



Planungs- und Baugesetz (PBG), erleichtertes Bauen im Bestand

A. Zusammenfassung

Ein Grossteil des baulichen Bestandes wurde vor über 50 Jahren – und damit vor Einführung erster energetischer Vorgaben – errichtet. Sobald einzelne Bauteile das Ende ihrer Lebensdauer erreichen, rückt die Frage nach Erhalt, Verdichtung, Aufstockung oder Ersatzneubau in den Fokus. Mit der Verankerung der Siedlungsentwicklung nach Innen im Raumplanungsgesetz wächst der Druck auf die bestehenden Bauten zusätzlich. Die Modernisierung und Weiterentwicklung von Bestandsbauten sind damit aus energetischen Gründen und für den Erhalt der Baukultur zentrale Herausforderungen.

Werden Gebäude durch Aufstockungen oder Anbauten erweitert, verringert dies im Vergleich zu Ersatzneubauten die CO₂-Emissionen, den Materialbedarf sowie auch den Bauabfall und damit den Deponiebedarf. Dies ist im Sinne des Klimaschutzes und der Umsetzung der Kreislaufwirtschaft.

Der Erhalt und die Erweiterung von bestehenden Bauten trägt dazu bei, dass mehr günstiger Wohnraum erhalten bleibt, was die Verdrängung auf dem Mietmarkt reduzieren kann. Ebenfalls wird die Baukultur gestärkt und damit Identität erhalten.

Dem Bauen im Bestand stehen jedoch zahlreiche Hürden entgegen. Oftmals ist es aus rechtlichen Gründen einfacher, bestehende Ausnützungsreserven mit einem Ersatzneubau zu realisieren, als den Bestand zu erweitern. Mit der Siedlungsentwicklung nach Innen verschiebt sich das Bauen vom Neubau auf der grünen Wiese jedoch hin zur Weiterentwicklung im Bestand.

Das PBG und die zugehörigen Verordnungen sollen nun weiterentwickelt werden, um die Hürden für das Bauen im Bestand zu senken und damit das Aufstocken von Gebäuden, Dachgeschossausbauten oder Anbauten einfacher zu ermöglichen.

Da der bauliche Bestand vielfach die neusten Normen und Vorgaben nicht erfüllt, braucht es mehr Flexibilität. Durch die hohen ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ansprüche wurde das Bauen sehr komplex und langwierig. Mit dieser Vorlage sind daher auch vereinzelt Vereinfachungen vorgesehen. Gewisse veraltete Bestimmungen sollen ganz aufgehoben werden.

B. Ausgangslage

Im vergangenen Jahrzehnt wurde viel Baubestand rückgebaut und durch Neubauten ersetzt. Solche Ersatzneubauten sind häufig der einfachste Weg, um das gesamte Potential der Fläche zu realisieren. Mit Ersatzneubauten kann zwar das Grundstück optimal ausgenutzt und die bauliche Dichte – d.h. das Bauvolumen pro Grundstück – optimiert werden. Eine Erhöhung der Einwohnerdichte – d.h. der Einwohnerschaft pro Grundstück bzw. der Wohneinheiten – erfolgt damit aber nicht zwingend.

Durch den Rückbau bestehender Bausubstanz generieren Ersatzneubauten zudem eine grosse Abfallmenge: der Bau und Betrieb von Gebäuden und Infrastrukturen ist verantwortlich für rund 50 Prozent des Rohstoffbedarfs, einen Drittel der CO₂-Emissionen und über 80 Prozent des Abfallaufkommens in der Schweiz.

Für Grundeigentümerschaften ist es häufig nicht oder nur sehr erschwert möglich, unter Wahrung des Bestandes bestehende Ausnutzungsreserven zu realisieren. Unter anderem können Baubegrenzungsvorschriften wie Fassadenhöhen, Grenzabstände, Fassadenlängen usw. Erweiterungen wie Aufstockungen und Anbauten verhindern, obwohl die bestehende Bausubstanz noch erhaltungsfähig ist und auf dem Grundstück noch Ausnutzungsreserven vorhanden sind. Wirtschaftliche Überlegungen führen in solchen Fällen regelmässig zum Entscheid «Abriss und Ersatzneubau».

Im Zuge der qualitätsvollen Innenentwicklung und der Nachhaltigkeit im Bauwesen ist sowohl Weiterbauen mit Bestand wie auch im Bestand zentral. Damit die Erweiterung des Bestands gegenüber einem Ersatzneubau als gleichwertige Möglichkeit bestehen kann, braucht es gesetzliche Anpassungen. Das risikobehaftete Bauen im Bestand soll mit dieser Vorlage punktuell vereinfacht werden. Damit wird der Kostendruck abgebaut und die beiden Varianten – Ersatzneubau und Bauen im Bestand – können für die Bauherrschaft gleichwertig in Betracht gezogen werden. Dies immer mit dem Ziel, unter Wahrung der bestehenden Ausnutzung mehr Wohneinheiten zu generieren. In bestimmten Fällen wird es auch künftig angezeigt sein, Ersatzneubauten zu erstellen, da sonst die gewünschte Dichte nicht erreicht werden kann. Dies ist auch weiterhin möglich.

Daneben sind mit dieser Vorlage auch gezielte Vereinfachungen und Streichungen bei den Bauvorschriften im PBG und in den zugehörigen Verordnungen vorgesehen.

C. Bauen im Bestand

Die Nutzungsplanung ordnet grundeigentümergebunden und parzellenscharf die zulässige Nutzung des Bodens. Sie stellt sicher, dass die in der Richtplanung enthaltenen Ziele und Massnahmen erreicht werden. Die Gemeinden erlassen dafür eine Bau- und Zonenordnung (BZO). Mit der BZO legt die Gemeinde im Grundsatz fest, wo was wie gebaut werden darf. Dazu unterteilt sie das Gemeindegebiet in Bauzonen, Erholungszonen, Freihaltezonen und Reservezonen. Für die Bauzonen sind unterschiedliche Ausnutzungen, Bauweisen und Nutzweisen vorzusehen. Die generell-abstrakten Bauvorschriften und der Zonenplan bilden dabei ein untrennbares Ganzes. Im Einzelfall können die generell-abstrakten Vorschriften dazu führen, dass Grundstücke aufgrund ihrer Form oder der bereits bestehenden Bebauung ihr bauliches Potential nicht vollständig ausnutzen können. Dies führt regelmässig dazu, dass anstelle einer Sanierung und Erweiterung des Bestandes ein Ersatzneubau geplant wird.

Wo Ausnutzungsreserven vorhanden sind, soll mit der Einführung einer neuen Bestimmung (§ 220a E-PBG) das Bauen im Bestand erleichtert werden. Damit wird für Grundeigentümerschaften ein Anspruch begründet, um für die Erweiterung des Bestandes in einem gewissen Mass von den Baubegrenzungsvorschriften abweichen zu können. Konstruktive Erweiterungen wie Aufstockungen, Dachausbauten oder Anbauten sollen damit vermehrt realisiert werden können.

Nachfolgend einige Beispiele, was künftig unter § 220 E-PBG erleichtert möglich sein soll.



Überschreitung Grenzabstand: Ergänzung der bestehenden Baute mit einem Anbau. Der Anbau mit den zusätzlichen Wohneinheiten hält die zulässige Fassadenlänge ein, überschreitet aber den Grenzabstand untergeordnet.



Überschreitung der zulässigen Anzahl Vollgeschosse: Durch den Ausbau des Dachstocks können neue Wohneinheiten geschaffen werden. Gleichzeitig wird aber damit die zulässige Anzahl Vollgeschosse überschritten.



Überschreitung der zulässigen Fassadenhöhe: Durch eine Aufzoning können neu 3 Vollgeschosse erstellt werden. Mit der Aufstockung des bestehenden Gebäudes, werden neue Wohneinheiten geschaffen. Die zulässige Fassadenhöhe wird damit jedoch untergeordnet überschritten.



Überschreitung der zulässigen Fassadenlänge: Das Grundstück ist auch in diesem Fall noch nicht vollständig ausgenützt. Neue Wohneinheiten halten den Grenzabstand ein, überschreiten jedoch die zulässige Fassadenlänge.

Graphiken: beispielhafte Illustrationen von Abweichungstatbeständen

Diese Erleichterungen soll unter gewissen Voraussetzungen auch für Bestandsbauten gelten, die bereits bestimmte Bauvorschriften verletzen und damit baurechtswidrig sind. Hierfür wird § 357 E-PBG entsprechend ergänzt.



Baurechtswidrige Bauten: Die bestehende Baute überschreitet den Grenzabstand bereits heute. Eine weitergehende oder neue Abweichung – beispielsweise die Überschreitung der zulässigen Anzahl der Vollgeschosse durch den Ausbau des Dachstockes – soll künftig in Anwendung von § 220a E-PBG möglich sein. Die bisherige Überschreitung des Grenzabstands darf weiterhin bestehen bleiben (§ 357 E-PBG).

Grenze der neuen Bestimmung ist dabei immer die bestehende Ausnützung. Diese darf nicht überschritten werden. Im Fokus stehen Fälle, bei welchen die zulässige Ausnützung auf dem Grundstück noch nicht vollständig «konsumiert» ist. Für eine Erhöhung der Dichte bzw. der Ausnützung (Auf- oder Umzonung) muss nach wie vor ein entsprechendes Nutzungsplanungsverfahren durchgeführt werden. Die Vorlage soll insbesondere nicht die Nutzungsplanung der Gemeinden untergraben. Der neue § 220a E-PBG formuliert die zulässigen Abweichungen im Rahmen der bestehenden Ausnützung.

D. Weitere Anliegen und politische Vorstösse

Die Zürcher Stimmberechtigten nahmen im Herbst 2022 mit grosser Mehrheit den kantonalen Verfassungsartikel «Stoffkreisläufe» an. Der Regierungsrat hat im März 2024 die entsprechende Umsetzungsstrategie zur Kreislaufwirtschaft im Kanton Zürich verabschiedet. Das Weiterbauen im Bestand schont Ressourcen und reduziert den CO₂-Ausstoss.

In die Vorlage werden zudem verschiedene politische Vorstösse und Anliegen aufgenommen sowie weitere punktuelle Anpassungen auf Verordnungsstufe vorgeschlagen, die ebenfalls Streichungen, Vereinfachungen oder Verfahrensbeschleunigungen vorsehen.

Folgende politische Vorstösse und Anliegen werden mit der Vorlage behandelt:

- Parlamentarische Initiative KR-Nr. 232/2023 «Unnötige Vorschriften im PBG abschaffen»
- Postulat KR-Nr. 33/2023 «Unisex-Toiletten in Gaststätten und Clubs»
- Postulat KR-Nr. 197/2024 «Bauen im Bestand: Sanierung statt Abbruch»
- Postulat KR-Nr. 87/2024 «Weniger Bürokratie bei Solaranlagen»
- Postulat KR-Nr. 88/2024 «Meldeverfahren Solaranlagen vereinfachen»
- Postulat KR-Nr. 236/2024 «Vereinfachung des Bauverfahrens für «Gireizlis» und Kinderspielgeräte»

- Postulat KR-Nr. 235/2025 «Keine Baubewilligung mehr für Pergolen in Gärten» (noch nicht überwiesen)
- Postulat KR-Nr. 425/2025 «Keine Baubewilligung mehr für das Inverkehrbringen von Treppenliften»
- Schreiben UVEK vom 13. Januar 2025 betreffend Erweiterung der Aussenbereiche von Gastwirtschaftsbetrieben, Einführung eines Meldeverfahrens anstelle eines Baubewilligungsverfahrens und diesbezügliche Voraussetzungen
- Einführung des Meldeverfahrens für Klimaanlage
- Einführung des Anzeigeverfahrens für Fassadenbegrünungen
- Anpassung des Anhangs zur BVV: Zuständigkeit der kantonalen Fachstelle Lärmschutz für Prüfung von Massnahmen zur Einhaltung der IGW im lärmbelasteten Gebieten

E. Auswirkungen

Mit der Einführung einer neuen Bestimmung für das Weiterbauen im Bestand sowie der Streichung und Vereinfachung von einzelnen Bauvorschriften wird das Bauen vereinfacht. Mit dem Weiterbauen im Bestand kann oftmals mehr günstiger Wohnraum erhalten werden. Zudem werden weniger Rohstoffe benötigt und tiefere CO₂-Emissionen als bei einem Ersatzneubau erzeugt. Weiter entsteht weniger Bauabfall, was den Deponieraum schont. Der Erhalt von Bestandsbauten stärkt im Weiteren die Identifikation mit dem Standort und ist Teil einer qualitätvollen Siedlungsentwicklung und guten Baukultur.

Für Kanton und Gemeinden entsteht kein Mehraufwand. Für Private führt die neue Bestimmung für Bestandsbauten zu einer Flexibilisierung der baulichen Möglichkeiten.

F. Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention

Nicht Gegenstand dieser Vorlage sind Anpassungen am behindertengerechten Bauen. So sind bei bestehenden Bauten, die im Bestand erweitert werden und zukünftig mehr als acht Wohneinheiten aufweisen, weiterhin die Bestimmungen zum Behindertengerechten Bauen (§§ 239a bis 239d PBG) zu berücksichtigen. Durch den Verweis auf das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (BehiG, SR 157.3) vom 13. Dezember 2002 ist es aber möglich mittels Interessenabwägungen auch für das Bauen im Bestand, gute, innovative bauliche Lösungen zu finden. Deshalb wurde auf eine Anpassung der kantonalen Bestimmungen verzichtet. Im konkreten Bauprojekt kann es sich als sinnvoll erweisen, die entsprechenden Fachstellen bzw. Fachpersonen für behindertengerechtes Bauen beizuziehen (z.B. Bauberatung Zürich).

Die Vorprüfung auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Behindertenrechtskonvention anhand des Prüfschemas des Anhangs der Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention (RL RS BRK) vom 11. Dezember 2024 hat ergeben, dass die Revision lediglich untergeordnete Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen hat. Die Anregungen aus der kurzen Prüfung der Koordinationsstelle für Behindertenrechte wurden aufgenommen und in den Entwurf eingearbeitet.

**G. Regulierungsfolgeabschätzung**

Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist nicht notwendig. Es werden Hemmnisse abgebaut. Unternehmen sind deswegen, sofern sie betroffen sind, entlastet.

H. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der synoptischen Darstellung.

