

3793

KR-Nr. 298/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative Hans-Peter Züblin, Weiningen,
betreffend Abschaffung des Verbandsbeschwerde-
rechts**

(vom 12. Juli 2000)

Der Kantonsrat hat am 8. Februar 1999 folgende Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen:

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 wird wie folgt abgeändert:

§ 338 a (neu):

«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.»

Der bisherige Abs. 2 wird gestrichen.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Rechtliche Ausgangslage

§ 338 a des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) enthält eine besondere kantonale Regelung der Befugnis zur Ergreifung von Rechtsmitteln gegen Erlasse, Verfügungen und Entscheide im Bereich des Planungs-, Bau- und Umweltschutzrechts. Abs. 1 lehnt sich inhaltlich an § 103 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) an; nach dieser Bestimmung ist unter anderem zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Seit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) vom 8. Juni 1997 entspricht auch Art. 21 Buchstabe a VRG (in Kraft seit 1. Januar 1998) der erwähnten bundesrechtlichen Bestimmung. Diese Regelung gilt in jeder Hinsicht auch für Erlasse, Verfügungen und Entscheide in Planungs- und Bausachen sowie Angelegenheiten des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes.

§ 338 a Abs. 2 PBG betrifft das sogenannte Verbandsbeschwerderecht und lautet wie folgt:

Zum Rekurs und zur Beschwerde gegen Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 stützen, sowie gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sind auch gesamtkantonal tätige Vereinigungen berechtigt, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen. Die nämliche Befugnis steht diesen Vereinigungen zu gegen die Festsetzung von überkommunalen Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen.

Das Beschwerderecht von Natur- und Heimatschutzvereinigungen sowie von Umweltschutzorganisationen ist auch im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) und im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) geregelt.

Art. 12 Abs. 1 NHG bestimmt:

Den Gemeinden sowie den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen, steht das Beschwerderecht zu, soweit gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

Art. 55 Abs. 1 USG lautet wie folgt:

Soweit gegen Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 erforderlich ist, die Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist, steht das Beschwerderecht auch den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen zu, sofern sie mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden.

Nach beiden Bestimmungen bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Diese sind auch berechtigt, die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen. Das vom Bundesrat festgesetzte Verzeichnis (SR 814.076, Anhang) umfasst 23 nach NHG und 23 nach USG beschwerdeberechtigte Organisationen. Zahlreiche Organisationen sind sowohl nach NHG als auch nach USG beschwerdeberechtigt, so beispielsweise der Rheinaubund (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat), die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, der WWF Schweiz, der Schweizer Vogelschutz, der Schweizer Heimatschutz, die Pro Natura Schweiz, die

Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz und die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege. Andere, mehr sektoriell ausgerichtete Vereinigungen, wie beispielsweise die Schweizerische Gesellschaft für Höhlenforschung und die Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte einerseits, die Schweizerische Liga gegen den Lärm, der Verkehrs-Club der Schweiz und die Vereinigung der Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz andererseits, sind nur nach NHG oder nur nach USG beschwerdelegitimiert.

Hieraus ergibt sich, dass die schweizerischen Dachorganisationen der unter § 338 a PBG fallenden kantonalen Vereinigungen bereits nach Bundesrecht berechtigt sind, die kantonalen Rechtsmittel gegen Anordnungen und Erlasse der kantonalen und kommunalen Behörden zu ergreifen, sofern die sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die nur nach USG beschwerdeberechtigten Organisationen können lediglich Anordnungen anfechten, die ortsfeste Anlagen betreffen, deren Bewilligung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Beschwerden, die sich auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz stützen, sind nur gegen Verfügungen und Erlasse zulässig, die Bundesrecht oder kantonales Ausführungsrecht zu Bundesrecht verletzen können und letztinstanzlich mit Beschwerde an den Bundesrat oder mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht anfechtbar sind. Nach § 338 a Abs. 2 PBG sind dagegen die kantonalen Vereinigungen bzw. Sektionen von gesamtschweizerischen Organisationen unmittelbar beschwerdeberechtigt und können Erlasse, Verfügungen und Entscheide auch insoweit angefochten werden, als sich diese im angeführten Sachbereich nur auf kantonales oder kommunales Recht stützen.

Ungeachtet dieser Unterschiede lässt sich feststellen, dass sich die Anwendungsbereiche der Verbandsbeschwerde nach Bundesrecht und die Rekurs- und Beschwerdelegitimation nach § 338 a Abs. 2 PBG weitgehend decken. In der Praxis werden denn auch die kantonalen Rechtsmittel sehr häufig von gesamtschweizerischen Organisationen und ihren kantonalen Sektionen bzw. den entsprechenden selbstständigen kantonalen Vereinigungen gemeinsam und mit der gleichen Eingabe ergriffen.

2. Zur Einzelinitiative

Nach der Einzelinitiative soll § 338 a Abs. 1 PBG unverändert belassen werden. Die Initiative beschränkt sich inhaltlich auf die Streichung des 2. Absatzes: Das Verbandsbeschwerderecht soll abgeschafft werden. Der Initiant nimmt damit einen der Anträge, die der Regierungsrat im Rahmen der Vorlage 3473 vom 24. Oktober 1995 betreffend Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes gestellt hatte, erneut auf. Auch wenn jene Vorlage vom Kantonsrat aus verschiedenen Gründen abgelehnt wurde, ist zu erwähnen, dass die Streichung der kantonalrechtlichen Regelung über die Verbandsbeschwerde seinerzeit schon in der vorberatenden Kommission keine Zustimmung fand.

Soweit das Beschwerderecht von Natur-, Heimat- und Umweltschutzorganisationen im Bundesrecht geregelt ist, kann es mit der Streichung von § 338 a Abs. 2 PBG weder eingeschränkt noch abgeschafft werden. Die in der Begründung der Initiative vorgebrachten Argumente richten sich nicht gegen die kantonalrechtliche Regelung im Besonderen, sondern gegen das Verbandsbeschwerderecht im Allgemeinen. Die Diskussion darüber, ob diese allgemeinen Bedenken begründet sind oder ob die Gründe, die für die Verbandsbeschwerde sprechen, ihre Beibehaltung rechtfertigen, müsste aber in erster Linie auf Bundesebene geführt werden. Dort ist jedoch vor kurzem ein parlamentarischer Vorstoss in dieser Angelegenheit abgelehnt worden.

Der Regierungsrat hat am 21. Juni 2000 beschlossen, eine Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vorzunehmen und die Baudirektion mit der Durchführung der Revisionsarbeiten beauftragt. Bis Ende 2002 soll dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates ein Antrag zur Neuordnung des PBG vorgelegt werden. Die Arbeiten werden in verschiedene Teilprojekte, wie Planungsgrundlagen, Bauvorschriften sowie Rechtsschutz und Verfahren gegliedert. Bei der Bearbeitung sollen neben Fachleuten auch Vertretungen verschiedener Stellen und Institutionen einbezogen werden, damit nicht nur das Wissen, sondern auch die Interessenlage der verschiedenen Partner im Gesetzesantrag zum Ausdruck kommen kann.

Bei dieser Sachlage erscheint es als unzweckmässig, wenn die Frage der Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzverbände, losgelöst von den übrigen Fragen im Zusammenhang mit der Totalrevision des PBG, behandelt und entschieden wird. Es ist davon auszugehen, dass die Verbandsbeschwerde auch bei der Totalrevision des PBG ein Diskussionspunkt sein wird. Überdies dürften bei der Totalrevision weitere wichtige Fragen des Natur- und Heimatschutzes zur Diskussion stehen, mit denen die Verbandsbeschwerde in Zusammenhang stehen wird. Auf diese Weise wird das Anliegen des Initianten in

einen grösseren Zusammenhang gestellt, und die Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzorganisationen kann unter Berücksichtigung aller damit zusammenhängenden Fragen diskutiert und entschieden werden. Dies gilt auch für das Verhältnis zur bundesrechtlichen Regelung der Verbandsbeschwerde.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, gestützt auf diesen Bericht, die Einzelinitiative von Hans-Peter Züblin nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fuhrer	Husi