

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
betreffend Ökologischer Ausgleich im Siedlungsraum**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 24. Februar 2026,

beschliesst:

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 368/2020 wird abgelehnt (Nichteintreten).

Minderheitsantrag Thomas Schweizer, Theres Agosti Monn, Jonas Erni, Monica Sanesi Muri, Roger Schmutz, Sascha Ullmann, Wilma Willi:

Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 368/2020 wird zugestimmt (Eintreten). Das Geschäft wird zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs an die Kommission für Planung und Bau zurückgewiesen.

Zürich, 24. Februar 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Für das Sekretariat:
Barbara Franzen	Flavia Caroni

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Franzen, Niederweningen (Präsidentin); Theres Agosti Monn, Turbenthal; Jonas Erni, Wädenswil; Barbara Grüter, Rorbas; Walter Honegger, Wald; Domenik Ledergerber, Herrliberg; Monica Sanesi Muri, Zürich; Peter Schick, Zürich; Roger Schmutz, Wettswil a. A.; Thomas Schweizer, Hedingen; Sascha Ullmann, Zollikon; Janine Vannaz, Aesch; Simon Vlk, Uster; Stephan Weber, Wetzikon; Wilma Willi, Stadel; Sekretär: Benjamin Muschg.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 28. September 2020 reichten David Galeuchet und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Ökologischer Ausgleich im Siedlungsraum» ein. Sie wurde am 21. Juni 2021 im Kantonsrat behandelt und mit 85 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

§ 210b (neu):

Marginalie: Ökologischer Ausgleich im Siedlungsraum

1 Zur Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum erlassen die Gemeinden für gemeindeeigene Grundstücke sowie für Grundstücke mit mehr als 1'000 m² Fläche Vorschriften für einen ökologischen Ausgleich.

² Die ökologische Ausgleichsflächen

- a. umfassen mindestens 17% der durch Neu- oder wesentliche Umbauten beanspruchten Fläche*
- b. sind auf eine langfristige hohe ökologische Qualität, welche der Standort ermöglicht, auszurichten.*

³ Bereits bestehende ökologisch wertvolle Flächen können angerechnet werden.

⁴ Die Vorschriften berücksichtigen die Verhältnismässigkeit, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der technischen Umsetzbarkeit.

2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die parlamentarische Initiative (PI) fordert die Einführung der gesetzlichen Grundlagen für einen ökologischen Ausgleich im Siedlungsraum. Der Erstunterzeichner unterstrich gegenüber der Kommission für Planung und Bau (KPB) den Wert der Biodiversität. Durch die Zersiedelung würden Populationen einheimischer Tiere und Pflanzen voneinander abgeschnitten oder der Kontakt zwischen ihnen stark eingeschränkt. Diese Fragmentierung gefährde das Fortbestehen der Arten, weshalb Massnahmen zur Erhaltung der Biodiversität auch ausserhalb von Naturschutzgebieten notwendig würden. Grünflächen im Siedlungsraum hätten dabei eine wichtige Funktion, könnten jedoch durch Verdichtung und damit einhergehende Versiegelung unter Druck geraten.

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) verpflichtet die Kantone seit 1988, in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen für ökologischen Ausgleich zu sorgen und damit zum langfristigen Erhalt der heimischen Lebensräume und Arten beizutragen (Art. 18b Abs. 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451], und Art. 15 Verordnung über den Natur- und Heimatschutz [NHV, SR 451.1]). Der ökologische Ausgleich ist vom ökologischen Ersatz zu unterscheiden. Wenn ein Bauprojekt einen schutzwürdigen Lebensraum tangiert oder gar zerstört, muss dafür ein gleichwertiger Ersatz geschaffen werden. Beim ökologischen Ausgleich handelt es sich dagegen um eine Kompensation für einen früheren Verlust schutzwürdiger Lebensräume. Im Gegensatz zum ökologischen Ersatz fehlt dafür eine Regelung im Planungs- und Baugesetz (PBG).

Die Baudirektion wies die Kommission darauf hin, dass bei der parlamentarischen Initiative ein Koordinationsbedarf sowohl mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) betreffend «Klimaangepasste Siedlungsentwicklung» (Vorlage 5860) als auch mit der von der KPB vorläufig unterstützten PI Hasler zum ökologischen Ausgleich ausserhalb des Siedlungsraumes (KR-Nr. 395/2019) bestehe. Die Kommission beschloss daher einstimmig die Sistierung der PI.

Nach Verabschiedung der Vorlage 5860 und dem Bescheid der Baudirektion, Eckwerte für eine Vorlage zur Umsetzung des ökologischen Ausgleichs erarbeitet zu haben, nahm die Kommission die Beratung wieder auf. Die Kommissionsmitglieder vertraten dieselben Positionen wie im Rahmen der Kantonsratsdebatte vom 21. Juni 2021 zur vorläufigen Unterstützung der parlamentarischen Initiative. Die Mehrheit hielt diese für unpraktikabel und den gewählten Regulierungsansatz für nicht zweckdienlich. Eine Regulierung auf kantonaler Ebene sei ungeeignet und mit der Gemeindeautonomie nicht vereinbar.

Eine knappe Minderheit erachtete die Biodiversität durch die Verdichtung im Siedlungsraum als besonders gefährdet und hielt die PI für einen sinnvollen Regulierungsansatz, um dem Artensterben entgegenzuwirken. Sie beantragte daher, dass die Kommission einen Gesetzesentwurf ausarbeiten solle.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Planung und Bau lehnte die PI mit 8 zu 7 Stimmen ab. Eine Minderheit beantragte Rückweisung an die Kommission zwecks Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 12. November 2025

A. Grundsätzliches zum ökologischen Ausgleich

Um dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegenzuwirken, sind die Kantone verpflichtet, in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für ökologischen Ausgleich zu sorgen (Art. 18b Abs. 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]). Der ökologische Ausgleich gemäss NHG zielt darauf ab, Eingriffe in Natur und Landschaft auszugleichen, indem funktionale Lebensräume wiederhergestellt oder neu geschaffen werden, die Artenvielfalt gesichert und gefördert wird und ökologisch relevante Flächen und Strukturen vernetzt werden. Die bestehenden Naturschutzobjekte sind zu klein und qualitativ oftmals ungenügend, um das Überleben der einheimischen Tier- und Pflanzenarten langfristig zu sichern. Daher ist ein wirksamer ökologischer Ausgleich nötig, um dem Gesetzesauftrag nachzukommen und die grossen Ziellücken bei der Erhaltung der Biodiversität zu schliessen. Der ökologische Ausgleich ist zudem das zentrale Instrument für den Aufbau der ökologischen Infrastruktur, für deren Umsetzung die Kantone verpflichtet sind. Vor diesem Hintergrund wird die Absicht der PI, den ökologischen Ausgleich auf kantonaler Stufe im Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) zu regeln, grundsätzlich begrüsst. Der Regierungsrat hat zum Beratungsergebnis der KPB zur PI KR-Nr. 395/2019 betreffend Ökologischer Ausgleich bereits umfassend Stellung genommen. In diesem Zusammenhang hat sich der Regierungsrat auch bereits zur vorliegenden PI geäussert. So wurde festgestellt, dass der bundesrechtliche Auftrag des NHG, wonach die Kantone für den ökologischen Ausgleich sorgen, im kantonalen Recht bislang nur punktuell umgesetzt worden sei. Den beiden parlamentarischen Initiativen fehle neben einer Grundsatzbestimmung für den ökologischen Ausgleich auch ein integraler Ansatz, um gezielt, zeitgerecht und effizient eine hinreichende ökologische Infrastruktur ausserhalb und innerhalb des Siedlungsgebiets aufzubauen und die langfristige Erhaltung der natürlichen Vielfalt zu gewährleisten. Dort, wo der Bedarf für ökologische Aufwertungen dringend und das Potenzial hoch ist, würden die beiden parlamentarischen Initiativen nur eine sehr beschränkte, zufällige Wirkung entfalten. So bedürfe es für den Aufbau der ökologischen Infrastruktur weitergehende rechtliche Grundlagen, die es ermöglichen, den ökologischen Ausgleich auch unabhängig von Baubewilligungsverfahren nach einem Konzept umzusetzen, welches Vorgaben zu Qualität, Quantität und zur räumlichen Verortung umfasst. Weiter sollen die rechtlichen Grundlagen ermöglichen, dass der ökologische Ausgleich insbesondere im Siedlungsgebiet mit einem planerischen Ansatz umgesetzt werden kann. Private oder Gemeinden, die ökologischen Ausgleich leisten, sol-

len finanziell und fachlich unterstützt werden können, wobei auch Bundesgelder zur Verfügung stehen. Für öffentlich-rechtliche Körperschaften wäre eine Selbstbindung zweckmässig. Schliesslich seien die parlamentarischen Initiativen mit der Änderung des PBG betreffend Klimaangepasste Siedlungsentwicklung abzustimmen.

B. Änderung des PBG betreffend Klimaangepasste Siedlungsentwicklung

In der Zwischenzeit ist die Änderung des PBG betreffend Klimaangepasste Siedlungsentwicklung am 1. Dezember 2024 in Kraft getreten. Damit fanden unterschiedliche Regelungen, die zur ökologisch wertvollen Begrünung und zur Verbesserung des Lokalklimas und der Aufenthaltqualität im Siedlungsgebiet beitragen, Eingang ins PBG. Vorgärten und andere geeignete Teile des Gebäudeumschwungs sind in angemessenem Umfang als ökologisch wertvolle Grünflächen zu erhalten oder herzurichten (§ 238a Abs. 1 PBG). Diese Regelung ist direkt anwendbar und durch die örtliche Baubehörde im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Zudem können die Gemeinden zonen- oder gebietsweise ergänzende Bestimmungen zur Qualität und Quantität der Begrünung erlassen, die im Baubewilligungsverfahren zur Anwendung kommen und einen allgemeinen Beitrag zur Biodiversitätsförderung leisten können (§ 238a Abs. 4 PBG). Weiter können die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenordnungen die Erhaltung und den Ersatz von Bäumen und Baumbeständen sowie die Neupflanzung ebendieser vorsehen (§ 76 PBG). Zudem können sie die Begrünung von Flachdächern vorschreiben und den Umfang sowie die Qualität der Begrünung regeln (§ 76a PBG). Schliesslich muss bei der Beurteilung von Arealüberbauungen der ökologische Wert der Begrünung berücksichtigt werden (§ 71 Abs. 2 lit. c PBG). Der behördenverbindliche kantonale Richtplan gibt vor, dass die Vielfalt der Arten und Lebensräume geschützt und gefördert wird (Kap. 1.2). Weiter kommt insbesondere der Gestaltung von Aussenräumen eine besondere Bedeutung zu und Synergien zwischen einer hitzemindernden, biodiversitätsfördernden Gestaltung des Aussenraums sind zu nutzen (Kap. 2.1.1.d).

C. Stellungnahme zur PI KR-Nr. 368/2020

Ökologischer Ausgleich nur im Baubewilligungsverfahren

Die vorgeschlagene Bestimmung sieht vor, dass der ökologische Ausgleich mindestens auf 17% der durch Neu- oder wesentliche Umbauten beanspruchten Flächen zu leisten ist. Es ist daher davon auszugehen, dass die Pflicht, ökologisch wertvolle Flächen herzurichten, nur von einem baubewilligungspflichtigen Vorhaben ausgelöst wird. Überdies wäre zu präzisieren, wann Umbauten «wesentlich» sind.

Schwellenwert

Vor dem Hintergrund der durchschnittlichen Grundstücksgrössen ist es für einen wirksamen ökologischen Ausgleich im Siedlungsgebiet sinnvoll, auf einen Schwellenwert zu verzichten. Auch die Pflicht zur ökologisch wertvollen Begrünung der Gebäudeumgebung nach § 238a PBG gilt unabhängig von der Grösse der Grundstücksfläche.

Vorgaben betreffend Quantität und Qualität

Die mit der PI vorgesehene Regelung verpflichtet die Gemeinden, Vorschriften zum ökologischen Ausgleich zu treffen und regelt lediglich die Mindestanforderungen. Eine fixe Mindestziffer von 17%, die ohne Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten umgesetzt werden soll, lässt sich insbesondere in urbanen Quartieren schwer mit anderen raumplanerischen Zielsetzungen vereinbaren. Die Siedlungsentwicklung nach innen sowie die Ausschöpfung der möglichen Ausnützung können aufgrund der starren Vorgabe verunmöglicht werden, beispielsweise bei innerstädtischen Blockrandbebauungen. Es ist zudem fraglich, wie mit einer fixen Mindestziffer den spezifischen Gegebenheiten des Einzelfalls Rechnung getragen und die Verhältnismässigkeit gewahrt werden kann. Gemäss Begründung der PI können Kernzonen von den Vorschriften ausgenommen werden. Inwiefern dies mit der vorgeschlagenen Bestimmung vereinbar ist, scheint fraglich, zumal keine Ausnahmestimmungen vorgesehen sind. Die Pflicht zur ökologisch wertvollen Begrünung nach § 238a Abs. 1 PBG verzichtet demgegenüber auf eine fixe Mindestziffer. Vielmehr muss die nicht mit Gebäuden überstellte Fläche, in «angemessenem Umfang» als ökologisch wertvolle Grünflächen erhalten oder hergerichtet werden. Damit kann sichergestellt werden, dass den lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird, der Pflicht zur Begrünung keine ausnützungsbeschränkende Funktion zukommt und die Begrünungspflicht im Einzelfall verhältnismässig ist. Weiter wird mit der Verwendung des Begriffs des Vorgartens bzw. des Gebäudeumschwungs klar, dass es sich um Hochbauvorhaben und beispielsweise nicht um Strassenprojekte handelt. Die vorgeschlagene Regelung definiert die Anforderungen an die hohe ökologische Qualität, die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs in zeitlicher Hinsicht sowie die Gewährleistung einer dauerhaft hohen ökologischen Qualität nicht. Jede Gemeinde müsste selbstständig Vorgaben erlassen. Eine einheitliche Umsetzung des ökologischen Ausgleichs über die Gemeindegrenze hinweg fehlt.

Verhältnismässigkeit

Weiter sieht die vorgeschlagene Bestimmung vor, dass die kommunalen Vorschriften verhältnismässig sein müssen und bereits bestehende ökologisch wertvolle Flächen zu berücksichtigen sind (§ 210b Abs. 3

und 4 [neu] PBG). Auch im Rahmen von § 238a Abs. 1 PBG können bereits bestehende ökologisch wertvolle Flächen im Rahmen der Beurteilung des «angemessenen Umfanges» berücksichtigt werden.

Einordnung

Die vorgeschlagene Bestimmung ist systematisch zwischen den Regelungen zu den Schutzmassnahmen und den Zuständigkeiten eingeordnet. Dies erscheint nicht stimmig, die Bestimmung wäre an das Ende des III. Titels zu verschieben.

