

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Verpflichtungskredit von 1'500'000 Franken für die Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO)
(Projekt-Nr. 5024040)

Antrag:

Für die Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) (Projekt-Nr. 5024040) wird ein Verpflichtungskredit von einmalig 1'500'000 Franken zu Lasten der Investitionsrechnung des allgemeinen Verwaltungsvermögens bewilligt.

Weisung:

I. Zusammenfassung

Winterthur ist mit rund 123'000 Einwohner:innen und über 80'000 Arbeitsplätzen eine dynamisch wachsende Stadt mit hoher Lebensqualität und einem breiten Kultur- und Bildungsangebot. Um die Stadt auch künftig unter guten Bedingungen weiterentwickeln zu können, braucht es über die heutigen BZO-Reserven (Bau- und Zonenordnung) hinaus zusätzliche, gezielt nutzbare Flächen sowie klare rechtliche Grundlagen. Diese sollen im Rahmen der BZO-Revision geschaffen werden. Ziel ist es, die BZO zu einem wirkungsvollen Planungsinstrument für eine hochwertige städtebauliche und bauliche Entwicklung mit einer ausgewogenen und vielfältigen Nutzungsdurchmischung in Winterthur zu machen.

Die heute gültige BZO stammt aus dem Jahr 2000 und orientiert sich an den Herausforderungen der 1990er-Jahre, die von wirtschaftlicher Stagnation, dem Rückzug der Industrie und den damit verbundenen Transformationen geprägt waren. Diese inzwischen veraltete BZO wird den heutigen veränderten Bedingungen nicht mehr gerecht. Starkes Wachstum, Klimakrise und demografische Entwicklungen erzeugen sowohl Druck für Veränderungen von innen und aussen. Sie schaffen zudem den Bedarf nach neuen Instrumenten und klaren Regelungen für eine nachhaltige Innenentwicklung.

Kosten:

Total Bruttoinvestition	Fr.	1'800'000.00
davon gebundene Ausgaben	Fr.	0.00
Total neue Ausgaben	Fr.	1'800'000.00
abzüglich bewilligter Investitionskredit (Projekt-Nr. 5008020)	Fr.	300'000.00
Beantragter Kredit	Fr.	<u>1'500'000.00</u>

II. Detaillierte Ausführungen

1. Ausgangslage

Mit der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) wird die zulässige Bau- und Nutzweise für alle Grundstücke verbindlich geregelt, soweit nicht bereits eidgenössische oder kantonale Bestimmungen gelten.

Die Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) schafft die Grundlage, aktuelle und künftige Herausforderungen gezielt anzugehen. Sie eröffnet Chancen im Wohnungsbau, bei der Berücksichtigung des Klimawandels sowie im sorgfältigen Umgang mit der bestehenden Bausubstanz. Zudem leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Erreichung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele.

Seit 2000 wurde die BZO mehrfach teilrevidiert, etwa im Zusammenhang mit der Planungszone Neuhegi-Grüze (Umzonungen, Ergänzungsplan, Gestaltungspläne). Heute sind viele ihrer ursprünglichen Zielsetzungen erreicht oder überholt. Die räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 und der Entwurf des kommunalen Richtplans definieren dazu die behördenverbindlichen Leitlinien. Darauf aufbauend ist die BZO nun so weiterzuentwickeln, dass sie den Grundeigentümer:innen verbindliche, zukunftsfähige Rahmenbedingungen bietet. Dies erfordert Anpassungen sowohl an der Bauordnung als auch am Zonenplan.

Zusätzlich bestehen übergeordnete Vorgaben: Winterthur ist verpflichtet, die Innenentwicklung gemäss Raumplanungsgesetz und kantonalem Richtplan zu fördern das Inventar der schützenswerten Schweizer Ortsbilder (ISOS) zu berücksichtigen und auf Ebene der BZO konkrete Massnahmen zur Klimaanpassung zu verankern.

2. Ziel der BZO Revision

Mit der Revision soll die BZO auf die künftigen Herausforderungen (insbesondere auch das prognostizierte Bevölkerungswachstum und das angestrebte Arbeitsplatzwachstum) ausgerichtet werden. Ziel ist es, die BZO zu einem wirkungsvollen Planungsinstrument für eine hochwertige bauliche Entwicklung mit einer ausgewogenen und vielfältigen Nutzungsdurchmischung in Winterthur zu machen. Dabei sollen sowohl die Innenentwicklung als auch der Erhalt wertvoller Bausubstanz gesichert und die BZO an die Anforderungen des Klimawandels und den Erhalt und die Förderung der Biodiversität angepasst werden.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Umsetzung übergeordneter Planungsvorgaben. Dazu gehören die Festlegung von Gewerbeanteilen in Zentrumszonen, die Integration des kantonalen Ortsbildinventars in die BZO (Kernzonen, Kleinsiedlungen), die Umsetzung des Inventars der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) sowie die Förderung einer qualitätsvollen Innenentwicklung und die Stärkung von Freiräumen und Grünstrukturen. Zudem sollen Bestimmungen bereinigt

werden, die nicht mit dem Planungs- und Baugesetz (PBG) oder dem kantonalen Richtplan übereinstimmen.

Damit die Regelungsdichte der BZO wirkungsorientiert, kompakt und anwendungsfreundlich wird und für den konkreten Fall auch individuelle Ermessensspielräume geschaffen werden, sollen je nach Thema weiterhin Ergänzungspläne (z.B. für Kernzonen) und Merkblätter mit Ausführungen zu einzelnen Bewilligungspraxen (z.B. für die Auslegung der Einordnungs- und Gestaltungsfragen gemäss PBG §238 ff) genutzt werden.

3. Revisionsthemen

BZO-Relevante Themen wurden in einem internen Vorbereitungsprozess identifiziert und durch externe Stakeholdergruppen (Baufachleute, Mieter:innen-Verband, Hauseigentümer:innen-Verband, Wirtschaftsverband, Umweltverbände etc.) überprüft.

Viele Inhalte sind Querschnittsthemen, die im gesamten Verfahren aufeinander abgestimmt werden müssen. Übergeordnetes Leitthema der Revision ist die Innenentwicklung, welche die baulichen Entwicklungs- und Verdichtungsmöglichkeiten der Stadt auslotet. Sie steht im Zentrum, da zahlreiche Herausforderungen und weitere Themen eng mit ihr verknüpft sind – etwa die notwendigen Massnahmen zur Klimaanpassung (z.B. Sicherung der Kaltluftströme), Förderung der Biodiversität, die Umsetzung des ISOS oder die Überprüfung der Quartiererhaltungszonen (QEZ). Andere Aspekte wie die Bestimmungen zum empfindlichen Siedlungsrand oder die Differenzierung der Freihalte- und Erholungszonen (E1, E2) weisen einen weniger engen Bezug zur Innenentwicklung auf. Sie können deshalb parallel und mit geringerem Abstimmungsbedarf bearbeitet werden.

Die Entwicklung der Arbeitsplatzzonen wird im Zusammenspiel mit Innenentwicklung, ISOS und Klimaanpassung geprüft. Die Zonen für öffentliche Bauten werden dahingehend untersucht, ob die vorhandenen Kapazitäten das erwartete Wachstum aufnehmen können.



Abb.: Übersicht Revisionsthemen (QEZ = Quartiererhaltungszone)

4. Projektorganisation

Die Projektorganisation gliedert sich in drei Ebenen: die Entscheidungsebene, die operative Ebene und die konsultative Ebene. Auf der Entscheidungsebene übernimmt der *Steuerungsausschuss* die vorbereitenden Aufgaben zur Entscheidungsfindung. Der *Bauausschuss* wiederum bereitet notwendige Beschlüsse zuhanden des Stadtrates auf. Der *Stadtrat* als Exekutive ist Auftraggeberin der umfassenden Revision der BZO (Bau- und Zonenordnung). Er legt die Ziele, Stossrichtungen und Grundsatzentscheide fest. Das *Stadtparlament* als Legislative beschliesst die revidierte BZO und setzt sie in Kraft. Die Sachkommission Stadtbau wird bereits während der Erarbeitungsphase regelmässig über den Stand der Revisionsarbeiten informiert.

Auf der operativen Ebene ist die *Projektkerngruppe* verantwortlich für das Erreichen der Projektziele, die Umsetzung der Aufgaben sowie die Einhaltung der Termine. Sie setzt sich aus der Gesamtprojektleitung sowie den Verantwortlichen der einzelnen Revisionsthemen zusammen.

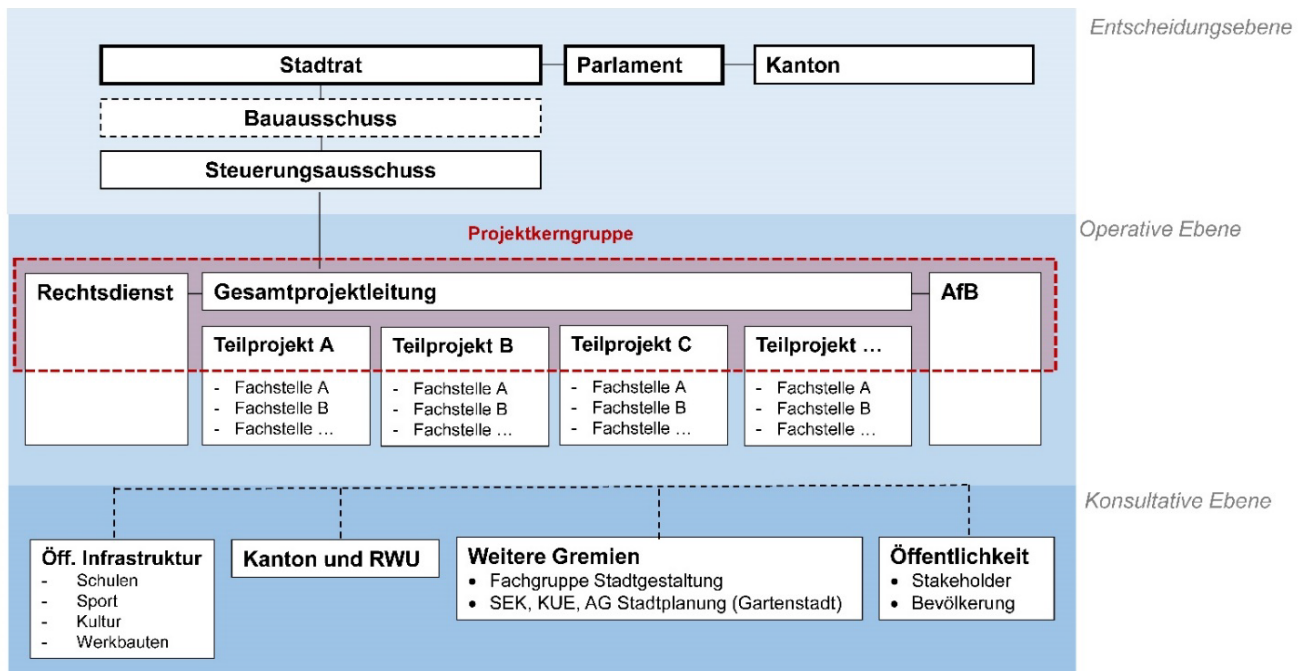


Abb.: Projektorganisation

5. Vorgehen und Termine

Das inhaltliche Vorgehen unterscheidet sich aufgrund der unterschiedlichen Aufgabestellungen zwischen den einzelnen Revisionsthemen (Innenentwicklung, Klimaanpassung, Biodiversitätsförderung etc.). Gemeinsam haben aber alle Revisionsthemen, dass sie in der ersten Phase analysiert werden. Dabei werden verschiedene Lösungsansätze erarbeitet und geprüft sowie entsprechende Konzepte entwickelt. Je nach Fragestellungen sind externe Aufträge, Berechnungen und Gutachten erforderlich (z.B. Klimamodellierungen). Zentrale Erkenntnisse und daraus abgeleitete Entwicklungstossrichtungen werden dem Stadtrat zur Beurteilung vorgelegt.

Unterschiedliche Vorgehensweisen bestehen unter den Revisionsthemen unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Fragestellungen und auch aufgrund der unterschiedlichen Komplexität. Während zum Beispiel für die Innenentwicklung aufgrund der komplexeren Fragestellungen für die Erarbeitung eines Entwicklungskonzepts ein Verfahren mit unterschiedlichen externen Fachexpert:innen mehrere Lösungsansätze vergleichen am besten eignet, kann z.B. die konkretere Differenzierung zwischen Erholungs- und Freihaltezonen direkt erarbeitet werden.

In der Entwurfsphase der BZO werden die Inhalte der Revision koordiniert und aufeinander abgestimmt. Auch die Auswirkungen und Bedürfnisse auf den Bedarf an öffentlichen Infrastrukturen wie z.B. die Schulen werden unter Einbezug der städtischen Fachstellen ermittelt und in die Entwicklungsabsichten eingebunden. Juristische und architektonische Fachpersonen prüfen zudem die Entwürfe, um unerwünschte Entwicklungen oder unbeabsichtigte Einschränkungen frühzeitig zu erkennen und zu korrigieren.

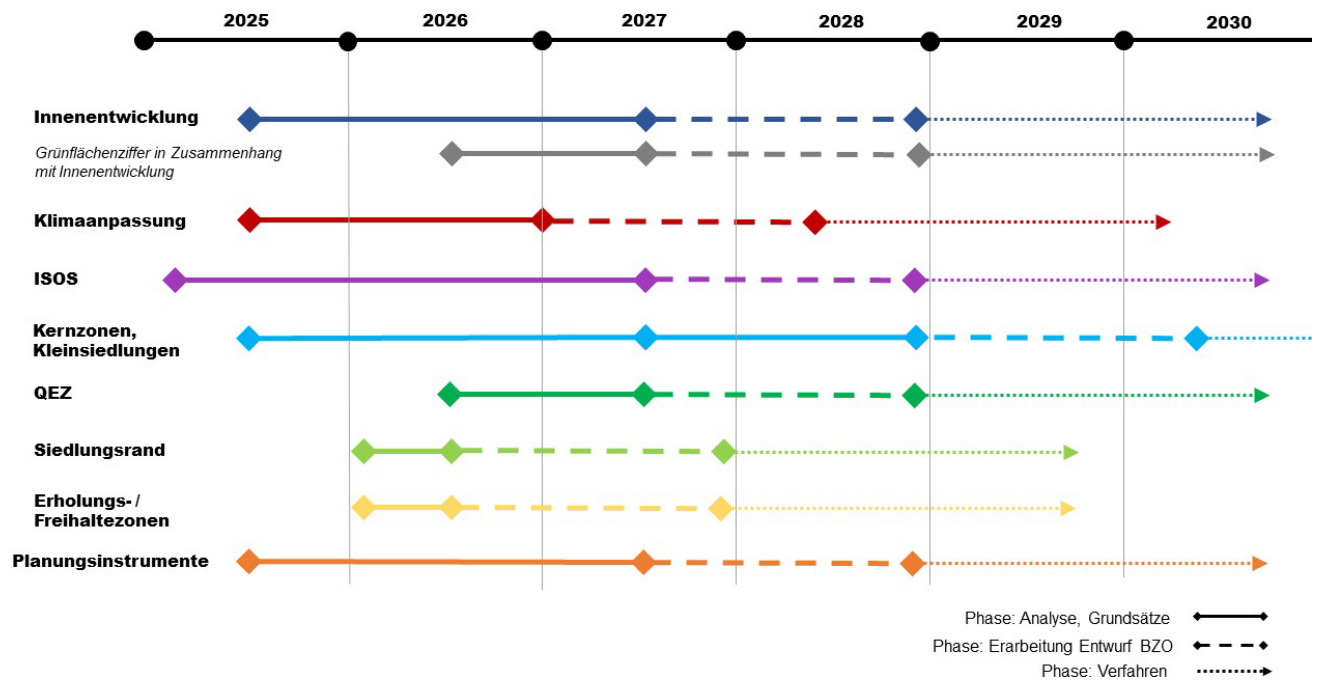


Abb.: Vereinfachte Darstellung Erarbeitungsprozess

Die einzelnen Themenpakete benötigen unterschiedlich lange in der Ausarbeitung. Der Stadtrat entscheidet dabei sowohl über die Inhalte der Revisionspakete als auch über den Zeitpunkt ihrer jeweiligen Lancierung.

6. Personelle Ressourcen

Inhaltlich bringt die Revision somit zahlreiche komplexe Querschnittsthemen mit sich – etwa die Umsetzung der Klimaanpassung, die Anpassung der Zonenbestimmungen, die gezielte Stärkung von Zentrums- und Quartierstrukturen, die stufengerechte Umsetzung der Vorgaben in bestehende Planungsinstrumente, die rechtliche Kompatibilität mit kantonalen Vorgaben sowie der sachgerechte Umgang mit ortsbildprägenden Gebieten im Rahmen der ISOS-Umsetzung. Der ambitionierte Zeitplan erfordert interne personelle Ressourcen, um die umfassende Revision effizient und zielgerichtet umzusetzen.

Diese Herausforderungen übersteigen die bestehenden personellen Ressourcen der Hauptabteilung Stadtplanung, weshalb eine neue Stelle (80–100 %) über das Budget 2026 beantragt wird. Diese Stelle ist entscheidend, um die Revision der BZO zielgerichtet, qualitativ und gesetzeskonform umzusetzen – und um im Spannungsfeld zwischen Verdichtung, Klimaanpassung und Ortsbildschutz tragfähige Lösungen für eine wachsende Stadt zu entwickeln.

7. Investitionsausgaben

7.1 Kostenübersicht

Für die Erarbeitung einer Vorlage zur Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) werden pro Themenpaket unterschiedliche Kosten anfallen. Diese Kosten sind in der untenstehenden Tabelle zusammengefasst. Die Kosten entstehend durch die Unterstützung externer Fachexpertinnen und -experten.

Gemäss Grobkostenschätzung für die einzelnen Revisionspakete ist mit Gesamtkosten von rund 1'800'000 Franken zu rechnen, verteilt über einen Zeitraum von voraussichtlich vier Jahren. Von diesem Betrag sind bereits 300'000 Franken über den Investitionskredit Projekt-Nr. 5008020 (Bezeichnung Grundlagenerarbeitung Bau- und Zonenordnung) freigegeben.

Die Kosten für die Erarbeitung der revidierten BZO betragen gemäss der Grobkostenschätzung 1'800'000 Franken mit einer Kostengenauigkeit von $\pm 30\%$ für die Erarbeitung und Überarbeitung des BZO-Entwurfs

	Revisionspaket / Aspekt	Fr.	Betrag inkl. MWST
Phase 1	Grundlagenerarbeitung	Fr.	250'000.00
	Lösungsansätze/Konzept	Fr.	700'000.00
Phase 2 ($\pm 30\%$)	BZO-Entwurf (inkl. Überarbeitung)	Fr.	400'000.00
	Externe Gutachten / Expertisen (Überprüfung)		200'000.00
	Kommunikation / Verfahrensbegleitung	Fr.	150'000.00
	Reserve	Fr.	100'000.00
	Total neue Ausgaben	Fr.	1'800'000.00
	Abzüglich des bereits bewilligten Investitions-kredits (Projekt-Nr. 5008020, B-Kredite 06.12.2010 / 10.12.2012)	Fr.	- 300'000.00
	Beantragter Verpflichtungskredit (Projekt-Nr. 5024040)	Fr.	1'500'000.00

Phase 1 beinhaltet die Erarbeitung der Analysen und Grundsätze. Die Phase 2 beinhaltet die Erarbeitung der Vorgaben in der Bauordnung und dem Zonenplan und weiterer Planungsinstrumente (z.B. Ergänzungspläne für Kernzonen).

7.2 Investitionsfolgekosten- und Erträge

Die Berechnung der Investitionsfolgekosten und -Erträge richtet sich nach den Vorgaben des Kantons Zürich im Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden und den Vorgaben des Finanzamtes über die Ermittlung und Darstellung der Investitionsfolgekosten. Sie gelten mit der Bewilligung des vorliegenden Verpflichtungskredits als gebundene Ausgabe und werden der Erfolgsrechnung belastet.

Investitionen werden entsprechend ihrer Nutzungsdauer linear abgeschrieben (§ 26 VGG i.V.m. Anhang 2 Ziff. 4.1 VGG). Beim vorliegenden Investitionsprojekt gelangen die Vorschriften für (Bezeichnung) mit einer Abschreibungsdauer von 10 Jahren und einem Abschreibungssatz von 10.0 % zur Anwendung. Die Kapitalverzinsung richtet sich nach dem internen Zinssatz.

Kapitalfolgekosten	Jahre 01 – 10	Jahre XX – XX
- Abschreibung: 10,00 % der Nettoinvestition	180'000.00	
- Kapitalzins: 1,50 % auf $\frac{1}{2}$ der Nettoinvestition	13'500.00	
Bruttoinvestitionsfolgekosten	193'500.00	
Investitionsfolgeerträge	0.00	
Nettoinvestitionsfolgekosten	193'500.00	

Finanzierungsart		
Durch Steuereinnahmen	X	
Durch Gebühren		
In Steuerprozenten: Im Budget 2025 beträgt 1 Steuerprozent Fr. 3'004'000	0.0644	

7.3 Investitionsplanung

Das Vorhaben ist wie folgt in der Erfolgsrechnung in der Produktgruppe Amt für Städtebau eingestellt:

Jahr	Gesamtbetrag
Budget 2026	550'000.00
FAP 2027	650'000.00
FAP 2028	300'000.00
Total	1'500'000.00

Mit dem nächsten Budget werden die geplanten Ausgaben in der Investitionsrechnung auf dem Projekt 5024040 Revision Bau- und Zonenordnung berücksichtigt bzw. budgetiert. Die Erfolgsrechnung (FAP Jahre 2027 und 2028) der Produktgruppe Amt für Städtebau wird entsprechend korrigiert.

Die Investitionsplanung ist mit dem nächsten Budget wie folgt anzupassen:

Projekt-Nr.	5024040
Projektbezeichnung	Revision Bau- und Zonenordnung

Kostenart	Verpflichtungskredite		Betrag
529020	Planungsausgaben/Neuvermessungen (dieser Antrag)	#	1'500'000.00
Gesamtkredit			1'500'000.00

Jahr	Kostenart 529020	Gesamtbetrag
2026 Vorschau	550'000.00	550'000.00
2027 Budget	650'000.00	650'000.00
2028 Budget	200'000.00	200'000.00
Reserven	100'000.00	100'000.00
Total	1'500'000.00	1'500'000.00

8. Rechtsgrundlagen

Neue einmalige Ausgaben über eine Million Franken bis acht Millionen Franken sowie der Verzicht auf Einnahmen in dieser Höhe sind gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. f i.V.m. Art. 34 Abs. 2 lit. c der Gemeindeordnung vom Stadtparlament zu bewilligen.

9. Schlussbemerkungen

Winterthur ist beliebt und wächst: Immer mehr Menschen wohnen, arbeiten, studieren und verbringen ihre Freizeit in Winterthur. Mit der BZO-Revision werden die planungsrechtlichen Grundlagen geschaffen, die eine vorausschauende Entwicklung ermöglichen und die Bautätigkeiten auf die Bedürfnisse der wachsenden Stadt abstimmt. Eine nachhaltige Stadtentwicklung gelingt, wenn eine ausgewogene Balance zwischen Entwicklung und Erhalt gefunden wird.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon