

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Barbara Steinemann, Regensdorf,
Hans Egloff, Aesch bei Birmensdorf, und
Arnold Suter, Kilchberg, vom 14. Juni 2004
betreffend Abschaffung von § 338 a Abs. 2 PBG**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und Bau vom 7. Dezember 2006

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative, KR-Nr. 231/2004, von Barbara Steinemann, Regensdorf, Hans Egloff, Aesch bei Birmensdorf, und Arnold Suter, Kilchberg, wird abgelehnt.

II. Nachfolgende Vorlage B wird als Gegenvorschlag zur Initiative beschlossen.

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

II. Auf den Gegenvorschlag wird nicht eingetreten.

* Die Kommission für Planung und Bau 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.

B. Planungs- und Baugesetz

(Änderung vom ; Rekurs- und Beschwerdelegitimation)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und Bau vom 7. Dezember 2006

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Bau-recht vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

C. Rekurs- und
Beschwerde-
legitimation
I. Allgemein

§ 338 a. 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.

II. Verbände

§ 338 b. ¹ Gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten rein ideellen Zielen widmen, sind zur Beschwerde und zum Rekurs gegen Anordnungen berechtigt, die sich auf den III. Titel dieses Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz stützen.

² Der Regierungsrat bezeichnet die berechtigten Organisationen.

³ Die Organisationen sind gehalten, gleichzeitig mit dem Zustellungsbegehren nach § 315 Abs. 1 darzulegen, inwiefern die massgeblichen Bestimmungen durch das Bauvorhaben berührt werden könnten.

⁴ Die Verbandsbeschwerde ist ausgeschlossen bei Projekten und Planungen, soweit das Volk oder das Parlament darüber entschieden haben.

⁵ Die Behörden und Gerichte weisen rechtsmissbräuchliche Re-kurse oder Beschwerden unverzüglich ab. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn die berechtigte Organisation Leistungen des Gesuchstellers gefordert hat, welche nicht den Zielen des Natur- und Heimatschutzes im konkreten Fall dienen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 7. Dezember 2006

Im Namen der Kommission
für Planung und Bau

Der Präsident:
Hans Frei

Die Sekretärin:
Dr. Franziska Gasser

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 17. Januar 2005 unterstützte der Kantonsrat die von Barbara Steinemann, Regensdorf, Hans Egloff, Aesch bei Birmensdorf, und Arnold Suter, Kilchberg, am 14. Juni 2004 eingereichte Parlamentarische Initiative mit 84 Stimmen vorläufig.

2. Erster Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 11. Juli 2005)

Die Kommission für Planung und Bau hat die Vorberatung der Parlamentarischen Initiative B. Steinemann «KR-Nr. 231/2004 betreffend Abschaffung § 338 a, Abs. 2 PBG», welche vom Kantonsrat am 17. Januar 2005 mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehältlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 7. Juli 2005 abgeschlossen.

Die Kommission für Planung und Bau hat das Geschäft an sechs Sitzungen behandelt; die Erstinitiantin nahm ihr Recht auf Anhörung wahr (§ 68 a Geschäftsreglement des Kantonsrates). Ebenfalls angehört wurde eine Delegation der beschwerdeberechtigten Verbände im Kanton Zürich.

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Planung und Bau (KPB) beschloss am 7. Juli 2005 mit 8 zu 7 Stimmen, die PI Steinemann nicht definitiv zu unterstützen.

Die Mehrheit der Kommission lehnt das Anliegen der Parlamentarischen Initiative aus folgenden Gründen ab:

