

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
von Martin Arnold, Oberrieden,
vom 15. November 2004 betreffend
Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung
des Verbandsbeschwerderechts**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und Bau vom 30. März 2006,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 400/2004, Martin Arnold, Oberrieden, wird abgelehnt.

II. Es wird ein Gegenvorschlag zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 400/2004 gemäss nachstehender Vorlage erlassen.

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

Auf den Gegenvorschlag wird nicht eingetreten.

Gegenvorschlag:

Der Kanton Zürich reicht bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative ein, mit der eine vollständige Neuausrichtung des Verbandsbeschwerderechts in Art. 55 USG und Art. 12 NHG verlangt wird.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Frei, Regensdorf (Präsident); Adrian Bergmann, Meilen; Max Clerici, Horgen; Willy Furter, Zürich; Bruno Grossmann, Wallisellen; Urs Hany, Niederhasli; 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; Sekretärin: Dr. Franziska Gasser.

Grundlage bilden die zu beantwortenden staatspolitischen Fragen:

1. Wie kann die Politik dafür sorgen, dass der ökologische Fortschritt tatsächlich zielkonform wirkt (nicht jeder erzwungene Verzicht auf einen Parkplatz ist ein ökologischer Fortschritt; nicht jeder Schwellenwert gemäss UVP ist ein Indikator für die Umweltbelastung)?

2. Wie kann der latente Konflikt der Forderung nach einer Verdichtung nach innen – auch in vorbelasteten Gebieten – zu Gunsten der Schonung der Landschaft (Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet) gelöst werden?

3. Wie kann der Fokus, neben der Umwelt, auch auf die sozialen und ökonomischen Auswirkungen einer Planung oder eines Projekts gerichtet werden und damit eine bessere Einbettung in ein übergeordnetes Programm der nachhaltigen Entwicklung erreicht werden?

4. Wie bewältigen wir den Konflikt zwischen den demokratischen Institutionen in unserem Land und dem Beschwerderecht einzelner Verbände?

Gestützt darauf sollen die Art. 55 USG (Bundesgesetz über den Umweltschutz) und Art. 12 NHG (Natur- und Heimatschutzgesetz) so geändert werden, dass

1. Die Verfahren optimiert und beschleunigt werden:
 - Durch kürzere Fristen, auch im Rechtsmittelverfahren. Dabei ist die gesamte Verfahrensdauer (auch die Zeit, die für den Entscheid in Anspruch genommen wird) zu verkürzen.
2. Die Kostenbeteiligung neu geregelt wird:
 - Durch die grundsätzliche Beteiligung der Verbände an den Verfahrenskosten und die Zusprechung von Parteientschädigungen an die Gegenpartei.
 - Durch das Verbot von Direktzahlungen und Kompensationszahlungen an den beschwerdeführenden Verband sowie Strafaktionen zu Gunsten der beschwerdeführenden Organisation auch ausserhalb bereits hängiger Verfahren.
3. Mehr Transparenz hergestellt wird:
 - Durch die jährliche öffentliche Rechenschaftsablage über den Gebrauch des Einsprache- und Beschwerderechts.
 - Durch die jährliche Offenlegung der verbandsinternen Willensbildung im Rahmen der Ausübung des Beschwerderechts, auch hinsichtlich des die Verbandsbeschwerden betreffenden Finanzhaushaltes.

4. Sanktionen vorgesehen sind:
 - Durch die Ermächtigung der zu bezeichnenden Behörden, eine bestimmte Organisation gestützt auf deren Verhalten vom Recht der Verbandsbeschwerde auszuschliessen.
5. Die Anwendungsbereiche der UVP eingeschränkt werden:
 - Durch den Nachweis durch die beschwerdeführende Organisation, dass die Umwelt und die Natur im konkreten Fall so stark betroffen ist, dass die Einhaltung der Gesetzgebung nur mit spezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann.
 - Durch die Überprüfung und Anhebung der Schwellenwerte für die Umweltverträglichkeitsprüfung.
6. Der Konflikt zwischen den demokratischen Institutionen in unserem Land und dem Beschwerderecht einzelner Verbände bewältigt wird:
 - Durch den Ausschluss der Verbandsbeschwerde bei Projekten und Planungen beim Vorliegen von rechtskräftigen Volks- und Parlamentsentscheiden.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 30. März 2006

Im Namen der Kommission für
Planung und Bau

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

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 17. Januar 2005 unterstützte der Kantonsrat die von Martin Arnold, Oberrieden, am 15. November 2004 eingereichte Parlamentarische Initiative «betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts» mit 83 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 4. Juli 2005)

Die Kommission für Planung und Bau hat die Vorberatung der Parlamentarischen Initiative M. Arnold «KR-Nr. 400/2004 betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts» vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 23. Juni 2005 abgeschlossen.

Die Kommission für Planung und Bau hat das Geschäft an vier Sitzungen behandelt; der Erstinitiant nahm sein Recht auf Anhörung wahr (§ 68 a Geschäftsreglement des Kantonsrates).

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Nachdem sich die Kommission für Planung und Bau mit dem Stand der Beratungen ähnlicher Anliegen auf Ebene Bund – Stichwort «PI Ständerat Hans Hofmann» (02.436: «Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts») – auseinandergesetzt hatte, war sie sich in ihrer Mehrheit (8 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung) einig, dass der Stand Zürich die Bestrebungen auf Bundesebene auf jeden Fall mit einem möglichst rasch zu setzenden Signal unterstützen soll.

Von der Mehrheit sehen einstweilen 5 Kommissionsmitglieder in der definitiven Unterstützung der PI Arnold den idealen Weg. 4 Mitglieder der Kommission ziehen den in der Anlage beiliegenden Gegenvorschlag vor; das durchaus im Bewusstsein, dass dieser durch weitere Instanzen geprüft werden wird. Die befürwortende Mehrheit für eine Standesinitiative in Sachen Verbandsbeschwerde behält sich vor, nach

der Antwort der Regierung in definitiver Abstimmung das eine oder das andere Signal zu setzen.

Die Minderheit der KPB sieht keinen Bedarf auf Verschlechterung der Verbandsbeschwerde und will in der Folge die entsprechenden laufenden Bemühungen auf nationaler Ebene nicht stützen. Sie zweifelt im Übrigen daran, dass insbesondere die Punkte 2, 4 und 6 des Gegenvorschlages den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Schweizerischen Eidgenossenschaft entsprechen.

3. 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 Kantonsrat Martin Arnold, Oberrieden, betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts (KR-Nr. 400/2004) wie folgt Stellung:

Allgemeines

Zurzeit wird auf Bundesebene das Verbandsbeschwerderecht im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) sowie im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) auf Grund eines Antrages der Rechtskommission des Ständerates und unter Berücksichtigung von parlamentarischen Vorstössen angepasst (vgl. BBl 2005, 5351 ff.). Am 7. Oktober 2005 hat der Ständerat als Erstrat die Vorlage verabschiedet (ABl 2005, 880); das Geschäft liegt nun beim Nationalrat. Der Beschluss des Ständerates sieht vor, dass die legitimierten Verbände künftig die Gerichts- und Parteikosten zu tragen haben, wenn sie mit ihrer Beschwerde beim Bundesgericht unterliegen. Im Weiteren sollen Konventionalstrafen sowie Zahlungen zum Verzicht auf Rechtsmittel verboten werden. Zudem sollen nur noch die gesamtschweizerisch tätigen Organisationen, die rein ideelle Zwecke seit mindestens zehn Jahren verfolgen, zur Beschwerde legitimiert sein. Die Organisationen müssen bereits in der Phase der Planung ihre Rügen erheben. Verpassen sie dies, so können sie im Baubewilligungsverfahren keine Rechtsmittel mehr ergreifen. Vereinbarungen zwischen Verbänden und Bauherren dürfen nicht rechtlich abgesichert werden.

Das Verbot von Vereinbarungen zwischen den Verbänden und den Bauherren ist zwar unbefriedigend, weil damit die Möglichkeit verhindert wird, private Vereinbarungen der öffentlichen Kontrolle zu un-

terstellen. Der Regierungsrat kann der Vorlage des Ständerates im Wesentlichen trotzdem zustimmen. Mit diesen Gesetzesänderungen können allfällige Missbräuche des Verbandsbeschwerderechts verhindert werden. Anträge über die Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts wurden im Bundesparlament schon mehrmals abgelehnt. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache und angesichts der laufenden Arbeiten über Anpassungen des Verbandsbeschwerderechts wäre es unzweckmässig, eine Standesinitiative zur Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts einzureichen.

Zum Verbandsbeschwerderecht im Allgemeinen

Das Verbandsbeschwerderecht der Natur- und Heimatschutz- sowie der Umweltschutz-Organisationen ist ein Instrument zur Optimierung des Vollzugs des materiellen Rechts. Da diese Rechtsbereiche oft Normen mit unbestimmten Begriffen und Ermessensvorschriften für die zuständigen Behörden aufweisen (vgl. Art. 3 NHG, Art. 11 und 17 USG) leistet das Verbandsbeschwerderecht einen Beitrag zur besseren Durchsetzung der wichtigen öffentlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes sowie des Umweltschutzes. 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 Entschiede der Verwaltung gerichtlich auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden können, ist die Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutz- sowie der Umweltschutzverbände gerechtfertigt. In Beschwerdeverfahren können dadurch die ideellen öffentlichen Interessen mit Parteistellung vertreten werden wie die Interessen der direkt Betroffenen. Damit können die Gerichte die Umsetzung des materiellen Rechts in einem Zwei- oder Mehrparteienprozess auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen. Was bei den subjektiven Privatinteressen selbstverständlich ist, soll den naturgemäss schwachen ideellen Interessen 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 auf diese Weise durch die richterlichen Instanzen korrigiert werden. Dass die Verbandsbeschwerde im Intere-

sse von Umwelt und Natur wirkt, zeigen verschiedene Publikationen, in welchen auch konkrete Fälle dargelegt werden (vgl. z. B. Schrift des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL, 2000, «Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen?»; «Verbandsbeschwerderecht – eine unendliche Geschichte», von Raimund Rodewald, in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, DISP, Nr. 157, 2004, S. 42 ff.). Es ist darauf hinzuweisen, dass allein schon das Bestehen des Verbandsbeschwerderechts eine nicht unwesentliche präventive Wirkung für die objektive Rechtsanwendung der Verwaltung darstellt. Aus diesen Gründen erachtet es der Regierungsrat als notwendig und sinnvoll, an der Beschwerdelegitimation der Verbände festzuhalten.

Beurteilung der Parlamentarischen Initiative

Die Parlamentarische Initiative bezweckt die Einreichung einer Ständesinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts im USG sowie im NHG. Die Initiative wird damit begründet, dass die Organisationen das Verbandsbeschwerderecht regelmässig missbrauchten, das Bauen verhinderten und mit der Störung der Rechtssicherheit zur Verschlechterung der Rahmenbedingungen unserer Wirtschaft beitragen. Mit erpresserischen Machenschaften würden Bauherren zur Zahlung von Konventionalstrafen pro Parkplatz genötigt oder Entschädigungen für den Rückzug von Beschwerden verlangt. Einerseits werde mit Steuergeldern Standortmarketing betrieben und andererseits mit Verbandsbeschwerden die dazu nötigen Bauten verzögert oder gar verhindert. Das Verbandsbeschwerderecht ist im NHG seit 1966 und im USG seit 1983 verankert.

Insbesondere die Leistung von Konventionalstrafen an den beschwerdelegitimierten Verband ist unannehmbar und muss unterbunden werden. Mit der laufenden Änderung des USG und des NHG wird genau solchen Missbräuchen ein Riegel geschoben. Das Verbandsbeschwerderecht einer bestimmten Organisation wegen solcher Vorfälle allgemein aufzuheben, wäre unangemessen und eine ungerechtfertigte Strafaktion gegenüber allen jenen Vereinigungen, die sich korrekt verhalten.

Die Erfahrungen mit dem eidgenössischen Verbandsbeschwerderecht in den vergangenen 20–40 Jahren sind keineswegs derart negativ, dass sich eine Aufhebung rechtfertigen würde. Beim Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz sind 2003 von insgesamt 105 Rekursen neun Rekurse auf Grund des USG bzw. NHG eingereicht worden; 2004 waren es von 93 Rekursen deren fünf. Bei den Baurekurskommissionen gingen 2003 insgesamt 1046 Rekurse ein, 2004 deren 1082, wovon durch-

schnittlich pro Jahr ein bis zwei Rekurse auf Grund des USG bzw. NHG von Verbänden stammten. Beim Verwaltungsgericht wurden 2003 im Bereich Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht 140 Beschwerden eingereicht, wovon deren zwei von Verbänden gemäss Art. 55 USG erhoben wurden; 2004 waren es von insgesamt 158 Beschwerden deren drei. Auch in den vorangegangenen Jahren waren die Grössenordnungen der eingereichten Verbandsbeschwerden in etwa gleich hoch.

Allein schon diese Zahlen zeigen, dass von einem masslosen Gebrauch und von Missbräuchen des Verbandsbeschwerderechts allgemein nicht gesprochen werden kann. Die behaupteten hohen volkswirtschaftlichen Schäden, die von den Verbänden verursacht werden sollen, dürften weit übertrieben sein. Es mag in Einzelfällen fragwürdig sein, dass öffentliche oder private Bauvorhaben verzögert oder gar verhindert werden. Von einer wesentlichen Störung der Rechtssicherheit für Bauherren und Investoren kann angesichts der vereinzelt Rechtsmittelverfahren, die von den Verbänden eingeleitet werden, nicht gesprochen werden. Da etwa 97 bis 98% der Rechtsmittel von Privaten stammen, dürften die dadurch auftretenden Verzögerungen oder Verhinderungen von baulichen Investitionen um einiges höher sein als bei Beschwerden der Verbände. Hinzu kommt, dass bei Verbandsbeschwerden in vereinzelt Fällen gegen das gleiche Bauvorhaben auch die privaten Nachbarn ein Rechtsmittel ergreifen und somit die behaupteten negativen Folgen für Investitionen teilweise auch ohne Verbandsbeschwerden entstehen würden.

Der Regierungsrat begrüsst die laufenden Gesetzesrevisionen der eidgenössischen Räte im Bereich des Verbandsbeschwerderechts, da sie einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung der bekannt gewordenen Missbräuche leisten werden. Eine Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts, wie dies die Parlamentarische Initiative verlangt, lehnt der Regierungsrat aus den dargelegten Gründen jedoch ab.

Beurteilung des Gegenvorschlages

Eine Minderheit von vier Mitgliedern Ihrer Kommission legt einen Gegenvorschlag zur Parlamentarischen Initiative vor. Zu den einzelnen Begehren nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Optimierung und Beschleunigung der Verfahren:

Die Fristen der Rechtsmittelverfahren von Bund und Kanton Zürich sind im Bereich des Planungs-, Bau- und Umweltschutzrechts aufeinander abgestimmt und betragen in der Regel 30 Tage. Daran soll festgehalten werden. Es ist sachlich nicht zu begründen, weshalb für

oft komplexe Fragen in diesen Bereichen eine kürzere Fristenregelung gelten soll, wie sie für die übrigen Rechtsbereiche gilt. Die Behandlungsdauer für das Bewilligungsverfahren ist im Planungs- und Baugesetz (§ 319 PBG, LS 700.1) geregelt und eine Verkürzung wäre kaum zu rechtfertigen (vgl. die Begründung in der Vorlage 4265).

2. Neuregelung der Kostenbeteiligung:

In der laufenden Revision des USG und NHG ist eine neue Regelung der Kostenbeteiligung der Verbände an den Verfahrenskosten und der Zusprechung von Parteientschädigungen sowie das Verbot von Zahlungen an die Verbände vorgesehen. Hier besteht somit kein Handlungsbedarf.

3. Mehr Transparenz:

Ob und wie die öffentliche Rechenschaftsablage über den Gebrauch des Verbandsbeschwerderechts durch die Gerichte und die Verbände ausgestaltet werden könnte, müsste näher geprüft werden. Es müssten Lösungen gefunden werden, die keinen grossen Aufwand verursachen. Eine Offenlegung der verbandsinternen Willensbildung bei der Ausübung des Verbandsbeschwerderechts geht zu weit und wäre ein Eingriff in die Autonomie der Vereinigungen (vgl. auch Stellungnahme vom 1. September 2004 zum Postulat KR-Nr. 169/2004).

4. Sanktionen vorsehen:

Die Sanktion, eine bestimmte Organisation wegen ihres Verhaltens vom Beschwerderecht auszuschliessen, ist ein sehr schwerer Eingriff, der nur auf Grund einer klaren gesetzlichen Grundlage möglich wäre. Dieser Vorschlag geht zu weit und sollte nicht weiterverfolgt werden.

5. Einschränkung des Anwendungsbereichs der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP):

Über die Anhebung von gewissen Schwellenwerten wird derzeit diskutiert. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, diese Fragen vertieft zu prüfen. Da der Vorschlag keine konkreten Vorschläge unterbreitet, kann hiezu nicht weiter Stellung genommen werden. Es ist davon auszugehen, dass die beschwerdeführende Organisation die konkrete Betroffenheit von Umwelt und Natur und die erforderlichen Massnahmen in der Regel bereits im Beschwerdeverfahren darlegt.

6. Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts bei Projekten und Planungen, die vom Volk oder vom Parlament beschlossen werden:

Dieser Vorschlag, der zurzeit auch Gegenstand einer Volksinitiative ist, ist fragwürdig. Volks- und Parlamentsentscheide könnten im

Einzelfall das materielle Umweltschutz- sowie Natur- und Heimatschutzrecht verletzen, obwohl deren Einhaltung insbesondere bei umweltrelevanten Vorhaben des Staates (z. B. Strassen- oder Wasserbauten) und auch der Privaten (z. B. Gestaltungsplan für Einkaufszentren) sehr wichtig ist. Auf diese Weise wäre gerade für grosse Bauten und Anlagen des Staates, die potenziell wesentliche Umweltauswirkungen nach sich ziehen, der korrekte Vollzug des Umweltrechts nicht mehr sichergestellt. Bei weniger grossen Bauvorhaben hingegen, die tendenziell eher über geringere Umweltauswirkungen verfügen und lediglich einer Baubewilligung bedürfen, käme jedoch das Verbandsbeschwerderecht weiterhin zum Tragen. Dies würde dazu führen, dass bei grossen Bauvorhaben und bei Bauvorhaben des Staates der Vollzug des Umweltschutzrechts nicht mehr durch die Gerichte überprüft werden könnte, wohl aber weiterhin bei den kleineren Bauten der Privaten, welche die Umwelt eher weniger belasten dürften. Mit dem Kreditbeschluss des Volkes über ein öffentliches Bauvorhaben würde gleichzeitig ein «Persilschein» über die Einhaltung des Umweltschutzrechts erteilt. Eine betroffene Privatperson könnte jedoch mit einer Beschwerde wegen Verletzung ihrer eigenen Rechte das öffentliche Vorhaben weiterhin verhindern. Eine solche ungleiche Behandlung wäre stossend und würde den Vollzug des Umweltschutzrechts gerade dort nicht sicherstellen, wo er notwendig wäre.

Zusammenfassend halten wir mit der Mehrheit der KPB fest, dass die laufenden Gesetzgebungstätigkeiten des Bundes im USG und NHG zur Verhinderung von Missbräuchen des Verbandsbeschwerderechts unterstützt werden sollen. Den mit der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 400/2004 eingeschlagenen Weg, eine Standesinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts einzureichen, lehnt der Regierungsrat ab. Ebenso abgelehnt wird der Gegenvorschlag einer Minderheit der KPB.

4. Antrag der Kommission

Die Mehrheit für eine Standesinitiative in Sachen Verbandsbeschwerde will eine vollständige Neuausrichtung des Verbandsbeschwerderechtes. Mit dem eingebrachten Gegenvorschlag sollen beim Bund die eingeleiteten Bestrebungen unterstützt werden (vgl. Pkt. 2: Bericht der KPB an den Regierungsrat).

Die Minderheit lehnt sowohl die PI Arnold wie auch den Gegenvorschlag ab und verweist nochmals ausdrücklich auf die bereits im Bericht an den Regierungsrat vorgebrachten rechtsstaatlichen Bedenken zum Gegenvorschlag (vgl. Pkt. 2: Bericht der KPB an den Regierungsrat).