

**Zeitschrift:** Schweizer Ingenieur und Architekt  
**Herausgeber:** Verlags-AG der akademischen technischen Vereine  
**Band:** 109 (1991)  
**Heft:** 33-34

**Artikel:** Siedlungsentwicklung nach innen - die Revision des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes  
**Autor:** Jeker, Ruedi  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-85996>

### **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:** 06.02.2025

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

# Siedlungsentwicklung nach innen – die Revision des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes

**Das erste, umfassende Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (PBG) des Kantons Zürich vom 7. September 1975, noch vor dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juli 1979 in Kraft gesetzt, richtete sich vorwiegend auf Neubauten und die Abrundung noch zu erschliessender Siedlungsgebiete aus. Dass heute der haushälterische Umgang mit dem Boden und die ökonomisch sinnvolle Nutzung bestehender Bauten mehr als nur Schlagworte sein können, zeigt die am 22. April 1991 im Kantonsrat verabschiedete Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich. Sie kommt am 1. September zur Volksabstimmung. In der Revision sind knapp die Hälfte der rund 360 Paragraphen geändert worden. Der folgende Überblick befasst sich mit den wichtigsten Revisionspunkten aus planerischer und politischer Sicht.**

## Ausgangslage zur Revision

Das Planungs- und Baugesetz (kurz PBG) von 1975 ordnete erstmals im Kanton eine umfassende und durchgehende, zugleich aber auch realistische Raumplanung. Nach drei kleineren Revisionen in den Jahren 1984, 1986 und 1987 legte der Regierungsrat mit Datum vom 11. Oktober 1989 eine erste umfangreiche Teilrevision des PBG vor.

VON RUEDI JEKER,  
REGENSDORF

Der regierungsrätliche Antrag strebte folgende Hauptziele an:

- notwendige Anpassungen an das Bundesrecht (Raumplanung und Umweltschutz)
- vereinfachte und übersichtlichere Regelungen (Quartierplan, Gestaltungsplan usw.)
- grössere Regelungsfreiheit der Gemeinden
- Ermöglichung der besseren Nutzung des Baulandes und von bestehenden Gebäuden (verdichtetes Bauen, Nachverdichtung bestehender Gebäude mit Dach- und Untergeschossausbau usw.)
- flexiblere Ausnahmestimmungen für Neubauten und bestehende Gebäude
- zeitliche Straffung der Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren

## Siedlungsentwicklung nach innen

Die haushälterische Nutzung des Bodens ist ein zentrales Anliegen der

Raumplanung in der Schweiz. Der Bundesrat fordert in seinem Raumplanungsbericht vom 14. Dezember 1987 über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung der Schweiz mit dem Leitsatz: «Bisher war der haushälterische Umgang mit dem Boden ein Ziel; jetzt müssen Taten folgen.» Das heisst: Die Bodenfunktionen beachten, Siedlungen, Infrastrukturen und bestehende Bausubstanzen erhalten, erneuern und ergänzen. Mit anderen Worten: Die Trendwende zur Siedlungsentwicklung nach innen auslösen. Diese Themen sind seit einiger Zeit Forschungsgegenstand der Raumplaner und Wissenschaftler. Stellvertretend dafür sei hier auf die Ergebnisse und Denkanstösse für die Praxis der Gesetzgebung, des Planens und Bauens auf das nationale Forschungsprogramm «Boden» (NFP 22) und die kürzlich dazu erschienenen Teilstudien hingewiesen.

Der folgende Überblick befasst sich mit den wichtigsten Revisionspunkten aus planerischer und politischer Sicht.

## Ergebnisse der Beratungen in Kommission und Rat

Die kantonsrätliche Kommission hat in 34 Sitzungen die regierungsrätliche Vorlage in den Grundlagen übernommen, gleichzeitig aber auch noch zahlreiche Änderungen und Erweiterungen beschlossen. Trotz intensiven Kommissionsberatungen konnten z.T. wesentliche inhaltliche Differenzen über rund 25 Minderheitsanträge der SP und der Grünen nicht beseitigt werden. Diese wurden mit einer Ausnahme auch im Rat deutlich abgelehnt.

## Zum Planungsrecht

Eine Richtplanung auf allen Stufen soll die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen. Die Gestaltungsgrundsätze dafür sind klarer gefasst und die wirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen ergänzt worden. Insbesondere sollen die Siedlungsgebiete gegen nachteilige Umwelteinflüsse abgeschirmt werden, wie auch die Flächen für Wohnen und Arbeiten für eine ausgewogene wirtschaftliche und siedlungspolitische Entwicklung des Kantons sichergestellt werden.

