


**91. Sitzung, Montag, 6. Januar 1997, 8.15 Uhr**

Vorsitz: Esther Holm (Grüne, Horgen)

**Verhandlungsgegenstände**

1. Mitteilungen ..... Seite 6394
  - Antworten auf Anfragen
    - *Geplante Turnhallen an der Kantonsschule Rychenberg Winterthur*  
KR-Nr. 254/1996 ..... Seite 6394
    - *Angebot an Umschulungs- und Weiterbildungskursen im Rahmen der «aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen» beim Vollzug des revidierten AVIG*  
KR-Nr. 263/1996 ..... Seite 6397
    - *Angebot an Beschäftigungsprogrammen und Berufspraktika im Rahmen der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (AAM) des revidierten AVIG*  
KR-Nr. 272/1996 ..... Seite 6400
    - *Rücktritt eines Ratsmitglieds* ..... Seite 6454
  - Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses
    - *Protokollauflage* ..... Seite 6402
2. **Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) (Änderung)** (Antrag vom 3. Mai 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) 3451 a ..... Seite 6403
3. **Motion KR-Nr. 83/1992 betreffend ein zeitgemässes Enteignungsverfahren** (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Juni 1995 und gleichlautender Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) 3454 ..... Seite 6432
4. **Beschluss des Kantonsrates über die zuständige Instanz für Entscheide gemäss revidiertem SchKG** (Antrag des Regierungsrates vom 27. November 1996 und gleichlautender

Antrag der Kom-mission vom 10. Dezember 1996) 3543 ..... Seite 6433

Verschiedenes

– *Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse* ..... Seite 6455

### **Geschäftsordnung**

Ratspräsidentin Esther Holm: Ich begrüsse Sie zur ersten Sitzung im neuen Jahr und wünsche allen ein schönes 1997. Traditionsgemäss wird die Sitzung um 11.30 Uhr beendet und alle Ratsmitglieder werden zum Neujahrsapéro eingeladen.

Ich stelle Ihnen die Traktandenliste zur Diskussion. Der Justizdirektor Markus Notter hat mich gebeten, wenn möglich Traktandum 4 heute noch zu behandeln. Er hat gesagt, es handle sich um ein sehr kurzes Geschäft. Ich schlage Ihnen vor, dass wir dieses – wenn wir sehen, dass wir mit Traktandum 2 und 3 heute nicht durchkommen – gleich nach der Pause bereinigen.

Das Wort wird nicht verlangt, somit ist die Traktandenliste in dieser Form genehmigt.

### **1. Mitteilungen**

#### ***Antworten auf Anfragen***

*Geplante Turnhallen an der Kantonsschule Rychenberg Winterthur (KR-Nr. 254/1996)*

Christoph Schürch (SP, Winterthur) und Dr. Jean-Jacques Bertschi (FDP, Wettswil a.A.) haben am 9. September 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Wie wir erfahren haben, sind an der Kantonsschule Rychenberg drei Einzelturnhallen geplant, welche die zwei bestehenden Provisorien ersetzen sollen. Heute ist es technisch möglich, Grossturnhallen zu bauen, welche sich in drei vollwertige Einzelhallen unterteilen lassen, ohne dass bei der gleichzeitigen Nutzung der Einzelhallen grosse Lärmbelastungen entstehen. Solche Grossturnhallen ermöglichen

generell die erwünschte grosse Flexibilität für sportliche und Freizeitanlässe. Grossturnhallen sind aber in Winterthur rar, jedoch sehr begehrt. Viele Sportvereine (Handball, Unihockey usw.) sind für Training und Wettkämpfe auf solche grossen Hallen angewiesen.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Warum sind an der Kantonsschule Rychenberg Einzelhallen, und nicht eine unterteilbare Grosshalle geplant?
2. Wie gross ist der Kostenunterschied zwischen dem Projekt und einer unterteilbaren Grosshalle?
3. Wie weit ist das Projekt gediehen?
4. Wurde überhaupt ein Grosshallenprojekt geprüft?
5. Wenn nein, kann ein Grosshallenprojekt noch geprüft werden?
6. Wie ist in dieser Angelegenheit die Zusammenarbeit zwischen dem Sportamt Winterthur und den kantonalen Behörden?

Der Regierungsrat antwortet auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens wie folgt:

Von den fünf Turnhallen der Kantonsschulen Rychenberg und Im Lee Winterthur sind zwei als Provisorien errichtet worden, die in zunehmendem Masse erneuerungsbedürftig geworden sind. Aufgrund der zu erteilenden Turnlektionen ist zudem eine weitere Halle erforderlich. Den Schulen fehlen überdies eine zentrale, zeitgemässe Mediothek und ein Musikzimmer mit Sammlung. Erziehungs- und Baudirektion haben sich daher entschieden, alle zusätzlichen Raumbedürfnisse in einer Gesamtplanung zu erfassen und in einem ersten Schritt in einer Machbarkeitsstudie Standortvarianten zu evaluieren. Das dem Vorhaben zu-grundegelegte Raumprogramm umfasste demzufolge drei Turnhallen, eine Mediothek, das Musikzimmer und die zugehörigen Nebenräume.

Mit der nun vorliegenden Studie ist der Nachweis erbracht, dass sich auf dem bestehenden Areal alle drei Bauteile verwirklichen liessen. Die weitere Planung ist jedoch aus finanziellen Gründen eingestellt worden.

Die Frage nach der Erstellung einer Dreifachturnhalle anstelle von drei einzelnen Hallen ist nicht neu. Sie ist bereits früher im Zusammenhang mit andern Mittelschulbauten gestellt und auch in einem frühen Stadium der Machbarkeitsstudie für das erwähnte Bauvorhaben in

Winterthur geprüft und mit Blick auf die schulischen Bedürfnisse immer wieder verworfen worden. Es sind im wesentlichen die nachfolgenden Vorteile, die für die Erstellung von Einzelhallen gesprochen haben und immer noch gültig sind:

1. Für den Mittelschul-Turnunterricht ist eine Dreifachhalle nicht erforderlich. Angesichts der – auch nach der Erstellung einer zusätzlichen Halle – immer noch sehr hohen Auslastung durch die beiden Kantonsschulen in Winterthur wird eine Zusammenfassung von drei Hallen aus stundenplantchnischen Gründen nicht möglich sein. Der zweifellos ausgewiesene Bedarf nach einer auch tagsüber von den Sportvereinen nutzbaren Grosshalle liesse sich somit nicht abdecken. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich bei abendlichen Nutzungen einer Grosshalle die bisherige Möglichkeit, drei Normalturnhallen an eine weit höhere Anzahl von Vereinen abtreten zu können, hinfällig würde.

2. Die Aufteilung einer Dreifachhalle in drei einzelne Turnhallen ist für den Turnunterricht mit Nachteilen verbunden (Belichtungsverhältnisse, Lärmimmissionen, fehlende Möglichkeiten für die Turngeräteinstallationen usw.).

3. Für eine Grosshalle müsste zwingend Platz für Zuschauer, Schiedsrichter, Organisationspersonal sowie für zusätzliche Vorzonen und Garderoben vorgesehen werden. Dafür stehen weder der erforderliche Platz noch die zusätzlichen finanziellen Mittel zur Verfügung.

4. Eine Dreifachturnhalle ermöglicht Grossanlässe, die mit einem hohen Verkehrsaufkommen verbunden sind und eine beträchtliche Anzahl von Parkplätzen bedingen. Diese stehen an den beiden Kantonsschulen nicht zur Verfügung und lassen sich auch nicht schaffen. Die Schulanlagen liegen zudem in einem Wohnquartier, das vor einem zusätzlichen Verkehrsaufkommen nach Möglichkeit zu verschonen ist.

Für die obengenannten Bauvorhaben liegt noch kein Projekt vor. Ebensowenig sind die Anforderungen an eine allfällig zu errichtende Grosshalle definiert. Die Frage nach dem Kostenunterschied zwischen den beiden Möglichkeiten kann daher nicht beantwortet werden.

Angesichts der vorgenannten Nachteile ist die Erstellung einer Dreifachhalle anstelle von drei einzelnen Normturnhallen aus

schulischer Sicht nicht erwünscht. Der Regierungsrat anerkennt jedoch, dass eine Grosshalle zahlreiche und ausgewiesene Bedürfnisse des Vereinssportes abdecken könnte. Er ist daher bereit, den ausserschulischen Bedürfnissen im Rahmen der Möglichkeiten Rechnung zu tragen. Voraussetzung ist jedoch, dass dem erweiterten Raumbedarf auf dem zur Verfügung stehenden Gelände überhaupt Rechnung getragen werden kann, dass die Stadt Winterthur bereit ist, entstehende Mehrkosten zu tragen, und dass für das zusätzliche Verkehrsaufkommen eine für die Anwohner tragbare Lösung gefunden werden kann. Sollte sich in naher Zukunft die Möglichkeit ergeben, die Planungsarbeiten für das gesamte Bauvorhaben wieder aufzunehmen, wird der Regierungsrat mit der Stadt Winterthur entsprechende Verhandlungen aufnehmen.

*Angebot an Umschulungs- und Weiterbildungskursen im Rahmen der «aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen» beim Vollzug des revidierten AVIG (KR-Nr. 263/1996)*

Dr. Ueli Mägli (SP, Zürich) und Susanna Rusca Speck (SP, Zürich) Zürich, haben am 16. September 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Durch die Revision des «Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) sind die Kantone im Vollzug für die Realisierung von «aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen» (AAM) verantwortlich. Darunter fallen unter anderem Kurse zum Erwerb von Grundqualifikationen sowie Kurse zur Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Besteht bei der Volkswirtschaftsdirektion ein Konzept, wie die nötigen Angebote im Bildungsbereich für die Realisierung der AAM geschaffen werden können?
2. Sind die nötigen organisatorischen Strukturen geschaffen worden, damit der Kanton Zürich die Vorgaben des Bundes möglichst effizient erfüllen kann? Ist gewährleistet, dass innerhalb der Verwaltung die Zusammenarbeit zwischen dem KIGA und dem Amt für Berufsbildung gut funktioniert?

3. Der Bildungsauftrag der kantonalen und der vom Kanton subventionierten Berufsschulen umfasst neben dem Bereich der Grundausbildung auch die berufliche Weiterbildung. Ist der Regierungsrat gewillt, die Kapazitäten dieser Bildungsinstitutionen bei der Vergabe von Kursen im Rahmen der AAM voll auszunützen und die Berufsschulen prioritär zu berücksichtigen?
4. Wie werden die Leistungsaufträge für die Kurse der AAM definiert? Welche Kriterien gelten bei der Vergabe von Aufträgen an die interessierten Bildungsinstitutionen?

Der Regierungsrat antwortet auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft wie folgt:

Im Kanton Zürich müssen ab 1997 jährlich 4258 Plätze für arbeitsmarktliche Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung gestellt werden. Ein Jahresplatz entspricht 220 Massnahmetagen. Massnahmen sind: Vorübergehende Beschäftigung, Weiterbildungskurse und «andere Massnahmen» (mit Zuschüssen der Arbeitslosenversicherung geförderte Ausbildungen, Einarbeitung in Betrieben, Aufnahme selbständiger Erwerbstätigkeit). Die Pflichtzahl soll gemäss Abmachung zwischen den Arbeitsämtern auf 2500 Beschäftigungsplätze und 1758 Plätze für Weiterbildung und «andere Massnahmen» aufgeteilt werden; dieses Verhältnis kann in Zukunft nach Bedarf der Stellensuchenden und der Arbeitgeber geändert werden. Gemäss Zwischenberichten über die Realisierung des kantonalen Rahmenprojekts für arbeitsmarktliche Massnahmen 1996 kann die Zahl der 1996 im Kanton Zürich realisierten Plätze für Weiterbildung und für «andere Massnahmen» auf 1220 geschätzt werden. In dieser Zahl ist ein Teil der den Stellensuchenden 1996 im Kanton Zürich gebotenen, nach den Kriterien der Arbeitslosenversicherung an die Pflichtzahl anrechenbaren Weiterbildung nicht enthalten, nämlich ein grosser Teil der von Arbeitslosen besuchten Weiterbildungskurse an den Berufsschulen und die Informationsveranstaltungen (deutschsprachige und fremdsprachige) für neuangemeldete Arbeitslose. Der Grund dafür ist, dass diese Massnahmen bisher vom kantonalen Arbeitslosenfonds, nicht von der Arbeitslosenversicherung bezahlt wurden. 1997, wenn die Pflichtzahl erstmals gilt, werden alle Massnahmen auf Abwicklung über die Arbeitslosenversicherung umgestellt. Darüber hinaus wird die Zahl der Plätze für Weiterbildung durch ein Angebot an Basisprogrammen und

Kursen für den Erwerb von Grundqualifikationen erhöht. In den Basisprogrammen werden durch Orientierungs-, Standortbestimmungs- und Trainingsmassnahmen Wiedereingliederungsstrategien für die Versicherten entwickelt und Erkenntnisse für die Bedarfsplanung gewonnen. Am Ende des Standortbestimmungskurses liegt für die Teilnehmenden ein Qualifikationsstatus und ein Qualifizierungsplan (= Aktionsplan) vor. Die Planung geht davon aus, dass etwa vier von zehn neuangemeldeten Arbeitslosen einen Kurs zur beruflichen Standortbestimmung besuchen. Es werden auch Standortbestimmungskurse für Fremdsprachige durchgeführt. In den Kursen für den Erwerb von Grundqualifikationen werden Bildung und Beschäftigung für fremdsprachige Arbeitslose, die über eine geringe Grundausbildung verfügen und beruflich niedrig oder nicht qualifiziert sind, kombiniert. Mit den erwähnten Angeboten wird 1997 die vorgesehene Zahl von 1758 Plätzen für Weiterbildung und «andere Massnahmen» zur Verfügung stehen.

Gemäss Änderung der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 6. November 1996 können die Kantone zur Bereitstellung von arbeitsmarktlichen Massnahmen spezielle Logistikstellen (LAM-Stellen) einrichten. Die Aufgabe der Bereitstellung umfasst insbesondere die Verantwortung für die Zurverfügungstellung, die Bedarfsanalyse, die Erfolgskontrolle, das Qualitätsmanagement, die Bewirtschaftung der Plätze (im Sinne einer «Plätze-Buchhaltung») und die Abrechnung mit dem BIGA, während Projektierung und Vorbereitung der Massnahmen den Projektträgern obliegen. Eine im Entwurf vorliegende Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über die Verwaltungskostenentschädigung an die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen in den Kantonen und an die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren enthält den Rahmen, in welchem die Arbeitsplatzkosten der kantonalen LAM-Stellen von der Arbeitslosenversicherung übernommen werden. Wenn diese Verordnung beschlossen ist, wird der Aufbau der LAM-Stelle an die Hand genommen. Dabei wird es darum gehen, eine Aufgabenteilung Kanton/Stadt Zürich festzulegen und einen Teil der bestehenden Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen des KIGA in die LAM-Struktur einzubringen.

Bereits im September 1996 hat eine von der Direktion der Volkswirtschaft eingesetzte Arbeitsgruppe, in der das KIGA und das Amt für Berufsbildung vertreten waren, ein Konzept über den Beitrag der Berufsbildung zur Weiterbildung von Stellensuchenden in der neuen Massnahmen-Struktur abgeliefert. Das Konzept beinhaltet die Fachgebiete, auf denen Kurse angeboten werden können, eine Schätzung des Kursvolumens sowie die Dauer und die Struktur der angebotenen Kurse. Die Angebote der Berufsschulen und der Institutionen der beruflichen Weiterbildung fliessen, soweit sie berücksichtigt werden können, in das kantonale Rahmenprojekt für die arbeitsmarktlichen Massnahmen 1997 ein. Die Kapazitäten der Berufsschulen werden nach Massgabe der Bedürfnisse der Arbeitslosenversicherung genützt.

Leistungsaufträge sind für die Vergabe von Basisprogrammen und von Kursen zum Erwerb von Grundqualifikationen nötig. Solche Projekte dürfen zudem nur an Schulen, Institutionen und Firmen, die sich beim BIGA für die betreffende Projektart präqualifiziert haben, vergeben werden. Im Leistungsauftrag sind die im Kurs zu erreichenden Ziele, der Kursinhalt, die Grösse der Kursgruppe, die Kursdauer, die Berichterstattung und die Administration festgelegt. Die vom BIGA festgelegten Kostensätze müssen eingehalten werden. Das KIGA schreibt Anfang Dezember für die Landgemeinden und Winterthur bei den präqualifizierten Schulen, Institutionen und Firmen Aufträge für Basisprogramme aus. Die Vergabe soll Ende Januar 1997 erfolgen und die Programme sollen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ab 1. April 1997 zur Verfügung stehen. Massgebend ist der regional verteilte Bedarf der Arbeitslosenversicherung, abhängig von der Entwicklung der Zahl der Anmeldungen bei den RAV.

*Angebot an Beschäftigungsprogrammen und Berufspraktika im Rahmen der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen AAM des revidierten AVIG (KR-Nr. 272/1996).*

Die Kantonsräte Susanna Rusca Speck (SP, Zürich) und Dr. Ueli Mägli (SP, Zürich), haben am 23. September 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Das revidierte Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) verlangt, dass der Kanton im Jahre 1997 arbeitsmarktliche Massnahmen (AAM)

bereitstellt. Neu vorgesehen ist auch die finanzielle Förderung von Berufspraktika (vgl. AVIG Art. 72 Abs. 2 und AVIV Art. 97a) und von speziellen Beschäftigungsprogrammen für arbeitslose Schulabgänger/innen (vgl. AVIV Art. 97 b).

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie erhält die Volkswirtschaftsdirektion Kenntnisse über die nötigen Fakten bezüglich Struktur und Grösse der Zielgruppe, Tätigkeitsfelder, Branchen, Art der Betreuung und Begleitung, damit das Mindestangebot an Arbeitsplätzen optimal gewährleistet werden kann?
2. Wie sieht die Organisation und Zusammenarbeit aus zwischen dem Kantonalen Industrie-, Gewerbe- und Arbeitsamt (KIGA), der Logistik für arbeitsmarktlicher Massnahmen (LAM) und den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), damit die notwendigen Datenerhebungen vollzogen werden können?
3. Zur Verstärkung der Kooperation mit den Arbeitgebern und den Arbeitnehmerorganisationen werden tripartite Kommissionen eingesetzt. Welche konkreten Aufgaben und Kompetenzen gedenkt der Kanton Zürich diesen Kommissionen zu übertragen?
4. Nach welchen Kriterien werden die Leistungsaufträge für die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen ausgearbeitet und definiert?
5. Welche Bedingungen gelten bei der Vergabe von Aufträgen an interessierte Unternehmen?

Der Regierungsrat antwortet auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft wie folgt:

Im Kanton Zürich müssen ab 1997 jährlich 4258 Plätze für arbeitsmarktliche Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung gestellt werden. Ein Jahresplatz entspricht 220 Massnahmetagen. Massnahmen sind: Vorübergehende Beschäftigung einschliesslich Beschäftigungsprogramme für Schulabgänger und Berufspraktika, Weiterbildungskurse und «andere Massnahmen» (Ausbildung, Einarbeitung, Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit). Die Pflichtzahl soll gemäss Abmachung zwischen den Arbeitsämtern auf 2500 Beschäftigungsplätze und 1758 Plätze für Weiterbildung und «andere Massnahmen» aufgeteilt werden; dieses Verhältnis kann in Zukunft nach Bedarf der Stellensuchenden und der

Arbeitgeber geändert werden. Gemäss Zwischenberichten über die Realisierung des kantonalen Rahmenprojekts 1996 kann die Zahl der 1996 im Kanton Zürich realisierten Jahresplätze für vorübergehende Beschäftigung auf 1400 bis 1500 geschätzt werden. Am Stichtag 30. September 1996 standen 1767 Einsatzplätze zur Verfügung, die Zahl der Teilnehmenden betrug 1536. In Programmen für Schulabgänger standen 189 Plätze zur Verfügung und die Zahl der Teilnehmenden betrug 166. Es standen 28 Berufspraktika für Lehrabgänger zur Verfügung, die Zahl der Teilnehmenden betrug 19. Im kantonalen Rahmenprojekt 1997 sind 2569 Jahresplätze für vorübergehende Beschäftigung vorgesehen, wovon 208 Jahresplätze in Programmen für Schulabgänger und 29 Jahresplätze für Berufspraktika.

Das elektronische Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsmarktstatistiksystem AVAM des BIGA ermöglicht eine Feingliederung des Bestandes der bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldeten Erwerbslosen. Der Bedarf wurde aber bisher weniger aus der Statistik als im Gespräch zwischen dem KIGA, den Gemeinden und andern Programmträgern ermittelt. Die Schaffung von Einsatzplätzen für vorübergehende Beschäftigung darf keine bestehenden Arbeitsplätze gefährden und keine Angebote der Wirtschaft konkurrenzieren.

In Zukunft wird die Bedarfsermittlung der LAM-Stelle (Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen) obliegen. Ein Teil der Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen des KIGA, welche schon bisher Aufgaben der Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen wahrnahm, wird in die LAM-Stelle übergeführt werden. Diese wird Bedarfsmeldungen von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) erhalten. Diese ergeben sich aus den individuellen «Aktionsplänen», die für die einzelnen Stellensuchenden aufgrund der Beratungsgespräche und des Besuches des Kurses «Berufliche Standortbestimmung» festgehalten werden. Die Bedarfsmeldungen dienen in erster Linie der Ermittlung des Bedarfs an Weiterbildung, worüber die LAM-Stelle auch Gespräche mit den Arbeitgebern führt. Eine vorübergehende Beschäftigung kommt in Betracht, wenn Stellensuchenden keine zumutbare Arbeit vermittelt und keine Bildungsmassnahme angeboten werden können. Die vorübergehende Beschäftigung muss in diesem Sinne als Restgrösse geplant werden.

Das Pflichtenheft der tripartiten Kommissionen ist im AVIG (Art. 85c) vorgegeben. Sie beraten die RAV und entscheiden über die Zuweisung

von Arbeit, wenn sie der oder dem Versicherten einen Lohn einbringt, der geringer ist als 70 Prozent des versicherten Verdienstes. Die Kommissionen haben das Recht, über die Tätigkeiten in den RAV informiert zu werden. Sie wirken darauf hin, dass ein ausreichendes Angebot an vorübergehender Beschäftigung bereitgestellt wird. Es ist nicht beabsichtigt, den Kommissionen Aufgaben der kantonalen Amtsstelle zu übertragen. Der Entscheid über diese Frage muss bei der Revision der Einführungsbestimmungen zum AVIG im Gesetz über Leistungen an Arbeitslose gefällt werden.

Leistungsaufträge sind für die Vergabe von Basisprogrammen (Berufliche Standortbestimmung, Bewerbungstraining unter anderem) und für Kurse zum Erwerb von Grundqualifikationen nötig. Der Leistungsauftrag soll sicherstellen, dass der angebotene Kurs zur Verbesserung der Chancen der Stellensuchenden auf dem Arbeitsmarkt beiträgt, dass er zweckmässig organisiert ist und dass der Erfolg kontrolliert werden kann. Die vom BIGA festgelegten Kostensätze müssen eingehalten werden. Aufträge dürfen nur an Schulen, Institutionen und Firmen, die sich beim BIGA für die betreffende Projektart präqualifiziert haben, vergeben werden.

### *Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses*

Im Sekretariat des Rathauses liegt zur Einsichtnahme auf:

- Das Protokoll der 83. Sitzung des Kantonsrates vom 9. Dezember 1996, 8.15 Uhr.

### **2. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) (Änderung) (Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) 3451 a**

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf) Präsident der vorberatenden Kommission: Stellen Sie sich vor, Sie möchten, um eine Volksinitiative zu lancieren, auf einem öffentlichen Platz einen Stand aufstellen, um Unterschriften zu sammeln.

Dieses Unterfangen erfordert eine entsprechende polizeiliche Bewilligung. Wird Ihnen diese von der zuständigen Polizeidienststelle

beziehungsweise vom Polizeivorstand verweigert, so haben Sie über den Gesamtstadtrat oder den Gemeinderat, das Statthalteramt beziehungsweise den Bezirksrat schliesslich beim Regierungsrat zu rekurrieren. Ab dem 15. Februar dieses Jahres haben Sie danach an das Verwaltungsgericht zu gelangen. Dessen Entscheid kann schliesslich mit Bundesrechtsmitteln angefochten werden, zuletzt könnte auch Strassburg noch bemüht werden.

Es ist nicht auszuschliessen, dass im Vorliegen der Bewilligung die Frist zur Einreichung der Initiative mit den erforderlichen Unterschriften bereits abgelaufen ist.

Ich male Ihnen hier den Teufel nur theoretisch an die Wand. Unter anderem um dies zu vermeiden, hat nämlich der Regierungsrat mit Antrag vom 3. Mai 1995 dem Kantonsrat eine Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zur Beratung vorgelegt.

In seiner Sitzung vom 6. Juli 1995 hat das Büro des Kantonsrates die vorberatende Kommission bestellt. In 25 Sitzungen hat diese Kommission die Vorlage und weitere ihr zugewiesene Geschäfte beraten.

Die Zusammensetzung der Kommission und deren Arbeit gibt zu einigen Bemerkungen Anlass.

Vorab, jedoch nur am Rande, ist zu erwähnen, dass ich kurz vor Bestellung dieser Kommission in den Rat gewählt worden bin und meine erste Kommissionssitzung auch gleich zu präsidieren hatte.

Im Übrigen war die Kommission hochkarätig bestückt und betreut. Kurz nach Aufnahme unserer Arbeit war der Regierungsrat plötzlich durch einen Bundesrat vertreten. Ein Mitglied der Kommission wurde in den Nationalrat entsandt. Die Vakanz im Regierungsrat konnte durch ein Mitglied aus unserer Kommission ersetzt werden. Damit blieb die Kontinuität gewährleistet.

Ich möchte an dieser Stelle allen Mitgliedern der Kommission einen herzlichen Dank aussprechen für die sehr kollegiale, engagierte und sachlich-konstruktive Zusammenarbeit. Ebenso bedanken möchte ich mich bei den Regierungsräten und der Verwaltung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Justiz- und der Baudirektion für die ausgesprochen gute und geschätzte Begleitung und Unterstützung durch unsere Beratungen. Namentlich erwähnen möchte ich insbesondere den stellvertretenden Generalsekretär der Justizdirektion,

Andreas Werren, sowie die Kommissionssekretäre, die Doktoren Didierjean und Cavegn. Sie alle haben vorzügliche Arbeit geleistet.

Nun zurück zur Frage, weshalb die Revision des VRG unbedingt nötig ist:

Artikel 98a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege verlangt, dass die Kantone richterliche Behörden als letzte kantonale Instanz zu bestellen haben, sofern und soweit gegen deren Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Damit ist Paragraph 49 VRG aufzuheben, wonach die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist, soweit eine Anordnung mit einem anderen Rechtsmittel als durch eine staatsrechtliche Beschwerde an eine eidgenössische Instanz weitergezogen werden kann.

Mit den bundesrechtlichen Schlussbestimmungen sind die Kantone zudem beauftragt, innert fünf Jahren seit Inkrafttreten der neuen OG-Bestimmung, das heisst bis 15. Februar 1997, Ausführungsbestimmungen über Zuständigkeit, Organisation und Verfahren im Sinne von Artikel 98a OG zu erlassen.

Schliesslich besteht nach Ziffer 1 von Artikel 6 EMRK unter anderem ein Anspruch darauf, dass ein unabhängiges, auf Gesetz beruhendes Gericht über zivilrechtliche Ansprüche entscheidet. Eben dieser Begriff des «zivilrechtlichen Anspruchs» wird von der neueren Rechtsprechung der Europäischen Kommission und des Gerichtshofs für Menschenrechte so ausgelegt, dass darunter neu auch Streitigkeiten vermögensrechtlicher Natur fallen, die nach unserem Rechtsverständnis zum eigentlichen Verwaltungsrecht gehören und daher bis anhin von Verwaltungsbehörden abschliessend beurteilt worden sind. So versteht die erwähnte Rechtsprechung etwa den Entzug einer Berufsausübungsbewilligung für Ärzte oder das Verfahren betreffend Erteilung von Taxikonzessionen als zivilrechtlichen Anspruch. Der Entzug von Führerausweisen wird wohl ebenfalls darunter fallen. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist somit neu so zu umschreiben, dass auch alle zivilrechtlichen Ansprüche im Sinne der erwähnten Rechtsprechung mit umfasst sind.

Die neuere Gesetzgebung des Bundes in den Bereichen Raumplanung und Umweltschutz und deren Verflechtungen mit dem kantonalen Recht haben das Bedürfnis nach Rechtsschutz und Verfahrenskoordination geweckt. Um dem gerecht zu werden, sind

Anpassungen bei der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden sowie im Rechtsmittelverfahren vorzunehmen.

Zuletzt ist den Erfahrungen sowie dem eingetretenen Wandel der tatsächlichen Verhältnisse der bald 40 Jahre seit Inkrafttreten des VRG Rechnung zu tragen. So verlangt insbesondere die Zunahme der Dichte staatlicher Regelungen und Eingriffe eine Überprüfung des Rechtsschutzes. Von grösster Bedeutung ist jedoch auch, dass das Verwaltungsverfahren beschleunigt, vereinfacht und transparenter gestaltet, eben bürgerfreundlicher wird. Indem die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts durch die EMRK-Rechtsprechung und durch Änderungen im Bundesrecht zwingend massiv zunehmen wird, ist auch – dies nach überstandener Budgetdebatte umso mehr – der Frage der Kosten für den Staat und insbesondere den Bürger ein gewichtiges Augenmerk zu schenken.

In der Detailberatung werde ich Sie abschnittsweise auf die Hauptpunkte der Revision aufmerksam machen.

Vorab beantrage ich Ihnen im Namen der einstimmigen vorberatenden Kommission und im Namen der SVP-Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

Benedikt Gschwind (LdU, Zürich): Die LdU-Fraktion kann sich mit den Zielen der VRG-Revision voll einverstanden erklären. Einfache und transparente Verfahrensabläufe mit rascheren Entscheiden für Bürger und Gemeinden, Übernahme der Anforderungen der EMRK, unabhängiges Gericht und Übernahme der Anforderungen des Bundes, letzte kantonale Instanz, ein Gericht und letztlich die Anpassung an jüngere Gesetzgebungen, Raumplanung und Umweltschutz und an das neue Personalgesetz. Leider sind jedoch diese Ziele, wie sie die Regierung selber formuliert hat, in ihrer Vorlage und teilweise von der Kommissionsmehrheit nur halbherzig verwirklicht worden. Das gilt einmal für den Legitimationsbegriff, den die Zürcher enger fassen wollen als der Bund. Da heute immer mehr eidgenössisches und kantonales Recht gleichzeitig zum Zuge kommen können, sind hier Streitigkeiten über die Legitimation vorprogrammiert. Streitigkeiten, die nichts bringen und unsere Gerichte belasten, was die Regierung mit ihrem engen Begriff ja gerade nicht will.

Die Koordination mit dem Bund, die anderwärts immer postuliert wird, wäre hier sehr angebracht gewesen. Auf halbem Weg stehengeblieben ist die Regierung auch mit ihrem Bestreben, die Regierung als Rekursinstanz abzubauen. Für den LdU ist eine Exekutive als abschliessende kantonale Rekursinstanz grundsätzlich etwas sehr Fragwürdiges. Glücklicherweise wird dies mit der heutigen Vorlage in weiten Teilen abgebaut. Zentraler Punkt ist hier die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes mit einer Generalklausel. Damit erhält unser Kanton eine sehr moderne Regelung, die auch den Vergleich mit anderen Kantonen nicht scheuen muss. Trotzdem hätte man nach unserem Geschmack noch weniger Ausnahmen von der Generalklausel bestimmen können und insbesondere das Gleiche auch bei der kommunalen Nutzungsplanung anwenden können.

Warum ist der Regierungsrat als Rekursinstanz etwas Fragwürdiges? Hauptargument ist sicher die Gewaltentrennung. Diese ist ein zentrales Element unseres demokratischen Rechtsstaates. Damit wird vermieden, dass sich die verschiedenen Interessen eines Gesetzgebers, einer ausführenden Instanz und der Justiz vermischen. Die Gewaltentrennung vermeidet auch den Machtmissbrauch einer einzelnen der drei Gewalten. Mit der Rekursbehandlung wird der Regierungsrat zu einem Gericht und hat über Entscheide seiner Direktionen und Ämter zu befinden. Auch wenn der betroffene Direktionsvorsteher bei der Behandlung eines Rekurses jeweils im Ausstand ist, dies beteuern die Regierungsräte jeweils, wenn man sie darauf anspricht, ist in unserem Kollegialsystem der Exekutive die Unabhängigkeit dieser Rechtsinstanz ganz gewiss in Frage gestellt. Kommt hinzu, dass sich die Regierung immer wieder über ihre Geschäftslast beklagt. 1995 hat der Regierungsrat insgesamt 1365 Rekurse erledigt. Dies sind 26 pro Woche. Der Regierungsrat hat bekanntlich noch andere Geschäfte zu behandeln. Es sind auch 1412 neue Rekurse eingegangen. Die Wartefrist für die Rechtssuchenden, das sind Bürger und Gemeinden, kann manchmal unerträglich werden. Dieser Punkt, das heisst die langen Wartefristen und Entscheide auch bei unteren Instanzen, haben die Kommission auch veranlasst, ein sogenanntes Beschleunigungsgebot zu verankern. Die LdU-Fraktion unterstützt dies mit Überzeugung.

Die Vorlage geht alles in Allem in die richtige Richtung für ein modernes Verwaltungsrecht. Deshalb ist die LdU-Fraktion für Eintreten.

In einzelnen Punkten hätten wir gerne die Ziele des Regierungsrates noch etwas konsequenter umgesetzt. Dies kommt bei unserer Position zu den Minderheitsanträgen zum Ausdruck.

Dr. Rudolf Aeschbecher (EVP, Zürich): Das VRG ist im Wesentlichen aus drei Gründen revisionsbedürftig:

1. Es muss an Artikel 6 EMRK und an die daraus entwickelte Rechtsprechung angepasst werden.
2. Es muss an die neuen Bestimmung von Artikel 98a des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege angepasst werden.
3. Schliesslich haben sich die Auffassungen in den letzten 35 Jahren gewandelt. Diesen vorhandenen Veränderungen muss Rechnung getragen werden, namentlich auch in Bezug auf verbesserten Rechtsschutz, besserer Verfahrenskoordination, sowie – und dies ist für unsere Fraktion sehr wichtig – hinsichtlich rascherer und transparenterer Verfahrensabläufe.

Über die Notwendigkeit einer VRG-Revision muss man also aus unserer Sicht nicht diskutieren. Das Konzept, welches die Regierung für die VRG-Revision gewählt hat, erscheint uns tauglich. Es ist sinnvoll, Aufbau und Charakter des VRG grundsätzlich beizubehalten und insbesondere nicht von der bisherigen Art abzuweichen, sondern nur punktuell das Wesentliche des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen ausdrücklich zu regeln. Damit bleibt die Möglichkeit einfacherer Anpassungen durch die Praxis an Änderungen des übergeordneten Rechts am besten gewahrt. Aus der Rechtssicherheit und der weiteren kontinuierlichen Entwicklung der Praxis dient dieses Konzept gut. Die vorberatende Kommission ist dem vom Regierungsrat vorgelegten Konzept weitgehend gefolgt, hat aber in aufwendiger Arbeit an der regierungsrätlichen Vorlage doch einige wesentliche Retouches angebracht. Das Ergebnis ist alles in Allem durchaus erfreulich. Die EVP-Fraktion spricht sich daher für Eintreten aus, auch wenn sie in mehreren Fällen, wo noch Mehr- und Minderheitsmeinungen bestanden haben und Anträge vorliegen, mit der Minderheit stimmen wird.

Zum Schluss möchte ich noch die gute, konstruktive Atmosphäre in der Kommissionsarbeit hervorheben und dafür insbesondere dem Kommissionspräsidenten speziell danken, aber auch dem Justizdirektor und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, welche die Arbeit in der Kommission kompetent aber auch geduldig begleitet haben.

Dorothee Jaun (SP, Fälladen): Auch die Sozialdemokratisch-Gewerkschaftliche Fraktion beantragt Ihnen Eintreten auf die Vorlage. Wie der Kommissionspräsident bereits erwähnt hat, war Auslöser der Vorlage die Revision des Paragraphen 98 des Schweizerischen OG, welches bestimmt, dass auch verwaltungsrechtliche Entscheide vermehrt richterlich überprüft werden müssen. Die SP begrüsst diese ausgedehnte Überprüfung von Verwaltungsentscheiden.

Besonders wichtig erscheint uns aber auch, dass das Verwaltungsgericht neu die Funktion eines Personalgerichtes für die Angestellten der öffentlichen Hand, inklusive der öffentlichen Körperschaften und der Kirchen, erhalten wird. In Zukunft wird es sozusagen als öffentliches Arbeitsgericht Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern der öffentlichen Hand beurteilen.

Ein weiteres ebenfalls vom Bundesrecht vorgegebenes Ziel der regierungsrätlichen Vorlage war es, eine bessere Koordination und Übersichtlichkeit der Verfahren im Raumplanungs- und Baurecht zu gewährleisten. Diesbezüglich gibt der Bund in Paragraph 25 des RPG vor, dass im Baubewilligungsverfahren zukünftig alle von den verschiedensten Behörden zu erteilenden Bewilligungen koordiniert werden müssen. In Zukunft wird es also so sein, dass die bisher separat mitgeteilten Verfügungen des Amtes für Gewässerschutz, des Tiefbauamtes und so weiter in einer einzigen Baubewilligung zusammengefasst werden und dann einheitlich dem Rekurrenten, beziehungsweise dem Gesuchsteller, mitgeteilt werden.

Eine Vereinfachung erfuhren sodann im Rahmen des Strassengesetzes das Projektauflageverfahren und das Enteignungsverfahren.

Die entsprechenden Änderungen des VRG, des Strassengesetzes und des Enteignungsgesetzes bringen eine Vereinfachung für den Bürger, welche die SP ausserordentlich begrüsst.

Die Regierung schlägt, ebenfalls im Sinne einer Straffung des Verwaltungsverfahrens, eine Einschränkung der Legitimation im PBG

vor. Diese Einengung ist, wie schon meine Vorredner erwähnt haben, weder sinnvoll noch sachlich gerechtfertigt. Sie führt auch nicht zu einer Verfahrensstraffung. Aus verschiedenen Gründen kann sich die SP-Fraktion mit diesem Vorschlag der Regierung nicht einverstanden erklären. Ich werde im Rahmen der Detailberatung hierzu weitere Ausführungen machen.

Die Minderheit der Kommission ist in Bezug auf diese Frage nicht in schlechter Gesellschaft, wie Sie in der Zwischenzeit sicher erlebt haben, indem Sie ein Schreiben von namhaften Professoren zu dieser Frage erhalten haben. Die VRG-Kommission ist dann in einem vielleicht ungewöhnlichen Mass selbst rechtsetzend tätig gewesen: Sie hat noch drei wesentliche eigene Gedanken in die Gesetzesrevision eingebracht, nämlich eine konsequente Straffung des Instanzenzuges. Praktisch ohne Ausnahme hat die Kommission das Anliegen verwirklicht, so dass nur eine einzige verwaltungsinterne Rekursinstanz vorhanden sein soll. Die SP begrüsst auch diese Revision, zumal nicht die Anzahl der Rekursinstanzen über die Qualität der Rechtsprechung entscheidet, sondern deren Qualität selber. Einzig im Erziehungswesen hat sich die Kommission nicht durchringen können, diesen Grundsatz durchzusetzen. Dort existieren immer noch drei verwaltungsinterne Rekursinstanzen. Wir hoffen aber, dass im Rahmen der Verfahrensrevision im Erziehungswesen auch diese Frage noch angegangen wird. Die VRG-Kommissionsmitglieder wagten es nicht, auch noch in den sensiblen Bereich des Erziehungswesens einzugreifen.

Der erwähnte Grundsatz führte allerdings zu grossen Diskussionen in der Kommission, als es um die Frage ging, welche Rekursinstanz nun gegen Gemeindeentscheide, gegen Beschlüsse der Exekutiven, der Legislativen, ja sogar gegen Volksinitiativen, entscheiden muss. Wir mussten uns entscheiden, ob dies nun die Bezirksräte oder die Rekurskommissionen sind oder ob es gar die Regierung ist. In diesem Punkt sind wir uns nicht einig geworden. Auch diesbezüglich existiert ein Minderheitsantrag im Bau- und Planungsrecht. Über diesen will ich ebenfalls im Rahmen der Detailberatung nähere Ausführungen machen. Die VRG-Kommission hat sodann weitere Beschleunigungsmassnahmen ins Gesetz aufgenommen und die Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtes etwas anders geregelt, als dies der regierungsrätliche Entwurf vorsah. Die SP-Fraktion befürwortet aber

die wesentlichen Anliegen der Reformen, nämlich die vermehrte richterliche Überprüfung, die Straffung des Instanzenzugs, die Schaffung eines Personalgerichtes für die öffentlichen Angestellten, die Beschleunigung und Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens. Wir hoffen allerdings, dass in der für uns sehr wesentlichen Frage der Rekurslegitimation eine Lösung gefunden werden kann, die annehmbar ist, damit dieses in wesentlichen Punkten sehr gute Gesetz in der Volksabstimmung nicht scheitert, wie dies seinerzeit die Revision des Bundesgerichtlichen Verfahrens. Damals ergriffen ja die Demokratischen Juristinnen und Juristen das Referendum, welches dann gutgeheissen worden war. Wir hoffen sehr, dass diese Frage zur Zufriedenheit auch der Wissenschaft und der Fachleute gelöst werden kann.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Auch bei der FDP-Fraktion ist der Antrag auf Eintreten unbestritten. Sie haben ja gehört, was die Vorlage und die Vorgaben waren, um diese Teilrevision in Angriff zu nehmen. Die vorliegende Kommissionsfassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes mit den Minderheitsanträgen Rappold werden von der FDP-Fraktion unterstützt.

Wichtig für unsere Fraktion war das in diesem Zusammenhang möglichst schnelle Verfahren. Diese Geschwindigkeit hängt einerseits mit der Durchlaufzeit in der Verwaltung, Frau Jaun hat dies angesprochen, zum Beispiel mit den Baubewilligungsverfahren, zusammen, und andererseits mit der Bearbeitungszeit von Beschwerden und Rekursen und dem diesbezüglichen Instanzenzug. Langwierige Rekurs- und Beschwerdeverfahren führen für Betroffene zum Teil zu unmöglichen Situationen. Zum Beispiel werden Gemeinden in gewissen Angelegenheiten lahmgelegt, es entstehen für Bauwillige zusätzliche Kosten, dies alles führt zu Standortnachteilen. Die Straffung des Instanzenzugs ist deshalb der richtige Schritt.

In diesem Zusammenhang war das Festschreiben von Behandlungsfristen für die FDP-Fraktion sehr wichtig. Die in der Kommission erarbeitete Fassung des Beschleunigungsgebotes und der Fristen, wie sie in den Paragraphen 4a, 27a und 35 Absatz 2 festgehalten sind, unterstützen wir. Bei der Rekurs- und Beschwerdelegitimation hat sich die Fraktion für die enge Umschreibung gemäss Paragraph 21 VRG entschieden.

Zur Organisation des Verwaltungsgerichts möchte ich noch kurz beifügen, dass wir die Einigung in der Kommission bezüglich der nebenamtlichen, heute neu teilamtlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichtes begrüßen. Teilamtliche Richter, welche noch anderweitig tätig sein können, bringen ein Erfahrungspotential von ausserhalb der Verwaltung und einen praxisbezogenen Einfluss ein. Dies erachten wir als gut, sogar als notwendig, um das Verwaltungsverfahren bürgernah zu erhalten.

Des weiteren erachten wir die Einführung des Einzelrichters und die Reduktion der Kammer auf drei Mitglieder als eine vertretbare Lösung im Rahmen einer gewissen Rationalisierung. Zu bedenken ist, dass erhebliche Mehrarbeit auf das Verwaltungsgericht zukommt. Ein Teil dieser Mehrarbeit kann sicherlich mit dieser Lösung aufgefangen werden. Ein gewisser Ausbau des Verwaltungsgerichts wird aber kaum zu umgehen sein.

Zu den Minderheitsanträgen und zu unseren Vorstellungen werden wir in der Detailberatung noch Stellung beziehen. Die Fraktion begrüsst die Richtung dieser Teilrevision und wird sie in dem Sinne, wie ich es anfänglich ausgeführt habe, unterstützen.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Wie bereits ausgeführt, ist diese Revision ein Ausfluss neuer Bestimmungen im Bundesrecht sowie neuer Vorgaben aufgrund der EMRK. Es ist eine Teilrevision. Ich glaube, sie ist in sich geschlossen. Als entsprechende Revisionen herausgefallen sind beispielsweise die Bereiche der Zivilrechtlichen Gerichtsverfassung und der Gerichtsprozessordnung. Dies geschah nicht zuletzt deshalb, weil die Kommission in einem Punkt Mut gefasst hat, und gegen die Schelte der Regierung ein Beschleunigungsgebot in das Gesetz hineingenommen hat, das vielleicht wegweisend für alle Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen sein wird. Ich gehe davon aus, dass dieses im VRG gesetzlich verankerte Beschleunigungsgebot gewissermassen als Pilotbestimmung, als Lex VRG, Einfluss nehmen wird und vielleicht in späteren Revisionen dieser Instanzen in diese Gesetze hineinkommen wird. Ob diese Revision indessen gesamthaft gesehen der Weisheit letzter Schluss war, wird sich weisen. Solche Kommissionen geraten natürlich auch immer an die Grenzen ihrer Möglichkeiten, indem sie fast nicht mehr in der Lage sind,

grundsätzlichere Überprüfungen der Instanzenzüge vorzunehmen. Ich stelle fest, dass an der Baurekurskommission festgehalten wurde.

Ob der heutige Instanzenzug in allen Fällen auch nach neuerem VRG im Interesse der Straffungsbemühungen bei gleichzeitigem Ausbau der Rechtsstaatlichkeit der Weisheit letzter Schluss ist, bezweifle ich. Es wurde schon angetönt, dass beispielsweise die Kommission nicht in der Lage war, in eine strittige Frage im Bereich der Erziehungsdirektion einzugreifen. Ich spreche von der Frage, ob sich der Instanzenzug der Bezirksschulpflegen, des Erziehungsrats, auf diese Art überhaupt heute noch sehen lassen darf. Das zeigt, dass wir uns hier grundsätzlich die Frage stellen müssen, ob es sein darf, dass wir eine VRG-Revision machen und gleichzeitig jene schlicht ausklammern müssen, die aus gewissen Animositäten heraus vielleicht auf verschiedenen Direktionsabteilungen Fragen stellen, die vielleicht in diesen Bereich kommen. Ich bin gespannt, ob sich hierzu die Regierung heute äussern wird.

Was den Rechtsschutz angeht, ist bereits mehrmals darauf hingewiesen worden, dass die Frage der Legitimation geradezu ein Schicksalsartikel ist. Ich sehe indessen dem Ausgang dieser Auseinandersetzung gelassen entgegen, weil das Bundesgericht früher oder später ohnehin die Minderheitsauffassung zum Gesetz erklären wird. Eine andere Vorstellung, und das haben auch diverse Rechtsprofessorinnen und -Professoren kund getan, ist schlichtweg nicht möglich. Ich wundere mich, wie erfahrene Juristinnen und Juristen aus einigen Fraktionen einfach frivol der Auffassung des Regierungsrates folgen, obwohl sie von ihren eigenen, gewissermassen übergeordneten Berufskolleginnen und -Kollegen, eines Besseren belehrt wurden.

Was die raschen Verfahrensabläufe angeht, habe ich bereits auf den Beschleunigungsartikel hingewiesen. Es besteht aber kein Grund, dies gewissermassen nun mit kürzeren Fristen zu kompensieren.

Wir haben einen Artikel bezüglich der Unvereinbarkeit. Hierzu werde ich mich in der Detailberatung äussern. Ich halte ihn für einen Heuchelartikel. Man tut so, als würde man etwas regeln, das letztlich durch diese Bestimmung gar nicht geregelt wird. Aber der Rat wird sicher nachher sagen, das sei ein ganz mutiger Schritt gewesen. In der Praxis wird er gänzlich wirkungslos sein.

Eine weitere Frage hat Kollega Gschwind bereits angetönt. Es gibt noch einen weiteren Minderheitsantrag im Rahmen der fremdenpolizeilichen

Instanzenzüge. Ich gehe nach wie vor davon aus, dass nicht nur im kantonalen Recht die Entscheide der Fremdenpolizei gewissermassen eine Sonderstellung einnehmen. Dies ist ein heikler polizeilicher Bereich. Traditionell wurde dieser in weiten Bereichen von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen. Hierfür besteht aber kein Grund, weil nicht zuletzt die fremdenpolizeilichen Bewilligungsentscheide dem Willkürvorwurf stark ausgesetzt sind. Eine gerichtliche weitergehende Überprüfung tut diesbezüglich Not.

Auch die Grüne Fraktion beantragt Ihnen Eintreten. Sie wird sich zu den Minderheitsanträgen äussern. Ich bedanke mich übrigens auch meinerseits für die gute Betreuung durch die Dame und den Herrn der Justizdirektion, die in schwierigen, gewissermassen führungslosen Zeiten der Direktion diese Arbeit bestens betreut haben. Fast hatte man den Eindruck, es spiele gar keine Rolle, ob es einen Justizdirektor gibt oder nicht. Die entsprechende Dame und der Herr haben die Kontinuität der Kommissionsarbeit von sich aus gelöst, was natürlich nicht heisst, dass durch die Voten des Herrn Regierungsrates diese Kontinuität im Nachhinein zusätzlich gewahrt wurde.

Lucius Dürri (CVP, Zürich): Auch die CVP spricht sich klar für Eintreten auf diese Vorlage aus. Die Zielsetzung aus der Sicht der CVP ist eine Dreifache:

1. Die Anpassung an übergeordnetes Recht – zum Beispiel Europäische Menschenrechtskommission (EMRK), Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege – ist eine Selbstverständlichkeit. Hier sind wir uns auch einig, dass diese umgesetzt werden muss.
2. Es ist wichtig, dass auch die Ziele, die der Regierungsrat in der Weisung erwähnt hat, umgesetzt werden, nämlich die Befriedigung neuer Bedürfnisse nach Rechtsschutz und die Koordination der Verwaltungsverfahren.
3. Die Berücksichtigung der 35jährigen Erfahrung mit dem bisherigen Verwaltungsrechtspflegegesetz und letztlich auch die Beschränkung auf das Wesentliche, wie der Regierungsrat ebenfalls angetönt hat.

Insofern überzeugt grundsätzlich auch das Konzept des Regierungsrates. Ausnahmen werden dann nachher erwähnt.

Es ist richtig, dass der Charakter des Verwaltungsrechtspflegegesetzes als punktuelle, auf das Wesentliche beschränkte Regelung des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen bleibt. Lücken sind wichtig, um Raum für flexible Anpassungen an die Entwicklungen des höherrangigen Rechtes einzuräumen. Die Rechtssicherheit durch Beibehaltung der bisherigen Praxis zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrenrechtes müssen beibehalten werden, das ist ebenfalls notwendig. Es ist auch notwendig und heute besonders wichtig, dass die Koordination von Verfahren im Bau- und Planungsrecht auch als Missstand angeprangert wird. Diese Koordination muss durch die Anpassung der notwendigen Spezialgesetze in den Übergangsbestimmungen tatsächlich stattfinden. Hier also hat der Regierungsrat die richtigen Akzente gesetzt. Allerdings genügen diese Akzente nicht. Die CVP ist der Meinung, es müssten noch zusätzliche Änderungen gemacht werden. So geht es ganz klar darum, die Rekursfristen zu minimieren. Diese zum Teil 30-tägigen Rekursfristen sind zu lang. Man kann sie auf 20 Tage, beziehungsweise auf 2 Monate, beschränken. Hier werden wir die entsprechenden Minderheitsanträge untertützen.

Ganz wichtig ist aber auch, dass das Beschleunigungsgebot hineingekommen ist. Das muss dazu führen, dass diese Verfahren tatsächlich beschleunigt werden. Wir sind aber der klaren Meinung, dass die Rekurslegitimation nicht ausufern darf. Ansonsten kann das Ziel der raschen, einfachen und transparenten Verwaltungsverfahren nicht erfüllt werden. Insbesondere der Begriff der Schutzwürdigkeit ist für uns zu gummig, zu unklar. Er muss auf jeden Fall verhindert werden. Wir werden die entsprechenden Minderheitsanträge klar ablehnen. Wir sind der Meinung, dass der Rechtsschutz, so wie er heute in der Vorlage geboten wird, vollauf genügt.

Pointiert anderer Meinung sind wir bezüglich der Unvereinbarkeit bezüglich Vertretung dritter Personen durch teilamtliche Verwaltungsrichter. Wenn dies durchkommt, findet unserer Ansicht nach ein Qualitätsabbau dieser Verwaltungsrichter statt, der auf jeden Fall verhindert werden muss.

Wir haben gewisse Bedenken, dass man nun die Baurekurskommission unter anderem in den Bereichen Bau- und Zonenordnung als Rekursinstanz eliminiert und dies dem Regierungsrat überträgt. Es ist zwar richtig, dass nur noch zwei Instanzen amten sollen, um eben ein

rasches Verfahren zu gewährleisten. Es ist auch richtig, dass die Regierung als politisches Organ hier entscheidet, doch befürchten wir, dass dann verwaltungsintern immer die gleichen Leute alles entscheiden und dass damit eine gewisse Unabhängigkeit fehlt. Hier werden wir ein kritisches Auge auf die Praxis werfen. Auch wird hier unsere Fraktion nicht einheitlich für diese Änderung stimmen.

Gesamthaft sind wir also klar für diese Vorlage, die Details werden wir dann in der Detailberatung noch näher erläutern und unsere Minderheitsanträge begründen.

Rudolf Ackeret (SVP, Bassersdorf): In der zur Beratung stehenden Vorlage zur Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes wird den massgeblichen Anliegen Rechnung getragen. Durch das Beschleunigungsgebot, das Koordinationsgebot, die Anpassung des Instanzenzuges und die Anpassungen an das Bundesrecht werden notwendige Änderungen in das geltende Recht aufgenommen.

Eine nach wie vor ungelöste Problematik stellt sich demgegenüber bezüglich der Frage der Legitimation oder Rechtsmittelbefugnis. Der Regierungsrat und die Mehrheit der Kommission stellen sich diesbezüglich auf den Standpunkt, dass an der bisherigen Bestimmung festgehalten werden müsse, quasi als Nadelöhr, damit das Gerangel um den Himmel, beziehungsweise um einen materiellen Entscheid, nicht ungebührlich zunehme. Meines Erachtens sollte die Legitimationsfrage nicht zu einer Glaubensfrage gemacht werden. Wie der Regierungsrat in seiner Weisung selber geschrieben hat, schränkt das Bundesgericht den bisherigen Paragraphen 21 VRG in vielen Teilen ein. Es ist dann entgegen dem Wortlaut darauf abzustellen, ob jemand durch eine Anordnung selber berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Es wäre deshalb vernünftig, wenn auch gerade diese, im allgemeinen im Bundesrecht geltende Umschreibung der Legitimation übernommen würde. Es handelt sich um meine persönliche Meinung, nicht unbedingt um jene meiner Fraktion.

Würde der Vorwurf erhoben, ich träte als Anwalt für die weitere Definition ein, weil dann mehr Fälle zu behandeln wären, so ist dies falsch und unberechtigt. Definiert man nämlich die Legitimation wie bisher als rechtliches Betroffensein, so führt gerade das erst zum Streit darüber, welche Rechte damit gemeint sind, und zu doppelspurigen rechtlichen Abklärungen und Erörterungen, bevor die Sache überhaupt

materiell behandelt wird. Demgegenüber wird die sogenannte Popularbeschwerde auch mit der bundesrechtlichen Definition der Legitimation und dem dortigen Hinweis auf die eigenen schutzwürdigen Interessen wirksam ausgeschlossen. Professor Kölz hat in seinem Kommentar zum VRG schon 1978 deshalb zu Recht festgestellt, dass Paragraph 21 VRG, wie er nun wieder weitergeführt werden soll, gesetzgeberisch nicht gelungen ist.

Zusammengefasst empfehle ich deshalb, auf die Vorlage einzutreten und bei der Legitimation der bundesrechtlichen Fassung den Vorzug zu geben, oder gegebenenfalls Paragraph 338 a Absatz 1 PBG in der heutigen, dem Bundesrecht entsprechenden Formulierung zu belassen.

Dr. Kurt Sintzel (CVP, Zollikon): Ich komme zu einem ähnlichen Schluss wie Herr Ackeret. Auch ich gehöre diesbezüglich zu einer Minderheit innerhalb unserer Fraktion. Ich konnte die übrigen Mitglieder nicht überzeugen, bin aber der festen Auffassung, dass wir insbesondere im PBG-Bereich, der mir einerseits aus beruflichen Gründen am Herzen liegt, andererseits weil ich seinerzeit in der Kommission war, nichts ändern sollen, was die Rekurslegitimation anbelangt. Man versucht nun seitens der Regierung, das Rad der Zeit zurückzudrehen, man möbelt gleichsam eigentlich eine Antiquität auf, die an sich nicht erhaltenswert ist. Es gab schon zur damaligen Praxis Rekurse, und dies nicht weniger als heute. Sie waren etwas schwieriger zu begründen, sie waren aber auch etwas schwieriger zu entscheiden, so dass die Rekursfrist gleich bleibt. Vor allem aber bin ich der Auffassung, dass die Fassung der Mehrheit uns hindert, eine vernünftige Koordination der Bewilligungsverfahren herzubringen, wie das nun seitens des Bundesgerichtes und seit 1. Januar auch mit der neuen Bestimmung des RPG verlangt wird. Wir müssen koordinieren. Es geht hier aber vor allem um Koordinationen zwischen dem kantonalen Recht und dem Bundesrecht. Wenn wir auf der einen Seite dann die Legitimation nach Bundesrecht haben, auf der andern Seite die Rekurslegitimation nach kantonalem Recht, haben wir den Salat. Das war übrigens auch der Grund, weshalb man die frühere Praxis aufgegeben hat.

Dies gilt im Übrigen auch für die Fristen: Wir müssen dann wahrscheinlich zwei Rechtsmittelbelehrungen machen, und zwar bei Verletzung des eidgenössischen Rechtes 30 Tage, bei Verletzung des

kantonalen Rechts 20 Tage. Ich glaube, dies ist keine sinnvolle Lösung. An sich hätte ich es begrüsst, wenn man diese Koordination im Gesetz etwas einheitlicher geregelt hätte. Man hat das nicht getan, sondern das Ganze auf den Verordnungsweg verwiesen. Die Begründung der Regierung ist ja merkwürdig gequält. Offenbar war man sich nicht einig, weil jeder seinen Garten in den Direktionen behalten wollte. Zudem haben Verordnungen den Nachteil, dass sie nicht über das Gesetz hinausgehen können. Ich habe mir sogar überlegt, ob man eigentlich den PBG-Teil zurückweisen sollte. Ich habe jedoch grosse Achtung vor der Arbeit, welche die Kommission verrichtet hat, weshalb ich darauf verzichte. Allerdings werde ich die Minderheitsanträge bezüglich der Legitimation unterstützen. Ich glaube, es geht auch um ein Postulat der Wirtschaftsförderung. Wir kriegen die Koordination anderweitig nicht hin. Es betrifft vor allem den gewerblichen und industriellen Bau, der heute unter dieser Doppelspurigkeit leidet. Hier sollten wir Erleichterungen schaffen. Wenn Sie also die Wirtschaft fördern wollen, insbesondere im Bereich des industriellen und des gewerblichen Sektors, müssen Sie bezüglich Legitimation nicht quasi der alten Lehre anhängen, sondern die Minderheitsanträge unterstützen, welche die Legitimation erweitert. Dies gilt im Übrigen meines Erachtens auch für die Beschwerdefristen. In diesem Sinne werde ich die Minderheitsanträge unterstützen.

Dr. Jürg Peyer (FDP, Zürich): Nach Vornahme dieser Revision wird der mangelnde Rechtsschutz in Verwaltungssachen nicht länger ein Problem sein. Problem wird das Überborden des Rechtsschutzes und die Frage, wie wir dieses überhaupt bewältigen können. Das zeigten Ausmass und Schwerfälligkeit des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen.

Bis 1960 hatten wir noch kein Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen. Seither ist dieser Rechtsschutz, vor allem in der Hochkonjunktur, ausgebaut worden. Auch die vorliegende Revision wurde durch zusätzliche Anforderungen des Bundesrechtes und der EMRK veranlasst. Es steht ausser Frage, dass wir diese zusätzlichen Auflagen der übergeordneten Stellen erfüllen müssen. Eintreten ist deshalb unbestritten.

Wir dürfen die Probleme jedoch nicht übersehen. Es stellt sich die Frage, ob wir diesem immer wachsenden Bedürfnis nach Rechtsschutz

nicht allzu weitgehend nachkommen. Es stellt sich die Frage, ob wir eine zielgerichtete, auf demokratische Institution beruhende Regierungstätigkeit durch diesen Rechtsschutz nicht zu weitgehend einschränken. Es stellt sich die Frage, ob eine ausgewogene Balance zwischen den drei Gewalten nicht gestört wird. Es stellt sich die Frage, ob ein derartig weitgehender Rechtsschutz nicht zum wesentlichen Negativpunkt für den Wirtschaftsstandort Zürich wird. Und es stellt sich auch die Frage, ob wir diesen Rechtsschutz in diesem Umfang bezahlen können. Diese Fragen sind wesentlich und werden uns in Zukunft beschäftigen. Die Geschichte wird die Antwort erteilen.

Wenn wir den immer fortwährenden Ausbau des Rechtsschutzes auch unterstützen, so kommt gerade in der vorliegenden Revision der Frage, wie wir es bewältigen sollen, vordringliches Gewicht zu. Wir unterstützen deshalb die Massnahmen zur Beschleunigung, die Massnahmen zur Vereinfachung, die Massnahmen zur Verkürzung des Instanzenzuges und die Reduktion der Besetzung der Gerichte sowie eine zusätzliche Koordination im Rechtsschutz. Es sind vor allem diese Postulate, die von unserer Fraktion unterstützt werden.

Auch die Frage der Legitimation muss unter dem Gesichtspunkt der vorgenannten Fragen überprüft werden. Ich werde mich diesbezüglich noch äussern.

Dr. Hans-Jakob Mosimann (SP, Winterthur): Ich melde mich, weil ich mich ausdrücklich bedanken möchte für die Voten des Kollegen Ackeret und des Kollegen Sintzel. Es hat wohlgetan, von fachkundiger Seite zu hören, was puncto Legitimation eine nachvollziehbare und fachlich standhaltende Argumentation sein kann.

Herr Sintzel hat gesagt, wenn Sie die Wirtschaft fördern wollen, sollten Sie weder bei der Legitimation noch bei den Fristen Doppelspurigkeiten schaffen. Ich kann das nur unterstreichen. Doch möchte ich Ihnen noch eine weitere Überlegung mitgeben. Wenn Sie Reformen verwirklichen wollen, meine Damen und Herren, wenn Sie mit den Reformen Ernst machen wollen, bitte ich Sie, ebenfalls bei der Legitimation keinen Unsinn zu machen. Es ist doch, mit Verlaub, ein eklatanter Unsinn, wenn Sie zwei Arten von Prozessberechtigung in ein Gesetz hineinschreiben, so dass Sie programmieren, dass bei jedem Verfahren zuerst aufwendig abgeklärt werden muss, ob jetzt die engere Klageberechtigung oder die weitere Klageberechtigung gilt, so wie sie

beim Bundesrecht zum Tragen kommt. Bei praktisch jedem Verfahren wird auch Bundesrecht mit hineinspielen. Also haben Sie im gleichen Verfahren womöglich noch zwei verschiedene Legitimationshürden zu prüfen. Die eine wird dann überwunden, die andere nicht. Das ist Futter für die Anwaltschaft, das ist Verlängerung der Prozessdauer, Herr Dürr. Ich verstehe nicht, wie Sie das mit Ausufern der Legitimation beschreiben können. Genau das Doppelspurige bei der Legitimation ist das Ausufernde. Hören Sie doch auf die Worte Ihres Fraktions- und Berufskollegen, Kurt Sintzel. Er hat gesagt, was Sache ist.

Ebenfalls zum selben Punkt der Reformen und Reformfreudigkeit: Meine Damen und Herren, weit hinten in der Vorlage auf Seite 20 finden sich Änderungen des Planungs- und Baugesetzes. Wenn Sie Paragraph 329 Absatz 2 einmal einfach so lesen, glauben Sie nicht, dass die Regierung noch letztes Jahr davon gesprochen hat, sie wolle Verwaltungsreform und Regierungsreform betreiben, sie wolle sich vom Kleinkram entlasten. Lesen Sie auf Seite 20, was die Regierung will: Sie will in Planungs- und Bausachen die Baurekurskommissionen, die Gerichte der ersten Instanz, ersetzen. Die Regierung will Baurekurskommission spielen. Die gleiche Regierung, die uns dauernd erzählt, sie wolle «Wif!» und Verwaltungsreform und vorwärtsmachen und sich von Kleinkram entlasten, diese Regierung, und mit ihr leider eine Mehrheit der Kommission, will nun also Baurekurskommission spielen. Auch hier, meine Damen und Herren, bitte ich Sie, wenn wir dann in der Detailberatung sind, zeigen Sie als Mehrheit des Parlaments ein Minimum an Reformbewusstsein, seien Sie «gewift» und stimmen Sie bei 329 PBG für die Version der ausgeschlossenen und reformfreudigen Kommissionsminderheit.

Regierungsrat Markus Notter: Wir befassen uns hier mit einer recht grundsätzlichen Materie für den Staat Zürich. Es geht um den Rechtsschutz von Personen in Verwaltungssachen. Im Kanton Zürich ist dieser Rechtsschutz durch ein unabhängiges Verwaltungsgericht erst relativ spät eingeführt worden. Erst 1960 hat das Verwaltungsgericht seine Tätigkeit aufgenommen. Erste Expertenentwürfe für dieses Gesetz aus dem Jahre 1959 gehen auf das Jahr 1917 zurück. Der erste Anlauf dauerte also von 1917 bis 1959. Da mutet die Zeit, die die Kommission brauchte, um den Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 1995 zu behandeln, geradezu kurz an.

Diese kantonale Zürcher Verwaltungsrechtspflege ist, wenn Sie mir den etwas lockeren Ausdruck gestatten, eine ziemlich zähe Materie. So wurde beispielsweise bereits im Mai 1933 eine erste Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt. Dies geschah vor allem deshalb, weil der Regierungsrat in seinem beleuchtenden Bericht eine Hemmung der Regierungstätigkeit befürchtete. Er brachte diese Befürchtung dann auch zum Ausdruck. Ich habe heute in gewissen Voten ähnliche Bemerkungen gehört. Ich glaube, es geht um eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Frage, wieviel Verwaltungsgerichtsbarkeit man will. Es geht auch um die Frage, wie es mit der Regierungstätigkeit weitergeht und um die Befürchtung, diese Regierungstätigkeit könnte gehemmt werden.

Im Wesentlichen waren es zwei Faktoren, die uns dazu brachten, das VRG so grundsätzlich zu überarbeiten. Zum ersten handelt es sich um die Europäische Menschenrechtskonvention. Es mutet Nicht-Juristen vielleicht etwas seltsam an, dass ein internationaler Vertrag, der Grundrechte festschreibt, einen derartigen Einfluss auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, auf die Verwaltungsrechtspflege haben kann. Die Antwort hängt damit zusammen, dass dort gewisse Garantien von richterlichen Entscheidungen festgehalten sind, die über den engen Bereich hinausgehen. Wie man dem Wortlaut dieses Vertrages an sich entnehmen kann, wird dort gesprochen von «civil rights» und «obligations», also von zivilrechtlichen Ansprüchen. In einer eher angelsächsisch geprägten Rechtswelt hat das aber eine andere Bedeutung als zivilrechtliche Ansprüche in unserer kontinental geprägten Rechtstradition. Das hat dazu geführt, dass in einem grossen Bereich – beispielsweise im Bereich der Bewilligungsverfahren, von Feststellungen von Eigentumsrechten – aufgrund der EMRK eine richterliche Instanz schlussendlich entscheiden muss, und zwar mit voller Überprüfungsbefugnis. Darüber hinaus hat der Bund mit der Revision seines Organisationsgesetzes der Bundesrechtspflege den Kantonen gewisse Auflagen gemacht. Es geht darum, das Bundesgericht, die Bundesrechtspflege zu entlasten. Deshalb verlangt man von den Kantonen, dass sie gewisse minimale gerichtliche Zuständigkeiten ausbilden. Den Kantonen wurde eine Frist gesetzt, die am 15. Februar 1997 abläuft. Bis dann müssen in den Kantonen gerichtliche Verfahren und Gerichte für alle Bereiche zuständig sein, in denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht

zulässig ist. Das Bundesgericht soll also nur noch über Verwaltungsgerichtsbeschwerden entscheiden müssen, bei denen im kantonalen Verfahren auch ein Gericht entschieden hat.

Das sind die beiden äusseren Revisionsanlässe. Wir haben aber, und das ist in der Weisung dargelegt worden, weitere Reformziele verfolgt. Es geht um die Verfahrenskoordination, eine Bundesverpflichtung aber auch ein Gebot der Stunde überhaupt, es geht um die Verfahrensvereinfachung und es geht um die Verfahrensbeschleunigung. Sie sehen, dass das Verwaltungsrechtspflegegesetz eine enge Verzahnung mit dem Verfassungsrecht und dem Bundesverwaltungsrecht eingeht. Wir sind im Kanton Zürich also nicht allein auf uns gestellt, wenn wir dieses Gesetz verabschieden. Vielmehr müssen wir die Bezüge zum Bundesverwaltungsrecht und zum Verfassungsrecht herstellen. Wenn wir uns diese Revisionsziele noch einmal vor Augen führen, stellen wir fest, dass, obwohl im Mai 1995 verabschiedet, das heisst vor den grossen Erklärungen über die Verwaltungsreform, noch einige Elemente der Verwaltungsreform vorweggenommen werden. Insbesondere wird auch dem Regierungsrat eine Zuständigkeit gegeben, wonach er Entscheide an Ämter delegieren kann. Es steht dahinter die Grundidee, dass eigentlich erstinstanzliche Verfügungen auf Amtsstufe gefällt werden sollen, und dass sich die Direktionen nur noch mit grundsätzlichen Fragen und nur im Streitfall mit Einzelfällen befassen sollten – dies als Idealbild der Verwaltungsabläufe.

Wie hat der Regierungsrat die konzeptionelle Aufgabe der Revision angepackt? Man hätte ja eine Totalrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes machen können. Wenn wir ehrlich sind, müssen wir sagen, dass es jedenfalls materiell fast auf eine Totalrevision hinausläuft, weil wir so viele grundsätzliche Dinge ändern. Aber der Regierungsrat unterbreitet Ihnen keine formelle Totalrevision, sondern eine Teilrevision. Dies tut er sehr bewusst, weil er der Meinung ist, dass die Struktur des bisherigen Verwaltungsrechtspflegegesetzes in der Praxis so verankert ist. Auch ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es sinnvoll ist, mit einer Teilrevision diese Probleme zu lösen, um gewisse Traditionen und Orientierungen aus der Praxis nicht einfach aufzugeben. Es sollen also Traditionsanschlüsse – so ein Begriff aus der Gesetzgebungslehre –

gewahrt bleiben. Deshalb diese Teilrevision, die materiell gesehen doch sehr weit geht. Darum bleibt auch das VRG ein lückenhaftes Gesetz.

Vorhin wurde von einem Votanten gesagt, es sei nur das Wichtige darin geregelt; nicht einmal dessen bin ich mir ganz sicher, doch ist darin jedenfalls das Notwendige geregelt. Es gibt auch Wichtiges, das nicht notwendigerweise im Gesetz geregelt werden muss.

Es handelt sich also hier nicht um eine Kodifikation des Verwaltungsverfahrenes im Kanton Zürich. Die Kommission und der Regierungsrat haben beispielsweise darauf verzichtet, das rechtliche Gehör hier zu regeln. Sicher ist damit nicht gemeint, dass es das rechtliche Gehör im Kanton Zürich nicht gäbe, was ja verfassungswidrig wäre und was der Regierungsrat der Kommission auch nicht vorschlagen würde. Nein, damit ist gemeint, dass die verfassungsrechtliche Umschreibung in Artikel 4 der Bundesverfassung und die darauf fussende bundesgerichtliche Rechtsprechung so eingehend und genau sind, dass es nicht noch eine zusätzliche Regelung im kantonalen Verfahrensgesetz braucht. Systematisch denkende Juristen und Leute, die gerne mit Kodifikationen arbeiten, mögen das als einen Mangel empfinden. Doch handelte es sich um einen bewussten Entscheid, als wir gesagt haben, dass wir bei dieser Lückenhaftigkeit des VRG bleiben wollen, dass es sich nicht um eine Kodifikation des Verfahrensrechts handelt. So bleibt auch für die Rechtspraxis Raum, um neuere Fragen zu beantworten.

Welche Bedeutung, meine Damen und Herren, kommt dieser Vorlage zu? Es ist eine, meiner Ansicht nach, doch sehr zentrale Vorlage. In verschiedenen Voten wurde das auch angetönt. Es geht um eine wesentliche Änderung in den Zuständigkeiten der staatlichen Behörden, insbesondere in der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Das Verwaltungsgericht erhält mit einer Generalklausel eine wesentlich umfassendere Zuständigkeit. Bis anhin wurde im Gesetz einzeln aufgezählt, in welchen Fällen das Verwaltungsgericht zuständig ist. Dies war teilweise mit halbherzig formulierten Teilgeneralklauseln der Fall, doch trotzdem im Grundsatz enumerativ. Jetzt kehren wir es um und sagen, dass das Verwaltungsgericht grundsätzlich immer zuständig ist, ausser in bestimmten Fällen, die dann einzeln aufgezählt werden. Diese Methode der Generalklausel wurde von Herrn Gschwind als modern bezeichnet. Ich möchte ihm hier zustimmen. Immerhin möchte ich aber sagen, dass der Expertenentwurf von Herrn Fleiner aus dem

Jahre 1917 auch schon die Generalklausel vorgesehen hat. Sie sehen, wie modern Herr Fleiner in dieser Frage jedenfalls war. Die Generalklausel hat sich gesamtschweizerisch durchgesetzt und der Kanton Zürich geht hier keine neuen Wege. Immerhin geht es um einen Systemwechsel, und es lohnt sich, darauf hinzuweisen.

Ich glaube, diese Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ist ein wichtiger und wesentlicher Ausbau des Rechtsschutzes. Wir haben in der Debatte da und dort gehört, dass man der Meinung ist, der Rechtsschutz gehe schon zu weit. Das ist in der theoretischen Diskussion eine nicht selten gehörte Meinung. Ich muss Ihnen aber sagen, dass in der konkreten Diskussion, wenn Sie mit Bürgerinnen und Bürgern sprechen, die dann mit der Verwaltung in einem Einzelfall zu tun haben, die mit einem Entscheid nicht zufrieden sind, Sie erfahren werden, dass diesen Bürgerinnen und Bürgern der Rechtsschutz nicht weit genug gehen kann. Sie stören sich daran, wenn sie beispielsweise erfahren müssen, dass es etwas kostet, wenn sie die Verwaltungsrechtspflege in Anspruch nehmen und sie stören sich auch daran, wenn sie zum Beispiel wegen fehlender Legitimation Entscheide über Nichteintreten erhalten. Sie schreiben dann dem Justizdirektor ziemlich aufgebrauchte Briefe und bitten ihn, er möge doch zum Rechten sehen und den Gerichten sagen, was Sache sei. Ich habe hier einen Standardbrief über die Gewaltenteilung, die ich dann jeweils verschicke. Allerdings muss ich Ihnen sagen, dass wir diesen Textbaustein relativ häufig brauchen. Es ist also ein gewisses Auseinanderklaffen zwischen der theoretischen allgemeinen und der praktischen auf Einzelfälle bezogenen Diskussion feststellbar.

Es ist eine bemerkenswerte Leistung des Staates, wenn er einen ausgebauten und vernünftigen, einen zwar rasch aber auch gründlich funktionierenden Rechtsschutz im Verwaltungsbereich anbietet. Wenn man von Standortvorteilen und von solchen Dingen spricht, darf man dem funktionierenden Rechtsstaat und insbesondere auch der funktionierenden Verwaltungsrechtspflege eine nicht zu geringe Bedeutung beimessen. Es ist sehr wesentlich, dass der Staat nach rechtlichen Kriterien funktioniert und dass die Entscheidungen der staatlichen Behörden auch von unabhängigen Gerichten überprüft werden können. Dies bauen wir auf eine vernünftige und notwendige Art mit dem heutigen Gesetzesantrag aus.

Lassen Sie mich noch einige Bemerkungen zur Arbeit in der Kommission machen. Die Kommission hat grundsätzlich das Konzept des Regierungsrates übernommen. Herr Vischer hat das zum Teil darauf zurückgeführt, dass man gegen den übermächtigen Regierungsrat eben nichts unternehmen könne, nicht einmal im Erziehungsbereich habe man es geschafft. Er hat dann diese Bemerkung mit der Feststellung abgerundet, man habe nicht bemerkt, ob ein Regierungsrat bei den Beratungen dabeigewesen sei oder nicht. Daraus hat er geschlossen, Regierungsmitglieder seien für Kommissionsarbeiten vielleicht sogar entbehrlich. Wenn ich das richtig verstanden habe, liegt darin ein gewisser Widerspruch, doch muss ich diesen ja nicht klären.

Die Kommission hat also das regierungsrätliche Konzept grundsätzlich übernommen. Sie hat drei wesentliche Änderungen vorgenommen. Sie hat das Beschleunigungsgebot und die Behandlungsfristen im verwaltungsinternen Rekursbereich eingeführt. Ich gebe zu, dass die Regierung anfänglich nicht begeistert war und sie es heute noch nicht ist. Aber sie hat sich damit abgefunden und wird keinen inhaltlichen Widerstand leisten. Im Gegenteil: Sie wird nicht einmal an ihren Anträgen festhalten. Sie wird also dieses Beschleunigungsgebot und die Behandlungsfristen unterstützen. Gleichwohl möchte ich Ihnen aber hier mitteilen, dass jedenfalls bereits im Bereich der wissenschaftlichen Diskussion diese Regelungen, und insbesondere das Beschleunigungsgebot, als Symbolgesetzgebung bezeichnet wurden, und dies nicht unbedingt im unterstützenden Sinne. In der Gesetzgebungslehre gilt das nicht als grosse Leistung. Aber das soll nichts daran ändern, dass die Kommission das Anliegen wichtig fand. Auch ich finde es wichtig.

Im Weiteren hat die Kommission eine Straffung und eine Vereinheitlichung des verwaltungsinternen Instanzenzuges vorgenommen. Das war eine wichtige Aufgabe. Ich bin dankbar dafür, dass der regierungsrätliche Entwurf in diesem Punkt verbessert wurde. Das muss anerkannt werden.

Ein letzter Punkt, der verändert wurde, ist die Zusammensetzung und Organisation des Verwaltungsgerichtes mit den teilamtlichen Mitgliedern und mit einer Neuregelung betreffend Ausstand und hauptberuflicher Tätigkeit dieser teilamtlichen Mitglieder. Wir werden in der Detailberatung darüber noch etwas sagen müssen.

In der Eintretensdebatte wurde auch bereits angesprochen, dass der Hauptdiskussionspunkt, der hier noch entschieden werden muss, die Frage der Legitimationen betrifft. Auch hier wird es meine Aufgabe sein, Ihnen die Meinung des Regierungsrates deutlich zu machen, was für mich keine einfache Aufgabe sein wird, wie Sie vielleicht wissen.

Wir haben Ihnen mit Brief vom 26. November 1996 kurz vor dem vermeintlichen Beginn der ersten Lesung hier im Kantonsrat noch einen Abänderungsantrag mitgeteilt. Es ging um die Verwaltungsreform. Der Regierungsrat vertrat die Meinung, der Moment sei günstig, nachdem wir in der VRG-Revision das Organisationsgesetz des Regierungsrates ändern und an dieser Stelle auch bestimmte Elemente der Verwaltungsreform anbringen. Es wäre eine günstige Gelegenheit, die gesetzliche Grundlage zur Zusammenlegung der Direktionen des Regierungsrates zu schaffen.

Sie haben sich dafür ausgesprochen, dass Sie zuerst in einer Kommission darüber sprechen möchten. Sie haben diese Frage dann aber nicht der VRG-Kommission zugewiesen, sondern der Reformkommission. Ich habe heute morgen erfahren, dass die Reformkommission aller Voraussicht nach in aller nächster Zeit eine Sitzung abhalten wird und sich diesem Thema widmen will. Dass wir uns heute mit dieser Frage auseinandersetzen, bevor Ihre Kommission die Gründe für diesen regierungsrätlichen Antrag kennengelernt hat, fände ich nicht sinnvoll. Ich möchte Sie deshalb bitten, vielleicht für die zweite Lesung bereit zu sein, diese Frage noch einmal aufzunehmen, falls Ihre Kommission überzeugt werden kann. Sonst werden wir Ihnen das auf anderem Wege wieder zuleiten müssen. Es geht dem Regierungsrat in dieser Sache nicht darum, irgendjemanden über den Tisch zu ziehen, sondern effizient und rasch handeln zu können. Sollten Sie das keine gute Lösung finden, möchten wir das nicht erzwingen.

Schliesslich möchte ich dem Experten des Regierungsrates danken, Herrn Professor Georg Müller, der 1990 mit der Revisionsarbeit beauftragt wurde und bereits 1991 ein Revisionskonzept vorlegte, das sich bis auf den heutigen Tag als tragfähig erwiesen hat. Er hat sehr gute und sehr rasche Arbeit geleistet. Ich möchte auch der Verwaltung danken, meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Justizdirektion, die über all die Jahre hinweg diese Vorlage bearbeitet haben und unter verschiedenen Direktionsleitungen dieses Geschäft vorangetrieben haben. Natürlich möchte ich auch ganz herzlich der

Kommission danken, der anzugehören ich ursprünglich die Ehre hatte und später das Vergnügen, weiter dabei zu sein. Ich habe mich darum bemüht, konstruktiv und kooperativ mitzuarbeiten. Herr Aeschbacher hat es treffend formuliert: Wir haben die Arbeit der Kommission mitgetragen und wir haben zum Teil auch ein bisschen mitgelitten. Aber es ist ein gutes Resultat herausgekommen und ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und die regierungsrätlichen Anträge zu genehmigen.

### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden ist.

### *Detailberatung*

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Nach dem ersten Abschnitt des VRG, der die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden regelt, finden sich die Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren in den Paragraphen 4 bis 32 im zweiten Abschnitt, deren Änderungen ich nun erläutern möchte.

In diesem Abschnitt wird allgemein das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons geregelt.

#### § 4a

Auf eine erste bemerkenswerte Änderung ist in Paragraph 4a VRG hinzuweisen. Mit der Aufnahme des Beschleunigungsgebotes ins Gesetz soll ein bisher bereits allgemein für das Verwaltungshandeln gültiger Grundsatz explizit erwähnt werden, um diesem Gebot zusätzlich Nachdruck zu verleihen. Verstärkt wird dies noch mit den Ordnungsvorschriften im Paragraph 27a VRG ganz allgemein und in Paragraph 319 PBG im Speziellen, womit für die verwaltungsinternen Rekursinstanzen und Rekurskommissionen beziehungsweise für die für Baugesuche zuständigen Behörden Behandlungsfristen eingeführt werden, deren Missachtung immerhin mit einer zu erstattenden Stellungnahme sanktioniert wird. Dies soll zumindest verwaltungsintern zu einem gewissen Druck führen und macht das Handeln der Verwaltung für den Ausnahmefall einer eingetretenen Verzögerung auch transparenter.

## § 6a, 6b, 10a

Mit der Aufnahme der neuen Paragraphen 6a, 6b und 10a VRG wird insbesondere veränderten Verhältnissen Rechnung getragen. Einerseits wird das Massenverfahren und das Verfahren mit Beteiligten mit Sitz im Ausland geregelt, andererseits wird mit der Einführung des Einspracheverfahrens zusätzliche Bürgernähe ermöglicht. Durch die Einführung des Einspracheverfahrens und dem damit wegfallenden Begründungszwang wird nicht nur das Verwaltungshandeln beschleunigt, vor allem wird sich der Verwaltungsaufwand um einiges reduzieren lassen.

## § 19

Paragraph 19, beziehungsweise die Paragraphen 19a bis c VRG, bilden ein eigentliches Kernstück der Revision. Zwar bleibt der Grundsatz, dass Anordnungen einer unteren Verwaltungsbehörde durch Rekurs an eine obere Verwaltungsbehörde weitergezogen werden können. Nachdem nun aber – abgesehen von den weiter hinten in den Paragraphen 41 und folgende genannten Ausnahmen – sämtliche von kommunalen oder kantonalen Verwaltungsbehörden getroffenen Anordnungen an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können, soll jedoch die Überprüfung einer Anordnung in der Regel nur noch einer verwaltungsinternen Rechtsmittelbehörde vorbehalten bleiben.

Zudem wird in den Fällen, in denen neu ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht gegeben ist, der Regierungsrat als zusätzliche Rechtsmittelinstanz grundsätzlich ausgeschaltet. Dies führt nicht nur zu einer Verkürzung des Instanzenzuges, sondern auch zu einer erheblichen Entlastung des Regierungsrates als Rechtsmittelbehörde.

## § 21

Die Rekurslegitimation in Paragraph 21 VRG soll in der bisherigen Fassung belassen werden. Die neu in litera b) explizit erwähnte Zulassung der Gemeinden, anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zum Rekurs, entspricht bereits geltender Praxis. Eine eigentliche Änderung erfolgt damit nicht.

## § 26a

Mit dem neuen Paragraphen 26a VRG wird für das Verfahren vor dem Regierungsrat ein zentraler Rechtsdienst eingeführt. Dieser soll die Rekursentscheide des Regierungsrates vorbereiten. Das bisherige

System, bei welchem die Direktion, die die angefochtene Anordnung erlassen hatte, bei der Vorbereitung des Rekursentscheides des Regierungsrates wiederum mitwirkte, steht zu Recht in der Kritik. Ein zentraler Rechtsdienst gewährleistet die notwendige von der verfügbaren Behörde unabhängige Instruktion vor dem Regierungsrat als Rechtsmittelbehörde. Darüber hinaus wird das Verfahren verwaltungsintern vereinfacht und gleichzeitig beschleunigt. Mit der Einrichtung dieses Rechtsdienstes wird die Staatskanzlei betraut sein. Jedenfalls Kostenneutralität muss die entsprechende Vorgabe sein.

Soweit meine Ausführungen zu den beantragten Änderungen in diesem ersten, beziehungsweise zweiten Abschnitt des VRG. Im Namen der zumeist einstimmigen Kommission und der SVP beantrage ich Ihnen, diesen zuzustimmen.

Zu folgenden Paragraphen sind jeweils Minderheitsanträge gestellt worden:

- Paragraph 8 Absatz 1 VRG betreffend Akteneinsicht
- Paragraph 10 Absatz 1 litera c) VRG betreffend Mitteilung und Rechtsmittelbelehrung
- Paragraph 21 litera a) VRG betreffend Zulassung zum Rekurs
- Paragraph 338a Absatz 1 PBG betreffend Rekurs- und Beschwerdelegitimation.

Diese Minderheitsanträge haben allesamt Fragen betreffend der Legitimation zum Gegenstand. Ich beantrage Ihnen, vorab eine Grundsatzdiskussion zur Legitimationsproblematik zu führen, auch wenn Sie bereits in der Eintretensdebatte damit begonnen haben, um darauf die erwähnten vier Bestimmungen einzeln zu bereinigen.

***Minderheitsantrag Dorothee Jaun, Dr. Rudolf Aeschbacher, Hartmuth Attenhofer, Benedikt Gschwind, Madeleine Speerli Stöckli, Daniel Vischer:***

§8. *Diejenigen Personen, die durch eine Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, sind berechtigt, in die Akten Einsicht zu nehmen.*

*Abs. 2 wie Kommissionmehrheit*

**Minderheitsantrag Dorothee Jaun, Dr. Rudolf Aeschbacher, Hartmuth Attenhofer, Benedikt Gschwind, Madeleine Speerli Stöckli, Daniel Vischer:**

§ 10 Abs. 1 lit. a und b unverändert.

c) anderen Personen auf ihr Gesuch hin, wenn sie durch die materielle Erledigung einer Angelegenheit berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben.

Abs. 2 und 3 wie Kommissionmehrheit.

**Minderheitsantrag Dorothee Jaun, Dr. Rudolf Aeschbacher, Hartmuth Attenhofer, Benedikt Gschwind, Madeleine Speerli Stöckli, Daniel Vischer:**

§ 21 Zum Rekurs ist berechtigt,

a) wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat;

lit.b) wie Kommissionmehrheit.

**Minderheitsantrag Dorothee Jaun, Dr. Rudolf Aeschbacher, Hartmuth Attenhofer, Benedikt Gschwind, Barbara Marty Kälin, Madeleine Speerli Stöckli, Daniel Vischer:**

§ 338a Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Dasselbe gilt für die Anfechtung von Erlassen.

Abs.2 wie Kommissionmehrheit.

Dorothee Jaun (SP, Fällanden): Wie der Herr Kommissionspräsident eben gesagt hat, stellt sich das Problem der Legitimation zum Rekurs, beziehungsweise zur Beschwerde, in verschiedenen Artikeln des VRG und des PBG, nämlich primär in Artikel 21 VRG und in Artikel 338 PBG, sodann in den Artikeln 8 und 10 VRG, das sind die Vorschriften betreffend Akteneinsicht und Mitteilung der Entscheide. Bis anhin galt im Verwaltungsverfahren die Regelung, dass zum Rekurs berechtigt ist, wer in seinen Rechten betroffen ist. Im Rahmen des PBG war

rekursberechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat.

Die Regierung, und mit ihr eine knappe Mehrheit der Kommission, will die Rekurslegitimation einheitlich für VRG und PBG auf diejenigen Personen beschränken, welche in ihren Rechten betroffen sind. Die knappe Minderheit will sie einheitlich so formulieren, wie sie nach jetzigem PBG formuliert ist und wie das Bundesrecht sie formuliert. Diese Minderheitsmeinung hat ihre guten Gründe und eigentlich hoffe ich sehr, dass diese Minderheit im Rahmen der heutigen Debatte nicht eine Minderheit bleibt. Es ist und war nämlich nur im Rahmen der Kommission eine Minderheit, denn unter Fachleuten ist dies absolut keine Minderheitsmeinung. Alle Vernehmlassungen von Fachgremien und Fachleuten lehnen die Meinung der Regierung ab, so das Verwaltungsgericht, der Verband der Gemeindepräsidenten, der Verein Zürcherischer Rechtsanwälte, das rechtswissenschaftliche Seminar der Universität Zürich und neuerlich auch eine Gruppe namhafter Schweizerischer Rechtsprofessoren des öffentlichen Rechtes.

Wahrscheinlich meinte die Regierung, als sie ihren Vorschlag formulierte, dies führe zu einer Straffung des Verfahrens und zu einer Eindämmung der Rekurse. Doch stimmt beides nicht, leider irrt die Regierung. Warum dies? Dafür gibt es verschiedene Gründe: Das Organisationsgesetz des Bundes formuliert die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde so, wie dies heute im PBG formuliert ist und wie der Kommissionsminderheitsantrag lautet. Diese bundesrechtliche Beschwerdelegitimation gilt immer dann, wenn die kantonalen Verwaltungsbehörden Bundesrecht anwenden, also in zahlreichen Rechtsgebieten, die auch unsere kantonalen Behörden bearbeiten, wie im ganzen Umweltschutzrecht, im Fremdenpolizei-Recht, Administrativverfahren im Strassenverkehrsrecht, das ganze Sozialversicherungsrecht, das Arbeitslosenrecht und so weiter. In all diesen Fällen gilt ohnehin von Bundesrecht wegen die erweiterte Legitimation. Führt nun der Kanton Zürich eine eigene, vom Bundesrecht abweichende Legitimation, ein, so müssen die Verwaltungsinstanzen in jedem einzelnen Fall prüfen, ob nun die kantonalrechtlichen oder aber die bundesrechtlichen Legitimationsvorschriften gelten. Dies ist nicht immer so kompliziert, doch ganz besonders kompliziert wird dies im baurechtlichen Verfahren. Dort wird es deshalb besonders kompliziert, weil im Rahmen der

Baubewilligungen sowohl Bundesrecht als auch kantonales Recht anzuwenden ist, wie die Vorschriften der Lärmschutzverordnung und die kantonalen Bauvorschriften. Dann müssen also im gleichen Rekursverfahren verschiedene Legitimationen gelten und dies macht das Verfahren, insbesondere das baurechtliche Verfahren, nicht etwa einfacher, sondern im Gegenteil schwerer.

Möglicherweise meinte die Regierung, durch ihre Version würden dann weniger Rechtsmittel eingelegt oder die Rechtsmittelverfahren würden vereinfacht. Aber, so das Verwaltungsgericht in seiner Vernehmlassung, der altrechtliche Legitimationsbegriff hat keinerlei Rationalisierungseffekt. Er würde sogar, so das Verwaltungsgericht, zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand führen, wenn in jedem einzelnen Fall geprüft werden müsste, ob nicht von Bundesrechts wegen die erweiterte Legitimation gilt.

Vielleicht stellt sich die Regierung auch vor, mit dem altrechtlichen Legitimationsbegriff sei einfachen, missbräuchlichen Rekursen vorzubeugen. Aber auch hier irrt sie leider. Will eine Person durch einen materiell unbegründeten Rekurs Bauverhinderung oder Bauverzögerung betreiben, so ist ihr dies auch mit der eingeschränkten Legitimation möglich. Es ist nämlich ohne weiteres möglich und vielleicht sogar noch einfacher, die Legitimationsfrage bis vor das Bundesgericht weiterzuziehen, um auf diese Art ein baurechtliches Verfahren zu verzögern. Böswillige Personen finden immer einen Weg. Es ist mir daher nicht klar, was die Regierung letztlich dazu bewogen hat, entgegen der Meinung der Fachleute, die altrechtliche Legitimation beibehalten zu wollen. Einen sachlichen Grund konnte ich nicht finden. Der moderne Legitimationsbegriff ist auch sachlich richtig und führt nicht, wie man dies manchmal hört, zu einer sogenannten Popularbeschwerde. Es geht hier nämlich überhaupt nicht – was vielleicht in manchen Köpfen herumspukt – um irgendein Verbandsbeschwerderecht oder um ein Beschwerderecht grösserer Personengruppen. Es geht immer noch um das Beschwerderecht von Einzelpersonen, die in ihren Interessen betroffen sind. Ich bitte Sie deshalb, in den erwähnten Paragraphen dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Ernst Brunner (SVP, Illnau-Effretikon): Als absoluter Laie in dieser Kommission war es für mich vor allem am Anfang ausserordentlich

schwierig, mitzukommen. Das gestehe ich offen ein. Bald aber ist es mir gelungen, den hochstehenden Diskussionen unserer Juristen in dieser Kommission zu folgen. Ich hatte dann jeweils das Vergnügen, aus juristisch fundiert vorgetragenen gegenteiligen Meinungen für mich zu versuchen, das Richtige herauszufinden. Ich möchte aber diesen Juristen, nicht nur jenen in der Kommission, sondern auch jenen der Verwaltung, danken, dass sie die Diskussionen jeweils so lange geführt haben, bis auch ich letztlich das Gefühl hatte, dass ich mir eine eigene Meinung bilden konnte. Vielleicht ist diese Meinung nicht jedesmal so herausgekommen, wie sich die einen oder andern Juristen vorgestellt haben. Es war dann eben das, was ein Laie den juristischen Diskussionen entnommen hat. Ich danke aber für sämtliche Diskussionen. Ich habe für mich persönlich in dieser Kommission recht viel gelernt.

Und nun zu diesen Paragraphen 8, 10, 21 und 338: Die SVP-Fraktion wird sich in ihrer Mehrheit dahinterstellen. Es geht ja, wie schon gesagt, um die Frage, ob wir diejenigen berücksichtigen wollen, die in ihren Rechten betroffen sind oder in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sind. Wir finden, dass die Ausweitung der Legitimation gemäss Artikel 103 litera a) des OG für das VRG nicht das Richtige sei. Es besteht dann zwar zum Bundesrecht eine Divergenz, aber Optimisten können ja einfach dahingehen und sagen, sie seien im Recht, letzten Endes werde sich der Bund ihrer Argumentation anschliessen. Es gibt Behörden, die nach meiner Ansicht und nach Ansicht der SVP-Fraktion, zurecht befürchten, dass eine Flut von Rekursen auf die Behörden zukommen wird, wenn wir die Legitimation öffnen. Wir sind daher der Meinung, es dies sei nicht zu tun. Im Interesse einer effizienten Rechtsprechung finden wir es wichtig, von der Ausweitung dieser Legitimation abzusehen und dem Entschluss der Mehrheit der Kommission und der Regierung zuzustimmen.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Der Herr Regierungsrat hat selber angetönt, dass es nicht ganz leicht ist, den regierungsrätlichen Standpunkt zu begründen. Ich billige allerdings dem Regierungsrat zu, dass er gemerkt hat, was Frau Jaun differenziert ausgeführt hat, dass es nämlich künftig im VRG zwei verschiedene Legitimationsbegriffe geben wird. Das heisst, dass in einer Art Vorverfahren immer geprüft werden muss, ob der bundesrechtliche oder kantonrechtliche

Legitimationsbegriff in einem bestimmten Verfahren zur Geltung kommen soll.

Ich bin nicht so ganz sicher, ob die Kommissionsmehrheit sich dieser Sachlage bewusst war. Vor allem nach Ihrem Votum bezweifle ich dies sogar ein bisschen. Wenn Sie das Wort für den Laien einlegen, wäre es geradezu absurd, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Dann produzieren Sie nämlich unnötiges und unergiebiges Juristenfutter, weil wir dann nämlich zusätzliche Verfahren haben, bei denen nicht zuletzt geprüft werden muss, welcher Legitimationsbegriff nun zur Anwendung kommen soll. Dies kann ja nicht im Interesse einer Betroffenen-freundlichen Regelung im VRG sein. Also, meine Damen und Herren, Sie, die Sie alle so tun, als seien Sie gegen die uferlosen Diskussionen von Juristinnen und Juristen, und ein Gesetz fördern, das Verbraucher- und Verbraucherinnenfreundlich ist, müssen sich eines bewusst sein: Sie dürfen auf keinen Fall der Mehrheit folgen, weil Sie sich dann nur noch dem Diktat der Juristinnen und Juristen unterwerfen. Dies ist weisgott nicht der Sinn dieser Gesetzgebung.

Wenn Herr Peyer in einem Allgemeinrundschatz gesagt hat, er fürchte das Ausufern des Rechtsschutzes, so ist dies heute auch ein gut gemeintes Votum. Es erstaunt mich aber besonders aus seinem Mund. Er sollte ja aus eigener Praxis wissen, dass es hier nicht darum geht, zu klären, ob wir generell für ein Ausufern des Rechtsschutzes sind oder nicht, sondern ob wir für eine einfache Regelung sind, die durch das Bundesrecht vorgegeben wird und wir nun auch im kantonalen Recht übernehmen wollen. Nicht zuletzt die Lehre hat auf diese Sachlage hingewiesen und es wundert mich, dass diese ausführlichen Stellungnahmen der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, der mit der Sache vertrauten Rechtsprofessorinnen und Rechtsprofessoren, in den Fraktionen der Mehrheitsangehörigen der Kommission so sang- und klanglos unterging, und dass heute einfach allgemein über ein Ausufern des Rechtsschutzes geschwafelt wird. Ich hätte mir nicht zuletzt von der FDP-Fraktion, die es eigentlich besser wissen sollte, eine differenziertere Auseinandersetzung mit dieser letztlich einfachen Frage gewünscht. Immerhin habe ich gesehen, dass es bei der SVP Personen gibt, die offenbar die Materie kennen und aus eigenem Antrieb zu einer anderen Schlussfolgerung gelangen. Das gleiche gilt für die CVP. Ich bin gespannt, wie Herr Dürr nun die Mehrheitsmeinung vertreten wird. Er wird wahrscheinlich auch wieder

von ausuferndem Rechtsschutz sprechen. Aber vielleicht wäre die CVP gut beraten, in dieser Frage ihrem Kommissionsmitglied Sintzel zu folgen, der die Sache aus eigener Praxis kennt. Ich ersuche Sie, der Minderheit zuzustimmen. Andernfalls werden Sie früher oder später mit einer staatsrechtlichen Beschwerde konfrontiert sein. Das wäre nicht das erste Mal. Diese Situation hatten wir schon beim fürsorglichen Freiheitsentzug, wo wir uns sagen lassen mussten, dass das Bundesgericht in die Gesetzgebung hineinlegiferiert hatte.

Hier werden die Beratungen unterbrochen.

**3. Motion KR-Nr. 83/1992 betreffend ein zeitgemässes Enteignungsverfahren (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Juni 1995 und gleichlautender Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) 3454**

Das Geschäft wird auf eine nächste Sitzung vertagt.

**4. Beschluss des Kantonsrates über die zuständige Instanz für Entscheide gemäss revidiertem SchKG (Antrag des Regierungsrates vom 27. November 1996 und gleichlautender Antrag der Kommission vom 10. Dezember 1996) 3543**

Josef Vogel (SP, Zürich), Präsident der vorberatenden Kommission: Wir behandeln den Antrag des Regierungsrates 3543 vom 27. November 1996 betreffend der zuständigen Instanz für Entscheide gemäss revidiertem SchKG (Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs). Am 1. Januar 1997 ist die Änderung des SchKG vom 16. Dezember 1994 in Kraft getreten. Zur Prüfung des Anpassungsbedarfs des kantonalen Rechts an das Bundesgesetz wurde von der Verwaltungskommission des Obergerichts, zusammen mit der Justizdirektion, eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Gerichten, des Notariats, des Betreibungsinspektorats und der Verwaltung eingesetzt. Geprüft und vorgeschlagen wurden im Wesentlichen lediglich die zwingend vorzunehmenden Anpassungen des kantonalen Rechts. Mit darüber hinausgehenden wünschbaren Änderungen sollte nach Ansicht der Arbeitsgruppe zugewartet werden

bis im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Vorstösse Huggel, Rappold, Notter, das Einführungsgesetz zum SchKG überarbeitet wird.

Zur Orientierung des Rates kurz folgendes zur Revision des SchKG: An den Grundzügen des bewährten Bundesgesetzes wurde nichts geändert. Es wurden lediglich Systemwidrigkeiten beseitigt und Lücken geschlossen. Es wurden Bestimmungen aus bisherigen Verordnungen oder aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufgenommen. Die Sprache des Gesetzes wurde aktualisiert und alle Bestimmungen wurden mit Randtiteln versehen. Neu hinzugekommen ist vor allem die primäre und ausschliessliche Staatshaftung der Kantone, was eine Änderung des kantonalen Haftungsgesetzes bedingt hat.

Die vorberatende Kommission der Vorlage 3511 hat ihre Arbeiten in zwei Sitzungen im November und Dezember 1996 abgeschlossen und wird Ihnen, wenn das Gesetz über die Anpassung kantonalen Rechts an das revidierte SchKG in diesem Rat behandelt wird, einstimmig Eintreten und Zustimmung zu den Änderungen des EG SchKG, des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG), der ZBO, des Haftungsgesetzes und des Gesetzes über Jagd- und Vogelschutz beantragen.

Der Kanton hat die Behörden, die für Entscheide im beschleunigten oder summarischen Verfahren zu fällen sind, zu bestimmen. Soweit das revidierte SchKG dem Kanton neue Aufgaben zuweist, sind im Sinne eines Übergangsrechts per 1. Januar 1997 die zuständigen Instanzen durch den Kantonsrat zu bestimmen. Ich verweise diesbezüglich auf die Gesetzesnorm Paragraph 70 des GVG. Die vorberatende Kommission der Vorlage 3511 hat in ihrer zweiten Sitzung auch den vorliegenden Antrag des Regierungsrates 3543, erstellt nach Rücksprache mit dem Obergericht, beraten und ihm einstimmig zugestimmt.

Zum Materiellen: Das revidierte SchKG weist dem Richter verschiedene neue Entscheidungen zu. Das Bundesrecht schreibt für Entscheide über die Beseitigung von Einreden gegen ausserkantonale Entscheide die Bewilligung des Rechtsvorschlages bei der Feststellung neuen Vermögens und die Einsprache gegen Arrestbefehl ein summarisches Prozessverfahren vor. Klagen auf Aufhebung oder Einstellung der Betreuung und als Bestreitung oder Feststellung neuen Vermögens sind gemäss dem Bundesgesetz im beschleunigten Verfahren zu beurteilen. Da heute sämtliche vom SchKG vorgesehenen

Verfahren, welche im summarischen oder beschleunigten Prozessverfahren durchzuführen sind, vom Einzelrichter beurteilt werden, erscheint eine Zuweisung der angeführten neuen Aufgaben an den Einzelrichter an den Bezirksgerichten sachgerecht. Damit werden ab dem 1. Januar 1997 einzig die Entscheide des Nachlassrichters nicht vom Einzelrichter sondern vom Bezirksgericht im summarischen Verfahren gefällt.

Der Vollständigkeit halber sei angeführt, dass der vorliegende Beschluss zur Gültigkeit noch der Genehmigung des Bundes bedarf und mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Rechts an das revidierte SchKG dahinfällt. Die vorberatende Kommission der Vorlage 3511 und des vorliegenden Beschlusses 3543 empfiehlt Ihnen einstimmig Eintreten und Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates vom 27. November 1996.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

Keine Bemerkungen, genehmigt.

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 115:0 Stimmen, nach Einsicht in einen Antrag des Regierungsrates, über die zuständige Instanz für Entscheide gemäss revidiertem SchKG zuzustimmen.**

I. 1. Der Einzelrichter im summarischen Verfahren an den Bezirksgerichten entscheidet über:

- a) die Beseitigung von Einreden gegen ausserkantonale Entscheide (Art. 79 Abs.2 SchKG);
- b) die Bewilligung des Rechtsvorschlages bei der Feststellung des neuen Vermögens (Art. 265a Abs. 1-3 SchKG);
- c) die Einsprache gegen den Arrestbefehl (Art. 278 SchKG).

2. Der Einzelrichter im beschleunigten Verfahren an den Bezirksgerichten entscheidet über:

- a) Klagen auf Aufhebung oder Einstellung der Betreuung (Art. 85a SchKG);
- b) Klagen auf Bestreitung oder Feststellung des neuen Vermögens (Art. 265a Abs. 4 SchKG).

II. Dieser Beschluss tritt nach der Genehmigung durch den Bund am 1. Januar 1997 in Kraft. Er fällt mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Rechts an das revidierte Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz dahin.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt und in der Gesetzesammlung.

Das Geschäft ist erledigt.

## **2. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) (Änderung) (Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) 3451 a**

### *Fortsetzung der Beratungen*

Benedikt Gschwind (LdU, Zürich): Wie bereits bei der Eintretensdebatte erwähnt, stimmt die LdU-Fraktion bei der Frage der Legitimation dem Antrag der Kommissionsminderheit zu. Frau Jaun hat diesen Antrag bereits ausführlich begründet und auf deren breite Abstützung in juristischen Fachkreisen bei der Rechtswissenschaft aber auch bei den Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten hingewiesen. Hauptargument ist die Koordination mit dem Bund und die Vermeidung von uneinheitlichen Legitimationsbegriffen. Ich möchte insbesondere denjenigen entgegentreten, Herr Brunner hat dies auch erwähnt, die eine Flut von Rekursen befürchten. Genau dies wird sich eben mit Erfassung der Kommissionsmehrheit nicht vermeiden lassen, weil im Zweifelsfalle trotzdem ein Rekurs eingereicht wird und die Gerichte, statt sich materiell mit dem Rekurs zu befassen, sich mit der Frage der Legitimation befassen müssen. Solche Diskussionen werden auch für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in unserem

Rechtsstaat nicht förderlich sein. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Dr. Jürg Peyer (FDP, Zürich): Herr Vischer und Frau Jaun haben den Eindruck erweckt, es handle sich lediglich um eine bereits entschiedene Fachfrage darüber, wie die Legitimation am besten zu gestalten sei. Wissenschaft und Fachleute seien sich da schon lange einig. Das ist nicht wahr. Es geht um die Funktion der Verwaltungsrechtspflege. Es geht darum, welche Funktion wir ihr geben wollen. Es geht um die Frage, ob der Verwaltungsrechtspflege die Aufgabe obliegt, im einzelnen Fall festzustellen, ob ein Bürger Rechte hat oder nicht. Oder aber es geht um eine erweiterte Funktion, dass das Verwaltungsgericht zusätzlich die Aufgabe einer Verwaltungskontrolle hat, das heisst, dass sie mehr oder weniger jeden einzelnen Verwaltungsakt, wenn ein Interessierter dies wünscht, zum Rechtsfall machen kann. Wir wünschen diese erweiterte Funktion des Verwaltungsgerichtes nicht. Wir möchten, dass das Verwaltungsgericht wie in der Vergangenheit, zumindest in kantonalen Fragen, lediglich Rechtsfragen entscheidet. Es ist richtig, dass es einfacher wäre, wenn das Verwaltungsgericht über die Frage der Legitimation überhaupt nicht entscheiden müsste. Wenn es ohne weiteres, in jedem Fall, in dem es angesprochen wird, von einer Legitimation ausgehen könnte. Es ist aber nicht wahr, dass das Einfache immer das Bessere ist. Auch bei den SBB oder im Theater verlangt man einen Eintrittspreis. Wieso nicht auch im Verwaltungsrechtsverfahren? Ich möchte, nachdem festgehalten worden ist, unsere Haltung könne sich nicht auf die Meinung von Fachleuten stützen, immerhin eine Fachperson unter vielen zitieren, nämlich die Baurekurskommission des Kantons Zürich in ihrem Brief an die Kommission vom 22. September 1996: «Die Wiedereinführung der Regelung von Paragraph 21 VRG für die baurechtlichen Rechtsmittelverfahren würde die Baurekurskommission nominal im Umfang von rund 150 Rekursen entlasten.» Es heisst allerdings auch: «Insgesamt ist jedoch der Rationalisierungseffekt erheblich geringer, solange nur die kantonsrechtlichen Legitimationsvoraussetzungen erschwert werden, die bundesrechtlichen dagegen bestehen bleiben.» Es ist also so, dass auch nach Ansicht von Fachleuten ein Rationalisierungseffekt durch eine engere Legitimation erreicht wird. Wir möchten deshalb an dieser

engeren Legitimation, mit Bezug auf das zürcherische Recht, festhalten.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Wie mein Kollege Jürg Peyer schon ausgeführt hat, hat die FDP-Fraktion der im VRG noch geltenden engen Legitimation den Vorzug gegeben. Wie auch schon erwähnt wurde, hat die erweiterte Legitimation heute im Bundesrecht Geltung und hat nach Ansicht vieler zusätzliche Rekurse eingebracht. Auswirkungen auf die übrigen Rechtsbereiche, die nun erweitert werden sollen, sind nicht abzusehen. Dies, Herr Vischer, führte nach intensiven Diskussionen in unserer Fraktion zur Auffassung, dass die Regelung Geltung erlangen soll, welche besagt, dass diejenigen, die von einer Norm betroffen sind, ein Rechtsmittel sollen ergreifen können. Geltung erlangen soll. Es ist richtig: Bundesrecht schränkt die Anwendung von Paragraph 21 VRG ein. Dadurch werden bezüglich Legitimation Abklärungen prozessualer Art nötig sein. Diese Gewichtung ist bei der Diskussion in der Fraktion zugunsten der politischen Gewichtung unterlegen.

Lucius Dürr (CVP, Zürich): Die Kollegen Mosimann und Vischer haben mich auf meine Partei angesprochen und sich gefragt, wie wir dazu kommen, diese Anträge bezüglich der Legitimation zu unterstützen. Ich habe in meiner 20jährigen juristischen Berufserfahrung noch absolut nie erlebt, dass die Juristenschaft eine Einheitsmeinung vertreten hätte, das gibt es gar nicht. Demzufolge kann man auch in diesem Punkt mit gutem Recht geteilter Auffassung sein. Ich meine aber, dass unsere Argumente durchaus vernünftig sind, und selbst wenn Frau Jaun Recht hat, dass im Baubewilligungsverfahren die Sache etwas komplizierter wird, weil sich hier Bundesrecht und kantonales Recht mischen. Doch sind wir der Meinung, dass es immer noch einfacher ist, über prozessuale Fragen etwas länger zu diskutieren, nachzudenken, als die Verfahren insgesamt quantitativ auszudehnen. Und genau dies wird gemacht, wenn diese Erweiterung der Legitimation kommt. Es ist völlig klar, dass der Begriff «ein schutzwürdiges Interesse» ausufert und damit Tür und Tor für eine Prozesslawine öffnen kann. Dies muss nicht immer der Fall sein, doch besteht hierzu die Möglichkeit. Deshalb denke ich, dass es besser ist, die Lösung so zu belassen wie sie heute ist. Damit ist der Rechtsschutz

genügend vorhanden und es wird niemand grundsätzlich beeinträchtigt. Wir sind überzeugt, dass Verfahren tatsächlich gestrafft werden und dass eine Reduktion der Verfahren tatsächlich herbeigeführt werden kann.

Dr. Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich): Herrn Dürr möchte ich sagen, dass es sehr wohl verschiedene Gebiete und Dinge gibt, wo die gesamte Juristenschaft der selben Meinung ist. Er möge sich an das Gesetz erinnern, das wir vor zehn Minuten bearbeitet haben. Da waren wir sowohl in der Kommission als auch hier im Rat einer Meinung. Kein Jurist ist ausgeschert.

Ich bin der klaren Auffassung, dass der Legitimationsbegriff, wie ihn die Minderheit vorschlägt, das einzige Richtige ist. Er entspricht dem Bundesrecht, er führt nicht zu Prozesslawinen, wie das beispielsweise von Herrn Brunner befürchtet worden ist, er öffnet auch nicht Tür und Tor zu einer Popularbeschwerde. Ich denke, Herr Sintzel hat ausgezeichnet dargestellt, dass gerade das Gegenteil der Fall ist. Es ist auch schon in anderen Voten gesagt worden, dass man tatsächlich diesen engeren Legitimationsbegriff einführen oder beibehalten soll, wenn man eine weitere Stufe des Prozessierens eröffnen will. Dann kann man eben schon vorher die Frage stellen, ob die Legitimation gegeben oder nicht gegeben ist. Das Ganze wird auch dadurch komplizierter, als eben in verschiedenen Dingen die bundesrechtliche Legitimation gilt und in anderen Dingen die kantonale rechtliche. Diese klaffen auseinander. Das ist noch eine weitere Ebene, wo der Streit ansetzen kann. Sie vertreten wirklich nicht die Interessen der Grundeigentümer, die Interessen von Gewerbe und Wirtschaft, aber vielleicht die Interessen arbeitsloser Anwälte, wenn Sie für die engere Fassung stimmen. Die EVP-Fraktion wird sich für die Minderheit, die hoffentlich eine Mehrheit in diesem Rat wird, aussprechen.

Dorothee Jaun (SP, Fällanden): Seitens Herrn Brunner sind mehrfach die Worte gefallen, eine Flut von Rekursen drohe hereinzubrechen. Herr Dürr hat gar von einer Prozesslawine gesprochen. Wir sind ja in der glücklichen Lage, dass wir uns nicht im luftleeren Raum bewegen. Im PBG haben wir seit der letzten Revision bereits die erweiterte Legitimation. Die Kommission war sich dieser Problematik sehr wohl bewusst, und hat deshalb die Baurekurskommissionen angefragt, ob

diese PBG-Änderung seinerzeit zu einer erheblichen quantitativen Erhöhung der Prozesse geführt hat. Dies wurde verneint. Wir können also aufgrund der ganz konkreten Erfahrungen mit dem erweiterten Legitimationsbegriff im PBG sagen, dass die Prozesslawine nicht kommt.

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Bereits in der Eintretensdebatte und bis zuletzt sind wohl alle Argumente dargelegt und diskutiert worden. Ich erlaube mir daher, nur noch einiges zu unterstreichen.

Die Umschreibung des Legitimationsbegriffes in der Revisionsvorlage entspricht derjenigen, wie sie bereits heute Gültigkeit hat. Nicht richtig ist damit die Unterstellung, dieser Legitimationsbegriff sei nicht praktikabel. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass dazu bereits eine – auch im Verhältnis der beiden Legitimationsbegriffe – bewährte Praxis besteht. Diese wird sich auch für die Zeit nach der Revision rasch und für den Rechtssuchenden wegweisend herausbilden. Dies gilt ebenfalls für den Bereich des PBG, für den dieser Legitimationsbegriff bis vor einigen Jahren Bestand hatte und sich zuvor über Jahre bewährt hat. Richtig ist zwar der Hinweis, dass das Bundesrecht die Anwendung von Paragraph 21 VRG einschränkt. Überall da, wo das Bundesrecht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässt, wird der bundesrechtliche Legitimationsbegriff auch für die kantonalen Rechtsmittel Geltung haben. Dies schliesst aber die Lösung, wie von Regierungsrat und Kommissionmehrheit vorgeschlagen, nicht aus.

Ich ersuche Sie daher, sich nicht hinter rechtstheoretischen Argumenten zu verstecken und der juristisch ebenfalls möglichen Lösung, die von Regierungsrat und Kommissionmehrheit wie auch von der SVP-Fraktion mehrheitlich unterstützt wird, zuzustimmen.

Regierungsrat Markus Notter: Ich habe es schon in der Eintretensdebatte gesagt: Es handelt sich hier um einen ganz zentralen Punkt. Deshalb kommt der Regierungsrat nicht darum herum, dazu etwas zu sagen. Man müsste mit Fontane sagen, diese Legitimationsfrage umfasse auch ein weites Feld. Wenn wir sie à fond diskutieren möchten, müssten wir fast in ein juristisches Seminar eintreten und uns in rechtsdogmatischen Fragen üben. Es ist in der Tat so, dass die heutige

Regelung der Beschwerdelegitimation in VRG 21 an sich zurückgeht auf Vorstellungen, die der erste Gutachter des Regierungsrates 1917 bereits im Expertenentwurf beinhaltet hatte. Fritz Fleiner, beeinflusst von der süddeutschen Lehre der subjektiven öffentlichen Rechte, war ein Anhänger dieser engen Legitimationsumschreibung. Im Kanton Zürich hat sich diese gehalten. In den meisten anderen Kantonen wurde im Zuge verschiedener Revisionen die auch bundesrechtlich heute übliche Legitimationsformulierung eingeführt.

Sie wissen es, der Regierungsrat ist mit der Kommissionsmehrheit der Meinung, es solle bei der heutigen Legitimationsumschreibung bleiben. Darüber hinaus solle auch im baurechtlichen Bereich zurückgegangen werden auf diese Legitimationsumschreibung. Dort hat man ja im Zuge von Anpassungen an das Bundesgesetz über die Raumplanung die bundesrechtliche Umschreibung eingeführt. Was waren die Überlegungen des Regierungsrates? Es waren natürlich ähnliche Überlegungen, wie Sie sie hier auch gehört haben. Es waren weniger rechtsdogmatische, rechtssystematische Überlegungen, es waren in erster Linie politische Überlegungen. Der Regierungsrat wollte mit seiner Entscheidung zum Ausdruck bringen, dass die Rekurslegitimation eher eng sein soll, um ein Zeichen gegen einen Rechtsmittelstaat zu setzen, den man allenfalls befürchten könnte. Der Regierungsrat ist sich aber bewusst, dass mit der alten Umschreibung in Paragraph 21 VRG eigentlich die Rechtslage nur unzutreffend wiedergegeben wird. Es wurde nämlich gesagt, dass in all jenen Fällen, in denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht möglich ist, die bundesrechtliche Legitimation gilt. Das sieht man aus dem Gesetz nicht, da muss man mehr als nur das Gesetz kennen. Aber es ist ja häufig so, dass man Gesetze nicht nur vom Lesen her verstehen kann; man muss einiges mehr wissen. Wenn Sie heute so legislieren wie es Ihnen der Regierungsrat beantragt, werden Sie eine Regelung festschreiben, die nur dann Gültigkeit hat, wenn nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht. Das ist eine Schwäche dieser Regelung. Gleichwohl ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es dieses politische Zeichen Wert ist, diese Schwäche in Kauf zu nehmen. Wie Sie gesagt haben, wird mit dieser geteilten Legitimation auch die Prüfung der Legitimation zuweilen etwas mehr Zeit in Anspruch nehmen. Immer dort, wo sich ein Beschwerdeführer auf die Verletzung von Bundesverwaltungsrecht beruft, muss man dann allenfalls die

Legitimation genauer prüfen und wird dann eben auch zu gespaltenen Eintretensbeschlüssen kommen: Wegen Verletzung von Bundesverwaltungsrecht wird man eintreten müssen und hinsichtlich der Verletzung von kantonalem Recht wird man nicht eintreten müssen. Das macht zuweilen Entscheide etwas schwer verständlich, doch gleichwohl ist der Regierungsrat der Meinung, dass es dieses politische Zeit wert ist.

Da und dort hat auch im Regierungsrat die Hoffnung geherrscht, dass man vielleicht ebenfalls den Bund mit einem Zeichen beeinflussen könne, damit sich dieser davon überzeugen liesse, auf die Legitimationsumschreibung nach zürcherischer Manier zurückzukommen. Ich habe erst kürzlich mit dem Direktor des Bundesamtes für Justiz, Heinrich Koller, gesprochen. Er hat mir Unterlagen zugeschickt. Da muss ich Ihnen sagen, dass diese Hoffnungen nicht sehr berechtigt sind. Es gibt im Moment eine Arbeitsgruppe zur Revision des Organisationsgesetzes der Bundesrechtspflege, da wird Dauerarbeit geleistet. Da herrscht im Moment die Diskussion über die Einführung einer Einheitsbeschwerde im verwaltungsrechtlichen Bereich als Ersatz der staatsrechtlichen Beschwerde mit Legitimationsumschreibung nach der bundesrechtlichen Façon. Es wird also voraussichtlich, falls sich diese Arbeit in dieser Expertengruppe durchsetzen sollte, eher so sein, dass wir uns in einigen Jahren wieder darüber unterhalten müssen, ob wir das kantonale Recht anpassen müssen oder nicht. Bis das aber soweit ist, das muss ich Herrn Vischer sagen, ist es bundesrechtlich nicht verboten, für den kantonalen Bereich eine eigene Legitimationsumschreibung einzuführen. Es wird also nicht so sein, dass uns das Bundesgericht zwingen würde, die bundesrechtliche Legitimation im kantonalrechtlichen Verfahren einzuführen. Aber wir werden mit der Schwierigkeit und Schwäche leben müssen, dass wir geteilte Legitimationsvoraussetzungen haben. In der Praxis wird es jedoch so sein, dass sich diese verschiedenen Legitimationsumschreibungen wahrscheinlich nicht so bedeutungsvoll entwickeln werden, da wohl der kantonalrechtliche Legitimationsbegriff sukzessive sich dem bundesrechtlichen annähern wird, und dass die Fälle, in denen das eine Rolle spielt, sehr gering sein werden. Ich glaube, dass es in der Praxis wahrscheinlich eine Entwicklung geben wird, deren Entscheide eher in Richtung bundesrechtlicher Legitimation gehen werden. Aber der

Regierungsrat ist aus politischen Gründen der Meinung, dass es bei der bisherigen Legitimationsumschreibung bleiben soll und er nimmt die dargestellten Nachteile zugunsten dieses politischen Zeichens in Kauf.

*Abstimmung über die Minderheitsanträge*

**Der Antrag der Kommission zu § 8 Absatz 1 VRG betreffend Akteneinsicht wird dem Minderheitsantrag Dorothee Jaun und Mitunterzeichnende gegenübergestellt.**

**Der Kantonsrat stimmt dem Minderheitsantrag mit 71:65 Stimmen zu.**

**Der Antrag der Kommission zu § 10 Absatz 1 litera c) VRG betreffend Mitteilung und Rechtsmittelbelehrung wird dem Minderheitsantrag Dorothee Jaun und Mitunterzeichnende gegenübergestellt.**

**Der Kantonsrat stimmt dem Minderheitsantrag mit 73:66 Stimmen zu.**

**Der Antrag der Kommission zu § 21 litera a) VRG betreffend Zulassung zum Rekurs wird dem Minderheitsantrag Dorothee Jaun und Mitunterzeichnende gegenübergestellt.**

**Der Kantonsrat stimmt dem Minderheitsantrag mit 77:63 Stimmen zu.**

**Der Antrag der Kommission zu § 338a Absatz 1 PBG betreffend Rekurs- und Beschwerdelegitimation wird dem Minderheitsantrag Dorothee Jaun und Mitunterzeichnende gegenübergestellt.**

**Der Kantonsrat stimmt dem Minderheitsantrag mit 74:54 Stimmen zu.**

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Nachdem die Legitimationsfragen nun bereinigt sind, verbleiben die Minderheitsanträge betreffend der Rechtsmittel und Behandlungsfristen. Neben den im Kommissionsantrag angeführten Minderheitsanträgen zu Paragraph 22 Absatz 1, Rekursfrist, Paragraph 53 VRG, Beschwerdefrist, und Paragraph 319 Absatz 1 PBG, Behandlungsfrist zur Beurteilung von Bauvorhaben, sollen offenbar noch weitere Anträge zu Rechtsmittel und Behandlungsfristen gestellt werden. Auch hier beantrage ich Ihnen, zuerst eine Debatte über

grundsätzliche Fragen diese Fristen betreffend zu führen und darauf die genannten Bestimmungen zu bereinigen.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsidentin Esther Holm: Die Herren Rappold und Portmann sind abwesend. Ihre Minderheitsanträge werden vertreten durch die Herren Chanson und Dürr.

***Minderheitsantrag Dr. Jörg Rappold, Ernst Brunner, Dr. Robert Chanson, Hans Egloff, Hans Peter Frei, Dr. Jürg Peyer, Hans-Peter Portmann:***

*§ 22. Der Rekurs ist innert 20 Tagen seit der Mitteilung oder, mangels einer solchen, seit der Kenntnisnahme der angefochtenen Anordnung bei der Rekursinstanz schriftlich einzureichen.*

*Abs. 2 und 3 wie Kommissionmehrheit.*

***Minderheitsantrag Dr. Jörg Rappold, Ernst Brunner, Dr. Robert Chanson, Hans Egloff, Hans Peter Frei, Dr. Jürg Peyer, Hans-Peter Portmann:***

*§ 53. Die Beschwerde ist innert 20 Tagen seit der Mitteilung der weiterziehbaren Anordnung beim Verwaltungsgericht schriftlich einzureichen.*

***Minderheitsantrag Hans-Peter Portmann, Dr. Jürg Peyer, Dr. Jörg Rappold:***

*§ 319. Die kantonalen und kommunalen Behörden treffen ihre Entscheide innert zwei Monaten seit der Vorprüfung.*

*Abs. 2 und 3 wie Kommissionmehrheit.*

Dr. Robert Chanson (FDP, Zürich): Bereits in der Grundsatzdebatte wurde festgehalten, dass es hier im Wesentlichen um ein Beschleunigungsgesetz geht. Die Minderheitsanträge gehen davon aus, dass wenn wir schon Beschleunigung wollen, auch die Fristen verkürzt werden müssen. Bezüglich der Anträge von Herrn Rappold darf ich

ausführen, dass es natürlich auch darum geht, bei allen die Fristen zu kürzen. Es müssen also nicht nur die Verwaltung und die Gerichte im Rechtsmittelverfahren schneller arbeiten, sondern auch die beteiligten Parteien. Nur so ist eigentlich der Minderheitsvorschlag zu Paragraph 22 und 53 zu verstehen, nämlich dass wir von den bisherigen 30 Tagen auf 20 Tage zurückgehen. Im Wesentlichen ist damit der Rechtsanwaltsstand betroffen, der ja innert einer kürzeren Frist die Eingabe bearbeiten muss. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass gerade dieser Antrag von unserem Kollegen Jürg Rappold eingebracht wurde, der diesem Berufsstand angehört und der im Sinne einer Selbstbindung der Meinung war, dass auch die Anwälte einen Beitrag leisten sollten. Ich bitte Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

Lucius Dür r (CVP, Zürich): Herr Chanson hat das Wesentliche gesagt: Es geht wirklich darum, kurze Fristen anzuwenden. Ich glaube, diese 30-tägige Frist kann problemlos in eine 20-tägige umgewandelt werden.

Im Übrigen muss ich sagen, dass die Regierung gerade zu Artikel 319 PBG widersprüchlich ist: Einerseits ist sie der Meinung, dass eine viermonatige Frist bei der Beurteilung von Neubau- oder grösseren Umbauvorhaben nötig sein soll oder kann, umgekehrt sagt sie aber in ihrem Kommentar, Behandlungsfristen seien bloss Ordnungsrufen. Das hiesse, dass sie letztlich gar nicht genau eingehalten werden müssen, sondern unter Umständen durchaus ausgedehnt werden können. Um Gottes Willen, was spricht in diesem Fall dagegen, diese Fristen kurz zu halten? Es gibt ja offenbar immer quasi eine Ausnahme, um von dieser Frist abzuweichen. Herr Notter schüttelt jetzt zwar den Kopf, doch habe ich es so gelesen und auch entsprechend verstanden. Ich bitte Sie, im Namen der Doktrin oder der Maxime, ein rasches Verfahren zu machen und diese kurzen Fristen zu unterstützen. Ich danke Ihnen.

Madeleine Speerli Stöckli (SP, Horgen): Im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion bitte ich Sie, die Vorlage des Regierungsrates zu unterstützen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Tatsächlich geht es bei der vorliegenden Entscheidung um eine Interessenabwägung. Einerseits steht hier das Interesse der Verfahrensbeschleunigung, das während der ganzen Kommissionsarbeit beachtet und diskutiert wurde. Ich bin der Überzeugung, das wurde hier auch mehrfach bezeugt, dass auch vernünftige Verbesserungsvorschläge in die Vorlage eingeflossen sind, die in der Kommission denn auch einstimmig unterstützt wurden.

Auf der anderen Seite ist aber das Interesse einer Rechtsvereinheitlichung zu beachten. Es wurde vom Regierungsrat bereits in der Weisung zu handen des Kantonsrates darauf hingewiesen, dass sich die 30-tägige Rekursfrist mehr und mehr durchsetzt. Im Organisationsgesetz des Bundes ist die Rechtsmittelfrist bereits seit vielen Jahren auf 30 Tage festgesetzt. Ebenso kennen viele andere Kantone diese Frist. Aber auch im Kanton Zürich handelt es sich bei den Gesetzen, die den Gerichtsbereich betreffen, um eine übliche Frist. Der Gedanke der Vereinheitlichung wurde denn auch im Rationalisierungsgesetz berücksichtigt, Fristen wurden entsprechend angepasst. Aber auch im Steuerrecht und im Gesetz über das Sozialversicherungsgericht ist die 30-tägige Frist verankert. Es drängt sich bei der vorliegenden Revision geradezu auf, ebenfalls die notwendigen Änderungen vorzunehmen. Eine Vereinheitlichung der Rechtsmittelfristen dient insbesondere aus Sicht der Rechtssicherheit der Bürgerin und dem Bürger, die sich nicht anwaltlich beraten oder vertreten lassen. So ist es für diese wohl kaum verständlich, wieso für die Steuerrechnung und die Baubewilligung unterschiedliche Rechtsmittelfristen gelten. Ein verspätetes Einlegen des Rechtsmittels ist unter diesen Voraussetzungen nicht auszuschliessen. Aber unbestrittenermassen dient sie auch der Rechtsanwältin und dem Rechtsanwalt. In der Regel wird eine juristische Fachperson erst bei Vorliegen eines Verwaltungsentscheides konsultiert, bei dem die Rechtsmittelfrist bereits am laufen ist. Häufig bleibt in diesem Zeitpunkt aber nicht mehr genügend Zeit, den Sachverhalt seriös zu ermitteln und die rechtlichen Verhältnisse genügend abzuklären. Es muss jedoch im Interesse der Adressaten der Verwaltungserlasse, der Verwaltungsbehörden und der Gerichte sein, dass eingereichte Rechtsmittel auf umfassenden Abklärungen beruhen. Wenn spätere Rekurse vermieden werden können, kann dies unter Umständen einer Beschleunigung der Verfahren sehr dienlich sein.

Zusammenfassend halte ich fest, dass das Interesse an ausreichenden und einheitlichen Rechtsmittelfristen, das Interesse an einer übertriebenen Verfahrensbeschleunigung überwiegt. Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Hans Peter Frei (SVP, Embrach): Die SVP-Fraktion unterstützt einstimmig die Minderheitsanträge Rappold zu den Paragraphen 22 und 53.

Zu Paragraph 319 wird Herr Egloff die Fraktionsmeinung vertreten. Der Regierungsrat begründet die Einführung der 30-tägigen Rekursfrist damit, dass sich diese Frist in den letzten Jahren beim Bund und bei zahlreichen Kantonen durchgesetzt habe. Im Kanton Zürich hat sie im Steuerrecht und im Gesetz über das Sozialversicherungsgericht Eingang gefunden. Eine gesamtheitliche Vereinheitlichung sei wünschbar. Ein wichtiger Grundsatz der VRG-Revision ist die Straffung der Behandlungsfristen für die Rekursinstanzen und die Gerichte. Es ist daher nicht einzusehen, dass auf der anderen Seite die Frist für die Rekurrenten von 20 auf 30 Tage erhöht werden soll. Die Erhöhung der Rekursfristen widerspricht der angestrebten Verfahrensbeschleunigung. Die 20-tägige Frist hat bisher zu keinen Problemen geführt. Dies belegt auch, dass dieser Minderheitsantrag von einem Rechtsanwalt eingebracht wurde. Es macht keinen Sinn, eine an sich bewährte Frist zu Ungunsten der Verfahrenseffizienz zu verändern. Im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie, die Minderheitsanträge Rappold zu unterstützen.

Dr. Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich): Die EVP unterstützt die Mehrheitsanträge.

Auch wir sind der Meinung, dass die Verfahren beschleunigt werden sollen. Es ist manchmal sehr ungut und vielleicht sogar sehr schwierig, wenn diese Verfahren lange dauern, dies sowohl für die Betroffenen als auch für gewisse Behörden. Wenn wir aber glauben, dass der Minderheitsantrag im Bereich der Fristen, wo es um 30 und 20 Tage geht, eine wesentliche Beschleunigung der Verfahren herbeiführen würde, so irren wir gewaltig. Denken wir doch daran, dass diese Verfahren in aller Regel über viele Monate, meistens sogar über Jahre dauern können. Da ist eine Frist, die von 30 auf 20 Tage verkürzt wird,

wirklich nichts. Diese Verkürzung der Fristen hat aber den grossen Nachteil, dass die Betroffenen, die einen Rekurs erheben wollen, in ihrer Freiheit und in ihrer zeitlichen Disposition sehr stark – nämlich um etwa einen Drittel – eingeschränkt werden. Sie müssen allenfalls selbst oder durch einen Anwalt klären, ob sie Rekurs einlegen oder nicht einlegen wollen. Das führt dann umgekehrt nicht dazu, dass von Rekursen Abstand genommen wird, sondern man legt dann womöglich vorsorglicherweise einfach einmal einen Rekurs ein. Das dient weder den Behörden noch den Privaten, die dadurch kostenpflichtig werden. Rekurse, die sehr rasch geschrieben werden müssen, sind in der Regel so verfasst, dass noch zweite Schriftwechsel oder längere anschliessende Verfahren notwendig werden. Auch das dient nicht der Beschleunigung. Alles in Allem stelle ich fest, dass dort, wo die Fristen von 30 auf 20 Tage verkürzt werden sollen, wirklich absolut keine ins Gewicht fallende Beschleunigung resultiert, sondern dass nur Erschwernisse herauschauen und dass die Vereinheitlichung der Fristen auf 30 Tage nicht möglich wird.

Zum PBG, wo es um die Fristen der Baugesuche geht, noch eine weitere Bemerkung: Dort sollen ja die Fristen für Baugesuche, die erstmalig sind oder ein grösseres Ausmass annehmen, von heute 4 auf 2 Monate reduziert werden. Mit dieser Reduktion wird die Zeit, in der die Behörden diese Baugesuche prüfen können, sehr stark reduziert und es wird, wie wir auch aus Statistiken gesehen haben, wohl kaum möglich sein, dass in der Regel normale Baugesuche, die vielleicht etwas zusätzlichen Aufwand bringen, in diesen Fristen überhaupt bearbeitet werden können. Aus diesen Gründen denke ich, ist eine anständige Behandlung der Baugesuche nicht möglich. Es ist auch hier mit der Mehrheit die 4-monatige Frist beizubehalten.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Ich plädiere nicht für die 30-tägige Frist von Berufes wegen, Anwälte sind es gewohnt, mit den Fristen zu leben, die es eben gibt. Bekanntlich müssen die Beschwerden dann gemacht werden, wenn sie anstehen. Es geht hier aber um eine grundsätzliche Frage und um einen Laienschutz. Warum ist es überhaupt zu diesem Minderheitsantrag gekommen? Die Kommission hat ja in ausführlicher Beratung ein Beschleunigungsgebot bezüglich der Verwaltung legiferiert. Mit dem hat sich heute, wie der Herr Justizdirektor ausgeführt hat, auch die Regierung abgefunden. Er nennt dies

«Symbolgesetzgebung». Wir werden schauen, ob es das ist oder mehr. Ich gehe immer noch davon aus, es sei mehr. Dann kam Herr Kollege Rappold in der Kommission und sagte: «Nun müssen wir uns auch erkenntlich zeigen und diese Frist von 30 auf 20 Tage wieder verkürzen.» Ich hatte fast ein bisschen das Gefühl, Kollege Rappold wollte damit eine Art Goodwill-Akt machen, in der Meinung, wir müssten auch hier das Verfahren beschleunigen. Da kann ich mich meinem Vorredner anschliessen. Das Verfahren wird durch diese 10-tägige Fristkürzung nicht beschleunigt. Per Saldo wird das praktisch nichts ausmachen. Aber es erschwert den Rechtsschutz namentlich für Laien und bringt eine uneinheitliche Fristenregelung im Kanton Zürich. Die Regierung hat sich ja vor längerer Zeit einmal dazu entschlossen, den Schrittwechsel auf 30-tägige Fristen im Kanton Zürich möglichst einheitlich durchzuführen. Deswegen kam es im VRG nunmehr auch zu diesem Antrag der Regierung. Diesen will jetzt die Minderheit wieder zurückbuchstabieren, eben weil es ein bisschen schöner aussehen soll. Überlegt man sich jedoch, warum eine 30-tägige Frist nötig ist, spricht alles dafür. Es ist ja so, dass eine Person eine Verfügung erhält, dann überlegt sie sich, ob ein Rekurs gemacht werden soll oder nicht. Da müssen die Akten eingesehen oder angefordert werden. Diese ganze Prozedur der Akteneinsicht und Aktenanforderung dauert eine gewisse Zeit. Herr Aeschbacher hat Recht: Je kürzer die Frist, desto mehr Rekurse werden deponiert. Je länger die Frist, desto mehr gibt es Gewähr, dass Beschwerden einigermaßen seriös ausgearbeitet werden. Aus diesem Grunde, sowie der Einheitlichkeit und des besseren Rechtsschutzes für die Betroffenen wegen, meine ich, wäre es sinnvoll, bei der 30-tägigen Frist zu bleiben. Ich räume aber ein, dass diese Frage nicht gerade mit Herzblut behaftet ist, aber ich glaube, es hat auch keinen Sinn, gewissermaßen in letzter Minute eingebrachte Änderungen in der Kommission einfach der Kosmetik wegen durchzuziehen.

Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit zu folgen.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Es wird Sie nicht erstaunen, dass die FDP diesen Minderheitsantrag Rappold grossmehrheitlich unterstützen wird. Sie sehen, dass auf diesem Minderheitsantrag, der ja fast ein Mehrheitsantrag gewesen wäre, mein Name nicht figuriert. Ich habe mir das gut überlegt und ich bin für die

30-tägige Frist, weil ich einerseits all die Argumente, die heute vorgebracht wurden, auch nachvollziehen kann. Andererseits muss ich hier noch erklären, dass ich rekursfristengeschädigt bin in meiner Eigenschaft als frühere Parlamentspräsidentin, bei der ich einige Probleme hatte, diese Rekursfristen einzuhalten. Wenn Sie als Gemeindeparlamentarierin oder als Gemeinderätin in der Exekutive stehen, kann es darauf ankommen, ob Sie 30 Tage oder 20 Tage Frist haben. Wir argumentieren ja immer von dem Betroffenen, vom Privaten aus und vergessen, dass auch Behörden zum Teil Rekurse oder Beschwerden einreichen müssen.

Dorothee Jaun (SP, Fällanden): Ich habe ein gewisses Verständnis für diesen Minderheitsantrag, weil die SP ja alle Beschleunigungsmassnahmen, die wir im VRG eingeführt haben, unterstützt hat und ich glaube auch nicht, dass es zum Schutz der Anwälte notwendig ist, die Frist auf 30 Tage auszudehnen. In den meisten Rechtsgebieten könnte man auch mit 20 Tagen leben. Wir Anwälte sind es uns gewohnt, die Arbeit in 20 Tagen zu erledigen und die Rekursinstanzen haben dann während Monaten Zeit. Aber ich möchte Sie auf einen sehr unschönen Effekt hinweisen, falls Sie diesen Minderheitsantrag gutheissen.

Ich habe schon in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass im Baubewilligungsverfahren in Zukunft die Bewilligungen – und zwar sowohl die Baubewilligung der Gemeinde als auch die Bewilligungen der Kantonalen Ämter – zusammengefasst mitgeteilt werden. Wenn Sie nun verschiedene Fristen haben, bundesrechtlich 30 und kantonrechtlich 20, werden Sie in Zukunft gegen einzelne Teile einer Baubewilligung eine 30-tägige Frist haben und gegen andere Teile einer Baubewilligung 20 Tage. Dieser Zustand erscheint mir unbefriedigend und weder im Interesse des Rechtssuchenden noch im Interesse der Rekursinstanzen, auch nicht im Interesse des bauwilligen Bürgers oder der bauwilligen Bürgerin zu sein. Ich denke, dies ist nicht zuletzt der Grund, weshalb sich in der Kommission Herr Baudirektor Hofmann ganz klar für die Ausdehnung der Rekursfrist auf die einheitlichen 30 Tage ausgesprochen hat.

Dr. Kurt Sintzel (CVP, Zollikon): An sich bin ich froh, dass nun die Legitimationsfrage im Sinne der Minderheitsanträge entschieden ist.

Das Problem der Fristen ist tatsächlich weniger von Bedeutung. Es ist sicher nicht zum Schutz der Anwälte, diese machen ihre Fristen sowieso immer erst am letzten Tag. Auch das Volk hat genügend Möglichkeiten, sich da einzuschalten.

Es geht mir um das Anliegen, das ich in meinem ersten Votum schon gebracht habe, nämlich um die Koordination. Es ist, so wie Frau Jaun gesagt hat, unbefriedigend, dass man in einer einzigen Verfügung, die relativ einheitlich zugestellt werden sollte, unterschiedliche Fristen hat. Auch Frau Thalmann hat zu Recht auf die Situation der Behörden hingewiesen, die eben in der Regel nicht so direkt an der Sache sind wie die Privaten. Ich möchte aber auch darauf hinweisen, dass diese Vereinheitlichung der Rechtsschriften nicht irgendwie etwas Neues ist. Der Kantonsrat hat im November 1986, wie man der Weisung entnehmen kann, bereits eine entsprechende Motion überwiesen, die dann erheblich erklärt wurde. Wir haben also bereits einmal für diese 30 Tage votiert. Deshalb werde ich dem Antrag der Kommissionmehrheit zustimmen.

Dr. Jürg Peyer (FDP, Zürich): Ich bin für angemessene Fristen, für angemessene, kurze Fristen, und nicht für einheitliche Fristen. Einheitlichkeit trägt nichts zur Beschleunigung bei. Jede Beschleunigungsmassnahme für sich allein bringt relativ wenig. Viel bringen würde, wenn wir sämtliche Beschleunigungsmassnahmen unterstützen. Dann noch etwas: Im Normalfall wird ja kein Rechtsmittel eingelegt. Wenn wir 20 Tage haben, tritt die Rechtskraft eines Verwaltungsaktes bereits nach 20 Tagen ein. Das macht etwas aus, das ist ein Drittel früher. Diese Betrachtungsweise ist gerade bei der erweiterten Legitimation wichtig, da jeder Konkurrent und jeder Interessent und Nachbar ein Rechtsmittel einlegen kann.

Hans-Jacob Heitz (FDP, Winterthur): Die Regie spielt gut, es meldet sich wieder eine der kleinen Minderheiten der FDP-Fraktion. Als doch mittlerweile gealterter Anwalt, der einige Erfahrung im Verwaltungsverfahren hinter sich gebracht hat, stelle ich nun ganz klar fest, dass natürlich das Beschleunigungsbedürfnis nicht bei den Parteifristen liegt, sondern in den Verfahren selbst. Dort gibt es ja auch wieder Fristen für die Parteien, dort können Gerichte gelegentlich etwas straffer führen, das gestehe ich als Anwalt durchaus ein. Dort kann man

Zeit gewinnen. Die Vereinheitlichung hat vor allem die Rechtssicherheit zum Ziel. Je grösser die Differenz der verschiedenen Fristen wird, desto kleiner wird die entsprechende Rechtssicherheit.

Es ist heute schon ein ziemlicher Wald verschiedenster Fristen zu beachten. Wenn wir diese Fristen nun von 30 auf 20 Tage kürzen, tun wir dies zu Lasten nicht nur individueller Personen, sondern auch der Unternehmen. Ich weiss nun, dass in den Betrieben, wenn eine Frage bezüglich eines Rekurses ansteht, üblicherweise vorerst die Geschäftsleitung, allenfalls sogar ein Verwaltungsrat einberufen werden muss. Das bedingt eine gewisse Organisationsfrist. Als Anwalt habe ich gerade wieder vor Weihnachten erlebt, wieviele Verfügungen von Gerichten aus statistischen Gründen noch den postalischen Weg zu uns gefunden haben. Schauen Sie in ihren Kalender und nehmen Sie die Wochen um Ostern oder um Pfingsten. Auch bei diesen Feiertagen, ist jeweilen beinahe die Hälfte der Frist aufgebraucht bevor man überhaupt handeln kann. Auch der Beizug des Anwalts, es wurde bereits angesprochen, bedarf gewisser Organisationsfristen.

Herr Aeschbacher hat Recht: Kurze Fristen fördern tatsächlich vorsorgliche Rekurse. Damit wäre die ganze Übung völlig kontraproduktiv. Im Übrigen muss sehr oft – Stichwort Verkehrsrekurse, Herr Mosimann weiss, was ich anspreche – eine eigentliche Rekrutierung zwecks Legitimation erfolgen. Das bedarf wiederum seiner Zeit. Wenn wir hier kürzen sind die Bürgerrechte meiner Ansicht nach, ungerechtfertigt eingeschränkt. Es gilt zu bedenken, dass es Rekursfristen gibt, die nicht alle zwingend während der Gerichtsferien stillstehen. Auch das muss man im Auge behalten. Im Übrigen werden die Verwaltungssachen erfahrungsgemäss immer komplexer. Stichwort Umweltschutzgesetzgebung mit allen verschiedenen Verordnungen. Dies bedarf entsprechender Instruktionen und juristischer Aufarbeitung.

Wenn wir Paragraph 27a Absatz 2 nehmen, erstaunt es, was sich die Behörden herausbedingen: «Kann eine Rekursinstanz diese Fristen (nämlich die sechzig Tage) ihres Entscheides nach Sachverhaltsabklärung nicht einhalten, teilt sie den Parteien unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid vorliegt». Sie muss also nicht einmal ein Gesuch bei einer übergeordneten Instanz einreichen und eine Bewilligung für eine Fristerstreckung einholen. Wäre das

vorgesehen, hätte ich noch mehr Verständnis für die Straffung der Fristen.

Der langer Rede kurzer Sinn: Ich bin der Meinung, dass mit der Kürzung dieser Fristen die Bürger und die Unternehmer einmal mehr gevogtet werden. Das ist Regulierung und nicht Deregulierung.

Thomas B ü c h i (Grüne, Zürich): Vielleicht habe ich Herrn Frei falsch verstanden. Doch möchte ich ein mögliches Missverständnis klären, damit wir in Kenntnis aller Tatsachen entscheiden können. Es ist nicht so, dass im neuen Steuergesetz die 20-tägige Frist vorgesehen ist. Sie können dem nickenden Herrn Leuthold entnehmen, dass wir beide im Entwurf der Kommission noch kurz nachgeschaut haben. Wir sind ja in der zweiten Beratung. Wir haben also im Steuergesetz, analog zu der von Herrn Sintzel genannten und vor 10 Jahren auch grossmehrheitlich überwiesenen Motion, auf diese 30-tägige Frist zu gehen. Wir haben im Steuergesetz die gleiche 30-tägige Frist vorgesehen. Ich denke, dass – wenn wir schon von der vertikalen und von der horizontalen Harmonisierung sprechen – es wirklich ein kleiner Sündenfall wäre, im Verwaltungsrechtspflegegesetz auf die 20 Tage zurückzugehen.

Allerdings verstehe ich Herrn Dürrs Argument überhaupt nicht, wonach es sich um Ordnungsfristen handeln sollte. Es handelt sich sicher um Ordnungsfristen ohne Konsequenzen für die Rekursinstanzen. Ich habe noch nie von einer Ordnungsfrist ohne Konsequenzen bei der Rekursfrist gehört. Ich kann Ihnen sagen, ich bin wie Frau Thalmann sehr rekursgeschädigt. Dies allein deshalb, weil die nachgereichte ausführliche Begründung wegen Überschreitung der Frist keine Gnade mehr fand und somit der Rekurs abgewiesen wurde. Ich kann mich den Vorrednern anschliessen: Lassen Sie die 30-tägige Frist, es ist auch so klar, dass, wer Rekurs einlegt, zu zählen beginnt nach Einreichen des Rekurses und nicht seit Beginn der Rechtsmittelfrist. Diese 10 Tage werden also nicht als Verzögerung empfunden. Ich bitte Sie, aus Harmonisierungsgründen ist dies doch eine sinnvolle Massnahme zur Rechtssicherheit. Wir wollen beim Mehrheitsantrag bleiben und diesen auch unterstützen. Die Grüne Fraktion wird dies tun.

Madeleine S p e e r l i S t ö c k l i (SP, Horgen): In meinem ersten Votum habe ich nicht realisiert, dass bei der unerwarteten Fristendiskussion

ebenfalls Paragraph 319 PBG mitgemeint ist. Darum habe ich Ergänzungen zu meinem ersten Votum.

Die bis heute geltende Regelung sieht in diesem Paragraphen eine Differenzierung zwischen den Städten Zürich und Winterthur und den übrigen Gemeinden vor. Heute gilt die Frist von 4 Monaten für Neubauten und grössere Umbauvorhaben nur für die Städte Winterthur und Zürich. Für die übrigen Gemeinden gilt eine generelle Frist von 2 Monaten. Neu schlägt die Kommission vor, diese Unterscheidung zwischen Neubauten und grösseren Umbauvorhaben und den übrigen Bauvorhaben für alle Gemeinden vorzusehen. Der Minderheitsantrag schlägt demgegenüber vor, dass generell nur eine 2-monatige Frist vorzusehen sei.

Folgende Punkte stören mich an diesem Minderheitsantrag: Ein Beigeschmack ist bei mir schon in der Kommissionsarbeit entstanden. Mit diesem Minderheitsantrag wird indirekt Kritik an der Arbeit der Bauämter geübt. Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeit effizienter ausgeübt werden könnte. Je mehr Zeit man ihnen für ihre Arbeit gibt, desto länger dauern demnach die Arbeiten für die Erteilung der einzelnen Baubewilligungen. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, heisst dies, dass die betroffenen Bauämter insbesondere personell ausgebaut werden müssten – eine Forderung, die in der heutigen Zeit, als utopisch bezeichnet werden müsste. Ich gehe aber davon aus, dass die Bauämter sowohl in den Städten als auch in den Gemeinden durchaus effizient und gut arbeiten. Natürlich gibt es da Ausnahmen, wie aber in der Privatwirtschaft auch. Ich sehe die Hauptaufgabe der Bauämter auch nicht unbedingt darin, so möglichst schnell Baubewilligungen zu produzieren. Vielmehr sehe ich die Bauämter als Dienstleistungsbetriebe, die auch ihre Kunden, sprich Bauwillige, beraten. Dies kann sein im Falle mangelhafter Baueingaben oder aber auch in der Unterstützung bei Verhandlungen mit potentiellen Rekurrenten. Ziel muss es sein, eine Baubewilligung zu erteilen, die auch einem möglichen Rekursverfahren standhält. Verlangen die Antragssteller des Minderheitsantrags, dass weniger Unterlagen eingefordert werden, das heisst weniger Abklärungen vorgenommen werden, kann das unter Umständen vermehrt Rekurse verursachen. Es ist aber wohl unbestritten, dass eine Frist von vier Monaten für die Baubewilligung bedeutend weniger Zeit in Anspruch nimmt, als ein nachfolgendes Rekursverfahren. Ich möchte Sie bitten, sprechen wir

den Verwaltungen in den einzelnen Gemeinden unser Vertrauen aus. Ich bin überzeugt, dass auch künftig die Dauer des Baubewilligungsverfahrens in erster Linie von der Komplexität der einzelnen Bauvorhaben abhängig sein wird. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.

Regierungsrat Markus Notter: Der Regierungsrat spricht sich für eine Vereinheitlichung der Fristen auf 30 Tage aus. Als Ihr Rat 1989 die Motion erheblich erklärte, hatte der Regierungsrat eine Vorlage unterbreitet. Damals, ich erinnere mich noch gut, hat der Kantonsrat gesagt, dass er lediglich der Fristen wegen keine Volksabstimmung durchführen wolle. Er wolle dies in die grosse Revision des VRG verschieben; da hinein haben wir es nun gepackt. Und nun diskutieren wir wieder. Das ist nicht schlimm, doch hat sich der Rat schon einmal entschieden. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass im Bereich des Steuerrechts, im Bereich des Sozialversicherungsrechts die 30 Tage kantonsintern ja bereits gelten.

Ich möchte aber noch auf die verschiedenen Fristen hinweisen, die wir nun hier diskutieren. Wir diskutieren auf der einen Seite die Rechtsmittelfrist, 20 oder 30 Tage, das ist eine gesetzliche Frist, eine Verwirkungsfrist – wenn man sie verpasst, hat man dann eben alles verpasst, sie kann nur unter den einschränkenden Bedingungen des Paragraphen 12 wieder hergestellt werden. Hier gilt also der Grundsatz: «Wer zu spät kommt, den bestraft die Geschichte». Bei den Behandlungsfristen für die Behörden, sowohl im Paragraphen 27a als auch im Paragraphen 319 PBG, geht es um Ordnungsfristen. Wenn diese verpasst werden, bekommen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung von ihren Vorgesetzten lange Ohren gezogen. Aber es gibt nicht eine eigentliche Verwirkung, das könnte es auch gar nicht geben – das Gesuch kann schliesslich nicht dahinfliegen, wenn die Verwaltung zu langsame Arbeit leistet. Man kann auch nicht sagen, dass das Gesuch dann automatisch bewilligt oder abgelehnt wäre oder so etwas. Das ist eben eine Ordnungsfrist und ich bitte dies auch auseinanderzuhalten. Im Sinne der Koordination, im Sinne der Vereinheitlichung, bitte ich Sie sehr, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen.

*Abstimmungen*

**Der Antrag der Kommission zu § 22 wird dem Minderheitsantrag Dr. Jörg Rappold und Mitunterzeichnende gegenübergestellt.**

**Der Kantonsrat stimmt dem Antrag der Kommission mit 83:57 Stimmen zu.**

**Der Antrag der Kommission zu § 53 wird dem Minderheitsantrag Dr. Jörg Rappold und Mitunterzeichnende gegenübergestellt.**

**Der Kantonsrat stimmt dem Antrag der Kommission mit 82:58 Stimmen zu.**

**Der Antrag der Kommission zu § 319 wird dem Minderheitsantrag Hans-Peter Portmann und Mitunterzeichnende gegenübergestellt.**

**Der Kantonsrat stimmt dem Antrag der Kommission mit 75:68 Stimmen zu.**

Fortsetzung der Beratungen am Montag, 13. Januar 1997.

**Verschiedenes***Rücktritt eines Ratsmitglieds*

Dr. Marlies Voser-Huber (SP, Männedorf) teilt in einem Brief ihren Rücktritt aus dem Kantonsrat auf Ende der Sitzung vom 6. Januar 1997 mit: «Sehr geehrte Frau Präsidentin, geschätzte Ratskolleginnen und Ratskollegen. Das jahrelange gleichzeitige Engagement in Beruf und persönlichem Umfeld, in Politik und Nonprofit-Organisationen hat an meinen Kräften gezerrt und mir wenig Zeit zum Nachdenken gelassen. Weil es unumgänglich ist, meine Tätigkeiten etwas einzuschränken, trete ich aus dem Kantonsrat zurück. Allen Kolleginnen und Kollegen, welche mit mir die politischen Ansichten teilten, danke ich für die gute Zusammenarbeit. Den anderen war ich für die Herausforderung dankbar, meine eigenen Positionen immer wieder überdenken zu müssen, um sie danach besser vertreten zu können. Für die kommenden Jahre wünsche ich mir als aktive Bürgerin eine Reform der Legislative, Exekutive und Verwaltung, welche dem demokratischen Staat als ausgleichende und starke Kraft in einer sich rasch ändernden Gesellschaft Rechnung trägt.»

Ratspräsidentin Esther Holm: Frau Dr. Marlies Voser nahm nach den Gesamterneuerungswahlen 1987 im Kantonsrat Einsitz. Seither hat sie in 45 Spezialkommissionen mitgewirkt. Dabei lag ihr, entsprechend ihres beruflichen Wirkungskreises, vor allem die Wahrung des ökologischen Gleichgewichts am Herzen. Besonders intensiv befasste sie sich aber auch mit Anliegen des Tierschutzes sowie Bildungsfragen. Der Höhepunkt ihres politischen Wirkens bildete 1993 die Wahl zur Kantonsratspräsidentin. Als dritte Frau in diesem Amt lenkte sie die Geschicke unseres Rates in der ihr eigenen, unauffälligen, aber äusserst menschlichen Art. In ihrer Amtsdauer hat sie, auch wie viele ihrer Vorgänger, Anstrengungen für eine kleine Reform der Legislative unternommen. Ihrem diesbezüglichen Wunsch möchte ich mich gerne anschliessen. Ich danke unserer scheidenden ehemaligen Präsidentin ganz herzlich für ihre unserem Rat und dem Stand Zürich insgesamt zuerkannten Dienste. In etwas anderer Art bleibt Marlies Voser unserem Rat über den heutigen Tag hinaus erhalten, erfreut sich doch der von ihr ins Leben gerufene Kantonsratspin noch immer grosser Beliebtheit. Meine besten Wünsche begleiten sie ins ausserparlamentarische Leben (Applaus).

Beim anschliessenden Apéro können wir vielleicht noch ein letztes Mal mit Frau Voser anstossen.

#### *Parlamentarische Vorstösse*

Interpellation Ernst Schibli (SVP, Otelfingen), Hans Rutschmann (SVP, Rafz) und Werner Schwendimann (SVP, Oberstammheim) betreffend Umsetzung des Umweltschutzes im Bereich Altlasten-Verdachtsflächenkataster.

Interpellation Esther Zumbunn (DaP, Winterthur) und Hans Fahrni (EVP, Winterthur) betreffend Bahnverbindungen Zürich–Stuttgart und Zürich–München.

Anfrage Hansjörg Schmid (SVP, Dinhard) betreffend Todesfall eines 16jährigen in der geschlossenen Drogenstation Hard in Embrach.

Anfrage Kurt Schreiber (EVP, Au-Wädenswil) und Ernst Stocker (SVP, Wädenswil) betreffend rechtliche Absicherung allfälliger Folgen bei Schulreisen oder Klassenlagern.

Schluss der Sitzung: 11.45 Uhr.

6460

Zürich, den 6. Januar 1997

Die Protokollführerin:  
Gabrielle Keller

Vom Büro des Kantonsrates in seiner Sitzung vom 6. Februar 1997 genehmigt.