D. Fazit

Es zeigt sich, dass die PI KR-Nr. 368/2020 mit der Einführung der Pflicht zur ökologisch wertvollen Begrünung nach § 238a Abs. 1 PBG weitgehend umgesetzt wurde. Die Gemeinden haben bereits heute die Möglichkeit, weitergehende Regelungen betreffend Umfang und Qualität von ökologisch wertvollen Begrünungen zu treffen und diese nach Zonen oder Gebieten zu differenzieren (§ 238a Abs. 4 PBG). Die kantonale Vollzugshilfe sowie die Musterbestimmungen unterstützen die Gemeinden bei der Umsetzung. Eine Grundsatzbestimmung im PBG für den ökologischen Ausgleich wurde bislang nicht eingeführt. Es fehlt weiterhin an einem fachlich abgestützten Regelungsansatz, welcher sicherstellt, dass alle Gemeinden den ökologischen Ausgleich an den sinnvollen Orten umsetzen. Zudem besteht keine rechtliche Grundlage, um unabhängig von einem Bauvorhaben die Herrichtung von ökologischen Ausgleichsflächen zu erwirken oder Anreize dazu vorzusehen. Auch die Selbstbindung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften ist nicht geregelt. Die mit der PI KR-Nr. 368/2020 vorgeschlagene Regelung wurde mit der Änderung des PBG betreffend Klimaangepasste Sieglungsentwicklung bereits umgesetzt (§ 238a PBG). Da die PI KR-Nr. 368/2020 keinen weitergehenden Nutzen bringt, lehnt sie der Regierungsrat ab.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgeschlagene Bestimmung beauftragt die Gemeinden, Vorschriften für einen ökologischen Ausgleich zu erlassen und regelt dafür die Mindestanforderungen. Die Gemeinden verfügen bei der Ausgestaltung der Vorschriften zum ökologischen Ausgleich über einen grossen Spielraum. Die Folgen für die betroffenen Unternehmen lassen sich damit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzen. Sollte sich im Kantonsrat der Minderheitsantrag durchsetzen und in der Folge ein Gesetzesentwurf durch die KPB ausgearbeitet werden, wäre das Beratungsergebnis der KPB dem Regierungsrat erneut zur Stellungnahme und allenfalls zur Durchführung einer Vernehmlassung zu übermitteln. Wir behalten uns daher vor, zu diesem Zeitpunkt eine Regulierungsfolgeabschätzung vorzunehmen.

4. Abschliessende Beratung in der Kommission

Gestützt auf die Stellungnahme des Regierungsrates argumentierte eine knappe Mehrheit der Kommission, das Anliegen der parlamentarischen Initiative sei mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) betreffend «Klimaangepasste Siedlungsentwicklung» (Vorlage 5860) mittlerweile umgesetzt. Es gelte nun, die Wirkung dieser Revision zu analysieren und die Gemeinden zwischenzeitlich nicht mit zusätzlichen Auflagen zu belasten.

Eine knappe Minderheit erklärte, zwar sei die parlamentarische Initiative aufgrund zahlreicher Schwächen nicht zielführend, es gelte jedoch, einen mehrheitsfähigen Kompromiss zu erarbeiten. So könnten etwa zunächst die Einheiten der öffentlichen Hand verpflichtet werden, den ökologischen Ausgleich auf ihren eigenen Grundstücken umzusetzen. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz verpflichte den Kanton Zürich, den ökologischen Ausgleich im PBG zu verankern, und eine klare rechtliche Regelung sei hilfreich für die Gemeinden. Nicht zuletzt gelte es, die bereits getane Arbeit sinnvoll zu nutzen.

5. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt acht Sitzungen:

- 16. November 2021: Anhörung Initiant, Stellungnahme Baudirektion
- 21. Juni 2022: Sistierungsbeschluss
- 26. November 2024: Präsentation der Baudirektion und Wiederaufnahme der Beratung (gleichzeitige Beratung der PI KR-Nr. 395/2019)
- 28. Januar 2025: Beratung
- 25. Februar 2025: Beratung
- 1. April 2025: Vorbehaltener Beschluss
- 27. Januar 2026: Beratung
- 24. Februar 2026: Beschlussfassung

6. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau beantragt dem Kantonsrat mit 7 zu 7 Stimmen mit Stichentscheid der Kommissionspräsidentin, die parlamentarische Initiative abzulehnen. Die Minderheit¹ beantragt Rückweisung an die Kommission zwecks Ausarbeitung einer Vorlage.

¹Thomas Schweizer, Therese Agosti Monn, Jonas Erni, Monica Sanesi Muri, Roger Schmutz, Sascha Ullmann, Wilma Willi