Die Planungspflicht des Staates als oberster Planungsträger soll sich neu nach § 10 und § 12 nicht nur in der Koordination der nachgeordneten Planungen und Berichterstattung erschöpfen, sondern vermehrt auch eine echte Führungsrolle übernehmen. Die Leitbilduntersuchung als staatliches Planungsmittel muss vermehrt als eigentliches Führungsinstrument besser genutzt werden. Die Regierung hat mindestens alle vier Jahre dem Kantonsrat über diese Untersuchungen sowie über die Durchführung und den Verwirklichungsstand der Raumplanung Bericht zu erstatten. Dies aus der Überzeugung, dass die grossen Investitionen in die überörtliche Infrastruktur und Erschliessungsnetze (z.B. S-Bahn, Nationalstrassen) und die bestehende Siedlungsstruktur haushälterisch zu nutzen sind und der Kanton – wo nötig – in der Richtplanung entsprechende Gebiete ausscheiden können sollte. Im kantonalen Siedlungsplan wird in § 22 auf die Begriffe Baugebiete mit städtischer, halbstädtischer und ländlicher Überbauung verzichtet. Neu sollen in den regionalen Richtplänen die gemeinde- oder gebietsweise anzustrebende Dichte differenziert festgelegt werden.

## Zur Nutzungsplanung

Die Nutzungsplanung kennt neben der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde auch kantonale und regionale Nutzungszonen wie die Landwirtschaftszone und die Freihaltezone. Neu ermöglicht § 44a die Festsetzung von kantonalen und regionalen Gestaltungsplänen für die Materialgewinnung und Materialablagung (z.B. Kiesabbau, regionale und kantonale Ver- und Entsorgungsanlagen, Sondermüll-Verbrennungsanlagen).

gen usw.). Den Gemeinden ist ein über das Planaufgabeverfahren hinausgehendes Mitwirkungsrecht gegeben.

Das Instrumentarium der Bau- und Zonenordnung wird in § 48 neu um eine Quartiererhaltungszone ergänzt. Diese Zone kann in sich geschlossene Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, Nutzungsstruktur und/oder baulicher Gliederung umfassen. Diese neue Zonenart ermöglicht, den Gedanken der Kernzone auch in neueren Dorfteilen anzuwenden (§ 50a). Zudem kann für ein bestimmtes Gebiet ein Gestaltungsplan vorgeschrieben werden.

Entgegen der ursprünglichen regierungsrätlichen Fassung, auf die Ausnutzungsziffer zu verzichten und die bauliche Dichte weitgehend in die alleinige Kompetenz der Gemeinde zu geben, haben Kommission und Rat beschlossen, den Gemeinden in § 49a minimale Ausnutzungsziffern für die Regelbauweise – rund vier Fünftel der gesamten Bauzonenfläche – vorzuschreiben. Damit wird auf kantonaler Stufe eine minimale Ausnutzung für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden in einem ver-

neuen Berechnungsweise ohne Anrechnung der Aussenmauerquerschnitte im Durchschnitt ein Verdichtungspotential von etwa 40 Prozent für eine Siedlungsentwicklung nach innen freigesetzt. Die Gemeinden können für besonders gute Lösungen auch mit einer «Bonusstrategie» arbeiten.

Weitere Festlegungen der Bau- und Zonenordnung, die den Trend zur Siedlungserneuerung unterstützen, sind die Ausdehnung der Zulässigkeit von Arealüberbauungen auf sämtliche Bauzonen und bereits überbaute, den Gestaltungsvorschriften entsprechende Gebiete sowie die beschränkte Ausnutzungsverchiebung in Arealen unterschiedlicher Zonenzugehörigkeit mit Abweichungen von der Regelbauweise und den kantonalen Mindestabständen (§ 69–72). Die Regelung über Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne werden transparenter gemacht und können sich zum Beispiel zur baulichen Verdichtung überbaute Gebiete auf einzelne Anordnungen beschränken (§ 80–122).

Das Quartierplanverfahren (§ 123 f.) wird in einigen Verfahrenspunkten ge-

Nutzungsinteressen ausgeglichen werden können.

### Zum öffentlichen Baurecht

Baureif ist ein Grundstück, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder – neu – durch den Gemeinderat (Exekutive) beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Damit genügen nicht mehr nur blosse Planungsabsichten, um einzelne Grundstücke oder Gebiete jahrelang, meist politisch motiviert, vor einer rechtmässigen Überbauung auszuschliessen (§ 234).

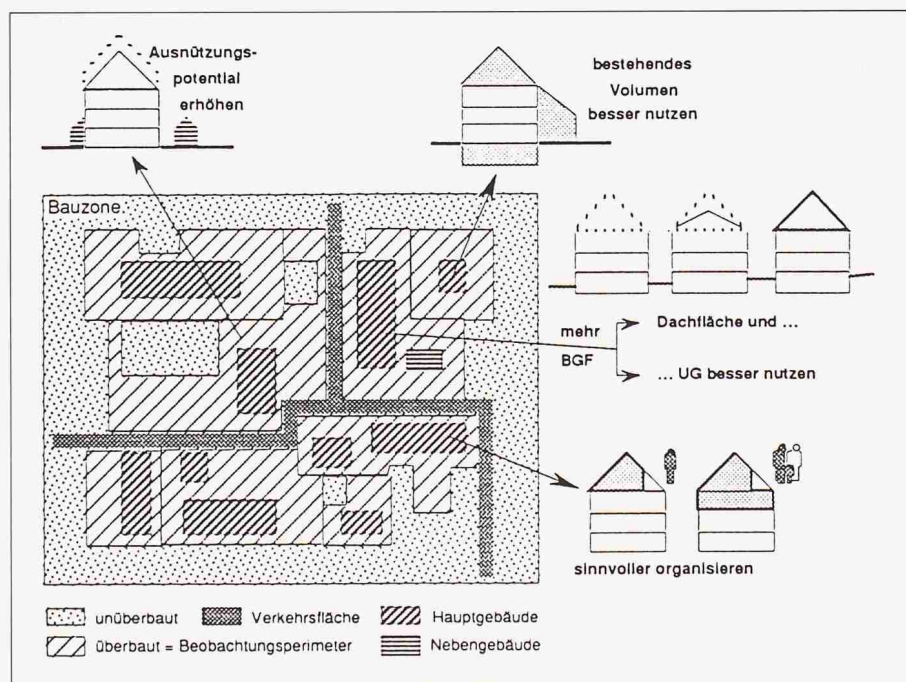
Das öffentliche Baurecht stärkt in den Anforderungen an die Erschliessung und Zugänglichkeit der Grundstücke die Stellung des öffentlichen Verkehrs und verlangt namentlich bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

Neu sind auch in Wohnüberbauungen und Geschäftshäusern die Bedürfnisse von Behinderten und Betagten angemessen zu berücksichtigen (bisher nur bei öffentlichen Bauten und Anlagen).

Aufgrund von Luftreinhalteverordnung und Massnahmenplan geht man davon aus, dass in überlasteten Gebieten die Autoabstellplätze reduziert werden können. § 242 lässt im öffentlichen Interesse auch eine Reduktion von Autoabstellplätzen für Beschäftigte zu. Ebenso kann die Aufhebung bestehender Autoabstellplätze verlangt werden, wenn die Verpflichtungen nach den Umständen zumutbar sind.

§ 255 als «Nachverdichtungsparagraph» definiert die für die Ausnutzungsziffer anrechenbaren Flächen. Ausser Ansatz fallen demnach neu die Aussenwandquerschnitte (rund 10% der bisherigen Ausnutzung) sowie die Flächen in Dach- und Untergeschossen. Um Missbrauch bei Neubauten zu verhindern, werden Dach- und Untergeschosse nur soweit nicht mehr angerechnet, als sie nicht grössere Flächen enthalten als ein normales Vollgeschoss im Verhältnis zur zulässigen Ausnutzung und die Vollgeschosszahl (§ 255, Abs. 2). Damit wird ein bisher in bestehenden Gebäuden brachliegendes Raumpotential zur Nutzung freigegeben. Dieses wurde für vor dem 1. Juli 1978 bewilligte Bauten noch erhöht durch Vergrösserung der für solche Gebäude zulässigen Kniestockhöhe um 0,4 m auf 1,30 m. Darüber hinaus müssen auch Dachgeschosse, die keine Arbeits- und Wohnräume enthalten, nicht mehr zur Geschosszahl gerechnet werden (§ 276).

