

**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (1998)

**Heft:** 1

**Artikel:** Entwicklung des Baurechts im Kanton Zürich

**Autor:** Hornberger, Klaus

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957084>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.01.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Entwicklung des Baurechts im Kanton Zürich

► Klaus Hornberger

## Frühe Bauvorschriften in der Schweiz

Vom Mittelalter bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts finden sich in der Schweiz noch nirgends einheitlich geordnete Vorschriften über das Bauwesen. Es bestanden lediglich Einzelerlasse, die meist feuerpolizeilich begründet waren. Ein Sonderfall war die erste Bauordnung von Winterthur vom 5. 2. 1314, die den Steinbau gegenüber dem Holzbau stark begünstigte, dies ebenfalls aus primär feuerpolizeilichen Gründen. Allerdings gab es durchaus keine schrankenlose Baufreiheit, in den Städten bestanden bestimmte Beschränkungen und Richtlinien, so z.B. die Pflicht zum Zusammenbau, der Zwang, sein Haus entlang einer Fluchtlinie zu stellen oder auch, sich in der Gestaltung mit seinen Nachbarn abzustimmen. Weitere Ordnungsbestimmungen waren beispielsweise Nutzungsfestlegungen bezogen auf einzelne Gassen, die aus den Namen der Gassen zum Teil bis heute ersichtlich geblieben sind und die der damaligen Wirtschaftsstruktur, der Zunftordnung entsprachen.<sup>1</sup>

Während der Helvetik wurde in einem Gesetz über die Baufreiheit die Loslösung von altrechtlichen Bindungen festgelegt.<sup>2</sup>

## Baugesetze des Kantons Zürich bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts

Mit dem Aufkommen der Industrialisierung und den damit verbundenen grundsätzlichen Veränderungen, vor allem in städtischen Gefügen, wurden ursprüngliche und hergebrachte Grenzen gesprengt, die eine Neuordnung und straffere Regelung der Bauweise notwendig machten. Auf der Grundlage der Regenerationsverfassung des Kantons Zürich vom 20. März 1831 wurde als Vorläufer einer späteren umfassenden Regelung das Gassengesetz von 1834 mit einer Novelle von 1836 ausgearbeitet.<sup>3</sup> Dieses Gesetz legte Bestimmungen über die Minimalbreiten von Haupt- und Nebenstrassen fest, zudem minimale Grenzabstände von 6 Fuss = 1.80 m nach allen Seiten. Das Privatbaurecht bildete Gegenstand eines besonderen Erlasses von 1835 und fand nachher als Teil des Sachenrechts Eingang ins privatrechtliche Gesetzbuch.<sup>4</sup> Es gab den Grundeigentümern das Recht, nach Belieben zu bauen, vorausgesetzt, dem Nachbarn werden dadurch weder Helligkeit noch Sonnenlicht entzogen.



Diese beiden ersten gesetzlichen Grundlagen waren weder von ihren Inhalten noch vom Umfang ihrer Festlegungen her in der Lage, die sich mehr und mehr abzeichnenden Unzulänglichkeiten zu verhindern und Renditeüberlegungen und Spekulationen in erträgliche Bahnen zu lenken.<sup>5</sup> Den ersten umfassenden Anlauf machte das am 30. Brachmonat (Juni) 1863 vom Grossen Rat des Kantons Zürich erlassene Gesetz betreffend eine Bauordnung für die Städte Zürich und Winterthur und für städtische Verhältnisse überhaupt.<sup>6</sup> Hauptinhalte dieser Bauordnung sind die Gebäudeabstände, die auf das Doppelte hinaufgesetzt werden (3,6 m), die Gebäudehöhe, die auf 18 m beschränkt wird, wobei diese Höhe nur bei Strassenbreiten von mindestens 12 m zulässig ist, und die minimale Wohnraumhöhe, die auf 8 Fuss = 2.40 m festgesetzt ist. Zusätzlich eingeführt wird die Verpflichtung zur Erstellung von Brandmauern und massiven Treppenhäusern.

## Das Baugesetz des Kantons Zürich von 1893

Die kantonale Regelung von 1863 galt während 30 Jahren und wurde dann durch das „Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893“ abgelöst.

