



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

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.22 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.04.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.09.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.09.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Stocker, Crevoisier Crelier, Vara)

Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Stocker, Crevoisier Crelier, Vara)

Ne pas entrer en matière

Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Am 14. März 2019, also vor Corona, reichte Nationalrat Philipp Matthias Bregy die parlamentarische Initiative 19.409, "Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht", ein. Er beantragte, dass das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 dahin gehend zu ändern sei, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone eingeschränkt wird.

Im Rahmen des Verfahrens zur Vorprüfung gab die UREK-S der Initiative am 16. Oktober 2020 mit 8 zu 4 Stimmen Folge. Die UREK-N stimmte am 28. März 2023, drei Jahre später, mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Vorentwurf zu und

AB 2024 S 652 / BO 2024 E 652

schickte ihn in die Vernehmlassung. Nach der Vernehmlassung nahm der Nationalrat die Vorlage in der Sonderession 2024 mit 113 zu 72 Stimmen an.

Der Bundesrat unterstützt die Vorlage. Er beantragt Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Entwurf der UREK-N. Ihre Kommission ist mit 10 zu 2 Stimmen auf die Vorlage eingetreten und hat sie in der Gesamtabstimmung mit 9 zu 2 Stimmen gutgeheissen.



Zum Handlungsbedarf und zu den Zielen: Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht seit 1967. Es wurde zuerst im NHG verankert, 1983 dann auch im Umweltschutzgesetz (USG) aus jenem Jahr. Zur Beschwerde berechtigte Umweltorganisationen 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.

Im Bereich des USG ist das Beschwerderecht gemäss Artikel 55 USG auf Vorhaben beschränkt, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind. Damit wird sichergestellt, dass das Verbandsbeschwerderecht bei Projekten offensteht, die eine gewisse Grösse aufweisen. Im Bereich des NHG dagegen sind Verbandsbeschwerden gegen alle Verfügungen zulässig, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Eine Bundesaufgabe ist aber auch dann gegeben, wenn die Kantone bei Verfügungen Bundesrecht anwenden, bei dem eine umfassende Bundeskompetenz besteht und dessen Anwendung Auswirkungen auf die Umwelt hat. Das trifft insbesondere auf die Regelung zum Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 zu.

Entsprechend können Umweltorganisationen, gestützt auf Artikel 12 NHG, auch gegen kleine und kleinste Bauvorhaben Beschwerde einlegen. Dies kann dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger auch bei Bauvorhaben wie Familienwohnbauten kleiner und mittlerer Grösse Beschwerden von Umweltorganisationen gewärtigen müssen, wenn ihre Baute in einem Kanton, in einer Gemeinde liegt, wo Zweitwohnungen eben nicht mehr erstellt werden dürfen.

Mit einer solchen Beschwerdemöglichkeit der Umweltorganisationen bei einem Einfamilienhaus besteht demnach ein Ungleichgewicht, das behoben werden sollte. Zukünftig sollen Umweltorganisationen bei solchen Vorhaben, vorbehältlich der Projekte in besonders sensiblen Gebieten, keine Verbandsbeschwerde mehr ergrifffen können. Denn Beschwerden von NGO können Verfahren auslösen, die Jahre dauern und deren Kosten die Möglichkeiten von einfachen Bürgern bei Weitem übersteigen.

Die beantragte Neuregelung in Artikel 12 Absatz 1bis NHG sieht vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschoßfläche von weniger als 400 Quadratmetern innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In Fällen, in denen solche Vorhaben aber 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 nationaler, regionaler oder lokaler Biotope bzw. innerhalb von Gewässerräumen geplant sind, soll das Beschwerderecht gemäss Nationalrat bestehen bleiben. Bei Projekten, die ausserhalb der Bauzone geplant sind, soll generell keine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts erfolgen.

Das Ziel dieser Vorlage ist es, das Verbandsbeschwerderecht im NHG punktuell, bei kleineren Vorhaben, einzuschränken. Dies erfolgt in Analogie zum Umweltbereich, wo das Verbandsbeschwerderecht auf Vorhaben beschränkt ist, welche der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind. Das NHG sieht bis anhin keine vergleichbare Einschränkung vor. Deshalb sind im Bereich des NHG die beschwerdeberechtigten Organisationen berechtigt, auch gegen Kleinstvorhaben Beschwerden einzureichen.

