

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

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

Basel, 30. Mai 2023

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

Musterstellungnahme

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}

^{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:

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) 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

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 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 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** 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.

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 99,1 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** 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

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:

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 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.

⁴ Siehe Fn 1.

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