

Beschluss des Kantonsrates über einen negativen Kompetenzkonflikt zwischen dem Verwaltungsgericht und dem Landwirtschaftsgericht

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Bericht und Antrag seines Büros,

beschliesst:

I. Das Verwaltungsgericht wird, gestützt auf Art. 31 Ziff. 4 Abs. 1 KV, angewiesen, die Beschwerden von Ernst Stamm, Rämismühle, Santino Luisoni, Effretikon, des Schweizerischen Bundes für Naturschutz SBN (vertreten durch die Sektion Zürcher Naturschutzbund ZNB, Zürich), des Schweizer Vogelschutzes SVS (vertreten durch die Sektion Zürcher Vogelschutz ZVS, Zürich), des Rheinaubundes, Schaffhausen, der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz SL, Bern, gegen den Regierungsratsbeschluss Nr. 1870 vom 23. Juni 1993 anhand zu nehmen.

II. Mitteilung an das Verwaltungsgericht (unter Zustellung der Verfahrensakten), an das Landwirtschaftsgericht, an den Regierungsrat und an die Beschwerdeführer.

Zürich, 15. Dezember 1994

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Sekretär:

Peter Lauffer

Andreas Ganz

Das Büro besteht aus folgenden Mitgliedern: Peter Lauffer, Zürich (Präsident); Roland Brunner, Rheinau; Thomas Dähler, Zürich; Markus Eisenlohr, Neftenbach; Leo Lorenzo Fosco, Zürich; Andreas Ganz, Wädenswil; Markus Kägi, Niederglatt; Ruedi Keller, Hochfelden; Prof. Kurt Schellenberg, Wetzikon; Ernst Schibli, Otelfingen; Daniel Schloeth, Zürich; Franz Signer, Zürich; Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon; Crista D. Weisshaupt Niedermann, Uster; Kurt Wottle, Winterthur; Sekretär: Andreas Ganz, Wädenswil

Bericht

I.

Am 23. Juni 1993 genehmigte der Regierungsrat das Meliorationsprojekt "Wildberg". Er erklärte es als umweltverträglich, erteilte für die im Rahmen des Projektes vorgesehenen Bauten und Anlagen die Baubewilligung und sprach Subventionen zu. Entsprechend der vom Regierungsrat erteilten Rechtsmittelbelehrung erhoben

1. Ernst Stamm, Hornwiden, 8487 Rämismühle
2. Santino Luisoni, Speerstrasse 2, 8307 Effretikon
3. Schweiz. Bund für Naturschutz SBN, vertreten durch die Sektion Zürcher Naturschutzbund ZNB, Wiedingstrasse 78, 8045 Zürich
4. Schweizer Vogelschutz SVS, vertreten durch die Sektion Zürcher Vogelschutz ZVS, Wiedingstrasse 78, 8045 Zürich
5. Rheinaubund, Neustadt 29, Postfach 584, 8201 Schaffhausen
6. Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz SL, Hirschengraben 11, 3011 Bern
7. Gemeinde Zell, Gemeindeverwaltung Zell in Rikon, Tösstalstrasse 75, 8486 Rikon

beim Verwaltungsgericht am 3., 6. und 9. September 1993 gegen diesen Beschluss drei unabhängige Beschwerden.

Das Verwaltungsgericht trat mit Beschluss vom 22. November 1993 auf die Beschwerden jedoch nicht ein, sondern überwies die Akten an das von ihnen als zuständig erachtete Landwirtschaftsgericht. Gegen diesen Beschluss erhob ein Teil der Beschwerdeführer staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Dieses trat darauf mit Urteil vom 7. April 1994 nicht ein. Auf ein Revisionsbegehren in gleicher Sache trat das Bundesgericht mit Beschluss vom 23. Juni 1994 ebenfalls nicht ein.

Die Gemeinde Zell zog ihre Beschwerde am 25. August 1994 zurück. Mit Beschluss vom 8. September 1994 verneinte auch das Landwirtschaftsgericht seine Zuständigkeit und trat auf die vom Verwaltungsgericht überwiesenen Beschwerden nicht ein. Gleichzeitig überwies es die Akten zum Entscheid über den Kompetenzkonflikt an den Kantonsrat.

II.

Beanspruchen in einer Sache mehrere Behörden oder Gerichte gleichzeitig die Zuständigkeit, liegt ein positiver Kompetenzkonflikt vor. Dieser ist gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Konflikte vom 23. Juni 1831 zu lösen. Verneinen alle in Frage kommenden Behörden oder Gerichte ihre Zuständigkeit, liegt ein negativer Kompetenzkonflikt vor. Negative Kompetenzkonflikte sind gemäss Art. 31 Ziff. 4 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) durch den Kan-

tonsrat als einzige Instanz zu entscheiden (A. Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, N. 71 zu § 1 VRG).

Im vorliegenden Fall lehnen sowohl das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 22. November 1993 (VB 93/0137, 93/0149, 93/0151) als auch das Landwirtschaftsgericht mit Beschluss vom 8. September 1994 (U/WL940003) ihre Zuständigkeit ab. Es besteht ein negativer Kompetenzkonflikt. Der Kantonsrat hat folglich darüber zu befinden, welches Gericht sich der Sache anzunehmen hat.

III.

1. Mit Beschluss vom 22. November 1993 befand das Verwaltungsgericht, es sei die Zuständigkeit des Landwirtschaftsgerichts gegeben. Es begründete seine Ansicht wie folgt:

a) Der angefochtene Beschluss des Regierungsrates erteile mit der Genehmigung des Meliorationsprojektes auch die baurechtliche Genehmigung. Demnach sei gemäss § 41 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) in Verbindung mit § 329 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) die Beschwerde an das Verwaltungsgericht grundsätzlich zulässig. Gemäss § 41 Abs. 2 VRG ent falle die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts jedoch, wenn gesetzliche Bestimmungen ein anderes Gericht oder eine endgültig entscheidende Rekurskommission als zuständig erklärten. Das Landwirtschaftsgericht gehöre zu den Instanzen, deren Zuständigkeit jener des Verwaltungsgerichts vorgehe.

b) Zwar werde für die im Rahmen einer Melioration projektierten Bauten und Anlagen eine baurechtliche Bewilligung benötigt, doch müsse hierfür nicht eigens ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Die Bewilligung könne vielmehr im Rahmen einer Projektgenehmigung erteilt werden. Nun sei im Rahmen des Meliorationsverfahrens, gestützt auf die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes (LG), als besondere Instanz das Landwirtschaftsgericht für Klagen des Genossenschaftsvorstandes gegen einzelne Grundeigentümer zuständig. Gerade auch im vorliegenden Fall habe das Landwirtschaftsgericht denn auch auf Klagen des Vorstandes gegen Einsprachen am 14. Dezember 1989 und am 5. November 1992 Entscheidungen gefällt.

c) Es ergäben sich Koordinationsschwierigkeiten, wenn für die Überprüfung der Projektgenehmigung bzw. der damit verbundenen raumplanungsrechtlichen Bewilligung die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bejaht würde, nachdem sich das Landwirtschaftsgericht bereits mit einem Teil des Projektes abschliessend befasst habe. Das bundesrechtliche Koordinationsgebot könne letztlich nur eingehalten werden, wenn eine einzige Instanz den gerichtlichen Rechtsschutz im Meliorationsverfahren gewähre. In der Sache sei bei Melio-

rationsstreitigkeiten eine nähere Beziehung zum Landwirtschaftsrecht und damit zum Landwirtschaftsgericht gegeben.

d) Auch wenn im Zusammenhang mit den mit der Projektgenehmigung verbundenen raumplanungsrechtlichen Bewilligungen andere Interessenabwägungen vorzunehmen seien als im Rahmen des Rechtsweges einzelner Grundeigentümer an den Vorstand und der Klageverfahren vor dem Landwirtschaftsgericht, handle es sich beim generellen Projekt, welches Gegenstand der regierungsrätlichen Genehmigung bildete, um zwei Teilprojekte (Wegnetz und Entwässerung), die im ordentlichen Meliorationsverfahren auf Einsprache hin fraglos der Überprüfung durch das Landwirtschaftsgericht unterliegen würden.

e) Hierarchisch stehe das Landwirtschaftsgericht auf der gleichen Stufe wie das Verwaltungsgericht. Es sei auch aufgrund seiner Zusammensetzung mit einem rechtskundigen Präsidenten und vier Fachleuten der Land- und Forstwirtschaft, ergänzt durch einen juristischen Sekretär, durchaus in der Lage, eine umfassende und kompetente Rechtsanwendung zu gewährleisten.

f) An der Zuständigkeit des Landwirtschaftsgerichts ändere auch nichts, dass es nach den massgebenden Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes (§§ 70 ff.) nicht Beschlüsse des Regierungsrates, sondern Anordnungen der Meliorationsgenossenschaft überprüfe. Allerdings müsste im vorliegenden Fall, wenn die mit der Projektgenehmigung verbundene Baubewilligung beurteilt werden sollte, auf das Einspracheverfahren gemäss § 70 LG verzichtet werden, da es wenig sinnvoll erscheine, wenn der Genossenschaftsvorstand als Einspracheinstanz gegenüber dem Regierungsratsbeschluss amte. Deshalb dränge es sich auf, das Klageverfahren gemäss § 70 Abs. 4 und 73 Abs. 1 LG durch ein Beschwerdeverfahren zu ersetzen. Indessen seien in Befolgung des materiellen und formellen Koordinationsgebotes Abweichungen von geschriebenen Verfahrensnormen in Kauf zu nehmen.

