

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
von Carmen Walker Späh (FDP, Zürich),
Dr. Thomas Heiniger (FDP, Adliswil)
und Max Clerici (FDP, Horgen) vom 14. Juni 2004
betreffend Fristen im Rechtsmittelverfahren**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und Bau vom 29. Juni 2006,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 233/2004, Carmen Walker Späh, Zürich, Dr. Thomas Heiniger, Adliswil, und Max Clerici, Horgen, wird abgelehnt.

II. Es wird ein Gegenvorschlag zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 233/2004 gemäss nachstehender Vorlage erlassen.

Minderheitsantrag Ueli Keller, Thomas Hardegger, Roland Munz, Monika Spring, Eva Torp, Peter Weber:

Auf den Gegenvorschlag wird nicht eingetreten.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Frei, Regensdorf (Präsident); Adrian Bergmann, Meilen; Max Clerici, Horgen; Willy Furter, Zürich; Bruno Grossmann, Wallisellen; Thomas Hardegger, Rümlang; Hans-Heinrich Heusser, Seegräben; Ueli Keller, Zürich; Oliver B. Meier, Zürich; Roland Munz, Zürich; Monika Spring, Zürich; Eva Torp, Hedingen; Carmen Walker Späh, Zürich; Peter Weber, Wald; Dr. Josef Wiederkehr, Dietikon; Sekretärin: Dr. Franziska Gasser.

Gegenvorschlag:

Das Gesetz über das Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Zürich vom 7. September 1975 ist wie folgt zu ergänzen:

Die in Rechtsmittelverfahren zuständigen kantonalen Behörden treffen ihre Entscheide innert 4 Monaten, bei der Behandlung von Vorhaben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung, den Beizug weiterer Fachgutachten oder die Mitwirkung von Bundesstellen erfordern, innert 5 Monaten nach Eingang des Rechtsmittels.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. Juni 2006

Im Namen der Kommission für
Planung und Bau

Der Präsident: Die Sekretärin:
Hans Frei Dr. Franziska Gasser

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 4. April 2005 unterstützte der Kantonsrat die von Carmen Walker Späh (FDP, Zürich), Dr. Thomas Heiniger (FDP, Adliswil) und Max Clerici (FDP, Horgen) am 14. Juni 2004 eingereichte Parlamentarische Initiative «betreffend Fristen im Rechtsmittelverfahren» mit 103 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 27. Oktober 2005)

Die Kommission für Planung und Bau hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative C. Walker Späh «KR-Nr. 233/2004 betref-

fend Fristen im Rechtsmittelverfahren», welche vom Kantonsrat am 4. April 2005 mit 104 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehältlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 30. September 2005 abgeschlossen.

Die Kommission für Planung und Bau hat das Geschäft an drei Sitzungen behandelt; die Erstinitiantin nahm ihr Recht auf Anhörung wahr (§ 68 a Geschäftsreglement des Kantonsrates). Ebenfalls angehört wurden die von einer Fristensetzung betroffenen Gerichts- und Verwaltungsinstanzen.

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Planung und Bau (KPB) beschloss am 30. September 2005 mit 9 zu 6 Stimmen, die PI Walker Späh betreffend Fristen im Rechtsmittelverfahren definitiv zu unterstützen; wobei von den Befürwortenden 6 Stimmen dem Vorschlag, die in der PI geforderten Fristen um je einen Monat auf 4 respektive 5 Monate zu verlängern, den Vorzug geben.

Die Mehrheit sieht im Setzen einer Ordnungsfrist im Planungs- und Baugesetz ein taugliches Mittel, um schneller verbindliche Entscheide in Rechtsmittelverfahren in Bausachen zu bekommen, und damit der missbräuchlichen Ausreizung des Beschwerderechts entgegenzutreten. Gleichzeitig werden verlässlichere Grundlagen für Planungen und Projekte im Kanton Zürich geschaffen. Mit der Verlängerung der in der ursprünglichen PI vorgesehenen Fristen um je einen Monat kommt die Mehrheit der Befürwortenden einer Ordnungsfrist Bedenken der Rechtsmittelinstanzen entgegen, dass sich die kürzeren Fristen der PI in der Praxis kaum einhalten lassen.

Die Minderheit der KPB befürwortet die effiziente Behandlung von Rekursfällen im Planungs- und Baurecht – dies lässt sich aber durch das Verkünden einer Ordnungsfrist so nicht erreichen. Effizienz in dieser Frage bedeutet auch qualitätvolle und beständige Entscheide, was mit einer einseitigen Fixierung auf eine kurze Verfahrensdauer in Frage gestellt wird. Eine Einschränkung der Rekursrechte zu Lasten der Rekurrenten kommt von vorneherein nicht in Betracht, ohne die Anforderungen der europäischen Menschenrechtskonvention zu verletzen. Ob deklamatorisches Legiferieren einer Ordnungsfrist zu weniger Rekursverfahren führt, ist nicht belegt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates (vom 29. März 2006)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 27. Oktober 2005 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 233/2004 im Sinne von § 28 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 5. April 1981 (LS 171.1) wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Beurteilung

Die vorliegende Parlamentarische Initiative verfolgt das berechtigte Anliegen der Verhinderung missbräuchlicher Rekurse. Wie nachstehend aufzuzeigen sein wird, erweist sich die vorgeschlagene Festlegung maximaler Bearbeitungsfristen dazu jedoch als ungeeignetes Mittel. Damit würden nämlich Vorgaben aufgestellt, die in den meisten Fällen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht eingehalten oder nur mit wesentlichen Nachteilen umgesetzt werden könnten. Die Änderung des PBG wäre damit im Ergebnis ein rein symbolischer Akt, was dem Vertrauen in den Rechtsstaat abträglich wäre und letztlich auch das Ansehen der zuständigen Rechtsmittelinstanzen beeinträchtigen würde. Daran ändert nichts, dass eine solche Regelung lediglich den Charakter einer Ordnungsvorschrift hätte.

Die Parlamentarische Initiative verlangt eine Sonderregelung für einen bestimmten Sachbereich, zumal für das Verwaltungsrechtspflegengesetz keine entsprechende Änderung vorgeschlagen wird. Von der Gesetzesänderung wären folgende Verfahren und Rechtsmittelinstanzen betroffen:

Sämtliche Verfahren der Baurekurskommissionen (BRK);

- Etwa 20% der Verfahren des Verwaltungsgerichts; im Jahr 2004 verzeichnete das Verwaltungsgericht 814 Neueingänge; davon betrafen 158 den Sachbereich Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht (vgl. Rechenschaftsbericht 2004 des Verwaltungsgerichts, S. 12 f.).

Vereinzelte Rekursverfahren des Regierungsrates betreffend

- staatliche Anordnungen für Objekte des Natur- und Heimatschutzes,
- Anordnungen im Zusammenhang mit Sanierungen, die von staatlichen Behörden in Anwendung von Umweltschutz- oder Gewässerschutzrecht eingeleitet werden, sowie
- Anordnungen von Direktionen in Anwendung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) sowie des Umweltschutz-, Gewässerschutz-, Wasserwirtschafts-, Forst-, Energie- und Strassenrechts,

die nicht mit einer Bewilligung der kommunalen Baubehörde verbunden sind (§ 329 Abs. 2 lit. a–c PBG in der Fassung vom 6. Juni 2005).

Damit erweist sich die Vorlage in erster Linie als «Lex BRK», weshalb es sich rechtfertigt, Ihrer Kommission eine detaillierte Darstellung der BRK zum Ablauf der von diesen geführten Verfahren sowie zu den von diesen bereits ergriffenen Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, insbesondere auch bei offensichtlich willkürlichen Rekursen, vorzulegen (Beilage). Wir schliessen uns den darin enthaltenen Ausführungen und Schlussfolgerungen der BRK an, wonach die heutigen Verfahrensdauern nicht ohne schwer wiegende Nachteile herabgesetzt werden können. Wir beschränken unsere Bemerkungen daher darauf, diese nachteiligen Auswirkungen der vorgeschlagenen Gesetzesänderung nochmals aufzuzeigen.

