



Protokollauszug vom

05.11.2025

Departement Bau und Mobilität / Amt für Städtebau:
Revision der Bau- und Zonenordnung, Projektauftrag
IDG-Status: öffentlich
Beschluss-Nr.: 2025/854

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das Amt für Städtebau wird beauftragt, die BZO zu revidieren. Die betroffenen Verwaltungsabteilungen und insbesondere das Amt für Baubewilligungen und der Rechtsdienst des Departements Bau und Mobilität sind eng in die Erarbeitung miteinzubeziehen.
2. Der Stadtrat stimmt der Grundhaltung für den Aufbau der Revision gemäss Ziffer 2 der Begründung zu.
3. Der Stadtrat stimmt der Behandlung der Revisionsthemen gemäss Ziffer 4 der Begründung zu.
4. Die Projektorganisation gemäss Ziffer 5 der Begründung wird genehmigt.
5. Der Stadtrat nimmt die voraussichtlichen Kosten von rund 1'800'000 Franken für die Erarbeitung der Revisionsthemen gemäss separatem Antrag an das Stadtparlament zu Kenntnis.
6. Das Departement Bau und Mobilität wird beauftragt, die Revision der BZO als Massnahme ins Legislaturprogramm 2026 – 2030 und in die Vorhabenplanung (Intraplan) vorzusehen.
7. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.
8. Mitteilung an: Departement Präsidiales, Amt für Stadtentwicklung; Departement Finanzen, Finanzamt, Immobilien; Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, Tiefbauamt, Amt für Baubewilligungen; Rechtsdienst DBM, Departement Sicherheit und Umwelt, Umwelt und Gesundheitsschutz; Departement Schule und Sport, Sportamt, Schulbauten; Departement Soziales; Departement Technische Betriebe, Stadtgrün, Stadtwerk, Stadtbus.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Mit der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) wird die zulässige Bau- und Nutzweise für alle Grundstücke für die Grundeigentümer:innen verbindlich geregelt, soweit nicht bereits eidgenössische oder kantonale Regelungen bestehen.

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.

Mit rund 123'000 Einwohner:innen und über 80'000 Arbeitsplätzen ist Winterthur eine dynamisch wachsende Stadt mit hoher Lebensqualität sowie vielfältigem Kultur- und Bildungsangebot. Damit sie sich auch künftig unter guten Bedingungen entwickeln kann, braucht es über die bestehenden BZO-Reserven hinaus zusätzliche, gezielt nutzbare Flächen sowie klare rechtliche Grundlagen. Diese sollen im Rahmen der Revision geschaffen werden. Ziel ist eine zukunftsfähige BZO, die als wirksames Planungsinstrument hochwertige städtebauliche und bauliche Entwicklungen mit einer ausgewogenen und vielfältigen Nutzungsdurchmischung ermöglicht, wertvolle Gebäude erhält und ökologisch bedeutsame Freiräume schützt.

Darüber hinaus bestehen übergeordnete Anpassungsvorgaben. So ist Winterthur verpflichtet, die Innenentwicklung gemäss Raumplanungsgesetz und kantonalem Richtplan zu fördern, das Inventar der schützenswerten Schweizer Ortsbilder (ISOS) zu berücksichtigen und die notwendigen Massnahmen zur Klimaanpassung auf Ebene der BZO festzulegen.

2. Grundhaltung

Auf Basis von Befragungen verschiedener externer Bedürfnisgruppen (Baufachleute, Mieterinnen- und Mieterverband, Hauseigentümerverband Region Winterthur, Wirtschaftsverbände, Umweltverbände etc.) sowie zwei verwaltungsinternen Workshops wurden BZO-relevante Themen zusammengetragen. Darauf aufbauend hat das Amt für Städtebau eine gemeinsame Grundhaltung für die Revision der Bau- und Zonenordnung erarbeitet:

Winterthurs neue BZO

... hat einen schlanken Kern mit flexiblen Instrumenten drumherum

Flexible Instrumente wie Dialoggefässe, Beratungstools, Umsetzungshilfen etc. ergänzen und unterstützen den Vollzug einer schlanken BZO.

... pflegt differenzierten Umgang mit den Stadtstrukturen

Massgeschneiderte Lösungen für die Weiterentwicklung im Bestand tragen die Geschichte und Identität von Quartieren weiter.

...ermöglicht qualitätsvolles Wachstum mit hoher (Nutzungs-)Dichte

BZO und Zonenplan schaffen den Rahmen für das erwartete Wachstum der Stadt und ermöglichen Investitionen in mehr Wohn- und Arbeitsraum. Das Wachstum soll qualitativ und mit einer angemessenen Nutzungsdichte innerhalb des Siedlungsgebietes erfolgen.

