

15. Informationspflicht bei Verhängung von Planungszonen

Parlamentarische Initiative von Ann Barbara Franzen (FDP, Niederweningen),
Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich), Christian Schucan (FDP, Uetikon a. S.)
vom 7. Januar 2019
KR-Nr. 48/2019

Ann Barbara Franzen (FDP, Niederweningen): Stellen Sie sich vor, Sie sind Besitzer einer bebaubaren Parzelle, Sie haben bereits ein Baugesuch eingegeben und Sie sind guten Mutes, ihre Gemeinde werde diesem Gesuch stattgeben, schliesslich ist Ihr Bauvorhaben zonenkonform und erfüllt alle Auflagen der kantonalen und kommunalen Gesetzgebung. Leider hat Ihre Gemeinde in der Zwischenzeit beim Kanton die Verhängung einer sogenannten Planungszone beantragt, und diese Planungszone ist von der Baudirektion auch verhängt worden. Das bedeutet für Ihr Projekt faktisch einen Planungs- und Baustopp. Und vielleicht kommt es noch schlimmer: Es verstreicht die Rekursfrist und Sie können nicht rechtzeitig ans Baurekursgericht gelangen. Und warum das? Aus einem ganz einfachen Grund: Sie wurden nicht rechtzeitig über die Planungszone informiert, wahrlich kein schönes Überraschungsmoment für den Besitzer. Das kann zum Beispiel ein privater Bauherr sein, aber auch eine Baugenossenschaft oder die öffentliche Hand, beispielsweise eine Schule. In Bezug auf die Planungssicherheit für das Bauvorhaben stehen diese dann vor einem Scherbenhaufen.

Auf Bundesebene ist das Raumplanungsgesetz die Grundlage für die Planungszonen auch nach PBG (*Planungs- und Baugesetz*), Paragraph 346, im Kanton Zürich. Ich zitiere hier dazu: «Bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtrichtplänen und Nutzungsplänen können für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festgesetzt werden, innerhalb derer keine bauliche Veränderungen oder sonstige Vorkehrungen getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen.» Im Kanton Zürich ist die Baudirektion abschliessend für die Festsetzung einer Planungszone zuständig. Eine Planungszone kann für eine Dauer von längstens fünf Jahren festgesetzt werden. Eine Planungszone als raumplanerisches Element dient der Sicherung der geplanten Nutzungsänderung, insbesondere der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden. Diese Freiheit soll eben nicht durch Vorhaben, die den Planungsabsichten widersprechen könnten, beeinträchtigt werden.

Uns geht es hier nicht um eine Diskussion des Raumplanungsinstruments «Planungszone». Eine Ortsentwicklung, wie von einer Gemeinde vielleicht geplant, stellt ein gewichtiges öffentliches Interesse dar, das bestreiten wir nicht, und insofern soll mit der Planungszone den Gemeinden ein solches Instrument zur Verfügung stehen. Und wir wollen hier auch nicht das Instrument «Planungszone» gegen eine vorübergehende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung, die eine solche Festsetzung einer Planungszone eben doch mit sich bringt, ausspielen, obwohl – und das sei hier auch mal gesagt – beispielsweise der Kanton Thurgau eine wesentlich eigentümerfreundlichere Auslegung im PBG hat, wonach eine

Baubewilligung auf einer Parzelle, über welche eine Planungszone verhängt worden war, nur dann verweigert werden darf, wenn die neue Baute oder Anlage die vorgesehene Planung erschwert oder beeinträchtigt. So liberal ist der Kanton Zürich leider nicht. Uns geht es hier lediglich um die Frage einer rechtzeitigen Information. Denn eine rechtzeitige Information, das ist ganz wichtig. Genau wenn es um eine solche Eigentumsbeschränkung geht – die Gerichte sprechen hier auch immer von Eigentumsbeschränkung –, dann braucht es eine rechtzeitige Information. In den Gerichtsurteilen wird zum Teil sehr euphemistisch umschrieben, dass – ich zitiere hier wieder – mit der angeordneten Planungszone noch nichts entschieden sei. Denn die Beeinträchtigung des Grundeigentümers besteht in diesem Fall nur im Abwarten und in der Ungewissheit über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten. Insofern sei die damit verbundene Eigentumsbeschränkung tatsächlich verhältnismässig und zumutbar. Aus unserer Sicht ist ein Eingriff in die Eigentumsrechte eben nicht einfach nur eine Frage der oberflächlichen Ungewissheit. Es wäre aus unserer Sicht das Mindeste, dass Grundeigentümer, die sich aufgrund einer kommunalen Eingabe mit einer vom Kanton verhängten Planungszone konfrontiert sehen, schriftlich vorgängig darüber informiert werden. Denn ohne diese Informationen kann es, wie beschrieben, für die Grundeigentümer zu unliebsamen Überraschungseffekten kommen, von Baurechtsexperten auch schon als – ich zitiere wieder – «das Schöne an der Sache» bezeichnet. Überraschungseffekte als das Schöne an der Sache – das wollen wir nicht.

Wir erwarten mit der Änderung des PBG nichts anderes, als dass die Rechte der Grundeigentümer insofern gestärkt werden, als dass sie zumindest vorinformiert werden. Wir sehen hier eine Bringschuld, die aus unserer Sicht zu mehr Rechtssicherheit führt. Diese Informationspflicht erscheint uns als kleiner Aufwand gegenüber den aus unserer Sicht, wie beschrieben, faktisch recht einschneidenden Folgen für alle Grundeigentümer. Eine Informationspflicht mit fristgerechter und schriftlicher Information über alle – und das betone ich hier –, über alle Veränderungen, die eine Parzelle und damit deren Eigentümer betreffen, sollte eigentlich die Norm sein. Es gibt aus unserer Sicht keinen Grund, warum das nicht die Norm sein sollte. Insofern danken wir für die Unterstützung.

Domenik Ledergerber (SVP, Herrliberg): Die vorliegende Initiative hat in unserer Fraktion eine lebhafte Diskussion ausgelöst. Wir stehen hinter dem Instrument der Planungszone. Die Planungszone war in der Vergangenheit für die Gemeinden im Kanton Zürich ein wichtiges raumplanerisches Instrument. Es ist jedoch störend, dass die Behörde ohne Wissen des Eigentümers über bestimmte Gebiete verfügen kann. Für den Eigentümer bedeutet dies de facto ein Baustopp, ohne eine Information der Behörde erhalten zu haben, Barbara Franzen hat Ihnen das vorhin wunderbar vor Augen geführt. Diese fehlende Transparenz haben wir auch im Denkmalschutz festgestellt. Der Regierungsrat schreibt dazu in seiner Antwort auf die Anfrage 216/2019: «Vor dem Hintergrund, dass die Transparenz von behördlichen Datenverarbeitungen an Bedeutung gewinnt, wäre eine aktive Infor-

mation der betroffenen Personen über die Inventaraufnahme aus datenschutzrechtlicher Sicht geeignet, die grundsätzlich geforderte Transparenz behördlichen Handelns festzustellen.» Eine erfreuliche Antwort.

Die Initiative fordert nun auch bei der Veränderung von Planungszonen eine Information der Grundeigentümer. Für die Behörden schafft die Verhängung von Planungszonen Planungssicherheit. Aber auch die Grundeigentümer haben ein Anrecht auf Planungs- und Rechtssicherheit. Deshalb ist es berechtigt, bei der Verhängung von Planungszonen eine Information der Grundeigentümer gesetzlich zu verankern.

Wir unterstützen die Initiative.

Andrew Katumba (SP, Zürich): «Bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen können für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festgesetzt werden, innerhalb deren keine baulichen Veränderungen oder sonstige Vorkehrungen getroffen werden dürfen, die der in Gange befindlichen Planung widersprechen», so steht es im Gesetz. Die Planungszone stellt ein vorübergehendes Zwischenstadium im Rahmen des Raumplanungsverfahrens dar. Sie führt zu einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung, jawohl, die zur Folge hat, dass während der Dauer ihres Bestehens keine baulichen Änderungen oder sonstige Vorkehrungen getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen.

Mit dem vorliegenden Vorstoss soll den Grundeigentümern quasi der rote Teppich ausgerollt werden. Wir haben es gehört: Sie verlangen eine vorzeitige Information. Es soll eine Bringschuld sein, keine Holschuld. Und aus diesem Grund sind wir der Meinung, dass man diese PI eben nicht unterstützen sollte. Ich führe aus:

Künftig sollen sie vor der Festsetzung frühzeitig informiert werden. Die Grundeigentümer erhielten die Möglichkeit, vor der Festsetzung einer Planungszone ihre Liegenschaften zu veräussern oder zu verändern. Damit böte man den Grundeigentümern die Gelegenheit zur Spekulation, um die planerischen Vorhaben zu sabotieren. Somit würde man das Instrument der Planungszone eben korrumpieren. Eine Planungszone dient der Sicherung der geplanten Nutzungsänderung. Sie ermöglicht den Behörden die notwendige Planungs- und Entscheidungsfreiheit in der Raumplanung. Das Instrument soll eben nicht durch private Bauvorhaben einträchtigt werden. Die Festsetzung einer Planungszone ist eine hoheitliche Aufgabe und hierfür ist eben der Staat zuständig. Ja, eine Planungszone stellt einen vorübergehenden Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Dies ist auch so beabsichtigt. Sie darf aber für maximal fünf Jahre festgesetzt werden. Wie jeder Grundrechtseingriff bedarf die Planungszone daher einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses. Zudem muss sie verhältnismässig sein. Dies ist soweit gewollt und es macht auch Sinn.

Barbara Franzen hat noch etwas betreffend Baurekursgericht und Einsprache gesagt: Wie gegen jede andere Verfügung kann gegen die Festsetzung einer Planungszone innert 30 Tagen beim Baurekursgericht Einsprache erhoben werden, die Rechtsstaatlichkeit ist somit gewährt.

Ich bitte Sie dringend, diese PI nicht zu unterstützen.

Thomas Wirth (GLP, Hombrechtikon): Ich kann das Fazit gleich mal vorwegnehmen: Wir werden diese PI nicht vorläufig unterstützen. Einen wichtigen Grund hat bereits Barbara Franzen geliefert, sie hat nämlich in ihrer Begründung einen Fehler gemacht: Eine Planungszone hebt kein laufendes Baubewilligungsverfahren aus und auch keine Baustelle, die bereits am Laufen ist. Eine Planungszone ist kein Baustopp, sondern eine Planungszone ist ein Instrument der Exekutive, mit dem eine Veränderung in der Nutzungsplanung erreicht werden kann. Dieses Instrument ist äusserst wichtig, wenn es darum geht, die öffentlichen Interessen zu wahren. Das ganze Baurecht ist, wie wir ja alle wissen, genau auf diesen Ausgleich zwischen den privaten Interessen und den öffentlichen Interessen ausgerichtet. Und die Planungszone als Instrument geht darauf zurück, dass sich manchmal beispielsweise übergeordnete Vorgaben ändern können, die eine Anpassung der Nutzungsplanung notwendig machen, oder dass sich die Ausgangslage verändert hat, dass sich die öffentlichen Interessen geändert haben. Mit der Planungszone können genau diese öffentlichen Interessen gesichert werden. Wir wissen ja auch: Ein Planungsverfahren oder ein planungsrechtliches Verfahren dauert lange. Es ist nicht so, dass einfach der Gemeinderat beschliessen kann, was gebaut werden darf und was nicht, sondern es gibt eine öffentliche Auflage. Es wird diskutiert und am Schluss beschliesst die Gemeindeversammlung und es muss dann auch noch vom Kanton genehmigt werden. Das dauert manchmal leider seine Zeit, und diese Zeit soll mit einer Planungszone gesichert werden können. Die Planungszone ist also genau dazu da, das Schaffen von Fakten zu verhindern. Den Planungszone gegenüber steht die Bestandesgarantie. Wenn also etwas gebaut ist, wird diese Baute selbst mit einer Nutzungsänderung nicht einfach illegal und darf nicht mehr genutzt werden, sondern über die Bestandesgarantie ist es gesichert, dass der Nutzungszweck, für den sie erstellt wurde, auch langfristig genutzt werden kann. Wir haben hier auf der Eigentumsseite eigentlich genau die Bestandesgarantie gesichert und auf der Seite der öffentlichen Interessen die Planungszone, die einen Stillstand erbringt, damit in Ruhe ein planungsrechtliches Verfahren abgeschlossen werden kann. Der Vorstoss oder die PI, die eine Informationspflicht verlangt und es so beispielsweise ermöglicht, dass ein Baugesuch für ein Vorhaben eingereicht werden kann, das nicht mehr der geplanten Nutzungszone entspricht, führt die Planung ad absurdum. Ich bitte Sie, lehnen Sie die PI ab.

Thomas Schweizer (Grüne, Hedingen): Das Verfügen einer Planungszone ist eine Notmassnahme. Es ist der Kern von Paragraph 346 des Planungs- und Baugesetzes, dass Planungszone festgesetzt werden, um – ich zitiere – «bauliche Veränderungen und sonstige Vorkehrungen, welche der im Gange befindlichen Planung widersprechen» zu verhindern. Mit einer vorgängigen Informationspflicht der Grundeigentümer wird genau dieses Prinzip ausgehöhlt und es besteht die Gefahr, dass die Grundeigentümer zwischen dem Datum der Information und dem Datum der Verfügung – es braucht ja eine Verfügung der Baudirektion, und das dauert

eine Weile –, in der Zwischenzeit genau solche Vorkehrungen machen. Die Festsetzung einer Planungszone ist ein wohlüberlegter Akt, der von der Gemeinde beantragt und begründet und vom Kanton verfügt werden muss. Planungszone werden nicht leichtfertig verfügt. Gemeinden, die weit vorausschauen, versuchen das in ihren ordentlichen Planungsprozessen aufzufangen. Es kann aber immer vorkommen, dass eine unvorhergesehene kurzfristige Entwicklung das Verfügen einer Planungszone notwendig macht. Zudem ist unklar, was eigentlich «vorgängig» heisst. Reicht das am Vorabend oder wie viel vorgängig soll das heissen?

Die Grünen werden die Überweisung nicht unterstützen.

Daniel Sommer (EVP, Affoltern a. A.): Dass die Initianten etwas Schlagseite haben, was die Interessen von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern betrifft, werden wohl nicht mal diese selbst in Abrede stellen. Trotzdem ist es nicht falsch, aufgrund konkreter Fragestellungen dann und wann zu prüfen, wie bürger-nah Gesetze sind.

Bei der Festlegung einer Planungszone ist heute die Norm, dass sie öffentlich publiziert wird und in der Regel nach einer Frist von 60 Tagen in Kraft tritt. Sie wird für drei Jahre festgesetzt und kann in begründeten Fällen um zwei Jahre verlängert werden. Die daraus entstehenden Auswirkungen für die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer sind nicht unerheblich, denn in der verfügbaren Zeit können sowohl private als auch öffentliche Bauvorhaben blockiert oder zumindest stark eingeschränkt sein.

In dieser PI geht es nicht um die Grundsatzfrage der Planungszone, sondern um die Grundsatzfrage der Hol- oder der Bringschuld. Es gibt viele öffentliche Beschlüsse, über welche sich die Direktbetroffenen selber informieren müssen. Ob Grundeigentümer hier eine besondere Aufmerksamkeit erhalten sollen, muss kritisch geprüft werden. Falls ja, stellt sich in der Folge die Frage, ob konsequenterweise nicht auch andere betroffene beschwerdeberechtigte Kreise informiert werden müssten. Und ob der bürokratische Aufwand wirklich so überschaubar ist, wie die Initianten behaupten, ist für mich ebenfalls nicht eindeutig zu beantworten und müsste bei einer allfälligen Behandlung in der Sachkommission genauer verifiziert werden. Auf der anderen Seite kann es auch als Akt eines bürgerinnen- und bürgerfreundlichen Verhaltens von Behörden betrachtet werden, wenn Betroffene über solche Entscheide informiert werden.

Die EVP steht klar zum Instrument der Planungszone, möchte aber die erwähnten Fragen geprüft haben und unterstützt darum diese PI vorläufig.

Manuel Sahli (AL, Winterthur): Ich fühle mich ein bisschen an eine andere Diskussion erinnert: Wir hatten das Thema der Informationspflicht schon mal, damals ging es aber um Tiefenbohrungen. Die Argumente bleiben die gleichen. Damals hatten wir noch Zweifel an der Umsetzbarkeit beziehungsweise des Aufwands, den eine Gemeinde beziehungsweise die Verwaltung treiben muss, um die entsprechenden Grundeigentümer zu identifizieren und auch zu benachrichtigen. Es würde wesentlichen administrativen Mehraufwand bedeuten. Zudem haben wir

bis heute auch keine solche Informationspflicht irgendwo im Gesetz, auch in vergleichbaren Fällen nicht. Es würde auch, wie wir bereits gehört haben, die Prozesse rund um die Planungszonen verzögern, ein wichtiges Instrument der Raumplanung. Mit der Vorinformation könnten die Grundeigentümer bereits vor der Existenz einer entsprechenden Verfügung eine solche torpedieren und damit auch die Prozesse beziehungsweise die Planungszone wahrscheinlich auch entgegen ihren eigenen Interessen verzögern.

Die AL lehnt diese parlamentarische Initiative ab und wird sie entsprechend auch vorläufig nicht unterstützen.

Christian Schucan (FDP, Uetikon a. S.): Eigentlich wollte ich nichts zu dieser Vorlage sagen, aber als dann Thomas Wirth erwähnt hat, dass die Planungszone Bauen nicht verhindern würde und dass trotzdem Baugesuche eingereicht werden können, da muss ich sagen: Ja, das gilt es doch zu korrigieren. Es gilt nämlich im Gesetz – das ist Paragraph 346 des PBG –, dass bis zum Erlass oder während die Planungszonen gelten, innerhalb deren keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehrungen getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen. Es ist natürlich so: Wenn ich jetzt ein Baugesuch eingereicht habe, das bewilligt wurde – sprich: ich habe heute alle Rechte und Normen eingehalten –, und die Planungszone wird verfügt und man will jetzt in dem Sinn die Rechtsnormen, die Planungsgrundlage ändern, dann wird der Eigentümer gestraft und darf das bewilligte Baugesuch nicht umsetzen. Es kann sein, dass aufgrund der Planungszone eine Umzonung erfolgt, welche zur Folge hat, dass sämtliche Planungs- und Projektierungskosten, die der Grundeigentümer investiert hat, damit hinfällig werden. Insofern ist es durchaus gerechtfertigt, dass man Grundeigentümer, wenn eine solche Planungszone verfügt wird, darauf aufmerksam macht, dass diese Verfügung jetzt ansteht und sie entsprechend ihre Rechtsmittel auch rechtzeitig ergreifen können. Es ist dann immer noch Sache der Gerichte, zu entscheiden, ob einem solchen Rekurs stattzugeben ist oder nicht. Aber zumindest die Chance, die eigenen Rechte zu wahren, sollte man ihnen geben. Besten Dank für die Unterstützung der parlamentarischen Initiative.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 48/2019 stimmen 84 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratspräsident Roman Schmid: Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist erledigt.