Nach Darlegung der auf kantonaler Ebene beschwerdeberechtigten Verbände kommt es jährlich durchschnittlich zu acht bis zehn Rekursen auf Grund der Bestimmungen in § 338 a, Abs. 2 PBG. Das ist angesichts von 1800 bis 2000 Rekursen pro Jahr auf diesem Gebiet eine geringe Zahl. Die hohe Erfolgsquote von etwa 83% weist nach Ansicht der Mehrheit darauf hin, dass die Verbände das Beschwerderecht mit Augenmass in berechtigten Fällen anwenden. Die durch die kantonal legitimierte Beschwerde betroffenen Investitionsvolumina dürften nach Auskunft der Verbände nicht über ein Mittel von 30 000 Franken pro Jahr hinausgehen; höhere Investitionsvolumina seien allenfalls durch Klagen gestützt auf eidgenössisches Recht betroffen. Nach der heute geltenden Regelung kann überdies im Bereich des Ortsbildschutzes ausser gestützt auf das kantonale PBG § 338 a kein Rekurs geführt werden, da es um rein kantonales Recht geht; das gilt schon für die Grundlage der Bewilligung, den Nutzungsplan. Eine Abschaffung der zur Diskussion gestellten Bestimmung kann somit gemäss Kommissionsmehrheit in gewissen Fällen einem Verlust des Rechtsschutzes für wertvolle Güter gleichkommen. Weiter macht die Mehrheit auf die präventive Wirkung von § 338 a, Abs. 2 PBG, auf Bauherren aufmerksam und verweist auf die positive und fruchtbringende Zusammenarbeit der Verbände mit den kantonalen Bewilligungsinstanzen.

Die Minderheit der KPB möchte die PI B. Steinemann betreffend Abschaffung § 338 a, Abs. 2 PBG, definitiv unterstützen. Sie kann der Argumentation der Mehrheit nicht folgen und sieht insbesondere keine Gefahr eines Verlustes an Rechtsschutz, zumal die eidgenössischen Inventare ISOS (Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz) und BLN (Bundesinventar der Landschaften und Denkmäler von nationaler Bedeutung) in einer auf Konsens aller beteiligten Ebenen angelegten Überarbeitung stehen, so dass diese nach bisheriger Usanz des Bundesgerichts wohl über kurz oder lang auch für Rechtsmittelverfahren relevant erklärt werden dürften. Die Minderheit der KPB sieht deshalb generell keine Notwendigkeit einer Regelung der Verbandsbeschwerde auf kantonaler Ebene, wie das § 338 a, Abs. 2 PBG, vorsieht.

3. Erste Stellungnahme des Regierungsrates (vom 6. Dezember 2005)

In Anwendung von §28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis der Beratungen der Kommission für Planung und Bau zur Parlamentarischen Initiative von Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, sowie den Kantonsräten Hans Egloff, Aesch, und Arnold Suter, Kilchberg, betreffend Aufhebung von §338a Abs. 2 PBG (KR-Nr. 231/2004) wie folgt Stellung:

Allgemeines

Die Baudirektion hat die Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) vom 19. August 2005 bis 19. Dezember 2005 in die Vernehmlassung gegeben. Die Gemeinden, Parteien, Verbände und andere Interessierte haben Gelegenheit, bis zum genannten Datum zum Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Es ist geplant, die Vernehmlassung in der 1. Hälfte 2006 auszuwerten und dem Kantonsrat voraussichtlich bis Ende 2006 eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Mit dem total revidierten PBG sollen die Normierungsdichte verringert, die Planungs- und Baubewilligungsverfahren vereinfacht, ein Sondernutzungsplanverfahren für die Landsicherung der öffentlichen Vorhaben eingeführt und ein kantonaler Erschliessungsplan vorgesehen werden, der auch die Erschliessungskosten mit erfasst. Im Weiteren soll die Baufreiheit vergrössert und die Gemeindeautonomie verstärkt werden, ohne eine neue Planungsrunde auszulösen.

Im Rahmen dieser umfassenden Gesetzesvorlage für das Planungs- und Bauwesen soll auch das kantonale Verbandsbeschwerderecht geregelt werden. Es wäre unzweckmässig, wenn nun Teile dieser Vorlage vorweg behandelt würden, da die Fragen des Beschwerderechts ohnehin bei der Gesetzesberatung im Gesamtzusammenhang diskutiert und geregelt werden. Eine Vorwegnahme dieser Materie würde zudem zu Doppelspurigkeiten führen, was zu vermeiden ist. Wir lehnen diese Parlamentarische Initiative (PI) deshalb schon aus grundsätzlichen Überlegungen ab und erachten es als angezeigt, dass die damit im Zusammenhang stehenden Fragen im Rahmen der Gesamtvorlage über das neue PBG behandelt werden.

Im Weiteren hat die KPB in der Sitzung vom 30. September 2005 beschlossen, die Behandlung der Postulate KR-Nrn. 50/2001 und 51/2001 zu sistieren. Diese Postulate haben u.a. auch die kantonale Verbandsbeschwerde zum Gegenstand und sollen zusammen mit der erwähnten Parlamentarischen Initiative (evtl. im Rahmen der nPBG-Revision) behandelt werden. Auch aus diesem Grund empfiehlt es sich, die vorliegende PI abzulehnen.

Zum Verbandsbeschwerderecht im Allgemeinen

Das Verbandsbeschwerderecht der Natur- und Heimatschutz-Organisationen dient der Optimierung des Vollzugs des materiellen Rechts. Da das Natur- und Heimatschutzrecht oft Normen mit unbestimmten Begriffen und Ermessensvorschriften für die zuständigen Behörden enthält (vgl. z.B. §§ 203, 204 und 238 PBG, wo von Schonung der Schutzobjekte und von befriedigender Gesamtwirkung von Bauten die Rede ist), leistet das Verbandsbeschwerderecht einen Beitrag zur besseren Durchsetzung der ideellen öffentlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes. Dies trifft insbesondere deshalb zu, weil die entgegenstehenden Interessen wie Eigentum der Privaten oder öffentliche Interessen wie staatliche Bauten und Anlagen in der Praxis der Verwaltungen aus nahe liegenden Gründen oft stärker gewichtet werden. Wenn lediglich die besonders betroffenen Privaten ihre subjektiven Interessen in den Rechtsmittelverfahren geltend machen können, werden diese im Gesetzesvollzug nicht selten höher gewichtet als ideelle öffentliche Interessen. Damit solche Entscheide der Verwaltung gerichtlich auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden können, ist die Beschwerdelegitimation von Natur- und Heimatschutz-Organisationen gerechtfertigt. In Beschwerdeverfahren erhält eine solche dadurch die Stellung einer Partei. Wie die direkt Betroffenen und die Gerichte kann sie in einem Zwei- oder Mehrparteienprozess die Umsetzung des materiellen Rechts besser auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen. Denn was bei den subjektiven Privatinteressen selbstverständlich ist, soll den eher schwachen ideellen Interessen des Natur- und Heimatschutzes erst recht zustehen. Würde eine Bevorteilung privater zu Lasten öffentlicher Interessen sanktionslos bleiben, so würde der Rechtsschutz dem in der Rechtsordnung angelegten Interessenausgleich geradezu entgegenwirken. Eindeutige Fehler bei der Sachverhaltsermittlung oder der Rechtsanwendung und offensichtliche Bevorzugungen eines Interesses können mit der kantonalen Verbandsbeschwerde durch die richterlichen Behörden korrigiert werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass allein schon das Bestehen des Verbandsbeschwerderechts eine nicht unwesentliche präventive Wirkung für die objektive Rechtsanwendung der Verwaltung darstellt. Aus allen diesen Gründen erachten wir es als notwendig und sinnvoll, an der Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzvereinigungen festzuhalten.

Beurteilung der Parlamentarischen Initiative

Die Abschaffung der Verbandsbeschwerde in § 338 a Abs. 2 PBG begründen die Initianten mit dem demokratiewidrigen und wirtschaftsfeindlichen Pfad, der damit begangen werde, sowie mit der Kon-

troll- und Aufsichtsfunktion der privaten Vereinigungen gegenüber den demokratisch legitimierten Behörden. Zudem würden dringend benötigte Bauvorhaben im öffentlichen und privaten Interesse verzögert, verhindert und verteuert. Arbeitsplätze, Wirtschaftswachstum und Konjunkturankurbelung würden gefährdet oder gar vernichtet. Baureife Investitionsvorhaben von mehr als zehn Mrd. Franken würden schweizweit durch Verbandsbeschwerden blockiert.

§ 338 a Abs. 2 PBG, der das kantonale Verbandsbeschwerderecht regelt, ist seit 1. Februar 1992, also seit mehr als 13 Jahren, in Kraft. Die Erfahrungen, die der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz im Planungs- und Bauwesen mit dem Verbandsbeschwerderecht auf Grund des PBG gemacht hat, sind keineswegs derart negativer Natur, dass eine Aufhebung gerechtfertigt werden könnte. Von 2003 insgesamt 105 eingereichten Rekursen auf Grund des PBG stammten deren zwei von Natur- und Heimatschutzverbänden, 2004 waren es drei von 93. Bei den Baurekurskommissionen gingen 2003 insgesamt 1046 Rekurse ein, wovon 18 von Verbänden stammten; 2004 waren es insgesamt 1082 Rekurse, und deren 20 stammten von Verbänden. Beim Verwaltungsgericht gingen 2003 140 Beschwerden aus den Bereichen Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht ein, wovon deren fünf von Verbänden gemäss PBG eingereicht wurden; 2004 waren es insgesamt 158 Beschwerden, und deren zwei stammten von Verbänden gemäss PBG. Auch in den vorangegangenen Jahren war die Zahl der Rechtsmittel, die von den Verbänden stammten, in etwa ähnlicher Grössenordnung.

Es darf festgehalten werden, dass der Anteil der von den Verbänden eingereichten Rechtsmittel sich bei etwa 2–3% der gesamten Rekurs- und Beschwerdeeingaben bewegten. Allein schon diese Zahlen belegen, dass das Verbandsbeschwerderecht gemäss § 338 a Abs. 2 PBG nur bei vereinzelt Verfahren zum Tragen kam und deshalb die behaupteten volkswirtschaftlichen Schäden und wirtschaftlichen Beeinträchtigungen nicht zutreffen können und stark übertrieben dargestellt sind. Die Begründung der Initianten zur Aufhebung von § 338 a Abs. 2 PBG ist für die Abschaffung der kantonalen Beschwerdelegitimation in keiner Weise haltbar und kann auch nicht belegt werden. In der Begründung wird überdies das kantonale Verbandsbeschwerderecht in einer undifferenzierten Art mit demjenigen gemäss Umweltschutzgesetz gleichgesetzt oder gar vermischt. Die Regelung in § 338 a Abs. 2 PBG ist völlig anders konzipiert als das eidgenössische Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 55 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01), da es nur angewendet wird, wenn Natur- und Heimatschutzobjekte berührt sind, oder sich Fragen der Einordnung und Gestaltung gemäss § 238 Abs. 2 PBG und von Bauten ausserhalb der Bauzonen stellen. Beim kantonalen Verbandsbeschwerderecht stellen sich Fragen des Umweltschutzes und der Umweltverträglichkeit be-

züglich Lärm, Lufthygiene, Parkplätze usw. in keiner Weise. Das kantonale Verbandsbeschwerderecht ist gesetzlich sehr eng umschrieben und mit jenen Fällen, die in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Sportstadien und Einkaufszentren zu Diskussionen Anlass gaben, keineswegs gleichzusetzen (vgl. auch Vorlage 4265). Zudem sind die Verbände, denen das Beschwerderecht auf Grund von § 338 a Abs. 2 PBG zusteht, bisher auf einen kleinen Kreis von fünf Organisationen beschränkt geblieben (Pro Natura, Heimatschutz, Rheinaubund, WWF Zürich und Vogelschutz). Gemäss Auskunft des Bundesamts für Kultur ist keine Überarbeitung der Bundesinventare im Hinblick auf die Rechtsmittelverfahren des Bundesgerichts geplant.

Wir schliessen uns aus allen diesen Gründen dem Antrag der Mehrheit der KPB vom 7. Juli 2005 an und beantragen, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 231/2004 nicht definitiv zu unterstützen.

4. Zweiter Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 26. April 2006)

Die Kommission für Planung und Bau hatte die Vorberatung der Parlamentarischen Initiative B. Steinemann «KR-Nr. 231/2004 betreffend Abschaffung § 338 a Abs. 2 PBG», welche vom Kantonsrat am 17. Januar 2005 mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 7. Juli 2005 abgeschlossen.

Am 6. Dezember 2005 nahm die Regierung Stellung und hiess den damaligen Antrag der Mehrheit auf Ablehnung der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 231/2004 gut.

Danach wurde in der Kommission folgender Gegenvorschlag diskutiert:

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

§ 338 a Abs. 2 PBG neu:

Rekurs- und Beschwerdelegitimation der Verbände

Gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten rein ideellen Zielen widmen, sind zum Rekurs und zur Beschwerde gegen Anordnungen berechtigt, die sich auf die Vorschriften dieses Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz stützen.

Die Verbandsbeschwerde ist ausgeschlossen bei Projekten und Planungen, sofern rechtskräftige Volks- und Parlamentsentscheide vorliegen.

Der Regierungsrat bezeichnet die beschwerdeberechtigten Organisationen.

Die Behörden und Gerichte treten auf rechtsmissbräuchliche Rekluse oder Beschwerden nicht ein. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn die zum Rekurs oder zur Beschwerde berechtigte Organisation unzulässige Leistungen des Gesuchstellers gefordert hat.

Beschwerde- und rekursberechtigte Organisationen haben gleichzeitig mit dem Zustellungsbegehren darzulegen, inwiefern die massgeblichen Bestimmungen durch das Bauvorhaben berührt werden.»

An der Sitzung vom 30. März 2006 zeigte es sich,

- 1) dass die gesamte Kommission die ursprüngliche PI KR-Nr. 231/2004 ablehnt.
- 2) dass eine Mehrheit von neun Mitgliedern eine vollständige Neuausrichtung der kantonalen Verbandsbeschwerde im Sinne des Gegenvorschlages als notwendig erachtet:
 - Insbesondere soll dadurch, dass Rekurs und Beschwerde sich auf Vorschriften im kantonalen PBG stützen müssen, eine klare Abgrenzung zum eidgenössischen Verbandsbeschwerderecht geschaffen werden und damit künftig Doppelspurigkeiten verhindert werden.
 - Entscheidungen von Volk und Parlament und damit des gesetzgebenden Souveräns sollen von den Verbänden nicht im Nachhinein wieder in Frage gestellt werden können. Der Gesetzesvollzug obliegt damit in diesen Fällen in der ausschliesslichen Verantwortung der demokratisch gewählten Behörden, womit auch der Konflikt zwischen den einzelnen demokratisch legitimierten Institutionen und dem Beschwerderecht der (nicht demokratisch legitimierten) Verbände gelöst wird.
 - Die beschwerdeberechtigten Organisationen sind im Sinne der Transparenz vom Regierungsrat zu bezeichnen.
 - Eine an die Praxis des Bundesgerichts angelehnte Missbrauchsdefinition soll Rechtsmissbräuche inskünftig verhindern. Die Formulierung lehnt sich an den aktuellen Entwurf für eine Revision des Planungs- und Baugesetzes an.
 - Die beschwerdeberechtigten Organisationen sollen ihre konkreten Beweggründe bereits mit dem Begehren um Zustellung des baurechtlichen Entscheides anmelden, damit sich die Gesuchstellenden und die Behörden frühzeitig im Klaren sind, wo allenfalls Probleme auftauchen können.

- 3) dass eine Minderheit von sechs Mitgliedern den Gegenvorschlag mit Ausnahme von Abs. 3 («Der Regierungsrat bezeichnet die beschwerdeberechtigten Organisationen») ebenfalls ablehnt.
- Im Sinne der bereits im Bericht vom 11. Juli für eine Ablehnung der PI geltend gemachten Argumente wird auch eine Einschränkung der kantonalen Verbandsbeschwerde als unverhältnismässig und für die bisherige fruchtbare Zusammenarbeit von Verwaltung und Verbänden als kontraproduktiv gesehen.
 - Insbesondere Abs. 2 wird als staatsrechtlich unzulässig beurteilt. Eine Beschwerde kann nicht in Abhängigkeit von ihrer Urheber-schaft – Verband oder Privatperson – im Vorherein durch vorausgehende Entscheidungen von Volk oder Parlament ausgeschlossen werden. Die dritte und gleichberechtigte Gewalt im Staat, die Justiz, muss unabhängig vom Beschwerdeführer grundsätzlich immer angerufen werden dürfen, auch um Entscheidungen von Volk oder Parlament, die geltenden Gesetzen gegebenenfalls widersprechen können, überprüfen zu können.
 - Schliesslich wird der Gegenvorschlag als nicht praxistauglich angesehen. Es ist zum einen schwierig, die Rechtsmissbräuchlichkeit eines Rekurses im Voraus festzustellen. Zum anderen führt die Bestimmung in Abs. 5 dazu, dass sich die beschwerdeberechtigten Organisationen, um ihr Einspracherecht nicht einzuschränken, gezwungen sehen, alle denkbaren Entscheidungen der Bewilligungs-behörde im Voraus präventiv zu bemängeln.

