

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

04.04.2007

394.

Interpellation von Robert Schönbächler und Ernst Danner betreffend Familiengärten, Abbau

Am 5. Juli 2006 reichten die Gemeinderäte Robert Schönbächler (CVP) und Ernst Danner (EVP) folgende Interpellation GR Nr. 2006/293 ein:

Die Haltung des Stadtrates betreffend die Familiengartenpolitik der Stadt Zürich lässt befürchten, dass die Zukunft der ökologisch und gesellschaftlich wichtigen Familiengärten unsicher geworden ist. Es scheinen sich politische Kräfte zu formieren, die Familiengärten als nicht mehr zeitgemäss betrachten und sie am liebsten gleich abschaffen würden. Sie bevorzugen Pärke, die indessen zu oft als Architektendenkmäler ohne Bezug zu den Bedürfnissen der Bevölkerung konzipiert sind.

Dabei hatte der Gemeinderat bereits am 29. August 1945 beschlossen, dass der Gemeinderat das Land bestimmt, das dauernd für Familiengärten verwendet werden soll (AS 721.130).

Bevor die Stadt Zürich weiterhin in einer Art „ad hoc-Politik“ sukzessive den Abbau der Familiengärten betreibt, sind einige rechtliche Fragen vorweg zu klären. Der Stadtrat wird deshalb um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche rechtliche und tatsächliche Bedeutung misst der Stadtrat dem erwähnten GR-Beschluss AS 721.130 vom 29.8.1945 heute noch zu?
2. Wie ist die Ziffer 2 dieses Beschlusses „Der Gemeinderat bestimmt das Land, das dauernd für Familiengärten verwendet werden soll“ bisher konkret umgesetzt worden und welche rechtliche und planerische Bedeutung kommt dieser Bestimmung aus Sicht des Stadtrates zu?
3. Welche Areale sind im Sinne dieses Beschlusses als Dauerareale ausgeschieden worden? Gehören dazu auch die jüngst umstrittenen Areale Aussersihl-Hard und Pflingstweid? (vgl. Postulate von Hans Bachmann und Ruth Anhorn vom 11.1.06 bzw. 18.1.06, GR-Nr. 2006/4 und 2006/13). Wenn ja, ist es nicht so, dass der Stadtrat vor der Aufhebung von Dauerarealen, dem Gemeinderat eine Weisung unterbreiten müsste?
4. In der Antwort vom 15.3.06 auf eine Interpellation von Hans Bachmann und 54 Mitunterzeichnenden (GR-Nr. 2006/5) hält der Stadtrat u. a. fest, dass Familiengartenareale nicht als öffentliche Frei- und Erholungsräume gelten, da sie der Öffentlichkeit nicht zugänglich seien, sondern nur den Pächterinnen und Pächtern dienen. Hat er übersehen, dass § 32 Abs. 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20.7.1977 die Familiengärten zusammen mit Parkanlagen, Sportplätzen etc. zu den besonderen Erholungsgebieten zählt?

Auf Antrag des Vorstehers des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkungen

Das Thema Familiengärten zeigt beispielhaft die vielfältigen Zielkonflikte, die sich aus der Stadtentwicklung ergeben können. So hat die von den zuständigen kantonalen und städtischen Behörden beschlossene Umgestaltung und Neuausrichtung der ehemaligen Industrieareale, insbesondere in Zürich Nord und Zürich-West, Auswirkungen auf die Erschliessung und die Grünraumversorgung. Die Bereitstellung genügend grosser und attraktiver öffentlicher Grünräume ist eine der wichtigen Aufgaben der Stadtplanung. Die Stadt Zürich verfolgt seit Mitte der 80er-Jahre das planerische Ziel, der Wohnbevölkerung 8 m² gut erreichbaren Freiraum pro Kopf zu verschaffen und den Beschäftigten deren 5 m². Die Gebiete in der Nähe des Sees, der Wälder und der offenen Landschaft sind diesbezüglich gut erschlossen. In den dichten innerstädtischen Mischquartieren hingegen ist das Ziel bis heute nicht erreicht. Hier besteht kaum Raum für neue öffentliche Grünflächen; Verbesserungen sind hier in erster Linie durch Nutzungsaufwertungen von bestehenden Anlagen und die Öffnung zweckgebun-

dener Freiräume zu erreichen. Dazu zählen neben Schul- und Sportanlagen auch Familiengartenareale.

Zu den Fragen 1 und 2: Der Stadtrat erachtet den Gemeinderatsbeschluss betreffend die Förderung und Unterstützung der Familiengärten in der Stadt Zürich vom 29. August 1945 (AS 721.130) nach wie vor als Grundlage der städtischen Familiengartenpolitik. Das Familiengartenwesen in der Stadt Zürich bedarf gesicherter Flächen, einer finanziellen Unterstützung und eines angemessenen Entwicklungsspielraums. Einzelne Regelungen des Beschlusses sind jedoch überholt und sollten bei Gelegenheit aktualisiert werden. An der damals eingeführten Zuständigkeit des Gemeinderates für die Ausscheidung von Dauerarealen, also Familiengartenarealen, die auf Dauer diesem Zweck dienen sollen, wurde bis heute nichts geändert. Mit dem Erlass der Bau- und Zonenordnung von 1992 wurde in Art. 80 BZO der Zonentyp E 3 (Familiengartenzone) geschaffen, womit die planerische Sonderbehandlung von Familiengartenarealen hinfällig wurde. Gemäss Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung ist der Gemeinderat zuständig für den Erlass der Bau- und Zonenordnung und er bestimmt damit auch die Zonierung von Familiengartenarealen. Damit kann der Gemeinderat bei jeder Planungsrunde über die Zonierung von Dauerarealen entscheiden, und bei Bedarf kann er ein Dauerareal auch einer andern Nutzung zuführen. Das ist nicht neu, denn schon der Beschluss von 1945 wies ausdrücklich darauf hin, die Bestimmung als Dauerareal für Familiengärten könne nicht bedeuten, dass die Stadt für alle Zeiten darauf verzichte, ein solches Areal anderweitig zu verwenden. Eine solche Umnutzung werde aber nur erwogen, wenn dringliche öffentliche Interessen es geböten. Er hielt ergänzend fest, dass für aufgegebenen Areale nach Möglichkeit Realersatz geschaffen werden solle.

Von 1948 bis 1987 unterbreitete der Stadtrat dem Gemeinderat zehn Anträge im Zusammenhang mit Familiengartenarealen. Dabei handelte es sich um die Neuschaffung, die Verlegung oder die Aufgabe von Dauerarealen. 1987 unterbreitete der Stadtrat dem Gemeinderat zum letzten Mal eine Vorlage betreffend den Bau eines Areals bzw. dessen Ausscheidung als Dauerareal.

1997 bewilligte der Stadtrat den Kredit für den Bau des Areals In der Halden/Tobeleggweg in Höngg und 2003 den Bau des Areals auf der Überdeckung Entlisberg. Ersteres wurde in die E 3 umgezont und zählt heute zu den so genannten Dauerarealen. Letzteres liegt in einer allgemeinen Freihaltezone, weil das neue Gelände auch eine öffentliche Grünanlage umfasst.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die BZO heute das massgebliche Planungsinstrument zur Bezeichnung von Dauerarealen ist. Für die Bezeichnung der Familiengartenareale als Dauerareale ist nach wie vor der Gemeinderat zuständig. Beschliesst der Gemeinderat in einer Revision des Nutzungsplans eine neue Nutzung für ein Dauerareal, erübrigt sich nach Ansicht des Stadtrates ein zusätzlicher Beschluss des Gemeinderates zur Streichung eines betroffenen Areals aus der Liste der Dauerareale.

Die Stadt Zürich verpachtet den 13 Familiengartenvereinen heute rund 145 ha Familiengartenland, aufgeteilt in 78 Areale mit rund 6050 Familiengartenparzellen. Gemäss der nachstehenden Aufstellung ist auf absehbare Zeit eine vergleichsweise geringe Zahl der Familiengartenareale von Planungsvorhaben betroffen:

Arealname	BZO heute	Bemerkungen/Aktueller Stand
Hard	E3/W4	ab 2011 Öffentliche Parkanlage geplant Evtl. Schulhaus Neuzonierung erforderlich
Pfingstweid	Planungszone	Gekündigt per 30. März 2007 2007-2011 Installationsplatz Tram Zürich-West 2008-2010 Gleisbogen ab 2011 neuer öffentlicher Freiraum Neuzonierung erforderlich

Grubenacker/ Thurgauerstrasse	Z6/W3/ Freihaltezone	Aufhebung geplant ab 2013 Neuer öffentlicher Freiraum Neuzonierung erforderlich
Breitenstein	E3	Ab 2011 neuer öffentlicher Freiraum Neuzonierung erforderlich

Der nach heutigem Planungsstand als Folge der vorgesehenen Aufhebung der Areale Pfingstweid, Hard, Breitenstein und Grubenacker zu erwartende Flächenverlust beträgt rund 7,2 ha. Demgegenüber stehen jedoch rund 10 ha evaluierte mögliche Ersatzstandorte bzw. Ersatzflächen zur Verfügung, wobei primär Erweiterungen bestehender Familiengartenareale ins Auge zu fassen sind.

Ein massgebliches Motiv für den Beschluss von 1945 war die Finanzierung des Baus neuer Familiengärten. Von der Möglichkeit, Beiträge auszurichten, machte die Stadt, der jeweiligen Finanzlage entsprechend, in sehr unterschiedlichem Mass Gebrauch. Während bis in die 80er-Jahre jährlich rund Fr. 40 000.-- bis 50 000.-- zur Verfügung standen, wurden diese Beträge in den Sparrunden der 90er-Jahre auf wenige Tausend Franken reduziert und entschwanden damit der öffentlichen Wahrnehmung. 2006 betrugen die Aufwendungen von Grün Stadt Zürich 13 000.-- Franken. Nachdem sich in den vergangenen Jahren in verschiedenen Familiengartenarealen ein erheblicher Sanierungsaufwand aufstaute, wurden im Voranschlag 2007 vorsorglich 300 000.-- Franken eingestellt. Vorab sollen damit Verbesserungen und Vereinfachungen bei der Abfallentsorgung, der Erstellung bzw. Sanierung von wichtigen, teilweise im öffentlichen Interesse liegenden Wegerschliessungen sowie ökologische Aufwertungsmassnahmen finanziert werden. Gestützt auf die für 2007 gemeinsam mit den Familiengartenvereinen geplanten Bestandesaufnahmen in den einzelnen Familiengartenarealen, wird der Handlungsbedarf eruiert und eine Mehrjahresplanung erstellt. Die erforderlichen Mittel werden dem Gemeinderat zum gegebenen Zeitpunkt über den Voranschlag beantragt werden.

Zu Frage 3: In Anknüpfung an die Antworten auf die Fragen 1 und 2 kann diese Frage nur so beantwortet werden, dass die frühere Liste der Dauerareale keine selbstständige Bedeutung mehr hat. Die langfristige Sicherung von Familiengartenarealen erfolgt im ordentlichen Planungsverfahren, nicht über Sonderbeschlüsse, die dann jeweils mit der aktuellen Nutzungsplanung zu koordinieren wären.

Bei den angesprochenen Familiengartenarealen Aussersihl-Hard und Pfingstweid präsentiert sich die Lage wie folgt:

a) Aussersihl-Hard

Dieses Areal liegt heute in der Familiengartenzone E3. Es ist hier geplant, ab etwa 2011 einen neuen, öffentlich zugänglichen Freiraum zu schaffen, beispielsweise in der Form einer Parkanlage oder eines anderen Grünraums. Da die genaue Form noch keineswegs feststeht, ist es für eine Zonenänderung noch zu früh. Es ist allerdings geplant, die Bevölkerung in einem partizipativen Verfahren einzubeziehen.

b) Pfingstweid

Mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 4306 vom 8. Juni 2005 wurde für das Pfingstweidareal eine neue Zonierung festgelegt, die noch nicht rechtskräftig ist. Da Zürich-West bislang kaum über öffentliche Grün- und Freiräume verfügt, wies der Gemeinderat den heute mit Familiengärten belegten Bereich der Freihaltezone C (Art. 81 BZO, Sport- und Badeanlagen) zu. Diese Zonierung trägt dem Umstand Rechnung, dass sich das Areal für den Bau eines Schulhauses eignet und die Fläche als Aussenraum dienen kann. Der Stadtrat wird dem Gemeinderat zu gegebener Zeit einen entsprechenden Kreditantrag unterbreiten.

Unabhängig von den noch offenen städtebaulichen Fragen befindet sich das Pfingstweidareal auch anderweitig in einem Brennpunkt. So erfordert die bauliche Neuausrichtung des gesamten Stadtquartiers Zürich-West Anpassungen bei der Erschliessung, welche bereits im

laufenden Jahr Auswirkungen auf das Pfingstweidareal haben werden. Über den Bau der Tramlinie Zürich-West stimmt das Volk am 17. Juni 2007 ab. Wird diese für Zürich-West sehr wichtige Vorlage angenommen und wird auf kantonaler Stufe kein Referendum gegen den Anteil des Kantons am Projekt ergriffen, so muss gemäss Terminplanung bereits im August 2007 mit den Vorbereitungsarbeiten für den Umbau der Pfingstweidstrasse begonnen werden. Da für die Einrichtung eines Bauinstallationsplatzes ein Teil des heutigen Familiengartenareals benötigt wird, wurde der Pachtvertrag mit dem Familiengartenverein vorsorglich auf Frühjahr 2007 gekündigt. Es wurde aber darauf hingewiesen, dass im Falle einer Verzögerung beim Bau die Pächterinnen und Pächter entsprechend länger bleiben können.

Zu Frage 4: Die kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (KNHV) stellt einen Ausführungserlass des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) sowie des Kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG, GS 700) dar und ist damit Teil des kantonalen Planungs- und Baurechts. Die KNHV zielt mit „Kapitel V. Kommunale Erholungsflächen“ bzw. §§ 29 bis 32 auf eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Erholungsflächen ab. Mit § 29 KNHV werden die Gemeinden verpflichtet, Erholungsflächen im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung auszuscheiden, so weit die durch übergeordnete Planungsträger gesicherte natürliche Umgebung für die Naherholung der Bevölkerung nicht ausreicht.

Als „Allgemeine Erholungsgebiete“ gelten gemäss § 31 Abs. 1 KNHV Grünflächen, für die Erholung geeignete Trenngürtel, begleitende Grünzüge von Verkehrsanlagen sowie Wald- und Gewässerränder im geschützten Abstandsbereich. Diese Bezeichnung verdienen Flächen, die hinreichend besonnt und ruhig sind oder eine gute Aussicht oder andere Vorzüge bieten und ausserdem durch Fuss-, Wander- oder Radwegnetze erschlossen sind. Gemäss § 32 KNHV dienen „Besondere Erholungsgebiete“ der Intensiverholung. Dazu zählen zum Beispiel Allmenden, Parkanlagen, Spiel- und Sportplätze, Ski- und Schlittelabfahrten, Familiengärten und dergleichen. Ein Hinweis auf die raumplanerische Bedeutung dieser Bestimmung ergibt sich aus Abs. 2, indem sich ihre lagemässige Eignung und der Grad der Erschliessung und Ausstattung an der besonderen Zweckbestimmung orientieren. Diesen besonderen Erholungsgebieten ist demnach eine besondere Zweckbestimmung zugrunde zu legen. Dies erfolgt auf dem Weg der Nutzungsplanung, also in der BZO.

Die Unterscheidung zwischen Allgemeinen und Besonderen Erholungsgebieten ist insofern bedeutsam, als § 30 KNHV quantitative Vorgaben enthält. Neben einem Mindestbedarf von 45m² Erholungsfläche je Einwohner ist auch auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Allgemeinen Erholungsflächen (25 bis 30 m²/Einwohner) und Besonderen Erholungsflächen (15 bis 20 m²/Einwohner) zu achten, wobei das Schwergewicht mit etwa 3:2 klar bei den weniger intensiven Erholungsnutzungen bzw. den Allgemeinen Erholungsflächen liegen soll.

Rechtlich massgebliches Merkmal der Besonderen Erholungsgebiete im Sinne von § 32 KNHV ist deren Zweckbestimmung für die Intensiverholung und nicht deren öffentliche Zugänglichkeit. Familiengartenareale sind in der Regel eingezäunt und auch nicht öffentlich zugänglich. Bestrebungen, Familiengartenareale soweit sinnvoll dem Publikum zu öffnen, stossen bei Pächterinnen und Pächtern erfahrungsgemäss auf wenig Gegenliebe, nur schon deshalb, weil man eine Zunahme von Diebstählen und Vandalenakten fürchtet. Die Antwort des Stadtrates auf die Interpellation von Hans Bachmann und 54 Mitunterzeichnenden (GR Nr. 2006/5) bezog sich allein auf diesen Umstand. Die gleiche Aussage wäre auch zu einem überwiegenden Teil der Sportanlagen zu machen, da diese dem Publikum ebenfalls nicht vollumfänglich offenstehen.

Mitteilung an den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, Grün Stadt Zürich und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber