

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 169/2004

Sitzung vom 1. September 2004

**1332. Postulat (Offenlegung der Rechnungen von
verbandsbeschwerdelegitimierten Organisationen)**

Kantonsrat Kurt Bosshard, Uster, hat am 3. Mai 2004 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, zu prüfen, ob die verbandsbeschwerdelegitimierten Organisationen verpflichtet werden können, ihre Jahresrechnung (Bilanz und Erfolgsrechnung samt Belegen) gegenüber dem Kantonsrat offen zu legen. Ist dies auf kantonaler Ebene nicht möglich, so wird der Regierungsrat ersucht, sich auf eidgenössischer Ebene in diesem Sinne einzusetzen.

Begründung:

In § 338a des zürcherischen PBG sind die Regelungen für die Verbandsbeschwerdeorganisationen enthalten. Die postulierte Regelung könnte diesem Paragraphen beigefügt werden.

Meines Erachtens kann das Zuerkennen einer so bedeutenden Rechtsstellung und das Zulassen von derart bedeutungsvollen Eingriffen an Bedingungen geknüpft werden. Die verbandsbeschwerdeberechtigten Organisationen treten heute vornehmlich als selbst ernannte Umweltschützer auf, und es ist ihnen ermöglicht, behördlich und auch durch Volksentscheid bestätigte Vorhaben durch Beschwerde anzufechten und zu verzögern.

So ist zum Beispiel im Falle der Greina-Stiftung (mit dem Schutze des Greina-Gebietes befasst) das Unglaubliche geschehen, dass diese Stiftung gegen eine geplante Sporteinrichtung in Zürich Beschwerde erhoben hat. Das ist ein krasser Missbrauch des Verbandsbeschwerderechtes und kann nicht hingenommen werden.

Die Organisationen, denen ein Beschwerderecht zugesprochen worden ist, erfüllen eine im Baubewilligungsverfahren überbehördliche Funktion und haben somit eine sehr stark öffentlich wirkende Funktion. Deshalb sind sie zu verpflichten, ihre Rechnung offen zu legen. Diese Offenlegung hat in der Weise zu erfolgen, dass eine lückenlose Rechnung mit Belegen bis Ende März dem Kantonsrat Zürich vorzuliegen hat.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Kurt Bosshard, Uster, wird wie folgt Stellung genommen:

Auf Grund von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) sind gesamtkantonal tätige Vereinigungen, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, zum Rekurs oder zur Beschwerde berechtigt. Die Beschwerdelegitimation beschränkt sich auf Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 des PBG stützen, sowie gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen.

Das Postulat verlangt eine alljährliche Offenlegung der Jahresrechnungen (Bilanz und Erfolgsrechnung samt Belegen) der beschwerdelegitimierten Verbände gegenüber dem Kantonsrat. Die Vereinigungen sollen verpflichtet werden, über ihre Einnahmen und Ausgaben und damit auch über ihre Tätigkeiten öffentlich Rechnung abzulegen. Der Postulant verfolgt damit das Ziel, dem «Missbrauch des Verbandsbeschwerderechts» Einhalt zu gebieten.

Mit der verlangten Offenlegung der Jahresrechnungen würde dieses Ziel nicht erreicht. Die Frage, ob vom Beschwerderecht missbräuchlich Gebrauch gemacht worden ist, kann mit der Offenlegung der Jahresrechnung und der Belege nicht beantwortet werden. Der missbräuchliche Einsatz des Verbandsbeschwerderechts kann damit nicht verhindert werden. Dazu wäre eine Überprüfung des konkreten Rechtsmittelverfahrens notwendig, was jedoch nicht anhand der Jahresrechnung erfolgen kann. Es ist Sache der hierfür zuständigen Rechtsmittelinstanz (z. B. Baurekurskommissionen, Verwaltungsgericht), den allfälligen Missbrauch des Beschwerderechts im Einzelfall zu prüfen, zu entscheiden und die nötigen Rechtsfolgen anzuordnen.

Mit der Offenlegung der Jahresrechnung samt Belegen kann auch ein weiteres Anliegen des Postulates, die Verhinderung von Zahlungen an die beschwerdelegitimierten Verbände oder Kostenübernahmen im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren, nicht erreicht werden. Solche Kostenübernahmen oder Zusicherungen über künftige Zahlungen sind in der Jahresrechnung entweder nicht ersichtlich oder nur schwierig zu ermitteln.

Offen ist zudem, ob die gemäss kantonalem Recht beschwerdelegitimierte Organisationen (§ 338a PBG) mit einer Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes überhaupt zu einer Offenlegung der Jahresrechnung verpflichtet werden könnten. Insbesondere müsste die Vereinbarkeit mit den bundesrechtlichen Bestimmungen über das Vereins- und das Stif-

tungsrecht überprüft werden, da die beschwerdelegitimierten Verbände in der Regel als Vereine oder Stiftungen im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) organisiert sind. Eine öffentliche Rechnungslegung der Vereine und der Stiftungen sieht das ZGB jedenfalls nicht vor. Es müsste deshalb vertieft abgeklärt werden, ob eine solche Offenlegung der Rechnung samt Belegen mit den privatrechtlichen Bestimmungen des eidgenössischen Rechts vereinbar wäre.

Die als Stiftungen organisierten beschwerdelegitimierten Verbände unterstehen einer behördlichen Aufsicht (Art. 84 ZGB); sie haben den Aufsichtsorganen Einblick in die Jahresrechnung und weitere Unterlagen zu gewähren. Es müsste rechtlich geprüft werden, wie das bereits bestehende Aufsichtsrecht über die Stiftungen und die Offenlegung der Jahresrechnung gegenüber dem Kantonsrat aufeinander abgestimmt werden könnten.

Eine Offenlegung der Jahresrechnungen samt Belegen wäre für die meist als Vereine organisierten beschwerdelegitimierten Verbände zudem ein nicht zu unterschätzender Eingriff in ihre vom Privatrecht her gewährte Autonomie. Vereine finanzieren ihre Tätigkeiten in der Regel über Mitgliederbeiträge und Spenden. Würden diese offen gelegt, so wären davon auch die Mitglieder und die Spender betroffen. Eine Offenlegung der zur Rechnungslegung gehörenden Belege müsste deshalb auch datenschutzrechtlich näher überprüft werden.

Da die mit dem Postulat angestrebten Massnahmen nicht zum Ziel führen und die rechtliche Regelung einer Offenlegungspflicht für die Jahresrechnung heikel und fragwürdig wäre, ist es nicht angebracht, dass sich der Regierungsrat auf eidgenössischer Ebene für die Offenlegung der Jahresrechnungen der beschwerdelegitimierten Organisationen einsetzt.

Im Rahmen der Behandlung der Motionen KR-Nr 50/2001 und 51/2001 wird sich bei der Revision des Planungs- und Baugesetzes Gelegenheit bieten, das Verbandsbeschwerderecht insgesamt zu prüfen und gegebenenfalls Regelungen zu erlassen.

Das vorliegende Postulat ist aus den erwähnten Gründen abzulehnen. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 169/2004 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi