



19.409

Parlamentarische Initiative

Bregy Philipp Matthias.

Kein "David gegen Goliath"

beim Verbandsbeschwerderecht

Initiative parlementaire

Bregy Philipp Matthias.

Droit de recours des organisations.

David contre Goliath

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.22 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.04.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Masshardt, Clivaz Christophe, Girod, Munz, Nordmann, Pult, Suter, Trede)
Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Masshardt, Clivaz Christophe, Girod, Munz, Nordmann, Pult, Suter, Trede)
Ne pas entrer en matière

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Über das Eintreten und die Detailberatung führen wir eine gemeinsame Debatte.

de Montmollin Simone (RL, GE), pour la commission: Le droit de recours des organisations, tel qu'établi aux articles 12 et suivants de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, ne devrait pas s'appliquer pour les projets de moindre importance envisagés en zone à bâtir. Les citoyens qui veulent réaliser de petits projets, comme une maison familiale, ne devraient pas se retrouver dans une situation similaire à celle imposée aux propriétaires ou investisseurs menant d'importants projets de construction ou de promotion.

L'initiative parlementaire déposée le 14 mars 2019 par le conseiller national Philippe Bregy vise à modifier la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage pour corriger cette asymétrie jugée problématique, en particulier dans une période de pénurie de logements.

Le 10 août 2020, notre commission a décidé, par 13 voix contre 10 et 1 abstention, d'élaborer un projet d'acte, décision confirmée le 16 octobre 2020 par notre commission soeur, par 8 voix contre 4. Le projet qu'elle a ensuite élaboré prévoit de limiter le droit de recours des associations, qui ont qualité pour recourir contre une décision fédérale ou cantonale, se rapportant à la construction d'immeubles d'habitation dont la surface de plancher ne dépasse pas 400 mètres carrés.

Le droit de recours n'est pas touché pour des logements prévus dans des sites construits d'importance, pour les sites historiques, les monuments culturels, tout comme pour les espaces réservés aux eaux, aux biotopes d'importance nationale, régionale ou locale. Cette modification relativement modeste veut appliquer à la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage le même principe que celui prévu dans la loi sur la



protection de l'environnement, laquelle, à son article 55, prévoit un droit de recours uniquement pour les grands projets, à savoir ceux nécessitant une étude d'impact sur l'environnement.

Notre commission a approuvé ce projet à titre indicatif le 28 mars 2023 et l'a soumis à consultation entre le 11 avril et le 11 juillet de la même année. Elle a pris connaissance du rapport de consultation du 22 décembre 2023 de l'OFEN lors de sa séance du 22 janvier 2024, au terme de laquelle sa majorité a maintenu son projet sans modification. Le Conseil fédéral s'est rallié le 27 mars 2024 au projet, sans modification non plus. De fait, aujourd'hui, notre commission vous soumet son projet relatif à l'initiative parlementaire 19.409, sans modification, tel que soumis à la consultation.

Trois propositions n'avaient pas été retenues et figurent en tant que propositions de minorité dans le projet qui vous est soumis aujourd'hui. La première est la proposition de minorité Masshardt de non-entrée en matière: la minorité ne veut pas entrer en matière sur le projet, estimant que la nouvelle réglementation va à l'encontre de la protection de la nature et du paysage. Pourtant, les objectifs de protection fixés pour les sites d'importance, les sites historiques ou les monuments culturels, ne sont pas modifiés; ils restent inchangés. A l'instar de ce qui est prévu dans le cas des installations solaires, par exemple à l'article 32b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral définira dans une ordonnance les objets d'importance nationale et cantonale.

La deuxième minorité concerne des restrictions des allégements prévus. Deux propositions de minorité Clivaz Christophe visent à limiter cet allégement aux logements d'une surface de plancher inférieure à 250 mètres carrés et à maintenir le droit de recours pour des zones à bâtir qui se prêtent à un dézonage. Pour la majorité de la commission, cette précision est inutile. Il est déjà stipulé à l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire, suite à sa deuxième révision, que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Le fait de devoir redimensionner, si c'est nécessaire, ces zones à bâtir n'est donc aucunement impacté par ce projet de loi.

Enfin, la troisième minorité, la minorité Munz propose de maintenir le droit de recours lorsqu'il s'agit de résidences secondaires. Cette précision est également inutile. Dans les communes où la proportion de résidences secondaires dépasserait les 20 pour cent, le recours des organisations serait recevable pour toutes les décisions et pas uniquement les décisions qui touchent à un projet de construction de résidences secondaires, mais bien toutes les constructions.

En conclusion, cette modification corrige une asymétrie de traitement qui existe dans la loi sur la protection de l'environnement, et qui, aujourd'hui, devrait aussi être corrigée dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, sans que les sites ou monuments particulièrement sensibles soient exclus de la protection. La majorité de la commission juge que ce projet corrige un déséquilibre entre le droit de recours prévu par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et celui prévu par la loi sur la protection de l'environnement et, dès lors, respecte une meilleure proportionnalité. En supprimant un obstacle important, il permettra d'assurer une meilleure sécurité de planification dans le secteur de la construction, ce qui ne peut être qu'un facteur favorable en période de pénurie de logements.

C'est pourquoi la majorité de la commission vous recommande de soutenir ce projet sans modification.

Paganini Nicolò (M-E, SG), für die Kommission: Gestützt auf die von Nationalrat Philipp Bregy im März 2019

AB 2024 N 762 / BO 2024 N 762

eingereichte parlamentarische Initiative 19.409, "Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht", unterbreitet Ihnen die UREK-N den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG), mit dem Ziel, das Verbandsbeschwerderecht punktuell, bei kleineren Bauvorhaben von geringer Bedeutung, einzuschränken. Dies soll aufgrund der Tatsache erfolgen, dass das Verbandsbeschwerderecht im Umweltbereich auf Vorhaben beschränkt wird, welche der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind. Eine vergleichbare Einschränkung sieht das NHG nicht vor, weshalb die beschwerdeberechtigten Organisationen hier auch gegen Klein- und Kleinstvorhaben Beschwerde einreichen können, soweit der Vollzug einer Bundesaufgabe betroffen ist. Das kann beispielsweise bei der Anwendung des Gewässerschutzgesetzes, des Waldgesetzes oder des Zweitwohnungsgesetzes der Fall sein.

Im Rahmen des Verfahrens zur Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen gab die UREK-N der Initiative am 10. August 2020 mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge. Die Schwesterkommission des Ständerates stimmte dem Beschluss der UREK-N am 16. Oktober 2020 mit 8 zu 4 Stimmen zu. Im Anschluss daran erarbeitete die UREK-N im Rahmen der zweiten Phase einen Vorentwurf.

Nun, diese beantragte Regelung sieht vor, dass das Recht der Verbandsbeschwerde nach Artikel 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 Quadratmetern innerhalb der Bauzone



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In den 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 sowie in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder 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. Mit diesen Neuerungen soll verhindert werden, dass Bürgerinnen und Bürger bei Bauvorhaben wie Wohnbauten von kleiner oder mittlerer Grösse Beschwerden von Umweltorganisationen gewärtigen müssen. Die UREK-N stimmte dem entsprechenden Entwurf am 28. März 2023 mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung zu und schickte ihn in die Vernehmlassung. In dieser sprach sich eine Mehrheit der Kantone für die Neuregelung aus, während die Stellungnahmen von Parteien und Verbänden gegensätzlich ausfielen. Auf der Grundlage der Vernehmlassungsantworten hielt die Mehrheit der Kommission an ihrem Entwurf fest. Dieser Entscheid wurde erneut bestätigt, als der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 27. März 2024 dem Parlament beantragte, auf die Vorlage einzutreten und dem Entwurf der UREK-N gemäss Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Eine Minderheit Masshardt beantragt Ihnen, nicht auf die Vorlage einzutreten. 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. Die Mehrheit der Kommission ist davon überzeugt, mit dem vorliegenden Entwurf eine äusserst moderate Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts bei kleinen Bauvorhaben zu beantragen. Für sensible Vorhaben sind die entsprechenden Ausnahmen vorgesehen. Die UREK-N beantragt Ihnen mit 16 zu 7 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. Auf die drei Minderheiten werde ich am Ende der Debatte kurz eingehen.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG): Herr Kollege Paganini, wie kommt die Kommission zum Schluss, dass ein Gebäude mit 400 Quadratmetern Geschossfläche ein kleiner Bau ist?

Paganini Nicolò (M-E, SG), für die Kommission: Wie Sie vielleicht in der Begründung der parlamentarischen Initiative gelesen haben, wurde vom Initianten vorgeschlagen, eine Bruttogeschossfläche von 600 Quadratmetern vorzusehen. In der Kommission gab es auch Ideen, Bauten mit 200 oder 250 Quadratmetern auszunehmen. Wir haben uns in der Mitte getroffen. Damit können Sie grundsätzlich ein Einfamilienhaus und vielleicht auch noch eine Einliegerwohnung bauen, sodass Sie das Ganze als junge Familie auch finanzieren können. Das sind aber keine Grossbaustellen und auch keine grossen Überbauungen.

Friedl Claudia (S, SG): Herr Kollege Paganini, wie kommt die Kommission dazu, zu sagen, dass die Auswirkungen praktisch nicht existent sind? Warum machen wir dann diesen ganzen Tanz hier?

Paganini Nicolò (M-E, SG), für die Kommission: Wir sagen nicht, dass es praktisch keine Auswirkungen habe, sondern wir sagen, dass es sich um kleine Bauvorhaben handelt, um Situationen, bei denen eine Privatperson bei einem eben relativ kleinen Bauvorhaben sich einer grossen beschwerdeberechtigten Organisation gegenüberseht; das sagt die Mehrheit der Kommission.

Flach Beat (GL, AG): Herr Kommissionssprecher, Sie haben von diesen 400 Quadratmetern gesprochen. Könnten Sie bitte definieren, wie sich die Geschossfläche zusammensetzt, was dazugehört und was beim Wohnbau nicht dazugehört?

Paganini Nicolò (M-E, SG), für die Kommission: Sie wissen das ja am besten. Die Geschossfläche definiert sich nach einer SIA-Norm; ich könnte Ihnen diese jetzt noch zitieren. Dazu zählen alle Flächen, die zugänglich sind, inklusive der Konstruktionsflächen. Was aber nicht dazugehört, sind beispielsweise Terrassen und Balkone.

Munz Martina (S, SH): Herr Kollege Paganini, können Sie bestätigen, dass das Verbandsbeschwerderecht nur ausgeübt werden kann, wenn das geltende Gesetz nicht eingehalten wird, und damit eigentlich öffentlich dazu aufgerufen wird, das Gesetz zu brechen?

Paganini Nicolò (M-E, SG), für die Kommission: Geschätzte Frau Kollegin Munz, das kann ich so nicht bestätigen. Denn ob das Gesetz eingehalten wird, entscheidet ja dann irgendwann ein Gericht. Sie können also nicht von Anfang an sagen, dass in jedem Fall, in dem eine beschwerdeberechtigte Organisation Beschwerde einreicht, das Gesetz gebrochen wird. Das kann ich so nicht bestätigen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



Masshardt Nadine (S, BE): Ich gebe Ihnen zuerst meine Interessenbindung bekannt: Ich bin Präsidentin der Schweizerischen Energiestiftung. Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen Nichteintreten. Wir sehen schlüssig keinen Handlungsbedarf.

Das Verbandsbeschwerderecht unterliegt bereits heute strengen Vorschriften. Beschwerden werden nur dort ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltorganisation die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Bauprojekts mangelhaft erfolgten oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Durch die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts können beschwerdeberechtigte Organisationen also nichts anderes tun, als die Einhaltung der geltenden Gesetze einzufordern.

Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht seit 1967. Es ist im Natur- und Heimatschutzgesetz sowie im Umweltschutzgesetz verankert und ist bei der Bevölkerung breit akzeptiert und gewollt. Eine nationale Volksinitiative gegen das Verbandsbeschwerderecht wurde 2008 mit 66 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Der vorliegende Gesetzentwurf will nun das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz ändern und das Verbandsbeschwerderecht bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone einschränken. Dies widerspricht aus Sicht der Minderheit dem Volksentscheid von 2008. Das Beschwerderecht ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates. Das Verbandsbeschwerderecht ist zentral für die korrekte Umsetzung des Umweltschutz- und

AB 2024 N 763 / BO 2024 N 763

Raumplanungsrechts. Beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen verfolgen im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine partikularen oder finanziellen Eigeninteressen. Sie handeln vielmehr im öffentlichen Interesse und sorgen dafür, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Ein kurzer Blick in die Statistik des Bundesamtes für Umwelt zeigt, dass im Jahr 2022 nur 54 Beschwerden von Umweltverbänden eingegangen sind. Davon wurden 30 Beschwerden gutgeheissen oder teilweise gutgeheissen. In diesen Fällen wäre also ohne die Verbandsbeschwerde rechtswidrig gebaut worden.

Die meisten Einsprachen überhaupt kommen von Privatpersonen, häufig von den Nachbarn, und eben nicht von den Verbänden. Es ist in erster Linie diesen Einsprachen von Privaten geschuldet, dass es zu Verzögerungen bei Bauvorhaben kommt. Das angebliche Ungleichgewicht zwischen bauwilligen Privatpersonen und Umweltverbänden ist nicht das Problem.

Übrigens haben in der Vernehmlassung auch mehrere Kantone den fehlenden Handlungsbedarf bemängelt. Beispielsweise fehlen dem Kanton Aargau im Begleitbericht jegliche Statistiken und Daten, die einen Handlungsbedarf aufzeigen könnten. Auch eine eigentliche Problemdarstellung sei nicht ersichtlich. Auch der Kanton Thurgau hebt hervor, dass die meisten Beschwerden gegen Bauvorhaben von Privatpersonen eingereicht würden. Um es mit den Worten des Schweizer Heimatschutzes zu sagen: Hier wird mit Kanonen auf Spatzen geschossen. Der Gesetzentwurf der UREK-N würde den Natur- und Heimatschutz schwächen, weil auch kleinere und mittelgroße Bauvorhaben für Natur und Landschaft grosse Folgen haben können. Das sieht beispielsweise der Kanton Zürich so: Der Gesetzentwurf würde kleinere Vorhaben privilegieren, auch Zweitwohnungen.

Die vorgesehene Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts bringt zum Ausdruck, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umwelt- und Raumplanungsrechts bei kleineren Bauten vernachlässigt werden kann. Das ist rechtsstaatlich problematisch und unbegründet. Ganz generell, wir haben es vorhin schon gehört, sprechen wir bei einer Geschossfläche von 400 Quadratmetern nicht von einem Einfamilienhäuschen. Es geht entweder um Mehrfamilienhäuser mit mehreren Etagen oder um stattliche Villen.

Die Vernehmlassung zeigt generell, dass die Vorlage höchst umstritten ist. Von 68 eingegangenen Stellungnahmen waren 35 für die Vorlage, 33 waren aber dagegen. 14 Kantone sind dafür, 10 Kantone plus 2 kantonale Konferenzen, die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und die Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger (KSD), jedoch dagegen. Auch der Gemeindeverband ist gegen die Vorlage. Er hält fest, dass das Verbandsbeschwerderecht ein bewährtes Instrument sei, welches die Gemeinden verpflichtet, wichtige Interessen bei Baubewilligungsverfahren hinreichend zu berücksichtigen. Mit dieser Gesetzesänderung würden also die Einsprachenflut und auch die Verzögerungen kaum abnehmen, da Private eben trotzdem einsprechen dürfen, dies trotz tieferer Erfolgsquote im Vergleich zu den Verbandsbeschwerden. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Minderheit Ihrer UREK-N, nicht auf diese Vorlage einzutreten, und danke Ihnen für die Unterstützung.

Rüegger Monika (V, OW): Frau Kollegin Masshardt, Sie haben gesagt, 30 Beschwerden wurden gutgeheissen. Können Sie mir sagen, wie viele der 30 Beschwerden Gebäude betrafen, die eine Geschossfläche von weniger als 400 Quadratmetern hatten, und wie viele solche mit einer Geschossfläche von weniger als 250



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



Quadratmetern? Denn das ist ja der strittige Punkt.

Masshardt Nadine (S, BE): Vielen Dank für diese Frage. Ich verweise Sie gerne auf die Zahlen des Bundesamtes für Umwelt; ich habe sie dort gefunden. Ich weiss, dass es im Jahr 2022 54 Beschwerden gab, und 30 wurden gutgeheissen, das ist der Fall. Über die Geschossfläche gibt diese Statistik keine Auskunft.

Clivaz Christophe (G, VS): Il s'agit de deux propositions de minorité déposées initialement par notre collègue Matthias Jauslin, que j'ai reprises étant donné que M. Jauslin n'est plus membre de notre commission.

La première proposition de minorité concerne la phrase introductive de l'article 12 alinéa 1bis et revient sur l'enjeu des 400 mètres carrés. La limite de 400 mètres carrés de surface de plancher à partir de laquelle le droit de recours contre la construction de logements en zone à bâtir est supprimé est trop élevée. Il faut rappeler que le point de départ de l'initiative parlementaire de M. Bregy est le cas d'une famille qui se voit confrontée à des recours d'ONG environnementales et qui renoncerait de ce fait à construire sa maison familiale. Mais est-ce que M. ou Mme tout le monde construit des villas de 400 mètres carrés? Non; cette limite est clairement trop haute et ne correspond pas du tout au cas d'une famille ayant un projet de construction d'une nouvelle maison familiale. 400 mètres carrés, cela voudrait dire concrètement que l'on pourrait imaginer réaliser un petit immeuble de quatre appartements de 100 mètres carrés ou de trois appartements de 130 mètres carrés, qui échapperait au droit de recours.

Cette limite à 400 mètres carrés présente aussi des risques de contournement de la lex Weber, car il pourrait être tentant pour les promoteurs de saucissonner les projets pour rester en dessous de cette limite et d'éviter ainsi des recours qui, par le passé, se sont conclus à plusieurs reprises par leur acceptation par les tribunaux. C'est d'ailleurs pour éviter ce risque que Mme Munz a déposé la proposition de minorité qu'elle défendra tout à l'heure.

Cette limite de 400 mètres carrés est donc trop élevée, c'est pourquoi ma minorité vous propose de fixer cette limite à 250 mètres carrés, ce qui est déjà assez généreux et correspond à une maison individuelle de grande taille, une taille en tout cas supérieure à la taille moyenne des maisons individuelles qui, en Suisse, tourne plutôt autour de 170 mètres carrés.

Ma deuxième proposition de minorité concerne l'article 12 alinéa 1bis lettre c. Elle propose d'ajouter une situation supplémentaire où le droit de recours doit être conservé, à savoir la construction de logements dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

En effet, certaines communes, notamment dans mon canton, doivent procéder à une réduction de leur zone à bâtir suite à la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en 2014. Grâce au droit de recours dont elles disposent, certaines organisations ont pu, ces dernières années, recourir contre des autorisations données pour des constructions situées en périphérie de zones encore non construites afin de s'assurer que ces autorisations n'annulent pas l'exigence de procéder à un dézonage de la zone concernée. Si cette possibilité de recourir est supprimée, les objectifs de la LAT visant à densifier et à éviter le mitage du territoire risquent de ne pas être atteints dans certaines communes. C'est pourquoi je vous demande de soutenir ma minorité et de maintenir le droit de recours pour les constructions situées dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

Roduit Benjamin (M-E, VS): Cher collègue, il est ici question de droit de recours d'organisations qui oeuvrent à l'échelle nationale. Ne pensez-vous pas que c'est un peu un calcul d'épicier que de vouloir faire la distinction entre 400 et 250 mètres carrés pour une organisation d'importance nationale?

Clivaz Christophe (G, VS): A titre personnel – et vous le savez certainement –, je serai favorable à la non-entrée en matière. Maintenant, par rapport, à votre question, il y a 150 mètres carrés de différence, ce qui représente un bel appartement supplémentaire que l'on peut faire dans un bâtiment et qui échapperait à cette possibilité d'avoir un regard et un contrôle du respect de la légalité par les ONG environnementales.

Munz Martina (S, SH): Ich spreche zuerst zu meiner Minderheit und lege dabei meine Interessenbindung offen: Ich

AB 2024 N 764 / BO 2024 N 764

bin Präsidentin von Aqua Viva, einer beschwerdeberechtigten Gewässerschutzorganisation.

Meine Minderheit zu Artikel 12 Absatz 1bis Buchstabe d will Bauprojekte, die vom Zweitwohnungsgesetz betroffen sind, weiterhin dem Verbandsbeschwerderecht unterstellen. Somit würde die Teilabschaffung des Beschwerderechts für das Zweitwohnungsgesetz nicht gelten.



Die Verwaltung sagte in der Verhandlung klar, dass das Verbandsbeschwerderecht zum erfolgreichen Vollzug des Volksentscheids über die Zweitwohnungen beitrage. Das Gericht hat in etlichen Fällen aufgrund von Beschwerden unzulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die parlamentarische Initiative Bregy basiert einmal mehr auf einem Einzelfall in Bellwald, allenfalls auf wenigen Einzelfällen vorwiegend im Wallis, bei denen es sich oft um versteckte Zweitwohnungen handelt. Wegen weniger Einzelfälle wird nun das Gesetz in der ganzen Schweiz angepasst. Das Zweitwohnungsgesetz hat schon genügend Löcher bekommen und verkommt mehr und mehr zu einem Emmentalerkäse.

Man muss wissen, dass Verbände nur Beschwerde einreichen können, wenn Gesetze nicht eingehalten werden. Indem Sie das Verbandsbeschwerderecht einschränken, rufen Sie die Bauherrschaft auf, bestehende Gesetze zu brechen. Das ist eine hochgefährliche Botschaft des Parlamentes als legislatives Organ!

Die meisten Bauverzögerungen verursachen die Privaten und nicht die Verbände. Mit meiner Minderheit bitte ich Sie, den Volkswillen bezüglich des Zweitwohnungsgesetzes zu respektieren.

Ich gebe Ihnen in der Folge noch die Fraktionsstellungnahme zu den übrigen Minderheiten bekannt. Die SP-Fraktion wird allen Minderheiten folgen.

Die erste Minderheit Jauslin, übernommen von Clivaz Christophe, will die Geschossfläche auf 250 Quadratmeter beschränken. Die durchschnittliche Wohnfläche in der Schweiz beträgt rund 100 Quadratmeter. Anders als in der Vorlage suggeriert, handelt es sich bei Geschossflächen von 400 Quadratmetern nicht um "kleinere" Bauprojekte, sondern eher um grosse Villen oder Mehrfamilienhäuser mit meist gewerbsmässiger Bauherrschaft. Die SP-Fraktion unterstützt die Minderheit Jauslin, übernommen von Clivaz Christophe, auch wenn eine Geschossfläche von 250 Quadratmetern immer noch eine grosse Liegenschaft bedeutet.

