

An das Stadtparlament

Winterthur

Gesamtrevision des kommunalen Richtplans

Antrag:

1. Der gesamtrevidierte kommunale Richtplan wird gemäss Beilagen 1 bis 6 festgesetzt.
2. Der Stadtrat wird eingeladen nach Ablauf der Referendumsfrist die Genehmigung durch die Baudirektion einzuholen.
3. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen am kommunalen Richtplan und seinen dazugehörigen Dokumente gemäss Ziffer 1 in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich dies als Folge im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen sollte. Solche Beschlüsse sind zu publizieren.
4. Der kommunale Richtplan wird durch den Stadtrat mit separatem Beschluss in Kraft gesetzt.

Weisung:

I. Zusammenfassung

Die «Räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040» (Winterthur 2040)¹ dient als «Kompass» für die künftige Entwicklung von Winterthur. Die Herausforderungen, denen sich die Stadt in den nächsten 20 Jahren stellen muss, sind vielfältig. Das Wachstum ist eine davon, weitere Herausforderungen sind eine sich stark verändernde Arbeitswelt, der Klimawandel oder die schwindende Biodiversität. Winterthur 2040 bildet eine wichtige Grundlage für den gesamtrevidierten kommunalen Richtplan.

Der Richtplan zeigt auf, mit welchen Massnahmen die Stadt den nötigen Lebensraum schafft und wie sie sich dazu mit kantonalen, regionalen und weiteren kommunalen Vorgaben abstimmt. Der kommunale Richtplan ist ein behördenverbindliches Steuerungsinstrument: Verwaltung und Politik müssen ihre Entscheidungen in Zukunft gestützt auf ihn treffen. Mit der Genehmigung durch die Baudirektion wird der Richtplan auch für kantonale Stellen verbindlich. Verbänden, Planungsfachleuten und Privaten dient er als Orientierung.

Der kommunale Richtplan behandelt alle für die räumliche Entwicklung der Stadt wesentlichen Aspekte. Zu den verschiedenen Themen definiert er die städtischen Ziele und zeigt auf, mit wel-

¹ Winterthur 2040 – Stadt Winterthur

chen Massnahmen diese erreicht werden sollen. Bei jeder Massnahme führt er auf, welche städtischen Stellen zuständig sind und in welchem Zeithorizont sie umgesetzt werden soll. Der Richtplan ist wie folgt aufgebaut:

- sechs Schwerpunkträume
- starke Quartiere
- fünf übergreifende stadträumliche Themen: Siedlung, Freiraum, Mobilität, öffentliche Bauten und Anlagen und Ver- und Entsorgung.

Mit der vorliegenden Revision benennt die Stadt die Herausforderungen und den Handlungsbedarf für die nächsten fünf bis zehn Jahre. Sie tut es bewusst mit Mut zur Lücke. Denn um auf künftige Entwicklungen rasch reagieren zu können, soll der Richtplan mit Teilrevisionen in deutlich kürzeren Zeitabständen als bisher angepasst werden.

II. Detaillierte Ausführungen

1. Ausgangslage

Der Stadtrat hat im Mai 2021 beschlossen, den kommunalen Richtplan der Stadt Winterthur auf Grundlage von Winterthur 2040 gesamthaft zu revidieren (SR.21.366-1).

1.1 Legislaturprogramm 2022 – 2026

Am 7. September 2022 hat der Stadtrat sein Legislaturprogramm 2022 – 2026 beschlossen (SR.21.373-4)², welches vom Stadtparlament am 5. Dezember 2022 zustimmend zur Kenntnis genommen wurde (Parl.-Nr. 2022.88). Im Schwerpunkt «Lebensqualität und Stadtentwicklung» wurde unter anderen die Stossrichtung «Stadt- und Quartierentwicklung gestalten» festgelegt. Der überarbeitete Richtplan ist eine entscheidende Massnahme dieser Stossrichtung.

Überarbeiteter Richtplan

In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Planungsgrundlagen («Winterthur 2040», Rahmenplan Stadtklima, Höhenentwicklungskonzept, Zielbild Temporegime, etc.) erarbeitet, die aufeinander abgestimmt umgesetzt werden sollen. Um die Verbindlichkeit zu erhöhen, werden die raumwirksamen Inhalte im kommunalen Richtplan aufgenommen. Er zeigt auf, wie die Anforderungen an die nachhaltige Entwicklung der Stadt vor dem Hintergrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums aufeinander abgestimmt und erfüllt werden können. Damit wird der kommunale Richtplan zu einem starken und effizienten Planungs- und Steuerungsinstrument für Politik, Verwaltung und Bevölkerung.

Um wirksam und damit behördenverbindlich zu werden, muss der überarbeitete Richtplan vom Stadtparlament festgesetzt und von der kantonalen Baudirektion genehmigt werden.

Der überarbeitete kommunale Richtplan ist im Rahmen der Stossrichtung «Stadt- und Quartierentwicklung gestalten» eine entscheidende Massnahme des Legislaturprogramms 2022 – 2026 für den Stadtrat.

1.2 Planungs- und Steuerungsinstrument

Im November 2022 hat der Stadtrat den Stand, die Planung und die Stossrichtungen der Revision beschlossen (SR.21.366-2). Des Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau hat die Sachkommission Stadtbau am 16. Januar 2023 über diesen Beschluss informiert.