... fördert die Klimaanpassung und Biodiversität

Hochwertige Grün- und Freiflächen und Bäume sind in Zeiten der Klimawandels die Voraussetzung für eine qualitätsvolle Innenentwicklung.

...schafft Anreize für eine hohe Baukultur.

Qualitätsvolle Lösungen werden mit den richtigen Anreizen gefördert.

... fördert Erhalt vor Abbruch

Verdichten im Bestand muss attraktiv werden

... schafft Raum für die benötigte öffentliche Infrastruktur

Der Raum und die Vorgaben der für das Wachstum benötigten öffentlichen Infrastrukturen werden vorausschauend gesichert.

... ist dem Dialog verpflichtet

Die BZO schafft die Vertrauensbasis und den Spielraum, um nachhaltige, innovative Lösungen im Dialog zwischen Baurägerschaften und der Stadt zu entwickeln.

3. 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 Möglichkeiten für eine Innenentwicklung als auch der Erhalt wertvoller Bausubstanz gesichert und die BZO an die Anforderungen des Klimawandels sowie 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 (KOBI) in die BZO, 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.

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) sollen weiterhin genutzt werden.

4. Revisionsthemen

Die für die BZO relevanten Themen wurden zunächst in einem internen Prozess erarbeitet und anschliessend von externen Stakeholdergruppen (u.a. Baufachleute, Mieterinnen- und Mieterverband, Hauseigentümerverband Region Winterthur, Wirtschafts- sowie Umweltverbände) überprüft und ergänzt.

Viele Inhalte sind Querschnittsthemen, die im gesamten Verfahren aufeinander abgestimmt werden müssen. Übergeordnetes Leitthema der Revision ist die Innenentwicklung, welche die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten 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), die Förderung der Biodiversität die Umsetzung des ISOS oder die Überprüfung der Quartiererhaltungszonen (QEZ). Im Zusammenhang mit der kantonalen PBG und Richtplan-Revision «Licht» zur Vermeidung unnötiger Lichtemissionen wird zunächst in der geeigneten städtischen Kommission geprüft, ob Bedarf für weitere Regelungen in der BZO besteht.

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. Für die Zonen für öffentliche Bauten wird zusammen mit den entsprechenden Fachstellen untersucht, ob die vorhandenen Kapazitäten das erwartete Wachstum, insbesondere im Hinblick auf die Innenentwicklung aufnehmen können.

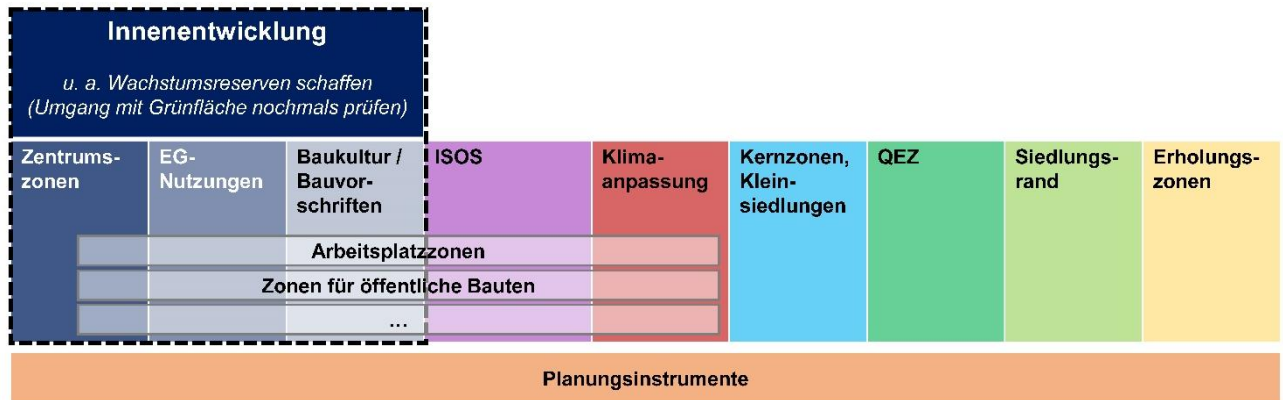


Abb.: Übersicht Revisionsthemen (QEZ = Quartiererhaltungszone)

Kurzbeschreibung zu den einzelnen Revisionsthemen:

Thema	Inhalt / Zielsetzung
Innenentwicklung (Wohnen und Arbeiten)	Gestützt auf die räumliche Entwicklungsperspektive und den kommunalen Richtplan wie auch dem prognostizierten Wachstum wird ausserhalb der definierten Schwerpunkträume aufgezeigt, wie und wo sich die bestehenden Siedlungs- und Arbeitsplatzgebiete in Bezug auf die vorhandenen Strukturen weiterentwickeln und verdichten lassen. Dabei werden insbesondere auch die städtische Wohnstrategie und Wirtschaftsstrategie berücksichtigt. Die bestehenden Zonierungen und Vorschriften werden überprüft.
(Zentrumszonen, EG-Nutzungen)	Die Zentrumszonen werden überprüft und klarer definiert. Die Lage und die Umsetzungsvorgaben für Potenzialgebiete mit publikumsorientierten Erdgeschossnutzungen werden weiter konkretisiert.
(öffentliche Infrastruktur, Zone für öffentliche Bauten)	Gleichzeitig fliessen die Anforderungen einer wachsenden Stadt – etwa an öffentliche Infrastrukturen wie Schulhäuser – mit ein. Ziel ist eine Revision der BZO, die gestalterischen Leitplanken für eine dichte, qualitätsvolle Stadt mit hoher Baukultur setzt.
(Umgang mit Grünflächenziffer)	Es wird im Rahmen der Innenentwicklung geprüft, ob und in welchen Zonen ergänzende ausnützungsbeschränkende Bestimmungen in Form einer Grünflächenziffer zielführend sind.
Inventar der schützenswerten Schweizer Ortsbilder, ISOS	Verschiedene Gerichtsentscheide in jüngerer Zeit (auch im Kanton Zürich) bestätigen, dass eine umfassende Beschäftigung mit den Schutzanliegen des ISOS auf kommunaler Stufe notwendig ist. Im Rahmen der BZO Revision wird geprüft, ob und wie dem nationalen Interesse am Ortsbildschutz Rechnung getragen wird. Ziel der Revision ist es, Klarheit und Planungssicherheit für Private und die öffentliche Hand bezüglich des Umgangs mit den ISOS-Erhaltungszielen zu schaffen.
Klimaanpassung	Es wird geprüft, welche Inhalte der «PBG-Klimarevision» zusätzlich in der BZO konkretisiert werden sollen. Dabei wird evaluiert, ob die Direktanwendung des PGB ausreicht oder ob zonen- bzw. gebietsweise ergänzende Bestimmungen in der BZO erforderlich sind.
Kernzonen, Kleinsiedlungen	Anhand von Pilotprojekten werden Inhalt, Methodik und Umfang der Auftragserarbeitung evaluiert und festgelegt. Dabei sollen Erkenntnisse gewonnen werden, um den Anpassungsbedarf in Bezug auf die kantonalen

	Ortsbilder (KOBI), ISOS, rot bezeichnete Gebäude, Freiräume, der Revisionsbedarf der Gebietsbeschriebe etc. abschätzen zu können. Anschliessend werden die einzelnen Kernzonen schrittweise oder in Paketen überarbeitet.
Quartiererhaltungszonen (QEZ)	Die bestehenden Bestimmungen werden im Hinblick auf die Beschreibung des Gebietscharakters, den Baumschutz, die architektonische Gestaltung sowie die Freiraumqualitäten überprüft und präzisiert. Die Perimeter und Steckbriefe der Quartiererhaltungszonen (QEZ) werden überprüft und – wo notwendig – angepasst oder durch neue Quartiererhaltungszonen ergänzt.
empfindlicher Siedlungsrand	Es wird überprüft, ob und welche (bestehenden) Bestimmungen zum empfindlichen Siedlungsrand in die BZO aufgenommen werden.
Freihalte- und Erholungszonen	Die zulässigen Nutzungen (Art und Mass) in den Freihalte- und Erholungszonen werden gemäss den Vorgaben des kommunalen Richtplans in der BZO festgelegt. Zudem werden die Differenzierung in Freihaltezo- nen, Erholungszone 1 und Erholungszone 2 sowie Flächenzuweisung überprüft.
Ergänzende raumplanerische Planungsinstrumente	Der Umgang mit den ergänzenden raumplanerischen Planungsinstrumenten zur BZO sowie deren Anwendung wird geklärt und wo notwendig angepasst. Ziel ist es, diese Instrumente effizient und zielgerichtet einzusetzen, um die künftige BZO wirksam zu ergänzen und zu unterstützen (z. B. mittels Ergänzungsplänen). Es werden Möglichkeiten ausgelotet, wie Planungsinstrumente den Anforderungen und Bedürfnissen von Investierenden, insbesondere im Hinblick auf Planungssicherheit und kurzen Prozessen besser gerecht werden können. Die BZO wird zudem im Hinblick auf ihre Konformität mit dem Planungs- und Baugesetz (PBG) überprüft und gegebenenfalls angepasst.

5. Projektorganisation

Die Projektorganisation gliedert sich: Entscheidungs-, operative Ebene und konsultative Ebene.

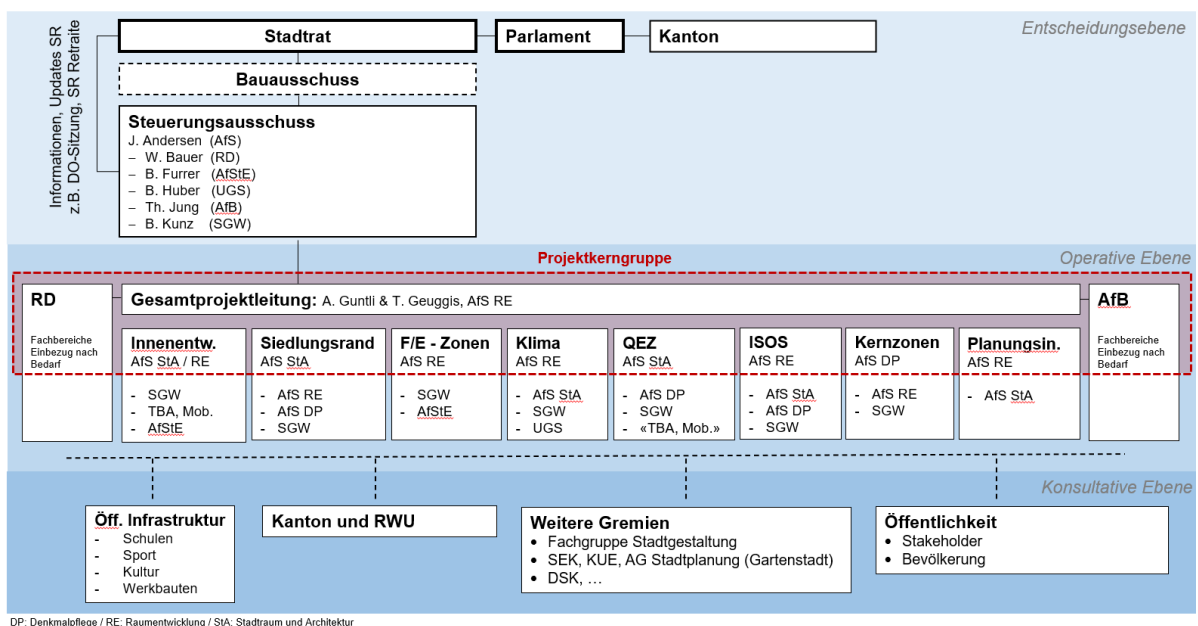


Abb.: Projektorganisation

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.

Das Amt für Baubewilligungen als «Umsetzungsorgan» der BZO wie auch der Rechtsdienst wird sowohl bei der Gesamtprojektleitung wie auch im Rahmen der Teilprojektteams eng miteinbezogen.

Wesentliche Entwurfsstände (Meilensteine in der Bearbeitung) werden mit betroffenen Verwaltungsbereichen gespiegelt (z.B. Schulen) und dem Stadtrat, der Departementssekretär:innen-Konferenz (DSK), der SBK und weiteren Gremien wie auch dem Kanton (ARE) und der RWU zur Diskussion vorgelegt.

6. 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. Danach werden verschiedene Lösungs- und Prüfansätze erarbeitet und geprüft sowie entsprechende Konzepte entwickelt. Je nach Fragestellungen sind externe Aufträge, Berechnungen und Gutachten erforderlich (z.B. Klimamodellierungen). Unterschiedliche Vorgehensweisen bestehen unter den Revisionsthemen unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Fragestellungen und auch aufgrund der unterschiedlichen Komplexität.

In der Entwurfsphase der BZO werden die Inhalte der Revisionsthemen aufeinander abgestimmt. 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. Die Entwürfe sollen unter Einbezug von juristischer und architektonischer Fachpersonen fundiert geprüft werden. So sollen unbeabsichtigte Einschränkungen für Private oder unerwünschte bauliche Entwicklungen frühzeitig erkannt und Fehler behoben werden können.

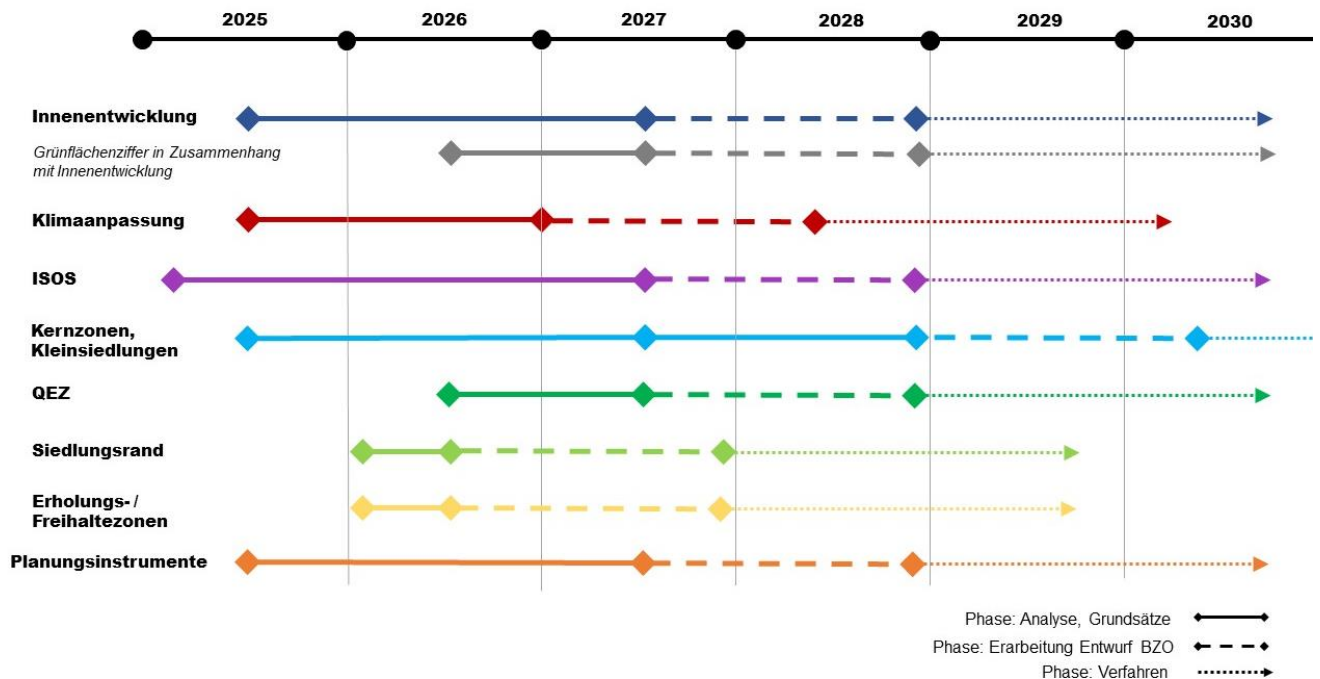


Abb.: Vereinfachte Darstellung Erarbeitungsprozess

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

7. 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.

und im FAP 27-30 aufgeführt ist. 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.

8. Kosten

Für die Erarbeitung einer Vorlage zur Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) werden pro Themenpaket unterschiedliche Kosten anfallen. Die Kosten sind in der untenstehenden Tabelle zusammengefasst. Die Kosten entstehen 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
	Verpflichtungskredit	Fr.	1'800'000.00
	Abzüglich bereits bewilligter Investitionskredit (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

9. Externe und interne Kommunikation

Die Medienmitteilung ist gemäss Beilage zu genehmigen. Um eine breite Unterstützung für das Projekt zu gewinnen, ist es entscheidend, Stakeholder und Bevölkerung frühzeitig und transparent in den Prozess einzubeziehen. Gleichzeitig gilt es zu verhindern, dass zu früh Gerüchte und

dadurch Spekulationen über mögliche Um- und Aufzönungen entstehen. Es wird als wichtig erachtet, auf eine umfassende Beteiligung zu setzen und die BZO-Entwürfe im Hinblick auf deren Anwendung frühzeitig zu «spiegeln». So können mögliche negative Auswirkungen bereits vor dem Verfahren erkannt und korrigiert werden - und nicht erst bei der öffentlichen Auflage, wenn die negative Vorwirkung zum Tragen kommt.

Der Stadtrat wird nach der Erteilung des Verpflichtungskredits die richtige Form der Mitwirkung festlegen.

Beilage:

- Medienmitteilung