

Antrag der Kommission für Planung und Bau\*  
vom 8. Februar 2022

KR-Nr. 48a/2019

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 48/2019  
von Ann Barbara Franzen betreffend  
Informationspflicht bei Verhängung von Planungszonen**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Planung und Bau vom 8. Februar 2022,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 48/2019 von Ann Barbara  
Franzen wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Sonja Rueff-Frenkel und Stephan Weber:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 48/2019 von Ann Barbara  
Franzen wird geändert und es wird nachfolgende Gesetzesänderung be-  
schlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 8. Februar 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:            Der Sekretär:  
Andrew Katumba        Daniel Bitterli

---

\* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern:  
Andrew Katumba, Zürich (Präsident); Theres Agosti Monn, Turbenthal; Hans  
Egli, Steinmaur; Jonas Erni, Wädenswil; David John Galeuchet, Bülach; Barbara  
Grüter, Rorbas; Andreas Hasler, Illnau-Effretikon; Walter Honegger, Wald; Do-  
menik Ledergerber, Herrliberg; Sonja Rueff-Frenkel, Zürich; Monica Sanesi Muri,  
Zürich; Peter Schick, Zürich; Thomas Schweizer, Hedingen; Stephan Weber, Wetzli-  
kon; Josef Widler, Zürich; Sekretär: Daniel Bitterli.

## ***Planungs- und Baugesetz***

***(Änderung vom .....; Planungszonen)***

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Planung und Bau vom 8. Februar 2022,*

beschliesst:

*I. Das Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 wird  
wie folgt geändert:*

*C. Planungs-  
zonen*

*§ 346. Abs. 1 und 2 unverändert.*

*<sup>3</sup> (neu) Die Festsetzung einer Planungszone wird den betroffenen  
Grundeigentümern schriftlich mitgeteilt.*

*Abs. 3 wird zu Abs. 4*

*Abs. 4 wird zu Abs. 5*

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.*

*III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom  
Regierungsrat verfasst.*

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Die Kommission für Planung und Bau hat die Beratung der parlamentarischen Initiative KR.-Nr.48/2019 von Ann Barbara Franzen und Mitunterzeichnenden am 8. Februar 2022 abgeschlossen.

Am 4. Februar 2019 reichten Ann Barbara Franzen, Sonja Rueff-Frenkel und Christian Schucan die parlamentarische Initiative KR-Nr. 48/2019 betreffend Informationspflicht bei Verhängung von Planungszonen ein. Sie wurde am 7. Januar 2019 mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hatte bei Einreichung folgenden Wortlaut:

Das Planungs- und Baugesetz ist wie folgt zu ändern:

*§ 346, Abs. 3 neu*

*Die betroffenen Grundeigentümer müssen vorgängig informiert werden.*

*Abs. 3 wird zu 4*

*Abs. 4 wird zu 5*

An ihrer Sitzung vom 13. April 2021 hat die Kommission für Planung und Bau die Beratung der parlamentarischen Initiative aufgenommen, wobei die Initiantin Gelegenheit hatte, ihr Anliegen zu präsentieren. An ihrer Sitzung vom 8. Februar 2022 hat die Kommission die Beratung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 48/2019 abgeschlossen, wobei sie mit 13:2 Stimmen abgelehnt wurde.

### **2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat vom 29. Juni 2021**

Die Kommission für Planung und Bau hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative von Ann Barbara Franzen, Sonja Rueff-Frenkel und Christian Schucan abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde im Kantonsrat am 7. Januar 2019 behandelt, wobei sie mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt wurde.

## **Inhalt**

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass das Planungs- und Baugesetz (PBG) folgendermassen angepasst wird:

§ 346. 1 und 2 [unverändert].

<sup>3</sup> [neu] Die Festsetzung einer Planungszone wird den betroffenen Grundeigentümern schriftlich mitgeteilt.

<sup>4</sup> bisher <sup>3</sup> [unverändert].

<sup>5</sup> bisher <sup>4</sup> [unverändert].

## **Beratungsergebnis**

Anlässlich ihrer Sitzung vom 29. Juni 2021 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, die parlamentarische Initiative mit 12:2 Stimmen (bei 14 Anwesenden) abgelehnt.

Die Kommissionsmehrheit lehnt die vorgängige Information der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ab. Diese würden durch die Gesetzesänderung die Möglichkeit erhalten, vor der Festsetzung einer Planungszone ihre Liegenschaften zu veräussern oder zu verändern. Dadurch würde das Instrument der Planungszone unterlaufen. Eine Planungszone dient der Sicherung der geplanten Nutzungsänderung. Sie ermöglicht den Behörden die notwendige Planungs- und Entscheidungsfreiheit in der Raumplanung. Das Instrument soll deshalb nicht durch private Bauvorhaben beeinträchtigt werden. Das Instrument der Planungszone soll weiterhin bauliche Veränderungen und sonstige Vorkehrungen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen, verhindern.

Die Kommissionsmehrheit lehnt die Information der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zudem grundsätzlich ab. Grundeigentum zieht Rechte und Pflichten nach sich. Sie erachtet es als zumutbar, dass sich Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer darüber informieren, was derzeit gültig ist. Zudem ist zu befürchten, dass diese Informationspflicht bei Planungszone auch eine Informationspflicht für andere planungsrechtliche Massnahmen nach sich ziehen könnte.

Die Kommissionsminderheit unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative weiterhin. Ohne diese Information kann es für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu unliebsamen Überraschungen kommen. Eine Planungszone verhindert grundsätzlich das Bebauen von Parzellen, indem sie einen Baustopp bewirkt. In einem mit Planungszone bezeichnetem Gebiet darf nichts unternommen werden, das die Nutzungsplanung präjudizieren würde. Damit werden private Bebauungspläne faktisch verhindert, auch wenn Ausnahmen grundsätzlich zulässig sind. Aus Sicht der Kommissionsminderheit bedeutet dies eine grosse Einschränkung der Grundeigentümerinnen und Grundeigen-

tümer. Sie sieht daher eine Bringschuld der Gemeinden, wenn das Instrument der Planungszone zum Zug kommt. Sie wäre jedoch bereit, den Begriff «vorgängig» durch den Begriff «gleichzeitig» zu ersetzen. Das heisst, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssten erst dann informiert werden, wenn eine Planungszone verhängt würde.

### ***Bericht des Regierungsrates***

Nach § 65 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes hat die vorberatende Kommission dem Regierungsrat das Ergebnis ihrer Beratung zur Stellungnahme zu unterbreiten. Anschliessend bereinigt die Kommission in Kenntnis der Haltung des Regierungsrates ihren Bericht und Antrag an den Kantonsrat.

In diesem Sinne bitten wir Sie, die parlamentarische Initiative 48/2019 (PI Franzen) sowie die in diesem Schreiben dargelegten Beratungsergebnisse der Kommission zu beurteilen und uns Ihre Stellungnahme innerhalb von sechs Monaten zukommen zu lassen.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Planung und Bau vom 24. November 2021**

Eine Planungszone dient der Sicherung der beabsichtigten Nutzungsplanung, insbesondere der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden. Diese soll nicht durch Vorhaben, die den Planungsabsichten widersprechen, beeinträchtigt werden. Es muss ausgeschlossen werden, was immer die Planungsabsicht behindern könnte.

Planungszonen sind damit wichtige Planungssicherungsinstrumente, die der Wahrung der Planungsautonomie der Planungsträger – in erster Linie der Gemeinden – dienen. Mit einer Planungszone werden keine eigenständigen nutzungsplanerischen Massnahmen beschlossen, sondern die Entscheidungsfreiheit des für den Planerlass zuständigen Organs gewahrt. Damit wird die Umsetzung von Vorgaben aus den übergeordneten Planungsstufen wie Richtplänen ermöglicht und sichergestellt. Die Gemeinde erhält die Gelegenheit, einen offenen Planungsprozess unter Einbezug der Bevölkerung durchzuführen.

Für die Festsetzung von Planungszonen ist nach § 346 Abs. 2 in Verbindung mit § 2 lit. b des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) die Baudirektion zuständig. Nachgeordnete Planungsträger können eine Planungszone bei der Baudirektion beantragen. Die Baudirektion prüft, ob die Voraussetzungen für eine Festsetzung gegeben sind. Insbesondere muss ein Planungsbedürfnis vorhanden sein und die Gemeinde eine hinreichende Planungsabsicht kundgetan haben. Mittels Verhältnismässigkeit wird ermittelt, ob die Massnahme in räumlicher und zeitlicher

Ausdehnung nicht über das für den Zweck erforderliche Mass hinausgeht. Ist das Festsetzungsbegehren begründet, setzt die Baudirektion eine Planungszone für längstens drei Jahre fest. Nach Ablauf dieser drei Jahre besteht die Möglichkeit, die Planungssicherungsmassnahme um höchstens zwei weitere Jahre zu verlängern. Die Festsetzung der Planungszone erfolgt mittels Verfügung. Diese Verfügung wird gemäss § 3 Abs. 1 des Publikationsgesetzes (PublG; LS 170.5) in Verbindung mit § 6 Abs. 1 lit. a PBG sowohl im kantonalen Amtsblatt als auch im üblichen Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht. Betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern stehen die üblichen Rechtsmittel gegen die Anordnung offen.

Eine Planungszone gestattet es der Gemeinde, eine Baubewilligung zu verweigern, welche die künftige Planung negativ präjudizieren könnte. Die Planungszone bewirkt kein absolutes Bauverbot. Die kommunale Baubewilligungsbehörde muss im Einzelfall prüfen, ob das Vorhaben die Planungsabsicht behindern könnte. Wird die Planung durch das Bauvorhaben nicht beeinträchtigt, haben die Gesuchstellenden trotz rechtskräftiger Planungszone einen Anspruch auf Bewilligung nach § 320 PBG. Nur diejenigen baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren, welche die künftige Planung negativ präjudizieren könnten, dürfen verweigert werden – selbst wenn sie den noch gültigen Vorgaben der Bau- und Zonenordnung entsprechen. Gegen den kommunalen Bauabschlag stehen wiederum die gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsmittel offen.

Mit der verfügten und amtlich publizierten Planungszone wird den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zur Kenntnis gebracht, dass das Recht, das ihre Grundstücke betrifft, geändert werden soll und sie deshalb einstweilen nicht bauen dürfen. Eine Planungszone ist zeitlich auf insgesamt höchstens fünf Jahre beschränkt. Als vorsorgliche Sicherungsmassnahme kann sie ihren Zweck nur dann erreichen, wenn sie unmittelbar wirksam wird. Eine vorgängige Anhörung würde die Erreichung des Zwecks gefährden, da die Sicherungswirkung der Planungszone in unvertretbarem Mass hinausgezögert würde. Da eine Planungszone kein absolutes Bauverbot bewirkt, die Massnahme von beschränkter Dauer ist und nur vorsorglich gilt, mithin im Vergleich zu anderen Massnahmen des Raumplanungsrechts keinen besonders schweren Eingriff darstellt, ist keine vorgängige Anhörung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erforderlich. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesgerichts.

Amtliche Texte, die nach den Vorschriften des Publikationsgesetzes veröffentlicht worden sind, gelten gemäss § 3 Abs. 2 PublG als bekannt. Der Publizitätswirkung des kantonalen Amtsblatts und der kommunalen Publikationsorgane kommt in der Praxis grosse Bedeutung zu. Das gesetzlich vorgesehene Verfahren für öffentliche Bekanntmachungen

und dessen Rechtsfolgen haben sich in der Praxis bewährt. Mit der Aufnahme des Ausdrucks «gleichzeitig» – wie es die Kommissionsmehrheit vorschlägt – würde eine Ausnahme vom Grundsatz der amtlichen Publikation geschaffen. Da Planungszonen auch Planungsprozesse sichern können, die grössere Gebiete betreffen, können mitunter zahlreiche Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betroffen sein. Je nach Ausdehnung der Planungssicherungsmassnahme und Anzahl betroffener Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer entstünde der zuständigen Direktion durch eine zusätzliche Informationspflicht ein erheblicher Zusatzaufwand.

Ein Mehrwert der Vorabinformation von betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ist nicht erkennbar. Um den Sicherungszweck zu erreichen, dürften auch zwischen einer allfälligen Information und der Festsetzung der Planungszone keine Bauvorhaben verwirklicht werden. Sollte dies dennoch ermöglicht werden, würden Planungszonen ihres Sicherungszwecks beraubt. Vorsorgliche Sicherungsmassnahmen bedürfen – damit sie ihre Sicherungsfunktion erfüllen können – der unmittelbaren Gültigkeit.

Die Anzahl festgesetzter Planungszonen kann stark schwanken. Insbesondere nach Richtplanrevisionen weicht die geltende Nutzungsplanung oft von der übergeordneten Richtplanung ab. Die dadurch geschaffenen Planungsbedürfnisse können zu zeitlichen Häufungen von Planungszonen führen. Je nach erforderlicher Ausdehnung des Gebiets und der Parzellarstruktur können durch eine einzige Planungszone sehr viele Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betroffen sein. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand ist daher nicht leicht abschätzbar und je nach Fallkonstellation nicht zu unterschätzen.

Aus diesen Gründen empfehlen wir der Kommission, die PI abzulehnen.

Mit der durch die PI beabsichtigten Teilrevision des PBG ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11).

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

Die Kommission für Planung und Bau hat den Bericht des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Sie empfiehlt dem Kantonsrat die Ablehnung der Gesetzesänderung mit 13 zu 2 Stimmen. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass eine Informationspflicht den Zweck

von Planungszonen unterlaufen würde, da diese darauf abzielen, die beabsichtigte Nutzungsplanung der Gemeinden abzusichern. Schlussendlich liege es ohnehin in der Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, ob und in welcher Form sie die Bevölkerung informieren möchten. Eine gesetzliche Anpassung in Form einer Pflicht würde sich als unzweckmässig herausstellen und eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung in Bezug auf andere Planungsinstrumente, wie beispielsweise Umzonungen oder Gestaltungspläne, nach sich ziehen.

Die Kommissionsminderheit unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative weiterhin. Aus ihrer Sicht verhindert eine Planungszone grundsätzlich das Bebauen von Parzellen, was zu einer zu grossen Einschränkung der Eigentumsrechte führe.