5. Zweite Stellungnahme des Regierungsrates (vom 25. Oktober 2006)

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis der Beratungen der Kommission für Planung und Bau zur Parlamentarischen Initiative (PI) von Kantonsrätin Barbara Steine-mann, Regensdorf, sowie den Kantonsräten Hans Egloff, Aesch, und Arnold Suter, Kilchberg, betreffend Aufhebung von § 338 a Abs. 2 PBG (KR-Nr. 231/2004) wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat nimmt befriedigt zur Kenntnis, dass die Kom-mission die PI in Übereinstimmung mit seinem Antrag vom 6. Dezem-ber 2005 ablehnt.

Der Gegenvorschlag gemäss Kommissionsbeschluss vom 30. März 2006 zielt darauf ab, unverhältnismässige Auswirkungen oder Missbräuche des Verbandsbeschwerderechts einzudämmen. Ver-gleichbare Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts sind auf Bundes-

ebene in Bearbeitung und in der Vernehmlassung anfangs 2005 auf breite Zustimmung gestossen. Eine Vorlage mit detailliertem Botenschaftsentwurf zuhanden der Eidgenössischen Räte soll dem Bundesrat im ersten Quartal 2007 unterbreitet werden.

Das kantonale Verbandsbeschwerderecht hat, wie in RRB Nr. 1749/2005 dargelegt, seit Einführung nur zu sehr wenigen Rechtsmittelverfahren geführt. Der vorliegende Gegenvorschlag wirft neue Fragen auf, die zu Rechtsunsicherheiten führen können. Einzelne Inhalte erscheinen zudem als unzweckmässig. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb, derzeit auf eine Revision von § 338 a Abs. 2 PBG zu verzichten. Nach der Revision der eidgenössischen Bestimmungen über das Verbandsbeschwerderecht kann das kantonale Beschwerderecht entsprechend angepasst werden.

Zum Gegenvorschlag ist in Ergänzung von RRB Nr. 1749/2005 Folgendes auszuführen:

Der Verzicht auf eine Beschwerdemöglichkeit kantonal tätiger Vereinigungen gegen Bewilligungen und die Festsetzung von Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzone erscheint unzweckmässig. Umstrittene Vorhaben ausserhalb der Bauzonen liegen oft in Landschafts- oder Naturschutzgebieten oder sie betreffen direkt Schutzobjekte wie überkommunal inventarisierte Weiler oder Einzelbauten. In derartigen Fällen wäre das Beschwerderecht nach dem Gegenvorschlag ohnehin möglich.

Der Ausschluss der Verbandsbeschwerde gegen Projekte und Planungen, die auf rechtskräftigen Volks- oder Parlamentsentscheiden beruhen, ist fragwürdig. Verstösse gegen das Natur- und Heimatschutzrecht des Bundes und des Kantons können durch kommunale Volks- oder Parlamentsbeschlüsse nicht legalisiert werden. Unterschiedliche Gemeindebeschlüsse im Kanton würden zudem Fragen des einheitlichen Vollzugs des Rechts aufwerfen und so auch die Aufsichtspflichten des Regierungsrates berühren. Weiter entsteht eine Ungleichbehandlung von Verbänden gegenüber Privaten, soweit Volks- und Parlamentsentscheide nicht allgemein von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden.

Die vorgesehene Bestimmung über rechtsmissbräuchliche Rekurse oder Beschwerden begrüssen wir im Prinzip. Zur Gewährleistung eines einheitlichen und rechtsgleichen Vollzugs soll jedoch die vergleichbare Regelung auf Bundesebene abgewartet werden.

Eine Pflicht zur Rüge gleichzeitig mit dem Zustellungsbegehren ist kontraproduktiv. In diesem Zeitpunkt ist das betreffende Vorhaben auch von den Bewilligungsbehörden lediglich vorgeprüft und es liegt keine detaillierte Beurteilung des Vorhabens vor. Rekurrenten müssten im Voraus alle denkbaren Rechtsverletzungen bemängeln, um ihr

Einspracherecht nicht einzuschränken. Die Rechtsfolge eines Verlustes des Rekursrechts ist im Gegenvorschlag jedoch nicht formuliert, wobei sie neue Verfahren über die Frage, ob und wann eine Rechtsverletzung mit vernünftigem Aufwand hätte erkennbar sein müssen, hervorrufen würde.

Zusammenfassend ergibt sich aus Sicht des Regierungsrates, dass derzeit auf eine Revision des § 338 a Abs. 2 PBG verzichtet werden sollte. Die erwarteten Präzisierungen der Regelung des Verbandsbeschwerderechts auf Bundesebene sollen abgewartet und in entsprechender Weise für das kantonale Verfahren übernommen werden.

6. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau hat in Kenntnisnahme der Stellungnahmen des Regierungsrates und nach rechtlicher Prüfung des Gegenvorschlages durch den Gesetzgebungsdienst der Direktion der Justiz und des Innern am 7. Dezember 2006 Folgendes entschieden:

Die gesamte Kommission empfiehlt die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 231/2004 zur Ablehnung. Das kantonale Verbandsbeschwerderecht soll nicht abgeschafft werden. Die kantonalen Verbände sollen weiterhin zu Rekurs und Beschwerde legitimiert sein.

Die Mehrheit der Kommission möchte aber diese Legitimation einschränken und empfiehlt deshalb, dem ausgearbeiteten Gegenvorschlag zuzustimmen. Sie erachtet eine Einschränkung des Rekurs- und Beschwerderechts im Sinne der Argumentation im Bericht vom 26. April 2006 als notwendig (vgl. Pkt. 4 «Zweiter Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat»). Die Mehrheit verweist darauf, dass die juristischen Abklärungen ergeben haben, dass der Gegenvorschlag entgegen den Bedenken der Minderheit rechtsstaatlich zulässig ist. Denn fällt das Volk oder das Parlament über eine Planung oder ein Projekt einen Entscheid, so könne rechtsstaatlich einwandfrei argumentiert werden, dass bei diesem Entscheid dem öffentlichen Interesse genügend Beachtung geschenkt wurde, weshalb eine ebenfalls auf dem öffentlichen Interesse basierende Beschwerdelegitimation entfallen kann. In diesem Sinne rechtfertige sich auch eine unterschiedliche Behandlung der ideellen Verbandsbeschwerde und der Beschwerden von betroffenen Privatpersonen.

Die Minderheit der Kommission lehnt auch den Gegenvorschlag ab. Sie stützt sich dabei im Wesentlichen auf die im regierungsrätlichen Bericht vom 26. April 2006 vorgebrachten Argumente und ruft namentlich folgenden Passus in Erinnerung: «Würde eine Bevorteilung privater zu Lasten öffentlicher Interessen sanktionslos bleiben, so

würde der Rechtsschutz dem in der Rechtsordnung angelegten Interessenausgleich geradezu entgegenwirken. Eindeutige Fehler bei der Sachverhaltsermittlung oder der Rechtsanwendung und offensichtliche Bevorzugungen eines Interesses können mit der kantonalen Verbandsbeschwerde durch die richterlichen Behörden korrigiert werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass allein schon das Bestehen des Verbandsbeschwerderechts eine nicht unwesentliche präventive Wirkung für die objektive Rechtsanwendung der Verwaltung darstellt. Aus allen diesen Gründen erachten wir es als notwendig und sinnvoll, an der Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzvereinigungen festzuhalten.» Der Gegenvorschlag weist gravierende Mängel auf, wenn man den Anspruch der Rechtsstaatlichkeit nicht auf die formaljuristische Zulässigkeit eines Gesetzes beschränkt: Nicht garantiert ist namentlich die Gleichbehandlung der Verfahren im Falle unterschiedlich ausfallender Gemeindebeschlüsse.