sich um eine eigenständige Arealentwicklung, die mit der Entwicklung des Schlachthof-Areals koordiniert wird.

Diese Koordination erfolgte vor der Testplanung des Schlachthof-Areals im Hinblick auf die zuvor beschriebenen Richtplaneinträge und die Nutzungsverteilung zwischen den Arealen. Dementsprechend sollen mit der Neustrukturierung des Mediacampus-Areals neben einem Park im Umfang von rund 5000 m² (basierend auf dem kommunalen Richtplan SLöBA) mehrheitlich Wohnungen entstehen, wobei auch ergänzende Nutzungen für das Quartier wie bspw. ein Doppelkindergarten, kleinere Läden und Fachgeschäfte sowie Flächen für Dienstleistungen und Gewerbe geprüft werden sollen. Der Freiraum soll in Abstimmung mit der Entwicklung des Schlachthof-Areals an der Hardgutstrasse geprüft werden. Diese Koordination wird stufengerecht über alle folgenden Planungsschritte weitergeführt und konkretisiert.

Voraussetzungen einer Gestaltungsplanpflicht für Schlachthof-Areal nicht erfüllt

Gemäss § 48 Abs. 3 PBG setzt die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Orts- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung voraus. Das ausreichende Interesse ist konkret darzulegen. Dafür reicht es nicht, dass eine Gestaltungsplanpflicht planerisch und städtebaulich sinnvoll ist; sie muss auch einer Verhältnismässigkeitsprüfung unter dem Blickwinkel der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer standhalten (BGr, Urteil 1C_348/2021 vom 8.6.2022, E. 3.3). Die Gestaltungsplanpflicht wird mit der Zonenzuweisung festgelegt.

Die Zonierung des Schlachthofareals geht im Grundsatz auf die BZO 1999 zurück. Zum damaligen Zeitpunkt stand eine Gestaltungsplanpflicht ausser Frage. Und auch heute ist kein wesentliches öffentliches Interesse ersichtlich, das die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht rechtfertigen würde – auch nicht mit Blick auf die mit der vorliegenden Motion angestrebte räumlichen Ordnung. Die Erstellung der geforderten Freiräume ist durch den kommunalen Richtplan SLöBA gesichert und zieht – soweit nötig – eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung nach sich. Eine Gestaltungsplanpflicht ist nicht erforderlich und wäre schon deshalb unzulässig. Für eine Gestaltungsplanpflicht zur Schaffung preisgünstiger Räume für Kunst und Kultur fehlt die gesetzliche Grundlage im Planungsrecht; auch diese wäre als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung rechtlich unzulässig. Die übrigen in § 48 Abs. 3 PBG erwähnten Aspekte, die ein öffentliches Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht begründen können, namentlich der Orts- und Landschaftsschutz, der Aussichtsschutz, der Immissionsschutz oder das Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung sind Gegenstand der laufenden Planung. Aufgrund der Eigentumsverhältnisse liegt ihre Berücksichtigung in den weiteren Planungsschritten in den Händen der Stadt und ist damit sichergestellt. Es fehlt somit am öffentlichen Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht. Demzufolge ist auch in Bezug auf



die private Eigentümerschaft des Mediacampus-Areals die Verhältnismässigkeit einer Gestaltungsplanpflicht nicht gegeben.

Anliegen der Motion bezüglich Freiraum und Räumen für Kunst und Kultur sind Gegenstand der Testplanung

Der Stadtrat teilt das Anliegen der Motion im Rahmen des angestrebten urbanen Arbeitsplatzgebiets einen möglichst zusammenhängenden öffentlichen Park zu schaffen. Wie ausgeführt ist dieses Anliegen bereits über die entsprechende Zielsetzung der Testplanung basierend auf den behördenverbindlichen Richtplaneinträgen gesichert. Für preisgünstige Räume für Kunst und Kultur bestehen keine übergeordneten planerischen Vorgaben. Die Integration solcher Räumlichkeiten in die Entwicklung des Schlachthof-Areals ist aber Teil der Aufgabenstellung der laufenden Testplanung. Ob und in welchem Masse dies umsetzbar sein wird, ist im weiteren Planungsprozess der Entwicklungsplanung zu entscheiden. Angesichts der vielfältigen Anforderungen und Rahmenbedingungen (vgl. Testplanungsprogramm Schlachthof-Areal, abrufbar unter [Schlachthof-Areal | Stadt Zürich](#)) werden voraussichtlich nicht alle erwünschten Nutzungen auf dem Areal möglich sein.

In der Begründung der Motion wird auf die an der Dialogveranstaltung geäusserten Wünsche der Bevölkerung wie «Freiraum ohne Konsumzwang, Begegnungsort» sowie «Belebtes Quartier für alle, niederschwelliges Angebot» hingewiesen. Diese Aspekte sind ebenfalls Gegenstand der Testplanung. Sie begründen aber kein öffentliches Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht. Weiter berufen sich die Verfassenden der Motion in deren Begründung in Bezug auf diese Anliegen auf vertrauliche, nicht öffentliche Informationen aus der laufenden Testplanung. Zum einen handelt es sich dabei um Zwischenstände einer laufenden Planung. Die abschliessenden Erkenntnisse liegen erst nach Abschluss der Testplanung vor. Zum anderen werden verfahrensinterne, vertrauliche Kenntnisse aus der laufenden Planung als Begründung angeführt. Dazu können nicht mehr Informationen bekannt gegeben werden, als im Falle eines IDG-Gesuchs gestützt auf § 23 IDG bekannt gegeben würden. Im vorliegenden Fall würde eine weitergehende Information eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Rahmen einer solchen Entwicklungsplanung unter breitem Einbezug von Vertretenden öffentlicher Anspruchsgruppen (in der sogenannten Spurgruppe) inklusive der politischen Fraktionen des Gemeinderats untergraben. Es widerspricht auch dem gemeinsam vereinbarten Rollenverständnis der Mitglieder der Spurgruppe.

Eine Sistierung der laufenden Testplanung ist vor dem geschilderten Hintergrund weder zielführend noch angebracht.

Motion widerspricht Zielen der städtischen Gewerbepolitik

Unabhängig davon, dass die Voraussetzungen für eine Gestaltungsplanpflicht nicht gegeben sind, ist der Stadtrat hinsichtlich der Entwicklungsziele für das Schlachthof-Areal anderer Meinung als die Verfassenden der Motion, die gänzlich auf produzierendes Gewerbe verzichten wollen. Das Ziel des Stadtrats, das Areal schrittweise zu einem urbanen Arbeitsplatzgebiet unter Öffnung für das Quartier und Schaffung eines öffentlichen Parks zu transformieren, wurde im oben genannten STRB Nr. 1151/2022 beschrieben. Dabei nimmt die gewerbliche



Nutzung eine zentrale Rolle ein. Dies steht im Einklang mit der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100), wonach sich die Stadt für die Förderung der lokalen Wirtschaft sowie für die Erhaltung und Erhöhung des Anteils preisgünstigen Gewerberaums einsetzt und preisgünstige Gewerberäume für ertragsschwaches, förderungswürdiges Kleingewerbe zur Verfügung stellt (Art. 15, 17, 20 und 22 GO).

Das Schlachthof-Areal bietet hierfür sehr gute Voraussetzungen, da es sich bereits im städtischen Eigentum befindet, heute schon gewerblich genutzt wird, für Gewerbe nutzbare Bestandesbauten aufweist und im regionalen Richtplan als Arbeitsplatzgebiet ausgewiesen ist.

Dies entspricht auch den im regionalen Richtplan beschriebenen Zielen für die räumliche Entwicklung der Stadt. Kap. 1.3.1 des Richtplantexts führt die Ziele für die räumliche Entwicklung unter dem Stichwort «Entwicklung des Wohn-, Wirtschafts- und Wissensstandorts» wie folgt aus: «Die Verdichtungs- und Entwicklungspotenziale im Innern werden auf sorgfältige Weise genutzt. [...] Bezüglich Geschäftsflächen setzt sich die Stadt Zürich dafür ein, dass angesichts der Entwicklungsdynamik die existierenden Standorte von Industrie und produktionsorientierten Gewerbebetrieben sowie des ertragsschwachen Teils der Kreativwirtschaft gesichert werden.» Es besteht derzeit kein Grund, diese Ziele infrage zu stellen.

Der Stadtrat lehnt aufgrund der oben dargelegten Erwägungen die Motion ab.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter