

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats
Herr Kommissionspräsident
Jacques Bourgeois
3003 Bern

5. Juli 2023

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident

Mit Schreiben vom 11. April 2023 wurden die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Gelegenheit und äussert sich dazu wie folgt:

1. Grundzüge der Vorlage

Mit der geplanten Änderung des NHG sollen kleinere Wohnbauprojekte innerhalb der Bauzonen vom Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen (Verbandsbeschwerderecht) ausgenommen werden. Gemäss Begleitbericht ortet die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) beim Verbandsbeschwerderecht ein zu behebendes Ungleichgewicht, weil Bürgerinnen und Bürger gemäss heutiger Regelung auch bei Bauvorhaben wie Wohnbauten von kleinerer oder mittlerer Grösse Beschwerden von Umweltorganisationen gewärtigen müssten.

Die UREK-N schlägt eine differenzierte Ausnahmeregelung in einem neuen Absatz 1^{bis} in Art. 12 NHG vor. Im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung werden, neben der beantragten Hauptvariante, zwei Untervarianten, gestützt auf Minderheitsanträge, zur Diskussion gestellt. Eine weitere Minderheit beantragte Nichteintreten auf die Vorlage.

Gemäss der Hauptvariante sollen Wohnbauten innerhalb der Bauzonen bis zu einer Geschossfläche von 400 m² vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden; bestehen bleiben soll das Beschwerderecht in besonders sensiblen Gebieten wie geschützten Dorfkernen oder Biotopen. Hinsichtlich der genaueren Umschreibung der Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung, bei deren Beeinträchtigung die Ausnahme vom Verbandsbeschwerderecht nicht gelten soll, wird auf eine zu erarbeitende Definition auf Verordnungsstufe verwiesen. Gemäss einer Minderheitsvariante soll die Grenze der Ausnahme bei einer Geschossfläche von 250 m² liegen. Zusätzlich soll die Ausnahme nicht gelten bei Grundstücken, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen. Eine zweite Minderheitsvariante sieht eine zusätzliche Einschränkung der Ausnahme in Bezug auf Wohnbauten, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind, vor.

2. Haltung des Regierungsrats des Kantons Aargau

2.1 Grundsätzliche gesetzgeberische Zielsetzungen

Ein grosser Teil des Bundesrechts ist durch die Kantone zu vollziehen. Angesichts des stetigen Wachstums des gesetzten Rechts und der damit einhergehenden Zunahme der Komplexität, setzt sich der Regierungsrat des Kantons Aargau dafür ein, dass lediglich zurückhaltend legiferiert wird. Der Bedarf für zusätzliche Regelungen, die eine Zunahme der Systemkomplexität zur Folge haben, soll klar ausgewiesen sein und notwendige Regelungen sollen so schlank wie möglich umgesetzt werden.

2.2 Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts

Das Verbandsbeschwerderecht ermöglicht, den öffentlichen Interessen im Rahmen einzelner Bewilligungsverfahren eine direkte Vertretung zu verschaffen. Dem Instrument kommt in dieser Form eine wichtige Funktion beim Vollzug des gesetzten Rechts zu. Die geplante Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts wird mit einem vorhandenen Ungleichgewicht begründet. Nähere Angaben dazu fehlen im Begleitbericht. Insbesondere fehlen jegliche Statistiken oder weitere Daten, die einen Handlungsbedarf aufzeigen könnten. Auch eine eigentliche Problemdarstellung ist nicht ersichtlich.

Nach Erfahrung des Regierungsrats stellt das Verbandsbeschwerderecht im Kontext der Bewilligung von kleineren und mittleren Wohnbauten innerhalb der Bauzone keine relevante Grösse dar. Er sieht daher keinen relevanten Bedarf für die vorgesehene Regelung und unterstützt den Minderheitsantrag auf Nichteintreten auf die Vorlage.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Jean-Pierre Gallati
Landammann


Joana Filippi
Staatsschreiberin

z.K. an

- recht@bafu.admin.ch



KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
recht@bafu.admin.ch

Appenzell, 6. Juli 2023

Parlamentarische Initiative Bregy «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Die Beratung der Vernehmlassungsunterlagen hat ergeben, dass sowohl der beschriebene Handlungsbedarf als auch das mit der Revisionsvorlage verfolgte Ziel nachvollziehbar sind. Es ist gerechtfertigt und vertretbar, die Beschwerdemöglichkeit der Umweltorganisationen bei kleineren und mittleren Wohnbauten innerhalb der Bauzone einzuschränken, vorbehältlich solcher Projekte, die in besonders sensiblen Gebieten zu stehen kommen, beispielsweise Projekte in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe zu geschichtlichen Stätten oder Kulturdenkmälern, innerhalb von Biotopen oder Gewässerräumen. Entsprechend unterstützen wir sämtliche Vorschläge der Kommissionsmehrheit zur Teilrevision von Art. 12 und Art. 25e NHG.

Wir empfehlen, auf die Vorlage einzutreten und die Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG und Art. 25e NHG gemäss Kommissionsmehrheit auszugestalten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Bau- und Umweltdepartement Appenzell I.Rh., Gaiserstrasse 8, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

per E-Mail: recht@bafu.admin.ch
[PDF- und Wordversion]

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 23. Juni 2023

Eidg. Vernehmlassung; 19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 unterbreitet die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) eine Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) bis am 11. Juli 2023 zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er lehnt die Vorlage ab. Am 30. November 2008 wurde eine Volksinitiative gegen das heutige Verbandsbeschwerderecht mit 66 % deutlich abgewiesen. Mit dem Zweitwohnungsgesetz und der Anpassung des Raumplanungsgesetzes sind in der Zwischenzeit neue Rahmenbedingungen geschaffen worden, die das Verbandsbeschwerderecht gemäss dem Natur- und Heimatschutzgesetz betreffen. Die Einflussmöglichkeiten der Umweltverbände sind somit tendenziell grösser geworden.

Das Verbandsbeschwerderecht mag in einzelnen Fällen mühsam für die Bauherrschaft und Behörden sein. Letztlich ist es aber ein wichtiges Instrument, das legitimen öffentlichen Interessen vielfach zum Durchbruch verhilft. Die Vorlage würde tendenziell Regionen betreffen, die in der Umsetzung der Zweitwohnungsgesetzgebung an ihre Grenzen stossen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dieser Umstand alleine noch keine Anpassung der Bundesgesetzgebung rechtfertigt. Im Weiteren können Wohnbauten in der Bauzone mit einer Bruttogeschossfläche von unter 400 m² nicht pauschal als Kleinbauten in Bezug auf den Natur- und Heimatschutz bezeichnet werden. Der Regierungsrat lehnt auch die von den Kommissionsminderheiten genannten Alternativen ab. Der Regierungsrat erachtet mit Blick auf die Grösse und Massstäblichkeit der Wohnbauten in der Schweiz und die mit der Vorlage anvisierten kleineren Wohnbauprojekte den Minderheitenantrag, der das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² aufheben möchte (anstatt von 400 m², wie von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen) als angemessener. Damit



könnten die Einsprachemöglichkeiten auf die bedeutenderen Vorhaben konzentriert werden. Der Regierungsrat beurteilt hingegen Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. c der Minderheit als untaugliche Bestimmung, die bewilligungsfähige Bauprojekte nur unnötig verzögern würde.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a und b

Der Artikel ist zu streichen. Eventualiter ist die massgebende Bruttogeschossfläche auf 250 m² zu reduzieren. Die in Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a der Vorlage vorgesehenen Ausnahmen (Vorhaben mit Auswirkungen auf bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler) haben sich in diesem Fall sowohl auf Gebiete und Objekte von nationaler Bedeutung wie auch auf Gebiete und Objekte von regionaler Bedeutung (Terminologie gemäss Bundesrecht; kantonale Terminologie: kantonale Bedeutung) zu erstrecken.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Bundesamt für Umwelt BAFU

per E-Mail: recht@bafu.admin.ch

RRB Nr.: 746/2023
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

28. Juni 2023

Vernehmlassung des Bundes: Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht.

Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Vorentwurf betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG).

1. Grundsätzliches

Laut Artikel 12 NHG haben bestimmte vom Bundesrat bezeichnete, gesamtschweizerisch tätige Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, ein Beschwerderecht gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind (Verbandsbeschwerderecht). Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (Natur- und Heimatschutzgesetz, NHG; SR 451) sollen Verfügungen, die Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen betreffen, vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden. Weiterhin bestehen bleiben soll das Verbandsbeschwerderecht in sensiblen Gebieten wie innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung und innerhalb des Gewässerraums.

Das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG ist sinnvoll und hat sich bewährt. Ziel des Verbandsbeschwerderechts ist, dass sich die beschwerdeberechtigten Organisationen für den Schutz wichtiger öffentlicher Interessen einsetzen und in Verfahren die Chancengleichheit zwischen Privatinteressen und öffentlichen Schutzinteressen herstellen können. Das Verbandsbeschwerderecht hat eine wichtige Funktion und wird nach unserer Wahrnehmung von den beschwerdeberechtigten Organisationen verantwortungsvoll und verhältnismässig wahrgenommen. Die Zahl von Verbandsbeschwerden ist zudem im Vergleich zu der Zahl von Beschwerden Privater sehr gering. Einschränkungen des Verbandsbeschwerderechts sind daher nur mit grosser Zurückhaltung vorzunehmen.

Der Regierungsrat erachtet es jedoch als nachvollziehbar, dass die Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates und des Ständerates (UREK) bei kleineren Wohnbauten in der Bauzone das Beschwerderecht der Organisationen einschränken wollen. Da das Beschwerderecht in sensiblen Gebieten wie innerhalb von bedeutenden Ortsbildern, innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung und innerhalb des Gewässer- raums bestehen bleiben soll, ist der Regierungsrat mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden und stimmt dem Mehrheitsantrag zu Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG zu.

2. Antrag betreffend NHG Artikel 12 Absatz 1^{bis} Buchstabe d

Wie von einer Minderheit der UREK beantragt, ist zusätzlich Artikel 12 Absatz 1^{bis} Buchstabe d NHG in die Vorlage aufzunehmen.

2.1 Begründung

Eine Minderheit der UREK beantragt, das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten, die unter das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) fallen, nicht zu beschränken (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d NHG). Der Regierungsrat unterstützt diesen Minderheitsantrag. In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent muss das Verbandsbeschwerderecht gegen Verfügungen, welche die Erstellung, Änderung oder Umnutzung einer Wohnung betreffen, erhalten bleiben.

In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent stellt sich die Frage, ob die Vorschriften des ZWG eingehalten werden, nicht nur bei grösseren, sondern häufig gerade auch bei kleineren Wohnbauten innerhalb einer Bauzone. Da die Zweitwohnungsproblematik oft kein Thema ist, das Privatpersonen zu einer Beschwerde veranlasst, besteht die Gefahr, dass bei einer Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts das wichtige öffentliche Interesse an der Beschränkung von Zweitwohnungen künftig in vielen Fällen zu wenig berücksichtigt würde.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Philipp Müller
Regierungspräsident

Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Bau- und Verkehrsdirektion
- Bildungs- und Kulturdirektion
- Direktion für Inneres und Justiz
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie

CH-3003 Bern

Per Mail an: recht@bafu.admin.ch

Liestal, 27. Juni 2023
BUD

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Bourgeois

Mit Schreiben vom 11. April 2023 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend 19.409 n Pa. Lv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns dafür und lassen Ihnen folgende Rückmeldung zukommen.

Die Vorlage sieht in Artikel 12 Absatz 1bis NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In Fällen, in denen solche Vorhaben in besonders sensiblen Gebieten geplant sind, soll das Beschwerderecht jedoch nicht aufgehoben werden. Konkret geht es dabei um Vorhaben in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder von Kulturdenkmälern. Ebenso bei Vorhaben, die innerhalb von nationalen, regionalen oder lokalen Biotopen bzw. innerhalb von Gewässerräumen geplant sind.

Erwägungen

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. In einer Volksabstimmung wurde es am 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt. Aus Sicht des Regierungsrats erfolgt der Einsatz des Verbandsbeschwerderechtes verantwortungsvoll, werden die Beschwerden doch überwiegend teilweise oder ganz gutgeheissen. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist. Dies bedeutet, dass die beschwerdeberechtigten Organisationen ihr Recht im Grundsatz umsichtig wahrnehmen, um mittels Beschwerde Verstösse gegen geltendes Recht zu verhindern.

Umweltorganisationen wird auf Bundesebene ein besonderes Beschwerderecht eingeräumt. Rechtliche Grundlagen hierfür finden sich im Natur- und Heimatschutzgesetz NHG, im Umweltschutzgesetz USG und im Fuss- und Wanderweggesetz FWG. Mit der Verbandsbeschwerde können jedoch nicht alle Anordnungen von Behörden angefochten werden: Bei Beschwerden gestützt auf Artikel 12 NHG muss die behördliche Anordnung «in Erfüllung einer Bundesaufgabe» ergehen

und in einem hinreichenden Zusammenhang mit dem Natur- und Heimatschutzrecht stehen. Im Bereich des Umweltschutzgesetzes USG darf das Beschwerderecht nur geltend gemacht werden, soweit die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen betroffen sind, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung UVP unterliegen (Art. 55 USG). Eine solche Prüfung ist nötig, wenn ein Projekt die Umwelt erheblich belasten kann.

Im Bereich des NHG ist das Verbandsbeschwerderecht wie erwähnt zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Die Kantone erfüllen vor allem dann Bundesaufgaben, wenn sie Bewilligungen nach Bundesumweltrecht erlassen. Das NHG zählt in Artikel 2 exemplarisch verschiedene Bundesaufgaben auf, zum Beispiel die Planung und Errichtung von Werken und Anlagen wie Nationalstrassen und Bahnanlagen oder die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen. Eine Bundesaufgabe kann aber auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde eine Verfügung erlässt und es sich dabei um umfassende, direkt anwendbare Vorschriften des Bundesrechts handelt. In diesem Sinne hat das Bundesgericht auch andere raumwirksame Tätigkeiten zu Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG erklärt, zum Beispiel die Erstellung von Zivilschutzbauten und Mobilfunkanlagen. Auch Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone und Bewilligungen für Zweitwohnungen betreffen eine Bundesaufgabe. Sie erfolgen ebenfalls gestützt auf umfassend geregeltes, direkt anwendbares Bundesrecht. Keine Bundesaufgabe nach Artikel 2 NHG liegt in Bereichen vor, für welche die Kantone zuständig sind und in denen das Bundesrecht nur Rahmenbestimmungen enthält. Dies ist grundsätzlich bei der Raumplanung der Fall (Art. 75 BV). So hat das Bundesgericht stets betont, der Erlass von Nutzungsplänen sei eine kantonale beziehungsweise kommunale Aufgabe und Umweltverbände seien daher nicht beschwerdeberechtigt. Bezüglich der Nutzungspläne gibt es gemäss der bisherigen Bundesrechtsprechung jedoch zwei Ausnahmen, wenn Nutzungs- und insbesondere Sondernutzungspläne wesentliche bundesrechtliche Fragen des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes derart detailliert regeln, dass sie einer Verfügung nahekommen; wenn es sich um isolierte, ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebietes liegende Kleinbauzonen handelt. 2016 hat das Bundesgericht zudem entschieden, dass die Bauzonendimensionierungsregeln und die Einzonungsvoraussetzungen von Artikel 15 RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012 (in Kraft getreten am 1. Mai 2014) wie die Bestimmungen der Artikel 24 ff. RPG direkt anwendbares Bundesrecht darstellen (BGE 142 II 509). Folgerichtig dürfte die Verbandsbeschwerde damit auch zur Durchsetzung der in Artikel 15 Absatz 2 RPG vorgeschriebenen Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen zugelassen sein.

Gegen einzelne Baubewilligungen kann also nur in Ausnahmefällen Verbandsbeschwerde erhoben werden. Nämlich wenn einer der beschriebenen Fälle zutrifft. Entsprechend gibt es gesamtschweizerisch nur wenige Verbandsbeschwerden, die unter die neuen Bestimmungen fallen würden. In der Regel geht es dabei um die Durchsetzung raumplanerischer Gebote wie die Zweitwohnungsregelung oder die Reduktion übergrosser Bauzonen, welche im öffentlichen Interesse sind.

Eine Analyse der Kantons- bzw. Bundesgerichtsurteile auf Kantonsebene, in welche die relevanten Dienststellen des Kantons Basel-Landschaft seit 1984 involviert waren, zeigt, dass kein einziger Fall vorliegt, welcher von der mit der Parlamentarischen Initiative beabsichtigten Gesetzesanpassung erfasst würde. Der Relevanz der Regelung ist deshalb im Kanton Basel-Landschaft nicht gegeben.

Eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Bundesebene würde überdies zu einer grossen Diskrepanz zwischen den bundesrechtlichen und den kantonalen Regelungen führen. Die

basellandschaftlichen Regelungen verlangen nur, dass die kantonalen Organisationen in den jeweiligen Belangen seit mindestens fünf Jahren als juristische Person bestehen (Art. 32 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz, SGS 790 bzw. Art. 25 des Gesetzes über den Denkmal- und Heimatschutz, SGS 791). Mit der Gesetzesanpassung müsste zur Klärung der Beschwerdelegitimation jeweils geprüft werden, ob ein Projekt ausschliesslich kantonale oder auch bundesrechtliche Rechtsverhältnisse regelt. Dass diese Frage nicht immer leicht zu beantworten ist, zeigt ein Blick in die umfangreiche Rechtsprechung und Literatur (stellvertretend dafür: Peter M. Keller, in: Peter M. Keller/ Jean-Baptiste Zufferey/ Karl-Ludwig Fahrländer, Kommentar NHG, 2018, Art. 12, Rz. 4).

Gegen eine Anpassung der Beschwerdelegitimation auf Bundesebene spricht deshalb aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft nebst der fehlenden Relevanz auch die fehlende Praxistauglichkeit und die Gefahr von Rechtsunsicherheit.

Vor diesem Hintergrund lehnt der Regierungsrat die vorgeschlagene Anpassung von Artikel 12 Absatz 1bis NHG ab.

Freundliche Grüsse



Kathrin Schweizer
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Basel, 30. Mai 2023

Regierungsratsbeschluss vom 30. Mai 2023

Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) im Rahmen der Behandlung der Parlamentarischen Initiative 19.409 Bregy «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht»: Rückmeldung des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 hat uns die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats den Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) im Rahmen der Behandlung der Parlamentarischen Initiative (Nationalrat) 19.409 Bregy «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» zur Vernehmlassung zukommen lassen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dankt für die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können. Aufgrund der fehlenden Betroffenheit des Kantons Basel-Stadt von der vorgeschlagenen Änderung des NHG verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Mit der Vorlage sollen Wohnbauprojekte von weniger als 400 m² Geschossfläche vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden. Das Verbandsbeschwerderecht gemäss NHG ist nur zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutzgesetz besteht. Der Kanton Basel-Stadt erfüllt meist nur bei grösseren Bauprojekten über 400 m² Geschossfläche Bundesaufgaben. Kleinere Bauprojekte, bei denen der Kanton Bundesaufgaben erfüllt, sind einzig solche ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 ff RPG) sowie im Gewässerraum (Art. 36a GSchG). Diese Fälle sind im vorliegenden Entwurf zur Änderung des NHG explizit ausgeschlossen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Rückmeldung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Office fédéral de l'environnement
Direction
3003 Berne

Courriel : recht@bafu.admin.ch

Fribourg, le 6 juillet 2023

2023-683

19.409 n lv. Pa. Bregy, Droit de recours des organisations, David contre Goliath Procédure de consultation

Madame la Directrice,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec attention de l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), faisant suite au dépôt de l'initiative parlementaire mentionnée en titre, et vous informe à ce sujet qu'il se rallie intégralement à la prise de position formulée au mois de juillet 2023 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP).

Nous vous prions de croire, Madame la Directrice, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Didier Castella, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Copie

à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle, le Service de l'environnement et le Service des constructions et de l'aménagement ;

la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service des forêts et de la nature ;

à la Direction de la formation et des affaires culturelles, pour elle et le Service des biens culturels ;

à la Chancellerie d'Etat.



Séktion Pol. Gi. → WLL : V. V. → JDR → Ablage

Le Conseil d'Etat

5455-2023

Conseil national
Commission de l'environnement, de
l'aménagement du territoire et de
l'énergie
Monsieur Jacques BOURGEOIS
Président
3003 Berne

Concerne : 19.409 n Iv. Pa. Bregy. Droit de recours des organisations. David contre Goliath - ouverture d'une procédure de consultation

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a pris connaissance de votre avant-projet relatif à la modification de la LPN ainsi que du rapport annexé de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 28 mars 2023 (ci-après : la Commission).

De par leur vocation d'intérêt public et leurs connaissances locales, les organisations vouées à la protection de l'environnement au sens large jouent un rôle essentiel dans le contrôle de la mise en œuvre des législations en matière d'environnement. Leur forte expérience dans leurs domaines d'activités respectifs en font par ailleurs des acteurs utiles et efficaces dans le contrôle judiciaire des actes de particuliers ou d'autorités publiques impactant l'environnement.

Depuis le 1^{er} janvier 1967, l'article 12 alinéa 1 LPN reconnaît la qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales aux organisations actives au niveau national qui se vouent à la protection de la nature, du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables. Ce droit de recours fondé sur la LPN est également garanti par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, du 25 juin 1998, ratifiée par la Suisse en mars 2014. Conformément à cette convention, les organisations environnementales ayant qualité pour recourir doivent disposer d'un accès à la justice si elles estiment qu'il y a violation des prescriptions relatives à la protection de la nature et du paysage (art. 9, al. 3 Convention d'Aarhus).

Si l'importance du droit de recours des organisations environnementales demeure centrale, ce dernier n'est toutefois pas absolu, puisqu'il est soumis à certaines conditions découlant de la Constitution et du droit fédéral. Ainsi, il n'est possible que contre les décisions rendues dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération ; de même, les motifs invocables dans le cadre du recours doivent être en lien avec la protection de la nature et du paysage.

Aussi, notre Conseil est d'avis qu'une proposition visant à limiter davantage le droit de recours des organisations au sens de l'article 12 LPN doit être envisagée avec d'autant plus de pondération que ce droit de recours connaît déjà des contraintes résultant du système légal. Il n'est par ailleurs pas contesté que cette prérogative a déjà été mise en cause par une initiative fédérale avant d'être largement confirmée en votation populaire.

En l'espèce, le nouvel article 12, al. 1^{bis} de l'avant-projet de modification de la LPN vise à exclure le droit de recours des organisations environnementales contre des projets de construction de logements dont la surface de plancher est inférieure à 400 m². Cette limitation ne concernerait pas les projets situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou situés à proximité immédiate de ceux-ci. Le droit de recours des organisations environnementales resterait en outre opérant dans les biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

Au vu de la portée de ce nouvel article, le Conseil d'Etat peine à saisir la pertinence de modifier la LPN pour supprimer l'exercice de ce droit de recours dans les cas visés. La nécessité d'agir au niveau législatif n'est en effet que peu motivée dans le rapport de la Commission qui évoque la correction alléguée d'un déséquilibre difficilement identifiable.

De fait, dans le canton de Genève, les organisations environnementales ne font usage de leur droit de recours que de manière mesurée, souvent en lien avec des projets d'une certaine envergure ou des objets emblématiques. Il n'est donc pas avéré que leur droit de recours soit exercé de façon systématique ou dilatoire contre les projets d'importance moindre. Les statistiques fédérales des recours présentés par les organisations environnementales montrent également que ce droit n'est pas exercé de manière abusive, tant au regard du nombre de recours déposés que du nombre de recours admis.

Considérant qu'il est aussi excessif de proposer une modification légale dont la portée n'est que résiduelle que peu fondé d'entamer davantage un droit de recours déjà soumis à des exigences importantes, le Conseil d'Etat est défavorable à l'avant-projet de modification de la LPN qui lui est soumis.

Il tient en définitive à rappeler son attachement particulier à la participation démocratique, dont le droit de recours des organisations environnementales est un élément fort.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michele Rignetti-El Zayadi

A large, stylized blue ink signature in cursive script, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Le président :

Antonio Hodgers

A blue ink signature in cursive script, featuring a prominent loop at the top and a series of smaller loops and strokes below.

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

recht@bafu.admin.ch

Glarus, 6. Juli 2023

Vernehmlassung i. S. 19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

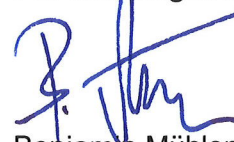
Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir.

Wir unterstützen sowohl den beschriebenen Handlungsbedarf als auch das mit der Revisionsvorlage verfolgte Ziel. Es ist gerechtfertigt und vertretbar, die Beschwerdemöglichkeit der Umweltorganisationen bei kleineren und mittleren Wohnbauten innerhalb der Bauzone einzuschränken, vorbehältlich solcher Projekte, die in besonders sensiblen Gebieten zu stehen kommen (z.B. Projekte in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe zu geschichtlichen Stätten oder Kulturdenkmälern, innerhalb von Biotopen oder Gewässerräumen). Entsprechend unterstützen wir sämtliche Vorschläge der Kommissionsmehrheit zur Teilrevision von Art. 12 und 25e NHG.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

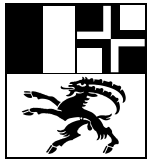
Für den Regierungsrat



Benjamin Mühlemann
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber



Sitzung vom

27. Juni 2023

Mitgeteilt den

28. Juni 2023

Protokoll Nr.

538/2023

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N)

Per E-Mail an:

recht@bafu.admin.ch (PDF- und Word-Version)

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. «Kein David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerde-
recht**

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident Bourgeois

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Vernehmlassung in vorbezeichneter Angelegenheit danken wir Ihnen.

**1. Befürwortung der Neuregelung von Art. 12 Abs. 1^{bis} (Einleitungstitel) NHG
im Sinne der Mehrheit der UREK-N**

Die Regierung des Kantons Graubünden begrüsst die von der Mehrheit der UREK-N beantragte grundsätzliche Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts nationaler Umweltorganisationen gemäss Art. 12 Abs. 1^{bis} (Einleitungssatz) NHG. Die vorgesehene Neuregelung erweist sich als legitim und massvoll, indem zukünftig kleinere bis mittlere Bauvorhaben in der Bauzone solchen Beschwerden nicht mehr ausgesetzt sein sollen.

2. Konkretisierung der Ausnahmen von Grundsatz der Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts im Sinne von Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a und b NHG

Die vorgesehene Beibehaltung des Verbandsbeschwerderechts in den gemäss Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a und b NHG vorgeschlagenen Fällen (Bauvorhaben in besonders sensiblen Gebieten sowie in überlagerten Bauzonen mit Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung bzw. dem Gewässerraum) trägt den berechtigten Interessen am Schutz bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler sowie am Schutz der Natur Rechnung.

Es wird jedoch gefordert, dass zumindest auf Verordnungsstufe die in Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a verwendeten unbestimmten Formulierungen («direkt betreffen», «in unmittelbarer Nähe») näher konkretisiert werden. Hier bedarf es klarer Definitionen.

3. Ablehnung der Minderheitsanträge der UREK-N

Der Antrag einer Minderheit, auf die Vorlage nicht einzutreten, ist klar abzulehnen. Auch abzulehnen ist eine Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Wohnbauten innerhalb der Bauzonen nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m². Im Weiteren ist davon abzusehen, das Verbandsbeschwerderecht für Bauvorhaben in für eine Auszonung geeigneten Bauzonen (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. c NHG) sowie bei Wohnbauten, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstehen (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d NHG), beizubehalten.

Bezüglich des zur Diskussion stehenden Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. c NHG (Ausnahme betreffend potenzielle Auszonungsflächen) wäre der Kanton Graubünden stark betroffen, da die meisten Gemeinden sogenannte «C-Gemeinden» sind (überdimensionale Bauzonen bzw. Redimensionierungspflicht). Auch wären die Berggebiete im Vergleich zum Mittelland durch den Minderheitsantrag gemäss Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d NHG (betreffend die unter das Zweitwohnungsgesetz fallenden Wohnbauten) schlechter gestellt.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie du Conseil National

Par courrier électronique à
l'Office fédéral de l'environnement : recht@bafu.admin.ch

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 20 juin 2023

**19.409 n Iv. Pa. Bregy. Droit de recours des organisations, David contre Goliath.
Procédure de consultation**

Monsieur le Président,
Madame, Monsieur,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a pris connaissance avec intérêt de la consultation évoquée sous rubrique. Il vous remercie de lui permettre de faire part de son avis en la matière et prend position comme suit.

Le Gouvernement jurassien relève que la modification proposée ne présente que peu d'enjeux. Dans le canton du Jura, aucun recours n'a été déposé ces dernières années dans le contexte prévu par l'avant-projet. Les effets d'une telle modification légale seront donc assurément très faibles sur son territoire. En ce sens, il peut se rallier à la modification proposée.

Au chapitre des remarques, il convient de revoir la terminologie utilisée. Qu'entend-on par « sites construits d'importance, sites historiques, monuments culturels » ? Ces termes sont vagues et ne renvoient pas clairement à des outils de protection du patrimoine bâti.

Le Gouvernement vous remercie de tenir compte de sa position et vous prie de croire, Monsieur le Président, Madame, Monsieur, à l'expression de sa parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'Etat

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU

Per E-Mail:

recht@bafu.admin.ch

Luzern, 4. Juli 2023

Protokoll-Nr.: 778

Vernehmlassung: Pa. Iv. 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht»

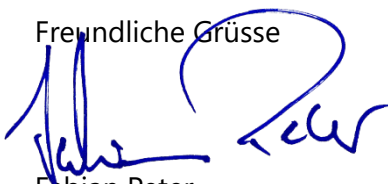
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 haben Sie die Kantone und weitere Interessierte eingeladen, zu einer Änderung des Verbandsbeschwerderechts im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) Stellung zu nehmen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass aus Sicht des Kantons Luzern die verfügbaren Zahlen über die Anzahl der Beschwerden im Bereich des Verbandsbeschwerderechts nicht eindeutig auf einen unverhältnismässigen Gebrauch des Beschwerderechts schliessen lassen. Das Verbandsbeschwerderecht dient dem Ortsbild- und Landschaftsschutz sowie der Umsetzung des Umweltrechts und soll deshalb nicht leichthin eingeschränkt werden. Bei der vorgeschlagenen Änderung sind die Einschränkungen allerdings marginal (und vor allem auf den Zweitwohnungsbau gemünzt), weshalb der Regierungsrat die Anpassung als vertretbar erachtet.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse



Fabian Peter
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Par courriel : recht@bafu.admin.ch

Office fédéral de l'environnement (OFEV)
3003 Berne

19.409 n Iv.pa. Bregy. Droit de recours des organisations. David contre Goliath. Procédure de consultation

Monsieur le directeur,
Monsieur le président de commission,
Mesdames, Messieurs,

Nous accusons réception de votre courrier du 11 avril 2023, qui a retenu toute notre attention, et nous vous remercions de nous consulter.

Nous avons pris connaissance avec intérêt de la documentation et des modifications proposées par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) à la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), en vue d'exclure les petits projets de construction de logement du droit de recours des associations et organisations environnementales nationales, lorsque ceux-ci se trouvent en zone à bâtir et sont inférieurs à 400 m² de surface brute de plancher. Le projet prévoit le maintien du droit de recours dans les zones particulièrement sensibles telles que les centres de villages protégés ou les biotopes (art. 12, al.1 bis, let a et b). Les minorités proposent d'abaisser ce seuil à 250 m² et d'élargir le nombre des exceptions (let. c et d).

Après analyse du projet, le gouvernement neuchâtelois formule les remarques suivantes :

- Ces adaptations contribueront à complexifier la législation sur la protection de la nature et du paysage, en introduisant des exceptions à un principe de base (droit de recours des organisations) confirmé par le peuple suisse à 66%. Dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, il est recherché depuis des années à sortir du régime des exceptions et à simplifier la législation.
- Dans le canton de Neuchâtel, le recours des associations contre des projets de construction de logements de moindre importance est quasiment inexistant, sinon nul, les organisations environnementales se concentrant sur les objets plus importants. Le besoin de modifier une loi fédérale semble à notre sens disproportionné en regard du nombre d'objets à traiter.

De plus, nous constatons par la prise de position des Conférences suisses des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et de la forêt, faune et paysage (CFP) que la situation est semblable dans les autres cantons suisses.

Compte tenu de ce qui précède et à l'instar des conférences intercantionales, le gouvernement neuchâtelois préconise de maintenir l'art. 12 LPN tel qu'il existe et vous transmet sa position négative quant aux modifications mises en consultation.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Monsieur le directeur, Monsieur le président de la commission, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 7 juillet 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND



A handwritten signature in blue ink, appearing to be "A. Ribaud", written in a cursive style.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "S. Despland", written in a cursive style.



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Bundesamt für Umwelt (BAFU)
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 13. Juni 2023

Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) im Rahmen der parlamentarischen Initiative "Kein <David gegen Goliath> beim Verbandsbeschwerderecht". Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 hat uns die N-UREK zur Vernehmlassung des Vorentwurfs zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) im Rahmen der parlamentarischen Initiative "Kein <David gegen Goliath> beim Verbandsbeschwerderecht" eingeladen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir bestens und lassen uns wie folgt vernehmen.

Der Verzicht auf das Verbandsbeschwerderecht bei kleineren und mittleren Wohnbauten (Geschossfläche von weniger als 400 m²) innerhalb der Bauzone ist verhältnismässig. Die Vorlage wird unterstützt und es soll demgemäss darauf eingetreten werden. Der Minderheitsantrag bezüglich einer Reduktion der Geschossfläche von 400 m² auf 250 m² erachten wir als nicht als zielführend. Er wird von uns entsprechend nicht unterstützt. Auf eine Stellungnahme zu den Minderheitsanträgen betreffend Bauzonen, die für eine Auszonung geeignet erscheinen oder dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind, verzichten wir, da diese beiden Themen in Nidwalden eher von untergeordneter Bedeutung sind.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Joe Christen
Landammann




lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:
- recht@bafu.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach, Staatskanzlei

Bundesamt für Umwelt BAFU
Eidgenössisches Departement für Um-
welt, Verkehr, Energie und Kommunika-
tion UVEK
3003 Bern

Mail an: recht@bafu.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen:
Unser Zeichen: ue

Sarnen, 5. Juli 2023

**Parlamentarische Initiative „Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht“;
Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des revidierten Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) danken wir Ihnen.

Allgemeine Bemerkungen

Die Vorlage sieht in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In Fällen, in denen solche Vorhaben in besonders sensiblen Gebieten geplant sind, soll das Beschwerderecht jedoch nicht aufgehoben werden.

Durch die vorgesehene Anpassung des Verbandsbeschwerderechts würden die Umwelt- und Heimatschutzorganisationen von der Beurteilung kleinerer und mittelgrosser Wohnbauvorhaben in der Bauzone ausgeschlossen. Betroffen sind Wohnbauten bis 400 m² Geschossfläche, was in der Praxis ungefähr drei bis sechs Wohnungen entspricht. Die geplante Anpassung erweist sich als problematisch in Hinblick auf notwendige Aussonnungen und die Umsetzung der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes.

Die Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle wird als nicht zweckmässig erachtet und entspricht nicht den rechtsstaatlichen Grundlagen. Als Konsequenz wären Investoren geradezu eingeladen, grössere Bauvorhaben in kleineren Etappen zu realisieren, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Dies würde überdies zu einer gewissen Planungsunsicherheit und einem nicht

zu unterschätzenden Mehraufwand bei den Gemeinden führen, müssten doch die Baubewilligung erteilenden Behörden angehalten werden, zu prüfen, ob keine bewusste Stückelung von Bauvorhaben vorliegt.

Der Kanton Obwalden lehnt die Vorlage gemäss dem Mehrheitsantrag ab.

Zum Entwurf

Art. 12 Absatz 1^{bis}.

Diese gewählte Gebäudegrösse von 400 m² ist aus raumplanerischer Sicht sehr grosszügig und willkürlich gewählt. Im Bericht des Bundes ist von Einfamilienhäusern die Rede. Diese weisen allerdings nur in seltenen Ausnahmefällen mehr als 250 m² Gebäudefläche aus, weshalb der diesbezügliche Minderheitsantrag von Jauslin unterstützt wird.

Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG; SR 700]) von 2014 wurden die Kantone und die Gemeinden dazu aufgefordert, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Die entsprechenden Arbeiten sind im Gange. In den betroffenen Gebieten besteht ein hoher Druck auf die lokalen Behörden, insbesondere durch die rasche Überbauung vor einer bevorstehenden Auszonung. Obwohl den kantonalen und kommunalen Behörden mit einer Planungszone gemäss Art. 27 RPG ein geeignetes Instrument zur Vermeidung unerwünschter Entwicklungen zur Verfügung steht, ist das Verbandsbeschwerderecht ein wichtiger Kontrollmechanismus in diesem heiklen Bereich. Aus diesem Grund wird der Minderheitsvorschlag von Jauslin unterstützt.

Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative 2012 und der Einführung der Gesetzgebung über die Zweitwohnungen konnten Fehlentwicklungen in der Siedlungsplanung und -entwicklung insbesondere in peripheren und landschaftlich wertvollen Gebieten gebremst oder sogar behoben werden (siehe Wirkungsanalyse des Bundes von 2021), was aus raumplanerischer Sicht zu begrüßen ist. Bereits vor Annahme der Initiative bestanden sowohl ein Auftrag des Bundes für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden (Art. 1 RPG), die Schonung der Landschaft (Art. 3 RPG) und für eine massvolle Entwicklung bei den Zweitwohnungen (Art. 8 RPG) als auch die planerischen Instrumente dazu (vgl. z.B. „Zweitwohnungen: Planungshilfe für die kantonale Richtplanung“ des ARE von 2010). Erst die Zweitwohnungsgesetzgebung bzw. die Kompetenzverschiebung von Gemeinden und Kantonen zum Bund in Kombination mit dem Verbandsbeschwerderecht führten zur erwähnten, notwendigen Eingrenzung bei der Erstellung neuer Zweitwohnungen.

Deshalb ist die Erhaltung des Verbandsbeschwerderechts in Zweitwohnungsgemeinden, wie sie von der Kommissionsminderheit Munz mit einer Anpassung von Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d NHG gefordert wird, richtig. Im Kanton Obwalden weist einzig die Gemeinde Engelberg einen Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent auf. In Engelberg ist jedoch wie in vielen Zweitwohnungsgemeinden die Situation auf dem Wohnungsmarkt generell angespannt, und es wurden keine Schutzzonen für das Ortsbild erlassen. Entsprechend besteht mit dem Verbandsbeschwerderecht ein funktionierender Mechanismus zur Überprüfung besonders kritischer Fälle, weshalb der diesbezügliche Minderheitsantrag von Munz unterstützt wird.

Antrag: Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c und d sind wie folgt anzupassen bzw. zu ergänzen:
1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen;

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

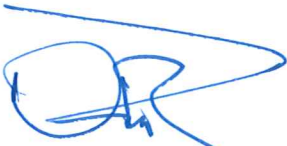
Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Christoph Amstad
Landammann



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie des Nationalrates
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 3. Juli 2023

**19.409 n Pa.IV. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht;
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 laden Sie uns ein, zur im Titel genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns gern wie folgt:

Der Kanton St.Gallen lehnt eine Schwächung des Heimatschutzes und damit auch des dem Heimatschutz dienenden Verbandsbeschwerderechts ab.

Eventualiter wird der Minderheitenantrag (Verbandsbeschwerde bei Wohnbauten von weniger als 250 m² aufheben) unterstützt.

Für uns stellt sich ganz grundsätzlich die Frage nach dem Handlungsbedarf. Die Vorlage liefert keinerlei Zahlen und Hinweise zum behaupteten Missstand von Beschwerden von Umweltorganisationen gegenüber Eigentümerinnen und Eigentümern von sogenannten «kleineren» Wohnbauten (Anzahl Fälle je Jahr? Welche Bereiche des Bundesrechts sind betroffen? Art der betroffenen Objekte? Wie viele Objekte sind davon in bedeutenden Ortsbildern, wie viele Kulturdenkmäler und wie viele geschichtliche Stätten sind betroffen?).

Zu den einzelnen Bestimmungen haben wir nachfolgende Bemerkungen anzubringen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

Grundsätzlich erachten wir mit Blick auf die Grösse und Massstäblichkeit der Wohnbauten in der Schweiz und die mit der Vorlage anvisierten «kleineren Wohnbauprojekte» den Minderheitenantrag, der das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² aufheben möchte (anstelle von 400 m², wie von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen) als angemessener. In der Schweiz gibt es nur wenige Wohnbauten, die überhaupt eine Geschossfläche von 400 m² erreichen.



Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a

Die Vorlage sieht zugunsten des Heimatschutzes für besonders sensible Gebiete und Objekte («Vorhaben mit Auswirkungen auf bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler» nach Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a Gesetzesentwurf) Ausnahmen vor bzw. soll für entsprechende Vorhaben das Beschwerderecht auch bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone mit Geschossflächen von weniger als 400 m² bestehen bleiben. Mit Blick auf den klaren Wortlaut von Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a des Gesetzesentwurfs ist der Kanton St.Gallen mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) einverstanden. Vor dem Hintergrund von Art. 3 und 4 NHG lesen wir die Bestimmung so, dass diese in Bezug auf die Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler sowohl Objekte von nationaler, regionaler als auch lokaler Bedeutung umfasst.

Gemäss dem erläuternden Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) sollen die unter die Ausnahmen von Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a fallenden Gebiete und Objekte jedoch eingeschränkt werden (vgl. S. 5 und 6 im erläuternden Bericht UREK-N). Diese Einschränkung lehnen wir als Schwächung des Heimatschutzes grundsätzlich ab. Für eine wirksame Sicherstellung des Heimatschutzrechts des Bundes ist auch bei Gebieten und Objekten von lokaler Bedeutung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben der kritische Blick der Heimatschutzverbände bzw. das Szenario einer allfälligen Verbandsbeschwerde zweckdienlich.

Gemäss Bericht soll die Aufnahme für bedeutende Ortsbilder vorab auf die Ortsbilder von nationaler Bedeutung gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) und hier auf die Ortsbildteile mit dem höchsten Erhaltungsziel A eingegrenzt werden (vgl. S. 5 im erläuternden Bericht UREK-N).

Daneben sollen die Ausnahmen für geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler entgegen dem klaren Wortlaut von Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a auf Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung eingeschränkt werden, die dann vom Bundesrat auf Verordnungsstufe in Analogie zu Art. 32b der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) definiert werden (vgl. S. 5 im erläuternden Bericht UREK-N).

Sollten die politischen Mehrheiten so sein, dass eine Eingrenzung der sensiblen Gebiete und Objekte zwingend ist, ist es aus unserer Sicht wesentlich, dass die in Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Ausnahmen (Vorhaben mit Auswirkungen auf bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler) sich sowohl auf Gebiete und Objekte von nationaler Bedeutung wie auch auf Gebiete und Objekte von regionaler Bedeutung erstrecken. Ohne eine Erstreckung der Vorlage insbesondere auch auf schützenswerte Ortsbilder von regionaler bzw. kantonaler Bedeutung hat die Vorlage eine deutliche Schwächung des Verbandsbeschwerderechts im Bereich des Heimatschutzes und damit des Heimatschutzes selber zur Folge. Ein solches Vorhaben kann von uns nicht mitgetragen werden.

Für den Fall einer nötigen Eingrenzung der sensiblen Gebiete schlagen wir im Sinn einer eindeutigen und klaren Regelung vor, Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a des Gesetzesentwurfs wie folgt zu präzisieren: *«innerhalb von bedeutenden Ortsbildern von nationaler oder regionaler Bedeutung oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler von*



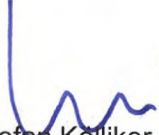
nationaler oder regionaler Bedeutung direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen.»

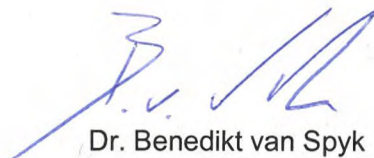
Es ist im Interesse einer rechtsgleichen und rechtssicheren Anwendung der vorgesehenen Ausnahmeklausel, dass der Bundesrat in der Folge mit Verordnungsrecht genauer definiert, welche Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung als bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler gelten. Wir unterstützen daher im Fall einer Eingrenzung der Ausnahmebestimmung auf Gebiete und Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung eine entsprechende Verordnungsregelung grundsätzlich.

Eine wortwörtliche Übernahme der Regelung von Art. 32b RPV lehnen wir jedoch ab. Hier ist eine auf die verschiedenen betroffenen Sachverhalte ausgerichtete spezifische Regelung zu finden. Insbesondere sind wir der Ansicht, dass neben Gebieten, Baugruppen und Einzelementen gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung ISOS mit Erhaltungsziel A auch Umgebungszonen mit Erhaltungsziel a gemäss ISOS zu den heiklen Gebieten gehören müssen, für die das Beschwerderecht nicht aufgehoben werden soll. Zudem muss, wie oben erwähnt, das Verbandsbeschwerderecht auch in schützenswerten Ortsbildern von kantonaler Bedeutung (Substanzschutzgebiete) weiterhin bestehen (Terminologie Bundesrecht: regionale Bedeutung). Gleiches gilt für die Kulturdenkmäler (Bezeichnung gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz [sGS 731.1; abgekürzt PBG]: Baudenkmäler) und die geschichtlichen Stätten (PBG: archäologische Denkmäler) von nationaler und kantonaler / regionaler Bedeutung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung


Stefan Kolliker
Präsident


Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
recht@bafu.admin.ch

Kanton Schaffhausen
Baudepartement
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch



T +41 52 632 73 67
sekretariat-bd@sh.ch

Baudepartement

Bundesamt für Umwelt BAFU

per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch

Schaffhausen, 8. Mai 2023

**Vernehmlassung Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
betreffend Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben 11. April 2023 haben Sie uns zur Stellungnahme in obgenannter Angelegenheit bis zum 11. Juli 2023 eingeladen, wofür wir uns bedanken. Wir verzichten auf einen Mitbericht.

Freundliche Grüsse

DER DEPARTEMENTSVORSTEHER

Martin Kessler, Regierungsrat

17. Mai 2023

Bundesamt für Umwelt
BAFU
3003 Bern

16. Mai 2023

Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG)

Sehr geehrte Frau Direktorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 gelangt der Kommissionspräsident der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N) an die Kantonsregierungen und ersucht um eine Stellungnahme zum Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) in Umsetzung der Pa. IV. Bregy «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» (19.409 n). Gerne nutzen wir die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die von der UREK-N vorgeschlagene Anpassung des NHG erscheint uns als grundsätzlich geeignet, um dem Anliegen der parlamentarischen Initiative nachzukommen. Nichtsdestotrotz drängen sich folgende Bemerkungen auf:

Art. 12 Abs. 1^{bis} lit. a NHG Im Sinne der Rechtssicherheit schlagen wir vor, anstelle von *bedeutenden Ortsbildern* explizit den Terminus *Ortsbildern von nationaler Bedeutung* zu verwenden, zumal damit die Begriffsbestimmung der V-ISOS verwendet würde. Es würde damit auch klargestellt, dass Ortsbilder von kommunaler und kantonaler Bedeutung nicht von der Regelung und mithin vom Verbandsbeschwerderecht nicht mehr erfasst werden würden. Die Botschaft wäre dementsprechend zu ergänzen, dass nicht *vorab* die Ortsbilder von nationaler Bedeutung betroffen sind, sondern *ausschliesslich* ebendiese.

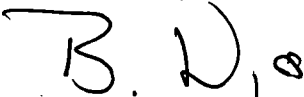
Weiter schlagen wir vor, den Passus *in unmittelbarer Nähe* ersatzlos zu streichen. Einerseits ist daran zu erinnern, dass nur das geschützt sein kann, was explizit geschützt ist. Der Schutz wird stets, in Nachachtung des Verhältnismässigkeitsgebots, in der räumlichen Ausdehnung definiert. Ist eine entsprechende Umgebung schützenswert, so ist diese explizit zu schützen. Es geht nicht an, die Schutzwirkungen über das eigentliche Schutzobjekt hinaus zuzulassen. Andererseits fördert dieser unbestimmte Rechtsbegriff Nährboden für Auslegungsfragen und Rechtsstreitigkeiten.

Darüber hinaus wird angeregt, die Begriffsbestimmung zu den Bundesaufgaben in Art. 2 NHG zu überarbeiten. Wie im Bericht der UREK-N vom 28. März 2023 zu Recht erwähnt wird, besteht das Verbandsbeschwerderecht (im Bereich des NHG) einzig bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Wie bekannt sein dürfte, hat das Bundesgericht den Begriff der *Bundesaufgabe* in ständiger Rechtsprechung ausgedehnt (vgl. bspw. BGE 139 II 271). Es wäre angezeigt, bei Gelegenheit Art. 2 NHG zu überarbeiten und eine Diskussion anzustossen, was effektiv im Sinne des Gesetzgebers als *Bundesaufgabe* zu qualifizieren ist. Dies entspräche denn auch dem Lösungsansatz L18 des Berichts der Arbeitsgruppe «Raumplanerische Interessenabwägung» vom 21. September 2017, in welcher Bund, Kantone und die BPUK mitgewirkt haben.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES


Brigit Wyss
Frau Landammann


Andreas Eng
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1180

Bundesamt für Umwelt BAFU

elektronisch an recht@bafu.admin.ch

Ihr/Unser Zei-
chen
E-Mail
Direktwahl
Datum

petra.steimen@sz.ch
+41418191800
6. Juli 2023

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht»
Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) den Kantonsregierungen einen Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) zur Vernehmlassung bis 11. Juli 2023 unterbreitet.

Die Anpassung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG wird begrüsst. Der Bau von kleineren Wohnbauten innerhalb der Bauzonen soll nicht weiter Spielball von nationalen oder kantonalen Schutzorganisationen sein. Weitere Ausnahmen sollten nicht ins NHG aufgenommen werden. Die Regelung soll klar und eindeutig sein. Entsprechend ist die Reduktion der Geschossfläche auf 250 m² gemäss dem Minderheitsantrag abzulehnen.

Dasselbe gilt für die weiteren Minderheitsanträge: Auch bei Wohnbauten, die innerhalb von Bauzonen für eine Auszonung als geeignet erscheinen oder die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind, soll nicht wieder eine Einsprachemöglichkeit für Schutzorganisationen eingeführt werden.

Die betroffenen öffentlichen Interessen sind zu unbedeutend, als dass für Wohnbauten innerhalb der Bauzonen bis 400 m² das Beschwerderecht für die nationalen Umweltorganisationen wieder eingeführt werden müsste. Auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit spricht für die geringfügige Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts. Ein privater Bauherr soll sich nicht gegen einen «mächtigen» und professionell organisierten Umweltverband wehren müssen. Ferner werden die Ziele des NHG und die weiteren Umweltvorschriften durch die geplante Einschränkung nicht vereitelt, namentlich, weil das Einsprache- und Beschwerderecht in den sensiblen Gebieten wie geschützten Dorfkernen, Biotopen und Gewässerräumen nicht angetastet wird.

Im Weiteren wird mit dieser Einschränkung ein Ungleichgewicht zwischen dem Umweltschutzgesetz (USG) und dem NHG behoben. Im USG ist das Verbandsbeschwerderecht der vom Bundesrat bezeichneten Umweltschutzorganisationen auf die Planung, Errichtung oder Änderung der Anlagen beschränkt, bei welchen eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist. Im NHG hingegen besteht keine analoge Einschränkung für das Verbandsbeschwerderecht für Natur- und Heimatschutz- sowie Denkmalschutzorganisationen. Dies führt dazu, dass sich nicht selten private Bauherren von kleinen

Bauprojekten, wie beispielsweise einem Ein- oder Zweifamilienhaus, mit der Einsprache einer Denkmalschutzorganisation konfrontiert sehen. Das geplante Bauprojekt kann sich dadurch deutlich verteuern oder zumindest verzögern. Zudem leidet darunter auch die Rechts- und Planungssicherheit für die Bauwilligen.

Schliesslich bezieht sich die geplante Einschränkung schweizweit nur auf wenige Fälle. Klar ist überdies, dass in diesen Fällen auch die kantonalen Sektionen der nationalen Organisationen nicht mehr einsprachebefugt sein werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Volkswirtschaftsdepartement
Departementsvorsteherin



Petra Steimen-Rickenbacher
Regierungsrätin

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie
3003 Bern

Frauenfeld, 27. Juni 2023

373

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein „David gegen Goliath“ beim Verbandsbeschwerderecht

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Umsetzung der eingangs genannten parlamentarischen Initiative über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Die Vorlage sieht in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone nicht mehr bestehen soll – mit Ausnahme von Wohnbauten in bedeutenden Ortsbildern, in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder von Kulturdenkmälern sowie innerhalb von Biotopen von nationaler, kantonaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

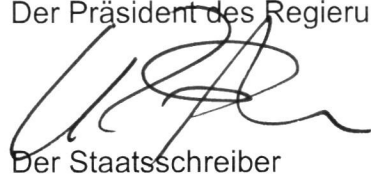
Wir lehnen die geplante Gesetzesänderung ab. Die meisten Einsprachen bei Bauvorhaben werden durch Privatpersonen eingereicht. Zur Beschwerde berechnete Organisationen machen von ihrem Recht nur dann Gebrauch, wenn die Gefahr besteht, dass Gemeindebehörden die gesetzlichen Vorschriften nicht sachgerecht anwenden und Ortsbilder oder wertvolle Bauten dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden. In solchen Fällen wird gerichtlich beurteilt, ob ein Vorhaben gesetzeskonform ist.

Zudem ist es nicht sachgerecht, das Verbandsbeschwerderecht über die Grösse einer Geschossfläche einzuschränken. Einzelbauten verfügen in der Regel über weniger als 400 m² Geschossfläche und wären als Wohnbauten somit fast systematisch vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen. Die Grenze von 400 m² ist deshalb als kritisch einzustufen. Für den Fall der Umsetzung der parlamentarischen Initiative unterstützen wir deshalb den Minderheitsantrag zu Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG, die Grenze bei einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb der Bauzone festzulegen.

2/2

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Numero
3358

sl

0

Bellinzona
5 luglio 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Alla
Commissione dell'ambiente, della
pianificazione del territorio e dell'energia
del Consiglio nazionale

tramite UFAM
Ufficio federale dell'ambiente
3003 Berna

*Invio per posta elettronica in formato PDF e
Word a: recht@bafu.admin.ch*

19.409 n lv. pa. Bregy. Diritto di ricorso delle associazioni. Evitare una sfida tra Davide e Golia

Egregio signor presidente Bourgeois,

la ringraziamo per averci consultato riguardo al progetto di modifica della LPN con l'introduzione del nuovo articolo 12 capoverso 1bis concernente la limitazione del diritto di ricorso per le associazioni in caso di progetti edilizi di minor importanza all'interno delle zone edificabili.

In particolare lo stesso non verrebbe più riconosciuto per edifici abitativi con una superficie di piano inferiore a 400 mq all'interno di zone edificabili.

Lo scrivente Consiglio ha preso pure atto che vi sono delle posizioni di minoranza della vostra rispettabile Commissione che spaziano dalla non entrata in materia sulla proposta a modifiche puntuali di singole disposizioni dell'articolo normativo in esame.

Nel vostro rapporto del 28 marzo 2023 sono elencate dettagliatamente le situazioni in cui il diritto di ricorso delle associazioni rimarrebbe invariato, come pure le proposte di minoranza.

In funzione dell'esame svolto la posizione del governo cantonale è di sostegno al testo della proposta di introduzione dell'art. 12 cpv 1bis e di condivisione del Rapporto della maggioranza della vostra rispettabile Commissione. In questo modo si risolve, infatti, la situazione di squilibrio generata da procedure ricorsuali delle organizzazioni di protezione dell'ambiente per interventi edilizi che riguardano case unifamiliari in zona edificabile e che, per di più, non concernono nemmeno comparti sensibili.

RG n. 3358 del 5 luglio 2023

Voglia gradire, signor presidente Bourgeois, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- Servizi generali (dt-sg@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats
3003 Bern

Parlamentarische Initiative Bregy «Kein ‹David gegen Goliath› beim Verbandsbeschwerderecht»; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. April 2023 haben Sie den Regierungsrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) Stellung zu nehmen.

Mit den vorgesehenen Änderungen von Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG soll verhindert werden, dass Umweltorganisationen zukünftig bei kleineren Bauvorhaben - vorbehältlich der Projekte in besonders sensiblen Gebieten - keine Verbandsbeschwerde mehr ergreifen können.

Das Verbandsbeschwerderecht wurde 1966 im Rahmen des NHG eingeführt. Anlässlich der Volksabstimmung vom 30. November 2008 haben 66 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik - Mehr Wachstum für die Schweiz» abgelehnt. Dem Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom 28. März 2023 lässt sich nicht entnehmen, wie viele Bauvorhaben bzw. Wohnbauten innerhalb der Bauzone vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen wären. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass es sich um eine kleine Anzahl Bauvorhaben handelt. Weiter nehmen die beschwerdeberechtigten Organisationen ihr Recht umsichtig wahr, um mittels Beschwerde Verstösse gegen geltendes Recht zu verhindern. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt, dass mit gesamthaft durchschnittlich 68 Beschwerdefällen pro Jahr die Zahl von Beschwerdefällen vor Bundesgericht gering ist (Fünf-Jahres-Schnitt gemäss Bundesamt für Umwelt [BAFU], Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle und der Verfahren vor Bundesgericht, 2017 bis 2021).

Die Teilrevision bewirkt eine rechtsstaatlich problematische Trennung des Gültigkeitsbereichs des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannte kleinere und grössere Fälle. Die Schwelle von 400 m² - oder auch gemäss Minderheitsantrag 250 m² - Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist überdies als willkürlich und aus raumplanerischer Sicht nicht zielführend zu erachten. Zudem vermag der Umfang der Geschossfläche oder die Art der Nutzung einen allfälligen Rechtsverstoss nicht auszuschliessen. Auch «kleinere» Vorhaben können in der Summe negative Folgen für ein Ortsbild oder für die Natur und Landschaft nach sich ziehen und eine präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Aus den genannten Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Einführung des Artikels 12 Absatz 1^{bis} NHG ab.

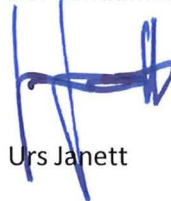
Sehr geehrter Herr Kommissionpräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 7. Juli 2023



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann



Urs Janett

Der Kanzleidirektor



Roman Balli

Réf. : 23_COU_2184

Lausanne, le 5 juillet 2023

Réponse du Conseil d'Etat à la Consultation fédérale - 19.409 n Iv. pa. Bregy. Droit de recours des organisations. David contre Goliath

Madame, Monsieur,

Le Canton de Vaud a été invité le 11 avril 2023 à prendre position au sujet de la modification de l'art. 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), visant à limiter le droit de recours des organisations.

Le Conseil d'Etat relève que la modification législative proposée pourrait avoir une portée relativement limitée. En effet, les cas dans lesquels les organisations bénéficient de la qualité pour recourir à l'encontre de projets de construction de logements en zone à bâtir, en tout cas lorsque ceux-ci sont utilisés en résidences principales, sont anecdotiques, faute d'accomplissement d'une tâche de la Confédération. Ce projet de révision vise ainsi principalement les projets de construction de logements destinés aux résidences secondaires, pour lesquelles une minorité suggère du reste le maintien du droit de recours. Le Conseil d'Etat constate également que le projet ne porte nullement atteinte aux compétences cantonales en matière de droit de recours des associations.

Le Conseil d'Etat soutient le principe de la modification, qui permet de limiter le droit de recours des organisations, tout en le maintenant dans les zones particulièrement sensibles, en particulier pour les projets prenant place dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux. Il craint toutefois que ces cautèles soient parfois insuffisantes et que les organisations se retrouvent parfois privées de la possibilité d'agir à l'encontre d'un projet de construction de logements en zone à bâtir qui porterait atteinte à des espèces protégées par le droit fédéral. Les exceptions visant à maintenir le droit de recours dans les zones particulièrement sensibles devraient ainsi être complétées.

Enfin, le Conseil d'Etat relève, selon le rapport de Commission, qu'il appartiendra au Conseil fédéral de définir les objets d'importance nationale et cantonale au sens de l'art. 12 al. 1^{bis} lit. a p-LPN. Or, cette délégation de compétence ne trouve pas un ancrage suffisant dans la LPN et une disposition donnant expressément cette compétence au Conseil fédéral serait opportune. Toutefois, le Conseil d'Etat s'étonne que le Conseil fédéral puisse définir les objets d'importance cantonale. Le principe de l'autonomie cantonale exige que pareille compétence reste en mains des cantons.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de prendre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

Copies

- OAE
- DGTL

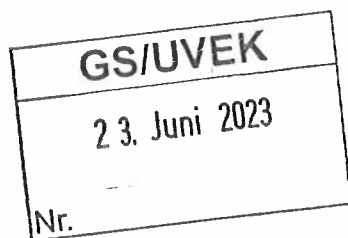
Sektion RA. 67
WIL V. 47 → SDR
Abaye, rk



2023.02483

P.P. CH-1951
Sion

Poste CH SA



Conseil national
Commission de l'environnement, de
l'aménagement du territoire et de
l'énergie
CH-3003 Berne



Notre réf. /
Votre réf. /

Date **21 JUN 2023**

19.409 n lv. pa. Bregy. Droit de recours des organisations. David contre Goliath
Réponse à la consultation

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En réponse à votre requête du 11 avril 2023, le Conseil d'Etat du Canton du Valais vous adresse sa prise de position concernant l'initiative parlementaire Bregy relative au droit de recours des organisations et vous remercie pour l'opportunité qui lui est donnée de se positionner à ce sujet.

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais soutient la modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage découlant de l'initiative parlementaire 19.409. Il reconnaît ainsi l'intérêt d'exclure du droit de recours des organisations environnementales nationales les projets de construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m². Le Conseil d'Etat salue en même temps le maintien de ce droit dans les zones particulièrement sensibles telles que les centres de villages protégés, les biotopes ou l'espace réservé aux eaux.

Concrètement, concernant la modification proposée de l'article 12 alinéa 1bis LPN, le Canton du Valais se rallie à la proposition de la majorité de la commission et rejette, par conséquent, les trois propositions de minorité.

En vous remerciant par avance de la considération que vous porterez à cette prise de position, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président de la commission, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Christophe Darbellay



La chancelière


Monique Albrecht



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

A-Post

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Zug, 4. Juli 2023 sa

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. April 2023 hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) die Kantonsregierungen eingeladen, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein ›David gegen Goliath‹ beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Vorlage sieht in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In Fällen, in denen solche Vorhaben in besonders sensiblen Gebieten geplant sind, soll das Beschwerderecht jedoch nicht aufgehoben werden. Konkret geht es dabei um Vorhaben in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder von Kulturdenkmälern. Ebenso bei Vorhaben, die innerhalb von nationalen, regionalen oder lokalen Biotopen bzw. innerhalb von Gewässerräumen geplant sind.

Im Bereich des NHG ist das Verbandsbeschwerderecht zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Die Kantone erfüllen vor allem dann Bundesaufgaben, wenn sie Bewilligungen nach Bundesumweltrecht erlassen (z. B. eine Rodungsbewilligung nach Waldgesetz [WaG]). Eine Bundesaufgabe ist aber auch dann gegeben, wenn die Kantone bei Verfügungen Bundesrecht anwenden, bei welchem eine umfassende Bundeskompetenz besteht und dessen Anwendung Auswirkungen auf die Umwelt hat (z. B. Regelungen zum Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 [ZWG]). Entsprechend können Umweltorganisationen gestützt auf Art. 12 NHG unter Umständen auch gegen kleinere Bauvorhaben eine Beschwerde erheben. Der Erläuternde Bericht der Kommission hält dazu fest, dass bei einer solchen Beschwerdemöglichkeit der Umweltorganisationen gegen ein Einfamilienhaus ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte.

2. Vorentwurf zur Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz

Der Regierungsrat des Kantons Zug beantragt, der vorgesehenen Neuregelung (Mehrheitsantrag) zu folgen und die Vorlage in diesem Sinne anzunehmen.

Begründung:

Bereits heute ist im Bereich des USG das Beschwerderecht auf Vorhaben beschränkt, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind (vgl. Art. 55 ff. USG). Das Verbandsbeschwerderecht steht in diesem Bereich somit nur gegen Projekte offen, die eine gewisse Grösse aufweisen. Es ist daher nachvollziehbar, dass auch im Bereich des NHG die Bürgerinnen und Bürger bei Wohnbauten von kleiner oder mittlerer Grösse nicht mit Beschwerden von Umweltorganisationen rechnen müssen. Der Wegfall des Verbandsbeschwerderechts nach Art. 12 ff. NHG bei Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone erscheint zudem massvoll und betrifft in der Regel Gebäude, welche aufgrund ihrer Dimensionen Raum und Umwelt nicht übermässig beanspruchen. Im Erläuternden Bericht der Kommission wird dazu festgehalten, dass die Auswirkungen auf die Umwelt in Kauf genommen werden können. Diese Einschätzung wird geteilt. Dies umso mehr, als es vorliegend ausschliesslich um eine Einschränkung des Beschwerderechts der Umweltorganisationen geht und nicht um eine materielle Lockerung des Natur- und Heimatschutzrechts. Mit anderen Worten müssen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone die Vorgaben zum Schutz von Raum, Umwelt und Natur unverändert und im gleichen Umfang wie die übrigen Bauten und Anlagen einhalten, unabhängig davon, ob zukünftig das Verbandsbeschwerderecht für solche Bauvorhaben besteht oder nicht.

Wir bitten Sie, unseren Antrag zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- recht@bafu.admin.ch
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Direktion des Innern, info.dis@zg.ch
- Baudirektion, info.bds@zg.ch
- Amt für Raum und Verkehr, info.arv@zg.ch



Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
des Nationalrates
3003 Bern

5. Juli 2023 (RRB Nr. 870/2023)

**Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Änderung
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Frauen Nationalrätinnen und Herren Nationalräte

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 11. April 2023, mit dem Sie uns eingeladen haben, zum Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht gemäss NHG besteht seit 1966 und ist ein wichtiges Instrument zur Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes. 2008 wurde eine Initiative, die das Verbandsbeschwerderecht einschränken wollte, in einer Volksabstimmung deutlich abgelehnt (vgl. BBl 2009, 605 ff., S. 606).

Die geplante Einschränkung der Verbandsbeschwerde hätte zur Folge, dass kleine bis mittelgrosse Wohngebäude, auch wenn sie einen Bezug zum Natur- und Heimatschutz aufweisen, in bestimmten Fällen nicht mehr der Verbandsbeschwerde nach NHG unterliegen würden. Dies wäre beispielsweise der Fall in Gemeinden, für die aufgrund eines hohen Zweitwohnungsanteils die Regelungen des Zweitwohnungsgesetzes (SR 702) gelten. Gerade im Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes, das aufgrund der negativen Auswirkungen des Zweitwohnungsbaus auf Raum und Umwelt erlassen wurde, erfüllt das Verbandsbeschwerderecht jedoch eine wichtige Funktion.

Gemäss der Vorlage soll das bundesrechtliche Verbandsbeschwerderecht nur noch im Bereich von «bedeutenden Ortsbildern» zur Anwendung gelangen. Insbesondere mit Blick auf die Ortsbilder von kantonaler und kommunaler Bedeutung bleibt die Abgrenzung zwischen bedeutenden und nicht bedeutenden Ortsbildern unklar. Im Bereich von Orts-



bildern, die im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) erfasst sind, würde das bundesrechtliche Verbandsbeschwerderecht nur noch für Gebiete mit Erhaltungsziel A gelten. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Verbandsbeschwerderecht nicht mehr für alle ISOS-Gebiete gelten soll. Auch ISOS-Gebiete, die das Erhaltungsziel A nicht erreichen, können ortsbaulich von Bedeutung sein.

Im Übrigen ist es nicht zweckmässig, das Verbandsbeschwerderecht über das Kriterium der Geschossflächenzahl einzuschränken. Aus raumplanerischer und ortsbaulicher Sicht ist ein Bauvorhaben stets aufgrund seiner Lage und seiner Auswirkungen auf Raum und Umgebung zu beurteilen. Auch kleinere und mittelgrosse Wohnbauvorhaben können sich – insbesondere im Zusammenhang mit anderen Gebäuden – negativ auf das Ortsbild oder die Landschaft auswirken. Die Neuregelung birgt zudem die Gefahr, dass grössere Bauvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt etappiert umgesetzt werden, mit dem Ziel, mögliche Verbandsbeschwerden zu umgehen. Ausserdem begünstigt sie den Bau von kleineren Wohneinheiten, was aus raumplanerischer Sicht im Hinblick auf eine qualitätvolle Innenentwicklung des Siedlungsraums nicht erwünscht ist.

Wir anerkennen, dass die Dauer von Planungs- und Baubewilligungsverfahren unter anderem aufgrund der wachsenden Komplexität der relevanten Vorschriften zunimmt und dass diesbezüglich Handlungsbedarf, insbesondere bei Vorhaben mit überwiegenden öffentlichen Interessen, besteht. Lösungen zur Verminderung der Verfahrensdauer dürfen jedoch den Rechtsschutz nicht verschlechtern.

Wir lehnen daher die geplante Änderung des NHG ab.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frauen Nationalrätinnen und Herren Nationalräte,
den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Mario Fehr

Dr. Kathrin Arioli



Par e-mail: recht@bafu.admin.ch

Berne, 7 juillet 2023

Consultation : 19.409 n. lv. pa. Bregy. Droit de recours des organisations. David contre Goliath

Madame, Monsieur,

Vous avez invité notre parti à prendre position sur le projet de consultation visé en titre. Nous vous remercions de nous offrir l'opportunité de nous exprimer sur ce sujet.

En substance, l'initiative demande une modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) de telle sorte que le droit de recours des organisations, prévu à l'art. 12, al. 1bis (LPN), soit restreint lorsqu'il s'agit de projets de moindre importance en zone bâtie. Pour ce faire, une modification de cet article qui entraîne la suppression en principe du droit de recours pour les projets de construction en zone bâtie de logements d'une surface de plancher de moins de 400m² est proposée. Les lettres a et b de l'article maintiennent cependant intact le droit de recours pour des projets en zones sensibles, telles que les centres protégés de localités ou encore les biotopes d'importance nationale, régionale et locale.

Le Centre salue un projet de modification à la fois nécessaire et pragmatique

La modification de l'art. 12, al. 1bis permet de mieux harmoniser les prescriptions en matière de droit de recours qui prévalent entre la LPN et la loi sur la protection de l'environnement (LPE). En effet, un déséquilibre difficilement justifiable est actuellement à déplorer entre ces deux lois au sein desquelles le droit de recours est prévu. Dans le cas de la LPE, le droit ne s'applique qu'aux projets qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement, garantissant ainsi que seuls les projets d'une certaine taille puissent être sujets au droit de recours. Tel n'est pas le cas pour la LPN. En effet, le droit de recours peut être utilisé de manière beaucoup plus large. Ce qui rend possible, notamment, le recours contre des projets de moindre importance. Ainsi, les individus et familles qui souhaitent réaliser un petit ou moyen projet tel qu'un bâtiment de logement encourrent le risque d'être sujets au recours d'organisations environnementales. Or, ceci peut avoir de lourdes conséquences financières pour ces personnes qui seront potentiellement amenées à défendre leur projet devant différentes instances juridiques. Le Centre estime qu'il est indispensable de remédier à cette situation. C'est pourquoi notre parti salue le projet de modification de la LPN tel que proposé.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures,

Le Centre

Sig. Gerhard Pfister

Le Centre
Suisse

Seilerstrasse 8a
Boîte postale
CH-3001 Berne

Sig. Gianna Luzio

T 031 357 33 33
info@die-mitte.ch
www.le-centre.ch



Président Le Centre Suisse

Secrétaire générale Le Centre Suisse

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Bern, 4. Juli 2023
VL Bregy / cts

Bundesamt für Umwelt

Elektronischer Versand: per Email an: recht@bafu.admin.ch

Vernehmlassung zur Pa. Iv. Bregy (19.409 n). Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Das Verbandsbeschwerderecht hat seine Daseinsberechtigung und dazu beigetragen, dass Projekte umsichtiger geplant wurden. Dennoch haben Verbände dieses Mittel teilweise exzessiv und rein präventiv eingesetzt. Das ist kontraproduktiv und zahlreiche, sinnvolle und nötige Vorhaben wurden damit verzögert oder verhindert.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats ist daher der Ansicht, dass kleinere Projekte innerhalb der Bauzone vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden sollen. Die Urk-N hat einen Vorschlag zur Umsetzung der parlamentarische Initiative Bregy erstellt. Die FDP.Die Liberalen begrüssen die Vorlage vollumfänglich.

So wird mit der Änderung der Gesetzte keine Einschränkung des Beschwerderechts, sondern eine Flexibilisierung und Verhältnismässigkeit angestrebt. Damit wird die Bautätigkeit bei kleineren und mittleren Projekten in der Bauzone, um eine administrative Hürde erleichtert, ohne dass besonders sensible Gebiete vom Naturschutz ausgenommen sind. Konkret ist eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts für Wohnbauten für eine Geschossfläche von bis zu 400 Quadratmetern vorgesehen. Bei bedeutenden Ortsbildern, geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmälern soll das Beschwerderecht erhalten bleiben. Dies gilt auch für Gewässerräume sowie Biotope von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung.

Weiter wäre es aus Sicht der FDP sinnvoll, Konkretisierungen vorzunehmen. So ist nicht geregelt ob Wohnbauten auch gemischte Bauten mit anderen Nutzungen wie Gastronomie oder Büros beinhalten. Zudem lässt die Bezeichnung «in unmittelbarer Nähe» in Bezug auf sensible Gebiete viele Möglichkeiten zur Interpretation.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Der Präsident



Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär



Jon Fanzun



GRÜNE Schweiz

Urs Scheuss
Waisenhausplatz 21
3011 Bern

urs.scheuss@gruene.ch
031 32 04

Bundesamt für Umwelt

3003 Bern

per Mail an: recht@bafu.admin.ch

Bern, 11. Juli 2023

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht;
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN für eine Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative 19.409 «Kein David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zur Vorlage zu äussern.

Die GRÜNEN lehnen die Vorlage ab und unterstützen den Minderheitsantrag auf Nichteintreten. Die vorgeschlagene Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts in Artikel 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) würde zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts und des Zeitwohnungsartikels in der Bundesverfassung führen. Dazu kommt, dass der Handlungsbedarf nicht nachgewiesen ist, der eine solche Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts überhaupt begründen könnte.

Die Vorlage sieht vor, dass das Verbandsbeschwerderecht innerhalb von Bauzonen bei Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 Quadratmeter nicht mehr zulässig sein soll. Zum einen ist die Grenze von 400 Quadratmeter Geschossfläche – das entspricht einem Mehrfamilienhaus mit vier Wohnungen oder einer grossen Villa – aus Sicht der GRÜNEN willkürlich und grenzt sicher nicht «Bagatelldfälle» ab. Zudem würde in diesen Fällen die Durchsetzung rechtlicher Vorgaben verunmöglicht, weil diese nicht mehr mittels Verbandsbeschwerde auf dem Rechtsweg überprüft werden können. Gemäss geltender Regelung ist das Verbandsbeschwerderecht bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone besonders in folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung zentral.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen.

Gerade im Bereich der Zweitwohnungen haben Gerichte auf Grund von Verbandsbeschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹ Die Gesetzesänderung zielt daher aus Sicht der GRÜNEN auch auf eine weitere Aufweichung der Gesetzgebung zu den Zweitwohnungen.

Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des Verbandsbeschwerderechts nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend. Mit der vorgeschlagenen Änderung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Abschliessend sei daran erinnert, dass das Verbandsbeschwerderecht eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates ist, das in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen bestätigt wurde. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das Verbandsbeschwerderecht wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und die Ablehnung der Vorlage.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Urs Scheuss
stv. Generalsekretär

¹ Vgl. Statistik des Verbandsbeschwerderechts des Bundes:

www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html.



Per Mail an: recht@bafu.admin.ch

Bern, 5. Juli 2023

19.409n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht: Stellungnahme der SP Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Zusammenfassung der Vorlage:

Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht seit 1967. Es ist im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie im Umweltschutzgesetz (USG) verankert. Zur Beschwerde berechnete Umweltorganisationen können gegen bestimmte Vorhaben Beschwerde wegen Verletzung von Bundesumweltrecht erheben. Damit können sie gerichtlich beurteilen lassen, ob ein Vorhaben gesetzeskonform ist. Im Bereich des USG ist das Beschwerderecht beschränkt auf Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind (vgl. Art. 55 ff. USG). Damit wird sichergestellt, dass Projekte, gegen die das Verbandsbeschwerderecht (VBR) offensteht, eine gewisse Grösse aufweisen. Im Bereich des NHG ist das Verbandsbeschwerderecht zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe erlassen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Eine gegen dieses Verbandsbeschwerderecht ergriffene Volksinitiative wurde am 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen abgelehnt.

Am 14. März 2019 hat Nationalrat Philipp Matthias Bregy eine parlamentarische Initiative «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» in den Nationalrat eingereicht. Diese Initiative verlangt, dass das Verbandsbeschwerderecht bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone eingeschränkt wird. Da der Umwelt- und Landschaftsschutz dem Parlament offensichtlich weniger wichtig als der Bevölkerung ist, wurde dieser Initiative von den nationalrätlichen und ständerätlichen Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) Folge gegeben. Daraufhin hat die UREK des Nationalrates (UREK-N) am 28. März 2023 einen Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) entworfen und angenommen.

Mit der Vorlage sollen kleinere Wohnbauprojekte vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden (Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG). Personen, die innerhalb der Bauzonen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400m² planen, sollen nicht länger dem Risiko einer Beschwerde vonseiten einer nationalen Umweltorganisation ausgesetzt sein. Bestehen bleiben soll das Beschwerderecht in besonders sensiblen Gebieten wie geschützten Dorfkernen oder Biotopen. Bei Projekten, die ausserhalb der Bauzone geplant sind, soll generell keine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts erfolgen.

Stellungnahme der SP Schweiz:

Die SP Schweiz ist entschieden gegen diese Initiative. Wir stimmen deswegen für ein Nichteintreten und unterstützen die Minderheit Masshardt, die auf die Ergänzung von Art. 12 NHG mit dem Absatz 1^{bis} verzichtet.

Die vorgeschlagene Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts (VBR) durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde zu einer Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze führen und vereitelt den Entscheid des Stimmvolkes des Jahres 2008. **Dies sieht unsere Partei als undemokratisch.** Zudem würden die Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie das Raumplanungsrechts geschwächt werden. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Das VBR, das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umweltschutz- und Raumplanungsrechts. Im weitesten Sinne garantiert es die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort in diesem öffentlichen Interesse. Sie verfolgen im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, da sie dem Umweltschutz- und Raumplanungsrecht verpflichtet sind, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 deutlich bestätigt.

Der Geltungsbereich des VBR ist bereits limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen grundsätzlich unzulässig (Art. 12d NHG und Art. 55c USG). Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In [zahlreichen Fällen](#) haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die [Statistik des BAFU](#) bestätigt, dass in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle gering ist. Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. In weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In mehr als 70% der Fälle kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der UREK-N vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. **Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht vertretbar.**

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden, die allein auf dem Kriterium der Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle der Geschossfläche basieren würde. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. **Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umweltschutz- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.**

Generell scheint der SP Schweiz eine Animosität gegen den Umwelt- und Heimatschutz in der Politik zu herrschen. Dies zeigt, um nur ein paar Beispiele zu nennen, sich in der verwässerten Durchsetzung des Zweitwohnungsgesetzes sowie dessen stete Schwächung ([Pa. Iv. Candinas. Unnötige und schädliche Beschränkungen des Zweitwohnungsgesetzes in Sachen Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen aufheben](#)), den konstanten Angriff auf Restwassermengen wie zum Beispiel mit der [Motion «Ehehafte Wasserrechte schützen und einen klaren Rahmen für die Anwendung der Restwasserbestimmungen schaffen»](#) oder weitere Angriffe gegen das VBR ([Pa. Iv. Kamerzin. Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien. Einschränkung des Beschwerderechts der Umweltorganisationen](#)). **Die SP Schweiz sieht somit der vorliegende Gesetzesentwurf als weiterer Schritt, um den Umwelt- und Heimatschutz auszuhöhlen.**

Im Falle des Eintretens:

Sollte man auf die Vorlage eintreten, unterstützt die SP Schweiz die beiden Minderheiten Jauslin und Munz.

Die **Minderheit Jauslin** beantragt, dass das VBR nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²)

wegbedungen wird. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss [Bundesamt für Statistik](#) im Jahr 2021 99,1 m². Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was die SP Schweiz ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. **In diesem Sinne unterstützt die SP Schweiz den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.**

Klar zu unterstützen ist die Minderheit Jauslin auch in ihrem zweiten Antrag, der verlangt, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. **Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.**

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen. Die SP Schweiz stimmt dieser Minderheit zu. Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten [Statistik des BAFU](#), in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 70% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben – wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien – nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid [BGE 139 II 271](#) das VBR für das ZWG bejaht. **Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.**

Zusammenfassung

Die SP Schweiz lehnt die Änderungen des NHG im Sinne der vorliegenden Vorlage kategorisch ab und unterstützt somit die Minderheit Masshardt für ein Nichteintreten. Sollte dennoch auf die Vorlage eingetreten werden, unterstützt die SP Schweiz die Minderheiten Jauslin und Munz. Denn

die SP Schweiz sieht die Initiative sehr kritisch, die etwas verlangt, das das Volk ein kleines Dutzend Jahre zuvor stark abgelehnt hat. Diese Vorgehensweise erachtet die SP Schweiz als undemokratisch. Zudem garantiert das Verbandsbeschwerderecht die Rechtskonformität von Bau-Vorhaben im Sinne des Natur- und Heimatschutzes, was seit der Entstehung des Verbandsbeschwerderechts stets massvoll gemacht wurde. Die SP Schweiz sieht aus diesen Gründen schlichtweg keinen Bedarf, das Verbandsbeschwerderecht weiter einzuschränken.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Solidarische Grüsse

SP Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Cécile Heim
Politische Fachreferentin

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
3003 Bern

Elektronisch an:
recht@bafu.admin.ch

Bern, 5. Juli 2023

19.409 Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht»

Antwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage sieht vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 ff. Natur- und Heimatschutzgesetz gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In Fällen, in denen solche Vorhaben in besonders sensiblen Gebieten geplant sind, soll das Beschwerderecht jedoch nicht aufgehoben werden. Konkret geht es dabei um Vorhaben in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder von Kulturdenkmälern. Aber auch bei Vorhaben, die innerhalb von nationalen, regionalen oder lokalen Biotopen bzw. innerhalb von Gewässerräumen geplant sind, soll das Beschwerderecht bestehen bleiben. Bei Projekten, die ausserhalb der Bauzone geplant sind, soll generell keine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts erfolgen.

Aus Sicht der SVP ist jeweils der Mehrheit zu folgen. Somit ist auf die Vorlage einzutreten, das Beschwerderecht bei einer Geschossfläche im Umfang von mindestens bis zu 400m² aufzuheben und schlussendlich die weiteren, durch die Minderheiten geforderten Einschränkungen, abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

A stylized blue ink signature of Marco Chiesa.

Marco Chiesa
Ständerat

Der Generalsekretär

A stylized blue ink signature of Peter Keller.

Peter Keller
Nationalrat

Bundesamt für Umwelt (BAFU)
3003 Bern

recht@bafu.admin.ch

Bern, 7. Juli 2023

Vernehmlassungsantwort Pa.lv 19.409 «Kein ‹David gegen Goliath› beim Verbandsbeschwerderecht»

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Mitglieder der UREK-N
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats hat die Direktorenkonferenzen BPUK und KWL eingeladen, am Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf der Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) im Rahmen der Pa.lv. «Kein ‹David gegen Goliath› beim Verbandsbeschwerderecht» Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit bedanken wir uns.

Diese Stellungnahme der Vorstände von KWL und BPUK berücksichtigt auch Überlegungen der Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL), der schweizerischen Kantonsplanerkonferenz (KPK) und der Konferenz der Vorsteherinnen und Vorsteher der Umweltschutzämter (KVU) als der BPUK angegliederten Fachkonferenzen.

1. Grundsätzliche Einschätzung: Nichteintreten

Die Vorstände von BPUK und KWL sehen Lockerungen des Verbandsbeschwerderechts sehr kritisch. **Wir empfehlen deshalb, auf das Geschäft nicht einzutreten.** Es zeigte sich in den letzten Jahren, dass nur sehr wenige auf das Verbandsbeschwerderecht gestützte Beschwerden eingingen (2021: 61, Quelle: BAFU). Von diesen wies das Bundesgericht nur wenige (2021: 16, also 26 %) ab. Vom Verbandsbeschwerderecht wird also selten willkürlich Gebrauch gemacht. Die Verbandsbeschwerde ist in den meisten Situationen ein anerkanntes und gerechtfertigtes Mittel des Rechtsstaats, um die korrekte Anwendung der Gesetze zu überprüfen und damit die Siedlungs- und Landschaftsqualität zu erhalten.

Auch wenn es in den Kantonen Projekte gibt, die durch das Verbandsbeschwerderecht verzögert werden, handelt es sich nicht um solche, die von dieser Vorlage betroffen wären.

Zudem zeigen die Erfahrungen der kantonalen Praxis klar, dass von privaten Einsprachen weitaus häufiger Gebrauch gemacht wird als vom Verbandsbeschwerderecht. **Private Einsprachen verzögern Bauprojekte somit weit stärker als das Verbandsbeschwerderecht.** Für uns ist die Einschränkung des Beschwerderechts professioneller Verbände daher nicht angezeigt.

2. Einschätzung des Mehrheitsentwurfs: Ablehnung

Den Mehrheitsentwurf zu Art. 12 Abs. 1^{bis} lehnen wir ab. Der gewählte Wert der Geschossfläche von 400m² entspricht einer klar erkennbaren Baukubatur und ist daher nicht als klein zu beurteilen. Das Verbandsbeschwerderecht ist in solchen Fällen gerechtfertigt.

Gemäss dem Erläuternden Bericht soll beim Buchstaben a das Verbandsbeschwerderecht nur bei Vorhaben in Ortsbildteilen mit dem höchsten Erhaltungsziel A bestehen bleiben. Diese Abgrenzung ist unseres Erachtens nicht zulässig: Ortsbildteile mit geringerem Erhaltungsziel sind ebenfalls geschützt, Beeinträchtigungen dort können sich auf das ganze Ortsbild auswirken und das Ortsbild als Ganzes beeinträchtigen.

3. Einschätzung der Minderheitsanträge: Ablehnung

Wir bewerten die beiden Minderheitsanträge zum Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. c und d NHG kritisch. Die Vorstände von BPUK und KWL sehen beim Buchstaben c die Gefahr, dass die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Gemeinden bei der Ortsplanung, und damit die Gemeindeautonomie, stark eingeschränkt würden. Der demokratische Prozess zur Ortsplanung würde untergraben und dabei die Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung aufs Spiel gesetzt.

Wir lehnen auch den Minderheitsvorschlag zum Buchstaben d ab. Denn unter die Wohnungsdefinition gemäss Zweitwohnungsgesetz (ZWG) fallen sämtliche Wohnungen – nicht nur Zweitwohnungen – in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent. Der vorgeschlagene Buchstaben d würde auch hier die lokalen Kompetenzen bei der Ortsplanung in Frage stellen. Die Bestimmung hätte auch eine Ungleichbehandlung verschiedener Regionen zur Folge: In gewissen Gebieten würde das Verbandsbeschwerderecht eingeschränkt, in anderen nicht. Eine solche Unterscheidung erscheint uns hier nicht angebracht.

Es ist aus unserer Sicht nicht opportun, das Verbandsbeschwerderecht zu ändern und wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unsere Anliegen.

Freundliche Grüsse

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Der Präsident



Stephan Attiger

Die Generalsekretärin



Mirjam Bütler

Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft KWL

Der Präsident



Josef Hess

Der Generalsekretär



Thomas Abt

Kopie an:

- Mitglieder der BPUK und der KWL
- Bundesrat Albert Rösti
- Yves Bichsel, Generalsekretär UVEK
- Stefan Schürer, stv. Generalsekretär UVEK
- Maria Lezzi, Direktorin ARE



DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

VIA MAIL

An das
Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

recht@bafu.admin.ch

Chur, den 11. Juli 2023

Pa.lv. 19.409 «Kein ‹David gegen Goliath› beim Verbandsbeschwerderecht»

VERNEHMLASSUNG

Sehr geehrte Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Nach Einsicht in die Vernehmlassungsunterlagen nimmt die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKKG), bestehend aus den Kantonen Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden, Tessin und Wallis, gerne wie folgt Stellung, wobei sich die Kantone Uri und Obwalden abweichende Stellungnahmen vorbehalten:

Unsere Konferenz teilt sowohl den in den Vernehmlassungsunterlagen beschriebenen Handlungsbedarf als auch das mit der Revisionsvorlage verfolgte Ziel. Es ist gerechtfertigt und vertretbar, die Beschwerdemöglichkeit der Umweltorganisationen bei kleineren und mittleren Wohnbauten *innerhalb* der Bauzone einzuschränken, vorbehaltlich solcher Projekte, die in besonders sensiblen Gebieten zu stehen kommen (z.B. Projekte in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe zu geschichtlichen Stätten oder Kulturdenkmälern, innerhalb von Biotopen oder Gewässerräumen). Entsprechend unterstützt unsere Konferenz sämtliche Vorschläge der Kommissionsmehrheit zur Teilrevision von Art. 12 und 25e NHG. Konkret **unterstützen und beantragen** wir somit was folgt:

- **Eintreten** auf die Vorlage;
- Ausgestaltung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG **gemäss Mehrheit**;
- Ausgestaltung von Art. 25e NHG **gemäss Mehrheit**.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

REGIERUNGSKONFERENZ DER GEBIRGSKANTONE

Der Präsident:

Der Generalsekretär:

Kaspar Becker, Regierungsrat

Fadri Ramming

Präsident: Regierungsrat Kaspar Becker
Generalsekretär: lic. iur. Fadri Ramming



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Office fédéral de l'environnement
3003 Berne

Par courriel : recht@bafu.admin.ch

Berne, le 5 juillet 2023

**19.409 n lv. pa. Bregy. Droit de recours des organisations. David contre Goliath
Prise de position de l'Association des Communes Suisses (ACS)**

Monsieur le Président de la commission,
Mesdames et Messieurs les membres de la commission,

Dans votre courrier du 11 avril 2023, vous nous avez soumis l'initiative parlementaire citée en titre pour consultation. Nous tenons à vous remercier de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue au nom des 1500 communes affiliées à l'Association des Communes Suisses (ACS).

Ce projet, qui vise une limitation du droit de recours des organisations nationales pour les petits projets de construction dans la zone à bâtir, aurait pour but de corriger un déséquilibre lors de projets de construction. Des exceptions seraient prévues dans les zones particulièrement sensibles. Nous constatons que la majorité de la commission souhaite appliquer une limitation du droit de recours pour les projets d'habitation d'une surface de plancher de moins de 400 m², qu'une minorité propose d'appliquer la limitation pour une surface de moins de 250m², et qu'une deuxième minorité propose de ne pas entrer en matière.

L'impact de ce projet sur les communes concerne le développement de la zone à bâtir. Les communes doivent en principe pouvoir juger des projets de constructions, mais les recours permettent aussi, lorsqu'ils sont légitimes, de soulever des points importants à prendre en compte.

En effet, le droit de recours des associations est considéré comme un **instrument éprouvé de l'administration de la justice en Suisse**. Il garantit aux cercles d'intérêts de la société civile de pouvoir intervenir de manière pertinente dans les procédures de construction et d'approbation des plans des autorités.

Pour cette raison, **l'ACS s'oppose** au démantèlement des droits de participation. Ils garantissent notamment la légitimité politique des projets de construction. Dans ce sens, nous plaçons pour une non-entrée en matière sur le projet et rejetons l'initiative parlementaire telle qu'elle est présentée.

En vous remerciant pour votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la commission, Mesdames et Messieurs les membres de la commission, à l'assurance de notre considération distinguée.

Association des Communes Suisses

Le président

Le directeur



Hannes Germann
Conseiller aux États



Christoph Niederberger

Copies à :

Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)

Union des villes suisses (UVS)

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)



AARGAUER HEIMATSCHUTZ

Geschäftsstelle
Obere Halde 31
5400 Baden

T 056 210 95 05

heimatschutz-ag.ch
info@heimatschutz-ag.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern
E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Baden, 19.06.2023

**Stellungnahme des Schweizer Heimatschutzes 19.409 n Pa. Iv. Bregy.
Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Rösti,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Schweizer Heimatschutz (SHS) mit seinen 27'000 Mitgliedern und Unterstützerinnen gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Der SHS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der Schweizer Heimatschutz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei „bedeutenden“ Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt „geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler“ wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler, da die weitaus meisten nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von „Verfügungen, die sich auf Wohnbauten“ beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr VBR an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der SHS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.
Stellungnahme Aargauer Heimatschutz Palv Bregy 19.409

Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

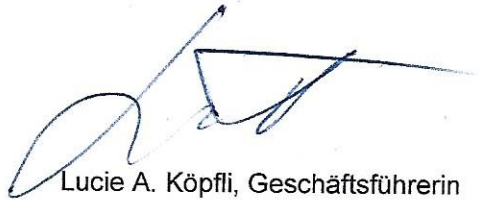
Fazit: Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Christoph Brun Gehrig, Präsident



Lucie A. Köpfl, Geschäftsführerin

Alliance Patrimoine c/o Les Tailleurs Communication · Marktgasse 38 · 3011 Bern

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
Eingereicht per Mail an recht@bafu.admin.ch

Bern, 3. Juli 2023

Stellungnahme der Alliance Patrimoine

Vernehmlassung des Erlassentwurfs zur Pa. Iv. Bregy 19.409 «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht»

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Erlassentwurf der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy 19.409 n «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» Stellung nehmen zu können.

Alliance Patrimoine setzt sich ein für den Erhalt und die Pflege des kulturellen Erbes der Schweiz. Sie ist ein Zusammenschluss der vier Organisationen Archäologie Schweiz (AS), Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte (GSK), Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE und Schweizer Heimatschutz (SHS). Die AS, die GSK sowie der SHS gehören zu den beschwerdeberechtigten Organisationen.

Die Schweiz hat das **Verbandsbeschwerderecht (VBR)** 1966 eingeführt und 2008 wurde es in einer Volksabstimmung mit 66 Prozent von der Bevölkerung deutlich bestätigt. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die vorgeschlagene Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes zur Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts für kleinere Wohnbauprojekte in der Bauzone behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Deshalb lehnt die Alliance Patrimoine den Erlassentwurf entschieden ab.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Alliance Patrimoine beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP¹-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das Verbandsbeschwerderecht besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das Verbandsbeschwerderecht ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein Verbandsbeschwerderecht besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln.

Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebengebäuden und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

¹ Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus von vier Wohnungen. Die meisten Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des Verbandsbeschwerderechts bei «bedeutenden» Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das Verbandsbeschwerderecht abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt «geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler» wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Bau- und archäologischen Bodendenkmäler, da die weitaus meisten kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das Verbandsbeschwerderecht bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Bau- und Bodendenkmäler ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von «Verfügungen, die sich auf Wohnbauten» beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird in der Vorlage und im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das Verbandsbeschwerderecht gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr Verbandsbeschwerderecht an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts bedeutet.

Eventualantrag: Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt Alliance Patrimoine, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis}

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 20154 unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer.² Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben – wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien – nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das Zweitwohnungsgesetz bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Fazit

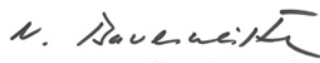
Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz sowie Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

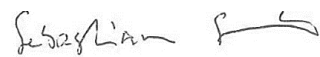
Freundliche Grüsse
Alliance Patrimoine



Ellen Thiermann
Zentralsekretärin Archäologie Schweiz



Nicole Bauermeister
Direktorin GSK



Sebastian Steiner
Geschäftsführer NIKE



Stefan Kunz
Geschäftsführer Schweizer Heimatschutz

² Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.



Arbeitskreis Denkmalpflege
Groupe de travail protection du patrimoine
Gruppo di lavoro protezione del patrimonio

Saskia Roth, Co-Präsidentin
Amt für Denkmalpflege und Archäologie Kanton Zug
Hofstrasse 15
6300 Zug
saskia.roth@zg.ch
041 728 28 74

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern
E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Zug, 6. Juli 2023

Stellungnahme des Arbeitskreis Denkmalpflege 19.409 n Pa. Iv. Bregy Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht»

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Pa. Iv. Bregy Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu können.

Der Arbeitskreis Denkmalpflege (AKD) ist ein Verein, dessen Mitglieder im Bereich Baukultur, Denkmalpflege und Kulturerbe tätig sind.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Einsatz des VBR erfolgt durch die beschwerdeberechtigten Organisationen (beispielsweise den Schweizer Heimatschutz) verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Ohne Beschwerde wäre in diesen Fällen gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der Pa. Iv. Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in mehreren Punkten massiv. Aus diesem Grund lehnt der AKD die Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, das in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde, klar ab. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der Arbeitskreis Denkmalpflege beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone z. B. in folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Das VBR besteht heute auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände zur Einsprache legitimiert. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereichs des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sog. kleinere/mittlere und sog. grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz davon wären Investorinnen und Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» und «mittlere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur, Landschaft und Ortsbilder und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich

bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung würden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen – dies entgegen einer ressourcenschonenden, nachhaltigen Bodenpolitik. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z. B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Fläche nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) sieht vor, dass bei Bauvorhaben, die bedeutende Ortsbilder oder geschichtliche Stätten sowie Kulturdenkmäler direkt betreffen oder in deren unmittelbaren Umgebung liegen, das Verbandsbeschwerderecht bestehen bleibt. Gemäss Vernehmlassungsbericht (S. 5) soll die Ausnahme auf «Ortsbilder von nationaler Bedeutung» und innerhalb dieser eingegrenzt auf «Ortsbildteile mit dem höchsten Erhaltungsziel A» eingeschränkt werden. Für die Mehrzahl der schützenswerten Ortsbilder, die zumeist unter kantonalem Schutz stehen, würde das VBR in der Folge nicht mehr greifen. Dadurch würde der Wirkungsbereich des Verbandsbeschwerderechts empfindlich reduziert.

Der Vernehmlassungsbericht liefert weiter keinen Aufschluss darüber, inwieweit sich der Vorbehalt (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) auch im Fall «geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler» ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz bezieht. Wäre das auch hier der Fall, würde dies eine verschwindend kleine Minderheit aller Baudenkmäler und archäologischen Stätten/Schutzzonen betreffen, da die weitaus meisten nur kantonale oder kommunale geschützt sind und für diese wäre das Verbandsbeschwerderecht ebenfalls aufgehoben.

Eine weitere Unklarheit betrifft das Verbandsbeschwerderecht bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Ortsbilder, Baudenkmäler oder historische und archäologische Stätten ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von «Verfügungen, die sich auf Wohnbauten» beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Dies betrifft ortsbildbezogen oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit über 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Dies würde jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nichts nützen.

Die meisten Kantone haben ihr Verbandsbeschwerderecht an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen, wodurch das Korrektiv des VBR auch auf subsidiärer Ebene geschwächt würde.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Die Annahme der Pa. Iv. Bregy käme somit einer Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts gleich.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der Arbeitskreis Denkmalpflege (AKD), die Vorschläge der beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleine Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen, selbst wenn auch dieser Wert nach wie vor zu hoch angesetzt ist (grösste Nachfrage 2020 waren Einfamilienhäuser mit 140-200 m²: unter dem oben genannten Schwellenwert).

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen betrifft das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn Interessenbindungen und Zielkonflikte vor Ort erschweren oder verhindern vielfach einen konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben – wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien – nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen unter 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie dies die Pa. Iv. Bregy angeblich anstrebt.

Sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1^{bis} festgehalten werden, beantragen wir aus den oben erwähnten Gründen die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

Schlussfolgerung

Die vorgeschlagene Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG ist grundsätzlich abzulehnen. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit dem Konzentrationsgrundsatz. Sie schwächt die Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz sowie Zweitwohnungsrecht, erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Saskia Roth

Co-Präsidentin



Archäologie Schweiz
Archéologie Suisse
Archeologia Svizzera
Swiss Archaeology

Petersgraben 51
4051 Basel
+41 (0)61 207 62 72
archaeologie-schweiz.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Basel, 19. Juni 2023

Stellungnahme von Archäologie Schweiz zur Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Archäologie Schweiz (AS) mit ihren rund 2'000 Mitgliedern gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen – als einzige auf dem Gebiet der Archäologie. Der Einsatz dieses Rechts erfolgt verantwortungsvoll. So hat unsere Organisation trotz steigender Dichte von Bauvorhaben davon in den letzten Jahren nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Beschwerden anderer Organisationen im Kulturerbebereich wurden mehrheitlich gutgeheissen. Es handelt es sich also um ein essentielles demokratisches Mittel, das geltendes Recht zu verteidigen hilft.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. AS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Vorgesehene Änderungen

Die parlamentarische Initiative Bregy sowie eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Archäologie Schweiz lehnt die vorgesehene Ergänzung des Artikels 12 des NHG ab. Sie beantragt, auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten und unterstützt damit den Minderheitsantrag Masshardt.



Archäologie Schweiz
Archéologie Suisse
Archeologia Svizzera
Swiss Archaeology

Petersgraben 51
4051 Basel
+41 (0)61 207 62 72
archaeologie-schweiz.ch

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z. B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei „bedeutenden“ Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt „geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler“ wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Bau- und archäologischen Bodendenkmäler, da die weitaus meisten nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Bau- und Bodendenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von „Verfügungen, die sich auf Wohnbauten“ beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr VBR an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.



Archäologie Schweiz
Archéologie Suisse
Archeologia Svizzera
Swiss Archaeology

Petersgraben 51
4051 Basel
+41 (0)61 207 62 72
archaeologie-schweiz.ch

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt AS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 20154 unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.



Archäologie Schweiz
Archéologie Suisse
Archeologia Svizzera
Swiss Archaeology

Petersgraben 51
4051 Basel
+41 (0)61 207 62 72
archaeologie-schweiz.ch

Fazit

Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie baut ein etabliertes demokratisches Mittel ab, fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse,

Lionel Pernet
Archäologie Schweiz, Präsident
praesident@archaeologie-schweiz.ch

Ellen Thiermann
Archäologie Schweiz, Zentralsekretärin
ellen.thiermann@archaeologie-schweiz.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU
3011 Bern

Per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch

Bauenschweiz
Cristina Schaffner
Weinbergstrasse 55
8006 Zürich

11.7.2023

Stellungnahme 19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in oben erwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen.

Bauenschweiz ist der Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft mit knapp 80 Mitgliedsverbänden aus den Bereichen Planung, Bauhauptgewerbe, Ausbau und Gebäudehülle sowie Produktion und Handel. Die Bauwirtschaft trägt 12% zur gesamten Schweizerischen Wirtschaftsleistung bei und beschäftigt rund 465'000 Fachkräfte. Sie zählt zu den fünf grössten Arbeitgebern und bildet 10% aller Lernenden in der Schweiz aus.

Bauenschweiz unterstützt die vorgesehene Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes und die Mehrheitsanträge der UREK-N grundsätzlich. Das Verbandsbeschwerderecht ist gerechtfertigt und hat die Umweltsituation in den letzten Jahrzehnten deutlich verbessert. Bauvorhaben wurden damit umsichtiger geplant und ausgeführt. Leider wurde dieses Recht teilweise exzessiv und rein präventiv eingesetzt. Damit wurden zahlreichen Bauprojekte – auch im dringend notwendigen Wohnungsbau – verhindert. Mit der Vorlage wird keine Einschränkung, sondern eine Flexibilisierung und Verhältnismässigkeit angestrebt. Damit wird die Bautätigkeit bei kleineren und mittleren Projekten in der Bauzone, um eine administrative Hürde erleichtert, ohne dass besonders sensible Gebiete vom Naturschutz ausgenommen sind.

Bauenschweiz sieht aber Handlungsbedarf bei den teilweise unpräzisen Ausformulierungen für die Umsetzung in der Praxis. Es bleibt zum Beispiel unklar, was unter Wohnbauten zu verstehen ist und ob auch gemischte Wohnbauten mit zusätzlichen Nutzungen wie Büro, Gewerbe oder Gastronomie oder sogar Gewerbenutzungen mit Wohnungen eingeschlossen sind. Auch die Formulierung «in unmittelbarer Nähe» in Bezug auf sensible Gebiete ist unpräzise und lässt viel Spielraum für Interpretationen.

Für die Berücksichtigung unserer Überlegungen danken wir Ihnen. Unsere Mitglieder nehmen zusätzlich individuell Stellung.

Freundliche Grüsse

Bauenschweiz



Ständerat Hans Wicki
Präsident



Cristina Schaffner
Direktorin



**BERNER HEIMATSCHUTZ
PATRIMOINE BERNOIS**

Geschäftsstelle
Kramgasse 12
3011 Bern
T 031 311 38 88

www.bernerheimatschutz.ch
info@bernerheimatschutz.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Bern, 4.7.2023

Stellungnahme des Berner Heimatschutzes

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Berner Heimatschutz (BHS) mit seinen 2'200 Mitgliedern und Unterstützerinnen gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Der BHS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der Berner Heimatschutz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei bedeutenden Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler, da die weitaus meisten nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von Verfügungen, die sich auf Wohnbauten beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone habe ihr VBR an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der BHS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis}

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.
Stellungnahme Berner Heimatschutz Palv Bregy 19.409

Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

Fazit: Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Berner Heimatschutz



Luc Mentha, Präsident



Andrea Schommer-Keller, Leiterin der Geschäftsstelle

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Zürich, 11. Juli 2023

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag BirdLife Schweiz:

BirdLife Schweiz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. **Das Verbandsbeschwerderecht dient dazu, Lösungen zu finden, welche die Natur und Umwelt ausreichend berücksichtigen und den gesetzlichen Grundlagen entsprechen.** Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich

erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden). Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend. Letztlich könnte dies dazu führen, dass nicht rechtskonforme Projekte realisiert werden könnten!

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1bis NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt BirdLife Schweiz hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

^{1bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m2** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Eventualantrag BirdLife Schweiz:

BirdLife Schweiz beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m2. Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m2 Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m2 wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was BirdLife Schweiz wie oben unter Ziff. 2.1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m2 festgelegt werden. **In diesem Sinne unterstützt BirdLife Schweiz den Vorschlag von 250 m2 gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.**

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

^{1bis} ...

- d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag BirdLife Schweiz:

BirdLife Schweiz beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

BirdLife Schweiz stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden (Haupt-)Antrag:

BirdLife Schweiz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt BirdLife Schweiz hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden Eventualanträge:

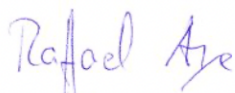
BirdLife Schweiz beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

BirdLife Schweiz beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

BirdLife Schweiz



Raffael Ayé
Geschäftsleiter



Jan Schudel
Projektleiter Politik



BÜNDNER HEIMATSCHUTZ
PROTECZIUN DA LA PATRIA
PROTEZIONE DELLA PATRIA

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern
E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Lürlibadstrasse 39, 7000 Chur

T 081 250 75 72

www.heimatschutz-gr.ch
info@heimatschutz-gr.ch

PC 70-889-4

Chur, 5. Juli 2023

Stellungnahme des Bündner Heimatschutzes 19.409 n Pa. Iv. Bregy «Kein ‚David gegen Goliath‘ beim Verbandsbeschwerderecht»

Sehr geehrte Herr Bundesrat Rösti
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein ‚David gegen Goliath‘ beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Bündner Heimatschutz (BHS) ist eine Sektion des Schweizer Heimatschutzes (SHS), der mit seinen 27'000 Mitgliedern und Unterstützerinnen zu den beschwerdeberechtigten Organisationen gehört. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Der BHS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das NHG durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der BHS beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1 bis zu verzichten.

Begründung

Das VBR ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das VBR bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz (ZWG). Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt «kleinere» und «grössere» Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das VBR auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft haben und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei «bedeutenden» Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt «geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler» wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler, da die weitaus meisten davon nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern auf Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von «Verfügungen, die sich auf Wohnbauten» beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des NHG festgehalten werden, beantragt der BHS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis}

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein VBR zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das VBR ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den konsequenten Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht daran häufig kein Interesse. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben – wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien – nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.

Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

Fazit: Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Patrick Gartmann, Präsident



Ludmila Seifert, Geschäftsführerin

Par courrier et courriel
Office fédéral de l'environnement (OFEV)

3003 Berne

Paudex, le 3 juillet 2023
FD

Initiative parlementaire Bregy 19.409. Droit de recours des organisations. David contre Goliath

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance de la consultation relative au projet mentionné sous rubrique. Après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre ci-après notre position.

1. Remarques générales

Ce projet de révision vise à restreindre le droit de recours des organisations environnementales dans le cadre de la loi sur la protection de la nature (LPN). En effet, le droit de recours de ces organisations est prévu dans la LPN et dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Ces organisations peuvent recourir contre certains projets des cantons ou de la Confédération lorsqu'elles estiment qu'ils violent le droit fédéral environnemental.

Il est fait état, dans le rapport explicatif, que le droit de recours de ces organisations ne s'applique qu'aux projets devant faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement, dans le cadre de la LPE, ce qui garantit que les projets de construction pouvant faire l'objet d'un recours de ces organisations présentent une certaine taille. En revanche, dans le cadre de la LPN, le droit de recours de ces organisations porte sur des décisions rendues dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération et qui présentent un lien avec la protection de la nature et du paysage (par exemple, les décisions rendues en application de la loi sur les résidences secondaires). Aussi, des projets de moindre importance peuvent faire l'objet de recours de la part de ces organisations. Ce projet de révision tend à rétablir un certain équilibre afin que le droit de recours de ces organisations se limite à des projets d'une certaine envergure.

Si la protection de l'environnement est importante, elle ne doit pas devenir une fin en soi et conduire à ce que des projets de minime importance fassent l'objet de recours des organisations environnementales, ce qui renchérit les coûts de la construction et rallonge inutilement la procédure.

En outre, l'initiative parlementaire Bregy 19.409, que ce projet met en œuvre, prévoit que le droit de recours des organisations environnementales ne peut pas s'exercer pour des projets en zone constructible d'une surface de plancher inférieure à 600 m², ce qui correspond à des bâtiments de six logements. A l'heure de la lutte contre la pénurie de logements due en particulier aux procédures administratives lourdes et longues, il y a lieu d'assouplir la procédure pour les constructions de petite taille.

Partant, le Centre Patronal soutient le projet de révision, en précisant que le droit de recours des organisations environnementales devrait être exclu pour les projets d'une surface de plancher inférieure à 600 m².

2. Remarques particulières

A. Article 12 al. 1^{bis} LPN (majorité)

La majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) prévoit que les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci ou situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

Cette nouvelle disposition permettra de corriger le déséquilibre entre la LPE et la LPN. Elle permettra de cibler les recours de ces organisations contre des projets d'une certaine envergure, tout en réservant le droit de recours pour la construction de logements situés en particulier dans des sites d'importance ou dans des biotopes.

S'agissant de la réserve du droit de recours de ces organisations à l'encontre de projets de construction situés dans l'espace réservé aux eaux, c'est le lieu de rappeler que les constructions prévues dans ces espaces sont déjà très limitées et font l'objet de passablement de contraintes administratives. En effet, selon l'article 41c al. 1 OEaux, les projets de construction ne peuvent être autorisés que dans les zones densément bâties et pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Maintenir le droit de recours dans ces espaces apparaît inutile et rajoute une couche de restrictions supplémentaires dans un domaine fortement et restrictivement réglementé. Aussi, cette réserve du droit de recours dans l'espace réservé aux eaux devrait être supprimée.

Comme évoqué sous chiffre 1 ci-dessus, nous soutenons cette disposition sur le principe, mais elle devrait être modifiée dans le sens demandé par l'initiative parlementaire, à savoir que le droit de recours des organisations environnementales devrait être supprimé pour la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 600 m², y compris dans l'espace réservé aux eaux.

La teneur de l'article 12 al.1bis devrait donc être la suivante :

« Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 600 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale »

B. Article 12 al. 1bis 1^{ère} phrase introductive et let. c (minorité Jauslin et consorts)

Cette minorité souhaite exclure le droit de recours des organisations environnementales pour la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 250 m² et le droit de recours serait intégralement maintenu pour les constructions de logements situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Une telle disposition s'écarte de manière importante de l'initiative parlementaire Bregy, elle va permettre de maintenir un droit de recours contre des projets de minime importance et va générer de l'insécurité juridique car il sera difficile de savoir suffisamment à l'avance et de manière claire si une parcelle se prête au déclassement.

Par conséquent, nous nous opposons à cette disposition proposée par cette minorité et la rejetons.

C. Article 12 al. 1bis let. d (minorité Murz et consorts)

Cette minorité souhaite maintenir intégralement le droit de recours des organisations environnementales aux projets de construction de logements soumis à la loi fédérale sur les résidences secondaires.

Une telle disposition va grandement vider de son sens le projet de révision car les constructions en zone à bâtir, où les organisations environnementales ont un droit de recours, concernent principalement la loi sur les résidences secondaires.

Par conséquent, nous nous opposons à cette disposition proposée par cette minorité et la rejetons.

3. Conclusions

La révision proposée tend à équilibrer le droit de recours des organisations environnementales, de manière à ce qu'elles puissent recourir contre des projets d'une certaine envergure, tout en réservant leurs droits intacts dans certains cas. Cette révision assouplit la procédure pour des projets de construction de minime importance, ce que nous saluons. Une telle mesure est de nature à lutter contre la pénurie de logements. Nous soutenons donc sur le principe la version de la majorité de la Commission, mais souhaitons que la surface de plancher retenue soit augmentée à 600 m² et le droit de recours de ces organisations ne doit pas être réservé dans l'espace réservé aux eaux.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Centre Patronal

Frédéric Dovat



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Basel, 11. Juli 2023

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim
Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können.

Zunächst einmal bedauern wir die Tatsache, dass der Verein DarkSky Switzerland, der immerhin das Beschwerderecht gemäss der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) besitzt, nicht in der Liste der interessierten Kreise aufgeführt ist. DarkSky Switzerland hat sich an der gemeinsamen Stellungnahme der Umweltallianz orientiert. Die hellgrau hervorgehobenen Teile wurden von DarkSky Switzerland der Musterstellungnahme hinzugefügt.

Wir unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag DarkSky Switzerland:

DarkSky Switzerland beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotop nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände

legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

- was DarkSky Switzerland im Besonderen betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass bei Wohnbauten mit einer Fläche von weniger als 400 m² die Beleuchtung ein Problem darstellen kann. Selbst kleine Installationen können tatsächlich erhebliche Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt haben, wie der Waadtländer Gerichtshof für Verwaltungs- und öffentliches Recht in einem Urteil zu neuen Strassenlaternen feststellte. Er stellte fest, dass diese eine Fledermauskolonie stören könnten und daher ausgeschaltet werden müssten².

Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass Aussenbeleuchtungen von Wohnbauten so gestaltet werden, dass die Lichtemissionen begrenzt werden, z. B. indem sie von oben nach unten ausgerichtet werden und horizontal abgeschirmt sind.

Sicherlich ist die Lichtverschmutzung in der Bauzone sehr hoch. Es ändert jedoch nichts daran, wie der Waadtländer Gerichtshof für Verwaltungs- und öffentliches Recht anerkennt (vgl. in diesem Sinne Urteil GE.2017.0043), dass die Begrenzung der Lichtemissionen auch an Orten, die bereits stark urbanisiert und beleuchtet sind, notwendig ist. Aus diesem Grund sieht übrigens auch die neueste Broschüre des BAFU "Biodiversität und Landschaftsqualität im Siedlungsgebiet" eine Musterbestimmung Lichtemissionen zur Bekämpfung der Lichtverschmutzung vor.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Begrenzung der Lichtemissionen im öffentlichen Interesse liegt und dass es absolut notwendig ist, dass DarkSky Switzerland sein Beschwerderecht behält, auch für Wohnbauprojekte mit einer Grundfläche von weniger als 400 m² in der Bauzone, insbesondere da die Quellen der Lichtemissionen mehrheitlich in der Bauzone liegen.

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützte auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).³ Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N)

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² https://entscheidsuche.ch/docs/VD_Omni/VD_TC_031_AC-2017-0209_2020-12-10.html

³ Siehe Fn 1.

vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt DarkSky Switzerland hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.**

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag DarkSky Switzerland:**DarkSky Switzerland beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.****Begründung:**

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².⁴ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was DarkSky Switzerland wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt DarkSky Switzerland den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag DarkSky Switzerland:**DarkSky Switzerland beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.**

⁴ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁵ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

DarkSky Switzerland stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

DarkSky Switzerland beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt DarkSky hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

DarkSky Switzerland beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

DarkSkySwitzerland beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

DarkSky Switzerland

⁵ Siehe Fn 1.

Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Frau Salome Sidler
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

11. Juli 2023

**Stellungnahme zu 9.409 n Pa. Iv. Bregy.
Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrte Frau Sidler
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 haben Sie uns eingeladen, uns an der vorliegenden Konsultation zu beteiligen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung.

economisesuisse nimmt gestützt auf den Input der Mitglieder aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Das Verbandsbeschwerderecht ermöglicht es Umwelt- und Naturschutzverbänden in der Schweiz seit 1987, gerichtlich gegen die Umwelt betreffende Entscheidungen der Verwaltung vorzugehen. In der Praxis führt dieses Recht aber regelmässig zu Problemen. Es besteht insbesondere die Gefahr, dass das Instrument missbraucht wird. Es lassen sich damit Verzögerungen und Mehrkosten generieren, ohne dass für die Umwelt ein Mehrwert resultieren würde.

Die nunmehr geplante Änderung des Verbandsbeschwerderechts zielt darauf ab, einen ausgewogenen Kompromiss zwischen Umweltschutz und Bauvorhaben zu schaffen und damit die nachhaltige Entwicklung zu fördern. Unnötige Beschwerdemöglichkeiten sollen reduziert werden.

Die Änderung sieht dabei vor, dass bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² keine Beschwerde mehr möglich sein soll. Damit kann ein besseres Gleichgewicht zwischen Umweltschutz und Bauvorhaben angestrebt werden.

economisesuisse erachtet die geplante Änderung als wichtigen Schritt in die richtige Richtung und begrüsst die beabsichtigte Anpassung des Verbandsbeschwerderechts.

1 Ausgangslage

Das Verbandsbeschwerderecht in der Schweiz ermöglicht es Umwelt- und Naturschutzverbänden, gerichtlich gegen Entscheidungen der Verwaltung vorzugehen, die aus ihrer Sicht negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Dieses Recht geht aber mit einer Reihe von Problemen einher. Beschwerden führen regelmässig zu erheblichen Verzögerungen und können Bauvorhaben über mehrere Jahre hinweg blockieren. Für Bauherren und Bauunternehmen, die auf Planungs- und Investitionssicherheit angewiesen sind, kann dies das Aus für wichtige, dem Gemeinwohl dienende Projekte bedeuten. Die Umsetzung von Bauprojekten wird erschwert, was wiederum dazu führt, dass das Ziel der Siedlungsverdichtung gemäss dem Raumplanungsgesetz nicht konsequent vorangetrieben werden kann. Die Aktivitäten im Bereich des Bauens in Siedlungsräumen werden verlangsamt oder sogar gestoppt, was letztendlich dazu führt, dass in den Zentren das Angebot nicht mit der hohen Nachfrage nach Wohnraum mithalten kann.

- Das Verbandsbeschwerderecht ermöglicht es Umweltverbänden, rechtlich gegen Projekte oder Entscheidungen vorzugehen, was zu erheblichen Verzögerungen von Projekten führen kann. Die langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen können Projekte blockieren und finanzielle Verluste sowie Unsicherheiten verursachen.
- Es kann zu rechtlichen Unsicherheiten führen, insbesondere für Unternehmen und Investoren. Die Möglichkeit, dass Verwaltungsentscheidungen vor Gericht angefochten werden können, erschwert langfristige Planungen und schafft eine gewisse Instabilität.
- Es besteht das Risiko des Missbrauches des Verbandsbeschwerderechts, sei es durch unbegründete Klagen oder durch Verzögerungstaktiken. Dadurch können Projekte oder Entscheidungen behindert werden, selbst wenn keine realen Umweltbedenken bestehen.
- Die rechtlichen Auseinandersetzungen im Rahmen des Verbandsbeschwerderechts können mit erheblichen Kosten verbunden sein. Dies stellt für Behörden und von den Verfahren betroffene Unternehmen eine teils massive finanzielle Belastung dar.

2 Beurteilung der Vorlage

Das Konzept des verdichten Bauens, das eine zentrale Rolle in der Raumplanung spielt, wird heutzutage unter anderem durch das Verbandsbeschwerderecht behindert. Damit das Verbandsbeschwerderecht nicht missbräuchlich angewendet wird, müssen übermässige Beschwerdemöglichkeiten reduziert und ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen der Nutzung des Verbandsbeschwerderechts und den übrigen Interessen gefunden werden. Dies würde dem Ziel dienen, dass Bauten, die für die Siedlungsentwicklung nach innen wichtig sind, und energetische Sanierungen nicht unnötig behindert werden.

Die Vorlage macht einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Durch die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts für Wohnbauprojekte innerhalb der Bauzone auf Gebäude mit einer Geschossfläche von über 400 m² wird eine wichtige Fokussierung vorgenommen. Kleinere Wohnbauprojekte in Bauzonen sollten nicht Gegenstand von Beschwerden von Umweltorganisationen sein.

Die geplante Änderung des Verbandsbeschwerderechts hebt die Benachteiligung privater Bauherren im Vergleich zu nationalen Umweltschutzorganisationen auf und berücksichtigt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die aktuelle Rechtslage, bei der jedes einzelne private Kleinprojekt infrage gestellt werden kann, wird häufig für Verzögerungstaktiken missbraucht und ist unangemessen.

3 Fazit

Die vorgesehene Änderung des Verbandsbeschwerderechtes bedeutet einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Sie ermöglicht es, die Siedlungsentwicklung nach innen und energieeffizientes Bauen voranzutreiben. Unnötige oder überbordende Beschwerdemöglichkeiten werden reduziert. Dadurch kann das volle Entwicklungspotenzial beim zukunftsgerichteten Bauen in der Schweiz ausgeschöpft werden und nachhaltige Lösungen für die effiziente Nutzung der Ressourcen gefunden werden. Es wird angestrebt, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Umweltschutz und den Bedürfnissen der Bauherren herzustellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung



Isabelle Meier
Wissenschaftliche Mitarbeiterin Wettbewerb &
Regulatorisches

FSU Geschäftsstelle Alexanderstrasse 38, 7000 Chur

Per E-Mail
recht@bafu.admin.ch
Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

Chur, 11. Juli 2023

Änderung von Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Der FSU als Fachverband Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner nimmt die Gelegenheit wahr, zur vorgeschlagenen Revision von Art. 12 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) Stellung zu nehmen.

Vorbemerkungen:

Zur Beschwerde berechnete Umweltorganisationen können gestützt auf das Umweltschutz- und das Natur- und Heimatschutzgesetz gegen bestimmte Vorhaben Beschwerde wegen Verletzung von Bundesumweltrecht erheben. Das den Umweltorganisationen 1967 eingeräumte Verbandsbeschwerderecht hat zum Ziel, den Organisationen die Möglichkeit zu geben, gerichtlich beurteilen zu lassen, ob ein Vorhaben gegen Bundesumweltrecht verstösst. Mehr wird den Umweltverbänden mit dem Recht nicht zugestanden.

Die Vorlage sieht in Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. Davon ausgenommen sind Vorhaben in besonders sensiblen Gebieten.

Der FSU lehnt diese Änderung aus folgenden Gründen ab:

2/3

(1) Abgestütztes und anerkanntes Verbandsbeschwerderecht

Das Verbandsbeschwerderecht ist immer wieder im Fokus einzelner Fälle und wird von bestimmten Kreisen wiederholt und grundsätzlich in Frage gestellt. In Frage gestellt werden auch immer wieder der Nutzen und die Berechtigung des Verbandsbeschwerderechts. Die letztmals 2008 ergriffene Volksinitiative gegen das Verbandsbeschwerderecht wurde von der Stimmbevölkerung mit 66 Prozent sehr deutlich abgelehnt. Die Stimmbevölkerung hat somit den Nutzen und die Berechtigung des Verbandsbeschwerderechts anerkannt und bestätigt. Es gibt keinen übergeordneten Anlass, das Verbandsbeschwerderecht neu einzuschränken.

(2) Kein nachweislicher Missbrauch des Verbandsbeschwerderechts.

Die Anpassung suggeriert, dass die Umweltorganisationen das Beschwerderecht missbräuchlich ausüben, und eben wie ein «Goliath» gegen unbedeutende private Vorhaben («David») Beschwerde ergreifen. Es wird nicht bestritten, dass es auch Fälle gab, wo das Ergreifen einer Beschwerde nicht der Sache diene. Diese Fälle sind klar in der Minderzahl und die über die Jahre entwickelte Praxis führt nachweislich zu einer sachgerechten Einsetzung des Verbandsbeschwerderechts auch seitens der Verbände. Auch von diesem Standpunkt aus gesehen, besteht kein Anlass für eine Anpassung des geltenden Rechts.

(3) Die Grösse ist kein Kriterium.

Argumentiert wird, dass im Bereich des USG das Beschwerderecht beschränkt ist auf Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind und somit erst Vorhaben einer bestimmten Grösse dem Verbandsbeschwerderecht offenstehen sollten. Mit der geplanten Anpassung würde man sinngemäss hier gleichziehen.

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Dies belegt zum einen die vorgesehene Grenze von 400 m² Geschossfläche, welche nicht weiter begründet ist und der eine gewisse Willkürlichkeit anhaftet. Typischerweise gab es dazu in der parlamentarischen Beratung auch Minderheitsanträge, welche die Grenze bei 250 m² setzen wollten. Ebenso gut könnte man auch 1'000 m² festlegen. Die Grenze ist willkürlich und nicht begründet. Wenn man eine Parallelität zum USG herstellen möchte, dann wären es bedeutend grössere Bauvorhaben, bei welchen eine UVP-Pflicht besteht.

Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen ist aber nicht allein an UVP-pflichtige Vorhaben geknüpft sondern immer dann gewährt, wenn Bundesrecht betroffen ist (beispielsweise Rodungen durch Bundesgesetz über den Wald).

3/3

Wenn Umweltorganisationen bei zu grosser Bauzone die Rechtmässigkeitsprüfung bei Bauvorhaben einfordern, die auf einer Bauzone realisiert werden sollen, die ausgezont werden könnte, dann kommt dies lediglich der Prüfung der Einhaltung von RPG Art. 15 gleich. Auch von diesem Standpunkt gesehen, besteht kein Anlass für eine Anpassung des geltenden Rechts.

Sehr geehrte Damen und Herren, der FSU als massgebender Fachverband für Raumplanung lehnt diese Gesetzesänderung ab.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

FSU



Beat Aliesch
Vorstandsmitglied

Rue du Midi 15
Case postale 5607
1002 Lausanne

Tél. 021 341 41 42
Fax 021 341 41 46

www.fri.ch
mail@fri.ch

Office fédéral de l'environnement
OFEV
3003 Berne

Lausanne, le 6 juillet 2023 OF/cd

Consultation concernant l'initiative parlementaire 19.409 déposée par le conseiller national Philipp Bregy. Droit de recours des organisations. David contre Goliath.

Madame, Monsieur,

La Fédération romande immobilière (FRI), l'organisation faîtière romande des associations de propriétaires, prend la liberté de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation lancée par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil national relative à l'objet cité en titre.

1. La FRI est favorable à la modification proposée de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). La FRI soutient dès lors l'entrée en matière. La possibilité pour les organisations environnementales de faire recours contre des projets de construction de logements de moindre importance, comme les projets de construction de maisons individuelles, constitue en effet un déséquilibre qu'il convient de corriger.
2. La FRI soutient les propositions de la majorité de la commission, qui sont les mieux à même d'atteindre l'objectif poursuivi par l'initiative parlementaire 19.406.

./.

3. Toutefois, la FRI propose de renoncer au droit de recours des organisations environnementales lorsque la surface de plancher habitable est inférieure à 600 mètres carrés (en lieu de place de 400 mètres carrés). Cela permettrait aux propriétaires de mener les procédures de construction de maisons individuelles ou de petits immeubles d'habitation sans être exposés à un éventuel recours d'association. Dans le développement de l'initiative parlementaire 19.406, il est d'ailleurs fait mention d'une surface de 600 mètres carrés.

Tout en vous remerciant de l'attention portée aux lignes qui précèdent, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le Secrétaire général :



CN Olivier Feller

Envoyé en format pdf et word à :

recht@bafu.admin.ch



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

per E-Mail an:
recht@are.admin.ch

Bern, 18. Juli 2023

19.409 Pa. Iv. Bregy. Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht Stellungnahme der Fondation Franz Weber

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die uns gewährte Möglichkeit, zum Vorentwurf der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) zur Parlamentarischen Initiative Bregy «Kein Davis gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht Stellung zu beziehen. Als Initianten der Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» ist es für uns zentral, dass der von Volk und Ständen angenommene Verfassungsartikel korrekt angewendet wird.

Stellungnahme

- Die Fondation Franz Weber lehnt den Vorentwurf zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) ab. Der Vorentwurf würde eine willkürliche Schwelle einführen, unterhalb derer das Verbandsbeschwerderecht nicht mehr zur Anwendung käme.
- Die vorgeschlagene Einschränkung des im NHG verankerten Verbandsbeschwerderechts betrifft den Bau von (Zweit-)Wohnungen und ist darüber hinaus von Bedeutung, wenn Auszonungen möglich sind oder schutzwürdige bzw. geschützte (inventarisierte) Biotope auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen.
- Die Minderheit Munz will Wohnbauten, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind, von der Neuerung ausnehmen. Im Falle des Eintretens unterstützen wir die Minderheit Munz deutlich
- Die Minderheit Jauslin führt ebenfalls eine Schwelle ein, doch liegt mit einer Geschossfläche von 250 m² tiefer. Im Falle des Eintretens bevorzugen wir die Minderheit.

FONDATION FRANZ WEBER

Case postale 257, 3000 Berne 13, Suisse | T +41 (0)21 964 24 24 | ffw@ffw.ch | www.ffw.ch

IBAN: CH31 0900 0000 1800 6117 3



Begründung

- Gemäss Art. 6 ZWG dürfen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen erstellt werden.
- Die Gemeinden befinden als erste, in vielen Fällen abschliessend, über Baugesuche. Aufgrund unserer Beobachtungen gehen wir davon aus, dass viele Gemeinden das Zweitwohnungsgesetz korrekt anwenden. Gleichzeitig ist aufgrund der personellen Nähe die Versuchung gross, auch einmal ein Auge zuzudrücken und Projekte zu bewilligen, deren Verwendungszweck unklar ist.
- Die Kantone üben gemäss Art. 16 ZWG eine Aufsicht über den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes aus. Diese Aufsicht ist jedoch selten effektiv und wird oft nur als «Beratung» ausgeübt. Damit entfällt ein wesentliches Element zur korrekten und einheitlichen Anwendung des Zweitwohnungsgesetzes.
- Einsprachen und Beschwerden betreffend Wohnbauten im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz waren kurz nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative ein wichtiges Instrument, um die Umgehung des neuen Verfassungsartikels zu verhindern. Unterdessen werden nur noch selektiv Beschwerden eingereicht. Die Möglichkeit von Beschwerden gemäss NHG haben aber eine disziplinierende Wirkung und sie liefern Gemeinden ein wichtiges Argument im Austausch mit Bauherrschaften.
- In der Auswertung der abgeschlossenen Beschwerdefälle der beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen für das Jahr 2022 (BAFU, 1.7.2023) wird festgehalten: «Hier wurden drei der sieben Beschwerden (42.9 %) gutgeheissen und eine Beschwerde (14.3 %) wurde teilweise gutgeheissen. Zwei Beschwerden (28.6 %) wurden abgewiesen.» Die hohe Erfolgsquote zeigt, dass die Verbandsbeschwerde nur in begründeten Fällen eingereicht wird und bei deren Aufhebung Fehlentscheide programmiert sind.
- Mit der Parlamentarischen Initiative Bregy wird (auch im Titel) behauptet, es bestehe ein Ungleichgewicht zwischen Bauherrschaft und beschwerdeberechtigten Organisationen. Dies ist keineswegs der Fall. Auf Seite der Bauherrschaften stehen gut vernetzte Profis, die Projekte geschickt aufgleisen und den Gemeinden schmackhaft machen.
- Gemäss dem Vorentwurf soll eine Schwelle von 400 m² eingeführt werden, unterhalb derer Wohnbauten in Bauzonen nicht mehr dem Beschwerderecht unterstehen würden. Diese Schwelle ist völlig willkürlich und entschieden zu hoch angesetzt. Es wird deutlich, dass es nicht um Wohnbauten für einheimische Familien geht, sondern um Bauten mit mehreren Wohnungen oder sogar um Wohnbauten im Luxussegment. Gerade bei Letzteren ist die Gefahr einer Umgehung des Zweitwohnungsgesetzes besonders gross.



Die Parlamentarische Initiative «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht möchte die Situation der zahlreichen Beschwerden beheben, die heute gar nicht mehr besteht. Es bleibt damit weitgehend wirkungslos. Sie setzt aber das fatale Signal, dass eine wichtige Kontrollmöglichkeit zur Umsetzung des Zweitwohnungsgesetzes aufgehoben wird und Umgehungsversuche als lohnend erscheinen.

Wir empfehlen Ihnen deshalb, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Falls sie dennoch Eintreten beschliessen, empfehlen wir Ihnen die Annahme der Minderheit Jauslin zu Art. 12 Abs. 1^{bis} sowie zur Minderheit Munz zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d).

Freundliche Grüsse

Fondation Franz Weber

Vera Weber, Präsidentin

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
des Nationalrats, UREK-N
Herr Jacques Bourgeois
Kommissionspräsident
3003 Bern

per Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Bern, 5. Juli 2023

**Pa. Iv. Bregy 19.409 zur Schwächung des Verbandsbeschwerderechts:
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Die Vorlage sieht in Artikel 12 Absatz 1^{bis} des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) vor, dass das Verbandsbeschwerderecht gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. **Der SGB lehnt diese von Ihrer Kommissionsmehrheit beantragte Anpassung des NHG kategorisch ab.**

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts. Der sachliche Geltungsbereich des VBR ist bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. Damit ist vollends sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben, wie dies auch durch die wiederkehrend erscheinenden Statistiken des BAFU eindrücklich bestätigt wird.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. **Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würde der Gesetzgeber also faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts im von der Anpassung betroffenen Perimeter vernachlässigt werden kann – eine absurde und vehement abzulehnende Rechtslogik.**

Der SGB unterstützt folglich den Minderheitsantrag Masshardt auf Nichteintreten. Als Eventualanträge – sollte auf die Vorlage dennoch eingetreten werden – unterstützen wir die Minderheiten Jauslin und Munz.

Die insbesondere im Bereich Raumplanung seit Jahren laufend erscheinenden Berichte über das Ausmass und die Methode von Gesetzesbrüchen rufen eigentlich vielmehr nach einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts und sicher nicht nach dessen Schwächung. Stellvertretend und beispielhaft erwähnt sei dazu die Anzahl der ausserhalb der Bauzonen erfassten Bauten, welche gemäss einem soeben erschienenen neuen Bericht des ARE innerhalb von nur vier Jahren um 23'000 Einheiten zugenommen hat, darunter "teilweise durch illegale Bauwerke".

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen herzlich für die Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Reto Wyss
Zentralsekretär



GLARNER HEIMATSCHUTZ

Glarner Heimatschutz
8750 Glarus
info@glarnerheimatschutz.ch

Eingang BAFU
CC Gever BAFU

03 Juli 2023

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Glarus, 21. Juni 2023

Stellungnahme des Glarner Heimatschutzes

19.409 n Pa. Iv. Bregy.

Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht»

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Schweizer Heimatschutz (SHS) mit seinen 27'000 Mitgliedern und Unterstützerinnen gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Der Glarner Heimatschutz und der SHS wehren sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der Glarner Heimatschutz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei „bedeutenden“ Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt „geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler“ wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler, da die weitaus meisten nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von „Verfügungen, die sich auf Wohnbauten“ beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Das kantonale Beschwerderecht orientiert sich an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der SHS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.

und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

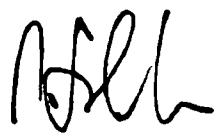
Fazit: Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

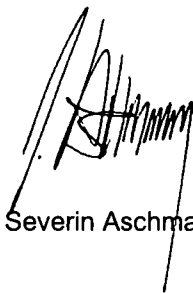
Glarner Heimatschutz

Der Präsident a.i.

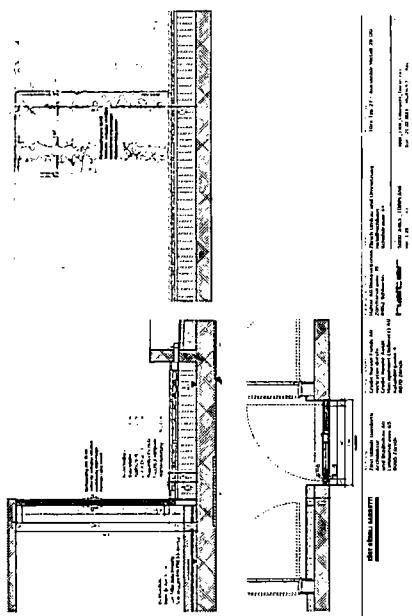
A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Marc Schneiter

Der Vizepräsident a.i.

A handwritten signature in black ink, featuring a large, bold initial 'S' followed by a series of vertical strokes and a long horizontal line at the bottom.

Severin Aschmann



Abs.: Greenpeace Schweiz, Badenerstr. 171, PF, 8036 Zürich

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

via E-Mail an: recht@bafu.admin.ch

Zürich, 4. Juli 2023

**Stellungnahme zur 19.409 n Palv Bregy Kein «David gegen Goliath» beim
Verbandsbeschwerderecht. Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zur parlamentarischen Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht (Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz NHG) teilnehmen zu können.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Anliegen und deren Berücksichtigung im weiteren Prozess der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen



Remco Giovanoli

Verantwortlicher Politik Greenpeace Schweiz

Anträge und Begründungen

1. Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag:

Greenpeace Schweiz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach

heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotop nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im

²Siehe Fn 1.

anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Greenpeace Schweiz hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2. Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag:

Greenpeace Schweiz beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Greenpeace Schweiz wie oben unter Ziff. 2.1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Greenpeace Schweiz den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3. Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag:

Greenpeace Schweiz beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seiner Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4. Fazit

Greenpeace Schweiz stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Greenpeace Schweiz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Greenpeace Schweiz

⁴Siehe Fn 1.



hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

Greenpeace Schweiz beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Greenpeace Schweiz beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Stellungnahme

Basel, 3. Juli 2023 rb

Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Die vorliegende Gesetzesänderung ist ein Schritt in die richtige Richtung und hat die volle Unterstützung der Handelskammer beider Basel. Aus Sicht der Wirtschaft ist aber auch klar, dass die Anpassungen nicht weit genug gehen. Das Verbandsbeschwerderecht hat sich zu einem Bremsklotz entwickelt und muss weiter verwesentlicht werden.

Zusammenfassung der Hauptforderungen

Die Handelskammer beider Basel stellt folgende Forderungen:

- Der Kommissionsmehrheit (UREK) zu folgen und die geforderte Gesetzesänderung damit möglichst grosszügig umzusetzen
- Den in diesem Gesetz festgelegten Grenzwert von 400m² auf 1'000m² zu erhöhen
- Darüber hinaus eine breite Diskussion über Sinn, Zweck und Zeitgemässheit des Verbandsbeschwerderechts zu lancieren
- Das Verbandsbeschwerderecht zu verwesentlichen, um dringend benötigte Investitionen in unsere Infrastruktur und folglich auch die Energiewende zu ermöglichen
- Anstelle des Verbandsbeschwerderechts soll ein frühzeitiger Dialog mit allen relevanten Stakeholdern und eine transparente Güterabwägung treten

Ausgangslage

Am 14. März 2019 reichte Nationalrat Philipp Bregy die parlamentarische Initiative 19.409 «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» ein. Er beantragte, das Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NHG) zu ändern und damit das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone einzuschränken. Im Rahmen des Verfahrens zur Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen (Art. 109 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002) gab die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) der Initiative am 10. August 2020 mit 13 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung Folge. Die Schwesterkommission des Ständerates stimmte dem Beschluss der UREK-N am 16. Oktober 2020 mit 8 zu 4 Stimmen zu. Im Anschluss erarbeitete die UREK-N einen Vorentwurf. Sie stimmte diesem am 28. März 2023 mit 13 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung zu und schickte ihn in die Vernehmlassung.

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel
T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

www.hkbb.ch

Konzeption

Zur Beschwerde berechnigte Umweltorganisationen können gestützt auf das Umweltschutz- und das Natur- und Heimatschutzgesetz gegen bestimmte Vorhaben Beschwerde wegen Verletzung von Bundesumweltrecht erheben. Damit können sie gerichtlich beurteilen lassen, ob ein Vorhaben gesetzeskonform ist. Eine gegen dieses Verbandsbeschwerderecht ergriffene Volksinitiative wurde am 30. November 2008 mit 66 Prozent abgelehnt.

Bei kleineren Wohnbauten, definiert als Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400m², ist es jedoch nicht gerechtfertigt, dass die Umweltorganisationen in gewissen Fällen eine Verbandsbeschwerde nach Artikel 12 Natur- und Heimatschutzgesetz ergreifen können.

Bürgerinnen und Bürger, die in der Bauzone solche Wohnbauten errichten möchten, sollen von Umweltorganisationen grundsätzlich keine Beschwerden mehr gewärtigen müssen. In diesem Bereich soll das Beschwerderecht deshalb auf jene Fälle beschränkt werden, in denen entsprechende Wohnbauten in besonders sensiblen Gebieten (z.B. Vorhaben in geschützten Dorfkernen oder in ausgeschiedenen Biotopen) geplant sind. Auch bei Projekten, die ausserhalb der Bauzone geplant sind, soll generell keine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts erfolgen.

Forderungen

Die Handelskammer beider Basel befürwortet die beantragte Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Wir halten den Grenzwert von 400m² grundsätzlich für sehr tief und fänden eine Obergrenze von 1'000m² zweckdienlicher. Somit wären auch Mehrfamilienhäuser inbegriffen, denn auch beim Bau dieser sind oft Private involviert. Für uns ist gleichzeitig klar, dass dies nur der erste Schritt sein kann und die Politik beim Verbandsbeschwerderecht grundsätzlich über die Bücher gehen muss. Wir sind der Meinung, dass sich die Rahmenbedingungen in diesem Bereich seit der offiziellen Einführung des Verbandsbeschwerderechts im Jahr 1983 stark verändert haben. Mittlerweile ist die Umweltschutzgesetzgebung massiv ausgebaut worden und greift auch ohne Verbandsbeschwerderecht. Denn grundsätzlich liegt es in der Verantwortung der rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden, die öffentlichen Interessen am Umweltschutz, im Rahmen von umweltrechtlichen Bewilligungsverfahren, richtig zu gewichten. Aus unserer Sicht wären entsprechende Korrekturen deshalb auch in anderen Rechtsgebieten, etwa dem Gewässerschutz und der Denkmalpflege, angebracht.

Deshalb nutzen wir die Gelegenheit, auch von unserer Seite auf die grossen Probleme hinzuweisen, welche ein exzessiv ausgenütztes Verbandsbeschwerderecht mit sich bringt. Vor allem bei grossen Infrastrukturvorhaben von nationaler Bedeutung in den Bereichen Verkehr (Beispiel: Trimodales Güterverkehrsterminal Gateway Basel Nord), Energie (Beispiel: Pumpkraftwerke und deren Erweiterungen sowie alpine Photovoltaikanlagen) und Kommunikation (Beispiel: Übertragungsnetze und 5G-Antennen) können wir uns die Blockadepolitik der Umweltverbände nicht mehr leisten. Denn durch seine extensive Anwendung hat sich das Verbandsbeschwerderecht (VBR) zu einer hohen Hürde bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten entwickelt. Viel erfolgsversprechender wäre ein breiter und früher Einbezug verschiedener Stakeholder bei der Planung von Projekten. Denn am beförderlichsten wird die Umwelt durch Kooperation geschützt.

Zudem ergibt sich aus der aktuellen Gesetzgebung einseitig ein erhebliches Druckmittel. Denn auch wenn ein Umweltverband rechtlich nichts gegen ein Projekt einwenden kann, so kann er es doch um Jahre verzögern. Für die Bauherrschaft sind solche Einsprachen ausgesprochen aufwändig und teuer. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Bauprojektverzögerungen und -verhinderungen gehen weit über die Planungs- und Projektierungskosten hinaus. Eine Nichtrealisierung oder Verzögerung verursacht betriebs- und volkswirtschaftliche Opportunitätsverluste, die nicht beziffert werden können, aber mitberücksichtigt werden müssen, wenn der volkswirtschaftliche

Schaden beurteilt wird. Hierzu gehören insbesondere die «Entmutigungskosten», welche die langwierigen und durch Beschwerden unsicher gemachten Projektverfahren verursachen.

Auch mit Hinblick auf die Energiewende ist eine Revision des Verbandsbeschwerderechts dringend notwendig. Für die Wirtschaft ist klar, es braucht bei der Revision des Verbandsbeschwerderechts einen breiteren Ansatz. So sollen etwa zonenkonforme Bauten, die unter Einhaltung der Bauvorschriften erstellt werden, vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden. Damit wären Bauprojekte im Rahmen eines Gestaltungsplans, dessen Gutheissung in einer Volksabstimmung zugestimmt wurde, vom späteren Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen. Heute ist es möglich bei Projekten, die der Bewilligung durch das Volk oder ein Parlament unterstehen, zweimal direkt einzugreifen – im Rahmen der politischen Debatte und nachher nochmals auf dem Rechtsweg. Dabei hat sich die Ausgangslage seit der Volksinitiative im Jahr 2008 auch diesbezüglich verändert. Schon allein das geänderte makroökonomische Umfeld zwingt uns dazu, Regulierungskosten zu senken, um uns die dringend notwendige Weiterentwicklung unserer Infrastruktur weiterhin leisten zu können. Auch werden viel zu oft ökologisch sinnvolle Projekte aus Partikularinteressen verhindert.

Das heute geltende Sonderrecht ist staatspolitisch fragwürdig, ökologisch ineffizient und kontraproduktiv. Private Organisationen sollen Behörden durchaus auf vermutete Probleme und zu berücksichtigende Anliegen hinweisen können. So bleibt das Rekursrecht auch ohne Verbandsbeschwerderecht in jedem Fall gewahrt, doch kann Umweltverbänden keine offizielle und letztinstanzliche Funktion zukommen. Die Handelskammer beider Basel fordert eine stärkere Gewichtung wirtschaftlicher Aspekte. Eine intakte Umwelt ist für die Wirtschaft ein wichtiger Standortfaktor. Aber die Realisierung von grösseren Infrastrukturprojekten ist für unser Wachstum und die Sicherung des Wohlstands der Schweiz zentral. Diese wirtschaftlichen Aspekte dürfen in der Interessenabwägung nicht vernachlässigt werden. Das Verbandsbeschwerderecht hat sich zu einem ernsthaften Bremsklotz entwickelt und muss weiter verwesentlich werden. Die bisher beschlossenen Änderungen sind ungenügend. Nichtsdestotrotz stellt die vorgeschlagene Gesetzesänderung einen wichtigen ersten Schritt dar. Die Handelskammer beider Basel unterstützt die Vorlage deshalb mit Nachdruck, stellt aber gleichzeitig klar, dass weitere Schritte folgen müssen.



HEV Schweiz

Hauseigentümerverband
Schweiz

Seefeldstrasse 60
Postfach ♦ 8032 Zürich

Tel. 044 254 90 20
Fax 044 254 90 21

info@hev-schweiz.ch
www.hev-schweiz.ch

PC 80-32534-9
MwSt-Nr.355838

Kommission für Umwelt, Raumplanung
und Energie, UREK-N
Herr Kommissionspräsident
Herr NR Jaques Bourgeois
3003 Bern

per E-Mail: recht@bafu.admin.ch

26. Juni 2023

Stellungnahme des HEV Schweiz

Vernehmlassung zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) zur Umsetzung der Pa. Iv. Bregy (19.409) «Kein David gegen Goliath» im Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 haben Sie die Vernehmlassung zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) zur Umsetzung der Pa. Iv. Bregy (19.409) «Kein David gegen Goliath» im Verbandsbeschwerderecht eröffnet. Für die uns gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Der HEV Schweiz ist mit seinen rund 340'000 Mitgliedern der grösste Vertreter der Interessen der Haus- und Grundeigentümer in der Schweiz. In dieser Funktion setzen wir uns konsequent für die Förderung und den Erhalt des Wohn- und Grundeigentums ein und vertreten die Interessen unserer Mitglieder auf allen Ebenen. Da unsere Mitglieder von der geplanten Änderung des NHG betroffen sind, machen wir von der uns offerierten Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch und reichen Ihnen diese innert Frist ein.

I. Grundsätzliches zur Vorlage

Mit der Vorlage sollen kleinere Wohnbauprojekte vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden. Bauherren, die innerhalb der Bauzonen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² planen, sollen nicht länger dem Risiko einer Beschwerde vonseiten einer nationalen Umweltorganisation ausgesetzt sein. Bestehen bleiben soll das Beschwerderecht in besonders sensiblen Gebieten wie geschützten Dorfkernen oder Biotopen.

Der HEV Schweiz unterstützt die Pa. Iv. Bregy (19.409) «Kein David gegen Goliath» im Verbandsbeschwerderecht, welche mit dem vorliegenden Vorschlag umgesetzt werden soll. Sie verlangt eine Änderung des NHG. Das Verbandsbeschwerderecht gemäss Artikel 12 ff. NHG -

im Sinne der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes (USG) – soll bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone eingeschränkt werden. Die Pa. Iv. Bregy will einen vorherrschenden Missstand im NHG gegenüber dem USG korrigieren. Im USG ist das Verbandsbeschwerderecht der vom Bundesrat bezeichneten Umweltschutzorganisationen auf die Planung, Errichtung oder Änderung der Anlagen beschränkt, bei welchen eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist. Im NHG hingegen besteht keine analoge Einschränkung für das Verbandsbeschwerderecht für Natur- und Heimatschutz- sowie Denkmalschutzorganisationen. Dies führt dazu, dass sich nicht selten private Bauherren von kleinen Bauprojekten, wie beispielsweise einem Einfamilienhaus, mit einer Einsprache von einer Denkmalschutzorganisation konfrontiert sehen. Das verteuert und verzögert das geplante Projekt immens. Die Verbandsbeschwerde hat in erster Linie ein hohes Drohpotenzial. Diese verleiht den Verbänden derart viel Verhandlungsmacht, dass sich formelle Klagen seitens der Verbände häufig erübrigen. Bauherren können wegen der für Natur- und Heimatschutzrecht immanenten Rechtsunsicherheit die Zeit- und Kostenfolgen von Rechtsverfahren schlecht abschätzen und lassen sich in Verhandlungen zu übertriebenen Konzessionen zwingen. Diesem ungleichen Machtverhältnis gilt es einen Riegel zu schieben. Das Verbandsbeschwerderecht im NHG soll somit nicht gänzlich abgeschafft, sondern in vernünftigem Rahmen angewendet werden können. Der HEV Schweiz begrüsst den vorliegenden Umsetzungsvorschlag der Mehrheit der Kommission im Grundsatz, zumal diesen vorgenannten Anliegen Rechnung getragen wird.

II. Zu den vorgeschlagenen Bestimmungen im Einzelnen

Art. 12 Abs. 1^{bis} nNHG (Mehrheit)

Gemäss Antrag der Mehrheit soll das Verbandsbeschwerderecht für Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich ausgeschlossen werden. Der HEV Schweiz begrüsst im Grundsatz die Verankerung dieser Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts im Gesetz. Nach Ansicht des HEV Schweiz wäre es jedoch zielführender und zweckmässiger, eine Geschossfläche von weniger als 600 m² vorzusehen, damit Projekte für Einfamilienhäuser und kleinere Mehrfamilienhäuser mit bis zu 6 Wohneinheiten mit umfasst wären – wie vom Initianten in der Begründung seines Vorstosses vorgeschlagen. Häufig werden Projekte mit kleineren Mehrfamilienhäusern von privaten Bauherren realisiert. Für diese gilt es Rechtssicherheit zu schaffen. Deshalb ist die Vorlage anzupassen und das Verbandsbeschwerderecht für Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 600 m² in der Bauzone auszuschliessen, statt nur für Wohnbauten in der Bauzone von weniger als 400 m².

Bei der Vorlage geht es nicht darum, den Natur- und Heimatschutz zu torpedieren. Entsprechend trägt der HEV Schweiz den Vorschlag mit, dass das Verbandsbeschwerderecht in Fällen besonderer Schutzsensibilität bei Wohnbauten nach wie vor bestehen bleiben soll: also wenn sich die Wohnbaute innerhalb eines bedeutenden Ortsbildes befindet oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen sowie bei Wohnbauten innerhalb von Biotopen.

Innerhalb des Gewässerraums sind allerdings bereits jetzt Bauprojekte im privaten Interesse nur in Ausnahmefällen zulässig, beispielsweise, wenn sie in dicht überbauten Gebieten zonenkonform sind und eine Interessenabwägung erfolgt (Art. 41c Abs. 1 GSchV). Solche Projekte sind mithin nur unter sehr strengen Bedingungen zulässig. Im geltenden Recht wird der Gewässerraum bereits ausreichend geschützt. Der HEV Schweiz lehnt deshalb die Beibehaltung des Verbandsbeschwerderechts für Wohnbauten im Gewässerraum ab.

Antrag HEV Schweiz zu Art. 12 Abs. 1^{bis} nNHG

Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als ~~600~~ 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung ~~oder innerhalb des Gewässerraums~~

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und lit. c NHG (Minderheit Jauslin)

Die Minderheit Jauslin will das Verbandsbeschwerderecht für Wohnbauten mit einer Geschossfläche von lediglich 250 m² innerhalb der Bauzonen beschränken und das Beschwerderecht zusätzlich für Wohnbauten innerhalb der Bauzonen, die für die Auszonungen als geeignet erscheinen, belassen (Art. 12 Abs. 1^{bis} lit. c nNHG). Letzteres wird gemäss Bericht der Kommission damit begründet, dass, wenn ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzone in einem Bereich liegt, der für die Auszonung i. S. v. Art. 15 RPG geeignet erscheint, damit konkrete Hinweise dafür bestehen würden, dass eine Überprüfung des zugrundeliegenden Nutzungsplans geboten sei.

Mit der Vorlage soll Rechtssicherheit geschaffen werden. Die von der Minderheit Jauslin beantragte zusätzliche Vorgabe (lit. c) ist offen formuliert, stark auslegungsbedürftig und damit arbiträr. Sie würde zu Rechtsunsicherheit führen und damit dem Ziel der Revisionsvorlage diametral entgegenlaufen. Der HEV Schweiz erachtet es nicht als praxistauglich, wenn bei einer Verbandsbeschwerde vorgängig geklärt werden müsste, ob das Bauvorhaben innerhalb der Bauzone in einem Bereich liegt, der für die Auszonung als geeignet erscheint.

Die Beschränkung der Verbandsbeschwerde für Wohnbauten mit einer Geschossfläche von lediglich weniger als 250 m² innerhalb der Bauzonen lehnt der HEV Schweiz selbstredend ab, beantragt er doch eine Ausdehnung auf weniger als 600 m² Geschossfläche (siehe Begründung zu Art. 12 Abs. 1^{bis} nNHG). Aus den vorgenannten Gründen lehnt der HEV Schweiz die Minderheit Jauslin ab.

Antrag HEV Schweiz zur Minderheit Jauslin: streichen (= Ablehnen der Minderheit Jauslin).

Art. 12 Abs. 1^{bis} lit. d nNHG (Minderheit Munz)

Die Minderheit Munz möchte das Verbandsbeschwerderecht zudem für Wohnbauten, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind, weiterhin vorsehen (Art. 12 Abs. 1^{bis} lit. d nNHG). Dies würde dazu führen, dass das Verbandsbeschwerderecht für derart viele Bauprojekten dennoch offenstehen würde und somit das Ziel der Pa. Iv. und der Vorlage, das Verbandsbeschwerderecht für Wohnbauten innerhalb der Bauzone grundsätzlich zu beschränken, ausgehebelt würde. Denn bei Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% würde das Verbandsbeschwerderecht bei sämtlichen Verfügungen bestehen bleiben, welche die Erstellung oder Änderung einer Wohnung betreffen, die den Wohnungsbegriff gemäss Art. 2 Abs. 1 ZWG erfüllen – unabhängig davon, welchem Nutzen (Erstwohnung, altrechtliche Wohnung etc. gemäss ZWG) sie dienen. Dies würde entschieden zu weit gehen.

Antrag HEV Schweiz zur Minderheit Munz: streichen (= Ablehnen der Minderheit Munz).

III. Fazit

Der HEV Schweiz begrüsst den Umsetzungsvorschlag der Mehrheit der Kommission zur Pa. Iv. Bregy im Grundsatz.

- Nach Ansicht des HEV Schweiz ist allerdings, gemäss dem Antrag der unterstützten Pa. Iv. Bregy die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Wohnbauten mit Geschossflächen von weniger als 600 m² – statt wie von der Mehrheit vorgeschlagen (weniger als) 400 m² – vorzusehen.
- Zudem ist im Gewässerraum für solche Projekte das Verbandsbeschwerderecht ebenfalls auszuschliessen. Der Gewässerraum ist bereits heute sehr gut geschützt.
- Die beiden Minderheitsanträge lehnt der HEV Schweiz ab. Beide würden viel zu weit führen, und das Ziel der Pa. Iv. Bregy wie auch der Vorlage, mehr Rechtssicherheit für private Bauherren zu schaffen, ausgehebelt.

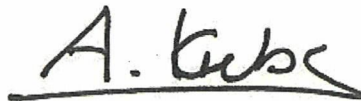
Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Hauseigentümerverband Schweiz



aNR Hans Egloff
Präsident



MLaw Annekäthi Krebs
Juristische Mitarbeiterin



HEIMATSCHUTZ SCHAFFHAUSEN
8201 Schaffhausen
www.heimatschutz-sh.ch

Schaffhausen 6. Mai 2023

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Stellungnahme des Schaffhauser Heimatschutzes 19.409 n Pa. Iv. Bregy.
Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Schweizer Heimatschutz (SHS) mit seinen 27'000 Mitgliedern und Unterstützerinnen gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Der SHS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der Schweizer Heimatschutz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei bedeutenden Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler, da die weitaus meisten nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von Verfügungen, die sich auf Wohnbauten beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr VBR an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der SHS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis}

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.

Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

Fazit: Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'K Müller', with a stylized, flowing script.

Katharina Müller

Präsidentin

Heimatschutz Schaffhausen



INNERSCHWEIZER HEIMATSCHUTZ IHS

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern
E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Steinhofstrasse 44
6005 Luzern

T 041 534 73 48

www.innerschweizer-heimatschutz.ch
info@innerschweizer-heimatschutz.ch

Luzern, 5. Juli 2023

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung zu nehmen.

Die parlamentarischen Initiative Bregy zielt auf die Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts ab. Insbesondere sollen künftig kleinere Wohnbauprojekte innerhalb von Bauzonen mit einer Geschossfläche von weniger als 400 Quadratmetern vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen sein. Der Innerschweizer Heimatschutz (IHS) spricht sich dezidiert gegen eine solche Neuregelung aus.

Allgemeines

Der Innerschweizer Heimatschutz (IHS) engagiert sich für den Schutz unseres baukulturellen Erbes und den respektvollen Umgang mit baulichen Zeitzeugen. Im Vordergrund stehen dabei die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Unsere Arbeit beruht auf Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit und soll letztendlich der Förderung von Lebensqualität zugutekommen. Das Instrument des Verbandsbeschwerderechts wurde vom IHS in den letzten Jahrzehnten äusserst zurückhaltend eingesetzt. Beschwerden wurden (und werden auch in Zukunft) nur eingereicht, wo es um historisch speziell relevantes Kulturgut, um Einzigartigkeit oder um herausragende Qualität geht und sowohl rechtlich wie auch in der Sache Erfolgsaussichten bestehen. Für den IHS ist das ungeschmälerte Verbandsbeschwerderecht dennoch von grösster Bedeutung, da wir in einer Region tätig sind, die wie kaum eine andere durch eine äusserst reiche Sakrallandschaft mit markanten religiösen Wallfahrtsorten und insbesondere durch die Massierung patriotischer Nationaldenkmäler und Erinnerungsorte charakterisiert ist: vom Rütli zur Tellsplatte, über Flüeli-Ranft bis zum Luzerner Löwendenkmal. Der Innerschweizer Heimatschutz ist der einzige Schutzverband, der sich ungebunden und unabhängig von Staat oder privaten Interessen um dieses baukulturelle und identitätsstiftende Erbe kümmert.

Spezielles

Der Innerschweizer Heimatschutz stellt sich voll und ganz hinter die Stellungnahme des Schweizer Heimatschutzes (SHS) und unterstützt dessen Antrag betr. Art. 12 Abs. 1^{bis} sowie den Eventualantrag zur Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz. Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Dr. Remo Reginold
Präsident IHS

Marco Fuchslin
Geschäftsführer IHS

KSD CSCM CSSM, c/o Barbara Franzen, Vorderegg 16, 8166 Niederweningen

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Zürich, 24. Mai 2023

**Stellungnahme der Konferenz Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger
19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht»**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Rösti,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Die Konferenz Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger (KSD) vertritt die Anliegen der Denkmalpflegefachstellen auf nationaler und kantonaler Ebene und setzt sich für den umfassenden Schutz unseres Kulturerbes ein. In dieser Rolle engagieren wir uns für eine Stärkung des ganzheitlichen Ansatzes der Baukultur.

Ausgangslage

Die Vorlage sieht in Artikel 12 Absatz 1bis NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In Fällen, in denen solche Vorhaben in besonders sensiblen Gebieten geplant sind, soll das Beschwerderecht jedoch nicht aufgehoben werden. Konkret geht es dabei um Vorhaben in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder von Kulturdenkmälern. Ebenso bei Vorhaben, die innerhalb von nationalen, regionalen oder lokalen Biotopen bzw. innerhalb von Gewässerräumen geplant sind.

KSD CSCM CSSM, c/o Barbara Franzen, Vorderegg 16, 8166 Niederweningen

Erwägungen

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. In einer Volksabstimmung wurde es am 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Aus Sicht der Konferenz Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger erfolgt der Einsatz des Verbandsbeschwerderechtes verantwortungsvoll, werden doch rund 60 Prozent aller Beschwerden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Dies bedeutet, dass die beschwerdeberechtigten Organisationen ihr Recht umsichtig wahrnehmen, um mittels Beschwerde Verstösse gegen geltendes Recht zu verhindern.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Die Konferenz Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechtes. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist. Ein postulierter Missstand zwischen dem Umweltschutzgesetz, welches das Verbandsbeschwerderecht der vom Bundesrat bezeichneten Umweltschutzorganisationen auf die Planung, Errichtung oder Änderung der Anlagen beschränkt, bei welchen eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist, und dem Natur- und Heimatschutzgesetz, welches diese Einschränkung nicht vorsieht, ist aus Sicht der Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger nicht auszumachen. Die Gesetze sind in ihrer Systematik und Anlage her unterschiedlich.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Die Konferenz Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Revision des Art. 12 Abs. 1bis des Natur- und Heimatschutzes (NGH) zu verzichten.

KSD CSCM CSSM, c/o Barbara Franzen, Vorderegg 16, 8166 Niederweningen

Begründung

Das VBR ist zulässig bei nicht-UEP-pflichten Bauvorhaben auch innerhalb der Bauzone, allerdings in eingeschränktem Rahmen. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeuten würde. Folgerichtig würde dies wohl auch eine Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts auf kantonaler Stufe bedeuten, was aus Sicht der Kantone ebenfalls abzulehnen ist.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren geradezu eingeladen, grössere Bauvorhaben in kleineren Etappen zu realisieren, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Dies würde überdies zu einer gewissen Planungsunsicherheit und einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand bei Kommunen führen, müssten doch die Baubewilligung erteilenden Behörden angehalten werden, zu prüfen, ob keine bewusste Stückelung von Bauvorhaben vorliegt.

Die Schwelle von 400m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist überdies willkürlich und aus raumplanerischer Sicht nicht zielführend. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Wir stellen eine Problematik von «kleineren» Vorhaben gegenüber dem Ortsbildschutz gerade in der Kumulation fest. Mit der vorgeschlagenen Regelung würden zudem Einfamilienhäuser privilegiert und kleine Einheiten gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich raumplanerisch nicht begründen.

KSD CSCM CSSM, c/o Barbara Franzen, Vorderegg 16, 8166 Niederweningen

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt die Konferenz Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis}

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Begründung

Minderheit Jauslin: Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Matthias Jauslin auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügte über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin zu unterstützen. Im Sinne eines Eventualantrages unterstützt die Konferenz Schweizer Denkmalspflegerinnen und Denkmalpfleger auch den zweiten Minderheitsantrag Jauslin zu Lit. c, sofern kumulativ mit Antrag zu Art 1^{bis}.

Minderheit Munz: Ebenfalls bestehen bleiben soll das Verbandsbeschwerderecht nach Ansicht Minderheit Munz bei Wohnbauten, die dem ZWG unterstehen. Eine Wohnung im Sinne des ZWG ist eine Gesamtheit von Räumen, welche die in Artikel 2 Absatz 1 ZWG aufgeführten Kriterien erfüllt: die Gesamtheit der Räume muss für eine Wohnnutzung geeignet sein (Bst. a), sie muss eine bauliche Einheit bilden (Bst. b), sie muss einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben (Bst. c), sie muss über eine Kocheinrichtung verfügen (Bst. d) und sie darf keine Fahrnis darstellen (Bst. e). Dies stellt immerhin eine Einschränkung der Forderung nach einer Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts dar. Dies ist gerade für Gemeinden mit einem sehr hohen Anteil an Zweitwohnungen, in welchen die Dorfkerne durch den Siedlungsdruck bedroht sind, wichtig. In

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.

Konferenz der **Schweizer**
Denkmalpflegerinnen
und Denkmalpfleger

KSD

Conférence **suisse** des
conservatrices et conservateurs
des monuments

CSCM

Conferenza **svizzera** delle
soprintendenti e dei
soprintendenti ai monumenti

CSSM

KSD CSCM CSSM, c/o Barbara Franzen, Vorderegg 16, 8166 Niederweningen

diesem Sinne beantragt die Konferenz Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger, die Minderheit Munz als Eventualantrag zu unterstützen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.



Barbara Franzen
Geschäftsführerin KSD

metal.suisse • Güterstrasse 78 • Postfach • 4010 Basel

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Ver-
kehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

3. Mai 2023

per Email an: recht@bafu.admin.ch.

Vernehmlassung zur 19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Vernehmlassung 19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Dachverband metal.suisse fördert die Stahl-, Metall- und Fassadenbauweise in der Schweiz und setzt sich für den Materialkreislauf der metallischen Werkstoffe ein. Wir sind überzeugt mit unserer Bauweise und unseren Materialien, einen zentralen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der Schweiz beitragen zu können. Recyclingmaterialien sind in unserer Bauweise heute Standard. Unsere Bauweise ist wie keine zweite geeignet, die Konzepte der Weiter- und Wiederverwendung von Gebäuden und Bauteilen umzusetzen und zu fördern.

metal.suisse unterstützt die parlamentarische Initiative, die eine Angleichung des Verbandsbeschwerderechts im Natur- und Heimatschutzgesetz an das Umweltschutzgesetz vorsieht. Das Verbandsbeschwerderecht hat als Schweizer Rechtsschutzsystem eine atypische Funktion. Es dient, anders als andere Rechtsmittel, nicht dem Schutz individueller Interessen. Private Verbände können es allein zum Schutz von öffentlichen Interessen aufrufen, namentlich zum Umweltschutz. Kollisionen mit Nutzungsinteressen von Investoren und Bauherren sind vorprogrammiert. Das Verbandsbeschwerderecht hat sich als Instrument zum Schutz der Umwelt und des kulturellen Erbes etabliert. Es darf nicht missbraucht werden, um legitime Bauvorhaben zu blockieren oder zu verzögern. Leider ist es in den vergangenen Jahren zunehmend zu einem Bremsklotz geworden.

Effiziente und rechtssichere Baubewilligungsverfahren

Die Unternehmen des Materialkreislaufes metallischer Produkte leisten einen wesentlichen Beitrag zur Wertschöpfung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Branche ist auf eine effiziente und rechtssichere Planung und Realisierung ihrer Bauprojekte angewiesen, um wettbewerbsfähig zu bleiben und sich den Herausforderungen der Digitalisierung und der

Energiewende zu stellen. Gemäss einer Studie der Avenir Suisse kann das Verbandsbeschwerderecht sowohl volkswirtschaftlich als auch ökologisch ineffizient und kontraproduktiv sein. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Bauprojektverzögerungen und -verhinderungen gehen weit über die Planungs- und Projektierungskosten hinaus. Eine Nichtrealisierung oder Verzögerungen verursachen Opportunitätsverluste, die nicht beziffert werden können, aber mitberücksichtigt werden müssen, wenn der volkswirtschaftliche Schaden durch eine entsprechende Einsprache beurteilt wird. Daher befürwortet metal.suisse eine Vereinfachung und Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren, insbesondere für kleinere Einzelprojekte innerhalb der Bauzone.

Ausgleich zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung

metal.suisse begrüsst, dass die Pa. Iv. Bregy einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Schutz der Umwelt und des kulturellen Erbes einerseits und der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung andererseits schafft. Sie stellt sicher, dass das Verbandsbeschwerderecht nur bei solchen Projekten angewendet wird, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt oder das kulturelle Erbe haben. Damit wird verhindert, dass private Bauherren von unverhältnismässigen Einsprachen von Natur- und Heimatschutz- oder Denkmalschutzorganisationen belastet werden. Die korrigierende Wirkung des Verbandsbeschwerderechts kann beibehalten und gestärkt werden, während eine Verhinderungs- und Hinhaltetaktik erschwert wird. Potenzieller Machtmissbrauch durch Umweltverbände wird verhindert. Gleichzeitig behält die Umwelt ihre unabhängige Stimme.

Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Projekte mit erheblichen Auswirkungen

metal.suisse anerkennt die wichtige Rolle der Umweltorganisationen im Schutz der Natur und des Kulturerbes, halten es für jedoch unverhältnismässig, dass sie gegen jedes Bauprojekt Beschwerde erheben können, unabhängig von dessen Grösse und Auswirkungen. Der Vorschlag der UREK-N ist begrüssenswert, eine Mindestgrösse von 400 m² Geschossfläche für Wohnbauprojekte innerhalb der Bauzonen einzuführen, ab der das Verbandsbeschwerderecht gilt. Damit würde das Verbandsbeschwerderecht auf jene Projekte beschränkt, die eine erhebliche Beeinträchtigung der Umwelt oder des Landschaftsbildes verursachen können. Die Blockade wirtschaftlich sinnvoller Sanierungen wird erheblich erschwert. Diese Massnahme trägt zu einem fairen Ausgleich zwischen den Interessen der Umwelt und der Wirtschaft bei. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, dass innovative Projekte einfacher durchgeführt werden können.

Für die Berücksichtigung unserer Bedenken danken wir Ihnen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

metal.suisse



Diana Gutjahr
Präsidentin
Nationalrätin SVP



Andreas Steffes
Geschäftsführer

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Versand per E-Mail an recht@bafu.admin.ch

Liebefeld, 3. Juli 2023

19.409 Pa. Iv. Bregy. «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht». Stellungnahme der Nationalen Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE

Sehr geehrter Herr Bundesrat Rösti
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG).

Die Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE setzt sich für eine starke Verankerung des Kulturerbes in Gesellschaft und Politik ein. Sie ist ein Verband mit 41 Mitgliederorganisationen, die über 92'000 Mitglieder vertreten. Mit Archäologie Schweiz AS, der Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte GSK und dem Schweizer Heimatschutz SHS gehören drei Mitgliedergesellschaften der NIKE zu den beschwerdeberechtigten Organisationen nach VBO.

Das 1966 eingeführte und 2008 in einer Volksabstimmung eindrücklich bestätigte Verbandsbeschwerderecht (VBR) hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als Instrument bewährt, welches mit Augenmass zum Einsatz kommt.¹ Dass eine deutliche Mehrheit der bis vor Bundesgericht gebrachten Beschwerden von diesem gutgeheissen wurde, bedeutet, dass in diesen Fällen ohne die Beschwerde gegen geltendes Recht verstossen worden wäre. Dies allein belegt die Wichtigkeit und Tauglichkeit des Verbandsbeschwerderechts in seiner heutigen Handhabung.

Beurteilung der vorgesehenen Änderungen

Die Parlamentarische Initiative «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» sieht vor, dass bei innerhalb der Bauzonen gelegenen Wohnbauten von einer Geschossfläche von weniger als 400m² das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. Damit wird der Geltungsbereich des Beschwerderechts in erheblichem Masse geschwächt beziehungsweise in der Konsequenz gar in Frage gestellt.

¹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html> (konsultiert am 17.5.2023).

Konkret ist vorgesehen, Artikel 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) folgendermassen zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder*
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.*

Antrag

Die Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE lehnt die vorgesehene Ergänzung des Artikels 12 NHG ab. Sie unterstützt damit den Minderheitsantrag Masshardt und fordert, auf die vorgesehene Ergänzung mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung

Mit der heutigen Regelung greift das Verbandsbeschwerderecht innerhalb der Bauzone auch bei nicht-UVP-pflichtigen Bauvorhaben. Dies dann:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn das Bauvorhaben schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betrifft.
- wenn Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant sind, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen.

Die vorgesehene Teilrevision des NHG führt zu einer künstlichen Unterteilung des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in «grössere» und «kleinere» Fälle, wobei letztere nicht mehr dem Verbandsbeschwerderecht unterstehen würden. Diese Aufspaltung ist sachlich schwer nachvollziehbar und rechtsstaatlich irritierend. Investoren und Bauherrschaften würden geradezu eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um so das Verbandsbeschwerderecht vollständig zu umgehen. Damit würde das ganze Instrument des Beschwerderechts ausgehebelt.

Auch kleinere Bauvorhaben können negative Folgen für Natur, Landschaft und Ortsbilder haben. Sie können eine grosse präjudizierende Wirkung zeigen, zu einer ungewünschten Kleinteiligkeit der Bebauung und entsprechendem Landverschleiss führen. Es gibt daher keinen sachlichen Grund, kleinere Bauvorhaben hinsichtlich ihrer Unterstellung unter das Verbandsbeschwerderecht anders zu behandeln als grössere Bauvorhaben. Der festgelegte Schwellenwert von 400 m² Geschossfläche ist zudem willkürlich und sachlich nicht begründet. Die aktuelle Durchschnittsgrösse einer neu gebauten Wohnung in der Schweiz beträgt 102,4 m²; die grösste Nachfrage verzeichneten 2020 Einfamilienhäuser

mit 140-200m² was deutlich unter dem Schwellenwert liegt.²

Der vorgesehene Vorbehalt (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a.) sieht vor, dass bei Bauvorhaben, die bedeutende Ortsbilder oder geschichtliche Stätten sowie Kulturdenkmäler direkt betreffen oder in deren unmittelbaren Umgebung liegen, das Verbandsbeschwerderecht bestehen bleibt. Gemäss Vernehmlassungsbericht (S. 5) soll die Ausnahme auf Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A eingeschränkt werden. Für die Mehrzahl der schützenswerten Ortsbilder, die zumeist unter kantonalem Schutz stehen, würde das Verbandsbeschwerderecht in der Folge nicht mehr greifen. Dadurch wird der Wirkungsbereich des Verbandsbeschwerderechts reduziert.

Der Vernehmlassungsbericht liefert keinen Aufschluss darüber, inwieweit sich die erwähnte Ausnahme auch im Fall von geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmälern ebenfalls ausschliesslich auf Objekte unter Bundesschutz bezieht. Wäre das auch hier der Fall, würde dies eine verschwindend kleine Minderheit aller Baudenkmäler und archäologischen Stätten/Schutzzonen betreffen - für alle anderen wäre das Verbandsbeschwerderecht ebenfalls aufgehoben. Damit fiel eine wichtige Korrekturinstanz weg.

Ebenfalls offen ist die Frage, inwiefern die vorgesehene Einschränkung des Beschwerderechts auch bei Umbauten zum Tragen kommen soll. Umbauprojekte können Ortsbilder, Denkmäler oder historische und archäologische Stätten beeinträchtigen.

Weiter enthalten sowohl Vorlage als auch Vernehmlassungsbericht keine Informationen darüber, wie bei Abbrüchen ohne nachfolgende Neubauten verfahren würde. Abbrüche würden, sofern die Bruttogeschossfläche des betroffenen Gebäudes unter dem Schwellenwert von 400m² liegt, ebenfalls nicht mehr unter das VBR fallen. Kleinbauten sind vielfach für den Charakter historischer Ortsbilder und Landschaften prägend und kulturgeschichtlich bedeutend.

Das Verbandsbeschwerderecht auf kantonaler Ebene orientiert sich üblicherweise an den Regelungen in Art. 12, Abs. 1^{bis} NHG. Es ist also davon auszugehen, dass eine Gesetzesänderung auf Bundesebene von den Kantonen ebenfalls nachvollzogen würde, wodurch das Korrektiv des VBR auch auf subsidiärer Ebene geschwächt würde.

Die Annahme der Parlamentarischen Initiative «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» käme somit einer Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts gleich.

Eventualantrag

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt die NIKE, die Vorschläge der beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Die Minderheit Jauslin sieht vor:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

*1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:
c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.*

² Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020, Abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html> (konsultiert am 10.5.2023).

Die Minderheit Munz postuliert folgende Ergänzung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Begründung

Die Minderheit Jauslin sieht eine Reduktion des Schwellenwerts auf 250 m² Geschossfläche vor. Diese legt nach wie vor deutlich über der Grösse einer durchschnittlichen Wohneinheit. Obwohl auch dieser Schwellenwert nach wie vor zu hoch angesetzt ist, ist der Minderheitsantrag Jauslin dem Mehrheitsantrag vorzuziehen.

Die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss dem Vorschlag der Minderheit Jauslin gewährleistet die Durchsetzung des bestehenden Raumplanungsrechts. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Als Korrektiv ist das Verbandsbeschwerderecht hier ein wichtiger Pfeiler für die Umsetzung dieses Trennungsgrundsatzes. Es muss daher in allen entsprechenden Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral. Daher ist die von der Minderheit Munz beantragte Ergänzung zu unterstützen. Gerade im Bereich des Zweitwohnungsbaus erschweren oder verhindern Interessensbindungen und Zielkonflikte vielfach den konsequenten Vollzug vor Ort. Zweitwohnungsprojekte auch innerhalb Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere für Erstwohnungen für Ortsansässige - nicht mehr zur Verfügung stehen.

Das Bundesgericht hat in BGE 139 II 271 den Geltungsbereich des Verbandsbeschwerderechts für das Zweitwohnungsgesetz ausdrücklich bejaht.

Die mit der Parlamentarischen Initiative «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» geplante teilweise Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts gälte auch für Zweitwohnungen von unter 400m².

Sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, so beantragen wir die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

Schlussfolgerung

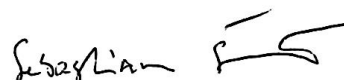
Die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG ist grundsätzlich abzulehnen. Sie schwächt die Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz sowie Zweitwohnungsrecht und fördert aktiv die Zersiedelung.

Wir bedanken uns für die Aufnahme unserer Anliegen und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen



David Vuillaume
Vize-Präsident NIKE



Sebastian Steiner
Geschäftsführer NIKE



Office fédéral de l'environnement
OFEN
3003 Berne

E-mail: recht@bafu.admin.ch

La Tour-de-Peilz, le 4 juillet 2023

**Prise de position de Patrimoine suisse relative à l'Initiative parlementaire Bregy 19.409 n
Droit de recours des organisations. David contre Goliath**

Monsieur le Conseiller fédéral Albert Rösti,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous offrir la possibilité de prendre position sur l'initiative parlementaire Bregy « Droit de recours des organisations. David contre Goliath » et sur la modification de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) qui est proposée.

La Suisse a introduit le droit de recours des organisations en 1966. Patrimoine suisse, avec ses 27'000 membres et sympathisants, fait partie des associations autorisées à recourir. L'association fait un usage responsable de ce droit : quelque deux tiers de tous les recours sont approuvés totalement ou en partie par le Tribunal fédéral. En d'autres termes, cela signifie que le droit en vigueur n'aurait pas été respecté sans ces recours.

La mise en œuvre de l'initiative parlementaire Bregy entrave fortement l'application du droit sur plusieurs points. Patrimoine suisse section vaudois, s'élève donc avec vigueur contre cette suppression partielle du droit de recours des organisations, qui a été nettement confirmé par le peuple le 30 novembre 2008 par 66% des voix. La statistique tenue par les autorités fédérales montre en outre qu'avec 68 cas en moyenne annuelle (sur 5 ans) le nombre de recours reste faible.

Propositions et explications

Une majorité de la CEATE-CN souhaiterait compléter la LPN par les articles suivants :

Art. 12, al. 1^{bis}

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m²; le droit de recours reste applicable à la construction de logements:

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

Proposition

Patrimoine suisse section vaudoise demande de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12 al.1^{bis}.

Explication

Le droit de recours des organisations peut s'appliquer dans la zone à construire également pour les projets de construction non soumis à l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Dans cette zone, les organisations font actuellement usage de leur droit de recours pour de « petits » projets, par exemple dans les cas suivants :

- le droit de recours des organisations s'applique actuellement lors de procédures d'autorisation de construire pour les mises à l'enquête à l'intérieur de la zone à bâtir lorsque la zone à construire sur laquelle se fonde la législation ne correspond pas à l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire et lorsqu'il est indiqué de procéder à un déclassement de la zone concernée sur la base de sa situation et des prescriptions cantonales ;
- le droit de recours des organisations s'applique actuellement aux enquêtes publiques au sein de la zone à bâtir lorsqu'elles concernent des espaces de vie dignes de protection au sens de l'art. 18 LPN. Lors de tels recours, les instances compétentes ont rétabli la conformité légale à la suite de décisions contestées des autorités ;
- un droit de recours des organisations est également reconnu dans le cadre de la loi sur les résidences secondaires. Si des projets de résidences secondaires sans vocation commerciale sont prévus dans les zones à construire de communes qui présentent un taux de résidences secondaires supérieur à 20%, les associations disposant du droit de recours ont la légitimité de faire opposition. Dans de nombreux cas, les tribunaux cantonaux et le Tribunal fédéral ont annulé des permis de construire non conformes au droit à la suite de tels recours.

La révision partielle introduit une distinction – discutable du point de vue du droit – du domaine d'application de la législation sur l'aménagement du territoire, sur la protection de la nature et du paysage ainsi que sur les résidences secondaires entre ce qui est désigné comme de petits et de grands projets. Par conséquent, les investisseurs seront incités à « saucissonner » les grands projets en petites tranches afin de contourner le droit de recours des associations. Or, les « petits » projets peuvent aussi un fort impact sur la nature et le paysage et porter un préjudice important. La réglementation proposée privilégiera et encouragera les petites constructions, pour les résidences secondaires également. La différence entre habitations, annexes non habitées et bâtiments commerciaux par exemple, n'est de même pas justifiée du point de vue de l'aménagement du territoire.

Le plafond de 400 m² de surface de plancher et la restriction aux logements sont arbitraires et ne correspondent à aucune limite justifiable objectivement. Cette surface correspond à celle d'un immeuble de quatre appartements. La plupart des projets problématiques dans les sites construits ou à proximité des bâtiments protégés n'atteignent pas cette taille.

Le maintien du droit de recours des organisations aux sites construits « d'importance » ne doit concerner que les sites d'importance nationale, selon le rapport explicatif (p. 5, commentaire relatif à l'art. 12 al. 1^{bis} let. a). Ainsi, seuls quelque 3% des surfaces habitées seraient touchées. Or, la plupart des sites dignes de protection figurent dans les inventaires cantonaux. Ils seraient donc exclus du champ d'application du droit de recours des organisations.

Il en va de même de la réserve portant sur des « sites historiques ou des monuments culturels » qui vise uniquement les objets sous protection nationale, soit une portion congrue des monuments car ceux-ci sont généralement classés au niveau cantonal ou communal seulement.

Une autre imprécision porte sur les transformations. Aujourd'hui, de nombreuses procédures de recours portent non pas sur des constructions à neuf mais sur des projets de transformation qui, au même titre que les premières, peuvent porter atteinte aux monuments ou aux sites. Comme le projet parle des « décisions qui se rapportent à la construction de logements », on peut en déduire que la restriction du droit de recours des organisations vaut tant pour les constructions neuves que pour les transformations.

En outre, ni le projet ni le rapport ne parlent des démolitions (sans reconstruction). Les petits bâtiments de moins de 400 m² pourront ainsi être rasés sans restriction. Cela concerne souvent des édifices caractéristiques, comme des lavoirs, des greniers, de petites granges, etc. Même s'ils sont remplacés par des habitations de plus de 400 m², les associations n'auront pas de droit de recours contre leur démolition. Seule la construction du nouveau bâtiment pourra être contestée, ce qui ne contribuera en rien à la protection de l'ancien objet digne de protection.

La plupart des cantons se sont inspirés de l'art. 12 al. 1^{bis} LPN pour leur propre droit de recours des organisations. La révision proposée exercera tôt ou tard une influence au niveau des cantons.

Dans les cas évoqués ci-dessus comme dans d'autres, le contrôle juridictionnel du droit applicable serait rendu impossible par l'application de l'initiative parlementaire. Il en résulterait de fait une suppression partielle du droit de recours des organisations.

Proposition alternative : soutien aux minorités Jauslin et Munz

Si la révision proposée de la loi sur la protection de la nature devait être maintenue, Patrimoine suisse demande de suivre les minorités Jauslin et Munz.

Minorité Jauslin:

Art. 12, al. 1^{bis}, phrase introductive et let. c

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 250 m²; le droit de recours reste applicable à la construction de logements:

...

- c. situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Minorité Munz:

Art. 12, al. 1^{bis}, let. d

1^{bis} ...

- d. soumis à la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires.

Explication

Selon les initiants, la nouvelle réglementation proposée doit se limiter aux petits projets. Selon l'Office fédéral de la statistique¹, la surface des logements occupés en Suisse s'élève à 102,3 m² en moyenne pour 3,7 pièces. La limite de 400 m² est quatre fois plus élevée que cette moyenne. Dans ce contexte, la

¹ Office fédéral de la statistique (2021): Statistique des bâtiments et des logements 2020.

proposition de la minorité Jauslin de fixer le plafond à 250 m² doit être préférée, même si cette valeur demeure trop élevée.

Pour la mise en œuvre du droit de l'aménagement en vigueur, l'ajout de la lettre c proposée par la minorité Jauslin est déterminant. La séparation entre la zone à construire et la zone non-constructible est le point central du droit de l'aménagement. Aujourd'hui, les organisations disposent d'un droit de recours lorsque les zones à construire ne correspondent pas aux dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et qu'un dézonage serait indiqué. Le droit de recours des organisations est un pilier important de la mise en œuvre du principe de séparation. À cet égard, il doit être conservé à tout prix.

Pour la mise en œuvre de la loi sur les résidences secondaires (LRS), le droit de recours des organisations est essentiel également car, souvent, aucun intérêt ne plaide sur place en faveur d'une exécution systématique. Or, les projets de résidences secondaires au sein de zones à construire conformes à la LAT consomment des réserves précieuses de terrains à bâtir qui ne sont alors plus disponibles pour d'autres projets – par exemple pour des résidences principales destinées aux familles domiciliées sur place. C'est l'une des raisons pour lesquelles, le Tribunal fédéral a admis le droit de recours des organisations dans le cadre de la loi sur les résidences secondaires dans l'arrêt ATF 139 II 271. Sa suppression pour les résidences secondaires de moins de 400 m² dans les zones à construire attiserait encore le gaspillage de terrains à bâtir et rendrait la construction de maisons familiales par de « simples citoyens » plus difficile – et non pas plus simple comme le prétend l'initiative parlementaire Bregy.

Pour ces motifs, nous recommandons d'ajouter les lettres c et d, si la LPN devait être complétée par un nouvel alinéa 1^{bis} à son article 12.

Synthèse : Il convient fondamentalement de renoncer à l'introduction de l'art. 12 al. 1bis LPN qui est proposée. Cette disposition encourage activement le mitage du territoire et va à l'encontre du principe de densification. L'affaiblissement de l'application de la protection de la nature et du patrimoine ainsi que de la LRS paraît arbitraire et n'est pas objectivement justifié.

En vous remerciant de l'attention que vous accorderez à la présente prise de position, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Pour Patrimoine Suisse, section vaudoise
Muriel Thalmann, Présidente



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Basel, 5. Juli 2023
Telefon direkt 061 317 92 49
andreas.kaelin@pronatura.ch

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Stellungnahme von Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:



- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pro Natura:

Pro Natura beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:



- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzor-

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Siehe Fn 1.



ganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.**

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit,



dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura:

Pro Natura beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.



3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura:

Pro Natura beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3 %) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60 % der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

⁴ Siehe Fn 1.



4 Fazit

Pro Natura stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

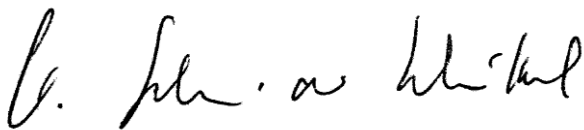
Pro Natura beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz



Ursula Schneider Schüttel
Präsidentin



Dr. Urs Leugger-Eggimann
Geschäftsleiter



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Basel, 6. Juli 2023

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme.

Sie ist identisch mit der von Pro Natura, bis auf eine Ergänzung auf der Seite 3.

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.



(Haupt-)Antrag Pro Natura Basel:

Pro Natura Basel beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerde-rechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse. Gerade in Zeiten der Biodiversitätskrise müssen alle Lebensräume möglichst geschützt werden, nicht nur diejenigen, die ausserhalb des Siedlungsbereiches liegen. Auf den Schutz der Lebensräume innerhalb des



Siedlungsgebietes geht auch die vom Bundesrat beschlossenen Strategie Biodiversität Schweiz ein. Im Kapitel 7.8 wird ausführlich dargelegt, dass die Biodiversität auch im Siedlungsraum Platz haben muss, da sie dort wichtige Natur- und Klimafunktionen fördert sowie die Gesundheit, die Erholung und die Sensibilisierung der Bevölkerung. Eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts im Siedlungsraum würde diesem Ziel der Strategie Biodiversität Schweiz widersprechen. Ausserdem kommen gerade in städtisch geprägten Regionen Lebensräumen im Siedlungsgebiet eine sehr hohe Bedeutung zu. Vielerorts ist die Biodiversität im Siedlungsraum grösser als in intensiv genutzten Landwirtschaftsflächen ausserhalb der Bauzonen. Daher darf es nicht sein, dass den beschwerdeberechtigten Organisationen ihr Beschwerderecht bei „kleinen Grundstücken“ verwehrt wird.

- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht»

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Siehe Fn 1.



bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Basel hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.**

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch



in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura Basel:

Pro Natura Basel beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura Basel wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura Basel den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.



Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura Basel:

Pro Natura Basel beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

Pro Natura Basel stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura Basel beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Basel hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

Pro Natura Basel beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura Basel beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

⁴ Siehe Fn 1.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Pro Natura Basel

Der Präsident



Thomas Grossenbacher

Der Geschäftsführer



Thomas Schwarze



Office fédéral de l'environnement
OFEV
3003 Berne

Par e-mail à :
recht@bafu.admin.ch

Fribourg, le 19 juin 2023

19.409 n. l. pa. Bregy. Droit de recours des associations. « David contre Goliath »
Modification de la LPN, avant-projet d'acte législatif de la CEATE-N

Prise de position de Pro Natura Fribourg

Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de participer à la procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) élaboré sur la base de l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des organisations, « David contre Goliath », et nous vous soumettons volontiers la prise de position suivante :

Propositions et exposés des motifs

1 Nouvelle réglementation proposée et proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt

Une majorité de la CEATE-N propose de compléter l'art. 12 LPN par l'alinéa suivant :

Art. 12 al. 1^{bis}

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

En revanche, la minorité Masshardt propose de ne pas entrer en matière sur l'avant-projet de la CEATE-N concernant la nouvelle réglementation de l'art. 12 LPN.

Proposition (principale) de Pro Natura Fribourg :

Pro Natura Fribourg propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12, al. 1^{bis}.

Exposé des motifs :

Le droit de recours des organisations (DR), qui serait affaibli par la modification proposée de la LPN, constitue un pilier important de l'État de droit suisse. Il contribue de manière essentielle à la mise en œuvre correcte et uniforme du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire en vigueur et donc à la garantie de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit en Suisse. Les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir agissent dans l'intérêt public lorsqu'elles exercent leur DR. Tenues de respecter le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, elles ne poursuivent pas d'intérêts particuliers ou financiers personnels, contrairement aux opposants privés, mais elles s'engagent, en tant qu'avocates de la nature, pour que seuls des projets conformes au droit soient autorisés. C'est la raison pour laquelle le peuple suisse a clairement confirmé le DR lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, par 66% des voix.

Le champ d'application personnel et matériel du DR est déjà limité par le droit en vigueur et l'exercice du DR est soumis à des directives strictes. Ainsi, afin d'éviter toute utilisation abusive du DR, les accords portant sur des prestations financières ou autres selon l'art. 12d LPN et l'art. 10c de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne sont en principe pas autorisés. En outre, les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ont l'obligation, en vertu de l'art. 4 de l'Ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), de tenir à jour une statistique de leur activité de recours et d'en rendre compte chaque année à l'OFEV. En revanche, les nombreuses oppositions et recours de particuliers (voisins) contre des projets de construction ne sont pas soumis à de telles règles. Ce sont surtout les oppositions émanant de particuliers – dont le bien-fondé est souvent douteux – qui entraînent des retards importants dans les projets de construction en zone à bâtir, et non les recours déposés par des associations.

Selon l'actuelle réglementation légale, le DR est surtout important pour les projets de construction en zone à bâtir dans les cas suivants :

- lorsqu'une zone à bâtir ne correspond pas à la loi actuelle sur l'aménagement du territoire et que son déclassement serait indiqué en raison de sa situation et des directives cantonales.
- lorsqu'il y a des habitats dignes de protection (mais pas encore protégés) selon l'art. 1 LPN ou des biotopes protégés (inventoriés) selon les art. 18a et 18b LPN se trouvent sur la parcelle concernée par le projet de construction. La protection de tels habitats, notamment dans les zones urbanisées, revêt un grand intérêt public pour la conservation et de la promotion des espèces menacées et leur mise en réseau (infrastructure écologique).
- lorsqu'il s'agit d'un projet de construction entrant dans le champ d'application de la Loi sur les résidences secondaires (LRS). Si des logements pour des résidences secondaires non commercialisées (lits froids) sont prévus en zone à bâtir dans des communes qui dépassent la limite de 20% de résidences secondaires, les associations habilitées à recourir sont légitimées à faire opposition. Dans de

nombreux cas, les tribunaux ont annulé des autorisations non recevables à la suite de recours.¹

Les dispositions existantes du DR garantissent aujourd'hui déjà que les organisations de protection de l'environnement exercent le DR avec beaucoup de précaution et une grande réserve. Les recours sont envisagés seulement lorsque les organisations de protection de l'environnement estiment que les clarifications nécessaires à l'examen de la recevabilité d'un projet sont insuffisantes et/ou que le droit en vigueur n'a pas été correctement appliqué. Les statistiques établies par l'OFEV, sur la base des rapports obligatoires des organisations de protection de l'environnement, confirment que ces dernières années, avec une moyenne de 68 cas clôturés par an – dont seule une très petite partie concerne des projets en zone à bâtir – le nombre de cas de recours des organisations est relativement faible (moyenne sur 5 ans selon les évaluations de l'OFEV pour les années 2017-2021 ; sans les cas de résidences secondaires, qui sont enregistrés séparément).² En outre, il ressort également des statistiques de l'OFEV que le DR est exercé de manière très scrupuleuse. Les procédures de recours se sont soldées par une non-entrée en matière, un rejet ou un retrait du recours sans accord dans moins de 30% des cas. Dans tous les autres cas (plus de 70%), elles ont abouti à une admission ou une admission partielle du recours, à une adaptation du projet ou au retrait de celui-ci. Cela signifie que dans ces cas, le projet de planification ou de construction prévu ne correspondait pas aux directives légales et que, sans le DR, des projets contraires à la loi auraient été réalisés.

Dans ce contexte, on ne voit pas comment la restriction proposée du DR pour les projets de construction de logements en zone à bâtir pourrait se justifier. Dans le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 2 mars 2023, la prétendue nécessité d'agir est justifiée par le fait que la possibilité pour des organisations environnementales de faire recours contre les projets ne dépassant pas une certaine surface de plancher constitue un déséquilibre qu'il s'agirait de corriger. Le rapport n'explique nullement en quoi consiste ce « déséquilibre » et ne peut d'ailleurs le justifier. En exerçant leur DR, les organisations de protection de l'environnement ne peuvent rien demander d'autre que le respect des lois en vigueur. Le fait qu'à l'avenir, certains projets de construction de logements soient exemptés d'un contrôle judiciaire de la conformité du projet de construction avec la loi est très dérangeant du point de vue de l'état de droit.

En outre, la restriction prévue du DR entraînerait une inégalité de traitement injustifiable entre les demandes de permis de construire, basée uniquement sur le critère du dépassement ou du non-dépassement d'un seuil arbitraire concernant la surface de plancher du projet prévu. Les « petits » projets de construction de logements seraient privilégiés et encouragés indépendamment des circonstances concrètes, y compris pour les résidences secondaires. Avec une situation initiale comparable en matière de droit de l'aménagement du territoire et un état écologique et historique comparable de la parcelle, la conformité légale du projet de construction pourrait être examinée par les tribunaux sur la base du droit de recours des associations dans un cas mais pas dans l'autre. Avec l'adaptation proposée de l'art. 12 LPN, le législateur exprimerait de fait que la bonne application du droit de l'environnement et du droit de l'aménagement du territoire en vigueur peut être négligée pour les « petits » projets de construction de logements.

En résumé : la limitation proposée du DR par l'introduction de l'art. 12, al. 1^{bis} LPN conduirait en dernier ressort à une violation des principes de l'État de droit et à un affaiblissement de la mise en œuvre du droit de la protection de la nature et du paysage ainsi que des préoccupations essentielles du droit de l'aménagement du

¹ Voir la statistique annuelle des cas de recours clôturés sur le site Internet de l'OFEV sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Voir note 1.

territoire. Tout cela sans que le rapport de la CEATE-N sur l'avant-projet ne démontre, justifications à l'appui, qu'il existe un quelconque besoin d'agir. L'adaptation proposée de l'art. 12 LPN doit donc être rejetée dans les termes les plus clairs.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Fribourg fait les propositions subsidiaires suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

2 Proposition de la minorité Jauslin

La minorité Jauslin propose l'adaptation suivante de la nouvelle réglementation proposée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} phrase introductive et let. c

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une **surface de plancher inférieure à 250 m²** ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

C. situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement

Selon la minorité Jauslin, le droit de recours prévu à l'art. 12, al. 1^{bis} LPN ne doit être supprimé que pour les logements situés en zone à bâtir présentant une surface de plancher inférieure à 250 m² (au lieu de 400 m²). Cette minorité demande en outre que le DR reste applicable sans restrictions dans les zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Proposition subsidiaire de Pro Natura Fribourg :

Pro Natura Fribourg propose de suivre la minorité Jauslin.

Exposé des motifs :

Selon l'Office fédéral de la statistique, la surface moyenne des logements en Suisse était de 99,1 m² en 2021.³ Le seuil de 400 m² de surface de plancher proposé par la majorité est quatre fois supérieur à cette valeur de référence. Dans le cas d'un logement avec une surface de plancher allant jusqu'à 400 m², il ne s'agira donc généralement pas – comme le suggère le rapport de la CEATE-N – d'une petite maison individuelle, mais plutôt d'une villa imposante ou d'un immeuble d'habitation et donc d'un projet dont le maître d'ouvrage est généralement un professionnel. Si un privilège doit être introduit pour les « petits » projets de construction – ce que Pro Natura Fribourg rejette comme indiqué au point 1 ci-dessus – la surface de plancher introduite comme seuil doit être fixée à un niveau bien inférieur à 400 m². Dans ce sens, Pro Natura Fribourg soutient la proposition de 250 m² de la minorité Jauslin, bien que cette valeur soit encore trop élevée.

Il convient en outre de soutenir clairement l'ajout de la lettre c à la réglementation proposée par la majorité, selon la minorité Jauslin. Les principes de l'utilisation mesurée du sol et de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire, ancrés à l'art. 1, al. 1, de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), sont d'une importance capitale pour éviter autant que possible un nouveau mitage du paysage. C'est en gardant cet objectif à l'esprit que la révision de la LAT en 2014 a créé les bases permettant de réduire les zones à bâtir totalement surdimensionnées qui avaient été définies par le passé dans de nombreuses communes. Selon le droit en vigueur, les organisations de protection de l'environnement ont le droit d'opter pour le DR lorsqu'une commune délimite des zones à bâtir surdimensionnées conformément aux prescriptions de l'art. 1 al. 1 LAT et qu'une surface se prêtant au

³ Voir données sur le site de l'Office fédéral de la statistique sous :

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/taille.html>

déclassement doit être construite. Le DR remplit dans ce domaine une fonction de contrôle importante pour l'application du droit de l'aménagement du territoire et devrait absolument être préservé dans le but d'enrayer la progression du mitage du territoire.

3 Proposition de la minorité Munz

La minorité Munz propose d'adapter comme suit la nouvelle réglementation proposée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} let. d

1^{bis}

d. soumis à la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires

La minorité Munz propose de conserver sans restriction le DR pour les constructions de logements soumises à la LRS.

Proposition subsidiaire de Pro Natura Fribourg :

Pro Natura Fribourg propose de suivre la minorité Munz.

Exposé des motifs :

Le DR est également central pour la mise en œuvre de la LRS, car en pratique, il n'a souvent aucun intérêt à un respect scrupuleux de la loi. Cela ressort clairement des statistiques de l'OFEV déjà mentionnées, dans lesquelles les cas relevant de la LRS sont enregistrés séparément. A une exception près (année 2017 ; 59,3%), les procédures de recours ci-dessus dans le champ d'application de la LRS entre 2017 et 2021 se sont soldées dans plus de 60% des cas par une admission ou une admission partielle du recours ou un retrait du projet.⁴ Dans tous ces cas, des résidences secondaires contraires à la loi auraient donc été construites sans le DR. Les projets de résidences secondaires dans des zones à bâtir conformes à la LAT utilisent de précieuses réserves de terrain à bâtir qui ne sont ensuite plus disponibles pour d'autres projets de construction de logements, et notamment de résidences principales destinées à des familles résidant sur place. C'est entre autres pour cette raison que le Tribunal fédéral, dans son arrêt ATF 139 II 271, a approuvé l'utilisation du DR dans le cadre de la LRS. Sa suppression pour les constructions de résidences secondaires ne dépassant pas une certaine surface de plancher ne ferait qu'encourager le gaspillage des terrains à bâtir et rendrait ainsi encore plus difficile, et non plus facile, la construction de maisons individuelles pour les familles résidant sur place, contrairement aux objectifs réclamés par l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des associations. « David contre Goliath ». Le DR dans le domaine de la LRS doit donc être impérativement maintenu.

4 Conclusion

Sur la base des motifs exposés ci-dessus, Pro Natura Fribourg présente les propositions suivantes :

Proposition (principale) :

Pro Natura Fribourg propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12 al. 1^{bis}.

⁴ Voir note 1.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Fribourg présente les deux propositions suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

Proposition subsidiaires :

Pro Natura Fribourg propose de suivre la minorité Jauslin.

Pro Natura Fribourg propose de suivre la minorité Munz.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos propositions et restons à votre disposition pour toute question.

Avec nos sincères salutations.

Pro Natura Fribourg

Marc Vonlanthen
Président

A blue ink signature of Marc Vonlanthen, consisting of a stylized 'M' followed by a horizontal line.

Stéphanie Chouleur
Chargée d'affaires

A blue ink signature of Stéphanie Chouleur, featuring a stylized 'S' and 'C'.

Office fédéral de l'environnement
OFEV
3003 Berne

Par e-mail à :
recht@bafu.admin.ch

Delémont, le 3 juillet 2023

19.409 n lv. pa. Bregy. Droit de recours des associations. « David contre Goliath »
Modification de la LPN, avant-projet d'acte législatif de la CEATE-N

Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de participer à la procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) élaboré sur la base de l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des organisations, « David contre Goliath », et nous vous soumettons volontiers la prise de position suivante :

Propositions et exposés des motifs

1 Nouvelle réglementation proposée et proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt

Une majorité de la CEATE-N propose de compléter l'art. 12 LPN par l'alinéa suivant :

Art. 12 al. 1^{bis}

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

En revanche, la minorité Masshardt propose de ne pas entrer en matière sur l'avant-projet de la CEATE-N concernant la nouvelle réglementation de l'art. 12 LPN.

Proposition (principale) de la section de Pro Natura Jura :

Pro Natura Jura propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12, al. 1^{bis}.

Exposé des motifs :

Le droit de recours des organisations (DR), qui serait affaibli par la modification proposée de la LPN, constitue un pilier important de l'État de droit suisse. Il contribue de manière essentielle à la mise en œuvre correcte et uniforme du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire en vigueur et donc à la garantie de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit en Suisse. Les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir agissent dans l'intérêt public lorsqu'elles exercent leur DR. Tenues de respecter le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, elles ne poursuivent pas d'intérêts particuliers ou financiers personnels, contrairement aux opposants privés, mais elles s'engagent, en tant qu'avocates de la nature, pour que seuls des projets conformes au droit soient autorisés. C'est la raison pour laquelle le peuple suisse a clairement confirmé le DR lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, par 66% des voix.

Le champ d'application personnel et matériel du DR est déjà limité par le droit en vigueur et l'exercice du DR est soumis à des directives strictes. Ainsi, afin d'éviter toute utilisation abusive du DR, les accords portant sur des prestations financières ou autres selon l'art. 12d LPN et l'art. 55c de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne sont en principe pas autorisés. En outre, les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ont l'obligation, en vertu de l'art. 4 de l'Ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), de tenir à jour une statistique de leur activité de recours et d'en rendre compte chaque année à l'OFEV. En revanche, les nombreuses oppositions et recours de particuliers (voisins) contre des projets de construction ne sont pas soumis à de telles règles. Ce sont surtout les oppositions émanant de particuliers – dont le bien-fondé est souvent douteux – qui entraînent des retards importants dans les projets de construction en zone à bâtir, et non les recours déposés par des associations.

Selon l'actuelle réglementation légale, le DR est surtout important pour les projets de construction en zone à bâtir dans les cas suivants :

- lorsque la zone à bâtir ne correspond pas à la loi actuelle sur l'aménagement du territoire et que son déclassement serait indiqué en raison de sa situation et des directives cantonales.
- lorsque des habitats dignes de protection (mais pas encore protégés) selon l'art. 18 LPN ou des biotopes protégés (inventoriés) selon les art. 18a et 18b LPN se trouvent sur la parcelle concernée par le projet de construction. La protection de tels habitats, notamment dans les zones urbanisées, revêt un grand intérêt public pour la conservation et de la promotion des espèces menacées et leur mise en réseau (infrastructure écologique).
- lorsqu'il s'agit d'un projet de construction entrant dans le champ d'application de la Loi sur les résidences secondaires (LRS). Si des logements pour des résidences secondaires non commercialisées (lits froids) sont prévus en zone à bâtir dans des communes qui dépassent la limite de 20% de résidences secondaires, les associations habilitées à recourir sont légitimées à faire opposition. Dans de nombreux cas, les tribunaux ont annulé des autorisations non recevables à la suite de recours.¹

Les dispositions existantes du DR garantissent aujourd'hui déjà que les organisations de protection de l'environnement exercent le DR avec beaucoup de précaution et une grande réserve. Les recours sont envisagés seulement lorsque les organisations de protection de

¹ Voir la statistique annuelle des cas de recours clôturés sur le site Internet de l'OFEV sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

l'environnement estiment que les clarifications nécessaires à l'examen de la recevabilité d'un projet sont insuffisantes et/ou que le droit en vigueur n'a pas été correctement appliqué. Les statistiques établies par l'OFEV, sur la base des rapports obligatoires des organisations de protection de l'environnement, confirment que ces dernières années, avec une moyenne de 68 cas clôturés par an – dont seule une très petite partie concerne des projets en zone à bâtir – le nombre de cas de recours des organisations est relativement faible (moyenne sur 5 ans selon les évaluations de l'OFEV pour les années 2017-2021 ; sans les cas de résidences secondaires, qui sont enregistrés séparément).² En outre, il ressort également des statistiques de l'OFEV que le DR est exercé de manière très scrupuleuse. Les procédures de recours se sont soldées par une non-entrée en matière, un rejet ou un retrait du recours sans accord dans moins de 30% des cas. Dans tous les autres cas (plus de 70%), elles ont abouti à une admission ou une admission partielle du recours, à une adaptation du projet ou au retrait de celui-ci. Cela signifie que dans ces cas, le projet de planification ou de construction prévu ne correspondait pas aux directives légales et que, sans le DR, des projets contraires à la loi auraient été réalisés.

Dans ce contexte, on ne voit pas comment la restriction proposée du DR pour les projets de construction de logements en zone à bâtir pourrait se justifier. Dans le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 28 mars 2023, la prétendue nécessité d'agir est justifiée par le fait que la possibilité pour des organisations environnementales de faire recours contre les projets ne dépassant pas une certaine surface de plancher constitue un déséquilibre qu'il s'agirait de corriger. Le rapport n'explique nullement en quoi consiste ce « déséquilibre » et ne peut d'ailleurs le justifier. En exerçant leur DR, les organisations de protection de l'environnement ne peuvent rien demander d'autre que le respect des lois en vigueur. Le fait qu'à l'avenir, certains projets de construction de logements soient exemptés d'un contrôle judiciaire de la conformité du projet de construction avec la loi est très dérangeant du point de vue de l'État de droit.

En outre, la restriction prévue du DR entraînerait une inégalité de traitement injustifiable entre les demandes de permis de construire, basée uniquement sur le critère du dépassement ou du non-dépassement d'un seuil arbitraire concernant la surface de plancher du projet prévu. Les « petits » projets de construction de logements seraient privilégiés et encouragés indépendamment des circonstances concrètes, y compris pour les résidences secondaires. Avec une situation initiale comparable en matière de droit de l'aménagement du territoire et un état écologique et historique comparable de la parcelle, la conformité légale du projet de construction pourrait être examinée par les tribunaux sur la base du droit de recours des associations dans un cas mais pas dans l'autre. Avec l'adaptation proposée de l'art. 12 LPN, le législateur exprimerait de fait que la bonne application du droit de l'environnement et du droit de l'aménagement du territoire en vigueur peut être négligée pour les « petits » projets de construction de logements.

En résumé : la limitation proposée du DR par l'introduction de l'art. 12, al. 1^{bis} LPN conduirait en dernier ressort à une violation des principes de l'État de droit et à un affaiblissement de la mise en œuvre du droit de la protection de la nature et du paysage ainsi que des préoccupations essentielles du droit de l'aménagement du territoire. Tout cela sans que le rapport de la CEATE-N sur l'avant-projet ne démontre, justifications à l'appui, qu'il existe un quelconque besoin d'agir. L'adaptation proposée de l'art. 12 LPN doit donc être rejetée dans les termes les plus clairs.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Jura fait les propositions subsidiaires suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

² Voir note 1.

2 Proposition de la minorité Jauslin

La minorité Jauslin propose l'adaptation suivante de la nouvelle réglementation préconisée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} phrase introductive et let. c

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une **surface de plancher inférieure à 250 m²** ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

C. situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement

Selon la minorité Jauslin, le droit de recours prévu à l'art. 12, al. 1^{bis} LPN ne doit être supprimé que pour les logements situés en zone à bâtir présentant une surface de plancher inférieure à 250 m² (au lieu de 400 m²). Cette minorité demande en outre que le DR reste applicable sans restrictions dans les zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Proposition subsidiaire de la section de Pro Natura Jura :

Pro Natura Jura propose de suivre la minorité Jauslin.

Exposé des motifs :

Selon l'Office fédéral de la statistique, la surface moyenne des logements en Suisse était de 99,1 m² en 2021.³ Le seuil de 400 m² de surface de plancher proposé par la majorité est quatre fois supérieur à cette valeur de référence. Dans le cas d'un logement avec une surface de plancher allant jusqu'à 400 m², il ne s'agira donc généralement pas – comme le suggère le rapport de la CEATE-N – d'une petite maison individuelle, mais plutôt d'une villa imposante ou d'un immeuble d'habitation et donc d'un projet dont le maître d'ouvrage est généralement un professionnel. Si un privilège doit être introduit pour les « petits » projets de construction – ce que Pro Natura Jura rejette comme indiqué au point 1 ci-dessus – la surface de plancher introduite comme seuil doit être fixée à un niveau bien inférieur à 400 m². Dans ce sens, Pro Natura Jura soutient la proposition de 250 m² de la minorité Jauslin, bien que cette valeur soit encore trop élevée.

Il convient en outre de soutenir clairement l'ajout de la lettre c à la réglementation proposée par la majorité, selon la minorité Jauslin. Les principes de l'utilisation mesurée du sol et de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire, ancrés à l'art. 1, al. 1, de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), sont d'une importance capitale pour éviter autant que possible un nouveau mitage du paysage. C'est en gardant cet objectif à l'esprit que la révision de la LAT en 2014 a créé les bases permettant de réduire les zones à bâtir totalement surdimensionnées qui avaient été définies par le passé dans de nombreuses communes. Selon le droit en vigueur, les organisations de protection de l'environnement ont le droit d'opter pour le DR lorsqu'une commune délimite des zones à bâtir surdimensionnées conformément aux prescriptions de l'art. 15 al. 1 LAT et qu'une surface se prêtant au déclassement doit être construite. Le DR remplit dans ce domaine une fonction de contrôle importante pour l'application du droit de l'aménagement du territoire et devrait absolument être préservé dans le but d'enrayer la progression du mitage du territoire.

³ Voir données sur le site de l'Office fédéral de la statistique sous :
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/taille.html>

3 Proposition de la minorité Munz

La minorité Munz propose d'adapter comme suit la nouvelle réglementation préconisée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} let. d

1^{bis} ...

d. soumis à la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires

La minorité Munz propose de conserver sans restriction le DR pour les constructions de logements soumises à la LRS.

<u>Proposition subsidiaire de la section de Pro Natura Jura:</u>

Pro Natura Jura propose de suivre la minorité Munz.
--

Exposé des motifs :

Le DR est également central pour la mise en œuvre de la LRS, car en pratique, il n'y a souvent aucun intérêt à un respect scrupuleux de la loi. Cela ressort clairement des statistiques de l'OFEV déjà mentionnées, dans lesquelles les cas relevant de la LRS sont enregistrés séparément. A une exception près (année 2017 ; 59,3%), les procédures de recours clôturées dans le champ d'application de la LRS entre 2017 et 2021 se sont soldées dans plus de 60% des cas par une admission ou une admission partielle du recours ou un retrait du projet.⁴ Dans tous ces cas, des résidences secondaires contraires à la loi auraient donc été construites sans le DR. Les projets de résidences secondaires dans des zones à bâtir conformes à la LAT utilisent de précieuses réserves de terrain à bâtir qui ne sont ensuite plus disponibles pour d'autres projets de construction de logements, et notamment de résidences principales destinées à des familles résidant sur place. C'est entre autres pour cette raison que le Tribunal fédéral, dans son arrêt ATF 139 II 271, a approuvé l'utilisation du DR dans le cadre de la LRS. Sa suppression pour les constructions de résidences secondaires ne dépassant pas une certaine surface de plancher ne ferait qu'encourager le gaspillage des terrains à bâtir et rendrait ainsi encore plus difficile, et non plus facile, la construction de maisons individuelles pour les familles résidant sur place, contrairement aux objectifs réclamés par l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des associations. « David contre Goliath ». Le DR dans le domaine de la LRS doit donc être impérativement maintenu.

⁴ Voir note 1.

4 Conclusion

Sur la base des motifs exposés ci-dessus, Pro Natura Jura présente les propositions suivantes :

Proposition (principale) :

Pro Natura Jura propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12 al. 1^{bis}.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Jura présente les deux propositions suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

Proposition subsidiaires :

Pro Natura Jura propose de suivre la minorité Jauslin.

Pro Natura Jura propose de suivre la minorité Munz.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos propositions et restons à votre disposition pour toute question.

Avec nos sincères salutations.

Pro Natura Jura

Géraldine Ischer et Nicolas Comment
Chargée d'affaires et collaborateur scientifique

Denkmalstrasse 1
6006 Luzern
luzern@pronatura.ch
041 240 54 55

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Luzern, 4. Juli 2023

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim
Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreite Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pro Natura Luzern:

Pro Natura Luzern beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotop nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände

legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Siehe Fn 1.

alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Luzern hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura Luzern:

Pro Natura Luzern beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura Luzern wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura Luzern den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des häuslichen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.

Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura Luzern:

Pro Natura Luzern beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

⁴ Siehe Fn 1.

4 Fazit

Pro Natura Luzern stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura Luzern beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Luzern hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

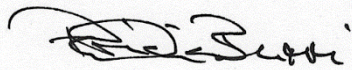
Pro Natura Luzern beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura Luzern beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Pro Natura Luzern



Patricia Burri, Geschäftsführerin

Office fédéral de l'environnement
OFEV
3003 Berne

Par e-mail à :
recht@bafu.admin.ch

Neuchâtel, le 19 juin 2023

**19.409 n Iv. pa. Bregy. Droit de recours des associations. « David contre Goliath »
Modification de la LPN, avant-projet d'acte législatif de la CEATE-N**

Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de participer à la procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) élaboré sur la base de l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des organisations, « David contre Goliath », et nous vous soumettons volontiers la prise de position suivante :

Propositions et exposés des motifs

1 Nouvelle réglementation proposée et proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt

Une majorité de la CEATE-N propose de compléter l'art. 12 LPN par l'alinéa suivant :

Art. 12 al. 1^{bis}

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

En revanche, la minorité Masshardt propose de ne pas entrer en matière sur l'avant-projet de la CEATE-N concernant la nouvelle réglementation de l'art. 12 LPN.

Proposition (principale) de Pro Natura Neuchâtel :

Pro Natura Neuchâtel propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12, al. 1^{bis}.



Exposé des motifs :

Le droit de recours des organisations (DR), qui serait affaibli par la modification proposée de la LPN, constitue un pilier important de l'État de droit suisse. Il contribue de manière essentielle à la mise en œuvre correcte et uniforme du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire en vigueur et donc à la garantie de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit en Suisse. Les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir agissent dans l'intérêt public lorsqu'elles exercent leur DR. Tenues de respecter le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, elles ne poursuivent pas d'intérêts particuliers ou financiers personnels, contrairement aux opposants privés, mais elles s'engagent, en tant qu'avocates de la nature, pour que seuls des projets conformes au droit soient autorisés. C'est la raison pour laquelle le peuple suisse a clairement confirmé le DR lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, par 66 % des voix.

Le champ d'application personnel et matériel du DR est déjà limité par le droit en vigueur et l'exercice du DR est soumis à des directives strictes. Ainsi, afin d'éviter toute utilisation abusive du DR, les accords portant sur des prestations financières ou autres selon l'art. 12d LPN et l'art. 55c de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne sont en principe pas autorisés. En outre, les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ont l'obligation, en vertu de l'art. 4 de l'Ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), de tenir à jour une statistique de leur activité de recours et d'en rendre compte chaque année à l'OFEV. En revanche, les nombreuses oppositions et recours de particuliers (voisins) contre des projets de construction ne sont pas soumis à de telles règles. Ce sont surtout les oppositions émanant de particuliers qui entraînent des retards importants dans les projets de construction en zone à bâtir, et non les recours déposés par des associations.

Selon l'actuelle réglementation légale, le DR est surtout important pour les projets de construction en zone à bâtir dans les cas suivants :

- Lorsque la zone à bâtir ne correspond pas à la loi actuelle sur l'aménagement du territoire et que son déclassement serait indiqué en raison de sa situation et des directives cantonales.
- Lorsque des habitats dignes de protection (mais pas encore protégés) selon l'art. 18 LPN ou des biotopes protégés (inventoriés) selon les art. 18a et 18b LPN se trouvent sur la parcelle concernée par le projet de construction. La protection de tels habitats, notamment dans les zones urbanisées, revêt un grand intérêt public pour la conservation et de la promotion des espèces menacées et leur mise en réseau (infrastructure écologique).
- Lorsqu'il s'agit d'un projet de construction entrant dans le champ d'application de la Loi sur les résidences secondaires (LRS). Si des logements pour des résidences secondaires non commercialisées (lits froids) sont prévus en zone à bâtir dans des communes qui dépassent la limite de 20% de résidences secondaires, les associations habilitées à recourir sont légitimées à faire opposition. Dans de nombreux cas, les tribunaux ont annulé des autorisations non recevables à la suite de recours.¹

¹ Voir la statistique annuelle des cas de recours clôturés sur le site Internet de l'OFEV sous :

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.



Les dispositions existantes du DR garantissent aujourd'hui déjà que les organisations de protection de l'environnement exercent le DR avec beaucoup de précaution et une grande réserve. Les recours sont envisagés seulement lorsque les organisations de protection de l'environnement estiment que les clarifications nécessaires à l'examen de la recevabilité d'un projet sont insuffisantes et/ou que le droit en vigueur n'a pas été correctement appliqué. Les statistiques établies par l'OFEV, sur la base des rapports obligatoires des organisations de protection de l'environnement, confirment que ces dernières années, avec une moyenne de 68 cas clôturés par an – dont seule une très petite partie concerne des projets en zone à bâtir – le nombre de cas de recours des organisations est relativement faible (moyenne sur 5 ans selon les évaluations de l'OFEV pour les années 2017-2021 ; sans les cas de résidences secondaires, qui sont enregistrés séparément).² En outre, il ressort également des statistiques de l'OFEV que le DR est exercé de manière très scrupuleuse. Les procédures de recours se sont soldées par une non-entrée en matière, un rejet ou un retrait du recours sans accord dans moins de 30 % des cas. Dans tous les autres cas (plus de 70 %), elles ont abouti à une admission ou une admission partielle du recours, à une adaptation du projet ou au retrait de celui-ci. Cela signifie que dans ces cas, le projet de planification ou de construction prévu ne correspondait pas aux directives légales et que, sans le DR, des projets contraires à la loi auraient été réalisés.

Dans ce contexte, on ne voit pas comment la restriction proposée du DR pour les projets de construction de logements en zone à bâtir pourrait se justifier. Dans le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 28 mars 2023, la prétendue nécessité d'agir est justifiée par le fait que la possibilité pour des organisations environnementales de faire recours contre les projets ne dépassant pas une certaine surface de plancher constitue un déséquilibre qu'il s'agirait de corriger. Le rapport n'explique nullement en quoi consiste ce « déséquilibre » et ne peut d'ailleurs le justifier. En exerçant leur DR, les organisations de protection de l'environnement ne peuvent rien demander d'autre que le respect des lois en vigueur. Le fait qu'à l'avenir, certains projets de construction de logements soient exemptés d'un contrôle judiciaire de la conformité du projet de construction avec la loi est très dérangeant du point de vue de l'État de droit.

En outre, la restriction prévue du DR entraînerait une inégalité de traitement injustifiable entre les demandes de permis de construire, basée uniquement sur le critère du dépassement ou du non-dépassement d'un seuil arbitraire concernant la surface de plancher du projet prévu. Les « petits » projets de construction de logements seraient privilégiés et encouragés indépendamment des circonstances concrètes, y compris pour les résidences secondaires. Avec une situation initiale comparable en matière de droit de l'aménagement du territoire et un état écologique et historique comparable de la parcelle, la conformité légale du projet de construction pourrait être examinée par les tribunaux sur la base du droit de recours des associations dans un cas mais pas dans l'autre. Avec l'adaptation proposée de l'art. 12 LPN, le législateur exprimerait de fait que la bonne application du droit de l'environnement et du droit de l'aménagement du territoire en vigueur peut être négligée pour les « petits » projets de construction de logements.

En résumé : la limitation proposée du DR par l'introduction de l'art. 12, al. 1^{bis} LPN conduirait en dernier ressort à une violation des principes de l'État de droit et à un affaiblissement de la mise en œuvre du droit de la protection de la nature et du paysage

² Voir note 1.



ainsi que des préoccupations essentielles du droit de l'aménagement du territoire. Tout cela sans que le rapport de la CEATE-N sur l'avant-projet ne démontre, justifications à l'appui, qu'il existe un quelconque besoin d'agir. L'adaptation proposée de l'art. 12 LPN doit donc être rejetée dans les termes les plus clairs.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Neuchâtel fait les propositions subsidiaires suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

2 Proposition de la minorité Jauslin

La minorité Jauslin propose l'adaptation suivante de la nouvelle réglementation préconisée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} phrase introductive et let. c

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une **surface de plancher inférieure à 250 m²** ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

c. situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement

Selon la minorité Jauslin, le droit de recours prévu à l'art. 12, al. 1^{bis} LPN ne doit être supprimé que pour les logements situés en zone à bâtir présentant une surface de plancher inférieure à 250 m² (au lieu de 400 m²). Cette minorité demande en outre que le DR reste applicable sans restriction dans les zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Proposition subsidiaire de Pro Natura Neuchâtel:

Pro Natura Neuchâtel propose de suivre la minorité Jauslin.

Exposé des motifs :

Selon l'Office fédéral de la statistique, la surface moyenne des logements en Suisse était de 99,1 m² en 2021.³ Le seuil de 400 m² de surface de plancher proposé par la majorité est quatre fois supérieur à cette valeur de référence. Dans le cas d'un logement avec une surface de plancher allant jusqu'à 400 m², il ne s'agira donc généralement pas – comme le suggère le rapport de la CEATE-N – d'une petite maison individuelle, mais plutôt d'une villa imposante ou d'un immeuble d'habitation et donc d'un projet dont le maître d'ouvrage est généralement un professionnel. Si un privilège doit être introduit pour les « petits » projets de construction – ce que Pro Natura Neuchâtel rejette comme indiqué au point 1 ci-dessus – la surface de plancher introduite comme seuil doit être fixée à un niveau bien inférieur à 400 m². Dans ce sens, Pro Natura Neuchâtel soutient la proposition de 250 m² de la minorité Jauslin, bien que cette valeur soit encore trop élevée.

Il convient en outre de soutenir clairement l'ajout de la lettre c à la réglementation proposée par la majorité, selon la minorité Jauslin. Les principes de l'utilisation mesurée du sol et de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire, ancrés à l'art. 1, al. 1, de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), sont d'une importance capitale pour éviter

³ Voir données sur le site de l'Office fédéral de la statistique sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/taille.html>



autant que possible un nouveau mitage du paysage. C'est en gardant cet objectif à l'esprit que la révision de la LAT en 2014 a créé les bases permettant de réduire les zones à bâtir totalement

surdimensionnées qui avaient été définies par le passé dans de nombreuses communes. Selon le droit en vigueur, les organisations de protection de l'environnement ont le droit d'opter pour le DR lorsqu'une commune délimite des zones à bâtir surdimensionnées conformément aux prescriptions de l'art. 15 al. 1 LAT et qu'une surface se prêtant au déclassement doit être construite. Le DR remplit dans ce domaine une fonction de contrôle importante pour l'application du droit de l'aménagement du territoire et devrait absolument être préservé dans le but d'enrayer la progression du mitage du territoire.

3 Proposition de la minorité Munz

La minorité Munz propose d'adapter comme suit la nouvelle réglementation préconisée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} let. d

1^{bis} ...

d. soumis à la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires

La minorité Munz propose de conserver sans restriction le DR pour les constructions de logements soumises à la LRS.

Proposition subsidiaire de Pro Natura Neuchâtel:

Pro Natura Neuchâtel propose de suivre la minorité Munz.

Exposé des motifs :

Le DR est également central pour la mise en œuvre de la LRS, car en pratique, il n'y a souvent aucun intérêt à un respect scrupuleux de la loi. Cela ressort clairement des statistiques de l'OFEV déjà mentionnées, dans lesquelles les cas relevant de la LRS sont enregistrés séparément. A une exception près (année 2017 ; 59,3%), les procédures de recours clôturées dans le champ d'application de la LRS entre 2017 et 2021 se sont soldées dans plus de 60% des cas par une admission ou une admission partielle du recours ou un retrait du projet.⁴ Dans tous ces cas, des résidences secondaires contraires à la loi auraient donc été construites sans le DR. Les projets de résidences secondaires dans des zones à bâtir conformes à la LAT utilisent de précieuses réserves de terrain à bâtir qui ne sont ensuite plus disponibles pour d'autres projets de construction de logements, et notamment de résidences principales destinées à des familles résidant sur place. C'est entre autres pour cette raison que le Tribunal fédéral, dans son arrêt ATF 139 II 271, a approuvé l'utilisation du DR dans le cadre de la LRS. Sa suppression pour les constructions de résidences secondaires ne dépassant pas une certaine surface de plancher ne ferait qu'encourager le gaspillage des terrains à bâtir et rendrait ainsi encore plus difficile, et non plus facile, la construction de maisons individuelles pour les familles résidant sur place, contrairement aux objectifs réclamés par l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des

⁴ Voir note 1.



associations. « David contre Goliath ». Le DR dans le domaine de la LRS doit donc être impérativement maintenu.

4 Conclusion

Sur la base des motifs exposés ci-dessus, Pro Natura Neuchâtel présente les propositions suivantes :

Proposition (principale) :

Pro Natura Neuchâtel propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12 al. 1^{bis}.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Neuchâtel présente les deux propositions suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

Propositions subsidiaires :

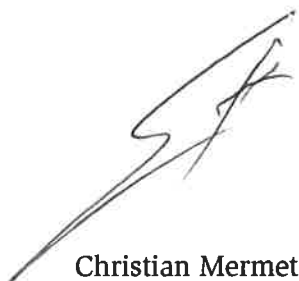
Pro Natura Neuchâtel propose de suivre la minorité Jauslin.

Pro Natura Neuchâtel propose de suivre la minorité Munz.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos propositions et restons à votre disposition pour toute question.

Avec nos sincères salutations.

Pro Natura Neuchâtel – Ligue neuchâteloise pour la protection de la nature



Christian Mermet
Président



Gaëlle Vadi
Chargée d'affaires

Copie (mail) : DDTE, canton de Neuchâtel.



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Schaffhausen, 8. Juni 2023

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Stellungnahme Pro Natura SH

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pro Natura Schaffhausen:

Pro Natura SH beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotop nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.



- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Siehe Fn 1.



Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Schaffhausen hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura Schaffhausen:

Pro Natura SH beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura Schaffhausen wie

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.



oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura Schaffhausen den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura Schaffhausen:

Pro Natura SH beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271

⁴ Siehe Fn 1.



das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

Pro Natura Schaffhausen stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura SH beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura SH hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

Pro Natura SH beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura SH beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen


Urs Capaul, Co-Präsident
Pro Natura Schaffhausen


Vanessa Wirz, Geschäftsführerin
Pro Natura Schaffhausen



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Solothurn, 20. Juni 2023
Telefon +41 32 623 51 51
pronatura-so@pronatura.ch

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.



Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pro Natura Solothurn:

Pro Natura Solothurn beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:



- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichem Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützte auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Siehe Fn 1.



Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Solothurn hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.



2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m2** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.**

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m2 (anstelle von 400 m2) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura Solothurn:

Pro Natura Solothurn beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m2.³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m2 Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m2 wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura Solothurn wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m2 festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura Solothurn den Vorschlag von 250 m2 gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.



mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura Solothurn:

Pro Natura Solothurn beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3 %) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60 % der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für

⁴ Siehe Fn 1.



andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seiner Entscheidung BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

Pro Natura Solothurn stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura Solothurn beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Solothurn hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

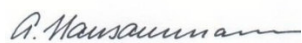
Pro Natura Solothurn beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura Solothurn beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Pro Natura Solothurn



Dr. Ariane Hausammann
Geschäftsführerin



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

St. Gallen, 7. Juni 2023

**Stellungnahme von Pro Natura St. Gallen-Appenzell
19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pro Natura St. Gallen-Appenzell:

Pro Natura St. Gallen-Appenzell beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.



Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura St. Gallen-Appenzell hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.**

² Siehe Fn 1.



Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura St. Gallen-Appenzell:

Pro Natura St. Gallen-Appenzell beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura St. Gallen-Appenzell wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura St. Gallen-Appenzell den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura St. Gallen-Appenzell:

Pro Natura St. Gallen-Appenzell beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.



Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

Pro Natura St. Gallen-Appenzell stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura St. Gallen-Appenzell beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura St. Gallen-Appenzell hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

Pro Natura St. Gallen-Appenzell beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura St. Gallen-Appenzell beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Pro Natura St. Gallen-Appenzell



Dr. Corina Del Fabbro
Geschäftsführerin

⁴ Siehe Fn 1.



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Sarnen, 20. Juni 2023

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim
Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Stellungnahme von Pro Natura Unterwalden

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pro Natura Unterwalden:

Pro Natura Unterwalden beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützte auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

² Siehe Fn 1.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Unterwalden hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura Unterwalden:

Pro Natura Unterwalden beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für kleinere Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura Unterwalden wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura Unterwalden den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.

Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis}

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura Unterwalden:

Pro Natura Unterwalden beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seiner Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

Pro Natura Unterwalden stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura Unterwalden beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

⁴ Siehe Fn 1.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Unterwalden hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

Pro Natura Unterwalden beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura Unterwalden beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

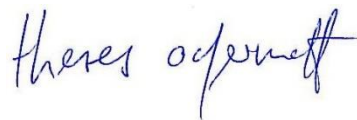
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Pro Natura Unterwalden

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bamert'.

Seraina Bamert, Geschäftsführerin

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Theres Odermatt'.

Theres Odermatt, Präsidentin

Office fédéral de l'environnement
OFEV
3003 Berne

Par e-mail à :
recht@bafu.admin.ch

Lausanne, le 20 juin 2023
N.réf : 30-5 PH/MB

**Procédure de consultation concernant la modification de la LPN,
avant-projet d'acte législatif de la CEATE-N,
19.409 n.lv. pa. Bregy. Droit de recours des associations
« David contre Goliath »**

Avis de Pro Natura Vaud

Mesdames et Messieurs,

Notre association Pro Natura Vaud, section cantonale de Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature, vous adresse son avis car elle se considère comme étant directement concernée par l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) élaboré sur la base de l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des organisations, « David contre Goliath ».

En résumé, Pro Natura Vaud soutient le rapport de minorité Masshard qui conclut de renoncer à modifier la LPN dans le sens proposé par la majorité de la CEATE-N. Dans le cas où une telle modification de LPN entrerait en vigueur, elle reviendrait à empêcher notre association d'agir pour défendre la nature dans l'espace bâti. En outre, Pro Natura Vaud ne pourrait pas agir lorsque les pesées des intérêts des autorités n'ont pas pris en compte des valeurs naturelles dignes de protection situées dans la zone à bâtir mais non répertoriées, en particulier lorsque les plans d'affectation sont obsolètes et par suite incomplets, ou lorsque les zones à bâtir sont surdimensionnées.

Pro Natura Vaud motive sa position en arguant son usage parcimonieux et scrupuleux du droit de recours.

Propositions et exposés des motifs

1. Nouvelle réglementation proposée et proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt

Une majorité de la CEATE-N propose de compléter l'art. 12 LPN par l'alinéa suivant :

Art. 12 al. 1^{bis}

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone bâtie d'une surface de plancher inférieure à 400 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

En revanche, la minorité Masshardt propose de ne pas entrer en matière sur l'avant-projet

Proposition (principale) de Pro Natura Vaud:

Pro Natura Vaud propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12, al. 1^{bis}.

de la CEATE-N concernant la nouvelle réglementation de l'art. 12 LPN.

Exposé des motifs :

Le droit de recours des organisations (DR), qui serait affaibli par la modification proposée de la LPN, constitue un pilier important de l'État de droit suisse. Il contribue de manière essentielle à la mise en œuvre correcte et uniforme du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire en vigueur et donc à la garantie de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit en Suisse.

Les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir agissent dans l'intérêt public lorsqu'elles exercent leur DR. Tenues de respecter le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, elles ne poursuivent pas d'intérêts particuliers ou financiers personnels, contrairement aux opposants privés, mais elles s'engagent, en tant qu'avocates de la nature, pour que seuls des projets conformes au droit soient autorisés. C'est la raison pour laquelle le peuple suisse a clairement confirmé le DR lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, par 66% des voix.

Le champ d'application personnel et matériel du DR est déjà limité par le droit en vigueur et l'exercice du DR est soumis à des directives strictes. Ainsi, afin d'éviter toute utilisation abusive du DR, les accords portant sur des prestations financières ou autres selon l'art. 12d LPN et l'art. 1c de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne sont en principe pas autorisés. En outre, les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ont l'obligation, en vertu de l'art. 4 de l'Ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), de tenir à jour une statistique de leur activité de recours et d'en rendre compte chaque année.

IOFEV. En revanche, les nombreuses oppositions et recours de particuliers (voisins) contre des projets de construction ne sont pas soumis à de telles règles. Ce sont surtout les oppositions émanant de particuliers – dont le bien-fondé est souvent douteux – qui entraînent des retards importants dans les projets de construction en zone à bâtir, et non les recours déposés par des associations.

Selon l'actuelle réglementation en vigueur, le DR est surtout important pour les projets de construction en zone à bâtir dans les cas suivants :

- Lorsque la zone à bâtir ne correspond pas à la loi actuelle sur l'aménagement du territoire et que son déclassement serait indiqué en raison de sa situation et des directives cantonales.
- Lorsque des habitats dignes de protection (mais pas encore protégés) selon l'art. 18 LPN ou des biotopes protégés (inventoriés) selon les art. 18a et 18b LPN se trouvent sur la parcelle concernée par le projet de construction. La protection de tels habitats, notamment dans les zones urbanisées, revêt un grand intérêt public pour la conservation et de la promotion des espèces menacées et leur mise en réseau (infrastructure écologique).
- Lorsqu'il s'agit d'un projet de construction entrant dans le champ d'application de la Loi sur les résidences secondaires (LRS). Si des logements pour des résidences secondaires non commercialisées (lits froids) sont prévus en zone à bâtir dans des communes qui dépassent la limite de 20% de résidences secondaires, les associations habilitées à recourir sont légitimées à faire opposition. Dans de nombreux cas, les tribunaux ont annulé des autorisations non recevables à la suite de recours.¹
- Lorsque des arbres remarquables dignes de protection mais sans avoir (encore) été répertoriés seraient menacés d'abattage.

Les dispositions existantes du DR garantissent aujourd'hui déjà que les organisations de protection de l'environnement exercent le DR avec beaucoup de prudence et une grande réserve. Les recours sont envisagés seulement lorsque les organisations de protection de l'environnement estiment que les clarifications nécessaires à l'examen de la recevabilité d'un projet sont insuffisantes et où que le droit en vigueur n'a pas été correctement appliqué.

Les statistiques publiées par l'IOFEV, sur la base des rapports obligatoires des organisations de protection de l'environnement, confirment que ces dernières années, avec une moyenne de 68 cas clôturés par an – dont seule une très petite partie concerne des projets en zone à bâtir – le nombre de cas de recours des organisations est relativement faible (moyenne sur 5 ans selon les évaluations de l'IOFEV pour les années 2017-2021 ; sans les cas de résidences secondaires, qui sont enregistrés séparément).² En outre, il ressort également des statistiques de l'IOFEV que le DR est exercé de manière très scrupuleuse.

¹ Voir la statistique annuelle des cas de recours clôturés sur le site Internet de l'IOFEV sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Voir note 1.

Les procédures de recours se sont soldées par une non-entrée en matière, un rejet ou un retrait du recours sans accord dans moins de 30% des cas. Dans tous les autres cas (plus de 70%), elles ont abouti à une admission ou une admission partielle du recours, à une adaptation du projet ou au retrait de celui-ci. Cela signifie que dans ces cas, le projet de planification ou de construction prévu ne correspondait pas aux directives légales et que, sans le DR, des projets contraires à la loi auraient été réalisés.

Dans ce contexte, on ne voit pas comment la restriction proposée du DR pour les projets de construction de logements en zone à bâtir pourrait se justifier. Dans le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 2 mars 2023, la prétendue nécessité d'agir est justifiée par le fait que la possibilité pour des organisations environnementales de faire recours contre les projets ne dépassant pas une certaine surface de plancher constitue un déséquilibre qu'il s'agirait de corriger. Le rapport n'explique nullement en quoi consiste ce « déséquilibre » et ne peut d'ailleurs le justifier.