Diese für die Wohnbauten und insbesondere auch das ansässige Gewerbe



Verdichtungsmöglichkeiten im Siedlungsgebiet

Quelle: Gabathuler, Christian et al.: Siedlungsbegrenzung Schweiz – Möglichkeiten und Grenzen einer Siedlungsentwicklung nach innen; Bericht 57 des Nationalen Forschungsprogrammes «Boden»; Liebfeld-Bern 1990, S. 8.

dichteten Bauen vorgegeben. Gegenüber der heutigen Regelung wird damit die Mindestausnutzung (unterer Gabelwert) – in Verbindung mit der Freigabe der Dach- und Untergeschosse von der Ausnutzungsanrechnung – mit 20 bis 25 Prozent deutlich angehoben. Vom heutigen Mittelwert der Gabelgrenzen ausgegangen, wird auch mit der

strafft, ebenso werden zur Beschleunigung des Verfahrens durch die Baudirektion angemessene Fristen für die Vorlegung eines Quartierplanes angesetzt. Mit § 123a wird die Entflechtung unterschiedlich nutzbarer Grundstücke, insbesondere im Eigentum von Landwirten neu möglich. Damit sollen die Bodenmobilität erhöht und unterschiedliche

zentrale bauliche Entwicklungsmöglichkeit an bestehenden Standorten wird in § 270 ergänzt mit wesentlichen Erleichterungen für die Grenzabstände von Nachbargrundstücken. So können für Haupt- und Nebengebäude unter Vorbehalt einwandfreier wohnhygienischer und feuerpolizeilicher Verhältnisse zwischen den Nachbarn Näherbaurechte begründet werden, die von den minimalen Gebäudeabstandsvorschriften, wie sie bis heute generell gelten, befreit sind.

Weiter bringt § 357 eine massgebliche Erleichterung für den Umbau und die Neunutzung heute bestehender vorschriftswidriger Bauten: Diese dürfen demnach sowohl umgebaut als auch erweitert werden und – sofern sie sich für eine zonenkonforme Nutzung nicht eignen – auch andern Nutzungen zugeführt werden. Damit ist auch beispielsweise bestehenden Betrieben in der «falschen Zone» eine angemessene Betriebserweiterung erlaubt und wohl oftmals auch die Weiterexistenz gewährleistet. Zudem wird damit die Verflechtung zwischen Wohnen und Arbeiten in gewachsenen Strukturen gefördert.

### Zum Rechtsschutz

Im Rechtsschutz soll das Baurekursverfahren für einfache Fälle beschleunigt werden können, indem der Präsident oder ein bestimmter Referent den Ent-

scheid im Dispositiv eröffnen kann. Solche Entscheide sollen in Rechtskraft erwachsen, wenn kein Kommissionsentscheid verlangt wird.

Dieselben Überlegungen gelten für ein Brandstattrecht, welches in § 307 neu ins Gesetz aufgenommen wurde.

### Zu den Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen halten in Art. II fest, dass die Revision der Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden innerhalb von 5 Jahren ab Inkrafttreten zu erfolgen hat. § 255 («Nachverdichtungsparagraf») ist beim Ausbau bestehender Dach- und Untergeschossen und hinsichtlich der Nichtanrechnung der Aussenwandquerschnitte sofort anwendbar.

Mit den oben erwähnten Massnahmen, insbesondere der Neuberechnung der Ausnützungsziffer, der Freigabe von Dach- und Untergeschossen sowie den vereinfachenden Bauordnungsbestimmungen, wird ein wesentlicher Beitrag zur effizienten und haushälterischen Bodennutzung geleistet.

### Zur Volksabstimmung

In der parlamentarischen Diskussion haben viele der Neuerungen allgemeine Zustimmung gefunden. Nachdem alle

grossen Parteien bereits die Ja-Parole beschlossen haben, dürfte die Revision auch die Hürde der Volksabstimmung nehmen.

Die Revisionsvorlage bringt m.E. die Grundlage für eine notwendige Trendwende zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Freisetzung des im Kanton Zürich dringend benötigten Wohnraumes. Sie erhält die durch ein bestehendes, gutes, systematisches Planungs- und Baugesetz gewachsene Rechtssicherheit und bringt für die Praxis des Planens und Bauens vermehrte Flexibilität.

Damit kommen mit den Übergangsbestimmungen bereits ab 1. Januar 1992 wesentliche Vorteile des revidierten PBG, vor allem für die verdichtete Nutzung der bestehenden Bausubstanz zur Anwendung. Damit die Möglichkeiten der PBG-Revision auch tatsächlich in den Gemeinden bei der Überarbeitung der Bau- und Zonenordnung voll ausgeschöpft werden, übernehmen Planer und Baufachleute auch die Verpflichtung, sich auf Gemeindeebene aktiv und verantwortungsbewusst in ihrem Wirkungsbereich einzusetzen.

Adresse des Verfassers: Dr. *Ruedi Jeker*, dipl. Ing. ETH/SIA, Kantonsrat, Mitglied der vorberatenden Kommission, 8105 Regensdorf.

## Rechtsfragen

### Überspannte Anforderungen an die Ausübung des Architektenberufs

Die für einen Architekten erforderlichen baurechtlichen Kenntnisse und die Überwachung seiner Fähigkeiten können nicht dazu führen, dass ihm die Eröffnung einer Geschäftsniederlassung in einem Kanton zugemutet werden darf, in dem er zusätzlich tätig wird, wenn sein Büro sonst ausserkantonale ist.

Ein Architekt ETHL, der in der Westschweiz zusammen mit anderen Architekten drei Büros ausserhalb des Kantons Neuenburg unterhält, aber infolge seiner neuenburgischen Abstammung und Beziehungen immer wieder Aufträge aus seinem Heimatkanton bekommt, bewarb sich beim Vorsteher des Baudepartements und hernach beim Staatsrat des Kantons Neuenburg vergeblich um die dauerhafte Eintragung im kantonalen Register der Architekten und Ingenieure. Die registrierten Baufachleute sind ermächtigt, im Kanton kantonale oder kommunale Nutzungs- oder Baulinienpläne sowie Pläne für Bauherrschaften und Bauentwürfe herzustellen. Artikel 130 des neuenburgischen Baugesetzes verlangt für den Registereintrag eine berufliche Niederlassung im Kanton,

die dem Gesuchsteller fehlte. Er führte beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde. Diese wurde gutgeheissen und der abweisende Regierungsentscheid aufgehoben.

Die II. Öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichtes war namentlich zu folgendem Schlusse gelangt: Die Ausübung eines freien Berufs wie jenes des Architekten untersteht der Handels- und Gewerbefreiheit von Artikel 31 der Bundesverfassung (BV). Diese Freiheit kann aus polizeilichen Gründen unter Beachtung gewisser Voraussetzungen eingeschränkt werden. Insbesondere die Ausübung freier Berufe kann von einem Fähigkeitsausweis abhängig gemacht werden. Die Kantone dürfen dabei aber in ihren Anforderungen nicht weitergehen, als zum Schutze des Publikums vor Unfähigen nötig ist.

Das Bundesgericht prüfte also, ob ein öffentliches Interesse – im Sinne dieses Publikumschutzes – an einer innerkantonalen Berufsniederlassung bestehe, und ob ein solches Erfordernis verhältnismässig sein kann. Das Erfordernis eines Geschäftsdomizils in Neuenburg wird mit der Notwendigkeit begründet, ein Architekt müsse mit den kantonalen und kommunalen Regelungen vertraut sein. Sonst bedürfe er für jedes Vor-

haben einer Einzelbewilligung zur Berufsausübung, die der Staatsrat zu erteilen habe. Das Bundesgericht vermochte indessen nicht einzusehen, wieso der Erwerb gewisser kantonaler Rechtskenntnisse von einem Büro im Kanton selbst abhängig sein sollte. Ein gut organisiertes ausserkantonales Architekturbüro wird auch in der Lage sein, die Bauleitung in einem anderen Kanton zu übernehmen, besonders wenn – wie hier – das Büro nur wenige Kilometer von der Kantongrenze entfernt installiert ist. Sollte der Architekt sich übrigens nicht bewähren, so könnte er nach neuenburgischem Gesetz wieder aus dem Berufsregister gestrichen werden. Die Anwesenheit eines ihm unterstehenden Büros im Kanton Neuenburg ist überdies für Kontrollen und Sanktionen nicht nötig. Die Unterlagen können per Post eingefordert werden, soweit sie sich nicht auf den Baustellen selber ergeben.

Ein Geschäftsdomizil im Kanton Neuenburg würde also die Verfolgung der vom Gesetze gesteckten Ziele nicht wesentlich fördern. Diese können mit erheblich weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden. Da die Pflicht zur Geschäftsniederlassung sich so als unverhältnismässige Voraussetzung der Berufsausübung erwies, konnte das Bundesgericht darauf verzichten, die Baugesetzbestimmung auch noch daraufhin zu prüfen, ob sie einen Schutz neuenburgischer Architekten vor auswärtiger Konkur-