



## Beschluss des Stadtrats

vom 21. August 2024

GR Nr. 2024/253

### Nr. 2297/2024

#### **Schriftliche Anfrage von Brigitte Fürer und Markus Knauss betreffend Freihaltezonen in der Stadt, Auflistung der Zonen gemäss ihrer Zweckbestimmung, Lage, Eigentümerschaft und den zonenfremd genutzten Grundstücken sowie Anpassungen im Rahmen der BZO-Revision 2026**

Am 29. Mail 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Brigitte Fürer und Markus Knauss (beide Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2024/253, ein:

Freihaltezonen sind ein wichtiges Instrument, um auch im Siedlungsbereich Flächen vor einer Überbauung zu sichern und Raum freizuhalten. In der Stadt werden die Freihaltezonen gemäss ihrem Zweck differenziert: Allmend A, Schulspielwiesen, Fluss- und Seebäder C, Campingplatz D, Friedhöfe E, Parkanlagen und Plätze P. Viele Freihaltezonen oder Teile davon werden aber nicht ihrem Zonenzweck entsprechend genutzt, z.B. als Parkplätze, als Werkhöfe etc. Dies mag historische Gründe haben. Es werden aber auch weiterhin Bauten und Anlagen in der Freihaltezone bewilligt, die nicht mit einer Nichtbauzone zu vereinbaren sind. So z.B. die Hundeschule in der Allmend. Die meisten Freihaltezonen sind im Eigentum der Stadt. In Hinblick auf eine zukunftsfähige Stadtentwicklung übernehmen die Freihaltezone wichtige Funktionen. Sie sind wichtig für die Biodiversität, bieten Platz für Hitzeminderung und sichern Flächen für Freiräume für die Bevölkerung.

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

1. Können die Freihaltezonen (FZ) der Stadt gemäss ihrer Zweckbestimmung und ihrer Lage zusammengestellt und quantifiziert werden?
2. Welche Freihaltezonen sind im Eigentum der Stadt Zürich, resp. im Eigentum welches Departements, resp. Dienstabteilung?
3. Welche Freihaltezonen sind nicht im Eigentum der Stadt Zürich?
4. Welche Freihaltezonen werden dauerhaft nicht ihrem Zonenzweck entsprechend genutzt? Gebeten wird um eine Zusammenstellung aller zonenfremd genutzten Grundstücke sowie der Nennung der aktuellen Nutzung bzw. der vorhandenen Bauten und Anlagen.
5. Welche Freihaltezonen werden temporär nicht ihrem Zonenzweck entsprechend genutzt? Gebeten wird um eine Zusammenstellung aller zonenfremd temporär genutzten Grundstücke sowie der Nennung der aktuellen Nutzung bzw. der vorhandenen Bauten und Anlagen und dem Datum der Rückführung in eine Freihaltezone.
6. Sind mit der BZO-Revision 2026 Anpassungen bei den Freihaltezonen geplant?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

#### **Frage 1**

#### **Können die Freihaltezonen (FZ) der Stadt gemäss ihrer Zweckbestimmung und ihrer Lage zusammengestellt und quantifiziert werden?**

In der Beilage 1 vom 2. Juli 2024 werden alle Freihaltezonen in einem Plan dargestellt, kategorisiert nach der jeweiligen Zweckbestimmung. Beilage 1 basiert auf dem Zonenplan gemäss BZO 2016 mit Änderungen bis 24. November 2021. Die Flächenanteile verteilen sich in Abhängigkeit von der Zweckbestimmung wie folgt:



2/5

Zonentyp	Fläche in ha	Anzahl Parzellen*
Freihaltezone	990.2	2 904
FA Freihaltezone Allmend	3.2	1
FC Freihaltezone Schulspielwiese, Fluss- und Seebäder	18.4	38
FD Freihaltezone Camping	2.1	5
FE Freihaltezone Friedhöfe	137.2	68
FP Freihaltezone Parkanlagen und Plätze	174.3	524
FK Freihaltezone Kantonal/Regional	238.5	397
Total	1 563.9	3 836

\* Parzelle wird mehrfach gezählt, wenn sie mehreren Freihaltezonen zugewiesen ist. Kleinstflächen von Freihaltezonen werden nicht gezählt.

### Fragen 2 und 3

**Welche Freihaltezonen sind im Eigentum der Stadt Zürich, resp. im Eigentum welches Departements, resp. Dienstabteilung?**

**Welche Freihaltezonen sind nicht im Eigentum der Stadt Zürich?**

In der Beilage 2 vom 2. Juli 2024 werden die Freihaltezonen nach Eigentumskategorien unterschieden in einem Plan dargestellt. Die Flächenanteile verteilen sich in Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen wie folgt:

Eigentumskategorie	Fläche in ha
Verwaltungsvermögen Grün Stadt Zürich	538.6
Verwaltungsvermögen Immobilien Stadt Zürich	23.9
Verwaltungsvermögen Liegenschaften Stadt Zürich	0.001
Verwaltungsvermögen Tiefbauamt	1.4
Verwaltungsvermögen Werke	14.5
Übriges Verwaltungsvermögen (insb. im Eigentum mehrerer Dienstabteilungen)	229.9
Im Eigentum Dritter	755.7
Total	1 563.9

### Frage 4

**Welche Freihaltezonen werden dauerhaft nicht ihrem Zonenzweck entsprechend genutzt? Gebeten wird um eine Zusammenstellung aller zonenfremd genutzten Grundstücke sowie der Nennung der aktuellen Nutzung bzw. der vorhandenen Bauten und Anlagen.**

Diese Frage kann nicht mittels systematischer Auswertung beantwortet werden. Die entsprechenden Informationen liegen nicht als Geodaten vor. Die für die Beantwortung relevanten Informationen werden in der Geschäftskontrolle des Amtes für Baubewilligungen nicht erfasst, sondern sind im Text der Bauentscheide aufgeführt. Um sämtliche 3836 Parzellen, die einer Freihaltezone zugewiesen sind, bezüglich ihrer Nutzung zu prüfen, müssten alle Baubewilligungen von Bauten- und Anlagen in Freihaltezonen einzeln gesichtet und überprüft werden, in vielen Fällen mit Recherche anhand der Papierpläne im Archiv. Das kann mit den bestehenden Ressourcen und im Zeitrahmen einer schriftlichen Anfrage nicht geleistet werden. Die Beantwortung erfolgt daher summarisch und anhand von Beispielen.



3/5

In der Schriftlichen Anfrage wird die «Hundeschule in der Allmend» angesprochen. Welches Areal damit gemeint ist, geht aus der Formulierung nicht hervor. Die Hundeschulen bei der Allmend liegen in Erholungszonen und sind im regionalen Richtplan Stadt Zürich mit der Funktion des besonderen Erholungsgebiets Nr. 4 festgesetzt. Das Diensthunde-Kompetenz-Zentrum der Stadtpolizei am Gänzilooweg 18 liegt in einer kantonalen Freihaltezone (FK). Die Kantonale Baudirektion hat mit Gesamtverfügung Referenz-Nr. BVV-23-0813 vom 11. Mai 2023 eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 24 RPG erteilt für den Umbau und Instandsetzung des Hauptgebäudes und die Erweiterung der Zwingeranlage. Begründet wird die Ausnahmegenehmigung mit der Standortgebundenheit des Polizei-Diensthundekompetenz-Zentrums: *«Das Diensthunde-Kompetenz-Zentrum ist auf den Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen, da für die Haltung der Hunde artgerechte und von urbanen Immissionen abgeschirmte Zwingeranlagen in genügender Anzahl, tiergerechte Auslaufmöglichkeiten und eine möglichst stress- und lärmimmissionsfreie Umgebung notwendig ist. Dies wäre in der Bauzone nicht oder nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand und auf Kosten anderer ausgewiesener Bedürfnisse realisierbar (positive Standortgebundenheit). Zudem verursachen die zahlreichen Hunde Immissionen (Lärm, Geruch, Versäuerungsspuren), welche in der Bauzone als störend empfunden werden (negative Standortgebundenheit). Der Ausbaustandard, die Raumstruktur und Gliederung des Gebäudes Vers.-Nr. WD01735 entspricht nicht mehr den heutigen Bedürfnissen des Diensthunde-Kompetenz-Zentrums. Der Umbau und die Instandsetzung des Gebäudes Vers.-Nr. WD01735 ist notwendig, damit das Diensthunde-Kompetenz-Zentrum weiterhin effizient betrieben werden kann.»*

Daneben kann darauf hingewiesen werden, dass das gesamte Gemeindegebiet zoniert ist, also auch Bahnareale, Strassenflächen oder Parkieranlagen. Zu beachten ist dabei, dass spezielle Planungen, z.B. gestützt auf das eidgenössische Plangenehmigungsverfahren (EBG, 742.101 und VPeA, SR 734.25) oder das Strassengesetz nach zürcherischem Recht (StrG, LS 722.1), dem Zonenplan vorgehen, so dass Erschliessungsinfrastruktur auch in Freihaltezonen vorfindbar ist.

Im Weiteren bestehen Bauten und Anlagen in Freihaltezonen, welche seinerzeit in Übereinstimmung mit dem Zweck der Zonen und den Bauvorschriften erstellt wurden, aber nachträglich zonenwidrig wurden. Solche Bauten und Anlage dürfen gestützt auf die Bestandsgarantie weiterbestehen (§ 357 PBG).

#### **Frage 5**

**Welche Freihaltezonen werden temporär nicht ihrem Zonenzweck entsprechend genutzt? Gebeten wird um eine Zusammenstellung aller zonenfremd temporär genutzten Grundstücke sowie der Nennung der aktuellen Nutzung bzw. der vorhandenen Bauten und Anlagen und dem Datum der Rückführung in eine Freihaltezone.**

Befristete Baubewilligungen sind in ihrer zeitlichen Geltungskraft begrenzt. Die Erteilung von befristeten Baubewilligungen kommt dann infrage, wenn eine definitive Bewilligung eines Bauvorhabens aus rechtlichen Gründen nicht zulässig ist und die typischen Merkmale eines Provisoriums vorliegen. Voraussetzung ist, dass ein rechtskonformer Standort nicht möglich ist sowie die Bauten ohne besondere Schwierigkeiten und unverhältnismässigen finanziellen Aufwand wieder entfernt werden können. Rechte, deren Geltung befristet sind, fallen mit Ablauf



4/5

der Frist von selbst dahin. Der ursprüngliche Zustand ist wieder herzustellen oder es ist ein Gesuch um Fristverlängerung einzureichen. Vor Ablauf der Befristung werden die Grundeigentümerschaften angeschrieben. Mit Ablauf der Befristung wird vor Ort kontrolliert, ob die Bauten und Anlagen ordnungsgemäss rückgebaut wurden.

Aktuell bestehen in der Stadt Zürich insgesamt 14 Bauten und Anlagen in Freihaltezonen, die befristet bewilligt wurden. In der Geschäftskontrolle des Amts für Baubewilligungen wird der Hinweis auf eine befristete Baubewilligung systematisch erfasst, nicht aber die Zone (wie bereits bei Frage 4 erläutert). Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl an befristeten Baubewilligungen konnten die Daten händisch ausgewertet werden. Aus Gründen des Datenschutzes sind die Informationen in der nachfolgenden Tabelle anonymisiert aufgeführt. Es besteht keine Gewähr auf Vollständigkeit.

Bauvorhaben /Nutzungen	Stadtkreis / Zone	Fristablauf
Provisorischer Sicherheitszaun	Kreis 2, FK	März 2027
Boulevardcafé mit 72 (Sommer) bzw. 24 (Winter) Aussensitzplätzen	Kreis 1, FP	Dezember 2025
Schulhauspavillon bei der Schulanlage Riedenhalde, Wärmepumpe im Freien, Velounterstand, Neugestaltung und Erweiterung des bestehenden Spielplatzes	Kreis 11, F	Dezember 2028
Theater im Park, Freilufttheaterfestival Juni bis September	Kreis 6, F	September 2027
Neubau temporäres Gewächshaus für die Sukkulentsammlung	Kreis 2, F	Dezember 2032
Container-Provisorium eines Diensthunde Kompetenzzentrums der Polizei und 26 Autoabstellplätze im Freien während der Bauzeit der Instandsetzung Hauptgebäude Hundekompetenzzentrum Gänziloo und Erweiterung Zwingeranlage	Kreis 3, FK	Dezember 2025
Schulpavillons Auzelg I und II	Kreis 12, FC	Juli 2040
Provisorium Kontakt- und Anlaufstelle soziale Einrichtung	Kreis 4, FK	Dezember 2025
Provisorium soziale Einrichtung, November bis April	Kreis 3, FK	April 2028
Provisorium der KITA Tierspital (GP 'Campus Irchel')	Kreis 6, FP	Juli 2024
Holzdecks und Holzstuhl entlang Glattuferweg	Kreis 12, F	Dezember 2033
Temporäres Kassenhäuschen	Kreis 2, FK	April 2024
Universitätsspital Zürich, Modulbau und Technikzentrale im Park, Rochadefläche Nukleartrakte und Erweiterung der Energieversorgung	Kreis 7, FP	Oktober 2033
Provisorium Bettenhaus	Kreis 7, FP	Dezember 2033

Im Weiteren wird für Bauinstallationsplätze zu Bauvorhaben in der Regel in der Baubewilligung ein Genehmigungsvorbehalt stipuliert. Nur in besonderen Fällen, insbesondere wenn nachweislich keine anderen Möglichkeiten bestehen, kann dafür auch eine angrenzende Freihaltezone in Frage kommen. Die Genehmigung für die Beanspruchung beschränkt sich dabei auf die Dauer der Bauausführung.

Darüber hinaus bedürfen Veranstaltungen, Märkte oder Zirkusgastspiele in der Regel keiner Baubewilligung. Solche temporären Nutzungen sind indes als Nutzung des öffentlichen Grunds bewilligungspflichtig. Die Stadt Zürich hat hierzu verschiedene Regelungen erlassen, wie etwa die Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grunds, die Veranstaltungsrichtlinien, die Richtlinien für Zirkus- und Schaustellunternehmen oder die Vorschriften über die Märkte.



5/5

**Frage 6**

**Sind mit der BZO-Revision 2026 Anpassungen bei den Freihaltezonen geplant?**

Um die Ziele einer qualitätsvollen Innenentwicklung zu erreichen, ist die Weiterentwicklung des Freiraumsystems bedeutsam. Gemäss dem kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen soll den steigenden Erholungsbedürfnissen einer wachsenden Bevölkerung Raum geboten werden. Mit der Sicherung bestehender und der Planung neuer Freiräume für die öffentliche Erholungsnutzung werden die Herausforderungen angegangen. Die knapper werdenden räumlichen Ressourcen erfordern zudem auch neue Ansätze für das Miteinander und Nebeneinander der verschiedenen Nutzungsbedürfnisse und Freiraumfunktionen. Im Rahmen der BZO-Revision wird ein Teil davon nutzungsplanerisch umgesetzt.

Im Namen des Stadtrats  
Der Stadtschreiber  
Thomas Bolleter