**Bild 1:** Ausschnitt aus dem Stadtplan Zürich

Deutlich zu erkennen ist:

- die mittelalterliche Kernstadt
- die erste grössere Stadterweiterung anfangs des 19. Jahrhunderts, nach Schließung der Schanzen
- die grossen Stadterweiterungen Ende des 19., anfangs des 20. Jahrhunderts
- die Hofrandbebauungen in Aussersihl, Wiedikon u.a. Quartieren
- die offene Bebauung entlang Strassenachsen in Unterstrass, Hottlingen u.a. Quartieren
- die Zeilenbauweise in Friesenberg, 1930 / 40

► Dr. Klaus Hornberger, Architekt, Zürich

**Bild 2: Ausschnitt aus dem Murerplan von 1576:** Dichte Bebauungsstruktur der mittelalterlichen Kernstadt im Bereich Limmat und Rindermarkt. Geschlossene Bauzeilen bilden Gassen und Höfe. Es gab damals keine allg. Baufreiheit und kein eigentliches Baurecht, die städtebaulichen Vorgaben wurden durch die Herrschenden, dann durch die Zünfte bestimmt.



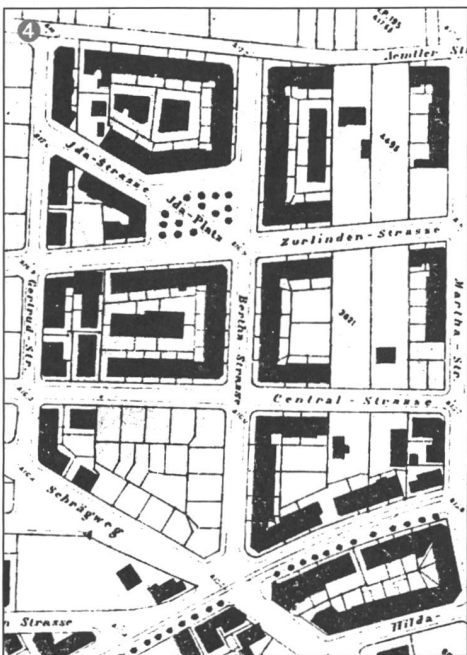
**Bild 3: Hydrantenplan der Feuerwehr von Wiedikon ZH, 1880:**

Dem noch erkennbaren Dorf Wiedikon wird ein weitgehend orthogonales Strassennetz überlagert, das die zukünftigen Hofrandbebauungen als geschlossene Baustruktur vorgibt. Die Strassen- und teilweise die Hofbaulinie ist das primäre rechtliche Mittel zur Sicherung dieser gross angelegten Stadterweiterungskonzepte. (Baugesetze des Kantons Zürich von 1863 und 1893)



**Bild 4: Übersichtsplan Quartier Badener-/Bertastrasse in Wiedikon von 1904:**

Der ursprünglichen, landwirtschaftlichen Parzellenstruktur überlagert sich ein lineares Strassennetz, es werden einzelne Bauparzellen ausgeschieden, sukzessive bilden sich die typischen Hofrandbebauungen des frühen 20. Jahrhunderts. Die baurechtliche Grundlage bildet das Zürcher Baugesetz von 1893.



Eine erste gesetzliche Grundlage für die Festlegung der Stadterweiterungskonzepte der Jahrhundertwende, die vermutlich das Zürcherische Kantonale Baugesetz von 1893 stark beeinflusst hat<sup>7</sup>, bildet das preussische "Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Strassen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften" vom 2. Juli 1875.<sup>8</sup> Es ist das bekannteste der Fluchtliniengesetze, so genannt, weil die Baulinie im Sinne von Fluchtlinien mit extrem starker gestalterischer Wirkung wesentliches Instrument des Gesetzes und Rückgrat der darauf basierenden Stadterweiterungen wird.

§ 2, Abs. 1 des preussischen Fluchtliniengesetzes sieht Bebauungspläne vor, die im Gegensatz zu einzelnen Baulinien nicht "für einzelne Strassen und Strassentheile", sondern "für grössere Grundflächen" festzusetzen waren. Hier kommt der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck, zusammenhängende Stadterweiterungskonzepte mit dem Instrument des Bebauungsplanes zu sichern und zwar vor allem raumstrukturell mit dem Mittel der Baulinie. Die dahinter stehenden Absichten können nur zweierlei Natur sein, erstens räumliche Stadtgestaltung, Ausildung repräsentativer Achsen und Plätze und zweitens Ordnung und Regulierung des Stadtverkehrs.

Das ZBG von 1893 wurde im Laufe seiner Geltungsdauer viermal abgeändert resp. ergänzt.<sup>9</sup> Während sich die Revision vom 28. Juli 1907 nur auf einige baupolizeiliche Fragen beschränkte, kam derjenigen vom 16. Mai 1943 grosses Gewicht zu, insofern, als sie das planungsrechtliche Instrumentarium vervollständigte. Am 8. April 1956 wurde zusätzlich der Hochhausparagraf ins Gesetz aufgenommen.<sup>10</sup> Aufgrund neuer Erkenntnisse und im Anschluss an zwei Bundesgerichtsurtteile erwies sich die Lösung von 1943 als nicht vollständig genug und verlangte nach einer neuerlichen Gesetzesänderung, die am 24. Mai 1959 vorgenommen wurde.<sup>11</sup>

Neben der eigentlichen Baugesetzgebung entstanden im Laufe der Zeit einige weitere Erlasse zu den Grundlagen für öffentlich-rechtliche Beschränkungen der Baufreiheit. Das gilt für verschiedene Gruppen von kantonalen und kommunalen Normen, wie diejenigen über das Strassenwesen, den Natur- und Heimatschutz, die Land- und Forstwirtschaft, das Wasserrecht und die Enteignung. Zudem machte sich der Einfluss des Bundesrechtes stärker geltend, vorallem in seinen traditionellen Bereichen (Agrarrecht, Verkehrs- und Transportrecht).<sup>12</sup>

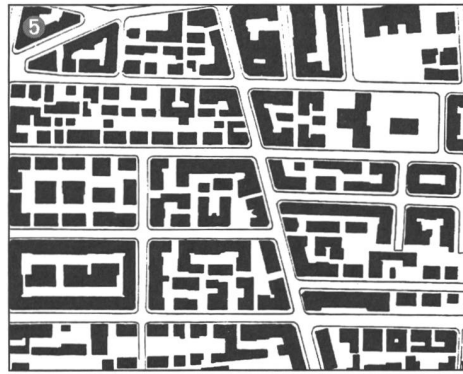
**Das Zürcher Planungs- und Baugesetz von 1975**  
Das Baugesetz von 1893 war 82 Jahre in Rechtskraft, bis schliesslich eine umfassende Revision und Neuordnung zum neuen Zürcher Planungs-

und Baugesetz führte, das 1975 durch die Volksabstimmung angenommen wurde. Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 entstand vor allem aus dringenden Planungsbedürfnissen, die sich im Zuge der gewaltigen Bautätigkeit, der damit verbundenen Spekulation und der Gefährdung langfristiger Ordnung der Besiedlung sowie natürlicher Grundlagen und Ressourcen im Laufe der Nachkriegszeit, insbesondere während der 60iger Jahre, zunehmend manifestierten.

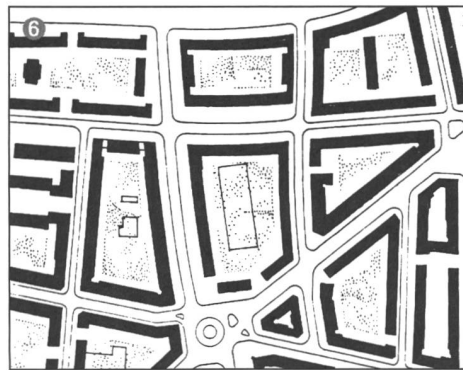
Generell kann festgestellt werden, dass die Entwicklung der Baugesetzgebung gleichzeitig eine Entwicklung vom Baupolizeirecht zum Planungsrecht darstellt. Das Baupolizeirecht will die öffentliche Ordnung und Sicherheit mit Bezug auf das Bauwesen wahren, wobei die Forderung der Hygiene in einem weit verstandenen Sinne, die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und die Bekämpfung der Brandgefahr nach wie vor zu den wichtigsten Anliegen gehören. Die Ausgestaltung hat sich allerdings stark gewandelt, was auf die technische Entwicklung im Bauwesen und auf die veränderten Ansprüche und Bedürfnisse zurückzuführen ist.

Das Bedürfnis nach Planung und die Notwendigkeit zu planen haben sich seit den Anfängen der Baugesetzgebung ständig vermehrt und dem Baurecht weitere Funktionen zugeordnet, haben das Baurecht um das Planungsrecht ergänzt und erweitert, was sich ja auch im Titel des neuen ZPBG niedergeschlagen hat. Während das Baurecht öffentliche Ordnung und Sicherheit regeln will, möchte das Planungsrecht auf die bauliche Entwicklung im allgemeinen Einfluss nehmen und die städtebauliche Gestaltung sowie Wachstum und Veränderung der Stadt steuern. Der Bereich wird heute noch weiter gefasst und als Orts-, Regional- und Landesplanung bezeichnet.

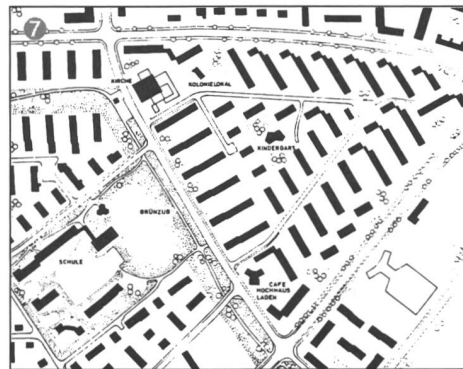
Aus der Sicht der 60er Jahre heraus definierte Jagmetti die Aufgaben der ORL-Planung wie folgt: "Die Planung dient vor allem dazu, eine unter hygienischen, soziologischen, funktionellen, ästhetischen und anderen Gesichtspunkten befriedigende Gestaltung der Siedlungen zu erreichen, die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität sowie die Abwasser- und Abraumbeseitigung sicherzustellen, einen leistungsfähigen Verkehrsapparat zu schaffen, die Eingriffe in die Naturlandschaft zu lenken und ihnen bestimmte Grenzen zu setzen sowie geeignete Gebiete der Urproduktion zu erhalten. Ausgangspunkt sollte, theoretisch wenigstens, eine grundlegende Nutzungsordnung sein, gestützt auf die zur Planung in den einzelnen Bereichen geschritten werden könnte." <sup>13</sup>



**Bild 5: Aussersihl ZH, Langstrasse, 1870-1890:** Geschlossene, teilweise offene Blockrandbebauungen mit hoher Dichte (bis 850 Einwohner/ha), Gewerbliche Betriebe in den Innenhöfen.



**Bild 6: Sihlfeldquartier in Zürich 4 um 1930:** Genossenschaftlicher und kommunaler Wohnungsbau, Randbebauung streng auf die Baulinien der Strassenachsen ausgerichtet; freie, weitgehend grüne Wohnhöfe.



**Bild 7: Zürich Schwamendingen, Dreispitzquartier, 1954:** Genossenschaftlicher Wohnungsbau; planmässig entwickeltes Wohnquartier mit Schulanlage, Kirche, Kindergarten, Läden. Den Merkpunkt bildet ein Hochhaus. Vorherrschend ist die offene Zeilenbauweise der 50er Jahre, abgelöst von der Strasse werden freie Grünräume gebildet, die Strasse ist erschliessungs- nicht mehr raumbildendes Element.

**Bild 8: City Studie Langstrasse, Architekt Hans Litz, Zürich 1962:** In mehreren Varianten werden sogenannte gemischte Bauweisen für das Langstrassenquartier aufgezeigt, die aber nicht zu einer zusammenhängenden Ausführung kamen. Quartiere mit typischer gemischter Bauweise der 60er und 70er Jahre entstanden vorwiegend in den Aussenquartieren und der Agglomeration. Diese und andere städtebauliche Visionen und Ideen gaben den Anstoss zur Verbesserung der planungsrechtlichen Gesetzesgrundlagen und führten zum neuen Zürcher Planungs- und Baugesetz von 1975.



### Einige Schlussbemerkungen

Rückblickend ist es erstaunlich, dass stadträumliche Strukturen, wie das mittelalterliche Bern, etwas abgeschwächt auch Zürich, wie die absolutistischen Städte Karlsruhe oder Mannheim und frühe Stadterweiterungen, wie die von Berlin, ohne resp. mit nur sehr bescheidenen, allgemein verbindlichen baurechtlichen Festlegungen realisiert werden konnten. Offensichtlich war die

Macht des jeweiligen Herrschers und seiner, die Stadtplanung ausführenden Verwaltung so gross, dass der einmal entworfene und aufgestellte Stadtplan für die einzelnen Bauwilligen verbindliche Grundlage war und somit über einen längeren Zeitraum hinweg als Gesamtvorstellung jede Bautätigkeit regelte. Zudem waren die Rechte des Bauherrn am Grund und Boden, am Bauland äusserst beschränkt, d.h. der strukturelle Rahmen war durch den Gestaltungswillen des Herrschers bestimmt, war über Pläne festgelegt und damit auch für die private Bauparzelle verbindlich, teilweise detailliert bis auf die Ebene der einzelnen Gebäudedefassaden.

Daraus lässt sich ableiten, dass erst die private Baufreiheit sowie privates Recht an Grund und Boden eine ständige Entwicklung der Baugesetzgebung und letztlich ein neuartiges Planungsrecht verlangten. Hinzu kamen weitere Faktoren:

- sich wandelnde Bedürfnisse der Stadtgesellschaft bezüglich Wohnhygiene
- neue Flächennutzungsbedürfnisse für Industrie und Dienstleistungsbetriebe
- die umfassende Erschliessung der Stadt für den Verkehr, insbesondere für den privaten Verkehr.

*K. Hornberger présente l'évolution du droit zurichois sur la construction et ses répercussions sur l'aménagement urbain. Son analyse est basée sur la thèse de doctorat qu'il a défendue en 1890.*

*Jusqu'au début du XIXe siècle, on réglementait surtout pour se protéger des incendies; dans les villes, les prescriptions étaient assorties de quelques dispositions sanitaires. Malgré l'extrême modestie des directives, il y avait une réelle ordonnance dans les espaces urbains, car les autorités d'alors s'appuyaient sur des plans de ville établis une fois pour toutes. Les droits fonciers des maîtres de l'ouvrage étaient limités. C'est la liberté de construire accordée aux particuliers dans la foulée des constitutions libérales de la première moitié du XIXe siècle qui obligea les pouvoirs publics à légiférer. (Résumé par la rédaction).*

<sup>1</sup> Vgl. Buff Albert, Bauordnung im Wandel, München 1971, S. 170

<sup>2</sup> Gesetz über die Baufreiheit, vom 10. Christmonat 1798. Die Baufreiheit war innerhalb der Schranken des Eigentumsrechts, des Nachbarschaftsrechts und des Baupolizeirechts zu verstehen. Quelle: Strickler Johannes, Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803) III. Band, Bern 1898, Nr. 145, S. 753 / 754

<sup>3</sup> Gesetz betreffend die Anlegung von Gassen auf dem Schanzengebiete und in den Umgebungen von Zürich, vom 19. Christmonat 1834 und Gesetz betreffend einen Zusatz zum Gesetz über die Anlegung von Gassen vom 10. Hornung 1836

<sup>4</sup> Gesetz betreffend die privatrechtliche Befugnis zu bauen, vom 27. Jenner 1835

<sup>5</sup> Vgl. Buff Albert, Bauordnung im Wandel ... a.a.O., S. 171

<sup>6</sup> Offizielle Sammlung der seit dem 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich, Band 13, S. 143

<sup>7</sup> Jagmetti bezeichnet das preussische Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Strassen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, vom 2. Juli 1875, in Teilbereichen als Vorbild für das Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen des Kantons Zürich vom 23. April 1893. Siehe in: Urbanisationsprobleme, Festschrift für Walter Custer, S. 129, Zürich 1979

<sup>8</sup> Siehe auch: Von Strauss und Torney und Sass, Strassen und Baufluchtengesetz, siebente Auflage 1934, Nachdruck Berlin 1957

<sup>9</sup> In der teilweise bis heute geltenden Fassung publiziert in der Zürcher Gesetzessammlung (Zit. ZG) Bd. 5, S 3

<sup>10</sup> § 148, Abs. 2-4 BauG.

<sup>11</sup> Siehe auch Jagmetti Riccardo, Neue Tendenzen im zürcherischen Bau- und Planungsrecht, Sonderdruck aus dem Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 66, 1965, Nr 1, 2 und 3

<sup>12</sup> Jagmetti Riccardo, Neue Tendenzen ... a.a.O., S. 3

<sup>13</sup> Zitiert nach: Jagmetti Riccardo, Neue Tendenzen... a.a.O., S. 5

### Quellenangaben:

- Baugeschichtliches Archiv der Stadt Zürich
- Interdependenzen zwischen Stadtgestalt und Baugesetz, Diss. ETH Nr. 6702, Dr. Klaus Hornberger, Zürich 1980
- Broschüre 40 Jahre ABZ Zürich
- City Studie Langstrasse, Hans Litz, Zürich 1962