

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 233/2004  
von Carmen Walker Späh, Zürich,  
Dr. Thomas Heiniger, Adliswil,  
und Max Clerici, Horgen, vom 14. Juni 2004  
betreffend Fristen im Rechtsmittelverfahren**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und Bau vom 26. Februar 2008,

*beschliesst:*

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

***Minderheitsantrag Carmen Walker Späh und Max Clerici:***

*Es wird folgender Gegenvorschlag zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 233/2004 erlassen:*

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

§ 339 a. *Die in Rechtsmittelverfahren zuständigen kantonalen Behörden treffen ihre Entscheide innert vier Monaten, bei der Behandlung von Vorhaben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung, den Beizug weite-  
terer Fachgutachten oder die Mitwirkung von Bundesstellen erfordern, innert fünf Monaten nach Eingang des Rechtsmittels.*

*E. Behandlungs-  
fristen*

---

\* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern: Thomas Hardegger, Rümlang (Präsident); Max Clerici, Horgen; Bruno Grossmann, Wallisellen; Hans-Heinrich Heusser, Seegräben; Othmar Kern, Bülach; Stefan Krebs, Pfäffikon; Ueli Kübler, Männerdorf; Hans Meier, Glattfelden; Maria Rohweder-Lischer, Uetikon a. S.; Monika Spring, Zürich; Eva Torp, Hedingen; Carmen Walker Späh, Zürich; Peter Weber, Wald; Josef Wiederkehr, Dietikon; Thomas Ziegler, Elgg; Sekretärin: Franziska Gasser.

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.*

*III. Mitteilung an den Regierungsrat.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 26. Februar 2008

Im Namen der Kommission  
für Planung und Bau

Der Präsident: Die Sekretärin:  
Thomas Hardegger Dr. Franziska Gasser

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

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

### **2. Erster 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 betreffend «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 ange-

hört wurden die von einer Fristensetzung betroffenen Gerichts- und Verwaltungsinstanzen.

## **2.1 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 zum ersten Bericht der KPB (vom 6. Dezember 2005)**

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:

### 3.1 Allgemeine Beurteilung

Die vorliegende Parlamentarische Initiative verfolgt das be-rechtigte 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 Verwaltungsrechtspflege-gesetz 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 be-trafen 158 den Sachbereich Raumplanungs-, Bau- und Umwelt-recht (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 enthalte-

nen 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.

### **3.2 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 solche 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 Klientschaft 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 12 auf 6 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.

### **3.3 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 Gestaltungspläne) 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.

### **3.4 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 kantonalen 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. Zweiter Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 5. April 2007)**

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

«Fristen im Rechtsmittelverfahren», welche vom Kantonsrat am 4. April 2005 mit 104 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 5. April 2007 abgeschlossen.

Zum genannten Geschäft wurden der Regierung bereits am 27. Oktober 2005 ein erster Bericht zugeleitet, die Stellungnahme der Regierung darauf erfolgte am 6. Dezember 2005. Die Kommission hat das Geschäft wieder aufgenommen und kam nach intensiver Beratung zum Schluss, den Mehrheitsbeschluss vom 30. September 2005 zu revidieren und den neuen, von allen getragenen Beschluss der Regierung nochmals zur Beurteilung vorzulegen.

#### 4.1 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Planung und Bau (KPB) beschloss am 5. April 2007 mit breiter Zustimmung, die PI Walker Späh betreffend Fristen im Rechtsmittelverfahren in ihrer ursprünglichen Form abzulehnen und dem Kantonsrat stattdessen folgenden Gegenvorschlag zu unterbreiten:

E. Behandlungs-  
fristen

§ 339. <sup>1</sup> Die kantonalen Behörden entscheiden über ein Rechtsmittel innert 60 Arbeitstagen nach dessen Eingang.

<sup>2</sup> Die Frist verlängert sich infolge

- Gerichtsferien
- Schriftenwechsel
- Augenschein
- Gutachten und Amtsberichten
- Mitwirkung von Bundesstellen
- Sistierungen

<sup>3</sup> Die Verordnung regelt die Fristen für Schriftenwechsel, Fristerstreckung und Augenschein. Sie bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

#### 4.2 Einladung zur Stellungnahme

Die Kommission für Planung und Bau bittet den Regierungsrat um eine umfassende Stellungnahme zum Gegenvorschlag:

- Für die sachlich-politische Beurteilung wird insbesondere auch um das Einholen der Meinung von BRK und betroffenen Amtsstellen gebeten.

- Weiter bitten wir darum, den Gegenvorschlag durch den Gesetzgebungsdienst auf seine formale Korrektheit (inhaltliche Klarheit und angemessene Formulierung des Gesetzestextes, Einordnung ins PBG) prüfen zu lassen und das Ergebnis ebenfalls in die Stellungnahme einfließen zu lassen.

## **5. Stellungnahme des Regierungsrates zum zweiten Bericht der KPB (26. September 2007)**

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 5. April 2007 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 233/2004 wie folgt Stellung:

### **5.1 Parlamentarische Initiative und Gegenvorschlag**

Der Regierungsrat hat sich in seiner ersten Stellungnahme eingehend zur Stossrichtung und Problematik der Parlamentarischen Initiative geäußert. Die Kritik lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Fristvorgaben der Initiative würden sich in den meisten Fällen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht einhalten lassen und könnten nur mit wesentlichen Nachteilen umgesetzt werden. Damit verkäme die PBG-Revision zu einem Akt symbolischer Gesetzgebung, was dem Vertrauen in den Rechtsstaat abträglich sei. Die Fristvorgaben würden dazu führen, dass das Verfahren unter erhöhtem Zeitdruck stünde, was sich negativ auf die Qualität der Entscheide auswirke. Es sei vermehrt mit Weiterzügen der Entscheide an die nächste Rechtsmittelinstanz zu rechnen, was insgesamt zu einer Verfahrensverlängerung führe. Die heute übliche Fristerstreckung im Vernehmlassungsverfahren auf insgesamt 60 Tage könne nur noch sehr restriktiv gewährt werden, was insbesondere für am Verfahren beteiligte politische Gemeinden unbefriedigend sei. Bei der Ansetzung von Augenscheinsverhandlungen könne keine Rücksicht auf die Verfügbarkeit der Verfahrensbeteiligten mehr genommen werden. Die Folge sei, dass weniger Rechtsmittel durch Vergleich erledigt werden, was nicht zu einer Beschleunigung, sondern zu einer Verfahrensverlängerung führe. Schliesslich erfordere es die Umsetzung der Parlamentarischen Initiative, den Personalbestand bei den Baurekurskommissionen zu erhöhen.

Der von der KPB vorgesehene Gegenvorschlag sieht eine Bearbeitungsfrist von 60 Arbeitstagen vor. Diese Frist soll sich bei Vorliegen eines der in Abs. 2 abschliessend aufgezählten Umstände verlängern,

so zufolge Gerichtsferien, Schriftenwechsel der Parteien oder Durchführung eines Augenscheins. Bei der vorgesehenen 60-Tage-Frist handelt es sich mithin um eine Nettofrist, die stets dann laufen soll, wenn Handlungen der Rechtsmittelinstanz (Baurekurskommissionen, Verwaltungsgericht) anstehen. In einer der Genehmigung des Kantonsrates unterstehenden Verordnung sollen zudem die Fristen für Schriftenwechsel, Fristerstreckung und Augenschein näher geregelt werden.

## **5.2 Haltung des Verwaltungsgerichts**

In seiner Stellungnahme zum Gegenvorschlag hält das Verwaltungsgericht fest, dass dieser flexibler sei als die Parlamentarische Initiative; er wolle offenbar den vom Verwaltungsgericht, vom Regierungsrat und von den Baurekurskommissionen erhobenen Einwendungen teilweise Rechnung tragen. Der Gegenvorschlag sei aber vor allem deswegen problematisch, weil er für einen speziellen Rechtsbereich eine von § 27 a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; LS 175.2) abweichende Regelung schaffe. Auch würde er für das Verfahren vor Verwaltungsgericht gelten; dem früher erhobenen Einwand, wonach in eigentlichen Gerichtsverfahren gesetzliche Fristvorgaben – wenn überhaupt – für alle kantonalen Gerichte gleichermassen gelten sollten, trage der Gegenvorschlag keine Rechnung. Was Abs. 3 der neu vorgesehenen Gesetzesbestimmung betreffe, sei schwer ersichtlich, weshalb für den Bereich des PBG eine von § 26 Abs. 3 VRG (Fristverlängerungen) abweichende Regelung geschaffen werden solle. Problematisch sei zudem, dass eine diesbezügliche Verordnung des Regierungsrates auch für das Verfahren vor Verwaltungsgericht gelten würde.

## **5.3 Inhaltliche Beurteilung**

Der Regierungsrat teilt die Kritik des Verwaltungsgerichts. Zwar trägt der Gegenvorschlag den Einwänden des Regierungsrates an der Parlamentarischen Initiative insoweit Rechnung, als die Einräumung von Fristverlängerungen faktisch nicht mehr ausgeschlossen ist. Auch könnten Augenscheinsverhandlungen unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit der Verfahrensbeteiligten angesetzt werden, sodass deren Anwesenheit sichergestellt ist und die erwünschte Verfahrenserledigung auf dem Wege der Einigung unterstützt wird.

Weitere negative Auswirkungen, die der Regierungsrat bereits bei der Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative dargelegt hat, lassen sich aber auch mit dem Gegenvorschlag nicht vermeiden.

Ob ein durchschnittlicher baurechtlicher Rekurs innert der vom Gegenvorschlag vorgesehenen Frist erledigt werden kann, ist letztlich von der Geschäftslast und vom Personalbestand der Rechtsmittelinanz abhängig. Die Baurekurskommissionen, die von der Regelung des Gegenvorschlags in erster Linie betroffen wären, benötigen selbstredend nicht 60 Mann- bzw. Frautage zur Bearbeitung eines Rekurses. Die in einem Fall zu leistenden Nettoarbeitsstunden verteilen sich aber auf zahlreiche Personen und viele, zeitlich teilweise weit auseinander liegende Verfahrensschritte. Die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre betreuen zurzeit je rund 30 aktive Geschäfte, die sich in unterschiedlichen Verfahrensstadien befinden, sowie etwa 20 sistierte Geschäfte. Daneben sind jeweils drei Fachrichterinnen und -richter (Präsident, Referent, Koreferent), der Kanzleichef bzw. der Abteilungschef (Zuteilung des Geschäfts, Visum des schriftlichen Antrags) sowie Kanzleiangestellte (administrative Begleitung, Organisation eines Augenscheins usw.) zu den gegebenen Zeitpunkten mit einem konkreten Fall befasst. Mit einer Erhöhung des Personalbestandes könnten zeitweise auftretende Spitzenbelastungen bei den mit einem Fall befassten Personen gebrochen und die Bearbeitungszeit insgesamt etwas verkürzt werden. Dies hätte indessen höhere Personalkosten und in Zeiten geringerer Geschäftslast Kapazitätsüberhänge zur Folge. Um den Verfahrensablauf, der sich aus einer Vielzahl einzelner Verfahrensschritte zusammensetzt, effizient gestalten zu können, ist eine gewisse zeitliche Pufferung unumgänglich. Würde der Gegenvorschlag ohne Erhöhung des Personalbestandes verwirklicht, bestünde die Gefahr, dass das «Erledigungsprinzip» ein zu grosses Gewicht erhält und die Entscheidungsqualität sinkt. Wenn in der Folge vermehrt Entscheide an die obere Instanz weitergezogen würden, wäre dem an sich berechtigten Anliegen des Gegenvorschlags auch nicht gedient.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung deckt sich zum Teil mit geltendem Gesetzesrecht und ist insoweit überflüssig. Insbesondere ist im Ergebnis kein wesentlicher Unterschied erkennbar zwischen der Fristvorgabe des Gegenvorschlags, wonach die Erledigungsfrist ab Eingang des Rechtsmittels zu laufen beginnt und sich bei Vorliegen eines der in Abs. 2 aufgezählten besonderen Umstände verlängert, und der Regelung gemäss § 27 a VRG, wonach die Erledigungsfrist mit dem Abschluss der Ermittlung des Sachverhalts beginnt. Sodann wird die Fristerstreckung für Stellungnahmen im Rahmen des Schriftenwechsels bereits in § 26 Abs. 3 VRG einschränkend geregelt, weshalb sich hier die von Abs. 3 vorgesehene Detailregelung auf Verordnungsstufe ebenfalls erübrigt. Es fällt auf, dass die Erledigungsfrist gemäss Gegenvorschlag der KPB 60 Arbeitstage, diejenige gemäss § 27 a VRG aber 60 Tage beträgt, weshalb die Gesetzesänderung in dieser Hinsicht sogar zu einer Verlängerung der zulässigen Verfahrensdauer führen könnte.

Der Gegenvorschlag der KPB ist auch aus anderen, nicht direkt mit den Behandlungsfristen zusammenhängenden Gründen kritisch zu beurteilen. Gemäss Abs. 3 des Gegenvorschlags soll das Nähere über «die Fristen für den Schriftenwechsel, Fristerstreckung und Augenschein» auf Verordnungsstufe geregelt werden. Entsprechende Detailregelungen sind unseres Erachtens entbehrlich. Gemäss § 26 Abs. 3 VRG soll die Vernehmlassungsfrist in der Regel nicht länger sein als die Rekursfrist, darf auf Grund übergeordneten Rechts im Normalfall aber auch nicht kürzer sein als die Rekursfrist. Dementsprechend setzen die Baurekurskommissionen regelmässig eine Frist von 30 Tagen für die Erstattung der Rekursantwort an, ausgenommen dringliche Fälle, beispielsweise betreffend einen Baustopp. Auf entsprechendes Gesuch kann die Frist zur Rekursantwort um weitere 30 Tage erstreckt werden (§ 26 Abs. 3 VRG). Wenn in Angelegenheiten des Planungs- und Baurechts bezüglich Fristerstreckung eine Sonderregelung geschaffen werden sollte, wäre dies – der Regelungsstufe von § 26 Abs. 3 VRG entsprechend – ebenfalls auf Gesetzesstufe zu normieren, etwa durch Ergänzung der §§ 26 und 58 VRG oder der vom Gegenvorschlag vorgesehenen Gesetzesbestimmung. In diesem Sinne liesse sich Abs. 3 des Gegenvorschlags wie folgt formulieren: «Die Vernehmlassungsfrist beträgt in der Regel 30 Tage. Sie kann nur einmal um höchstens 15 Tage erstreckt werden.»

Die von den Baurekurskommissionen – eher selten – anzusetzenden anderen Fristen etwa für Replik oder eine Stellungnahme zu einem eingeholten Gutachten betragen gemäss § 32 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang der Baurekurskommissionen (BRV; LS 700.7) sieben bis zwanzig Tage. Hier besteht offensichtlich kein weiterer Regelungsbedarf.

Bei der Terminierung von Augenscheinen, an denen immer auch gütliche Einigungen angestrebt werden, wird soweit möglich auf die Parteien und ihre Rechtsvertreterinnen und -vertreter Rücksicht genommen. Falls hier irgendwelche zeitlichen Vorgaben als nötig erachtet würden, könnten diese direkt ins PBG aufgenommen werden, etwa mit folgendem Abs. 4 zur neu vorgesehenen Norm: «Ist ein Augenschein erforderlich, findet dieser spätestens innert zwei Monaten nach Abschluss des Schriftenwechsels statt.»

Gemäss dem Gegenvorschlag der KPB soll die (von uns als nicht erforderlich erachtete) Ausführungsverordnung betreffend die Fristen für Schriftenwechsel, Fristerstreckung und Augenschein der Genehmigung durch den Kantonsrat unterliegen (Abs. 3). Der Genehmigungspflicht von Verordnungen stehen wir allgemein kritisch gegenüber. Die neue Kantonsverfassung (KV; LS 101) sieht als mögliche Rechtssetzungsformen das Gesetz und die Verordnung vor. In der Form der Verordnung sind «weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über

den Vollzug der Gesetze», zu erlassen (Art. 38 Abs. 2 KV), wobei «Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können» (Art. 38 Abs. 3 KV). Eine bloss teilweise Rechtssetzungsdelegation an den Ordnungsgeber, wie sie bei der Genehmigungspflicht einer Verordnung vorliegt, kennt die Verfassung nicht. Im Sinne einer klaren Trennung der Verantwortlichkeiten sollten Verordnungen nur in begründeten Ausnahmefällen der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellt werden. Solche besonderen Gründe sind vorliegend nicht ersichtlich.

#### **5.4 Rechtsetzungstechnische Beurteilung**

Ihrem Wunsch entsprechend, legen wir Ihnen das Ergebnis der rechtsetzungstechnischen Prüfung des Gegenvorschlags durch den Gesetzgebungsdienst bei.

#### **5.5 Antrag**

Zusammenfassend halten wir fest: Den früher gegenüber der Parlamentarischen Initiative geäusserten Bedenken trägt der Gegenvorschlag nur teilweise Rechnung. Unter Berücksichtigung der materiellen Komplexität planungs- und baurechtlicher Streitigkeiten und der Vielzahl der zu durchlaufenden Verfahrensschritte erledigen die Baurekurskommissionen die Rechtsmittelverfahren bereits heute zeitgerecht und effizient. Eine weitere Verkürzung der Bearbeitungsfristen könnte zu Qualitätseinbussen führen, es sei denn, der Personalbestand der Baurekurskommission werde erhöht. Die Fristvorgaben gemäss geltendem Recht werden durch den Gegenvorschlag nur unwesentlich verkürzt und führen ohne besondere Veranlassung zu einzig im Bereich des Planungs- und Bauverfahrensrechts geltenden Sonderregelungen. Das wirkt sich insbesondere hinsichtlich des Verfahrens vor Verwaltungsgericht störend aus, weil bisher weder für das Verwaltungsgericht noch für die anderen Gerichte gesetzliche Behandlungsfristen bestehen. Sollen die Fristvorgaben für Schriftenwechsel, Fristerstreckung und Augenschein detailliert werden, regen wir an, entsprechende Regelungen auf Gesetzesstufe zu erlassen und nicht in eine Ausführungsverordnung zu verweisen. Insgesamt erachten wir den Gegenvorschlag als nicht sinnvoll. Andere Mittel zur Verhinderung von übermässig langen Verfahrensdauern stehen zur Verfügung und werden auch genutzt. Beispielsweise gilt die Einhaltung der Verfahrensdauer nach § 27 a VRG als Leistungsindikator der Baurekurskommissionen; 2005 konnten 93,2% aller Rechtsmittelverfahren vor

den Baurekurskommissionen innerhalb der genannten Frist erledigt werden (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2007–2010 vom 13. September 2006, S. 118).

Nach dem Gesagten beantragen wir Ihnen daher, dem Kantonsrat die Ablehnung der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 233/2004 zu beantragen und darauf zu verzichten, ihm den vorliegend behandelten Gegenvorschlag zu unterbreiten.

## **6. Antrag der Kommission**

### **6.1. Zusammenfassung der Kommissionsberatungen**

Nach der Behandlung in der Kommission und dem Schriftenwechsel mit der Regierung wurde bereits am 29. Juni 2006 eine Vorlage an den Kantonsrat verabschiedet. Die KPB lehnte darin die PI einstimmig ab, formulierte aber einen Gegenvorschlag, der von der Kommissionmehrheit auch nach der ablehnenden Stellungnahme der Regierung getragen wurde (vgl. Ziff. 2 und 3). Der Antrag der Kommission vom 29. Juni 2006 an den Kantonsrat lautete:

«Die Mehrheit der Kommission für Planung und Bau sieht in Kenntnis des Berichtes des 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 vortragenen 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.»

Die Vorlage an den Kantonsrat wurde dann von der Geschäftsleitung des Kantonsrats mit Schreiben vom 16. November 2006 zur Behebung formaler Mängel – fehlende Einordnung in die Gesetzessammlung und ungenügende Nummerierung der Vorlage – an die Kommission zurückgewiesen. Anlässlich der Korrektur der formalen Mängel nahm die KPB in allgemeinem Konsens auch die materielle Diskussion wieder auf. In der Folge wurde ein neuer Gegenvorschlag formuliert, der erneut der Regierung zur Stellungnahme vorgelegt wurde (vgl. Ziff. 4 und 5).

## 6.2. Abschliessendes Beratungsergebnis und Antrag

Der in breitem Konsens erarbeitete Gegenvorschlag der Kommission wurde von der Regierung ebenfalls als untauglich abgelehnt (vgl. Ziff. 5). Die Mehrheit der Kommission konnte zwar der Argumentation der Regierung folgen, war aber weiterhin nicht zufrieden damit, dass das berechnete Grundanliegen der Parlamentarischen Initiative keinerlei Widerhall finden soll. Aus der Kommissionsarbeit wurde klar, dass neben der Fristansetzung der Baurekurskommission auch die streitenden Parteien wesentlichen Einfluss auf die Dauer des Verfahrens haben. In der weiteren Diskussion ergab sich, dass insbesondere eine rasche Festsetzung der Augenscheine in der Praxis eine gute Wirkung auf die Verfahrensdauer haben dürfte. Die Direktion für Justiz und Inneres schlug deshalb im Sinne einer Lösung Folgendes vor:

Bei einer Ablehnung der Parlamentarischen Initiative und aller eingebrachten Gegenvorschläge sei sie bereit, *einen § 26 a in die Baurekursverordnung aufnehmen, der besagt, dass ein Augenschein innert zwei Monaten nach Abschluss des Schriftenwechsels stattfindet.*

Die Mehrheit der KPB setzt nun auf die Aufnahme des erwähnten Artikels in die Baurekursverordnung und lehnt Gesetzesänderungen im Sinne der ursprünglichen Parlamentarischen Initiative oder eines Gegenvorschlages ab.

Die Minderheit der KPB setzt auf den ersten Gegenvorschlag der Kommission, so, wie er in die erste Vorlage an den Kantonsrat vom 29. Juni 2006 eingeflossen ist.