Auf Basis von Winterthur 2040 zeigt der kommunale Richtplan auf, mit welchen räumlichen Massnahmen die städtischen Behörden die aktuellen und künftigen Herausforderungen in Angriff nehmen, welche Standorte für öffentliche Interessen gesichert und wie die Massnahmen auf die kantonalen, regionalen sowie die weiteren kommunalen Vorgaben abgestimmt werden. Der kommunale Richtplan koordiniert das prognostizierte Wachstum mit allen raumrelevanten Themen

² Parl.-Nr. 2022.88 vom 28. September 2022

(Schwerpunkträume, starke Quartiere, Siedlung, Freiraum, Mobilität, öffentliche Bauten und Anlagen, Ver- und Entsorgung). Damit wird der kommunale Richtplan zu einem starken und effizienten Planungs- und Steuerungsinstrument.

2. Formale Aspekte der Richtplanung (vgl. Hauptbericht, Winterthurer Richtplanung)

Die Ziele und Festlegungen des kommunalen Richtplans sind **für die Behörden verbindlich**. Der kommunale Richtplan ist **nicht parzellenscharf** und entfaltet keine direkte Rechtswirkung für Private. Er wird vom Stadtparlament festgesetzt [§ 32 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz (PBG) und Art. 18 Abs. 1 lit. a Gemeindeordnung (GO)] und bedarf der Genehmigung durch die Baudirektion (§ 2 lit. b PBG). Im Unterschied zu anderen Planungsverfahren (wie Gestaltungsplänen oder Zonenplanrevisionen) gibt es keine zweite öffentliche Auflage mit der Möglichkeit zu Rekursen. Gemäss Art. 14 Abs. 1 GO ist gegen den Beschluss des Stadtparlaments das fakultative Referendum möglich.

2.1 Wirkung und relevante Vorhaben der Richtplanung

Der kommunale Richtplan entfaltet seine Wirkung **im Zusammenspiel mit dem kantonalen und regionalen Richtplan**. Die Planungen der unteren Stufen haben denjenigen der oberen Stufe zu entsprechen (§ 16 PBG). Abweichungen zum kantonalen bzw. regionalen Richtplan sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Führen neue Erkenntnisse, beispielsweise auf der Grundlage von Winterthur 2040 oder dem Klimaziel Netto-Null 2040, zu Abweichungen, werden diese im kommunalen Richtplan aufgezeigt und Anträge zu Anpassungen an den übergeordneten Richtplänen formuliert. Weil auf kommunaler Stufe lediglich der Verkehrsrichtplan zwingend ist, besteht in den anderen Themenbereichen ein recht grosser Handlungsspielraum für die Stadt.

Vorhaben gelten als relevant, wenn

- der vorgesehene Standort Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung zeigt (insbesondere auf Bodennutzung, Mobilität, Besiedlung oder Umwelt);
- Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten bestehen und unterschiedliche Interessen aufeinander abzustimmen sind;
- das Vorhaben und die daraus resultierenden Massnahmen von strategischer und politischer Bedeutung sind.

2.2 Richtplanung und Bau- und Zonenordnung

Die Richtplanung schafft die planerischen Voraussetzungen zur Realisierung von Vorhaben. Im Unterschied zur «statischen» Bau- und Zonenordnung (BZO)³ handelt es sich beim kommunalen Richtplan um ein «Prozessinstrument». Die Umsetzung erfolgt mit unterschiedlichen Instrumenten, wobei Änderungen der BZO und Gestaltungspläne nur einen Teil des Umsetzungsspektrums darstellen. Genauso wichtig sind Landsicherungen, vertiefende Konzepte / Masterplanungen oder die Umsetzung über konkrete Projekte. Erst auf dieser Stufe erfolgt dann auch die Finanzierungsplanung. Der Konkretisierungsgrad von Massnahmen und Planeinträgen kann unterschiedlich ausfallen:

Der Koordinationsstand **Festsetzung** zeigt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind. Ein Vorhaben wird als Festsetzung bezeichnet, wenn die Machbarkeit grob geklärt und die Interessenabwägung auf Stufe Richtplan im positiven Sinne abgeschlossen ist.

Der Koordinationsstand **Zwischenergebnis** zeigt, welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, um eine zeitgerechte Abstimmung zu erreichen. Ein Vorhaben wird als Zwischenergebnis bezeichnet, solange die Interessenabwägung nicht vollständig durchgeführt ist.

³ Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 7.10.2000 (Stand 15.6.2022), SRS 7.1.3-1

Der Koordinationsstand **Vororientierung** zeigt, welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben können. Ein Vorhaben wird als Vororientierung bezeichnet, wenn dieses erst in den Grundzügen bestimmt ist, die räumlichen Auswirkungen nicht geklärt sind und Grundlagen für die Durchführung der Interessenabwägung weitgehend fehlen.

Richtplanmassnahmen, welche programmatischer Natur sind (z.B. Testplanungen oder Masterpläne) wird kein Koordinationsstand zugeordnet. Diese Massnahmen werden mit einem Ø markiert.

Ist ein Richtplaneintrag zwingend Voraussetzung zur Realisierung einer Massnahme (beispielsweise ausserhalb des Siedlungsgebiets) genügen «Vororientierung» oder «Zwischenergebnis» nicht, sondern es muss der Planungsstand «Festsetzung» erreicht / im Richtplan verankert sein.

2.3 Aufhebung kommunaler Richtplan von 1998

Der bestehende kommunale Richtplan 1998⁴ wird mit der laufenden Revision aufgehoben. Er beruht auf den damaligen Entwicklungsvorstellungen, welche mit Blick auf die bisherigen Entwicklungen und insbesondere auf Winterthur 2040 als überholt gelten. Gleichzeitig wird eine Vielzahl an bestehenden räumlichen Strategien und Konzepten in den kommunalen Richtplan überführt.