2. Anlässlich der Urteilsberatung des Verwaltungsgerichts wurde von einer Minderheit der Richter beantragt, auf die Beschwerden einzutreten. Die Minderheit begründete ihre abweichende Haltung, kurz zusammengefasst, wie folgt:

a) Dem bundesrechtlichen Koordinationsgebot sei durch die umfassende Prüfung des Meliorationsprojektes mit einer baurechtlichen beziehungsweise raumplanungsrechtlichen Bewilligung und einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durch den Regierungsrat Genüge getan worden.

b) Der angefochtene Beschluss umfasse in Dispositiv Ziffern I und III die Projektgenehmigung, die UVP und die Zusicherung eines Staatsbeitrags. Eine gerichtliche Überprüfung

der regierungsrätlichen Genehmigung sei im Landwirtschaftsgesetz nicht vorgesehen. Auch schreibe das Umweltschutzgesetz des Bundes den Kantonen nicht vor, gegen Anordnungen, die sich auf dieses Gesetz stützen, ein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. Daher bestehe keine besondere gesetzliche Zuständigkeit des Landwirtschaftsgerichts, welche der allgemein geltenden Zuständigkeitsordnung vorgehen würde.

c) Mit Dispositiv Ziffer II werde eine baurechtliche Bewilligung erteilt, gegen welche gemäss Art. 33 Abs. 2 Raumplanungsgesetz mindestens ein kantonales Rechtsmittel gegeben sein müsse. In sachlicher und in funktionaler Hinsicht sei das Verwaltungsgericht Beschwerdeinstanz über planungs- und baurechtliche Bewilligungsentscheide des Regierungsrates (§ 329 Abs. 2 PBG, § 47 Abs. 1 lit. c VRG).

d) Das Koordinationsproblem bestehe vorliegend nicht darin, dass zwei verschiedene kantonale Rechtsmittelinstanzen vorgesehen seien, sondern darin, dass nur für die Überprüfung der baurechtlichen Bewilligung ein kantonales Rechtsmittel gegeben sei, nicht aber zur Anfechtung der Projektgenehmigung. Es sei daher sinnvoller, wenn sich das für die baurechtliche Bewilligung ohnehin zuständige Verwaltungsgericht mit den Beschwerden befasse und dabei, soweit notwendig beziehungsweise bundesrechtlich vorgesehen, die Projektgenehmigung mit in die Prüfung einbeziehe. Für die dabei vorzunehmenden Abwägungen zwischen den Interessen der Land- und Forstwirtschaft auf der einen und den Interessen der Raumplanung, des Natur-, Heimat- und Gewässerschutzes auf der anderen Seite sei das Verwaltungsgericht schon aufgrund seiner gesetzlichen Zuständigkeiten berufen und befähigt. Zudem sei es als einziges Gericht von Gesetzes wegen zur Überprüfung von Regierungsratsbeschlüssen befugt.

e) Demgegenüber würde die Einsetzung des Landwirtschaftsgerichts als Beschwerdeinstanz über dem Regierungsrat einen schweren Eingriff in die gesetzliche Kompetenzordnung darstellen. Auch könnte die Zuständigkeit des Landwirtschaftsgerichts, als mehrheitlich aus Fachleuten der Land- und Forstwirtschaft zusammengesetztes Sondergericht, als Verstoß gegen Art. 58 der Bundesverfassung (BV) beziehungsweise gegen Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) angesehen werden, weil sich die Einsetzung des Landwirtschaftsgerichts zur Beurteilung einer Bewilligung beziehungsweise einer Projektgenehmigung unter raumplanerischen und umweltrechtlichen Gesichtspunkten auf keine gesetzliche Grundlage stützen könne. Schliesslich könnte aufgrund der Vorbefassung des Landwirtschaftsgerichts mit früheren Einsprachen einzelner Grundeigentümer Befangenheit angenommen werden, wo ähnliche Fragen, wenn auch in einem weiteren Zusammenhang, beurteilt werden müssten.

3. In seinem Nichteintretensbeschluss vom 8. September 1994 führt das Landwirtschaftsgericht zur Frage der Zuständigkeit im wesentlichen folgendes aus:

a) Die gesetzlichen Zuständigkeiten des Landwirtschaftsgerichts seien abschliessend in den Bestimmungen des 6. Titels des Landwirtschaftsgesetzes geregelt. Aus § 69 in Verbindung mit § 70 LG ergebe sich bereits, dass die Zuständigkeit des Landwirtschaftsgerichts im Verhältnis zum Bezirksrat eine subsidiäre sei. Gemäss § 70 LG sei das Landwirtschaftsgericht als Spezialverwaltungsgericht zuständig für Überprüfung einzelner, im Gesetz abschliessend erwähnter Verfügungen, die der Vorstand einer Meliorationsgenossenschaft gegenüber seinen Mitgliedern erlasse. Eine Kompetenz des Landwirtschaftsgerichts zur Überprüfung von Regierungsratsbeschlüssen sei dem Gesetz nicht zu entnehmen.

b) Das Landwirtschaftsgericht sei aus den früheren landwirtschaftlichen Schiedsgerichten entstanden. Es habe den gesetzlichen Auftrag, als Sondergericht Streitigkeiten zwischen den Zwangsmitgliedern der Meliorationsgenossenschaft und deren Vorstand letztinstanzlich zu regeln. Dieser besondere Rechtsschutz der Zwangsmitglieder sei indessen auf klar definierte, verfahrenswesentliche Entscheide des Vorstandes der Genossenschaft beschränkt.

c) Aufgrund seiner gesetzlich vorgeschriebenen Zusammensetzung sei das Landwirtschaftsgericht mit eindeutigem Schwergewicht auf der fachlichen Ebene als Instanz mit schiedsgerichtsähnlichem Charakter zur Beurteilung von Fachfragen und zur Streitschlichtung geeignet. Die Zusammensetzung des Landwirtschaftsgerichts erweise sich zur Prüfung der richtigen Rechtsanwendung im Rahmen zahlreicher kantonaler und bundesrechtlicher Erlasse aus den Gebieten des Bau-, Raumplanungs-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzrechts indessen als weniger geeignet. Überdies sei das Verfahren vor Landwirtschaftsgericht kraft ausdrücklicher Gesetzesvorschrift mündlich.

d) Gegen Entscheide des Landwirtschaftsgerichts stehe nur die Revision gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz offen. Als einziges eidgenössisches Rechtsmittel sei die staatsrechtliche Beschwerde gegeben. Diese Rechtsmittelregelung könne aber angesichts der Tatsache, dass bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerden etwa 20 Gesetzeserlasse, wovon etwa zehn bundesrechtliche, berücksichtigt werden müssten, nicht befriedigen.

e) Gegen die Auffassung des Verwaltungsgerichts spreche auch § 47 VRG, der ausdrücklich festlege, dass Beschlüsse des Regierungsrates mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht angefochten werden können.

IV.

Der Kantonsrat ist bei der Lösung eines negativen Kompetenzkonfliktes im Rahmen der Garantie des verfassungsmässigen Richters gemäss Art. 58 BV grundsätzlich frei. Eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift, die er zu beachten hätte, gibt es nicht. Er kann seinem Entscheid nicht nur rechtliche, sondern, soweit solche in Betracht fallen, auch staatspolitische Überlegungen zugrunde legen.

Im vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass der angefochtene Beschluss des Regierungsrates Nr. 1870 vom 23. Juni 1993 im Rahmen der Genehmigung des Meliorationsprojektes gemäss Dispositiv Ziffer II eine Baubewilligung ausspricht. Baurechtliche Entscheide des Regierungsrates können gemäss § 329 Abs. 2 PBG und § 47 VRG beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Wie im Minderheitsantrag zum Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 22. November 1993 zutreffend ausgeführt wird, ist damit eine gesetzliche Anknüpfung für die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben. Wie der erwähnte Minderheitsantrag und der Beschluss des Landwirtschaftsgerichts vom 8. September 1994 übereinstimmend richtig festhalten, ist aufgrund seiner besonderen Zusammensetzung das Landwirtschaftsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden weniger geeignet, während die fachliche Kompetenz des Verwaltungsgerichts zweifellos gewährleistet ist. Ferner erscheint auch das weitgehend im Landwirtschaftsgesetz geregelte Verfahren vor Landwirtschaftsgericht für die Erledigung der vorliegenden Beschwerden als nicht adäquat. Für die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts spricht ferner die entsprechend lautende Rechtsmittelbelehrung des Regierungsrates. Die mit einer Zuweisung an das Landwirtschaftsgericht verbundene Einschränkung der Rechtsmittel (vorstehend II, 3. d) wäre zumindest fragwürdig. Schliesslich würde mit einer Zuweisung an das Landwirtschaftsgericht als Sondergericht ohne entsprechende gesetzliche Grundlage wohl der Anspruch der Parteien auf den verfassungsmässigen Richter gemäss Art. 58 BV, allenfalls Art. 6 Abs. 1 EMRK, verletzt.

Demnach ist das Verwaltungsgericht, gestützt auf Art. 31 Ziff. 4 Abs. 1 KV, anzuweisen, die Beschwerden anhand zu nehmen.