



19.409

Parlamentarische Initiative Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates

vom 22. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG)¹. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Erlasentwurf zuzustimmen.

22. Januar 2024

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Christian Imark

¹ BBl 2024 409

Übersicht

Zur Beschwerde berechnigte Umweltorganisationen können gestützt auf das Umweltschutzgesetz 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 Nein-Stimmen abgelehnt.

Bei kleineren Wohnbauten ist es jedoch nicht gerechtfertigt, dass die Umweltorganisationen in gewissen Fällen eine Verbandsbeschwerde nach Artikel 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes ergreifen können. Bürgerinnen und Bürger, die in der Bauzone eine solche Wohnbaute errichten möchten, sollen von Umweltorganisationen grundsätzlich keine Beschwerden mehr gewärtigen müssen. In diesem Bereich soll das Beschwerderecht deshalb beschränkt werden auf jene Fälle, in denen entsprechende Wohnbauten in besonders sensiblen Gebieten (z. B. Vorhaben in geschützten Dorfkerne oder in ausgeschiedenen Biotopen) geplant sind.

Bericht

1 Ausgangslage

Am 14. März 2019 reichte Nationalrat Philipp Matthias Bregy die parlamentarische Initiative 19.409 «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» ein. Er beantragte, dass das Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966² (NHG) dahingehend zu ändern sei, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone einzuschränken sei.

Im Rahmen des Verfahrens zur Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen (Art. 109 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³) 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.

An ihrer Sitzung vom 22. Januar 2024 prüfte die Kommission die Vernehmlassungsergebnisse und betonte, dass sie die Fortführung ihrer gesetzgeberischen Arbeiten als wichtig erachte. Sie stellte fest, dass die Vernehmlassungsteilnehmenden hauptsächlich zu den vorgeschlagenen Bestimmungen und Minderheiten Stellung genommen hatten, ohne grössere Änderungen anzuregen. Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Kommission ihren Entwurf mit 14 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung in unveränderter Form.

2 Handlungsbedarf und Ziele

Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht seit 1967. Es wurde zuerst im NHG verankert, 1983 auch im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983⁴ (USG). Zur Beschwerde berechnete Umweltorganisationen⁵ können gegen bestimmte Vorhaben der Kantone oder des Bundes Beschwerde wegen Verletzung von Bundesumweltrecht erheben. Damit können sie gerichtlich beurteilen lassen, ob ein Vorhaben gesetzeskonform ist. Eine gegen dieses Verbandsbeschwerderecht ergriffene Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

² SR 451

³ SR 171.10

⁴ SR 814.01

⁵ Damit einer Umweltorganisation nach Artikel 55 USG bzw. Artikel 12 NHG das Beschwerderecht zusteht, muss sich die Organisation gesamtschweizerisch seit mindestens zehn Jahren für den Umweltschutz bzw. den Naturschutz, den Heimatschutz, die Denkmalpflege oder verwandte Ziele eingesetzt haben. Die Organisation darf nur rein ideelle Zwecke verfolgen, allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen. Der Bundesrat bezeichnet diese Organisationen.

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 offensteht, eine gewisse Grösse aufweisen.

Im Bereich des NHG ist das Verbandsbeschwerderecht zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundeaufgabe ergangen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Die Kantone erfüllen vor allem dann Bundeaufgaben, wenn sie Bewilligungen nach Bundesumweltrecht erlassen (z. B. eine Rodungsbewilligung nach Waldgesetz [WaG]). Eine Bundeaufgabe 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 2015⁶ [ZWG]).

Entsprechend können Umweltorganisationen gestützt auf Artikel 12 NHG unter Umständen auch gegen kleinere Bauvorhaben eine Beschwerde erheben. Dies kann dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger bei Bauvorhaben wie Wohnbauten von kleiner oder mittlerer Grösse Beschwerden von Umweltorganisationen gewärtigen müssen. Bei einer solchen Beschwerdemöglichkeit der Umweltorganisationen gegen ein Einfamilienhaus besteht demnach ein Ungleichgewicht, das behoben werden sollte. Zukünftig sollen Umweltorganisationen bei solchen Vorhaben – vorbehaltlich der Projekte in besonders sensiblen Gebieten – keine Verbandsbeschwerde mehr ergreifen können.

3 Vernehmlassungsergebnisse

Im Rahmen der Vernehmlassung, die vom 11. April bis zum 11. Juli 2023 dauerte, konnten die Kantone und die interessierten Kreise zum Vorentwurf Stellung nehmen. Die Stellungnahmen fielen gegensätzlich aus: 34 Teilnehmende sprachen sich für die vorgeschlagene Gesetzesänderung aus, 34 lehnten sie ab. Die Mehrheit der Kantone (14) befürwortete den Vorentwurf und betonte, dass das Beschwerderecht für sensible Gebiete gewährleistet bleibe. Eine Minderheit der Kantone (10) lehnte den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf ab, da sie der Meinung war, dass diese Gesetzesänderung aufgrund der geringen Anzahl Beschwerden nicht gerechtfertigt sei und zudem zu Rechtsunsicherheit führen könnte. Auch die politischen Parteien waren gespalten: Die SVP, die FDP und die Mitte begrüßten den Vorentwurf, die Grünen und die SP lehnten ihn ab. Die Verbände, die sich für den Vorentwurf aussprachen, erachteten die vorgeschlagenen Bestimmungen als ausgewogen, wobei manche eine Vergrößerung der Referenzfläche auf über 400 m² anregten. Ein Teil der Gegner des Vorentwurfs kritisierte, dass die Geschossfläche als Referenzgrösse gewählt wurde. Dies sei ein ungenauer und willkürlicher Parameter, der leicht umgangen werden könne. Im Weiteren unterstützte eine Mehrheit der Gegner die Minderheiten in Absatz 1^{bis} Einleitungssatz, Buchstabe c und Buchstabe d, sollte die Gesetzesänderung weiterverfolgt werden.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Die Vorlage sieht in Artikel 12 Absatz 1^{bis} NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche⁷ 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. 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.

4.2 Minderheitsanträge

Eine Minderheit beantragt Nichteintreten und ist der Auffassung, die beantragte Neuregelung laufe dem Natur- und Heimatschutz zuwider. Das Verbandsbeschwerderecht verstärke den Ortsbild- und Landschaftsschutz sowie die Umsetzung des Umweltrechts und dürfe deshalb nicht eingeschränkt werden.

Eine zweite Minderheit beantragt, dass das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m² aufgehoben wird (anstelle von 400 m²). Eine dritte Minderheit verlangt, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das Verbandsbeschwerderecht uneingeschränkt bestehen bleiben soll (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. c NHG). Schliesslich schlägt eine vierte Minderheit vor, das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, uneingeschränkt zu lassen (Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. d NHG).

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Art. 12 Abs. 1^{bis} und Art. 25e NHG

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz

Der Grundsatz nach Artikel 12 Absatz 1^{bis} (Einleitungssatz) besagt, dass das Beschwerderecht nach Artikel 12 NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² nicht mehr besteht.

⁷ Die Geschossfläche wird nach der sia-Norm 416:2003 (SN 504 416) errechnet. Dieser national verwendete, klar definierte und einfach zu berechnende Standard ist der kantonal unterschiedlich gehandhabten Bruttogeschossfläche vorzuziehen. Die Geschossfläche umfasst die allseitig umschlossene Grundrissfläche der zugänglichen Geschosse einschliesslich der Konstruktionsflächen. Aussengeschossflächen wie Balkone oder Terrassen werden nicht mitberechnet.

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

Bei Vorhaben mit Auswirkungen auf bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler soll das Beschwerderecht beibehalten werden. Was die Ausnahme für bedeutende Ortsbilder betrifft, sind vorab die Ortsbilder von nationaler Bedeutung zu erwähnen. Sie sind im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS (vgl. Verordnung vom 13. November 2019⁸ über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS]) verzeichnet. Es ist angezeigt, diese Ausnahme einzugrenzen auf Ortsbildteile mit dem höchsten Erhaltungsziel A⁹. Bei den Kantonen und Gemeinden werden bedeutende Ortsbilder häufig mittels kantonalen und kommunalen Schutzzonen gemäss Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979¹⁰ (RPG) geschützt. Auch zum Schutz von geschichtlichen Stätten (archäologische Schutzzonen) oder Natur- und Kulturdenkmälern erlassen die Kantone oder Gemeinden entsprechende Schutzzonen. Zudem haben die Kantone und Gemeinden auch die Möglichkeit, zum Schutz der genannten Objekte Verfügungen zu erlassen oder Verträge abzuschliessen. Verfügungen zu Wohnbauten können diese Objekte entweder direkt betreffen – etwa im Rahmen eines Umbauvorhabens – oder indirekt, indem die unmittelbare Umgebung betroffen ist – etwa durch einen Anbau.

Die Objekte nationaler und kantonaler Bedeutung wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe in Analogie zu Artikel 32b Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000¹¹ (RPV) betreffend Solaranlagen auf Kulturdenkmälern definieren. Relevant sind die Auswirkungen dann, wenn sie für betroffene geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler definierte Schutzziele beeinträchtigen.

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

Bei Vorhaben, die innerhalb von Bauzonen geplant sind und bei denen sich die Bauzone mit Biotopen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung überlagert bzw. teilweise überlagert, besteht ein erhöhtes Interesse am Schutz der Natur. Deshalb ist es geboten, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG in diesen Fällen bestehen bleibt.