2.4 Dynamischer und digitaler Richtplan

Der kommunale Richtplan wird als **dynamisches und flexibles Instrument** positioniert. Er soll auf künftige Entwicklungen rasch reagieren und somit in deutlich kürzeren Zeitabständen angepasst/ergänzt werden können.

Schwerpunkträume sowie starke und stabile Quartiere sind wesentliche Bestandteile des Richtplans. Hier bündeln sich verschiedenste Themen, weshalb eine gesamtheitliche Betrachtung notwendig ist. Im Unterschied dazu können über das gesamte Stadtgebiet Themen «sektoriell» gemäss den klassischen Themen Siedlung, Freiraum, Mobilität, Öffentliche Bauten und Anlagen, Ver- und Entsorgung behandelt werden.

2.5 Gesamtpaket kommunaler Richtplan

Der kommunale Richtplan besteht aus dem **Hauptbericht (Richtplantext)**, fünf Plänen (einem **Gesamtplan**, vier **Pläne Mobilität**), Bericht zu den Einwendungen und zur kantonalen Vorprüfung sowie den **Erläuterungen**. Die Erläuterungen sind Vertiefung zu einzelnen Richtplanthemen und eine Art Momentaufnahme. Bei künftigen Revisionen werden die Erläuterungen nicht angepasst, sondern jeweils neu erarbeitet.

Das Stadtparlament setzt den Hauptbericht (Richtplantext) sowie die fünf Pläne fest. Die Erläuterungen sowie der Bericht zu den Einwendungen und zur kantonalen Vorprüfung sind orientierend. **Die behördenverbindlichen Elemente des Hauptberichts (Richtplantext) sind violett hinterlegt.** Karteneinträge sind ebenso behördenverbindlich, ausser als «orientierend» bezeichnete Einträge oder Karten.

Das orange Pfeilsymbol steht bei Massnahmen mit besonderer Bedeutung:

- Legislaturschwerpunkt;
- Schwerpunkträume, kurz- bis mittelfristige Massnahmen;
- BZO-relevant;
- «Netto-Null-relevant».

Zu Kapiteln, die mit dem **Sprechblasen-Symbol** versehen sind, finden sich weiterführende Informationen in den Erläuterungen.

⁴ Kommunaler Richtplan vom 22.4.1998, SRS 7.1.1-1

Der kommunale Richtplan wird **digital auf der städtischen Webseite** und (spätestens ab Inkraftsetzung) im **Stadtplan** (GIS) geführt.

3. Hauptinhalte des kommunalen Richtplans

3.1 Die «5-Minuten-Stadt» (vgl. Hauptbericht, Räumliche Entwicklung der Stadt Winterthur)

In 5 Minuten zu Fuss oder mit dem Velo alles erreichen, was es für den Alltag braucht – das ist die Idee der 5-Minuten-Stadt. Winterthur bietet diese Qualität in vielen seiner Quartiere schon heute. In kurzer Distanz gibt es Läden, Restaurants und Arztpraxen, öffentliche Dienstleistungen und Plätze, Schulen, Sportanlagen und Wälder. Der kommunale Richtplan zeigt auf, wie diese Stärken weiter ausgebaut werden und noch mehr attraktiver Lebensraum entstehen soll. Dazu wird das zukünftige Wachstum auf den Kernbereich Winterthurs, das «urbane Rückgrat», gelenkt. Wirbelsäulenartig windet es sich von Töss nach Oberwinterthur. Als Verbindungsstrang ist es durch Hauptverkehrsachsen und Bahnhöfe hervorragend erschlossen. Die Nutzungsvielfalt soll weiter erhöht und Begegnungsräume sollen ausgebaut und attraktiver gestaltet werden.

Die Potenziale für Wachstum und Verdichtung sind im urbanen Rückgrat unterschiedlich verteilt. Es gibt Bereiche, die sich durch Transformation dynamisch entwickeln und eine städtebauliche Neuordnung mit hoher baulicher Dichte für Wohnen, Arbeiten, Kultur, Verkaufsflächen und Dienstleistungen ermöglichen. Dies sind in erster Linie die sechs Schwerpunkträume Winterthur Süd, Zürcherstrasse, Stadtraum Hauptbahnhof, Wissensquartier, Grüze Plus und Oberwinterthur. Sie sind auch für die Positionierung von Winterthur als Technologie und Innovationsstandort und damit für das wirtschaftliche Wohlergehen der Stadt von zentraler Bedeutung.

Die Quartiere und die alten Dorfkerns werden damit vom Wachstumsdruck entlastet und werden behutsam weiterentwickelt. Sie stehen bereits heute für **«das gute Leben in der Stadt»**. Im Zentrum steht die Verbesserung der Aufenthalts- und Versorgungsqualität. Fussverkehrssteppi- che und attraktive «Winterthurer» Velorouten ermöglichen es, Wege für den täglichen Bedarf, Freizeit, Arbeit und Wohnen vorrangig zu Fuss oder mit dem Velo zurückzulegen.

3.2 Klimaziel Netto-Null bis 2040 (vgl. Hauptbericht, Räumliche Entwicklung der Stadt Winterthur)

Die Winterthurer Bevölkerung sprach sich am 28. November 2021 deutlich für das Klimaziel Netto-Null bis 2040 aus. In der Stadt Winterthur, wie auch in der ganzen Schweiz, ist der Strassenverkehr für einen grossen Teil der Treibhausgasemissionen verantwortlich und mitunter der Sektor mit den höchsten Emissionen. Eine erarbeitete Studie **«Netto-Null-Szenarien im Strassenverkehr»** der Stadt Winterthur liefert die Grundlagen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Strassenverkehr in der Stadt Winterthur und quantifiziert die Lücke zum angestrebten Zwischenziel im Jahr 2033 und dem Klimaziel Netto-Null 2040.

