

Sitzung vom 23. August 2023

**980. Postulat (Bürokratieabbau bei Ämterkonsultationen
und Vernehmlassungen)**

Kantonsrat Matthias Hauser, Hüntwangen, und Kantonsrätin Christa Stünzi, Horgen, haben am 24. April 2023 folgendes Postulat eingereicht:

Vernehmlassungsverfahren der kantonalen Verwaltung sind zu vereinfachen. Ämter/Abteilungen/Fachstellen sollen einmal zu einem Vorhaben Stellung nehmen können. Stellungnahmen von Abteilungen und Fachstellen sollen zudem von der übergeordneten Stelle (Amt, Direktion) konsolidiert werden. Zweite Stellungnahmen sollen nur ausnahmsweise bei materiellen Änderungen mit starker Betroffenheit möglich sein.

Amtsstellen und Personen, welche interne Stellungnahmen abgegeben haben, die in der Güterabwägung nicht berücksichtigt wurden, tragen die Vorhaben trotzdem vollumfänglich und loyal mit.

Begründung

In der kantonalen Verwaltung geben prozessführende Abteilungen/Ämter ihre Vorhaben mitbetroffenen anderen Fachstellen und Ämtern zur Stellungnahme.

Die Folge davon: Verkehrsvorhaben werden beispielsweise vor der Richtplanänderung (strategische Planung) dann als Studie und schliesslich auch als Bauprojekt von anderen Ämtern/Fachstellen jedes Mal mitbeurteilt (z. B. Fachstelle Naturschutz, Abteilung Wald, Raumentwicklung, Wasser). Dabei gehen Monate, mitunter sogar Jahre, verloren.

Konkrete Beispiele:

- Beim Erlass von Gestaltungsplänen für Gebiete der Materialgewinnung werden vom Amt für Raumentwicklungen verschiedene Ämter und Fachstellen frühzeitig begrüßt (z. B. Wasser, Wald, Naturschutz) und können ihre Anliegen und eigene Vorhaben einbringen. Änderungsvorschläge (z. B. der Gemeinden oder aus der öffentlichen Vernehmlassung) werden erneut intern gespiegelt. So bleiben verschiedene Ämter von A-Z im Prozess eingebunden, selbst zu Anliegen ausserhalb derer konkreten Teilvorhaben im Gestaltungsplan (wie z. B. die Gestaltung einer bestimmten Ausgleichsfläche es wäre).
- Auch bei Gesetzes-, Verordnungs-, oder Verfahrensänderungen in ganz anderen Verwaltungsabläufen (z. B. im Sozial- und Bildungsbereich) sind oft mehrere Direktionen, Ämter, Abteilungen und Fachstellen betroffen und werden vernommen, bevor externe Dritte (z. B. Gemeinden,

Schulen, ...) befragt werden. Auch in diesen Fällen sollen die Vernehmlassungen vereinfacht werden und die internen Ämter im Regelfall nur einmal begrüßt werden.

Grundsätzlich sollen in allen Vorhaben alle Anliegen von Betroffenen einmal eingebracht werden können. Die Güterabwägung zwischen den Interessen, die Konsolidierung gegenüber Dritten und für die Entscheidungen obliegt aber letztlich politischen Behörden, ist diese einmal vollzogen, muss auf weitere Prozessverlangsamungen verzichtet werden.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Matthias Hauser, Hüntwangen, bzw. neu Rochus Burtscher, Dietikon, und Christa Stünzi, Horgen, wird wie folgt Stellung genommen:

Art. 70 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101) verlangt vom Regierungsrat, dass er dafür sorgt, dass die kantonale Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt. In Übereinstimmung mit diesen Handlungsgrundsätzen schreibt § 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.1) vor, dass die Verwaltung nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Bürgernähe und der Nachhaltigkeit zu handeln hat.

