

4554

KR-Nr. 298/2004

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Motion  
KR-Nr. 298/2004 betreffend Beschwerdelegitimation  
der Verbände**

(vom 22. Oktober 2008)

---

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 298/2004**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2008,

*beschliesst:*

I. Die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion KR-Nr. 298/2004 vorgelegte Änderung des Planungs- und Baugesetzes wird abgelehnt.

II. Die Motion KR-Nr. 298/2004 betreffend Beschwerdelegitimation der Verbände wird als erledigt abgeschrieben.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. Oktober 2005 folgende von Kantonsrat Dr. Thomas Heiniger, Adliswil, Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, und Kantonsrat Martin Mossdorf, Bülach, am 16. August 2004 eingereichte Motion (KR-Nr. 298/2004) zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG) ist wie folgt neu zu fassen:

§ 338 a PBG ist insoweit abzuändern, dass die Rechtsmittellegitimation nur noch Vereinigungen zukommt, welchen gemäss Bundesrecht die Beschwerdeberechtigung zusteht.»

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat in Erfüllung der überwiesenen Motion im Anhang eine entsprechende Gesetzesvorlage vor. Diese wird unter Ziffer 1 nachstehend erläutert. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jedoch, die Vorlage abzulehnen (vgl. Ziffer 2).

## **1. Zur Gesetzesvorlage**

### **1.1 Allgemeines**

In den vergangenen Jahren sind zur Frage der Beschwerdeberechtigung von Verbänden mehrere Vorstösse eingereicht und behandelt worden (vgl. z. B. Bericht und Antrag zu den Motionen KR-Nr. 50/2001 betreffend Verbandsbeschwerde, Ergänzung von § 315 PBG, und KR-Nr. 51/2001 betreffend Neuregelung des Verbandsbeschwerderechts [Vorlage 4265], Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 169/2004 betreffend Offenlegung der Rechnungen von verbandsbeschwerdeberechtigten Organisationen [Vorlage 4444], Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 28/2005 betreffend Legitimation zur Verbandsbeschwerde [Vorlage 4408], parlamentarische Initiative KR-Nr. 231/2004 betreffend Abschaffung von § 338 a Abs. 2 PBG und parlamentarische Initiative KR-Nr. 400/2004 betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts). Auf Bundesebene war das Verbandsbeschwerderecht Gegenstand von Gesetzesänderungen (vgl. Art. 55 ff. des Umweltschutzgesetzes [USG, SR 814.01], Art. 12 ff. des Natur- und Heimatschutzgesetzes [NHG, SR 451] sowie Art. 1 und Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076]). Auch eine Volksinitiative zur Verbandsbeschwerde mit einer Änderung der Bundesverfassung wird demnächst Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt.

Der Wortlaut der überwiesenen Motion kann zu Missverständnissen führen: Danach soll die Beschwerdeberechtigung für das kantonale Verbandsbeschwerderecht nur jenen Vereinigungen zukommen, denen die Beschwerdeberechtigung für eine bundesrechtliche Verbandsbeschwerde zusteht. Neben den beschwerdeberechtigten Organisationen im Bereich des Umweltschutzgesetzes und des Natur- und Heimatschutzgesetzes kommt ein bundesrechtliches Verbandsbeschwerderecht verschiedenen weiteren Organisationen gemäss unterschiedlichen Bundesgesetzen zu (z. B. Behindertenorganisationen nach Art. 9 Behindertengesetz [BehiG, SR 151.3]; Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gemäss Art. 58 Arbeitsgesetz [ArG, SR 822.11]; Gleichstellungs-Organisationen nach Art. 7 Gleichstellungsgesetz [GlG, SR 151.1]; Konsumentenorganisationen nach Art. 21 Preisüberwachungsgesetz [PüG, SR 942.20]). Mit Verbandsbeschwerde können Anordnungen aus den entsprechenden Sachgebieten angefochten werden. Insgesamt steht über 30 Organisationen ein bundesrechtliches Verbandsbeschwerderecht zu.

Die kantonalzürcherische Verbandsbeschwerde in der heutigen Form richtet sich lediglich gegen Anordnungen und Erlasse, die sich auf das zürcherische Natur- und Heimatschutzrecht im Sinne von §§ 203–217 Abs. 2 sowie § 238 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) stützen. Und es sind nur Organisationen beschwerdeberechtigt, die sich im Kanton Zürich seit wenigstens zehn Jahren Natur- und Heimatschutzzielen widmen.

Da das kantonale Verbandsbeschwerderecht nur einer ganz kleinen Zahl von Verbänden zusteht, dürfte es kaum Zweck der Motion sein, die Zahl der beschwerdeberechtigten Verbände auf 30 oder mehr zu erhöhen. Die Begründung der Motion, dass Nachteile des Beschwerdeföderalismus zu unterbinden seien, ist kaum zutreffend: Die Ereignisse um das Stadion Zürich West standen allein im Zusammenhang mit einer bundesrechtlichen Verbandsbeschwerde und es waren einzig gesamtschweizerische Organisationen bzw. ihre kantonalen Sektionen in dieses Verfahren einbezogen. Dabei wurde kein kantonales Verbandsbeschwerderecht angewendet. Die kantonal berechtigten Natur- und Heimatschutz-Vereinigungen hätten gestützt auf § 338 a Abs. 2 PBG auch keine Rechtsmittel gegen das Stadion ergreifen können, da Schutzanordnungen gemäss PBG beim Stadion Zürich West nicht zur Diskussion standen.

Die Motion dürfte deshalb sinnvollerweise nur so zu verstehen sein, dass das kantonale Verbandsbeschwerderecht wie bisher nur jenen Verbänden zustehen soll, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton Zürich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen. Als zusätzliche Voraussetzung soll es nur für Verbände gelten, denen selber oder ihren Dachorganisationen ein bundesrechtliches Verbandsbeschwerderecht zusteht.

## **1.2 Zur geänderten Gesetzesbestimmung (§ 338 a PBG)**

Gemäss geltendem § 338 a Abs. 2 PBG sind jene gesamtkantonal tätigen Vereinigungen zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zwecken widmen. Die Verbände dürfen lediglich gegen Verfügungen und Erlasse Rechtsmittel ergreifen, die im Zusammenhang mit Natur- und Heimatschutz-Massnahmen stehen, wie Schutzanordnungen, Inventar-Entlassungen oder Berücksichtigung der Einordnung und Gestaltung von Um- und Neubauten (§ 238 Abs. 2 PBG und III. Titel mit den §§ 203–217 PBG). Die Befugnis zur Einreichung von Rechtsmitteln steht ihnen ferner auch zu gegen die Festsetzung von überkommunalen Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen (§ 44 a PBG) sowie gegen Bewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen.

Gemäss bisheriger Praxis des Regierungsrates, der Baurekurskommissionen und des Verwaltungsgerichts sind lediglich fünf kantonale Organisationen gemäss § 338 a PBG zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt. Es handelt sich um Pro Natura Zürich, den Zürcher Heimatschutz, den Zürcher Vogelschutz, den Zürcher WWF und den Rheinaubund.

Die Gesetzesvorlage ändert § 338 a PBG nur insoweit, dass die kantonal beschwerdeberechtigten Vereinigungen zusätzlich Sektionen von in bundesrechtlichen Angelegenheiten beschwerdeberechtigten Dachorganisationen sein müssen oder in bundesrechtlichen Angelegenheiten selber beschwerdeberechtigt sein müssen. Die genannten fünf kantonalen Vereinigungen sind selber (Rheinaubund) oder ihre schweizerischen Dachorganisationen gemäss Bundesrecht als beschwerdeberechtigt bezeichnet. Sie bleiben somit auch mit der Gesetzesvorlage beschwerdeberechtigt. Ganz ohne Wirkung bleibt die Gesetzesvorlage nicht: Einer anderen Vereinigung, welche die heute geltenden Voraussetzungen erfüllt oder erfüllen wird, kann das kantonale Verbandsbeschwerderecht nicht zuerkannt werden, wenn diese Vereinigung oder ihre Dachorganisation nicht bundesrechtlich beschwerdeberechtigt ist.

## **2. Ablehnender Antrag des Regierungsrates**

Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren bei verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gegen das kantonalzürcherische Verbandsbeschwerderecht (vgl. vorn 1.1) zum Ausdruck gebracht, dass an der

bisherigen Regelung von § 338 a PBG festgehalten werden soll. Diskussionen, wie sie im Zusammenhang mit Einkaufszentren und Sportstadien bekannt wurden, sind allesamt durch das bundesrechtliche Verbandsbeschwerderecht entstanden und nicht wegen der Regelung im PBG. Das kantonale Verbandsbeschwerderecht ist anders konzipiert, da es sich lediglich auf Schutzobjekte sowie die Einordnung und Gestaltung von solchen bezieht. Unter diesen eng umschriebenen Voraussetzungen sind in den letzten Jahren wenige Rechtsmittel eingereicht worden (rund 2% aller Rechtsmittel) und dies behutsam. Probleme, wie sie aufgrund des Bundesrechts aufgetreten sind oder vorgebracht werden, gab es bei der kantonalen Verbandsbeschwerde keine. Eine Änderung von § 338 a PBG drängt sich deshalb nicht auf.

Eine Verknüpfung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts mit der Regelung des Bundes ist rechtlich und politisch fragwürdig. Dies gilt einmal deshalb, weil das Beschwerderecht der Verbände gemäss § 338 a PBG anders konzipiert ist als jenes des Bundes. Beim Bund knüpft beispielsweise das Verbandsbeschwerderecht gemäss USG an die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei Bauten und Anlagen und gemäss NHG an die Erfüllung von Bundesaufgaben an. Die kantonale Regelung knüpft hingegen an die Schutzobjekte bzw. Schutzmassnahmen gemäss PBG an (III. Titel PBG). Hinzu kommt, dass bei einer Anknüpfung ans Bundesrecht zukünftige Änderungen des Bundesrechts unmittelbare Auswirkungen auf das kantonale Recht haben können. Eine solche Abhängigkeit des kantonalen Rechts vom Bundesrecht ist nicht erwünscht, da dadurch die kantonale Autonomie und Mitbestimmung beeinträchtigt würde.

Im Weiteren ist festzuhalten, dass die von der Motion verlangte Änderung kaum Auswirkungen auf die Praxis der kantonalen Beschwerdelegitimation nach sich ziehen wird. Die heute beschwerdeberechtigten Vereinigungen bleiben beschwerdeberechtigt.

Aus allen diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die mit der Motion KR-Nr. 298/2004 verlangte Änderung von § 338 a PBG ab und beantragt dem Kantonsrat, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Notter	Hösli

**Anhang:****Planungs- und Baugesetz****(Änderung . . . . .; Beschwerdelegitimation der Verbände)***Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates vom 22. Oktober 2008,

*beschliesst:*

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

C. Rekurs- und  
Beschwerde-  
legitimation

§ 338 a. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Gesamtkantonal tätige Vereinigungen sind unter folgenden Voraussetzungen zum Rekurs und zur Beschwerde nach Abs. 3 berechtigt:

- a. Sie widmen sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statuten-gemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen.
- b. Sie bilden die Zürcher Sektion einer in bundesrechtlichen Angele-genheiten beschwerdeberechtigten Dachorganisation oder sie sind in bundesrechtlichen Angelegenheiten selbst beschwerdeberech-tigt.

<sup>3</sup> Vereinigungen nach Abs. 2 können Rekurs oder Beschwerde er-heben gegen

- a. Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 stützen,
- b. Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen,
- c. Festsetzungen von überkommunalen Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der stv. Staatsschreiber:  
Notter Hösli