En exerçant leur DR, les organisations de protection de l'environnement ne peuvent rien demander d'autre que le respect des lois en vigueur. Le fait qu'à l'avenir, certains projets de construction de logements soient exemptés d'un contrôle judiciaire de la conformité du projet de construction avec la loi est très dérangeant du point de vue de l'état de droit.

En outre, la restriction prévue du DR entraînerait une inégalité de traitement injustifiable entre les demandes de permis de construire, basée uniquement sur le critère du dépassement ou du non-dépassement d'un seuil arbitraire concernant la surface de plancher du projet prévu. Les « petits » projets de construction de logements seraient privilégiés et encouragés indépendamment des circonstances concrètes, y compris pour les résidences secondaires. Avec une situation initiale comparable en matière de droit de l'aménagement du territoire et un état écologique et historique comparable de la parcelle, la conformité légale du projet de construction pourrait être examinée par les tribunaux sur la base du droit de recours des associations dans un cas mais pas dans l'autre. Avec l'adaptation proposée de l'art. 12 LPN, le législateur exprimerait de fait que la bonne application du droit de l'environnement et du droit de l'aménagement du territoire en vigueur peut être négligée pour les « petits » projets de construction de logements.

En résumé : la limitation proposée du DR par l'introduction de l'art. 12, al. 1^{bis} LPN conduirait en dernier ressort à une violation des principes de l'État de droit et à un affaiblissement de la mise en œuvre du droit de la protection de la nature et du paysage ainsi que des préoccupations essentielles du droit de l'aménagement du territoire. Tout cela sans que le rapport de la CEATE-N sur l'avant-projet ne démontre, justifications à l'appui, qu'il existe un quelconque besoin d'agir. L'adaptation proposée de l'art. 12 LPN doit donc être rejetée dans les termes les plus clairs.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Vaud fait les propositions subsidiaires suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

2. Proposition de la minorité Jauslin

La minorité Jauslin propose l'adaptation suivante de la nouvelle réglementation préconisée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} phrase introductive et let. c

1^{bis} Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une **surface de plancher inférieure à 250 m²** ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

C. situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement

Selon la minorité Jauslin, le droit de recours prévu à l'art. 12, al. 1^{bis} LPN ne doit être supprimé que pour les logements situés en zone à bâtir présentant une surface de plancher inférieure à 250 m² (au lieu de 400 m²). Cette minorité demande en outre que le DR reste applicable sans restriction dans les zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Proposition subsidiaire de Pro Natura Vaud:

Pro Natura Vaud propose de suivre la minorité Jauslin.

Exposé des motifs :

Selon l'Office fédéral de la statistique, la surface moyenne des logements en Suisse était de 99,1 m² en 2021.³ Le seuil de 400 m² de surface de plancher proposé par la majorité est quatre fois supérieur à cette valeur de référence. Dans le cas d'un logement avec une surface de plancher allant jusqu'à 400 m², il ne s'agira donc généralement pas – comme le suggère le rapport de la CEATE-N – d'une petite maison individuelle, mais plutôt d'une villa imposante ou d'un immeuble d'habitation et donc d'un projet dont le maître d'ouvrage est généralement un professionnel.

Si un privilège doit être introduit pour les « petits » projets de construction – ce que Pro Natura Vaud rejette comme indiqué au point 1 ci-dessus – la surface de plancher introduite comme seuil doit être fixée à un niveau bien inférieur à 400 m². Dans ce sens, Pro Natura Vaud soutient la proposition de 250 m² de la minorité Jauslin, bien que cette valeur soit encore trop élevée.

Il convient en outre de soutenir clairement l'ajout de la lettre c à la réglementation proposée par la majorité, selon la minorité Jauslin. Les principes de l'utilisation mesurée du sol et de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire, ancrés à l'art. 1, al. 1, de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), sont d'une importance capitale pour éviter autant que possible un nouveau mitage du paysage. C'est en gardant cet objectif à l'esprit que la révision de la LAT en 2014 a créé les bases permettant de réduire les zones à bâtir totalement surdimensionnées qui avaient été définies par le passé dans de nombreuses communes. Selon le droit en vigueur, les organisations de protection de l'environnement ont le droit d'opter pour le DR lorsqu'une commune délimite des zones à bâtir surdimensionnées conformément aux prescriptions de l'art. 1 al. 1 LAT et qu'une surface se prêtant au déclassement doit être construite. Le

³ Voir données sur le site de l'Office fédéral de la statistique sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/taille.html>

DR remplit dans ce domaine une fonction de contrôle importante pour l'application du droit de l'aménagement du territoire et devrait absolument être préservé dans le but d'enrayer la progression du mitage du territoire.

3. Proposition de la minorité Munz

La minorité Munz propose d'adapter comme suit la nouvelle réglementation proposée par la majorité :

Art. 12 al. 1^{bis} let. d

1^{bis}

d. soumis à la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires

La minorité Munz propose de conserver sans restriction le DR pour les constructions de logements soumises à la LRS.

Proposition subsidiaire de Pro Natura Vaud:

Pro Natura Vaud propose de suivre la minorité Munz.

Exposé des motifs :

Le DR est également central pour la mise en œuvre de la LRS, car en pratique, il n'y a souvent aucun intérêt à un respect scrupuleux de la loi. Cela ressort clairement des statistiques de l'OFEV déjà mentionnées, dans lesquelles les cas relevant de la LRS sont enregistrés séparément. A une exception près (année 2017 ; 59,3%), les procédures de recours déclarées dans le champ d'application de la LRS entre 2017 et 2021 se sont soldées dans plus de 60% des cas par une admission ou une admission partielle du recours ou un retrait du projet.⁴ Dans tous ces cas, des résidences secondaires contraires à la loi auraient donc été construites sans le DR.

Les projets de résidences secondaires dans des zones à bâtir conformes à la LAT utilisent de précieuses réserves de terrain à bâtir qui ne sont ensuite plus disponibles pour d'autres projets de construction de logements, et notamment de résidences principales destinées à des familles résidant sur place. C'est entre autres pour cette raison que le Tribunal fédéral, dans son arrêt ATF 139 II 271, a approuvé l'utilisation du DR dans le cadre de la LRS. Sa suppression pour les constructions de résidences secondaires ne passant pas une certaine surface de plancher ne ferait qu'encourager le gaspillage des terrains à bâtir et rendrait ainsi encore plus difficile, et non plus facile, la construction de maisons individuelles pour les familles résidant sur place, contrairement aux objectifs réclamés par l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des associations. « David contre Goliath ». Le DR dans le domaine de la LRS doit donc être impérativement maintenu.

⁴ Voir note 1.

Conclusion

Sur la base des motifs exposés ci-dessus, Pro Natura Vaud présente les propositions suivantes :

Proposition (principale) :

Pro Natura Vaud propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12 al. 1^{bis}.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, Pro Natura Vaud présente les deux propositions suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

Proposition subsidiaires :

Pro Natura Vaud propose de suivre la minorité Jauslin.

Pro Natura Vaud propose de suivre la minorité Munz.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos propositions et restons à votre disposition pour toute question.

Avec nos sincères salutations.

Pour Pro Natura Vaud – Ligue vaudoise pour la protection de la nature



Michel Bongard
Secrétaire général

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Zürich, 8. Juni 2023
andreas.hasler@pronatura.ch

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N

Guten Tag

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.



Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pro Natura Zürich:

Pro Natura Zürich beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.



- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

² Siehe Fn 1.



verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Zürich hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.**

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt die-



se Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pro Natura Zürich:

Pro Natura Zürich beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pro Natura Zürich wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pro Natura Zürich den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.



3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pro Natura Zürich:

Pro Natura Zürich beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3 %) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60 % der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

⁴ Siehe Fn 1.



4 Fazit

Pro Natura Zürich stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pro Natura Zürich beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pro Natura Zürich hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

Pro Natura Zürich beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pro Natura Zürich beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse
Pro Natura Zürich



Andreas Hasler
Dr. sc. nat., Geschäftsleiter



Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Zürich, 14.06.2023

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim
Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Stellungnahme der Stiftung Praktischer Umweltschutz Pusch

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

(Haupt-)Antrag Pusch:

Pusch beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom BAFU gestützte auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

² Siehe Fn 1.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pusch hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag Pusch:

Pusch beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für kleinere Bauprojekte eingeführt werden soll – was Pusch wie oben unter Ziff. 2.1 ausgeführt ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt Pusch den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.

Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis}

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag Pusch:

Pusch beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seiner Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

Pusch stellt gestützt auf die obigen Begründungen den folgenden

(Haupt-)Antrag:

Pusch beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

⁴ Siehe Fn 1.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt Pusch hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die beiden folgenden

Eventualanträge:

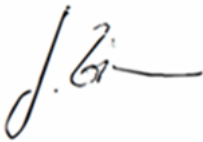
Pusch beantragt, der Minderheit Jauslin zu folgen.

Pusch beantragt, der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Stiftung Praktischer Umweltschutz - Pusch

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. Zimmermann', with a stylized flourish at the end.

Jennifer Zimmermann
Leiterin Abteilung Gemeindeangebote



Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie
des Nationalrats (UREK-N)
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Bern, 10. Juli 2023

19.409 n Pa. Iv. Bregy: Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung des Vorentwurfs zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG), basierend auf der parlamentarische Initiative 19.409 «Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht» von Nationalrat Philippe Bregy. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

Der SAC setzt sich statutengemäss aktiv für den Schutz der Gebirgswelt und für einen naturverträglichen Bergsport ein. Seit Einführung des Natur- und Heimatschutzgesetzes verfügt der SAC über das Verbandsbeschwerderecht (VBR) und setzt dieses mit Bedacht ein.

1 Generelle Bemerkungen

Die parlamentarische Initiative Bregy fordert, dass das Verbandsbeschwerderecht (VBR) gemäss Artikel 12ff. NHG bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone einzuschränken sei.

Der SAC lehnt die geforderte Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Das VBR ist als griffiges Rechtsmittel zu erhalten. Eine teilweise Einschränkung würde Tür und Tor öffnen für weitere Ausnahmeforderungen.

2 Anträge

Hauptantrag: Der SAC beantragt, auf die geplante Änderung des NHG zu verzichten.

Begründung:

- Das Verbandsbeschwerderecht (VBR) ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts. Die Praxiserfahrung zeigt, dass ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.
- Die Umsetzung des Raumplanungs- und Zweitwohnungsgesetzes würde erheblich erschwert.
- Auch kleinere Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine weitreichende Präjudizwirkung mit sich bringen.
- Es würde eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle erfolgen.
- Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben.

Falls der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen wird und auf den Vorentwurf eingetreten wird, stellt der SAC die folgenden Eventualanträge, welche die negativen Auswirkungen einer Änderung etwas beschränken:

Eventualanträge zum vorgeschlagenen neuen Art. 12 Abs. 1^{bis}:

1. Der SAC beantragt eventuell, dem Antrag der Minderheit Jauslin zu folgen.

2. Der SAC beantragt eventuell, dem Antrag der Minderheit Munz zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge. Bei Fragen steht Ihnen Philippe Wäger, Ressortleiter Hütten und Umwelt SAC (philippe.waeger@sac-cas.ch, 031 370 18 62) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizer Alpen-Club SAC



Stefan Goerre
Zentralpräsident



Philippe Wäger
Ressortleiter Hütten und Umwelt
Mitglied der Geschäftsleitung



SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ
PATRIMOINE SUISSE
PATRIMONIO SVIZZERO
PROTECZIUN DA LA PATRIA

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Villa Patumbah
Zollikerstrasse 128
8008 Zürich

T 044 254 57 00
F 044 252 28 70

www.heimatschutz.ch
www.patrimoinesuiss.ch
info@heimatschutz.ch
info@patrimoinesuiss.ch

Zürich, 09.06.2023

PC 80-2202-7

**Stellungnahme des Schweizer Heimatschutzes 19.409 n Pa. Iv. Bregy.
Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Schweizer Heimatschutz (SHS) mit seinen 27'000 Mitgliedern und Unterstützerinnen gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Der SHS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der Schweizer Heimatschutz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei „bedeutenden“ Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt „geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler“ wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler, da die weitaus meisten nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von „Verfügungen, die sich auf Wohnbauten“ beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr VBR an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Der Schweizer Heimatschutz lehnt jede Beschränkung des geltenden VBRs ab. Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der SHS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.
Stellungnahme Schweizer Heimatschutz Palv Bregy 19.409

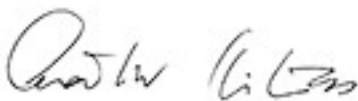
innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

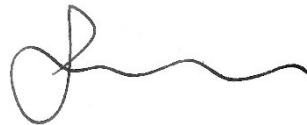
Fazit: Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Martin Killias, Präsident



Stefan Kunz, Geschäftsführer



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Groupement suisse pour les régions de montagne
Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Postfach, 3001 Bern

Bundesamt für Umwelt Bafu

3003 Bern

recht@bafu.admin.ch

Bern, 22. Juni 2023
TE / C 4

Stellungnahme der SAB zur Parlamentarischen Initiative Bregy. Kein „David gegen Goliath“ beim Verbandsbeschwerderecht.

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu randvermerktem Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete und ländlichen Räume in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Die SAB unterstützt die vorgeschlagene Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes gemäss den Anträgen der Kommissionsmehrheit und lehnt die Minderheitsanträge ab.

Das Verbandsbeschwerderecht ist grundsätzlich gerechtfertigt und hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Umweltsituation in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten wesentlich verbessert hat und Bauvorhaben umsichtig geplant und ausgeführt werden. Jedoch muss leider auch festgestellt werden, dass das Verbandsbeschwerderecht teils exzessiv und rein präventiv eingesetzt wurde und dadurch die Realisierung zahlreicher Bauvorhaben unnötig verzögert oder gar verunmöglicht wurde. Besonders augenfällig war dies im Nachgang zur Annahme der Zweitwohnungsinitiative, als präventiv selbst gegen Erstwohnungsprojekte eingesprochen wurde, obschon diese von der Initiative gar nicht betroffen waren. Für die Bauherren bedeutet diese Einsprache(-flut) einen erheblichen zeitlichen und materiellen Aufwand und führt zu Verunsicherungen. Aktuell herrscht in den Berggebieten und ländlichen Räumen eine grosse Wohnungsknappheit. Diese ist u.a. auch auf die Unwägbarkeiten in Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht zurückzuführen. Eine Lockerung des Verbandsbeschwerderechtes in diesem Bereich würde somit auch einen Beitrag zur Reduktion der Wohnungsknappheit leisten.

Die SAB unterstützt den Vorschlag der Kommissionsmehrheit. Dieser sieht vor, dass innerhalb der Bauzonen bei Wohnbauten mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² das Verbandsbeschwerderecht nicht mehr gelten soll. Die Kommissionsminderheit will diesen Schwellenwert demgegenüber auf 250 m² festlegen. Die SAB spricht sich klar für den höheren Schwellenwert gemäss Kommissionsmehrheit aus.

Die Kommissionsminderheit will zudem Wohnbauten ausnehmen, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind. Wie bereits oben angedeutet, kam es leider gerade in diesem Bereich zu teils inflationären und unbegründeten Einsprachen gestützt auf das Verbandsbeschwerderecht. Die SAB erachtet deshalb eine Korrektur als richtig und unterstützt die Haltung der Kommissionsmehrheit, wonach die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechtes auch in Zweitwohnungsgemeinden gelten soll. Damit wird zudem eine weitere Ungleichbehandlung von Zweitwohnungs- und Nicht-Zweitwohnungsgemeinden verhindert. Das ARE bleibt unbeachtet davon Beschwerdeberechtigt gemäss Artikel 10 Zweitwohnungsverordnung.

Mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach
Nationalrätin

Thomas Egger

Résumé

Le SAB - Groupement suisse pour les régions de montagne - approuve l'initiative parlementaire Bregy intitulée : David contre Goliath. En effet, bien que le droit de recours des organisations a contribué de manière significative à l'amélioration de la situation environnementale en Suisse, il a malheureusement aussi été parfois utilisé de manière excessive. Cela concerne notamment la construction de logements. De ce fait, il contribue à accentuer la pénurie à laquelle la Suisse est actuellement confrontée. Un assouplissement du droit de recours des associations permettra de réduire la pénurie de logements. Concrètement, ce droit de recours ne devrait plus s'appliquer aux bâtiments d'habitation, situés dans les zones à bâtir et dont la surface de plancher est inférieure à 400m². Enfin, le SAB estime que la restriction du droit de recours des associations doit également s'appliquer aux résidences secondaires. Cela permettra d'éviter de nouvelles inégalités de traitement entre les communes soumises aux dispositions de la loi fédérale sur les résidences secondaires et celles qui ne le sont pas.



Schweizerische Energie-Stiftung
Sihlquai 67
8005 Zürich

**19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim
Verbandsbeschwerderecht
Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N**

Stellungnahme der Schweizerischen Energie-Stiftung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

Empfehlung:

Die Schweizerische Energie-Stiftung empfiehlt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort, wo sie das VBR wahrnehmen, in diesem öffentlichen Interesse. Dem Umwelt- und Raumplanungsrecht verpflichtet, verfolgen sie im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 denn auch mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt.

Der persönliche wie auch der sachliche Geltungsbereich des VBR sind bereits nach heute geltendem Recht limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften. So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen gemäss Art. 12d NHG und Art. 55c des Umweltschutzgesetzes (USG) grundsätzlich unzulässig. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem BAFU dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten (Nachbarn) gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die – sachlich vielfach zweifelhaft begründet – zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotop nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.¹

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort überhaupt ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die vom

¹ Siehe jährliche Statistik abgeschlossener Beschwerdefälle auf der Website des BAFU unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

BAFU gestützt auf die obligatorische Berichterstattung der Umweltschutzorganisationen erhobene Statistik bestätigt, dass in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle relativ gering ist (5-Jahres-Schnitt gemäss den BAFU-Auswertungen der Berichtsjahre 2017-2021; ohne Zweitwohnungsfälle, die separat erfasst werden).² Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. Jeweils in weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In allen anderen Fällen (mehr als 70%) kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht sehr irritierend.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre zudem eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts im einen Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Zusammengefasst: die vorgeschlagene Einschränkung des VBR durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG würde in ihrer Konsequenz zu einer Verletzung rechtstaatlicher Grundsätze und einer Schwächung der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie der Kernanliegen des Raumplanungsrechts führen. Dies alles, ohne dass im Bericht der UREK-N zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt wird, dass überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, empfiehlt die SES die weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz anzunehmen.

² Siehe Fn 1.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.**

Nach Ansicht der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

<u>Eventualempfehlung:</u> Zustimmung zur Minderheit Jauslin

Begründung:

Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m².³ Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m² Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was wir wie oben unter Ziff. 2.1 ausgeführt ablehnen – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt die SES den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

³ Siehe Angaben auf der Website des Bundesamtes für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/groesse.html>.

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

<u>Eventualempfehlung: Zustimmung zur Minderheit Munz</u>
--

Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten Statistik des BAFU, in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs.⁴ In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

4 Fazit

Die SES stellt gestützt auf die obigen Begründungen folgende Empfehlung

Prioritär ist der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Sollte der Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt nicht angenommen und trotzdem auf den Vorentwurf eingetreten werden, empfiehlt die SES hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge, **die Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Simon Banholzer, Schweizerische Energie-Stiftung

⁴ Siehe Fn 1.

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Brugg, 6. Juli 2023

Zuständig: Larissa Grossenbacher
Sekretariat: Jeannette Saurer
Dokument: 230706_SN_Pa. Iv. 19.409_
Verbandsbeschwerderecht.pdf

19.409n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Beschwerderecht - Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 11. April 2023 laden Sie uns ein, zur obengenannten Vorlage Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Der Schweizer Bauernverband (SBV) begrüsst die vorliegende Vorlage Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht, wie sie von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen wird. Diese sieht vor, dass innerhalb der Bauzonen bei Wohnbauten mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² das Verbandsbeschwerderecht nicht mehr gelten soll, mit Vorbehalten in besonders sensiblen Gebieten wie z. B. Vorhaben in geschützten Dorfkernen oder in ausgeschiedenen Biotopen.

Auch landwirtschaftliche Betriebe und Bauernfamilien sind von solchen Beschwerden durch Verbände betroffen. Wir erwarten, dass diese ebenfalls von dieser neuen Regelung profitieren können, wenn sie die Bedingungen erfüllen. Weiter stellt der SBV auch einen entsprechenden Druck ausserhalb Bauzone, unter anderem auf Ökonomiegebäuden, fest. Auch hier muss das Beschwerderecht eingeschränkt werden.

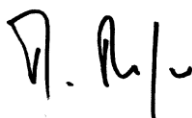
Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Martin Rufer
Direktor

Schweizerischer Baumeisterverband, Postfach, 8042 Zürich

**Kommission für Umwelt, Raumplanung
und Energie (UREK-N)**
3003 Bern

Romana Heuberger
Politik und Kommunikation
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

romana.heuberger@baumeister.ch

Per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch
(PDF und Word-Datei)

Zürich, 4. Juli 2023

Stellungnahme zur Vorlage der UREK-N betreffend Umsetzung der Pa.lv. 19.409 «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. April 2023 hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie interessierte Kreise eingeladen, Stellung zu nehmen zur Vorlage der UREK-N betr. Umsetzung der Pa. Iv. «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht». Gerne folgen wir diesem Aufruf.

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) ist die gesamtschweizerische Berufs-, Wirtschafts- und Arbeitgeberorganisation des Bauhauptgewerbes mit über 20 Milliarden Umsatz pro Jahr und rund 80'000 Mitarbeitenden. Mit Sektionen in allen Kantonen vertritt der SBV die Interessen von mehr als 2'500 Bauunternehmen. Das Bauhauptgewerbe erwirtschaftet rund fünf Prozent der Schweizer Wertschöpfung (BIP) und bildet damit die Basis für weitere fünf Prozent der Wertschöpfung im Bauausbaugewerbe. Der SBV ist die Organisation der Arbeitswelt für den Hoch- und Tiefbau und engagiert sich als Verbundpartner mit Bund und Kantonen für eine zukunftsorientierte Bildung. Als einer der grössten Sozialpartner der Schweiz setzt er sich für faire und wirtschaftliche Arbeitsbedingungen in der Branche ein.

1. Der SBV begrüsst die geplanten Änderungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) gemäss den Mehrheitsanträge der UREK-N.
2. Die geplante Gesetzesänderung dient der Flexibilisierung und Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts. Kleine und mittlere Wohnbau-Vorhaben sollen rascher umgesetzt werden können, um rasch mehr Wohnraum zu schaffen und damit dem bestehenden Wohnungsmangel effizient entgegenwirken.

Der SBV unterstützt das Verbandsbeschwerderecht grundsätzlich. Mit der heutigen kaum spezifizierten und uneingeschränkten Formulierung zum Beschwerderecht im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (Artikel 12ff. NHG) besteht jedoch ein zu hohes Missbrauchspotenzial. Denn im Gegensatz zum Umweltschutzgesetz kennt das NHG keine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts. So wurde das Verbandsbeschwerderecht in den letzten Jahren denn auch vermehrt exzessiv und rein präventiv eingesetzt. Zahlreiche Bauprojekte – auch im dringend notwendigen Wohnungsbau – wurden damit verhindert.

Schweizerischer Baumeisterverband

Weinbergstrasse 49 / Postfach / 8042 Zürich / Telefon +41 58 360 76 00 / verband@baumeister.ch / www.baumeister.ch

Mit der geplanten Änderung des NHG wird eine Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts angestrebt. Alle kleineren und mittleren Projekte in der Bauzone von weniger als 400 m² Geschossfläche sollen vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden, was zielführend ist.

Der SBV unterstützt deshalb die zur Vernehmlassung stehenden Änderung des NHG gemäss den Mehrheitsanträgen der UREK-N. Damit wird eine wesentliche Hürde abgebaut und mehr Planungssicherheit für die Bauherren und Bauunternehmen zu Gunsten der Allgemeinheit erreicht, ohne dass besonders sensible Gebiete wie bedeutende Ortsbilder oder Biotopie vom Natur- und Heimatschutz ausgenommen werden. Wohnbau-Vorhaben können so rascher umgesetzt und damit rasch mehr Wohnraum geschaffen werden, um dem Wohnungsmangel effizient entgegenzuwirken.

Für die Berücksichtigung unserer Argumente danken wir Ihnen im Voraus bestens.

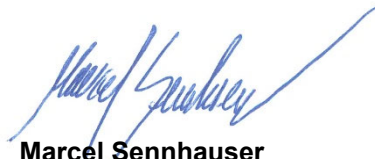
Gerne stehen wir Ihnen für weitere Rückfragen oder Anhörungen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband SBV



Bernhard Salzmann
Direktor



Marcel Sennhauser
Leiter Politik und Kommunikation



Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern
recht@bafu.admin.ch

Bern, 10. Juli 2023 sgv-ml/nf

Vernehmlassungsantwort: 19.409 Pa.Iv. NR Bregy Matthias Philipp. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit der Vorlage soll die angenommene Pa.Iv. NR Bregy Matthias Philipp umgesetzt werden. Gemäss geltendem Recht sind gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen berechtigt, gegen Projekte Beschwerde einzureichen, welche das Bundesumweltrecht verletzen. Da dadurch jedoch ein ungleiches Machtverhältnis zwischen Privaten und beschwerdeberechtigten Organisationen entsteht, sollen nun kleinere Wohnbauprojekte (bis max. 400m²) innerhalb der Bauzone vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die Vorlage. Zusätzlich fordert der sgv, dass Bauten in Gewässerräumen ebenfalls vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden.

Das seit 1967 bestehende Verbandsbeschwerderecht besagt, dass gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen gegen Projekte wegen Verletzung von Bundesumweltrecht Einsprache oder Beschwerde erheben können. Festgeschrieben ist dies im Umweltschutz- sowie im Natur- und Heimatschutzgesetz. Im Bereich des Umweltschutzgesetzes (USG) sind die Beschwerdemöglichkeiten auf Vorhaben beschränkt, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) kennt hingegen keine solche Einschränkung. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht zwischen USG und NHG. Durch die von der Vorlage angestrebte Beschränkung der Beschwerdemöglichkeiten auf grössere Bauprojekte im Rahmen des NHG wird dieses Ungleichgewicht effektiv beseitigt.

Dadurch, dass Wohnbauprojekte mit einer Geschossfläche von bis zu 400m² innerhalb der Bauzone vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden sollen, wird auch einer weiteren problematischen Entwicklung entgegengewirkt. Denn Beschwerden und Einsprachen sind ein massives Problem bei der Realisierung von Bauvorhaben. Oft werden Projekte aus subjektiven oder taktischen Gründen absichtlich verzögert. Das Verbandsbeschwerderecht wird also exzessiv und oft auch rein präventiv eingesetzt, und dadurch missbräuchlich und gegen seinen Kernzweck angewendet. Dies ist nicht nur aus Sicht der Bauherren und Bauunternehmungen problematisch, welche auf Planungssicherheit angewiesen sind.

Es führt auch dazu, dass energetisch und raumplanerisch sinnvolle Verdichtungsprojekte nicht realisiert werden, und damit das vom Raumplanungsgesetz vorgegebene Ziel der Siedlungsverdichtung nach Innen nicht konsequent vorangetrieben werden kann. Die Verlangsamung der Bautätigkeiten führt so auch dazu, dass weniger neuer Wohnraum entsteht, was letztendlich auch den sich deutlich machenden Wohnungsmangel befeuert.

Die Vorlage ist daher aus vielerlei Hinsicht sinnvoll: Zum einen unterstützt sie die Erreichung des raumplanerischen Ziels der Innenverdichtung. Zum anderen baut sie wesentliche Hürden für den Wohnungsbau ab, und trägt dadurch dazu bei, der Wohnungsknappheit entgegenzuwirken. Weiter schafft sie grössere Planungssicherheit für die Bauwirtschaft. Und schliesslich kann damit das Verbandsbeschwerderecht verwesentlich, die Regelungen im NHG und USG angeglichen, und das künftige Missbrauchspotenzial verringert werden.

Aus diesen Gründen befürwortet der sgv die Vorlage gemäss Kommissionsmehrheit. Die im erläuternden Bericht vorgetragenen Minderheitsanträge sind abzulehnen, da sie zu stark von der ursprünglichen Parlamentarischen Initiative abweichen und die Vorlage aushöhlen würden. Zusätzlich fordert der sgv, dass das Beschwerderecht für Gewässerräume ebenfalls aufgehoben wird. Denn in diesen Gebieten existieren bereits zahlreiche Vorgaben und Restriktionen für das Bauen. Die Beibehaltung des Verbandsbeschwerderechts in Gewässerräumen schränkt die Bautätigkeiten unnötigerweise ein und ist daher überflüssig.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Henrique Schneider
Stv. Direktor



Michèle Lisibach
Ressortleiterin



schweizerischer ingenieur- und architektenverein
société suisse des ingénieurs et des architectes
società svizzera degli ingegneri e degli architetti
swiss society of engineers and architects

Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie
Kommissionspräsident
Herr Nationalrat Jacques Bourgeois

Geht per E-Mail an:
recht@bafu.admin.ch

Claudia Schwalfenberg
Leiterin Fachbereich Politik
Verantwortliche Baukultur
Mitglied des geschäftssteuernden Ausschusses
claudia.schwalfenberg@sia.ch
+41 44 283 15 94

Zürich, 20. Juni 2023 / mm

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht / Stellungnahme des SIA

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) Stellung zu beziehen.

Der SIA engagiert sich als massgebender Berufsverband der Bereiche Ingenieurbaukunst, Architektur, Technik und Umwelt für eine hohe Baukultur mit dem übergeordneten Ziel eines zukunftsfähigen und nachhaltig gestalteten Lebensraums von hoher Qualität. Für den SIA ist es deshalb wesentlich, dass sich auch die Raumentwicklung in Zukunft noch stärker an der Nachhaltigkeit orientiert, insbesondere an Klimaschutz und -anpassung sowie an einer optimalen Lebensraumgestaltung mit hoher baukultureller Qualität für Mensch und Umwelt. Eine ganzheitliche Betrachtung ist dafür unabdingbar.

Die dem Vorentwurf zur Änderung des NHG zugrunde liegende Parlamentarische Initiative Bregy bezweckt, das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG bei kleineren Einzelprojekten (Geschossfläche von weniger als 400 m²) innerhalb der Bauzone einzuschränken. Künftig sollen Umweltorganisationen bei Wohnbauten von kleiner oder mittlerer Grösse – vorbehältlich der Projekte in besonders sensiblen Gebieten (z. B. Vorhaben in geschützten Dorfkernen oder in ausgeschiedenen Biotopen) – keine Verbandsbeschwerde mehr ergreifen können.

Die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG ist aus mehreren Gründen kritisch. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein notwendiges Korrektiv, wenn Bauvorhaben zum Beispiel in Bezug auf die Siedlungs- und Landschaftsqualität gesetzliche Vorgaben nicht einhalten. Die Statistik zur Beschwerdetätigkeit der

Schutzverbände weist aus, dass 2021 insgesamt lediglich 61 auf das Verbandsbeschwerderecht gestützte Beschwerden eingingen, von denen nur ein Viertel abgewiesen wurde. In der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle wäre ohne Beschwerde also gegen geltendes Gesetz verstossen worden. Der SIA anerkennt, dass jede Beschwerdemöglichkeit auch zweckfremd eingesetzt werden kann. Das eigentliche Problem, die hohe Zahl missbräuchlicher Einsprachen von Privaten, adressiert die Initiative Bregy jedoch nicht. Die Verbandsbeschwerde ist bewährt und sinnvoll, insbesondere auch dort, wo kantonal und kommunal unterschiedlichen Regelungen und Ausnahmeregelungen zu unterschiedlichen Handhabungen führen. Dies gilt unabhängig von der Grösse des Bauvorhabens und der Art der Bauzone. Eine spezifische Einschränkung ist nicht nachvollziehbar.

Die vorgesehene Ergänzung des NHG arbeitet mit unpräzisen respektive willkürlichen Definitionen und Massen. Es bleibt unklar, ob Wohnbauten auch gemischte Wohnbauten mit zusätzlichen Nutzungen wie Büro, Gewerbe oder Gastronomie einschliessen oder sogar Gewerbenutzungen mit Wohnungen. Auch die Formulierung «in unmittelbarer Nähe» in Bezug auf sensible Gebiete ist unpräzise und lässt viel Spielraum für Interpretationen. Mit einer Fläche von 400 m² ist ausserdem ein Mass gewählt, das viele Bauprojekte nicht erreichen. In der Folge besteht die Gefahr, ungeordnete Ansammlungen von vielen kleinen Wohneinheiten zu ermuntern, die zur flächenverschleissenden Zersiedelung beitragen und baukulturellen Qualitätsstandards zuwiderlaufen.

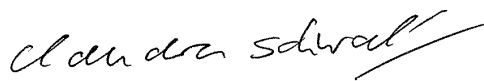
Die geplante Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts bei kleineren Einzelprojekten ist aus den genannten Gründen abzulehnen. Sollte an der vorgeschlagenen Revision des NHG festgehalten werden, plädiert der SIA dafür, das Beschwerderecht bei Zweitwohnungsgemeinden bestehen zu lassen.

Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Carole Pont
Vorstandsmitglied SIA



Claudia Schwalfenberg
Leiterin Fachbereich Politik

Per Mail an:

Recht@BAfU.admin.ch

Bern / Effretikon, 27. Juni 2023

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes der Umweltfachleute svu|asep zum «Eingrenzen» des Verbandbeschwerderechts:

(Vorentwurf zur Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 19.409))

Sehr geehrter Damen und Herren Mitglieder der UREK-NR,

Der **svu|asep** als nicht kommerziell tätiger Berufsverband - mit rund 450 - in allen Kantonen tätigen - Fachleuten in den Bereichen der Raumplanung, der Landschafts- und Stadtökologie, der Landwirtschaft - sowie in Landschaftsplanung, Umweltberatung und weiteren Fachressorts, bedankt sich für den Einbezug in die vorliegende Vernehmlassung und für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen! Unser Berufsstand ist es gewohnt, als Brückenbauer zwischen Raumentwicklung einerseits und Natur- und Umweltschutz auf der anderen Seite zu dienen. Mit dem vorliegenden Vorschlag würde jedoch innerhalb des Natur- und Umweltrechts auf Bundesebene ein neues Kriterium eingeführt, welches von seiner Art und Messweise her klar einen raumordnungsrelevanten Charakter hat und daher auch auf seine Konformität mit dem Verfassungsartikel über die Raumplanung zu prüfen ist:

Art. 75 BV:

¹ Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

² Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

³ Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

Der vorgeschlagene Schwellenwert (egal ob 400m² oder 250m²) bei der Geschossfläche würde kaum relevante Aussagen ergeben; Dies insbesondere gar nicht über die sehr vielfältigen Aspekte und Auswirkungen, welche (auch eine kleinere) Einzelbaute auf ihre nähere Umgebung haben kann. Wäre in der Nutzungsplanung der jeweiligen Gemeinde eine dichtere Überbauung – gerade aus Gründen der «haushälterischen Nutzung des Bodens» vorgesehen – resp. als «anzustreben» bezeichnet, so würde genau dieser Schwellenwert für eine «rechtssicherere Überbauung» den raumordnungspolitischen Zielen vor Ort zuwiderlaufen.

Wir erkennen die volkswirtschaftliche, gesellschaftliche und landschaftsökologische Bedeutung eines vereinfachten Wohnungsbaus grundsätzlich an. Wir sehen durchaus auch gewisse Einzelfälle in welchen vom Rekursrecht in problematischer Weise Gebrauch gemacht worden ist. Aber auch hier sollte das «Primat» der kantonalen Verantwortung für die Rechtssetzung und Rechtsanwendung in der Raumplanung und im Bauwesen hoch geachtet werden. Regelungen gegen missbräuchliche Rekurse, wie sie beispielsweise der Kanton Zürich kennt, könnten viel eher auch auf Bundesebene besser in das Natur- und Heimatschutzrecht integriert werden:

Planungs- und Baugesetz Zürich: (PBG) 700.1

II. Kantonale Verbandsbeschwerde

§ 338 b.50

- 1 Gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, können Rekurs oder Beschwerde erheben gegen:
 - a. Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 stützen,
 - b. Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen,
 - c. Festsetzungen von überkommunalen Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen.
- 2 Das Rekurs- oder Beschwerderecht steht den Verbänden nur für Rügen zu, die mit den Interessen des Natur- und Heimatschutzes in unmittelbarem Zusammenhang stehen.
- 3 Treffen Gesuchsteller und Verband Vereinbarungen über Verpflichtungen, die Belange des öffentlichen Rechts betreffen, gelten diese ausschliesslich als gemeinsame Anträge an die Behörde. Diese berücksichtigt das Ergebnis in ihrer Anordnung oder ihrem Entscheid, soweit sich die Vereinbarungen als rechtmässig und angemessen erweisen und der Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt wurde.
- 4 Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Verbänden über finanzielle oder andere Leistungen sind nicht zulässig, soweit diese bestimmt sind für:
 - a. die Durchsetzung von Verpflichtungen des öffentlichen Rechts, insbesondere behördlicher Auflagen,
 - b. Massnahmen, die das öffentliche Recht nicht vorsieht oder die in keinem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen,
 - c. die Abgeltung eines Rechtsmittelverzichts oder eines anderen prozessualen Verhaltens.

5 Die Rechtsmittelbehörde tritt auf einen Rekurs oder eine Beschwerde nicht ein, wenn dieser oder diese rechtsmissbräuchlich ist oder der Verband unzulässige Leistungen im Sinne von Abs. 3 gefordert hat.

Wir erachten dabei aber die aktuell vorgesehenen Anpassungen am NHG als wenig geeignetes Mittel: Ganz grundsätzlich wäre die «Geschossfläche» - egal ob vom SIA oder in kantonalen Gesetzen definiert - eine ungeeignete Masszahl um zwischen «grossen und kleineren» Bauvorhaben zu unterscheiden. Es muss letztlich immer eine raumplanerisch-baurechtliche Einzelfall-Entscheidung bleiben, ob an einem Standort «X» eher grosse oder kleine Bauten erstellt werden sollen. Je nach kantonalem Recht gibt es schon heute meine Vielzahl Kriterien, Messweisen und Bedingungen dazu. Über das Bundesrecht zum Natur- und Heimatschutz in diese – mehrheitlich auf kantonaler Ebene erlassenen, bestehenden und erprobten Rechtssysteme und Reglementierungen zusätzlich einzugreifen, ist rein schon aus Gründen der Rechtssystematik nicht zielführend. Trotz der Harmonisierung der Baubegriffe ist und bleibt es in der Hoheit der Kantone, die Messweisen für bau- und planungsrechtliche Kriterien zu definieren.

Mit einem Schwellenwert (egal ob 400m² oder 250m²) kann nicht unterschieden werden, ob ein «kleineres Einzelprojekt» in der Art einer «Solitärbaute» oder allenfalls doch eine «quartierplanmässig parzellerte und etappierte» Überbauung von mehreren, allenfalls zeitlich zwar stark gestaffelten «kleinen Objekten» vorliegen würde; denn auch innerhalb von Quartier- oder Gestaltungsplänen wird letztlich jedes einzelne Objekt auch einzeln, baurechtlich bewilligt werden müssen. Die Gefahr, dass so viele einzelne Objekte über die Jahre zu einer Ansammlung von Kleinbauten führen, die in ihrer Gesamtheit nicht mehr als Bagatellfälle dem Naturschutz- und Umweltrecht betrachtet werden dürfen oder können. Letztlich würde diese Lockerung eher zu Überbauungen mit vielen unkoordinierten und nicht untereinander abgestimmten Einzelobjekten führen. Dies wohl häufiger, um nicht in jedem Einzelfall einer allfälligen Überprüfung in einem Rekursverfahren nicht standhalten zu müssen: Es entstünde die Gefahr, dass ein wichtiger Anreiz für gut koordinierte und mit der Umgebung abgestimmte Überbauungen verloren ginge. Damit aber würde schliesslich das verfassungsmässige Ziel einer geordneten Nutzung der Bauzonen verfehlt.

Es ist sicher richtig, dass in «besonders sensiblen Gebieten» das Verbandsbeschwerderecht volle Gültigkeit haben sollte. Aber die Ermittlung was im Einzelnen als «besonders sensibel» zu gelten hat, kann nur im entsprechenden, konkreten Einzelfall ermittelt werden:

- Erstens weil die «Sensibilität eines Gebietes» im Verlaufe der Zeit veränderlich ist: Dies beispielsweise wegen dem Artensterben, wegen der Klimaerhitzung und/oder wegen vielfachen, weiteren Umnutzungen oder Nutzungsintensivierungen (wie z. B. Verkehrszunahmen) in der Nachbarschaft. Die «Sensibilität» ist eine Grösse, welche nur schwer zu einem Zeitpunkt «X» beispielsweise einer Zonenplanrevision auf längere Sicht ermittelt werden kann. Die «Sensibilität» kann unter Umständen und im Einzelfall relativ rasch ändern.
- Es führt mit anderen Worten kein Weg daran vorbei, dass diese «Sensibilität» wie bis anhin im Einzelfalle und vor Ort aktuell ermittelt (und allenfalls gerichtlich kontrolliert) werden muss. Genau dieser Kontrolle dient das Verbandsbeschwerderecht und genau deshalb müssen Umweltverbände als «Anwälte der Natur in jedem Einzelfalle» agieren können.

Letztlich als Ansammlung von vielen kleinen Wohneinheiten (Einfamilienhaus-«Weiden») die in ihrer Gesamtheit das raumplanerische Ziel der Verdichtung – insbesondere von Wohngebieten – unterlaufen wird. In diesem Sinne muss der «Lösungsvorschlag» der Mehrheit der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) als klar kontraproduktiv betrachtet werden. Es ist doch genau die Vielzahl der «Einzelprojekte, welche in der Vergangenheit zur flächenverschleissenden Zersiedelung (auch innerhalb der Bauzonen) in den letzten 50 Jahren geführt hat.

Mit der vorgeschlagenen Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Bregy» (19.409, kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht) würde gar nicht geklärt, wer letztlich der David und wer der Goliath wäre und schon gar nicht wer letztlich als «Sieger» aus diesen (Interessenskonflikten) herausgehen würde...

Wie sind überzeugt, dass die Eigenschaft des «David's» sich nicht in Geschossflächen bestimmen lässt.

Intakte Landschaften im weitesten Sinne eine wesentliche Ressource in der Schweiz – innerhalb und ausserhalb der Bauzonen und vor allem an deren Rändern

Dazu reicht die lediglich «formale» Berücksichtigung von Inventargebieten und -Objekten bei weitem nicht aus:

Aufgrund dieser Erwägungen beantragen wir nachstehend die folgenden Änderungen, eventualiter Präzisierungen der Vorlage:

1. Präzisierungen:

Statt dem Kriterium der «Geschossfläche» nach **sia** sind andere Kriterien wesentlicher:

- die Gebäude-Volumina inkl. Balkone, Loggien, etc., welche landschaftsgestaltend in Erscheinung treten werden,
- Sichtbeziehungen auf ortsbildprägende Bauten oder Räume,
- Lärmausbreitungskorridore, welche sowohl gedämpft aber allenfalls auch umgelenkt werden könnten,
- Zuströmbereiche für frische Kaltluft welche allenfalls unterbrochen würden,
- Die Belastung der bestehenden Infrastrukturen (hergeleitet z. B. in Form von Einwohnenden-Gleichwerten),
- Etc. etc.

2. Eventualiter Änderungsantrag:

Wir beantragen im Gesetzestext zumindest die bereits laufenden und kantonal gut koordinierten Bestrebungen bei der Umsetzung der Zweitwohnungs-Initiative nicht zu torpedieren.

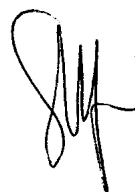
Wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Auskünfte sehr gerne zur Verfügung!

Für den Vorstand des svu|asep:



Matthias Gfeller, Delegierter
für Vernehmlassungen und Rechtsfragen

Dr. sc. techn. ETH,
matthias.gfeller@bluewin.ch
Tel.: 052 / 202 86 70



Stefano Wagner,
Präsident svu|asep

Ing. Agr. Dipl. ETH/SIA
Raumplaner NDS-ETHZ

SCHWYZER HEIMATSCHUTZ

AXENSTRASSE 12 - 6440 BRUNNEN

Tel. 041 820 46 46 - Fax 041 820 46 47 - Mobile 078 611 58 44 - Mail: schwander.isabelle@wolfsprung.ch

recht@bafu.admin.ch
Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Brunnen, 11. Juli 2023

**Betr. Stellungnahme des Schwyzer Heimatschutzes 19.409 n Pa. Iv. Bregy.
 Kein "David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht"**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Brief vom 11. April 2023 wurden wir zur Stellungnahme in obiger Sache eingeladen, wofür wir Ihnen sehr danken.

Wir kennen die Eingabe unseres Dachverbandes, des Schweizer Heimatschutzes, und um Wiederholungen zu vermeiden, verweisen wir vorab auf diese. Wir unterstützen diese Auffassungen vollumfänglich.

Zudem möchten wir auch darauf hinweisen, dass Art. 12 Abs. 1bis NHG aus unserer Sicht der Rechtssicherheit abträglich ist. Was gehört z.B. tatsächlich zur "Geschossfläche"? So wird, um Ihnen ein Beispiel zu geben, im Kanton Schwyz in einem unter Privaten geführten Baueinspracheverfahren seit mehreren Jahren inkl. diverser Beschwerden darüber gestritten, ob nun die Treppe zur Geschossfläche gehört oder nicht. Die Gemeinde und die Regierung sind sich total uneinig. Es geht hin und her. Wie die Kantone dies auslegen werden, dürfte auch sehr unterschiedlich sein.

Was ist mit bedeutenden Ortsbildern gemeint? Welche Kriterien sollen gelten?

Gesetze sind namentlich auch in formeller Hinsicht so zu erlassen, dass sie unkompliziert vollzogen werden können. Wir befürchten, dass es hier Jahre gehen könnte, bis klar würde, wie diese Bestimmung umgesetzt werden kann.

Wer sich in der Praxis bewegt, erkennt rasch, dass die Verbände ausserordentlich zurückhaltend von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen. Hier wird mit Kanonen auf Spatzen geschossen. Wir schliessen nach dem Gesagten nicht aus, dass sich die zur Diskussion stehende Bestimmung aufgrund der absehbaren Rechtsunsicherheiten auch zu Lasten der Bauherrschaften auswirken könnte.

Wir raten Ihnen daher zusammengefasst davon ab, das NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu ergänzen.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Auffassungen umzusetzen.

Freundliche Grüsse



RA lic.iur. Isabelle Schwander
Präsidentin Heimatschutz Kt. Schwyz



SOLOTHURNER HEIMATSCHUTZ

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern
recht@bafu.admin.ch

Solothurn, 5. Juli 2023

Stellungnahme des Schweizer Heimatschutzes 19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Bundesrat Rösti
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Schweizer Heimatschutz (SHS) mit seinen 27'000 Mitgliedern und Unterstützerinnen – wozu die Sektion des Solothurner Heimatschutzes (SoHS) zu zählen ist – gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen. Unser Einsatz erfolgt umsichtig und verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Dies ist gleichsam bedenklich wie beachtlich. Denn: In all diesen Fällen wäre ohne (Verbands-)Beschwerde gegen geltendes Recht verstossen worden. Dies dürfte unsrer Ansicht nach nicht im (öffentlichen) Interesse des Rechtsstaates liegen.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung der geltenden Gesetze ganz bewusst und in einigen Punkten sogar vehement. Der SoHS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des VBR, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem deutlich, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von (Verbands-)Beschwerdefällen – insbesondere gemessen an insgesamt ergangenen zahlreichen Verfügungen – doch sehr gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte Art. 12 NHG wie folgt ergänzen:

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder*
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.*

Antrag

Der SoHS beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen. Es ist auf die oben dargestellte Ergänzung von Art 12. NHG mit Abs. 1^{bis} ersatzlos zu verzichten.

Begründung

Das VBR ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP¹-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauvorhaben innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz (Art. 15 RPG) entspricht und eine Auszonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, Einsprache zu erheben. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von (Verbands-)Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben (dies im Sinne des Gesetzgebers).

Die Teilrevision des NHG bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereichs des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannte kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten auf völlig unreflektierte und unseriöse Weise privilegiert oder gar noch gefördert, dies sodann auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich insbesondere auch raumplanerisch nicht begründen.

¹ UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grösse. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) mit vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder/geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse noch nicht einmal.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei bedeutenden Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} lit. a NHG) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten anderen, kantonale – also immer noch klarerweise überkommunal – bedeutsamen schützenswerten Ortsbilder figurieren in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR einfach so abgeschafft. Dies wäre mit Blick auf das Konzept einer hohen Baukultur und des grossen Wirkungskreises bedenklich, widersprüchlich, unhaltbar; letztlich sträflich.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler wahrscheinlich ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz; eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler. Die weitaus meisten Baudenkmäler sind kommunal und ein weiterer Teil kantonal geschützt.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Aufgrund der zu verfolgenden hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen – eines der Hauptziele des RPG1 – beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren folglich nicht auf Neubauten, sondern auf Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso direkt oder indirekt beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von Verfügungen, die sich auf Wohnbauten beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Keine Aussage findet sich in der Vorlage oder im Bericht über den Sachverhalt der Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen, alte Kioske usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Das verunmöglicht die im öffentlichen Interesse liegende Bewahrung schützenswerter Bausubstanz.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative umgangen bzw. verunmöglicht. Dies kommt einer faktischen Teilabschaffung des VBR gleich.

Gesetzesverstösse im Rahmen von kleineren Vorhaben, die keinesfalls auch nur von geringer Tragweite oder Auswirkung auf Raum und Umwelt sein müssen, wären sodann gewissermassen gesetzlich hinzunehmen. Dies ist eines Rechtsstaates unwürdig.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der SoHS, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG – Einleitungssatz und lit. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG – lit. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin eher annehmbar. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch und völlig willkürlich angesetzt ist.

Für die Einhaltung und Durchsetzung des geltenden nominalen und funktionalen und Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit lit. c wesentlich. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist eines der Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Genau darum steht den Organisationen heute ein VBR zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Auszonung gesetzlich geboten ist. Das VBR ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das VBR zentral. Oftmals fehlt vor Ort das nötige Interesse an einem gleichbehandelnden und konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen beanspruchen wertvolle/endliche Baulandreserven. In der Folge stehen diese für höher zu gewichtende Interessen – wie insbesondere bezahlbare Erstwohnungen für ortsansässige Familien – nicht mehr zur Verfügung. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht im BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverbrauch weiter anheizen. Damit erschwert sich der Bau von Gebäuden für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter, statt sich zu erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy (angeblich) anstrebt.

Entsprechend beantragt der SoHS, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1^{bis} festgehalten werden, die zwingende Aufnahme von lit. c und lit. d in den neuen Absatz.

Fazit

Auf die Einführung von Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG muss verzichtet werden. Sie untergräbt wichtige und insbesondere jüngere Kernanliegen des Gesetzgebers. Die Schwächung der Durchsetzung von Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und kollidiert mit den öffentlichen Interessen eines Rechtsstaates.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Der Präsident



Daniele Grambone

Der Geschäftsführer



Michael Rothen



Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio
Fundaziun svizra per la protecziun da la cuntrada

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Per E-Mail:
recht@bafu.admin.ch

Bern, 26. Juni 2023
Zuständig für Dossier: Josef Rohrer (j.rohrer@sl-fp.ch ; 031 377 00 77)
jr/A31

19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Änderung des NHG, Erlassvorentwurf der UREK-N

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren zum gestützt auf die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) teilnehmen zu können und unterbreiten Ihnen gerne die folgende Stellungnahme:

Anträge und Begründungen

1 Beantragte Neuregelung und Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt

Eine Mehrheit der UREK-N beantragt, Art. 12 NHG durch den folgenden Absatz zu ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Demgegenüber beantragt die Minderheit Masshardt, auf den Vorentwurf der UREK-N für die Neuregelung in Art. 12 NHG nicht einzutreten.

Antrag:

Der Minderheit Masshardt ist Folge zu leisten und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} ist zu verzichten.



Begründung:

Das Verbandsbeschwerderecht (VBR), das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG in einem Teilbereich abgeschafft werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts und damit zur Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotop nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichem Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen für Zweitwohnungen aufgehoben.

Es ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann. Im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen.

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden basierend allein auf dem Kriterium der Über- oder Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle betreffend die geplante Geschossfläche des Bauprojekts. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden, obschon auch sie nachteilige Folgen haben können, unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert, auch bei den Zweitwohnungen.

Bei vergleichbarer raumplanungsrechtlicher Ausgangslage und vergleichbarem ökologischem und bauhistorischem Ausgangszustand der Parzelle könnte die Rechtskonformität des Bauprojekts in einem Fall gestützt auf das VBR gerichtlich überprüft werden, im anderen Fall nicht. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.

Die partielle Abschaffung des VBR würde zu einer Komplizierung der Rechtsordnung und des Vollzugs führen, zumal die Gesetzesänderung auch weitere Regelungen auf Verordnungsebene benötigte. Dies alles, ohne dass im Bericht zum Vorentwurf in begründeter Form dargelegt ist, dass überhaupt ein Handlungsbedarf bestehen würde.

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Sollte der Antrag auf Nichteintreten der Minderheit Masshardt nicht angenommen und auf den Vorentwurf eingetreten werden, stellt die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz hinsichtlich der weiteren Minderheitsanträge Jauslin und Munz die folgenden Eventualanträge.

2 Minderheitsantrag Jauslin

Die Minderheit Jauslin beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche **von weniger als 250 m²** innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Gemäss der Minderheit Jauslin soll das Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² (anstelle von 400 m²) wegbedungen werden. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

Eventualantrag:

Der Minderheit Jauslin ist zu folgen

Begründung:

Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m² wird es sich meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhaus handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit in der Regel gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was wir wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt ablehnen – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m² festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützen wir den Vorschlag von 250 m² gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl auch dieser Wert immer noch hoch angesetzt ist.

Klar zu unterstützen ist zudem die Ergänzung der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss der Minderheit Jauslin. Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.

3 Minderheitsantrag Munz

Die Minderheit Munz beantragt folgende Anpassung der von der Mehrheit befürworteten Neuregelung:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 unterstellt sind.

Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen.

Eventualantrag:

Der Minderheit Munz ist zu folgen

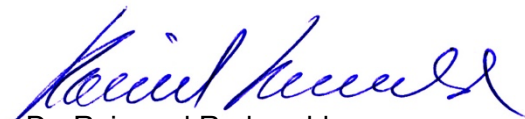
Begründung:

Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der Statistik des BAFU, in der die ZWG-Beschwerdefälle erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme (Jahr 2017; 59,3%) endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 60% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid BGE 139 II 271 das VBR für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

STIFTUNG LANDSCHAFTSSCHUTZ SCHWEIZ (SL-FP)



Dr. Raimund Rodewald
Geschäftsführer



Dr. Josef Rohrer
Projektleiter

Bundesamt für Umwelt BAFU

Als PDF und als Word per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch

Bern, 11. Juli 2023

mario.marti@suisse-ing.ch | T 031 970 08 88

Stellungnahme 19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur obenerwähnten Vorlage danken wir Ihnen.

Die Vereinigung suisse.ing unterstützt die vorgesehene Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes und die Mehrheitsanträge der UREK-N grundsätzlich. Das Verbandsbeschwerderecht ist gerechtfertigt und hat die Umweltsituation in den letzten Jahrzehnten deutlich verbessert. Bauvorhaben wurden damit umsichtiger geplant und ausgeführt. Leider wurde dieses Recht teilweise exzessiv und rein präventiv eingesetzt. Damit wurden zahlreiche Bauprojekte – auch im dringend notwendigen Wohnungsbau – verhindert. Mit der Vorlage wird keine Einschränkung, sondern eine Flexibilisierung und Verhältnismässigkeit angestrebt. Damit wird die Bautätigkeit bei kleineren und mittleren Projekten in der Bauzone, um eine administrative Hürde erleichtert, ohne dass besonders sensible Gebiete und Projekte ausserhalb der Bauzonen von der neuen Gesetzgebung tangiert werden.

Die Vereinigung suisse.ing sieht aber Handlungsbedarf bei den teilweise unpräzisen Ausformulierungen. Es bleibt zum Beispiel unklar, ob Wohnbauten auch gemischte Wohnbauten mit zusätzlichen Nutzungen wie Büro, Gewerbe oder Gastronomie einschliessen oder sogar Gewerbenutzungen mit Wohnungen. Auch die Formulierung «in unmittelbarer Nähe» in Bezug auf sensible Gebiete ist unpräzise und lässt viel Spielraum für Interpretationen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

suisse.ing



Andrea Galli, Präsident
MSc Civil Eng ETHZ



Dr. Mario Marti, Geschäftsführer
Rechtsanwalt

Die Vereinigung suisse.ing

Die Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmungen suisse.ing vereint rund 1000 Mitgliedsunternehmen mit gut 15000 Mitarbeitenden. Die Mitglieder generieren einen jährlichen Bruttohonorarumsatz von über 2,5 Mia. Franken. Dies entspricht einem Anteil von etwa 50 Prozent am gesamten ingenieurrelevanten Ausgabenanteil im Baubereich. Die Mitgliedsunternehmen der suisse.ing sind in allen baurelevanten Bereichen tätig, von der Raumplanung über die Geologie, die Vermessung, die Umweltingenieurwissenschaften, das Bauingenieurwesen sowie die Gebäudetechnik und die Elektroplanung. Damit ist suisse.ing der grösste Schweizer patronale Planerverband und die anerkannte nationale Stimme der beratenden Ingenieur- und Planerunternehmen in der Schweiz.

Zürich, 10. Juli 2023

suissetec, Postfach, CH-8021 Zürich

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
3003 Bern

Per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch.

Unsere Referenz

Nicolas Spörri, MLaw, Rechtsanwalt
+41 43 244 73 22
nicolas.spoerri@suissetec.ch

Vernehmlassungsantwort: Parlamentarische Initiative Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unserem Verband gehören rund 3'500 Unternehmungen aus den Branchen Sanitär, Spenglerei/Gebäudehülle, Heizung, Klima/Kälte, Lüftung, Rohrleitungsbau/Werkleitungen sowie Solarinstallationen an. In diesen Unternehmungen bestehen rund 50'000 Arbeitsverhältnisse, wobei die Arbeitnehmenden unserer Hersteller-Lieferanten in dieser Zahl nicht enthalten sind.

Durch ein zu weit reichendes Verbandsbeschwerderecht kann die Bautätigkeit unverhältnismässig erschwert, ja sogar verunmöglicht werden. Dies betrifft uns als Teil des Baunebengewerbes direkt. Aus diesem Grund nehmen wir gerne die Möglichkeit wahr, uns zu diesem Thema zu äussern.

1. Ziel der Vorlage

Das schweizerische Recht sieht vor, dass gesamtschweizerische Umweltorganisationen berechtigt sind, im Bereich des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes gegen bestimmte Vorhaben der Kantone oder des Bundes Beschwerde wegen Verletzung des Bundesumweltrechtes zu führen. Geregelt ist dies im Umweltschutzgesetz (USG) sowie im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Im Anwendungsbereich des USG ist das Verbandsbeschwerderecht auf Projekte beschränkt, welche einer sogenannten Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen – das bedeutet also auf Bauvorhaben, welche die Umwelt potenziell erheblich belasten. Im Anwendungsbereich des NHG hingegen, ist das Beschwerderecht nicht auf Fälle mit besonders grossen Auswirkungen beschränkt, sondern kann auch kleinere und mittlere Projekte betreffen. Es können also auch – und das will diese Vorlage verhindern – einfache Wohnbauvorhaben Gegenstand einer Beschwerde sein. In einem solchen Fall sehen sich einfache Bürgerinnen und Bürger einer grossen und professionell organisierten Umweltorganisation entgegengestellt, was ein ressourcenmässiges Ungleichgewicht darstellen kann.

Das vorliegende Geschäft will die erläuterte Problematik dadurch entschärfen, dass auch im NHG das Verbandsbeschwerderecht etwas eingeschränkt wird. Neu sollen Wohnbauprojekte mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen vom Beschwerderecht ausgeschlossen werden. Dies gilt aber auch nicht uneingeschränkt: innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler betreffen sowie bei Erstellung innerhalb von Biotopen

nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums bleibt das Verbandsbeschwerderecht nach wie vor anwendbar.

2. Stellungnahme

Es ist unbestritten, dass das Verbandsbeschwerderecht seine Existenzberechtigung hat. Dies hat das schweizerische Stimmvolk im Jahr 2008 auch eindrücklich bestätigt, als es eine Volksinitiative zu dessen Abschaffung wuchtig mit 66 Prozent abgelehnt hat. Durch diese Vorlage wird das Verbandsbeschwerderecht sodann auch kaum eingeschränkt. Durch den Ausschluss von gewissen kleinen und mittleren Bauvorhaben in Bauzonen, welche sich nicht in sensiblen Gebieten befinden, wird vielmehr das Verhältnismässigkeitsprinzip auch im Anwendungsbereich des NHG sichergestellt. Verhindert wird hiermit nur ein stossendes Ungleichgewicht zwischen einfachen Bürgerinnen und Bürgern sowie nationalen Umweltorganisationen im Zusammenhang mit unproblematischen, kleineren Bauvorhaben. suissetec unterstützt daher die Mehrheitsanträge der UREK-N.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und der Berücksichtigung unseres Vorbringens.

Freundliche Grüsse

Christoph Schaer
Direktor

Nicolas Spörri
Mitarbeiter Recht und Politik

Zürich, 11. Juli 2023

Vernehmlassung zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) – Umsetzung der Pa. Iv. 19.409 Bregy «Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht»

Vorbemerkungen

Mit Schreiben vom 11. April 2023 hat die nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N) zur Vernehmlassung über den Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) eingeladen. Mit der Änderung soll die [Pa. Iv. 19.409 Bregy «Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht»](#) umgesetzt werden.

Der Initiant begründet seinen Vorstoss damit, dass Bürgerinnen und Bürger, die lediglich kleinere Bauvorhaben realisieren möchten, Verbandsbeschwerden nach [Art. 12 ff. NHG](#) gewärtigen müssen, weil das NHG – anders als das Umweltschutzgesetz (USG) – keinerlei Einschränkung des Beschwerderechts von Umweltorganisationen kennt. Er schlägt den Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts bei Projekten innerhalb der Bauzone, jedoch ausserhalb von geschützten Dorfkernen und Stadtzentren, mit weniger als 600 Quadratmetern Bruttogeschossfläche oder anderen klar definierbaren Kriterien vor.

Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft SVIT Schweiz nimmt in der Folge zum Vorentwurf und zu den Minderheitsanträgen der UREK-N Stellung.

Beurteilung der Vorlage

Umfang des Anwendungsbereichs: kritische Beurteilung der Flächengrenzwerts

Das im USG und NHG eingeräumte Verbandsbeschwerderecht wird im Grundsatz nicht bestritten. Angesichts der sich zunehmend überlagernden Interessen ist es angezeigt, dass Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, mittels Beschwerden für öffentliche Interessen einsetzen können. In der Summe führt dies zu einer breiter abgestützten Siedlungsentwicklung. Problematisch ist das Verbandsbeschwerderecht dort, wo es exzessiv und rein präventiv eingesetzt wird und aus der Sicht der Raumplanung unbestrittene Projekte verhindert, verzögert und verteuert werden.

Mit den im Vorentwurf als Grenzwert definierten 400 Quadratmetern Geschossfläche weicht die UREK-N vom Vorschlag des Initianten nach unten ab. Bemisst man die durchschnittliche Bruttogeschossfläche – als Näherung zu der im Entwurf genannten und im Bericht gemäss SIA umschriebenen Geschossfläche – einer Wohneinheit, so wären durch die Änderung des NHG lediglich sehr kleine Bauprojekte vom

Verbandsbeschwerderecht geschützt. Gemäss Daten des Beratungsunternehmens Wüest Partner verfügen Einfamilienhäuser in der Schweiz über alle Bauperioden hinweg über eine Bruttogeschossfläche von 162 Quadratmetern, Eigentumswohnungen über eine solche von 137 Quadratmeter und Mietwohnungen über eine von 92 Quadratmetern (Mehrparteienliegenschaften zzgl. Nebenräume; Immo-Monitoring 2023/2, «Der Schweizer Immobilienmarkt auf einen Blick»), wobei neuere Gebäude eine grössere durchschnittliche Geschossfläche aufweisen als ältere. Erfasst von der Erleichterung wären somit nach heutigem Baustandard lediglich Einfamilienhäuser oder kleinflächige Doppel- oder Dreifamilienhäuser sowie Gebäude mit höchstens 3 Eigentums- oder Mietwohnungen. Die Wirkung der Änderung des NHG wäre somit sehr limitiert. Der SVIT Schweiz beurteilt die Grenze von 400 Quadratmetern darum kritisch.

Weiter erschliesst es sich dem SVIT Schweiz nicht, warum sich der Ausschluss des Beschwerderechts lediglich auf Wohnbauten beziehen soll. Zonenkonforme gewerbliche und gemischt genutzte Liegenschaften sollten im Grundsatz ebenfalls unter die Ausschlussregelung fallen.

Der SVIT Schweiz ruft die UREK-N dazu auf, den Grenzwert von 400 Quadratmetern zu überprüfen und gegebenenfalls auf z.B. 600 Quadratmeter zu erhöhen sowie sämtliche zonenkonformen Bauten der Ausnahmeregelung zu unterstellen. Gleichzeitig – und quasi im Gegenzug – sollen die Umstände, unter denen das Beschwerderecht beibehalten werden soll, expliziter umschrieben werden, um unmissverständlich festzuhalten, dass die Interessenabwägung zwischen den Zielen der Bauherrschaft und jenen des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege in sensiblen Verhältnissen stattfinden muss. Als sensible Verhältnisse können aus Sicht des SVIT Schweiz bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung gelten.

Beurteilung der Minderheitsanträge

Minderheit Jauslin et. al. zu Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG

Die Minderheit Jauslin et. al. fordert einen Grenzwert von 250 Quadratmetern. Mit einem solchen wäre die Änderung des NHG aus den oben genannten Gründen praktisch irrelevant. Der Antrag der Minderheit wird darum abgelehnt.

Minderheit Munz et. al. zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. c NHG

Die Minderheit Munz et. al. fordert, dass das Beschwerderecht innerhalb von Bauzonen beibehalten werden soll, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen. Massgebend für die Beurteilung eines Bauprojekts ist die aktuell geltende Zonenordnung. Dabei ist eine mögliche Entwicklung der Bauordnung unerheblich. Die Anwendung einer solchen Regelung wäre mit erheblicher Unsicherheit für Bauherren und Bewilligungsbehörden verbunden. Der Minderheitsantrag wird vom SVIT Schweiz darum abgelehnt.

Minderheit Munz et. al. zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d NHG

Die Minderheit Munz et. al. fordert, dass das Beschwerderecht bestehen bleiben soll für Bauprojekte, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind. Eine solche Beschneidung der Ausnahmeregelung würde dazu führen, dass unzählige Bauprojekte wiederum unter das Verbandsbeschwerderecht fallen würden. Der SVIT Schweiz ist der Auffassung, dass zonenkonforme Projekte von beschränkter Grösse unter den im Vorentwurf genannten Bedingungen ausnahmslos unter die Ausnahmeregelung fallen sollen. Der Minderheitsantrag wird darum abgelehnt.

Fazit

Der SVIT Schweiz unterstützt die Änderung des NHG, fordert eine Überprüfung des Grenzwerts von 400 Quadratmetern und eine allfällige Erhöhung auf 600 Quadratmeter. Gleichzeitig sind die Situationen, in denen das Verbandsbeschwerderecht weiterhin gelten soll, expliziter zu umschreiben. Im Weiteren lehnt der Verband sämtliche Minderheitsanträge ab.

Zum SVIT Schweiz

Als Berufs- und Fachverband der Immobilienwirtschaft vertritt der SVIT Schweiz rund 2'500 Unternehmen, die Dienstleistungen unter anderem für institutionelle, gewerbliche, öffentliche und private Immobilien-eigentümer, Bauherren, Betreiber und Stockwerkeigentümergeinschaften erbringen. Zusammen vertreten wir rund 30'000 Berufsleute der Immobilienwirtschaft. Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft SVIT Schweiz ist in allen Landesregionen der Schweiz präsent und ist die nationale Vertretung des Immobiliendienstleistungssektors in politischen Belangen.

Kontakt

SVIT Schweiz
Dr. Ivo Cathomen
Stv. Geschäftsführer
Greencity, Maneggstrasse 17
8041 Zürich

Tel. +41 44 434 78 88

ic@svit.ch

St. Gallen, 10. Juli 2023

Stellungnahme der Umweltfreisinnigen St. Gallen zur **parlamentarischen Initiative «Kein David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur oben erwähnten parlamentarischen Initiative (Nr. 19.409 n Pa. Iv. Bregy) bzw. dem Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz Stellung nehmen zu dürfen (vgl. Ihr Brief vom 11. April 2023).

Wir sind gegen eine Beschneidung des Verbandsbeschwerderechtes. Die allermeisten Einsprachen kommen von Privaten bzw. Nachbarn; die Verbände machen meist nur dann Einsprache, wenn diese gut begründet ist. Zudem lehnen wir Detailregelungen (Geschossfläche < 400 m²), die kaum vollziehbar sind und zusätzlichen administrativen Mehraufwand («Bürokratie») auslösen, grundsätzlich ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Inputs und Kommentare.

Freundliche Grüsse



Umweltfreisinnige St. Gallen
Raphael Lüchinger, Präsident

Par courrier et courriel
Office fédéral de l'environnement
(OFEV)

3003 BERNE

Paudex, le 5 juillet 2023
FD/ng

Initiative parlementaire Bregy 19.409. Droit de recours des organisations. David contre Goliath

Madame, Monsieur,

A titre de rappel, l'USPI Suisse est l'organisation faîtière romande des professionnels de l'immobilier. Elle se compose des associations cantonales de l'économie immobilière implantées dans les six cantons romands. A ce titre, elle est le porte-parole de quelque 400 entreprises et de plusieurs milliers de professionnels de l'immobilier actifs dans les domaines du courtage, de la gérance, du développement et de l'expertise immobilière. Dès lors, les membres de notre organisation gèrent environ 80 % des immeubles sous gestion dans toute la Suisse romande pour des milliers de propriétaires et avec une incidence directe sur le logement de centaines de milliers de locataires.

Bien que nous n'ayons pas été directement consultés, alors que nous sommes concernés par cette thématique, nous nous permettons de vous faire part, dans le délai imparti, de notre prise de position suivante s'agissant de l'objet cité sous rubrique et qui concerne l'immobilier.

1. Remarques générales

Ce projet de révision vise à restreindre le droit de recours des organisations environnementales dans le cadre de la loi sur la protection de la nature (LPN). En effet, le droit de recours de ces organisations est prévu dans la LPN et dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Ces organisations peuvent recourir contre certains projets des cantons ou de la Confédération lorsqu'elles estiment qu'ils violent le droit fédéral environnemental.

Il est fait état, dans le rapport explicatif, que le droit de recours de ces organisations ne s'applique qu'aux projets devant faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement, dans le cadre de la LPE, ce qui garantit que les projets de construction pouvant faire l'objet d'un recours de ces organisations présentent une certaine taille. En revanche, dans le cadre de la LPN, le droit de recours de ces organisations porte sur des décisions rendues dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération et qui présentent un lien avec la protection de la nature et du paysage (par exemple, les décisions rendues en application de la loi sur les résidences secondaires). Aussi, des projets de moindre importance peuvent faire l'objet de recours de la part de ces organisations. Ce projet de révision tend à rétablir un certain équilibre afin que le droit de recours de ces organisations se limite à des projets d'une certaine envergure.

Si la protection de l'environnement est importante, elle ne doit pas devenir une fin en soi et conduire à ce que des projets de minime importance fassent l'objet de recours des organisations environnementales, ce qui renchérit les coûts de la construction et rallonge inutilement la procédure.

En outre, l'initiative parlementaire Bregy 19.409, que ce projet met en œuvre, prévoit que le droit de recours des organisations environnementales ne peut pas s'exercer pour des projets en zone constructible d'une surface de plancher inférieure à 600 m², ce qui correspond à des bâtiments de six logements. A l'heure de la lutte contre la pénurie de logements due en particulier aux procédures administratives lourdes et longues, il y a lieu d'assouplir la procédure pour les constructions de petite taille.

Partant, l'USPI Suisse soutient le projet de révision, en précisant que le droit de recours des organisations environnementales devrait être exclu pour les projets d'une surface de plancher inférieure à 600 m².

2. Remarques particulières

A. Article 12 al. 1^{bis} LPN (majorité)

La majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) prévoit que les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci ou situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

Cette nouvelle disposition permettra de corriger le déséquilibre entre la LPE et la LPN. Elle permettra de cibler les recours de ces organisations contre des projets d'une certaine envergure, tout en réservant le droit de recours pour la construction de logements situés en particulier dans des sites d'importance ou dans des biotopes.

S'agissant de la réserve du droit de recours de ces organisations à l'encontre de projets de construction situés dans l'espace réservé aux eaux, c'est le lieu de rappeler que les constructions prévues dans ces espaces sont déjà très limitées et font l'objet de passablement de contraintes administratives. En effet, selon l'article 41c al. 1 OEaux, les projets de construction ne peuvent être autorisés que dans les zones densément bâties et pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Maintenir le droit de recours dans ces espaces apparaît inutile et rajoute une couche de restrictions supplémentaires dans un domaine fortement et restrictivement réglementé. Aussi, cette réserve du droit de recours dans l'espace réservé aux eaux devrait être supprimée.

Comme évoqué sous chiffre 1 ci-dessus, nous soutenons cette disposition sur le principe, mais elle devrait être modifiée dans le sens demandé par l'initiative parlementaire, à savoir que le droit de recours des organisations environnementales devrait être supprimé pour la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 600 m², y compris dans l'espace réservé aux eaux.

La teneur de l'article 12 al.1bis devrait donc être la suivante :

« Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 600 m² ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale »

B. Article 12 al. 1bis 1^{ère} phrase introductive et let. c (minorité Jauslin et consorts)

Cette minorité souhaite exclure le droit de recours des organisations environnementales pour la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 250 m² et le droit de recours serait intégralement maintenu pour les constructions de logements situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Une telle disposition s'écarte de manière importante de l'initiative parlementaire Bregy, elle va permettre de maintenir un droit de recours contre des projets de minime importance et va générer de l'insécurité juridique car il sera difficile de savoir suffisamment à l'avance et de manière claire si une parcelle se prête au déclassement.

Par conséquent, nous nous opposons à cette disposition proposée par cette minorité et la rejetons.

C. Article 12 al. 1bis let. d (minorité Murz et consorts)

Cette minorité souhaite maintenir intégralement le droit de recours des organisations environnementales aux projets de construction de logements soumis à la loi fédérale sur les résidences secondaires.

Une telle disposition va grandement vider de son sens le projet de révision car les constructions en zone à bâtir, où les organisations environnementales ont un droit de recours, concernent principalement la loi sur les résidences secondaires.

Par conséquent, nous nous opposons à cette disposition proposée par cette minorité et la rejetons.

3. Conclusions

La révision proposée tend à équilibrer le droit de recours des organisations environnementales, de manière à ce qu'elles puissent recourir contre des projets d'une certaine envergure, tout en réservant leurs droits intacts dans certains cas. Cette révision assouplit la procédure pour des projets de construction de minime importance, ce que nous saluons. Une telle mesure est de nature à lutter contre la pénurie de logements. Nous soutenons donc sur le principe la version de la majorité de la Commission, mais souhaitons que la surface de plancher retenue soit augmentée à 600 m² et le droit de recours de ces organisations ne doit pas être réservé dans l'espace réservé aux eaux.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

**UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS
DE L'IMMOBILIER**

Le secrétaire
Frédéric Dovat

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Recht
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch

Bern, 10. Juli 2023

**Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative (Pa. Iv.) Bregy (19.409).
Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur obgenannten Pa. Iv. Stellung zu nehmen.

Der Verband Immobilien Schweiz (VIS) ist der schweizerische Zusammenschluss der institutionellen Investoren und der grossen privaten, professionellen Immobilienunternehmen, die Immobilien als Investitions- oder Kapitalanlage halten. Seine Mitglieder repräsentieren gesamthaft rund 200 Milliarden Franken Portfoliovermögen in Immobilien. Gerne äussern wir uns zu oben genannter Sache, da allfällige Änderungen im Natur- und Heimatschutzgesetz für VIS-Mitglieder relevant sind.

Wir unterstützen grundsätzlich den Vorentwurf der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N).

Das Verbandsbeschwerderecht ist ein unbestrittenes Mittel, es trägt zu einer umsichtigen Planung bei. Es darf allerdings nicht exzessiv und als Mittel der Verhinderung sinnvoller und nötiger Bauten zum Einsatz kommen. Im Umweltschutzgesetz (USG) wird mit der Einschränkung auf Objekte, für welche eine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig ist, eine gewisse Kontrolle der möglichen Wirkung von Verbandsbeschwerden sichergestellt.

Im NHG fehlt eine solche Einschränkung gänzlich. Die vorgesehenen Änderungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) und die Mehrheitsanträge der UREK-N streben deshalb eine klar beschränkte Flexibilisierung für die Anwendungen unter dem NHG an. Damit kann konkret sichergestellt werden, dass Verbandsbeschwerden, die basierend auf dem NHG im Namen des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege erfolgen, keine kleinen und mittleren privaten Bauvorhaben (vornehmlich Einfamilienhäuser) mehr erfassen. Bürgerinnen und Bürger sollen bei kleineren und mittleren Bauvorhaben wie Wohnbauten keine Beschwerden von Umweltorganisationen gewärtigen müssen. Zukünftig sollen Umweltorganisationen bei solchen Vorhaben – vorbehaltlich der Projekte in besonders sensiblen Gebieten – keine Verbandsbeschwerde mehr ergreifen können.

Der VIS unterstützt grundsätzlich das Vorhaben der Pa. Iv. 19.049, dass Bürgerinnen und Bürger, die in der Bauzone eine Wohnbaute errichten möchten, nicht mehr der Gefahr einer Verbandsbeschwerde gemäss NHG ausgesetzt sind. Der Vorentwurf trägt bei kleineren und mittleren Projekten zu einem verhältnismässigeren Umgang mit dem Verbandsbeschwerderecht bei.

Damit kann die Bautätigkeit – insbesondere bezüglich Kosten und Zeit – punktuell vereinfacht und es können unnötige Verzögerungen verhindert werden. Dies trägt letztendlich auch zur Verbesserung der Situation auf dem Wohnungsmarkt bei. Der VIS begrüsst deshalb den Vorentwurf der UREK-N zur parlamentarischen Initiative 19.409.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente und Überlegungen. Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Beat Walther
Präsident VIS
Nationalrat



Bettina Mutter
Geschäftsführerin VIS



ZÜRCHER HEIMATSCHUTZ ZVH

Neptunstrasse 20
8032 Zürich

T 044 340 03 03
www.heimatschutz-zh.ch
info@heimatschutz-zh.ch

Postfinance 80-2755-2
IBAN CH15 0900 0000 8000 2755 2

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

E-Mail: recht@bafu.admin.ch

Zürich, 21. Juni 2023

**Stellungnahme des Zürcher Heimatschutzes 19.409 n Pa. Iv. Bregy.
Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Der Schweizer Heimatschutz mit seinen 27'000 Mitgliedern und Unterstützerinnen und dem Zürcher Heimatschutz gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Der SHS und mit ihm der ZVH wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Der Schweizer Heimatschutz beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das VBR besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das VBR ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein VBR besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20 %-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In zahlreichen Fällen haben die Gerichte von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln. Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei „bedeutenden“ Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt „geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler“ wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Baudenkmäler, da die weitaus meisten nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das VBR bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Baudenkmäler und Ortsbilder ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von „Verfügungen, die sich auf Wohnbauten“ beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des VBR wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr VBR an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des VBR bedeutet.

Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

"Der Zürcher Heimatschutz lehnt jede Beschränkung des geltenden VBRs ab. Sollte jedoch an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt der ZVH, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz und Bst. c

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁴ unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik¹ durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte

¹ Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.
Stellungnahme Zürcher Heimatschutz Palv Bregy 19.409

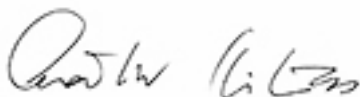
innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben - wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien - nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

Fazit: Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Martin Killas, Präsident ZVH



Bianca Theus, Geschäftsstelle ZVH