

Antrag der Kommission für Planung und Bau\*  
vom 10. Februar 2015

KR-Nr. 244a/2013

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative  
von Robert Brunner betreffend  
Verbandsbeschwerderecht für Kulturlandschutz**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und  
Bau vom 10. Februar 2015,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 244/2013 von Robert  
Brunner wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Edith Häusler und Martin Neukom:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 244/2013 von Robert  
Brunner wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung  
beschlossen.*

---

\* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern:  
Pierre Dalcher, Schlieren (Präsident); Erich Bollinger, Rafz; Theres Agosti Monn,  
Turbenthal; Astrid Gut; Wallisellen; Edith Häusler, Kilchberg; Hans-Heinrich  
Heusser, Seegräben; Andrew Katumba, Zürich; Martin Neukom, Winterthur;  
Roland Scheck, Zürich; Barbara Schaffner, Otelfingen; Werner Scherrer, Bülach;  
Jakob Schneebeil, Affoltern a. A.; Carmen Walker Späh, Zürich; Josef Wiederkehr,  
Dietikon; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Franziska Gasser.

## II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 10. Februar 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Pierre DalcherDie Sekretärin:  
Franziska Gasser***Planungs- und Baugesetz******(Änderung vom . . . . . ;  
Verbandsbeschwerderecht für Kulturland)****Der Kantonsrat,**nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Planung und Bau vom 10. Februar 2015,**beschliesst:**I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie  
folgt geändert:**Kantonale  
Verbands-  
beschwerde**§ 338 b. Abs. 1 unverändert.**<sup>1bis</sup> Gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn  
Jahren im Kanton statutengemäss der Förderung der Landwirtschaft  
widmen, können Rekurs oder Beschwerde erheben gegen:*

- a. raumplanungsrechtliche Festlegungen, mit welchen Bauzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets ausgeschieden werden,*
- b. raumplanungsrechtliche Festlegungen, mit welchen Freihalte- oder Erholungszonen in Gebieten ausgeschieden werden, die landwirtschaftlich genutzt werden,*
- c. Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, welche Flächen beeinträchtigen, die landwirtschaftlich genutzt werden,*
- d. Festsetzungen von Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen.*

<sup>2</sup> *Das Rekurs- oder Beschwerderecht steht den Verbänden nur für Rügen zu, die mit den Interessen des Natur- und Heimatschutzes bzw. der Förderung der Landwirtschaft in unmittelbarem Zusammenhang stehen.*

*Abs. 3–5 unverändert.*

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.*

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 26. August 2013 unterstützte der Kantonsrat die von Robert Brunner, Steinmaur, am 19. August 2013 eingereichte Parlamentarische Initiative «betreffend Verbandsbeschwerderecht für Kulturlandschutz» mit 73 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Planungs- und Baugesetz (PBG) soll folgendermassen ergänzt werden:

§ 338a

Neuer Abs. 3

Zum Rekurs und zur Beschwerde gegen Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf Ausnahmegewilligungen zu §§ 47, 61 oder 87 stützen, sowie gegen Bewilligungen ausserhalb der Bauzone, welche die landwirtschaftliche Nutzfläche beeinträchtigen, sind auch gesamtkantonal tätige Vereinigungen berechtigt, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss der Förderung der Landwirtschaft widmen. Die nämliche Befugnis steht diesen Vereinigungen zu gegen die Festsetzung von Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen.

## **2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 19. Mai 2014)**

Die Kommission für Planung und Bau lehnt die parlamentarische Initiative in konsultativer Abstimmung mit 12 zu 2 Stimmen (14 Mitglieder) ab.

Für die Mehrheit gibt es verschiedene Gründe zur Ablehnung, die innerhalb der Mehrheit verschieden gewichtet werden: Ein Teil der Mehrheit steht dem Instrument «Verbandsbeschwerderecht» grundsätzlich skeptisch gegenüber; es soll deshalb keinesfalls ausgeweitet werden. Das auch deshalb nicht, weil in der jüngsten PBG-Teilrevision «Verfahren und Rechtsschutz» mit der Behördenbeschwerde ein Instrument geschaffen worden ist, das dem Anliegen der parlamentarischen Initiative nach einem stärkeren Schutz des Kulturlandes entgegenkommt.

Ein anderer Teil der Mehrheit betont vor allem die Gefahr, dass die Ausdehnung der Verbandsbeschwerde auf beliebige Interessengruppen – solange sie sich nur zehn Jahre in nicht genau definierter Art und Weise der kantonalen Landwirtschaftspolitik gewidmet haben – zu Rechtsunsicherheit führt und für das Anliegen des Kulturlandschutzes gar kontraproduktiv wirken könnte. Das neu zu schaffende Instrument kann zudem nicht direkt von den Betroffenen genutzt werden, sondern bindet diese an die Interessenverbände.