Der Regierungsrat hat bereits in seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat zu den Motionen KR-Nrn. 50/2001 und 51/2001 (Vorlage 4265) zur Verkürzung von Behandlungsdauern im Baugesuchsverfahren ablehnend Stellung genommen. Die hierfür dargelegten Gründe gelten für die vorliegende Initiative sinngemäss. Die angestrebte Befristung hätte nicht eine weitere Beschleunigung, sondern einen Abbau in der Substanz zur Folge. Übermässig komprimierte Bearbeitungsfristen führen zu einer Verminderung der Qualität von Prüfungsverfahren und Urteilen hinsichtlich Prüfungstiefe und Begründung. Dies sind Folgen, die angesichts der komplexen sich stellenden Sachverhalts- und Rechtsfragen und der im Bauwesen auf dem Spiel stehenden finanziellen Interessen nicht in Kauf genommen werden können. Zudem würde es bei steigender Fehlerquote vermehrt zu Weiterzügen an die oberen Instanzen kommen.

2. Umsetzung und Auswirkungen der Gesetzesänderung

a) Restriktivere Gewährung von Fristerstreckungen

Die Parlamentarische Initiative schlägt keine Änderungen der allgemein geltenden Verfahrensregelungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; LS 175.2) vor (Vernehmlassungsfristen und Fristerstreckungen; § 26 Abs. 3 VRG). Die heute – gerade in baurechtlichen Verfahren – übliche Fristerstreckung im Vernehmlassungsverfahren, die meist zu einer Vernehmlassungsfrist von insgesamt 60 Tagen führt (vgl. dazu Alfred Kölz / Jürg Bosshart / Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 26 Rz. 29), könnte nach der Umsetzung des Vorstosses nur noch sehr restriktiv gewährt werden. Unabhängig davon, dass eine sol-

che Änderung von Verfahrensprinzipien Aufgabe des Gesetzgebers und nicht der Rechtsmittelinstanzen wäre, wäre diese Einschränkung mit erheblichen Problemen für die Gemeindebehörden verbunden. Diese sind oft auf Fristerstreckungen angewiesen, um den Termin mit einer Gemeinderats- oder Baukommissionssitzung koordinieren zu können. Ein erhöhter Fristendruck könnte zur Folge haben, dass die Gemeinden vermehrt auf Stellungnahmen verzichten müssten, was insbesondere dann unbefriedigend wäre, wenn es um die Auslegung des kommunalen Rechts geht (Gemeindeautonomie).

b) Behördliche Ansetzung von Augenscheinsterminen

Wie die BRK in ihren Darlegungen eingehend aufgezeigt haben, wird heute bei der Vereinbarung von Augenscheinsterminen auf die Terminkalender der meist zahlreichen Beteiligten Rücksicht genommen. Im Falle der Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung müsste diesbezüglich rigider vorgegangen werden. So könnten im Ergebnis nur noch zwingende anderweitige Verpflichtungen beteiligter Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte berücksichtigt werden und die Termine müssten im Übrigen ohne Rücksicht darauf festgelegt werden, ob auch deren Klientenschaft der Vorladung Folge leisten kann. Es kann als sicher angenommen werden, dass damit die heute hohe Vergleichsquote bei Augenscheinsverhandlungen merklich sinken würde, mit der Folge, dass anschliessend deutlich mehr Fälle materiell weiterbearbeitet werden müssten.

c) Erhöhung des Personalbestandes der Rechtsmittelinstanzen

Der Personalbestand insbesondere der Kanzlei der BRK wurde stets der Geschäftslast angepasst. In den 90er-Jahren ging diese nach rund 450 komplexen Rekursen gegen die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich zurück, sodass zwischen 1996 und 2000 insgesamt 7,5 Stellen (22,7%) abgebaut wurden. Hinzu kommt, dass 1998 auch die vier Kommissionen durch Ausgliederung der zwölf Delegierten der Bezirksräte von 28 auf 16 Personen verkleinert wurden. Die Anzahl der Ersatzmitglieder wurde 1999 ebenfalls von zwölf auf sechs herabgesetzt. Die Umsetzung der Parlamentarischen Initiative wäre deshalb nur mit einer deutlichen Erhöhung des Personalbestandes der BRK, also mit entsprechend höheren Kosten möglich. Auch auf der Ebene des Verwaltungsgerichts müsste hierfür wohl eine Verstärkung des Personals geprüft werden.

3. Einschätzung des Verwaltungsgerichts

Auch das Verwaltungsgericht steht dem Vorschlag mit vergleichbaren Argumenten ablehnend gegenüber. Es verweist darauf, dass es von der Regelung der Behandlungsfristen gemäss § 27 a VRG ausgenommen wurde, unter anderem in der Erwägung, dass eine solche Fristenregelung, sollte sie für ein gerichtliches Verfahren eingeführt werden, für alle kantonalen Gerichte gelten müsste. Soweit die Parlamentarische Initiative darauf abziele, im Anwendungsbereich des PBG auch das Verwaltungsgericht an Behandlungsfristen zu binden, sei deren Umsetzung insbesondere in Nutzungsplanungsstreitigkeiten (einschliesslich Gestaltungsplänen) schon wegen der Koordination mit dem Genehmigungsverfahren (vgl. § 329 Abs. 4 PBG) sowie im Fall der Beschwerdeerhebung durch eine Gemeinde wegen der erforderlichen Zustimmung der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeindeparlaments (§ 155 Gemeindegesetz; LS 131.1) mit kaum lösbaren Schwierigkeiten verbunden. Daran vermöge auch die Verlängerung der in der ursprünglichen Parlamentarischen Initiative vorgesehenen Fristen um je einen Monat, wie von den Befürwortenden einer Ordnungsfrist in Ihrer Kommission vorgeschlagen, nichts zu ändern.

Der Präsident der 1. Abteilung des Verwaltungsgerichts habe der Kommission in der Sitzung vom 23. Juni 2005 anhand von Fallbeispielen bereits dargelegt, dass sich das Verwaltungsgericht an Art. 29 BV halte, der eine Behandlung innert angemessener Frist und die Gewährung des rechtlichen Gehörs verlange. Jede Frist stehe unter dem Vorbehalt dieser Garantie. Die Anhörung der Parteien bei Untersuchungen oder Gutachten sowie die Aktenkenntnis der am Urteil Mitwirkenden brauche eine gewisse Zeit. Bei missbräuchlichen Beschwerden sei auch das Verwaltungsgericht ohnehin bestrebt, das Verfahren möglichst schnell zu erledigen, damit es sich für solche Beschwerdeführenden nicht lohne, ein Bauvorhaben zu verzögern. Abschreckend werde für diese bei Gerichtsgebühren, die ohne Weiteres Fr. 10 000 erreichen können, zuzüglich Parteientschädigung, auch das Kostenrisiko sein. Auch das Verwaltungsgericht erledige über 80% aller Verfahren innerhalb eines Jahres, was sich aus dessen Sicht kaum optimieren lasse.

4. Zusammenfassung

Dem Anliegen der Parlamentarischen Initiative wird schon heute durch zahlreiche Massnahmen entsprochen. Die vorgeschlagene Fristenregelung wäre demgegenüber mit übergeordnetem Verfahrensrecht unvereinbar und würde zu Widersprüchen innerhalb des kanto-

nenalen Gesetzesrechts führen. Die Umsetzung der Initiative würde damit keine Probleme lösen, sondern neue schaffen. Wir beantragen Ihnen daher, auf Ihren Beschluss, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 233/2004 zu unterstützen, zurückzukommen und die Initiative abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Mehrheit der Kommission für Planung und Bau sieht in Kenntnis des Berichtes der Regierungsrates in einer Ordnungsfrist im Planungs- und Baugesetz nach wie vor ein taugliches Mittel, um schneller verbindliche Entscheide in Rechtsmittelverfahren in Bausachen zu bekommen. Mit der Verlängerung der in der ursprünglichen PI vorgesehenen Fristen um je einen Monat wird im Gegenvorschlag den Bedenken der Rechtsmittelinstanzen Rechnung getragen, dass sich die kürzeren Fristen der PI in der Praxis nicht einhalten liessen.

Die Minderheit lehnt sowohl die ursprüngliche PI wie auch den Gegenvorschlag ab und teilt die im Bericht des Regierungsrates vorgebrachten Bedenken. Sie ist der Ansicht, dass das Setzen einer Ordnungsfrist, die sich nur mit Beeinträchtigung des gesetzlichen Anspruchs auf Gehör einhalten lässt, keine verantwortungsvolle Gesetzgebung ist.