

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

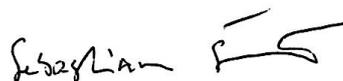
Die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG ist grundsätzlich abzulehnen. Sie schwächt die Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz sowie Zweitwohnungsrecht und fördert aktiv die Zersiedelung.

Wir bedanken uns für die Aufnahme unserer Anliegen und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen



David Vuillaume
Vize-Präsident NIKE



Sebastian Steiner
Geschäftsführer NIKE