

4013

KR-Nr. 241/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Motion KR-Nr. 241/1998 betreffend
Zuständigkeit der Schutzmassnahmen für Objekte
des Natur- und Heimatschutzes, der Denkmalpflege
und der Archäologie**

(vom 2. Oktober 2002)

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung eines Vorstosses**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom
2. Oktober 2002,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 241/1998 betreffend Zuständigkeit der
Schutzmassnahmen für Objekte des Natur- und Heimatschutzes, der
Denkmalpflege und der Archäologie wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

In Nachachtung der am 27. September 1999 überwiesenen Motion KR-Nr. 241/1998 unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat folgende Gesetzesvorlage:

B. Planungs- und Baugesetz (Änderung)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. Oktober 2002,

beschliesst:

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

E. Zuständig-
keit und Finan-
zierung

§ 211. Die zuständige Direktion trifft die Schutzmassnahmen für Objekte, denen über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung zukommt, unter Vorbehalt der Zuständigkeit zur Ausgabenbewilligung gemäss Art. 28^{bis} Abs. 1 Ziffer 1 KV. Sätze 2 und 3 unverändert.

Abs. 2–4 unverändert.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. September 1999 folgende von den Kantonsräten Vilmar Krähenbühl, Zürich, und Hans Frei, Regensdorf, am 29. Juni 1998 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, § 211 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) dahingehend zu ändern, dass die Zuständigkeiten

der Schutzmassnahmen für Objekte gemäss üblichen Finanzkompetenzen für einmalige und wiederkehrende Auslagen geregelt werden.

B. Schutzmassnahmen des Natur- und Heimatschutzes

Zuständig zum Erlass von Schutzmassnahmen des Natur- und Heimatschutzes ist die Baudirektion oder die Volkswirtschaftsdirektion, wenn es sich um Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung handelt, beziehungsweise der Gemeinderat, wenn es um den Schutz von Objekten von kommunaler Bedeutung geht (§ 211 Abs. 1 und 2 PBG [LS 700.1]; § 9 a der Natur- und Heimatschutzverordnung [LS 702.11]). Die Finanzierung der kantonal angeordneten Massnahmen erfolgt einerseits über den Natur- und Heimatschutzfonds (Kostenstelle 8910) und andererseits über einen Anteil aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke (Denkmalpflegefonds, 8940). Der Natur- und Heimatschutzfonds ist im Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete vom 17. März 1974 geregelt (im folgenden Fondsgesetz; LS 702.21). Gemäss § 3 dieses Gesetzes weist der Kantonsrat dem Fonds mit dem Voranschlag jährliche Einlagen in der Höhe von 20 bis 30 Mio. Franken zu. Die Verwendung der Fondsmittel steht gemäss § 4 ausschliesslich dem Regierungsrat bzw. seinen Direktionen zu; die Mitsprache des Kantonsrates oder des Volkes ist hier also von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Soweit es um Subventionen von Massnahmen zur Erhaltung und Pflege von Denkmalschutzobjekten geht, erfolgt der Grossteil der Finanzierungen über den Denkmalpflegefonds. Im Rahmen der Behandlung des Voranschlags weist der Kantonsrat dem Denkmalpflegefonds seit Jahrzehnten einen Betrag aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke zu, um damit denkmalpflegerische Massnahmen zu finanzieren. In den letzten Jahren waren dies jährlich Fr. 7 500 000. Soweit eine Subvention im Einzelfall mehr als Fr. 200 000 beträgt, beschliesst der Regierungsrat die Ausgabe. Wird dieser Betrag nicht erreicht, ist hiefür die Baudirektion zuständig. Auch hier ist aber die Mitsprache des Kantonsrates oder des Volkes bei der Verwendung der Fondsmittel ausgeschlossen.

C. Ziel und Umsetzung der Motion

Die Motion verlangt, die Rechtsgrundlagen so zu ändern, dass die «Zuständigkeiten der Schutzmassnahmen für Objekte gemäss üblichen Finanzkompetenzen für einmalige und wiederkehrende Auslagen geregelt» werden. Was unter dieser Formulierung zu verstehen ist,

ist nicht ganz klar. Aus der Begründung der Motion ergibt sich immerhin, dass Massnahmen zum Schutz von Natur- und Heimatschutzobjekten von überkommunaler Bedeutung inskünftig nicht mehr ausschliesslich durch die zuständige Direktion angeordnet werden sollen. Vielmehr sollen der Regierungsrat und der Kantonsrat, über das fakultative Finanzreferendum sogar die Stimmberechtigten, nach der allgemeinen Ordnung der Finanzkompetenzen über die Schutzmassnahmen entscheiden können.

Zunächst ist klarzustellen, dass weder der Kantonsrat noch die Stimmberechtigten über die einzelfallweise Anwendung von Verwaltungsrecht entscheiden kann. Gegenteiliges zu regeln, würde gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstossen und unabsehbare Schwierigkeiten im Bereich des Rechtsschutzes nach sich ziehen. Einzige Ausnahmen bilden die in der Kantonsverfassung einzeln aufgezählten so genannten Grossverwaltungsakte. Das sind im Wesentlichen Entscheide über Konzessionen und Bewilligungen, die das Gesetz ausdrücklich dem fakultativen Referendum unterstellt. Bei der vorliegenden Motion kann es somit von vornherein nur darum gehen, dass die Mitsprache des Kantonsrates und der Stimmberechtigten in dem Sinne verstärkt wird, als es um die *Finanzierung* einer Schutzmassnahme geht; der Erlass der Schutzmassnahme an sich muss aber als gewöhnlicher, unter Umständen bedingt zu ergehender Verwaltungsakt nach wie vor der Exekutive vorbehalten bleiben.

Die allgemeine Finanzkompetenzordnung stellt sich nach geltendem Recht wie folgt dar:

- Für neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck über Fr. 3 000 000 und für neue jährlich wiederkehrende Ausgaben über Fr. 300 000 ist der Kantonsrat zuständig. Entsprechende Beschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 31 Ziffer 5 und Art. 28^{bis} Absatz 1 Ziffer 1 KV).
- Für einmalige Ausgaben über Fr. 1 000 000 bis Fr. 3 000 000 im Einzelfall sowie für jährlich wiederkehrende Ausgaben über Fr. 200 000 bis Fr. 300 000 im Einzelfall ist – im Rahmen der Voranschlags- und Nachtragskredite – der Regierungsrat zuständig (Ziffer I in Verbindung mit Ziffer II des Beschlusses des Kantonsrates über die Zuständigkeit zur Verwendung rechtskräftig bewilligter Kredite vom 6. Januar 1986, LS 612.4).
- Für einmalige Ausgaben bis Fr. 1 000 000 im Einzelfall und für jährlich wiederkehrende Ausgaben bis Fr. 200 000 im Einzelfall sind – im Rahmen der Voranschlags- und Nachtragskredite – die Direktionen zuständig (Ziffer II lit. b des erwähnten Kantonsratsbeschlusses).

Wie nachfolgend unter Kapitel D zu zeigen sein wird, stimmt das geltende Recht im Bereich der Natur- und Heimatschutzmassnahmen mit dieser allgemeinen Finanzordnung bereits überein. Denn die aus dem Natur- und Heimatschutzfonds und dem Denkmalpflegefonds getätigten Finanzierungen sind gebundene Ausgaben im Sinne von Art. 28^{bis} Abs. 1 Ziffer 1 KV und unterstehen damit nicht dem fakultativen Referendum. Soll die Rechtsordnung aber in systemwidriger Weise so geändert werden, dass bei Natur- und Heimatschutzmassnahmen der Kantonsrat und die Stimmberechtigten zweimal mitsprechen können, so wäre das wie folgt zu bewerkstelligen: § 211 Abs. 1 PBG wäre in dem Sinne zu ergänzen, dass Natur- und Heimatschutzmassnahmen unter den Vorbehalt der Ausgabenbewilligung durch den Kantonsrat und die Stimmberechtigten gemäss Art. 28^{bis} Abs. 1 Ziffer 1 KV gestellt werden. Auf diese Weise würde erreicht, dass neue einmalige Schutzmassnahmen, die mehr als Fr. 3 000 000 kosten, unter dem Vorbehalt der Ausgabenbewilligung durch den Kantonsrat beziehungsweise die Stimmberechtigten ergehen. Für Schutzmassnahmen, die jährlich wiederkehrende Kosten auslösen, läge der entsprechende Wert bei Fr. 300 000. Der allgemeinen Finanzordnung entsprechend, gälte diese Regelung aber ohnehin nur bei Ausgaben, die im Sinne der zitierten Verfassungsbestimmung neu wären. Keine neue Ausgabe läge deshalb beispielsweise vor, wenn der Kanton kraft Gesetzes oder durch das Urteil eines Gerichts verpflichtet wäre, eine Schutzmassnahme zu treffen.

Was die Verteilung der Finanzkompetenzen zwischen Regierungsrat und Direktionen betrifft, sind hingegen ohnehin keine Anpassungen erforderlich. Soweit es um Ausgaben geht, die aus dem Natur- und Heimatschutzfonds finanziert werden, richtet sich die Zuständigkeit nach dem erwähnten Beschluss des Kantonsrates über die Verwendung rechtskräftig bewilligter Kredite, wonach Ausgaben im Einzelfall über Fr. 1 000 000 bzw. jährlich wiederkehrend über Fr. 200 000 durch den Regierungsrat zu bewilligen sind. Für Ausgaben aus dem Denkmalpflegefonds liegt der Grenzwert für einmalige Ausgaben praxisgemäss noch tiefer, nämlich bei Fr. 200 000. Jährlich wiederkehrende Subventionen finden sich hier nicht.

D. Antrag

Der Regierungsrat lehnt die auftragsgemäss vorgelegte Gesetzesänderung ab, da sie systemwidrig ist und dem Anliegen, das der frühere Gesetzgeber im Bereich des Natur- und Heimatschutzes verfolgte, diametral widerspricht. Wie bereits erwähnt beschliesst gemäss

§ 4 des Fondsgesetzes der Regierungsrat über die Verwendung der Fondsmittel. Diese Norm fand sich sinngemäss schon im Vorgängergesetz zum Fondsgesetz, dem Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes vom 26. Mai 1963. Nach § 4 dieses Gesetzes verfügte der Regierungsrat «über die Mittel des Fonds im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung» (Zürcher Gesetzessammlung Bd. V, S. 187). In der Weisung wurde dazu ausgeführt, der Regierungsrat erhalte «so jene Beweglichkeit, deren er zur erfolgreichen Wahrnehmung seiner natur- und heimatschützerischen Aufgaben unbedingt bedarf. Er wird also in die Lage versetzt, mit Privaten im geeigneten Zeitpunkt definitive Abmachungen zu treffen und von den Schätzungsbehörden oder Gerichten festgelegte Entschädigungen sogleich zu leisten, ebenso bei geeigneten Gelegenheiten für Landerwerb rasch zuzugreifen» (ABl 1962 S. 856). Diese Möglichkeit, rasch und flexibel zu handeln, würde der Regierungsrat verlieren, wenn die von der Motion angestrebte Gesetzesänderung verwirklicht und ein doppeltes Mitspracherecht von Parlament und Volk verankert würde.

Hinzu käme folgende Schwierigkeit: Zwar sind bei den meisten Schutzmassnahmen die finanziellen Folgen schon im Zeitpunkt ihres Erlasses klar abschätzbar. Es gibt aber auch Fälle, in denen im Zeitpunkt der Anordnung einer Schutzmassnahme noch nicht feststeht, ob der Staat eine Entschädigung zahlen müssen und wie hoch diese ist. Ein solcher Fall tritt etwa ein, wenn mit der von einer Schutzmassnahme betroffenen Person vorgängig keine Einigung über die Höhe der Entschädigung gefunden werden kann und deshalb – im Nachgang zu einer Unterschutzstellung – erst im Schätzungsverfahren die Entschädigungshöhe festgelegt wird. Ferner gibt es Fälle, wo im Zeitpunkt der Anordnung einer Schutzmassnahme schlechterdings nicht damit gerechnet werden muss, dass die Gerichte später vom Tatbestand einer materiellen Enteignung ausgehen werden. Nicht zuletzt diese Unabwägbarkeiten bewogen den historischen Gesetzgeber dazu, im Fondsgesetz die Zuständigkeit zur gut dünkenden Verwendung der Fondsmittel ausschliesslich dem Regierungsrat zu übertragen (vgl. ABl 1978 S. 1945 f.).

Die vorgestellte Änderung des PBG würde aber auch in fondsrechtlicher Hinsicht zu einem widersprüchlichen Ergebnis führen. Die Mitsprache von Kantonsrat und Stimmberechtigten bei der Bewilligung von Ausgaben aus einem Fonds kann entweder im Zusammenhang mit der konkreten Ausgabe erfolgen. Dieser Fall liegt etwa bei den so genannten Reservefonds vor. Hier ist die Fondseinlage «keine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinne, weil der Gesetzgeber die Mittel nicht endgültig einem bestimmten Zweck zuordnet, sondern durch die Ausscheidung der Mittel in den Passiven lediglich eine allgemeine Re-

servestellung für eine Aufgabe vornimmt, über die er sich durch die Ausübung des Finanzreferendums noch aussprechen will» (Weisung zum geltenden Finanzhaushaltsgesetz, ABl 1978 S. 1936). Bei andern Fonds hingegen erfolgt die demokratische Mitsprache bereits im Zusammenhang mit der gesetzlichen Umschreibung des – eng gefassten – Fondszwecks. Hier liegt der Fall so, dass der Gesetzgeber «die Fondseinlagen für einen bestimmten Verwendungszweck bindet und damit das Ausgabenbewilligungsrecht ausübt. Die Verwendung der zugesprochenen Mittel ist hernach eine gebundene Ausgabe und fällt in den Kompetenzbereich der Behörden. Zu diesen Fonds zählen beispielsweise (. . .) der Fonds zur Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz» (a. a. O., S. 1937). Damit wird deutlich, dass das Anliegen der Motion, bei den Natur- und Heimatschutzmassnahmen die übliche Finanzkompetenzordnung einzuführen, durch das geltende Recht bereits verwirklicht ist: Jede Ausgabe aus dem Fonds ist eine gebundene Ausgabe und untersteht deshalb nicht dem Finanzreferendum.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, der vorgelegten Änderung des Planungs- und Baugesetzes nicht zuzustimmen und die Motion KR-Nr. 241/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|----------------|----------------------|
| Der Präsident: | Der Staatsschreiber: |
| Buschor | Husi |