Die Vertretung der Minderheit empfiehlt die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative: Das zu schaffende Instrument bietet den Besitzern von Kulturland die Möglichkeit, sich gegen Beeinträchtigungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche wirksam zu wehren. Heute ist es nicht selten so, dass der Einsatz eines Einzelnen für sein Land diesen nicht nur teuer zu stehen kommt, sondern auch durch subtile Druckversuche der Gegenseite (möglicher Entzug von Pachtland, Entzug von Nebenerwerben u. a.) schwierig werden kann. Die parlamentarische Initiative will Betroffenen durch das Beschwerderecht ihrer Verbände mehr Schutz und Einflussnahme gewähren.

## **3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Planung und Bau (vom 12. November 2014)**

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 19. Mai 2014 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 244/2013 betreffend Verbandsbeschwerderecht für Kulturlandschutz im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Wir teilen die Auffassung der Mehrheit der Kommission, wonach die Ausdehnung der Verbandsbeschwerde auf beliebige Interessengruppen zu Rechtsunsicherheit führen würde und für das Anliegen des Kulturlandschutzes kontraproduktiv wirken könnte. Gemäss dem geltenden kantonalen Verbandsbeschwerderecht sind nur Verbände zur Beschwerdeführung gegen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen legitimiert, die sich seit mindestens zehn Jahren dem Natur- und Heimatschutz oder anderen rein ideellen Themen widmen (vgl. § 338b Abs. 1 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]). Das Verbandsbeschwerderecht soll sicherstellen, dass die ideellen öffentlichen Interessen bei der Bewilligungserteilung gebührend berücksichtigt werden. Mit der vorliegenden Initiative möchte der Initiant den Kreis der beschwerdeberechtigten Verbände auf Berufsverbände ausdehnen, die nicht nur ideelle Zwecke verfolgen, sondern in erster Linie die Partikularinteressen ihrer Mitglieder wahrnehmen, wie dies etwa auf den Zürcher Bauernverband (ZBV) oder die Nutztierhalter-, Obst- und Gemüseproduzentenverbände zutrifft. Es ist davon auszugehen, dass diese Verbände im Einzelfall die wirtschaftlichen Nutzungsinteressen ihrer Mitglieder höher gewichten würden als die gegenläufigen ideellen Interessen des Natur- und Heimatschutzes oder des Kulturlandschutzes, was sich mit dem Sinn und Zweck des Verbandsbeschwerderechts nicht vereinbaren liesse.

Ausserdem ginge das beantragte Beschwerderecht auch in sachlicher Hinsicht weiter, als dies gemäss der heutigen Regelung in § 338b Abs. 1 PBG der Fall ist. Das geltende Recht ermöglicht die Verbandsbeschwerde nur bei konkreten Bauvorhaben oder überkommunalen Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen. Demgegenüber sollen die Landwirtschaftsverbände nach Massgabe des Initiativtextes auch gegen allgemeine Zonenplanungen und kommunale Gestaltungspläne rekurrieren oder Beschwerde führen dürfen; gegen raumplanungsrechtliche Festlegungen also, die in einem direktdemokratischen Verfahren durch die Gemeindeversammlung, den Grossen Gemeinderat oder mittels Urnenabstimmung erlassen wurden. Im Ergebnis würde somit die Initiative bezüglich der Anfechtungsobjekte zu einer Ungleichbehandlung von Verbänden mit ideellem Verbandszweck einerseits und den Branchenverbänden der Landwirtschaft andererseits führen, die sachlich nicht gerechtfertigt wäre.

Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, dem Kantonsrat die Ablehnung der PI KR-Nr. 244/2013 zu beantragen.

#### **4. Antrag der Kommission**

Die Kommission für Planung und Bau hat die Stellungnahme der Regierung vom 12. November 2014 zur Kenntnis genommen.

Die Mehrheit der Kommission lehnte die parlamentarische Initiative bereits in der ersten Beurteilung ab (vgl. Pkt. 2). Sie teilt die Meinung der Regierung (vgl. Pkt. 3) und empfiehlt weiterhin, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

Die Minderheit empfiehlt die parlamentarische Initiative mit den nötigen gesetzestechnischen Änderungen zur Annahme. Die Argumente bleiben dieselben wie im Bericht an die Regierung (vgl. Pkt. 2).