Die zweite Minderheit Jauslin, übernommen von Clivaz Christophe, beantragt, dass das Verbandsbeschwerderecht für Zonen, die für eine Auszonung geeignet sind, bestehen bleiben soll. Damit soll verhindert werden, dass Auszonungen erschwert oder gar verunmöglicht werden, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Genau dieser Fall wird heute im "Tages-Anzeiger" besprochen. Weil das Wallis die zu grossen Bauzonen nicht zurückzonen will, ist dieser Fall entstanden. Es wäre wichtig, dass genau in diesem Fall der Zersiedelung Einhalt geboten werden kann, indem ein solches Einzelprojekt nicht bewilligt wird. Nur Verbände können es hier übernehmen, eine Einsprache zu machen. In den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes ist der haushälterische Umgang mit dem Boden verankert und die Trennung von Bau- und Nichtbauzonen von zentraler Bedeutung. Mit der Minderheit Jauslin, übernommen von Clivaz Christophe, tragen wir diesem wichtigen Grundsatz der Raumplanung Rechnung.

Die SP-Fraktion wird allen Minderheiten folgen, ich bitte Sie, dies ebenso zu tun.

Rüegger Monika (V, OW): Wir kennen das Verbandsbeschwerderecht für Organisationen im Bereich des Umweltschutzes und im Bereich des Natur- und Heimatschutzes. Projekte, die unter dieses Verbandsbeschwerderecht fallen, kommen jedem von Ihnen sofort in den Sinn. Als Bergbewohnerin kenne ich die mühsamen Einsprachen bei Seilbahn- und Skiliftprojekten, Wasserkraftprojekten, neu auch bei alpinen Solaranlagen und Windrädern, bei Waldstrassen, Bauten im Wald, Projekten im Gewässerraum, beim Hochwasserschutz oder bei Einzonungen von Bauland. Wenn es um Bauten in Bauzonen geht, denkt man sofort an historische Bauten oder an Bauten, die unter Denkmalschutz stehen, die unter das Verbandsbeschwerderecht fallen.

Ob sie WWF, Pro Natura oder Schweizer Heimatschutz heissen, ganze 29 Organisationen können bei Projekten ihre Interessen mit Beschwerden kundtun. Soweit es die Natur betrifft, ist das insofern nachvollziehbar, als beim Umweltschutzgesetz das Verbandsbeschwerderecht auf Anlagen beschränkt wird, für welche eine Umweltverträglichkeitsprüfung gebraucht wird. Hingegen sieht das Natur- und Heimatschutzgesetz keine Einschränkung für Einsprachen von Organisationen vor, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen. Das heisst mit anderen Worten: Verbände können gegenüber Bauvorhaben von privaten Hausbesitzern eine Verbandsbeschwerde machen, obschon sie weder den Naturschutz noch den Heimatschutz betreffen.

Plant jemand, ein Haus zu bauen oder zu sanieren, wird sein Bauvorhaben geprüft und durch die kommunale Baubehörde bei Bauten innerhalb der Bauzone und durch die kantonale Baubehörde bei Bauprojekten ausserhalb der Bauzone bewilligt – natürlich immer unter Einhaltung der Baugesetze.

Zu Einsprachen berechtigt sind Direktbetroffene, meistens die lieben Nachbarn, wie das selbst in einem Schreiben von Pro Natura an uns Parlamentarier festgestellt wurde: "Das Problem für Private, die in der Bauzone eine Wohnbaute erstellen wollen, sind nicht die Umweltverbände, sondern vor allem private Einsprecher (Nachbarn)."

Somit kann man sagen, dass die Natur- und Heimatschutzorganisationen gut auf dieses Verbandsbeschwerderecht bei privaten Bauten verzichten können – wir haben es vorhin auch gehört, sie wissen nicht einmal, wie



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



viele Bauten effektiv darunterfallen, die nicht 400 oder 250 Quadratmeter gross sind. Denn es ist überflüssig, und es ist doch etwas weit hergeholt, hier an diesem Verbandsbeschwerderecht festzuhalten.

Richtigerweise müsste das Verbandsbeschwerderecht bei Bauten innerhalb der Bauzone eigentlich ganz gestrichen werden, denn es ist eine unverhältnismässige Einmischung von Verbänden. Die SVP-Fraktion schliesst sich aber dem Kompromiss an, das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten mit weniger als 400 Quadratmetern Geschossfläche innerhalb der Bauzone einzuschränken, ausser bei Wohnbauten, die innerhalb bedeutender Ortsbilder, kultureller Stätten oder innerhalb von Biotopen stehen.

Ich äussere mich noch zu den Minderheiten. Wir lehnen die beiden Anträge der Minderheit Clivaz Christophe natürlich ab, die eine Beschwerdebefreiung nur bei Wohnbauten mit weniger als 250 Quadratmetern Geschossfläche möchte und das Beschwerderecht bei Wohnbauten in Bauzonen vorsehen will, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Die Minderheit Munz möchte keine Verbandsbeschwerdebefreiung bei Bauten, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind. Gerade Zweitwohnungen sind im Ausbau eingeschränkt und oft in der Flächenausnutzung unternutzt. Solchen Ferienhäusern, die innerhalb von Bauzonen stehen, noch das Verbandsbeschwerderecht aufzuerlegen, ist doch nicht nötig und nicht zielführend und wäre eine Ungleichbehandlung gegenüber Nachbargebäuden mit Erstwohnungen, die nicht davon betroffen wären. Darum lehnen wir den Antrag der Minderheit Munz entschieden ab.

Es erübrigt sich, zu erwähnen, dass die SVP-Fraktion für Eintreten ist.

Bregy Philipp Matthias (M-E, VS): Mein Vorstoss hatte eine klare Grundidee, nämlich das Verbandsbeschwerderecht auf seinen ursprünglichen Sinn und Zweck zu reduzieren und zu verhindern, dass sich ein grosser, finanziell potenter Verband in kleine Projekte von einfachen Bürgerinnen und Bürgern, die einmal in ihrem Leben ein Haus bauen wollen, einmischt.

Meine ursprüngliche Idee war, Bauvorhaben von unter 600 Quadratmetern Bruttogeschossfläche hiervon zu befreien. Die Kommission hat jetzt hier eine neue Formulierung gefunden mit 400 Quadratmetern Geschossfläche, eine Reduzierung gegenüber meiner Initiative. Ich kann damit leben, weil der Grundzweck erfüllt wird.

AB 2024 N 765 / BO 2024 N 765

Meine ursprüngliche Idee war eigentlich nichts anderes als eine Anpassung des Natur- und Heimatschutzgesetzes an die Umweltschutzgesetzgebung. Hier kennen wir diese Einschränkung, dass das Verbandsbeschwerderecht nicht in jedem Fall Anwendung findet. Die Anpassung, die wir heute hier machen, setzt eigentlich das Natur- und Heimatschutzgesetz in den Voraussetzungen dem Umweltschutzgesetz in den entsprechenden Bereichen gleich.

Es ist keine Revolution, und es wird auch nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen. Ansonsten wären all diese Reaktionen, die wir in den letzten Tagen von den Betroffenen erhalten haben, überflüssig gewesen. Es ist nichts anderes als ein sachgerechter Schnitt, um den einfachen Menschen in diesem Land ein Problem vom Hals zu schaffen.

Die Mitte-Fraktion, das muss ich Ihnen nicht sagen, ist für Eintreten. Das Grundproblem ist klar: Es gibt immer wieder kleinere Projekte, die mitten in Bauzonen realisiert werden sollen, gegen die grosse Verbände einsprechen. Ich höre immer wieder von einer Statistik zu Urteilen. Ich kann Ihnen aber aus meiner Erfahrung – ich meine nicht den Fall in Naters, der heute im "Tages-Anzeiger" zitiert wurde, der übrigens erst erfolgt ist, nachdem meine Initiative eingereicht worden war – Beispiele nennen, warum diese Menschen dann ihre Bauprojekte abblasen: Sie gehen an eine Schlichtungssitzung und sehen sich einem grossen Verband gegenüber. Das heisst für diese Leute erstens Kosten: Geld, das sie nicht haben, wenn sie noch bauen wollen, und zweitens Zeitverzögerung: Zeit, die sie nicht aufwenden wollen, wenn sie ein Familienheim erstellen möchten. Beides führt dazu, dass diese Bauleute, diejenigen, die das Projekt realisieren wollen, das Projekt in diesem Moment fallenlassen. Der Traum stirbt, nicht weil sie nicht im Recht waren oder weil sie Recht falsch anwenden wollten, sondern weil sie weder Zeit noch Geld haben, einen solchen Prozess gegen einen grossen Verband zu führen.

Es ist eben nicht das Gleiche, wie wenn der Nachbar einspricht. Mit dem Nachbarn können Sie eine Einigung erzielen. Wenn die gelbe Farbe am Haus nicht gefällt, dann können Sie die schwarze nehmen. Aber diese Einigung können Sie mit grossen Verbänden, die andere Themen angreifen, eben nicht machen.

Darum sind eben auch die Minderheiten falsch. Eine weitere Reduktion – ich habe es gesagt, ursprünglich wären es als Idee 600 Quadratmeter gewesen – auf 250 Quadratmeter würde eine unnötige Reduktion darstellen, die man so nicht machen muss. Der Sprecher der Kommission, Kollege Paganini, hat gesagt, man habe hier einen Kompromiss geschlossen. Oder, wie er es so schön gesagt hat: Man hat einfach die Mitte gewählt.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



Die zweite Minderheit ist jene von Herrn Clivaz, welche sich auf Zonen bezieht, die von Auszonung betroffen sein könnten. Ja, von Auszonung können fast alle Zonen betroffen sein. Das würde diese Forderung völlig obsolet machen.

Aber auch Frau Kollegin Munz liegt falsch: Es geht hier nicht um Bauten, die ausserhalb der Bauzone sind. Es geht hier nur um Bauten, die innerhalb der Bauzone sind. Das sagt der Gesetzestext deutlich und klar.

Was schliesslich die Zweitwohnungsgesetzgebung betrifft: Ja, warum sollte man einen spezifischen Bereich jetzt hier herausnehmen, wenn man eine klare, saubere Regelung hat, dass man nämlich bei Bauten unter 400 Quadratmetern Geschossfläche das Verbandsbeschwerderecht streicht, analog zur Umweltverträglichkeitsprüfung im Umweltschutzgesetz?

Mit der vorliegenden Vorlage, welche die Kommission, wie ich finde, sehr gut ausgearbeitet hat, schaffen wir vielleicht keine Revolution. Aber wir helfen und schaffen für Menschen, die einmal im Leben ein Heim bauen, hier eine einfachere Möglichkeit. Und wir verhindern, dass grosse, finanzielle Verbände auf einfache, arme Leute losgehen.

Munz Martina (S, SH): Mit der Initiative schlägt man den Sack, meint aber den Esel. Beschwerdeberechtigte Organisationen können nur gegen Projekte Beschwerde einlegen, die die aktuelle Gesetzgebung verletzen. Eine Volksinitiative gegen das Verbandsbeschwerderecht wurde 2008 mit 66 Prozent Nein-Stimmen-Anteil abgelehnt. Die parlamentarische Initiative Bregy 19.409 verlangt nun, dass genau dieses Verbandsbeschwerderecht bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone eingeschränkt wird.

Die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts widerspricht aus Sicht der SP-Fraktion dem Entscheid der Stimmbevölkerung von 2008. Das Beschwerderecht ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates und sichert den Vollzug der Gesetze. Die Einschränkung würde insbesondere das Raumplanungsrecht schwächen. Die SP-Fraktion lehnt deshalb die parlamentarische Initiative Bregy in aller Deutlichkeit ab und unterstützt die Minderheit Masshardt auf Nichteintreten.

"Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht" suggeriert ungleich lange Spiesse von Privaten gegenüber Verbänden. Dies wird mit finanziellen Mitteln begründet. Der Geltungsbereich des Verbandsbeschwerderechts ist aber limitiert, seine Ausübung unterliegt strengen Vorschriften. Zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs sind Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen nicht zulässig. Die Einsprachen von Privaten gegen Bauprojekte sind hingegen keinen solchen Regelungen unterstellt. Die allermeisten Einsprachen stammen aber von Privatpersonen. Darüber gibt es leider keine Statistik – auch über die Geschossfläche nicht, Frau Rüegger.

Private handeln in der Regel aus Eigeninteresse und nicht im Interesse der Allgemeinheit. Oft haben sie nur die Verzögerung von Projekten im Auge. Es sind die Einsprachen von Privaten, die zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen, und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle. Deshalb schlägt die parlamentarische Initiative den Sack, meint aber den Esel. Der Initiativtext will das Privileg nur für "kleinere Einzelobjekte" einführen. Bei einer Geschossfläche von 400 Quadratmetern handelt es sich aber nicht um kleine Bauprojekte, sondern um grosse Villen oder um Mehrfamilienhäuser.

Das Verbandsbeschwerderecht leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten Umsetzung des Umweltschutz- und Raumplanungsrechts. Es garantiert die Rechtssicherheit in der Schweiz. Beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen sind dem Umweltschutz- und Raumplanungsrecht verpflichtet und setzen sich als Anwältinnen des Natur- und Heimatschutzes dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden.

Das Verbandsbeschwerderecht wird von den Verbänden sehr zurückhaltend und sorgfältig ausgeübt. Die Zahl der Verbandsbeschwerderechtsfälle ist gegenüber der Zahl privater Einsprachen gering, das bestätigt auch das BAFU. Die Erfolgsquote ist demgegenüber aber sehr hoch. In 83 Prozent der Fälle wurden die Beschwerden gutgeheissen oder teilweise gutgeheissen, oder es erfolgte eine Projektanpassung. Dies bedeutet, dass ohne das Verbandsbeschwerderecht gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

Mit der Gesetzesänderung würde die Einspracheflut also kaum abnehmen. Hingegen würde mit der Einschränkung des Beschwerderechts öffentlich dazu aufgerufen, bestehende Gesetze nicht einzuhalten – eine bedenkliche Botschaft der Legislativbehörde!

Die SP-Fraktion wird aus diesen Gründen nicht auf die Vorlage zur parlamentarischen Initiative Bregy eintreten.

Vincenz-Stauffacher Susanne (RL, SG): Die parlamentarische Initiative Bregy verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Dabei geht es darum, den Umfang des Verbandsbeschwerderechts gemäss Artikel 12 ff. NHG den entsprechenden Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes (USG) anzupassen.

Im USG ist das Verbandsbeschwerderecht der vom Bundesrat bezeichneten Umweltschutzorganisationen auf



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen beschränkt, bei welchen eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist. Beim NHG ist gemäss geltender Regelung aber jedes Projekt betroffen. Dies soll mit der vorliegenden Vorlage korrigiert werden. Bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone soll das Verbandsbeschwerderecht eingeschränkt werden. Damit besteht dann im NHG eine analoge Einschränkung für das Verbandsbeschwerderecht für Natur- und

AB 2024 N 766 / BO 2024 N 766

Heimatschutz- sowie Denkmalschutzorganisationen, wie sie im USG gehandhabt wird.

Die aktuelle gesetzliche Regelung hat zur Folge, dass private Bauwillige bei der Projektierung von kleinen Bauten, wie beispielsweise einem Einfamilienhaus, eine Einsprache von einer Denkmalschutzorganisation gewährtigen müssen. Es ist klar, eine derartige Einsprache verzögert das geplante Projekt nicht nur, sondern verteuert es auch. Dabei verfügt die Verbandsbeschwerde in erster Linie über ein Drophotenzial und wird nicht selten auch entsprechend eingesetzt. So ist es auch nicht entscheidend, wie viele Einsprachen schlussendlich tatsächlich formell erhoben werden, da bereits die Möglichkeit, ein Projekt mittels Einsprachen auszubremsen, eigentliche Verhandlungsmacht gibt. Weil eine Einsprache mit den zeitlichen Verzögerungen und den damit zusammenhängenden Kosten für Bauwillige massgebende Rechtsunsicherheit mit sich bringt, kann dies auch dazu führen, dass in Verhandlungen mit den einspracheberechtigten Verbänden vonseiten der Privaten unverhältnismässige Zugeständnisse gemacht werden. Damit besteht hinsichtlich privater Bauherren ein eigentliches Machtgefälle oder, wie es der Urheber der parlamentarischen Initiative mit dem Titel seines Vorstosses ausdrückt, eine Situation wie bei David gegen Goliath.

Und an die Adresse von Frau Kollegin Munz: Es ist eben nicht so, dass eine Verbandsbeschwerde oder überhaupt eine Beschwerde nur erhoben werden kann, wenn ein Gesetzesbruch vorliegt; vielmehr kann man eine Beschwerde immer erheben, auch wenn es z. B. darum geht, ein Projekt verzögern zu wollen. Entscheiden wird erst die gerichtliche Instanz, ob ein Gesetzesbruch vorliegt oder nicht.

Gemäss Auffassung der FDP-Liberalen Fraktion ist es richtig, kleinere Vorhaben – wie wir uns geeinigt haben, Sie haben es gehört – mit einer Geschossfläche von weniger als 400 Quadratmetern in der Bauzone vom Verbandsbeschwerderecht auszunehmen. Es handelt sich dabei nicht um eine massgebende Einschränkung des Beschwerderechts, sondern in erster Linie um eine Flexibilisierung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Damit wird die Bautätigkeit bei kleineren Projekten in der Bauzone um eine administrative Hürde erleichtert, ohne dass besonders sensible Gebiete vom Schutz ausgenommen werden. Diese Änderung steht im Einklang mit dem im Umweltschutzgesetz vorgesehenen Beschwerderecht, das nur für Grossprojekte gilt, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern. Zudem ist die angestrebte Einschränkung des Beschwerderechts begrenzt. Projekte in geschützten Ortsbildern, in Biotopen oder ausserhalb von Bauzonen sind von der Revision nicht betroffen. Dies ist sehr wichtig.

Der Bundesrat übrigens unterstützt die Vorlage in der Version der Mehrheit, ohne Änderungsanträge zu stellen. Die FDP-Liberale Fraktion begrüsst das. Wir werden auf die Vorlage eintreten und überall der Mehrheit folgen. Die mit der Minderheit Clivaz Christophe zu Artikel 12 Absatz 1bis beantragte maximale Geschossfläche von 250 Quadratmetern ist im Vergleich zu einer von 400 Quadratmetern zu gering, als dass die Gesetzesänderung die gewünschte Wirkung entfalten könnte. Wir lehnen diesen Antrag deshalb ab. Wir lehnen auch die beiden weiteren Minderheitsanträge, Clivaz Christophe einerseits und Munz andererseits, zu Artikel 12 Absatz 1bis ab, welche zusätzliche Einschränkungen der vorgesehenen Regelung verlangen, nämlich hinsichtlich Bauzonen, bei welchen eine Auszonung vorgesehen ist, oder hinsichtlich des Zweitwohnungsgesetzes.

Ich bitte Sie, mit uns auf die Vorlage einzutreten und jeweils der Mehrheit zu folgen.

Trede Aline (G, BE): Wir haben in letzter Zeit oft über das Verbandsbeschwerderecht gesprochen, und jetzt wurde ebenfalls bereits viel gesagt. Auffällig ist, dass die Diskussion immer dann wieder aufflammt, wenn den Urheberinnen und Urhebern des Angriffs auf das Verbandsbeschwerderecht dieses wieder einmal nicht in den Kram passt.

Das Beschwerderecht ist aus unserer Sicht ein wichtiges Kontrollinstrument. Für die Umweltorganisationen besteht es seit 1987, es ist also ein Instrument, das sich seit Langem bewährt hat. Es sind nur ganz bestimmte Umweltorganisationen, die zu Beschwerden berechtigt sind. Aktuell sind es 29 Organisationen. Das Verbandsbeschwerderecht ist zudem von der Bevölkerung gewollt. Das wurde bereits von der Minderheitssprecherin, Nadine Masshardt, aufgezeigt. Die Volksinitiative, die das Verbandsbeschwerderecht abschaffen wollte, wurde im Jahr 2008 von 66 Prozent der Stimmbevölkerung abgelehnt.

Auch schon die Bezeichnung im Titel dieser parlamentarischen Initiative, "David gegen Goliath", ist nicht ganz ehrlich. Denn in den allermeisten Fällen ist es eben so, dass die Umweltverbände "David" sind und nicht



umgekehrt, weil sie eine Beschwerde gegen grössere und grosse Vorhaben einreichen. Es ist auch nicht erstaunlich, dass diese parlamentarische Initiative aus dem Wallis kommt, im Nachgang zur Zweitwohnungs-Initiative, die in der Lex Weber mündete. Es gab einige Fälle – das wurde auch breit diskutiert –, die in der Öffentlichkeit debattiert wurden und die dann, würde ich sagen, den Anstoss gegeben haben.

Hier vielleicht zur Erinnerung: Wir haben die Zweitwohnungs-Initiative gerade in der letzten Session wieder verwässert, auch dort wurde also bereits wieder am Recht "geknabbert". Damit wurde ein weiterer Volksentscheid innert weniger Jahre hier im Parlament verwässert oder sogar rückgängig gemacht; dieser Beschluss erfolgte erst in der letzten Session.

Dann noch zur Verhältnismässigkeit: Wovon sprechen wir? Wir haben über die Zahlen zu den Einsprachen bereits gesprochen, aber ich habe noch genauere Zahlen dazu. Im Jahr 2022 wurden 54 Einsprachen gemacht. Davon wurden 23 gutgeheissen, 3 teilweise gutgeheissen, 11 wurden abgewiesen, 7 wurden zurückgezogen und 9 als gegenstandslos erachtet. Das sind die Zahlen, über die wir sprechen. Das heisst, dass in drei Vierteln der Fälle die Beschwerde gutgeheissen oder teilweise gutgeheissen wurde. Das heisst im Umkehrschluss, dass ein Gesetz missachtet wurde, dass es sich um illegale Bauten handelte oder dass ein Verfahren nicht richtig durchgeführt wurde. Das heisst also, dass ein Gesetz nicht eingehalten wurde. Genau für diese Missstände ist das Verbandsbeschwerderecht wichtig; es ist ein sehr wichtiger Kontrollmechanismus.

Über die Privaten haben wir bereits viel gehört und auch gesprochen. In den meisten Fällen ist es so, dass das Hauptproblem der Privaten die Nachbarn oder das Umfeld sind. Dazu gibt es leider keine Zahlen. Die Datengrundlage ist sowieso sehr schlecht.

Ich bitte Sie deshalb, nicht auf die Vorlage zur parlamentarischen Initiative einzutreten sowie den Volkswillen und auch den Rechtsstaat zu beachten.

Flach Beat (GL, AG): Ich spreche für die Grünliberale Fraktion und gebe auch noch gleich meine Interessenbindung bekannt: Ich bin Mitglied des Stiftungsrates der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, die in diesem Zusammenhang wohl relativ wenig, wenn überhaupt zum Zuge kommen dürfte.

Worum geht es? Warum gibt es eigentlich dieses Verbandsbeschwerderecht? Das Verbandsbeschwerderecht hat man darum, weil es ab und zu Fälle gibt, bei denen die Behörden aus irgendeinem Grund oder weil sie es nicht präzise genug wissen, nicht so genau hinschauen und bei denen sich der Nachbar denken könnte: "Wenn der das machen kann, kann ich es dann vielleicht auch machen." Bei diesen Fällen versagt schlichtweg die Kontrolle darüber, was eigentlich in den Baugesetzen, aber auch in den entsprechenden Inventaren steht. Damit meine ich nicht nur das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung, sondern auch die Inventare, die die Kommunen ebenso demokratisch erlassen haben wie die Kantone. Diese sind nämlich der Meinung, dass es innerhalb des Siedlungsraumes und der Bauzonen schützens- und erhaltenswerte Kulturgüter gibt, die in der Art und Weise, wie sie von unseren Vorfahren erstellt worden sind, erhalten und, wenn innerhalb dieses Bestandes weitergebaut wird, berücksichtigt werden sollen. Ziel der Gemeinden und Kantone ist es, diese Güter in ihrer Wirkung zu erhalten, sodass sie in ihrer Wirkung auch für die nächsten Generationen Bestand haben und dass sie entsprechend der Tradition weitergegeben werden können.

AB 2024 N 767 / BO 2024 N 767

Wenn sich dort niemand anderes findet, der sich darum kümmert, dann sind es eben ab und zu die Verbände, die einschreiten. Sie tun dies, wenn sie sehen, dass das, was geplant ist, nicht rechtens ist. Meistens sind das eben nicht kleine Einfamilienhäuser, Einmalbauherren, die einmal etwas bauen, wie das vorhin so schön ausgeführt worden ist, sondern es können durchaus, insbesondere in diesen Kerngebieten, äusserst potente Investoren sein, die das dort umsetzen wollen. Dann ist es eben auch nicht "David gegen Goliath", und dann macht das Verbandsbeschwerderecht eben auch Sinn. Das zeigen mitunter die Zahlen der Beschwerden, die uns vorliegen, der Beschwerden, die von den Gerichten letztlich zu einem grossen Teil geschützt werden, weil die Gerichte sagen: Ja, hier ist tatsächlich etwas nicht ganz richtig gelaufen; diese Planung muss überdacht werden; hier muss angepasst werden, entsprechend den Vorgaben, die in der Gemeinde, wo gebaut werden soll, genau so vorhanden und demokratisch legitimiert worden sind; diese Vorgaben müssen eingehalten werden.

Dafür ist das Verbandsbeschwerderecht gut. Somit macht es im Grunde überhaupt keinen Sinn, wenn man etwas über eine Quadratmeterzahl – der Kommissionssprecher hat vorhin gesagt, es ginge um eine Geschossfläche gemäss SIA-Normen – quasi willkürlich festlegt. In dieser Grössenordnung ist der Schutz dann nicht mehr so wichtig. Man kann das Gesetz dann quasi auch aushebeln, indem eben niemand hinschaut, indem niemand die Sache vor ein Gericht bringen kann, falls nicht irgendein Nachbar entsprechend Einsprache er-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



hebt. Darum ist das Konzept insofern eigentlich falsch. Wenn Sie das ändern möchten, müssten Sie an diesen Orten individuell sagen, dass Sie dort mehr zulassen möchten.

Zu Modernisierungen innerhalb dieser Gebiete bin ich bereit, sind wir, die Grünliberalen, bereit, aber dann bitte mit Augenmass und nicht einfach, weil einer kommt und sagt: "Jetzt habe ich einen Haufen Geld, jetzt möchte ich das investieren, jetzt möchte ich das durchsetzen."

Und dann gibt es, wie gesagt, diese Willkürlichkeit bezüglich der Quadratmeter. Die SIA-Norm 416, die wahrscheinlich gemeint ist, gilt als Norm für die Berechnung der Volumina von Gebäuden, sie ist aber keine raumplanerische Norm. Eine raumplanerische Norm ist z. B. die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Sie spricht aber von etwas ganz anderem, nämlich von Haupt- und Nebennutzflächen, von Verkehrsflächen, Konstruktionsflächen, Funktionsflächen und ähnlichen Dingen. Geschossflächen in diesem Sinne gibt es nicht, aber ich nehme an, es sind die Mantelflächen gemeint, das heisst das Gesamte um diese Bauten herum. Dann sind wir mit 400 Quadratmetern nicht bei etwas Kleinem, sondern bei etwas Grossem.

Ich bitte Sie deswegen, gar nicht erst einzutreten, weil die parlamentarische Initiative nicht notwendig ist. Die querulatorischen Einsprachen von Nachbarn und anderen Einspracheberechtigten, die dazu führen, dass oft nicht gebaut werden kann, obwohl es die Gesetze zulassen, würden Sie damit nicht eliminieren. Wir müssten gemeinsam andere Dinge an die Hand nehmen, um diese querulatorischen, ja eigennützigen Einsprachen einzudämmen und die Verfahren zu beschleunigen. Diesbezüglich wären wir sofort dabei. Hier aber quasi zu sagen, es dürfe dann niemand mehr hinschauen, wenn es etwas "Kleineres" sei, ist der falsche Weg – und mit 400 Quadratmetern ist es nicht klein, das ist ein Mehrfamilienhaus. Zumindest sollten Sie dann bei der Minderheit mitmachen, bei der diese Fläche auf 250 Quadratmeter gesenkt wird. Dann wäre es zwar genauso willkürlich, aber wenigstens tatsächlich etwas Kleineres; da sprechen wir tatsächlich von einer kleineren Baute als bei einer mit ursprünglich 600 oder mit jetzt geplanten 400 Quadratmetern.

Die Grünliberalen werden die Vorlage am Ende eventuell ablehnen, falls letztlich nicht einmal diese Minderheit durchkommen sollte.

Rösti Albert, Bundesrat: Es wurde hier bereits gesagt: Der Bundesrat unterstützt die in Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy verfasste Vorlage. Gemäss der Vorlage Ihrer Kommission soll neu bei Vorhaben zur Errichtung von Wohnbauten bis zu einer Grösse von 400 Quadratmetern Geschossfläche in Bauzonen kein Verbandsbeschwerderecht mehr bestehen. Nicht eingeschränkt wird das Verbandsbeschwerderecht in folgenden Fällen: bei Bauvorhaben in Bauzonen innerhalb bedeutender Ortsbilder oder mit Auswirkungen auf geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler. Auch bei Bauten in sensiblen Gebieten wie Biotopen bliebe das Beschwerderecht bestehen.

Der Bundesrat hat am 27. März 2024 zur Vorlage der UREK-N Stellung genommen. Er empfiehlt Eintreten und Zustimmung zum Entwurf der UREK-N gemäss Kommissionsmehrheit. Mit dieser Vorlage hat Ihre Kommission nach Ansicht des Bundesrates eine massvolle Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts bei kleinen Vorhaben erarbeitet und trotzdem sichergestellt, dass dieses Recht bei Vorhaben in heiklen Gebieten umfassend gewahrt bleibt.

Es gibt verschiedene Minderheitsanträge, die der Bundesrat ablehnt. Der erste Minderheitsantrag Clivaz Christophe will die Geschossfläche von 400 Quadratmetern auf 250 Quadratmeter reduzieren. Auch aus Sicht des Bundesrates ist die Schwelle von 250 Quadratmetern sehr tief. Bei 400 Quadratmetern ist nach wie vor sichergestellt, dass es um kleinere Bauten geht.

Der Bundesrat lehnt den zweiten Minderheitsantrag Clivaz Christophe ebenfalls ab. Demnach soll das Verbandsbeschwerderecht für Vorhaben in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, bestehen bleiben. Eine solche Regelung würde zu Rechtsunsicherheiten führen. Die Gemeinden haben bei Fragen der Auszonung ein grosses Planungsermessens. Damit dürfte oft unklar sein, ob sich eine Parzelle für die Auszonung eignet, und damit einhergehend wäre auch unklar, ob das Verbandsbeschwerderecht besteht oder nicht. Solche Unklarheiten gilt es zu vermeiden.

Gemäss dem dritten Minderheitsantrag soll das Beschwerderecht bestehen bleiben bei Wohnbauten, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt sind. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Verbandsbeschwerderecht in besonders schützenswerten Gebieten bestehen bleibt. Das betrifft Vorhaben in Bauzonen innerhalb bedeutender Ortsbilder oder mit direkten Auswirkungen auf geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler. Ausserhalb dieser besonders schützenswerten Gebiete wird das Beschwerderecht nur bei Wohnbauten mit einer Geschossfläche unter 400 Quadratmetern eingeschränkt. Im Ergebnis kommt die Einschränkung damit in Bezug auf das Zweitwohnungsgesetz nur bei kleineren Wohnbauten zu tragen, die sich nicht in besonders schützenswerten Gebieten befinden. Diese Einschränkung steht aus Sicht des Bundesrates der Umsetzung des Zweitwoh-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



nungsgesetzes nicht entgegen. Aus diesem Grund lehnt der Bundesrat diesen Minderheitsantrag ebenfalls ab.

Vielleicht noch zu einer Aussage, die verschiedentlich gemacht wurde, wonach Organisationen nur Beschwerde erheben könnten, wenn das Gesetz verletzt sei: Das ist eigentlich nicht ganz richtig. Die Organisation muss nur geltend machen, dass das Gesetz verletzt ist. Entscheiden, ob das Gesetz verletzt ist, tun die Gerichte. Das ist also etwas zu relativieren.

Der Bundesrat beantragt Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Entwurf der UREK-N gemäss Kommissionsmehrheit.

Candan Hasan (S, LU): Herr Bundesrat Rösti, ich habe eine Frage. Das Verbandsbeschwerderecht gibt den Verbänden das Recht, das Recht einzufordern, und Sie – also der Bundesrat – sind dafür, dass dieses Recht eingeschränkt wird. Ich möchte gerne Ihre Begründung dafür wissen. Denn Sie führen immer nur die Meinung der Kommission und der anderen Instanzen an, sowohl jetzt hier im Saal als auch in der schriftlichen Stellungnahme. (*Zwischenruf des Präsidenten: Kurze Frage!*) Deshalb möchte ich gerne Ihre Begründung wissen, wieso das Recht eingeschränkt werden soll.

Rösti Albert, Bundesrat: Herr Nationalrat Candan, da haben Sie recht, das kann man noch genauer begründen. Wir sind der Auffassung, dass die Bewilligungsverfahren, wenn weniger Beschwerden da sind, in diesen einigen Fällen, die es gibt, beschleunigt werden können. Es kann also rascher

AB 2024 N 768 / BO 2024 N 768

gebaut werden. Ich denke, das hilft gerade jetzt, in der Wohnungsnot, gewisse Beschwerden zu entschärfen. Wie gesagt, es sind kleinere Gebäude mit einer Geschossfläche von bis zu 400 Quadratmetern. Der Bundesrat erachtet es als verhältnismässig, wenn man das Beschwerderecht bei Bauten bis zur Grösse dieser 400 Quadratmeter einschränken könnte.

Munz Martina (S, SH): Herr Bundesrat Rösti, können Sie aber auch bestätigen, dass es vor allem die Privaten sind, die Einsprachen machen? Die Privaten wollen eigentlich Verzögerungen. Die Verbände wollen über das Verbandsbeschwerderecht das Recht durchsetzen.

Rösti Albert, Bundesrat: Ich kann Ihnen natürlich bestätigen, dass es vor allem Private, Nachbarn sind, die auch verzögern können – vorhin wurde von querulatorischen Einsprachen gesprochen. Das liegt in dieser Angelegenheit aber nicht vor. Hier geht es um das Verbandsbeschwerderecht, und wir meinen, dass die Verhältnismässigkeit bei Bauten von 400 Quadratmetern gegenüber dem nationalen Verbandsbeschwerderecht gegeben ist. Aber das spricht nicht dagegen, dass einzelne Private weiterhin Einsprache machen können, weil sie direkt betroffen sind.

Paganini Nicolò (M-E, SG), für die Kommission: Gerne mache ich noch einige wenige Anmerkungen zu einzelnen Ausführungen, die Sie hier gehört haben.

Herr Kollege Flach, Sie haben mich zu Beginn der Debatte gefragt, ob ich wisse, was die Geschossfläche sei. Ich habe Ihnen eine Antwort gegeben. Ich habe jetzt nachgeschaut, meine Antwort war korrekt. Ich kann Ihnen jetzt einfach auch noch nachliefern, weshalb wir nicht auf die Bruttogeschossfläche abstellen, sondern auf die Geschossfläche. Das ist, weil eben die Bruttogeschossfläche in jedem Kanton etwas anders festgelegt wird. Bei der Geschossfläche gibt es die von Ihnen zitierte SIA-Norm 416/2003, und die SIA-Normen werden in der ganzen Schweiz überall gleich angewendet; dies noch als Begründung, weshalb wir uns für diese Grösse entschieden haben.

Weshalb setzen wir die Grenze bei 400 Quadratmetern an? Ich glaube, auch das wurde ausgeführt. Wir sind der Meinung, das ist eine Grösse, mit der wir immer noch sicherstellen, dass sämtliche grossen Bauprojekte nicht unter dem Radar des Verbandsbeschwerderechts hindurchgehen können.

Dann sage ich noch ein Wort zur Minderheit Clivaz Christophe zu Artikel 12 Absatz 1bis Buchstabe c. Es geht um das Kriterium, dass die Aushebelung des Verbandsbeschwerderechts nicht zum Zug kommen soll, wenn ein Grundstück zur Auszonung geeignet ist. "Zur Auszonung geeignet" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Wenn Sie dieses Kriterium einführen, dann gäbe es natürlich jedes Mal zuerst einen Streit darüber, ob ein Grundstück zur Auszonung geeignet ist. Damit würden Sie die gesamte Gesetzesvorlage eigentlich absurd führen. Der Antrag Clivaz Christophe wurde in der Kommission denn auch mit 14 zu 9 Stimmen abgelehnt.

Dann sage ich noch ein Wort zur Minderheit Munz zu Artikel 12 Absatz 1bis Buchstabe d. Frau Munz hat



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



gesagt, wenn man das Verbandsbeschwerderecht bei Bauten, die dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt seien, aushebelte, dann sei das eigentlich eine Aufforderung zum Gesetzesbruch. Das sieht die Mehrheit der Kommission natürlich nicht so. Wir nehmen Vorhaben für Bauten, deren Geschossfläche kleiner als 400 Quadratmeter ist, ja nicht vom materiellen Recht aus. Die Behörden sind genau wie heute auch gehalten, die Gesetze anzuwenden. Auch der Bundesrat kommt in seiner Stellungnahme zur Vorlage der UREK-N zum Schluss, dass die parlamentarische Initiative, "Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht", der Umsetzung des Zweitwohnungsgesetzes nicht im Weg steht.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der Kommission, alle Minderheiten abzulehnen und überall der Mehrheit zu folgen. Die Kommission hat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 14 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Masshardt ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/28748)

Für Eintreten ... 116 Stimmen

Dagegen ... 67 Stimmen

(1 Enthaltung)

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission: BBI 2024 409

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission: FF 2024 409

Angenommen – Adopté

Art. 12 Abs. 1bis

Antrag der Kommission: BBI 2024 409

Art. 12 al. 1bis

Proposition de la commission: FF 2024 409

Einleitung – Introduction

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/28749)

Für den Antrag der Mehrheit ... 112 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 72 Stimmen

(1 Enthaltung)

Bst. c – Let. c

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/28750)

Für den Antrag der Mehrheit ... 113 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 72 Stimmen

(0 Enthaltungen)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession April 2024 • Fünfte Sitzung • 17.04.24 • 15h00 • 19.409
Conseil national • Session spéciale avril 2024 • Cinquième séance • 17.04.24 • 15h00 • 19.409



Bst. d – Let. d

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/28751)

Für den Antrag der Minderheit ... 62 Stimmen

Dagegen ... 123 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 25e, Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI 2024 409

Art. 25e, ch. II

Proposition de la commission: FF 2024 409

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 19.409/28752)

Für Annahme des Entwurfes ... 113 Stimmen

Dagegen ... 72 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Das Geschäft geht an den Ständerat.

AB 2024 N 769 / BO 2024 N 769