Auch der Gewässerraum, welchen die Kantone gestützt auf Artikel 36a des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991¹² (GSchG) festlegen müssen, überlagert sich teilweise mit der Bauzone. Bauliche Vorhaben von privatem Interesse sind im Gewässerraum nur gemäss Ausnahmetatbeständen wie z. B. für zonenkonforme Anlagen

⁸ SR 451.12

⁹ Vgl. Weisungen über das ISOS vom 1. Januar 2020. Das ISOS befindet sich in Revision. Zurzeit sind sowohl Ortsbildaufnahmen gemäss der ursprünglichen ISOS-Inventarisierungsmethode als auch Ortsbilder gemäss der Methode ab 01.01.2017 in Kraft. Die neue Methode beruht auf den gleichen Grundsätzen und Grundregeln wie die ursprüngliche Methode, unterscheidet sich aber geringfügig in der Systematik und der Begrifflichkeit, vgl. Entsprechungsschlüssel WISOS Anhang. Das Beschwerderecht soll vollumfänglich erhalten bleiben in Ortsbildteilen mit Erhaltungsziel A gemäss neuer Methode bzw. mit Erhaltungsziel A und a gemäss ursprünglicher Methode.

¹⁰ SR 700

¹¹ SR 700.1

¹² SR 814.20

in dicht überbauten Gebieten und gestützt auf eine Interessenabwägung zulässig (Art. 41c Abs. 1 GSchV)¹³. Aufgrund der öffentlichen Interessen am Gewässerraum soll das Verbandsbeschwerderecht in diesen Fällen bestehen bleiben.

Art. 25e Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Übergangsrechtlich soll Folgendes gelten: Verfahren, bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung über die Baubewilligung bereits entschieden worden ist, sollen nach bisherigem Recht zu Ende geführt werden. Auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung hängige Baugesuche, über welche die Bewilligungsbehörde zu diesem Zeitpunkt noch nicht entschieden hat, kommt das neue Recht zur Anwendung.

5.2 Minderheitsanträge: Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG

Art. 12 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz

Nach Ansicht einer Minderheit 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 wegbedungen werden.

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

Liegt ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen in einem Bereich, der für die Auszonung im Sinne von Artikel 15 RPG geeignet erscheint, bestehen konkrete Hinweise dafür, dass eine Überprüfung des zugrundeliegenden Nutzungsplans geboten ist. In solchen Fällen soll das Beschwerderecht der Organisationen nach Ansicht einer Minderheit bestehen bleiben.

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

Ebenfalls bestehen bleiben soll das Verbandsbeschwerderecht nach Ansicht einer weiteren Minderheit 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). In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent besteht das Beschwerderecht der Organisationen somit gegen sämtliche Verfügungen, welche die Erstellung oder Änderung einer Wohnung betreffen, die den Wohnungsbegriff nach Artikel 2 Absatz 1 erfüllt. Es spielt keine Rolle, ob es sich dabei beispielsweise um eine Erstwohnung nach Artikel 2 Absatz 2, eine den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnung nach Artikel 2 Absatz 3, eine touristisch bewirtschaftete Wohnung nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe a oder b, eine

¹³ SR 814.201

Wohnung im Zusammenhang mit einem strukturierten Beherbergungsbetrieb nach Artikel 8, eine neue Wohnung in einer geschützten Bauten nach Artikel 9 oder um eine altrechtliche Wohnung nach Artikel 10 handelt.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage betrifft Vorhaben, die von den Kantonen bzw. den Gemeinden bewilligt werden. Für den Bund ergeben sich keine Auswirkungen.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage führt dazu, dass Wohnbauten bis zu einer mittleren Grösse nicht mehr dem Verbandsbeschwerderecht unterstellt sind. Die Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete dürften gering sein.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat kaum Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Gewisse Vorhaben (Wohnbauten) werden nicht mehr dem Verbandsbeschwerderecht unterstellt sein. Die Auswirkungen auf die Umwelt, die sich daraus ergeben könnten, können in Kauf genommen werden.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die geplante Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts steht im Einklang mit Artikel 78 BV¹⁴.

¹⁴ SR 101

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Im Bereich der in der Vorlage gewählten Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts bestehen für die Schweiz keine internationalen Verpflichtungen.

7.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Bundesversammlung erlässt alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes (Art. 22 Abs. 1 ParlG). Die vorliegende Revision des NHG folgt dem Verfahren der Gesetzgebung.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine Unterstellung der Vorlage unter die Ausgabenbremse steht damit nicht zur Diskussion.

7.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vorlage sieht keine Gewährung von Subventionen vor.

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Gesetzesanpassungen bedingen einzig in Bezug auf Artikel 12 Absatz 1^{bis} Buchstabe a NHG Ausführungsbestimmungen des Bundesrates. Diese stützen sich auf die allgemeine Vorschrift nach Artikel 26 NHG, wonach der Bundesrat die Ausführungsvorschriften erlässt. Eine spezifische Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen sieht die Vorlage nicht vor.

7.7 Datenschutz

Es ist keine Datenbearbeitung im Sinne des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)¹⁵ notwendig, bei der sich das Thema des Schutzes der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen stellt.

¹⁵ SR 235.1