Dem Regierungsrat ist es ein zentrales Anliegen, dass die kantonale Verwaltung entsprechend diesen Handlungsgrundsätzen effizient und wirtschaftlich handelt. Dies schliesst mit ein, dass unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden wird. Dies betrifft auch die interne Informationsbeschaffung im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren und Ämterkonsultationen.

Insofern entspricht die Stossrichtung des Postulats diesen Bestrebungen. Der Regierungsrat ist indessen der Ansicht, dass verwaltungintern keine unnötigen Vernehmlassungsverfahren und Ämterkonsultationen durchgeführt werden.

Vernehmlassungen in Rechtsetzungsverfahren

In Rechtsetzungsverfahren werden Vernehmlassungen durchgeführt, wenn es sich um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite handelt, Körperschaften, Behörden, Verbände und andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen sind oder der Erlass im erheblichem Masse ausserhalb der kantonalen Verwaltung vollzogen wird (§ 12 Abs. 2 Rechtsetzungsverordnung [LS 172.16]). Wird ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, lädt die federführende Direktion oder die Staatskanzlei

gleichzeitig die anderen Direktionen und die Staatskanzlei zum Mitbericht ein (§ 39 Abs. 1 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [LS 172.11]). Die Direktionen ihrerseits beauftragen diejenigen Verwaltungsstellen mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsantwort, die dafür sachlich zuständig und damit auch fachlich kompetent ist.

Zu einem konkreten Rechtsetzungsvorhaben – sei es ein neues Gesetz oder eine Gesetzesänderung, sei es eine neue Verordnung oder eine Verordnungsänderung – lädt die federführende Verwaltungsstelle immer nur einmal zur Vernehmlassung ein. Dies entspricht der gelebten Verwaltungspraxis. Es ist kein Fall bekannt, in dem zum selben Rechtsetzungsvorhaben dieselben Verwaltungsstellen wiederholt zur Stellungnahme eingeladen werden. Insofern wird dem Anliegen des vorliegenden Postulats bereits volumnäglich Rechnung getragen. Wird zu einem neuen Gesetz auch eine neue Verordnung erlassen, ist es selbstverständlich, dass zur neuen Verordnung ein selbstständiges Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, weil Verordnungen die Gesetze konkretisieren und ergänzen. Zudem können sie sich in ihren unmittelbaren Auswirkungen auf die Adressatinnen und Adressaten unterscheiden.

Vernehmlassungen in Verwaltungsverfahren

a) Im Allgemeinen

Werden in Verwaltungsverfahren andere Verwaltungsstellen in die Entscheidfindung miteinbezogen und zur Stellungnahme eingeladen, erfolgt dies in aller Regel nur einmal. Interne Stellungnahmen der fachlich zuständigen Stellen, wie sie heute praktiziert werden, tragen massgeblich zur Findung von gut abgestützten und sachlich richtigen Lösungen bei. Auch pflegen die Verwaltungsstellen bei Meinungsverschiedenheiten eine professionelle und konstruktive Zusammenarbeit und tragen Entscheidungen letztlich loyal mit, auch wenn ein bestimmtes Anliegen nicht berücksichtigt wird. Hier stimmt die Verwaltungswirklichkeit mit dem Anliegen des vorliegenden Postulats volumnäglich überein.

b) Planungs- und baurechtliche Verfahren im Besondern

In planungs- und baurechtlichen Verfahren sind oft verschiedene Stufen zu durchlaufen. Dies hat zur Folge, dass Verwaltungsstellen zu verschiedenen Zeitpunkten zum selben Vorhaben wiederholt zur Stellungnahme eingeladen werden müssen. Dies ist auf gesetzliche Vorgaben zurückzuführen. So ist bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben die umfassende Interessenabwägung eine Vorgabe des Bundesrechts (Art. 3 Raumplanungsverordnung [RPV, SR 700.1]). Für die Ermittlung (Art. 3 Abs. 1 Bst. a RPV) und anschliessende Bewertung der involvierten bzw. tangierten Interessen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV) ist eine Ämterkonsulta-

tion im Mitberichtsverfahren unabdingbar. Bei Nutzungsplanungen, insbesondere den im vorliegenden Postulat angeführten kantonalen Gestaltungsplänen zur Materialgewinnung, ist die Koordination besonders anspruchsvoll, da sich teilweise stark gegensätzliche Interessen gegenüberstehen. So können sich beispielsweise Zielkonflikte zwischen den Interessen des Landschaftsschutzes, der Archäologie, der Naherholung, des Schutzes vor Lärmimmisionen und des Naturschutzes auf der einen Seite und den Interessen an einem genügenden Materialabbau oder der Entsorgung und Bereitstellung von Deponievolumen auf der anderen Seite ergeben. Bei projektbezogenen Sondernutzungsplanungen muss bereits im Stadium der Nutzungsplanung eine umfassende Interessenabwägung durchgeführt und sichergestellt werden, dass Raumplanungs- und Umweltschutzworschriften nicht verletzt werden. Die Ämterkonsultation ist damit Grundlage und Voraussetzung für eine tragfähige Lösung, die rechtsbeständig ist und den übergeordneten Vorgaben von Gesetz und Richtplan entspricht.

Die Ämterkonsultation ist weiter als Ausfluss der bundesrechtlichen Koordinationspflicht (Art. 25a Abs. 4 Raumplanungsgesetz [RPG, SR 700]) zu verstehen. Das Raumplanungsgesetz verbietet widersprüchliche Entscheide und setzt damit das Willkürverbot (Art. 9 Bundesverfassung [BV, SR 101]) um und verhindert die Vereitelung von Bundesrecht (derogatorische Kraft, Art. 49 BV). Die bundesrechtliche Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG verlangt, dass die Rechtsanwendung koordiniert werden muss, wenn zur Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden sind (vgl. dazu BGE 116 I^b 50). Um diesen Vorgaben zu entsprechen, hat der Gesetzgeber das kantonale Instrument der Gestaltungspläne für Materialgewinnung und Materialab Lagerung (§ 44a Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]) geschaffen. Es ist dem Planungssystem der Schweiz mit seinem planerischen Stufenbau immanent, dass Vorhaben bei zunehmender Konkretisierung – vom Sachplan über die Richtpläne zur (Sonder-)Nutzungsplanung bis hin zur Bau bewilligung – jeweils stufengerecht mittels Interessenabwägung durch die zuständigen Behörden beurteilt werden. Diesem System haftet tatsächlich etwas Schwerfälliges an. Es hat sich allerdings, angesichts der weitreichenden Auswirkungen und Folgen planerischer Entscheide auf Raum und Umwelt, bewährt.

Bei kommunalen Planungen schliesslich haben die betroffenen kantonalen Ämter und Fachstellen die Vorlage gemäss § 5 Abs. 1 PBG auf deren Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu prüfen. (Sonder-)Nutzungsplanungen können vor ihrer Festsetzung der zuständigen Direktion zur fakultativen, jedoch verbindlichen Vorprüfung eingereicht werden (§§ 87a Abs. 1 und 89 Abs. 2 PBG). Durch den Einbezug betroffener Fachstellen im Rahmen der Vorprüfung können Genehmigungsvor-

behalte früh- bzw. rechtzeitig beseitigt und der Planungsprozess letztlich beschleunigt werden. Bei der Genehmigungsprüfung werden ausschliesslich diejenigen Fachstellen angehört, deren Fachbereich von allfälligen Änderungen nach erfolgter Vorprüfung betroffen sind. Damit werden Doppelprüfungen vermieden und die Rechtmässigkeit einer Vorlage umfassend geprüft. Das Amt für Raumentwicklung als zuständige Koordinationsstelle bei Richt- und Nutzungsplanungen ist stets bestrebt, in jedem Schritt nur diejenigen kantonalen Fachstellen zum Mitbericht einzuladen, die tatsächlich betroffen sind. Eine Einschränkung der Anhörung der kantonalen Fachstellen würde im Ergebnis zu einer längeren Verfahrensdauer führen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 165/2023 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli