

Winterthur, 19. März 2025
Parl-Nr. 2025.40

An das Stadtparlament

Winterthur

Bau- und Zonenordnung (BZO), Teilrevision zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB): Festsetzung

Antrag:

1. Die BZO Teilrevision IVHB wird gemäss Beilage 4 festgesetzt.
2. Der Stadtrat wird eingeladen, die Genehmigung durch die Baudirektion einzuholen sowie die BZO Teilrevision IVHB zu publizieren und während der Rekursfrist aufzulegen. Die BZO Teilrevision IVHB wird durch den Stadtrat mit separatem Beschluss in Kraft gesetzt.
3. Die Frist für die Umsetzung der Motion betreffend ergänzende Bestimmung in der BZO zu Frei- und Grünflächen (Parl-Nr. 2021.10) wird bis 1. März 2027 erstreckt.

Weisung:

1. Ausgangslage

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) ist ein Vertrag zwischen den Kantonen (Konkordat) mit dem Ziel, die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Die Harmonisierung soll das Planungs- und Baurecht für die Bauwirtschaft und die Bevölkerung vereinfachen. Der Kanton Zürich ist dem IVHB-Konkordat zwar nicht beigetreten, hat sich jedoch entschieden, die Harmonisierung dennoch umzusetzen.

Mit SR.24.758-1 vom 13. November 2024 hat der Stadtrat den Änderungen der Nutzungsplanung (Anpassung der Bau- und Zonenordnung [BZO]) zugestimmt. Das Amt für Städtebau wurde beauftragt, gestützt auf § 7 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) das öffentliche Planaufgabeverfahren (Einwendungsverfahren) durchzuführen und die Vorprüfung beim Kanton einzuholen.

Die Planunterlagen zur BZO-Teilrevision IVHB wurden vom 29. November 2024 bis 28. Januar 2025 beim Amt für Baubewilligungen und beim Amt für Städtebau öffentlich aufgelegt. In diesem Zeitraum wurden beim Amt für Städtebau 113 Einwendungen mit 29 Anträgen eingereicht.

2. Inhalte der BZO Teilrevision IVHB

Die Teilrevision enthält verschiedene Änderungen der kommunalen Bau- und Zonenordnung. Von inhaltlicher Relevanz sind dabei vor allem folgende Änderungen:

- Das IVHB-Konkordat definiert 30 formelle Baubegriffe. Der Kanton Zürich hat 29 dieser Begriffe übernommen. Nicht übernommen wird die Geschossflächenziffer, welche die Ausnutzungsziffer ersetzen würde. Das Festhalten an der Ausnutzungsziffer ist IVHB-konform.
- In 24 Absätzen der BZO kann der Begriff eins zu eins ausgetauscht werden.
- In 15 Absätzen kann der Begriff ersetzt werden. Die Anpassung an den neuen Begriff erfordert jedoch eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung des Masses. Zum Beispiel kann die Gebäudehöhe nicht mehr durch die Anzahl der Vollgeschosse definiert werden; stattdessen muss eine Fassadenhöhe eingeführt werden. Die interne Praxis zur Bemessung der Gebäudehöhe über die Vollgeschosse wurde herangezogen, um das Mass für die Fassadenhöhe festzulegen.
- In der Fassung für die öffentliche Auflage war vorgesehen, eine Grünflächenziffer in Wohn-, Arbeitsplatz- und Zentrumszonen einzuführen. Diese sollte unter anderem die Freiflächenziffer ersetzen, da das PBG diese Ziffer nicht mehr vorsieht.

3. Rückzug Grünflächenziffer durch Stadtrat

Im Rahmen der öffentlichen Auflage gingen fristgerecht 113 Einwendungen ein, die sinngemäss auf 29 Anträge zusammengefasst werden können. 25 dieser Anträge bezogen sich auf die Einführung der Grünflächenziffer oder um ihre Höhe. Zudem gingen auch ausserhalb des Verfahrens zahlreiche Reaktionen gegen die Einführung der Grünflächenziffer oder deren Höhe ein. Erschwerend kam hinzu, dass gemäss § 234 PBG eine sogenannte Vorwirkung seit der amtlichen Publikation bestand. Das bedeutete, dass sowohl hängige als auch geplante Baugesuche die aktuell geltenden baurechtlichen Bestimmungen zur Freiflächenziffer und die neuen Regelungen zur Grünflächenziffer einhalten mussten.

Die Reaktionen zeigten, dass insbesondere Bauherrschaften, Eigentümer:innen und Planende stark betroffen waren, weil die Vorgaben der Grünflächenziffer teilweise in Widerspruch zu ihren laufenden Planungen standen. Diese Konflikte und die fehlende Planungssicherheit hätten andauern können, weil zum Beispiel die Höhe der Ziffer erst im nachfolgenden parlamentarischen Prozess hätte angepasst werden können. Der Landbote hat über dieses Dilemma berichtet¹. Am Montag, 20. Januar 2025 hat sodann das Stadtparlament gegenüber dem Stadtrat gefordert, die BZO-Revisionsvorlage wegen der Grünflächenziffer freiwillig zurückzuziehen.

Die laut gewordene Kritik bezieht sich praktisch nur auf die Grünflächenziffer. Die übrigen Themen der BZO-Teilrevision sind hingegen kaum umstritten. Der Stadtrat hat am 30. Januar 2025 (SR.24.758-2) deshalb beschlossen, die BZO-Teilrevision IVHB ohne die Grünflächenziffer weiterzuführen. Mit der Überweisung der Vorlage an das Stadtparlament entfällt nun die Vorwirkung der Grünflächenziffer.

Bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision der BZO bleibt die Freiflächenziffer gültig. Danach entfallen die entsprechenden Bestimmungen, da das PBG gemäss IVHB keine Freiflächenziffer mehr vorsieht. Dies betrifft künftig die Gewerbe- und Industriezonen, die Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung sowie die Zentrumszone Z3.

¹ Landbote vom 21. Januar 2025: Architekten empört wegen erhöhter Grünflächenziffer

4. Erläuterungen im beiliegenden Bericht nach Art. 47 RPV

Die beantragten Änderungen der BZO Teilrevision IVHB sind im beiliegenden, erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV im Detail aufgeführt und begründet. Darin wird auch ausgeführt, ob und wie die Anträge aus der kantonalen Vorprüfung und aus der öffentlichen Auflage berücksichtigt worden sind.

5. Grünflächenziffer gemäss § 257 Abs. 1 PBG

Die Grünflächenziffer (§ 257 Abs. 1 PBG) entspricht dem Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Angerechnet werden Flächen mit natürlichem Bodenaufbau und natürlichen Versickerungseigenschaften. Die Bestimmung der Grünflächenziffer ist im PBG abschliessend geregelt. Sie bezieht sich auf die Grundstücksfläche, es können keine zusätzlichen ökologischen Qualitätsvorgaben an die Grünflächenziffer geknüpft werden.

Seit dem 1. Dezember 2024 ist § 238a PBG in Kraft. Diese zwingende Bestimmung legt in Abs. 2 fest, dass die Versiegelung von nicht mit Gebäuden überbauten Grundstücksflächen möglichst gering zu halten ist. § 238a PBG bezieht sich ausschliesslich auf die Gestaltung unbebauter Flächen und hat keine ausnützungsbeschränkende Wirkung. Er unterstützt jedoch die städtischen Ziele zur Klimaanpassung, zur Schwammstadt sowie zur Förderung der Biodiversität und der Gartenstadt.

Im Rahmen der Gesamtrevision der BZO wird das Thema Grünflächenziffer unter dem Gesichtspunkt der Regelungen im PBG nochmals geprüft, weil eine erheblich erklärte Motion dazu ergänzende Bestimmungen in der BZO fordert.

6. Motion betreffend ergänzende Bestimmungen in der BZO zu Frei- und Grünflächen (2021.10)

Am 1. März 2021 wurde eine Motion im Stadtparlament eingereicht, welche am 28. Juni 2021 überwiesen wurde. Mit der Motion wurde der Stadtrat eingeladen, dem Stadtparlament mit der nächst möglichen Revision der kommunalen BZO eine Bestimmung vorzulegen, welche in den allgemeinen Bauzonen die Freiflächengestaltung bezüglich Grünanteil näher bestimmt. Am 1. Dezember 2021 hat der Stadtrat Bericht erstattet und beantragt, dass die Motion erheblich erklärt werden soll.² Am 28. Februar 2022 hat das Stadtparlament die Motion erheblich erklärt und die Frist bis zum Vorlegen einer Änderung der BZO bis am 30. Juni 2024 erstreckt. Am 27. März 2024 hat der Stadtrat dem Stadtparlament eine Fristerstreckung für die Umsetzung der Motion eingereicht. Das Stadtparlament hat der Fristerstreckung bis 31. August 2025 zugestimmt.

Weil die ergänzenden Bestimmungen zur Grünflächenziffer, wie oben ausgeführt, aus der BZO Teilrevision IVHB herausgenommen wurden, wird beantragt, die Frist für die Umsetzung der Motion bis am 1. März 2027 zu verlängern.

² Medienmitteilung vom 3. Dezember 2021 «Fristerstreckung zu neuer BZO-Bestimmung über Frei- und Grünflächen»

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. BZO Teilrevision IVHB, Erläuterungsbericht
2. BZO Teilrevision IVHB, Genehmigungsdokument
3. BZO Teilrevision IVHB, Lexwork SRS
4. BZO Teilrevision IVHB, Lexwork CRS
5. BZO Teilrevision IVHB, Lexwork Synopse
6. Kanton Zürich «Harmonisierung der Baubegriffe», Leitfaden vom 1. März 2017