Aus dieser Studie und unter Berücksichtigung weiterer Studien u.a. der Stadt Zürich und des Bundes lässt sich Folgendes schliessen: Der MIV-Anteil ist bis 2040 von 42 % auf rund 20 % (Gesamtverkehr, Wege nach Hauptverkehrsmittel) zu senken. Dies entspricht einer absoluten Reduktion der MIV-Wege um ca. 40 %. Auch mit der angenommenen Antriebswende kann der Strassenverkehr nur so den nötigen Beitrag zur Erreichung des vom Winterthurer Stimmvolk beschlossenen Klimaziel Netto-Null 2040 leisten.

Einen zweiten wichtigen Faktor bildet der Bausektor bzw. der **Gebäudebestand in der Stadt Winterthur**. Alleine die Wärmeversorgung ist für gut einen Drittel der Treibhausgasemissionen der Stadt verantwortlich. Die Wärmenetze werden daher in den nächsten Jahren stark ausgebaut⁵. Der Stadtrat hat am 22. März 2023 verschiedene Beschleunigungsmassnahmen zur Umsetzung des Ziels betreffend Zubau Wärmenetze beschlossen (SR.22.223-2). Beim Bauen wird

⁵ Legislaturprogramm 2022 – 2026, Schwerpunkt «Klimaschutz & Klimaanpassung», Stossrichtung «Wärmeerzeugung», Massnahme «Wärmeverbände ausbauen»

zudem viel graue Energie⁶ eingesetzt, wenn Bestandsbauten abgebrochen werden, während Neubauten zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen führen.

3.3 Kreislaufwirtschaft (vgl. Hauptbericht, Räumliche Entwicklung der Stadt Winterthur)
Kreislaufwirtschaft steht für eine nachhaltige Wirtschaft. Sie schont Ressourcen, nutzt erneuerbare Energie und stärkt die regionale Wertschöpfung, was die Stadt effizienter, klimaverträglicher und widerstandsfähiger macht. Um das Klimaziel Netto-Null zu erreichen, bedarf es auch einer neuen Haltung im Umgang mit Gebäudeerneuerungen und Neubauten. Es gilt Rahmenbedingungen zu schaffen, welche den **kreislauforientierten Umgang mit Materialien und Produkten** im Bausektor fördern.

3.4 Schwerpunkträume und starke Quartiere (vgl. Hauptbericht, Kap. A)
Die **sechs Schwerpunkträume (Winterthur Süd, Zürcherstrasse, Stadtraum Hauptbahnhof, Wissensquartier, Grüze Plus und Oberwinterthur)** sind für die weitere Entwicklung von Winterthur von hoher strategischer Bedeutung. Wichtig ist jeweils auch das Zusammenspiel von städtischen und übergeordneten Planungen von Kanton und Bund (SBB und ASTRA).

Viele Richtplanaussagen aus den Bereichen Siedlung, Freiraum, Mobilität, öffentliche Bauten und Anlagen sowie Ver- und Entsorgung gelten für alle Quartiere. Töss und Oberwinterthur befinden sich innerhalb des urbanen Rückgrats und werden im Rahmen der Schwerpunkträume vertieft betrachtet. Für die Quartiere **Wülflingen, Veltheim, Neuhegi** und **Seen** werden basierend auf der ortsspezifischen Ausgangslage Ziele, Grundsätze und Massnahmen formuliert.

Es werden keine generellen Auf- und Umzonungen in den Quartieren angestrebt. Die Verdichtung wird primär auf das urbane Rückgrat, insbesondere auf die Schwerpunkträume konzentriert. Gebietsweise, wo quartier- und sozialverträglich, sollen Verdichtungen im Bestand auch ausserhalb vom Rückgrat gefördert werden.

3.5 Inhaltliche Stossrichtungen Mobilität (vgl. Hauptbericht, Kap. M)
Flächeneffiziente Verkehrsmittel sichern die Gesamtleistungsfähigkeit: Winterthur strebt eine Gesamtverkehrssituation an, in der jede Mobilitätsform im Strassenraum die nötige Priorität erhält, damit das Gesamtsystem effizient und nachhaltig funktionieren kann. Die Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr (MIV) auf die stadt- und umweltverträglicheren Verkehrsträger (aktive Mobilität, ÖV) ist zwingend⁷. Winterthur richtet die Verkehrskapazität auf Personen- statt Fahrzeugbewegungen aus.

Zu Fuss ist in Winterthur erste Wahl: Das gesamtstädtische Wegenetz ist mit zusammenhängenden, direkten und sicheren Wegen ausgestattet und macht Zufussgehen selbstverständlich und attraktiv. In den sogenannten «Fussverkehrsteppichen» werden besonders viele und besonders gut gestaltete Wegebeziehungen angeboten.

Winterthur ist und bleibt Velostadt: Mit der Umsetzung der Winterthurer Velorouten bestehen sichere und direkte Verbindungen von den Quartieren und der Stadt mit der Region. Zusammen mit den weiteren Veloverbindungen gibt es ein flächendeckendes, dichtes, attraktives und sicheres Velonetz⁸.

⁶ Als graue Energie wird die Primärenergie bezeichnet, die notwendig ist, um ein Gebäude zu errichten. Graue Energie umfasst Energie zum Gewinnen von Materialien, zum Herstellen und Verarbeiten von Bauteilen, zum Transport von Menschen, Maschinen, Bauteilen und Materialien zur Baustelle, zum Einbau von Bauteilen im Gebäude sowie zur Entsorgung. Durch die Verwendung heimischer Materialien und durch ressourcenschonendes Bauen lässt sich die im Gebäude verbaute graue Energie minimieren.

⁷ Legislaturprogramm 2022 – 2026, Schwerpunkt «Lebensqualität & Stadtentwicklung, Stossrichtung «Stadtverträgliche Mobilität ermöglichen», Massnahmen «Verkehrsberuhigung in belebten Kernzonen», «Komfortable, direkte und sichere Velowege» und «Stadtbus als Rückgrat der städtischen Mobilität»

⁸ GGR-Nr. 2019.67 Gegenvorschlag zur kommunalen Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» - Rahmenkredit von Fr. 4,5 Millionen

Winterthurs öffentlicher Verkehr ist leistungsfähig und zuverlässig: Durch konsequente Busbevorzugung⁹ in den ÖV-Hochleistungskorridoren wird die Leistungsfähigkeit und Fahrplanstabilität des städtischen Busverkehrs sichergestellt. Mit der Neukonzeption des Busbahnhofs wird auf langfristige Entwicklungen rund um den Hauptbahnhof reagiert. Weitere und alternative Buslinienführungen werden im Rahmen der Überarbeitung der Angebotsstrategie geprüft.

Die Stadtautobahn bildet die schnellste Verbindung für den motorisierten Verkehr: Die Autofahrenden gelangen möglichst direkt von der Autobahn zu ihrem Ziel und reduzieren so gesamthaft die Verkehrsbelastung auf dem städtischen Strassennetz. Die Durchfahrt durch das Stadtzentrum bleibt somit dem ÖV, Velo sowie Berechtigten vorbehalten (Gewerbe, Anwohnende).

Eine stadtverträgliche Parkraumplanung ändert das Mobilitätsverhalten: Die flächendeckende Blaue Zone¹⁰ erhöht die Wohnqualität innerhalb der Quartiere, indem sie die Fremdparkierung unterbindet. Parkplätze im öffentlichen Raum sollen aufgehoben werden, wenn dies Verbesserungen für andere Nutzungen ermöglicht.

Winterthur nutzt das Potenzial des Mobilitätsmanagements: Die Mobilitätswende wird mit Innovationsprojekten, Beratungen und Kampagnen unterstützt. Die städtische Verwaltung setzt Mobilitätsmanagement proaktiv um und übernimmt bei der Nutzung nachhaltiger Verkehrsmittel eine Vorbildrolle¹¹.

Die urbane Logistik in der Stadt ist zuverlässig, effizient und stadtverträglich: Mit den City-Hubs beim Hauptbahnhof, in Grüze/Grüzefeld und Oberwinterthur bestehen schienenbasierte Zugangstore für die Ver- und Entsorgung der Stadt. Der Anteil des Schienengüterverkehrs soll damit gesteigert werden. Die Feinverteilung wird mittels Güterverkehrskonzept vertieft und mit geeigneten Micro-Hubs stadtverträglich gestaltet.

3.6 Inhaltliche Stossrichtungen Siedlung (vgl. Hauptbericht, Kap. S)

Winterthur lenkt das Wachstum primär auf das urbane Rückgrat: Mit der rechtskräftigen BZO (Stand 15.6.2022) bestehen weiterhin umfangreiche Reserven für die Innentwicklung. Es wird kein neues Baugebiet eingezont, und es wird von generellen Auf- und Umzonungen in den Quartieren abgesehen. Dem urbanen Rückgrat wird grosses Potenzial beigemessen, um dort stadtverträglich dichter zu bauen und städtische Qualitäten zu fördern. Gebietsweise, wo quartier- und sozialverträglich, sollen Verdichtungen im Bestand auch ausserhalb vom Rückgrat gefördert werden.

Winterthur setzt Schwerpunkte bei der Entwicklung: Die Potenziale für Wachstum und Verdichtung sind im urbanen Rückgrat unterschiedlich verteilt. So gibt es Bereiche, die sich durch Transformation dynamisch entwickeln und eine städtebauliche Neuordnung mit hoher baulicher Verdichtung ermöglichen. Dies sind in erster Linie die sechs Schwerpunkträume, welche sich über das Rückgrat verteilen.

Wertsteigerungen werden genutzt, um Qualitäten auszubauen: Wachstum und Verdichtung führen zu einem Mehrbedarf an öffentlichen Infrastrukturen wie Freiräumen oder verbesserte Erschliessung mit Fuss- und Veloverkehr. Die Ausgleichsmöglichkeiten und Instrumente des Mehrwertausgleichsgesetzes (Art. 1a und 1b BZO) werden entsprechend genutzt, wobei konkrete

⁹ GGR-Nr. 2016.128 Rahmenkredit von Fr. 4,6 Millionen für die Planung und Umsetzung des Verkehrsflusses und der Priorisierung des ÖV

¹⁰ GGR-Nr. 2019.21 vom 16.9.2019 betreffend Kredit von Fr. 700'000 für die Ausführung der Parkraumplanung, flächendeckende Blaue Zone

¹¹ Legislaturprogramm 2022 – 2026, Schwerpunkt «Klimaschutz & Klimaanpassung», Stossrichtung «Netto-Null-Ziel Stadtverwaltung», Massnahme «Klimaneutrale Fahrzeugflotte»

Massnahmen vor Ort (finanzielle Beteiligung der Bauherrschaft an Infrastruktur, öffentlichen Einrichtungen, Gestaltung des öffentlichen Raums usw.) gegenüber einer Zahlung in den Mehrwertausgleichsfonds bevorzugt werden. Im Rahmen vom Mehrwertausgleich wird zudem preisgünstiger, vorzugsweise gemeinnütziger Wohn- und Gewerberaum gefördert.

Hochpunkte sind Ausdruck einer neuen Urbanität: An geeigneten Orten sind Hochpunkte möglich, massgebend ist das vom Stadtrat beschlossene Höhenentwicklungskonzept¹². Im kommunalen Richtplan werden insbesondere der mehrstufige qualitätssichernde Prozess und die Prüfgebiete für Höhenentwicklung verbindlich festgelegt.

Das urbane Rückgrat besteht aus einer Vielzahl von Nutzungen: Dichte und Nutzungsmischung (Arbeiten, Wohnen, Freizeit, Versorgung usw.) führen zu einer besseren Versorgungsqualität vor Ort und für die angrenzenden Stadtquartiere. Zusammen mit publikumsorientierten Erdgeschossnutzungen tragen sie zu einer Stadt der kurzen Wege («5-Minuten-Stadt») bei. Besonders eignen sich dazu Gebiete innerhalb der Schwerpunkträume sowie Zentrumszonen um den Hauptbahnhof.

Winterthur entwickelt seine Quartiere behutsam: Mit der Lenkung des Wachstums auf das urbane Rückgrat werden die Quartiere ausserhalb vom Wachstumsdruck entlastet und behutsam weiterentwickelt. Gebietsweise, wo quartier- und sozialverträglich, sollen Verdichtungen im Bestand auch ausserhalb vom Rückgrat gefördert werden. Der Fokus liegt in den Quartieren in der Verbesserung der Aufenthalts- und Versorgungsqualität der Quartierzentren¹³.

Arbeitsplatzgebiete werden zu Standorten mit spezifischem Profil: Die Verdichtung von zentral gelegenen und gut erschlossenen Arbeitsplatzgebieten wird im Rahmen von Arealplanungen und Gebietsentwicklungen weiterverfolgt. Das Profil der jeweiligen Arbeitsplatzgebiete wird geschärft.

3.7 Inhaltliche Stossrichtungen Freiraum (vgl. Hauptbericht, Kap. F)

Winterthur stärkt seine innerstädtischen Freiräume und verbindet sie zu einem grün-graublauen Netz: Ein Netz von Grünflächen, Gewässer- und Strassenräumen strukturiert und unterteilt die Stadt. Diese innere Landschaft verbindet die einzelnen Quartiere über kurze und attraktive Wege mit dem Zentrum, untereinander oder mit der Region. Priorität haben die Vernetzung der Grünräume, ihre Aufenthaltsqualität und das Stadtklima inkl. Sicherstellung der Kaltluftversorgung¹⁴.

Der Stadtrandpark ist Winterthurs grüner Rahmen: Der Stadtrandpark¹⁵ ist aus den Quartieren schnell und sicher erreichbar. Er wird als Naherholungs-, Natur- und Erlebnisraum behutsam weiterentwickelt und durchgängiger gestaltet. Für die vier Schwerpunkträume Freiraum (, Schützenwiese/Brüelberg, Allmend Grüzefeld, Erholungsgebiet Rosenberg und Wildpark Bruderhaus) werden spezifische Massnahmen formuliert.

Winterthur sichert und entwickelt seine Landschaft rund um die Stadt als Landschaftspark («Regiopark») zusammen mit den Nachbargemeinden: Die Idee «Regiopark» zielt darauf ab, die Qualitäten dieser Landschaften im Dialog mit den Nachbargemeinden zu fördern und Lösungen zu finden, um den Nutzungsdruck abzufedern.

¹² Höhenentwicklungskonzept — Stadt Winterthur

¹³ Legislaturprogramm 2022 – 2026, Schwerpunkt «Lebensqualität & Stadtentwicklung», Stossrichtung «Stadt- und Quartierentwicklung gestalten», Massnahme «überarbeiteter Richtplan»

¹⁴ Rahmenplan Stadtklima — Stadt Winterthur

¹⁵ Legislaturprogramm 2022 – 2026, Schwerpunkt «Lebensqualität & Stadtentwicklung», Stossrichtung «Freiräume schaffen», Massnahme «Stadtrandpark»

Winterthur schützt die Natur und fördert die Biodiversität: Naturschutzgebiete, ökologische Vernetzungskorridore, Trittsteinbiotope, landwirtschaftliche Biodiversitätsförderflächen sowie der Baumbestand im Siedlungsgebiet sind entscheidende Elemente, um das Netzwerk ökologisch wertvoller Lebensräume zu erhalten und aufzuwerten. Biodiversitätsflächen haben eine wichtige bioklimatische Funktion für das Stadtklima.

3.8 Inhaltliche Stossrichtungen Öffentliche Bauten und Anlagen (vgl. Hauptbericht, Kap. Ö) **Flächensicherung und Früherkennung von Entwicklungen gehen Hand in Hand:** Mit der wachsenden Stadt nimmt die Nutzungskonkurrenz zu und die verfügbaren Flächen werden knapp. Zusätzliche Flächen für öffentliche Bauten und Anlagen müssen frühzeitig gesichert werden. Zusätzliche Flächen zu sichern ist eine Daueraufgabe, wobei die Suchperimeter im Richtplan laufend zu konkretisieren sind.

Mehrfachnutzungen helfen, Platzprobleme zu lösen: Öffentliche Infrastrukturen sollen möglichst nicht mehr monofunktional ausgerichtet sein, sondern Mehrfachnutzungen zulassen. Dies bedingt eine frühzeitige Koordination städtischer Interessen und schliesslich den Bau von Gebäuden, die Nutzungen stapeln und auf geänderte Nutzungsbedürfnisse reagieren können.

3.9 Inhaltliche Stossrichtungen Ver- und Entsorgung (vgl. Hauptbericht, Kap. V)

Der Richtplan unterstützt die Umsetzung des Energieplans: Richtplan und Energieplan¹⁶ sind beide behördenverbindliche Instrumente. Sie stehen nicht in Konkurrenz, sondern sind gleichberechtigt. Der Richtplan kann bei der Umsetzung von konkreten Massnahmen helfen, welche zum Ausbau der Wärmeversorgung¹⁷ gemäss Energieplan erforderlich werden.

Die **Kehrichtverwertungsanlage (KVA)** und **Abwasserreinigungsanlage (ARA)** sind bedeutende Infrastrukturanlagen der Entsorgung. Beide sind standortgebunden und müssen erneuert bzw. ausgebaut werden. Der Richtplan unterstützt dabei die Abstimmung von verschiedenen Interessen und die Flächensicherung.

4. Kommunikation / Öffentliche Auflage

Am 28. Juni 2023 gab der Stadtrat den Entwurf des kommunalen Richtplans für die öffentliche Auflage und die kantonale Vorprüfung frei (SR.23.469-1).

Die Kommunikation war eng an die öffentliche Auflage geknüpft. Nach den Sommerferien 2023 wurden zum Auftakt der öffentlichen Auflage drei Anlässe (Information Stadtparlament am 21. August, Medienkonferenz am 25. September, Fachverbände und Organisationen am 26. September) durchgeführt.

Die öffentliche Auflage während 60 Tagen fand vom 26. September bis 27. November 2023 statt. Alle interessierten Personen, Behörden, Vereine und Parteien hatten während dieser Frist Gelegenheit, sich zum Richtplaninhalt zu äussern. Der kommunale Richtplan wurde der Regionalplanung Winterthur und Umgebung und den Nachbargemeinden zur Anhörung zugestellt. Gleichzeitig wurde der kommunale Richtplan den kantonalen Amtsstellen unter der Federführung des Amts für Raumentwicklung (ARE) zur Vorprüfung vorgelegt.

Begleitend zur öffentlichen Auflage hat die Stadt im Internet die Richtplanunterlagen und weitere Informationen zur Verfügung gestellt. Zudem wurden vierzehn Anhörungen mit Parteien und Interessensvertretungen durchgeführt. Die Broschüre «Kommunaler Richtplan Winterthur – eine kurze Einführung» und eine Ausstellung im Superblock ergänzten die formalen Dokumente.

¹⁶ Kommunaler Energieplan vom 31.10.2022, in Kraft seit 20.1.2023, SRS 7.6-1

¹⁷ Legislaturprogramm 2022 – 2026, Schwerpunkt «Klimaschutz & Klimaanpassung», Stossrichtung «Wärmenutzung», Massnahme «Neue Wärmeverbünde»

Während der öffentlichen Auflage sind Einwendungsschreiben von Parteien, Privatpersonen, Wohn- und Baugenossenschaften, Verkehrsverbänden, Quartiervereinen, Wirtschaft, weiteren Verbänden, Eigentümerschaften, Verkehrsunternehmen, Planungsverbänden und Nachbargemeinden eingegangen. Den Einwendenden stand ein digitales Mitwirkungs-Tool zur Verfügung.

5. Einwendungen und Vorprüfung Kanton (vgl. Bericht zu den Einwendungen und zur kantonalen Vorprüfung)

5.1 Einwendungen

Insgesamt liegen gut **800 Anträge von rund 90 Einwendenden** vor. Davon sind gut 300 identische Anträge aus identischen Einwendungen. Einwendungen mit identischen Anträgen werden zusammengefasst behandelt. Die Anträge verteilen sich wie folgt auf die Kapitel des kommunalen Richtplans (inkl. identische Anträge):

- 20 % Anträge zu den Kapiteln «Winterthurer Richtplanung» und «Räumliche Entwicklung Stadt Winterthur»;
- 20 % Anträge zum Kapitel «Schwerpunkträume und Starke Quartiere»;
- 21 % Anträge zum Kapitel «Siedlung»;
- 8 % Anträge zum Kapitel «Freiraum»;
- 28 % Anträge zum Kapitel «Mobilität»;
- 1 % Anträge zum Kapitel «Öffentliche Bauten und Anlagen»;
- 2 % Anträge zum Kapitel «Ver- und Entsorgung».

Die Anträge verteilen sich wie folgt auf die Berücksichtigungs-Kategorien:

- 16 % Anträge «berücksichtigt»;
- 25 % Anträge «teilweise berücksichtigt»;
- 36 % Anträge «nicht berücksichtigt»;
- 18 % Anträge «bereits im Richtplan enthalten»;
- 5 % Anträge «Kenntnisnahme».

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Gesamtrevision des kommunalen Richtplans auf grosses Interesse gestossen ist und zahlreiche konstruktive und kritische Einwendungen eingegangen sind. Die Spannweite der Meinungen ist teilweise gross. Viele Anträge sind in die Überarbeitung des Richtplans eingeflossen. An der grundsätzlichen Stossrichtung des Richtplans hält der Stadtrat fest.

5.2 Vorprüfung Kanton

Von Seiten Kanton wurden im Rahmen der kantonalen Vorprüfung insbesondere folgende Punkte vorgebracht:

Es wurde moniert, dass der Richtplan eine breite Palette an Massnahmen, auch solche, die erst in Ansätzen bekannt sind, umfasst. Insbesondere ausserhalb des Siedlungsgebiets fehle häufig eine vollständige Interessenabwägung, welche der Kanton als Voraussetzung für die Realisierung entsprechender Massnahmen fordert.

Damit klarer zum Ausdruck kommt, wie die einzelnen **Koordinationsstände** zu verstehen sind und welche Auswirkungen bestehen, wurden sie neu klarer beschrieben. Bei Massnahmen mit den Koordinationsständen Vororientierung und Zwischenergebnis fehlt eine (vollständige) Interessensabwägung auf Stufe Richtplan. Die Abstimmung auf (Natur-)Gefahren (z.B. Hochwasser, Störfall) und Schutzinteressen (z.B. Wald, Boden, Gewässer) ist aufgrund noch unkonkreter Linieneinführung oder Perimetern und / oder ausstehender Machbarkeitsprüfungen noch nicht möglich. Die Interessensabwägung wird in den nachfolgenden Planungsschritten dargelegt. Ist ein Richtplaneintrag zwingend Voraussetzung zur Realisierung einer Massnahme (nicht nur ausserhalb des Siedlungsgebiets) genügen «Vororientierung» oder «Zwischenergebnis» nicht, sondern es muss der Planungsstand «Festsetzung» erreicht / im Richtplan verankert sein.

Von Seiten Kanton wurde eine Interessensabwägung zwischen «Prüfgebieten für Verdichtung und Transformation» und Schutzinteressen des **Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)** gefordert. Im Gegensatz zu anderen Schutzinteressen und Gefahren (z.B. Wald, Boden, Gewässer, Störfall) sind die Vorhaben in ausreichender Flughöhe geklärt, um eine Interessenabwägung auf Stufe Richtplan vorzunehmen – wobei auch bei den «Prüfgebieten für Verdichtung und Transformation» je nach vorhandenen Grundlagen der Koordinationsstand unterschiedlich festgelegt wird. Die entsprechenden Ausführungen werden in die Erläuterungen aufgenommen.

Bezüglich der Verankerung **der neuen Fussverkehrsbrücke HB Nord** bestehen unterschiedliche Haltungen zwischen Kanton und Stadt. Seitens Regionalplanung Winterthur und Umgebung RWU besteht weiterhin die Absicht, die Verbindung in den regionalen Richtplan aufzunehmen (Teilrevision 2022). Die Stadt hat dies im kommunalen Richtplan abgebildet.

Die kantonale Vorprüfung hält fest, dass die Verbindlichkeit **«Stadtrandpark»** im Richtplan zu definieren ist. Unter dem Begriff «Stadtrandpark» wird der bestehende grüne Saum um das Siedlungsgebiet von Winterthur beschrieben. Dieser grüne Saum ist ein Alleinstellungsmerkmal von Winterthur – sie ist als einzige Schweizer Grossstadt praktisch komplett von Wiesen und Wald umgeben, ohne Agglomerationsgürtel. Der «Stadtrandpark» ist ein konzeptioneller Begriff, der nicht als verbindliche Richtplanmassnahme zu verstehen ist. Er ist im Richtplan bereits entsprechend als orientierender Inhalt bezeichnet.

Der Kanton empfiehlt, eine klarere **Differenzierung und Zielsetzung der Erholungsgebiete und ihrer Nutzweisen** zu prüfen. Die Zuweisung der Erholungsgebiete wird im Richtplan aufgrund der heutigen und geplanten Nutzungen aktualisiert.

Die kantonale Vorprüfung verweist schliesslich auf noch notwendige Nachweise und Interessensabwägungen bei einigen **Fusswegverbindungen ausserhalb des Siedlungsgebiets**. Wenige geplante Fusswegverbindungen ausserhalb befinden sich auf Fruchtfolgeflächen (FFF), in Bereichen ohne Hinweis auf anthropogen¹⁸ veränderte Böden, entlang vom Wald oder durchqueren Waldareale. Bei diesen Verbindungen handelt es sich allesamt um Massnahmen mit dem Koordinationsstand Vororientierung oder Zwischenergebnis. Die Lage, Linienführung und die Ausbaustandards müssen noch geprüft werden

6. Nächste Schritte

Stimmt das Stadtparlament dem kommunalen Richtplan zu, wird er der Baudirektion zur Genehmigung eingereicht. Gegen den Beschluss des Stadtparlaments kann das fakultative Referendum erhoben werden. Ein zweites Auflageverfahren findet aber nicht statt, weil der Richtplan behördenverbindlich aber nicht eigentümerverbindlich ist. Das heisst, es gibt kein Rekursverfahren. Liegt die Genehmigung der Baudirektion vor, setzt der Stadtrat den kommunalen Richtplan in Kraft. Eine Festsetzung des Stadtparlaments bis Ende Jahr vorausgesetzt, könnte der kommunale Richtplan frühestmöglich Mitte 2025 in Kraft gesetzt werden.

¹⁸ Anthropogen bezeichnet einen Fachbegriff für vom Menschen verursachte Einflüsse, die direkt oder indirekt zu Veränderungen der Umwelt geführt haben, sowie für alles durch Menschen Beeinflusste, Entstandene, Hergestellte oder Verursachte. Wikipedia, 28.5.2024

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Vorsteherin des Departements Bau und Mobilität übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

1. Hauptbericht (Richtplantext) vom August 2024
2. Gesamtplan vom August 2024
3. Plan Fussverkehr vom August 2024
4. Plan Veloverkehr vom August 2024
5. Plan Öffentlicher Verkehr und kombinierte Mobilität vom August 2024
6. Plan Motorisierter Individualverkehr und Parkierung vom August 2024
7. Bericht zu den Einwendungen und zur kantonalen Vorprüfung (orientierend)
8. Erläuterungen vom August 2024 (orientierend)