Im Zentrum der Vorlage steht also nicht das Verbandsbeschwerderecht per se, sondern die Asymmetrie der Parteien – der kleine Private gegen den grossen, beschwerdeberechtigten Verband –, selbst bei kleinsten Vorhaben. Die UREK-N will verhindern, dass ungleiche Machtverhältnisse zwischen privaten Bauherren und beschwerdeberechtigten Organisationen entstehen können. Beim Bau eines kleineren bis mittelgrossen Hauses sollen die Bauherren nicht mehr mit Beschwerden von Umweltorganisationen konfrontiert werden, ausser wenn der Bau einen direkten Einfluss auf bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler hat. Im Einzelnen kommen wir bei der Detailberatung darauf zurück, da unsere Kommission hier Änderungen am Beschluss des Nationalrates beantragt.

Die Stellungnahmen von Parteien und Verbänden fielen gegensätzlich aus. Angesichts der Vernehmlassungsantworten hielt die Mehrheit des Nationalrates, aber auch die Mehrheit Ihrer Kommission an den Grundzügen des Erlasses fest.

Ihre Kommission beantragt Ihnen daher Eintreten auf die Vorlage, dies mit 10 zu 2 Stimmen. Eine Minderheit beantragt Ihnen Nichteintreten. Herr Stocker vertritt die Minderheit.

Stocker Simon (S, SH): Die drei Fragen, die ich mir bei dieser parlamentarischen Initiative stelle, lauten: Gibt es ein Problem? Was eigentlich ist das Problem? Wie kann man das Problem lösen? Diese Fragen müssen wir uns bei jedem Gesetzesvorhaben stellen. Ich mache das hier auch. Nationalrat Bregy mokiert sich über die "bürokratischen Auswüchse [...] bei kleineren Bauprojekten". Er nimmt das Verbandsbeschwerderecht ins Visier und fordert, dass dieses eingeschränkt wird.



Gibt es ein Problem? In der Tat, die Anzahl Einsprachen gegen private Bauprojekte hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Da die meisten Baubewilligungen von der Gemeinde erteilt werden, gibt es aber keine schweizweiten Zahlen dazu. Ein Blick auf die Städte Zürich und Basel gibt einen Einblick in den Umfang. Ich habe diese Zahlen aus einem Artikel auf der Website des Schweizer Radios und Fernsehens. Zum Beispiel gab es 2023 im Kanton Basel-Stadt 750 Einsprachen gegen Bauten. Das sind gut 50 Prozent mehr als drei Jahre vorher. In der Stadt Zürich gibt es offenbar keine Einsprachemöglichkeit, sondern nur die Möglichkeit des Rekurses. Auch diese wird immer häufiger genutzt. 2022 waren es knapp 411 Rekurse und damit 37 Prozent mehr als 2010. Bei Neubauten waren es 136 Rekurse und damit fast doppelt so viele wie 2010. In Zürich reden wir – damit Sie den Umfang kennen – von 4000 Baugesuchen, davon 230 für Neubauten. Wir dürfen also schweizweit vermutlich von mehreren hundert oder sogar tausend Einsprachen reden. Ja, es gibt ein Problem bei der Flut von Einsprachen, die Bauvorhaben verhindern. Verdichten ja, aber nicht vor meiner Haustür – das wäre wohl eine gute Zusammenfassung des Problems. Also, ich anerkenne: Es gibt ein Problem bei diesem Thema.

Was ist denn das Problem? Ich war selber acht Jahre lang in einer Stadtregierung und habe mich mit Einsprachen beschäftigen dürfen. Ich kann Ihnen sagen, die meisten Einsprachen kommen von Nachbarn, und es gibt darunter nicht wenige, die vermutlich einen querulatorischen Hintergrund haben. Wenn Sie das Problem anpacken möchten, dann sollten Sie das hier tun, beim Thema der Nachbarschaftseinsprache.

Das Verbandsbeschwerderecht wiederum ist bereits heute sehr streng geregelt. Umweltorganisationen erheben nur dann Beschwerde, wenn sie der Meinung sind, dass notwendige Abklärungen zur Zulässigkeit eines Bauprojektes unzureichend vorgenommen wurden oder dass geltendes Recht nicht korrekt angewendet wird. Eingriffe in das Verbandsbeschwerderecht sollten mit Bedacht erfolgen. Im Jahr 2022 reichten Umweltverbände 54 Beschwerden ein, die bis vor Bundesgericht gelangt sind. Von diesen wurden 23 vollumfänglich und 3 teilweise gutgeheissen, 11 wurden abgewiesen, 7 zurückgezogen und 9 als gegenstandslos erklärt. Ich will damit sagen, dass die Erfolgsquote des Verbandsbeschwerderechts relativ hoch ist.

Wie kann man das Problem denn besser beheben? Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass es erheblichen Widerstand gegen diese Vorlage und die vorgeschlagene Lösung gibt. Von 68 eingereichten Stellungnahmen waren 35 dafür und 33 dagegen. Das Bild ist also sehr uneinheitlich, auch bei den

AB 2024 S 653 / BO 2024 E 653

Kantonen. 14 Kantone unterstützen die Vorlage, während sich 10 Kantone, 2 kantonale Konferenzen und der Schweizerische Gemeindeverband dagegen aussprechen. Es ist also zweifelhaft, ob eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts tatsächlich eine Flut von Einsprachen verhindern würde. Dies ist übrigens auch der Tenor bei vielen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, selbst bei Befürwortern.

Aktuell wollen zwei Vorstösse eine Anpassung prüfen: Kollegin Gmür-Schönenberger will mit ihrem Postulat 23.3640, "Massvolle Kostenauflage bei Einsprachen in Baubewilligungs- und Nutzungsplanverfahren", das Thema Kostenrisiko bei Einsprachen aufwerfen und die Verteilung verbessern. Einen weiteren Punkt werden wir im Rahmen des Postulates Caroni 24.3637, "Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken", diskutieren. Dieses Postulat ist nach meinem Kenntnisstand erst eingereicht.

Mein Fazit: Es besteht beim Thema der Beschwerdeflut Handlungsbedarf. Sie treffen aber gänzlich die Falschen, wenn Sie das Verbandsbeschwerderecht einschränken wollen.

Ich stelle Ihnen deshalb den Antrag, nicht auf dieses Geschäft einzutreten.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): Auch ich habe mich bei dieser Vorlage gefragt, was sie soll. Warum soll man etwas abschaffen, das sich grundsätzlich bewährt hat und bei dem kein Handlungsbedarf besteht? Es ist eine vermeintlich kleine Änderung. Aber ich werde Ihnen ausführen, warum ich meine, dass diese Änderung eben grösser ist, als gemeinhin angenommen wird.

Das Verbandsbeschwerderecht wurde 1967 eingeführt, um sicherzustellen, dass die Umwelt- und Heimatschutzgesetzgebung nicht nur auf dem Papier existiert, sondern auch in der Praxis umgesetzt wird. Dieses Recht hat sich, das ist für mich ein wesentlicher Punkt, auch als präventiv wirkend etabliert und hat sich bewährt. Die sehr deutliche Ablehnung der Volksinitiative zur Abschaffung dieses Instruments im Jahr 2008 zeigt, dass das Volk die Bedeutung des Verbandsbeschwerderechts anerkennt, und ich gehe davon aus, dass dem auch heute noch so ist.

Es ist unklar, wie viele Bauprojekte tatsächlich von der geplanten Ausnahme betroffen wären. Man geht davon aus, dass es sich um eine relativ geringe Zahl handelt. Dennoch hätte die Abschaffung dieses Rechts gravierende Folgen. So zeigt die Statistik des BAFU: Zwischen 2017 und 2021 erreichten pro Jahr durchschnittlich 68 Beschwerden das Bundesgericht. Das ist eine sehr geringe Zahl. Sie verdeutlicht, dass beschwerdebe-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



rechtigte Organisationen ihr Recht umsichtig und verantwortungsvoll ausüben, um Verstöße gegen geltendes Recht zu verhindern.

Lassen Sie mich ein wenig detaillierter auf die Zahlen schauen, um sie in ein Verhältnis zu setzen. Im Jahr 2020 wurden in der Schweiz über zehntausend Wohngebäude errichtet. Im Jahr 2022 gab es nur 54 Beschwerden von Umweltverbänden gegen Bauprojekte innerhalb der Bauzone. Wir reden hier von Projekten innerhalb der Bauzone. Es betrifft also gerade mal 0,5 Prozent aller Projekte. Das ist eine verschwindend kleine Zahl. Es besteht also in diesem Bereich kein Handlungsbedarf. Von den 54 eingereichten Beschwerden wurden aber 30 ganz oder teilweise gutgeheissen. Das bedeutet doch, dass in 60 Prozent dieser Fälle ohne das Eingreifen der Verbände rechtswidrig gebaut worden wäre.

Was wollen wir mit dieser Vorlage? Ich stelle mir diese Frage noch einmal. Wollen wir wirklich, dass diese unrechtmässigen Bauten erstellt werden können? Das kann doch nicht im Sinne eines funktionierenden Rechtsstaates sein. Es geht also hier auch um die Frage der Rechtsgleichheit. Die Mehrheit der Bauherren hält sich an die Gesetze und Vorschriften. Bei diesen 30 Projekten war das aber nicht der Fall. Und jetzt wollen wir diese Bauherren noch belohnen? Wir würden das Signal senden: Man muss nicht nach Gesetzen und Vorschriften handeln.

Mir ist sonnenklar, dass die erste Verantwortung für das rechtmässige Bauen bei den Behörden liegt. Aber die Nachkontrolle durch Umweltverbände finde ich eine wichtige Aufgabe. Eine Schwächung des Verbandsbeschwerderechts würde einen gefährlichen Präzedenzfall schaffen. Zudem gäbe es eine problematische Unterscheidung zwischen grossen und kleinen Fällen im Bereich des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) und des NHG. Die für die Geschossfläche geplante Schwelle von 400 oder, gemäss Minderheit, von 250 Quadratmetern wirkt willkürlich und ist raumplanerisch fraglich. Warum nimmt man nicht 401, 420 oder 380 Quadratmeter? Ausserdem können selbst kleine Bauvorhaben negative Auswirkungen auf das Ortsbild, die Natur und die Landschaft haben.

Die geplante Änderung von Artikel 12 Absatz 1bis NHG, die das Verbandsbeschwerderecht für Wohnbauten unter 400 Quadratmetern einschränken würde, schafft damit Rechtsunsicherheit. Zudem steht dieser Absatz meiner Meinung nach im Widerspruch zu den Artikeln 1 und 3 RPG sowie weiteren. Wir signalisieren, dass das Umweltschutz- und das Raumplanungsgesetz bei kleineren Bauprojekten vernachlässigt werden dürfen, was für mich aus rechtsstaatlicher Perspektive absolut inakzeptabel wäre.

Hinzu käme der Verlust der präventiven Wirkung des Verbandsbeschwerderechts. Es geht also nicht nur um die nachträgliche Kontrolle, sondern auch darum, Bauherren und Behörden von Beginn an dazu zu zwingen, die geltenden Gesetze zu beachten und umzusetzen. Übrigens: Obwohl eine riesige Anzahl genannt wurde, scheuen viele Menschen davor zurück, selbst Beschwerde zu führen. Aus Angst vor Konflikten oder im Bemühen um ein gutes nachbarschaftliches Verhältnis fragen sie oft auch die Verbände an.

Ich habe es gesagt: Die Hauptverantwortung liegt nach wie vor bei den Baubewilligungsbehörden. Ich weiss aber auch, dass die Behörden über eine Verbandsbeschwerde manchmal gar nicht so unglücklich sind. Darum ist wahrscheinlich auch der Schweizerische Gemeindeverband dafür und spricht sich hier gegen eine Aufweichung aus.

Durch den Wegfall der präventiven Wirkung des Verbandsbeschwerderechts bei Projekten unter 400 Quadratmetern schaffen wir neue Schlupflöcher. Findige Akteure können diese gezielt ausnutzen. Anstatt grosse Bauprojekte mit beispielsweise 600 Quadratmetern Bruttogeschoßfläche zu realisieren, machen sie daraus einfach zwei Projekte mit je 300 Quadratmetern Bruttogeschoßfläche. Um sich der Verbandsbeschwerde zu entziehen, kann man das ganze Projekt also auf mehrere kleinere Einheiten aufteilen. Das würde zu einer unkontrollierten Ansammlung kleinerer Wohneinheiten führen, die – in Verletzung des RPG – sowohl zur Zersiedlung als auch zur Beeinträchtigung unserer Baukultur beitragen.

Im Übrigen: Bei Projekten mit 400 Quadratmetern Bruttogeschoßfläche haben wir es nicht mit kleinen, unerfahrenen Bauherren zu tun! Oft sind das gut informierte, professionelle Akteure, wobei es vollkommen in Ordnung ist, dass es auch diese gibt. Also, das klassische Bild von David gegen Goliath trifft hier nicht zu. Sollte sich ein Bauherr aber dennoch in der Rolle des David sehen, wird es sicherlich einen erfahrenen Rechtsanwalt geben, dessen Kostennote auch für diesen David tragbar sein wird.

Ich fasse zusammen: Es besteht kein Handlungsbedarf. Die Vorlage ist rechtsstaatlich inakzeptabel, und die präventive Wirkung entfällt. Damit werden unerwünschten Wirkungen Tür und Tor geöffnet.

Herr Bundesrat, ich bin etwas ratlos über die nonchalante Haltung des Bundesrates zur Vorlage. Der Bundesrat setzt sich beispielsweise nicht mit negativen Anreizen auseinander oder damit, welche negativen Folgen sie haben könnte.

Ich hingegen teile die Bedenken zahlreicher Kantone, darunter auch jene meines Kantons, des Kantons Uri, der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, der Konferenz der Schweizer Denkmal-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



pflegerinnen und Denkmalpfleger und des Schweizerischen Gemeindeverbandes. Ein unschönes Gebäude, und sei es noch so klein, ist wie ein fauler Apfel, der alles ansteckt: Es breitet eine Tristesse über die gesamte Umgebung aus, es mindert die Attraktivität und zerstört die Lebensqualität. Diese

AB 2024 S 654 / BO 2024 E 654

Vorlage ermöglicht überall in der Schweiz solche faulen Äpfel in unseren Bauzonen.
Ich bin für Nichteintreten.

Regazzi Fabio (M-E, TI): Bevor ich auf diese Angelegenheit eingehe, möchte ich meine Interessenbindung offenlegen. Wie Sie wissen, bin ich Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbands. Diese Interessenerklärung gilt selbstverständlich auch für den Rest der Session.

In der Schweiz kennen wir seit 1967 das Verbandsbeschwerderecht. Dieses Recht erlaubt es gewissen gesamtschweizerisch tätigen Umweltschutzorganisationen, gegen Bauprojekte Beschwerde einzulegen, wenn diese Bundesumweltrecht verletzen. Konkret steht dies im NHG und im USG. Im USG gibt es zudem eine Beschränkung: Beschwerden sind nur gegen Vorhaben möglich, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.

Mit der Vorlage werden Bauprojekte mit einer Geschossfläche von weniger als 400 Quadratmetern, die sich innerhalb der Bauzonen befinden, vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen. Die UREK-S beantragt ausserdem, das Verbandsbeschwerderecht in Gewässerräumen aufzuheben.

Ich unterstütze diese Vorlage aus den folgenden vier Gründen: Erstens ist es nicht von der Hand zu weisen, dass es bei Beschwerden heute ein ungleiches Machtverhältnis gibt. Auf der einen Seite steht ein privater Bauherr mit einem kleinen Wohnbauprojekt, beispielsweise einem Familienhaus, auf der anderen Seite eine nationale Umweltschutzorganisation. Diesen beiden Parteien stehen für den Beschwerdeprozess ganz unterschiedliche Mengen an Ressourcen zur Verfügung. Dabei kippt die Waage gerne mal in Richtung der Partei mit mehr Ressourcen. Diesem Machtgefälle wirkt die Vorlage entgegen, indem nationale Umweltschutzorganisationen keine Beschwerden mehr gegen sehr kleine, private Wohnbauprojekte einreichen können. Es entsteht eine ausgewogene Situation, bei der notabene alle anderen Beschwerdemöglichkeiten weiterhin bestehen bleiben.

Deuxièmement, les recours et les oppositions constituent un problème pour la réalisation de projets de construction, car ils entraînent d'importants retards. Cette situation n'est pas uniquement problématique pour les maîtres d'ouvrage et les entreprises de construction, qui ont besoin de sécurité en matière de planification, mais elle a également pour conséquence d'empêcher ou de ralentir la réalisation de projets de densification judicieux du point de vue énergétique et de l'aménagement du territoire. L'objectif de densification vers l'intérieur prescrit par la loi sur l'aménagement du territoire ne peut donc pas être poursuivi de manière systématique. Le ralentissement des activités de construction réduit également la quantité de nouveaux logements construits. Drittens werden Beschwerden oft gezielt genutzt, um Projekte aus subjektiven oder taktischen Gründen absichtlich zu verzögern. Das Verbandsbeschwerderecht wird also exzessiv und oft auch rein präventiv eingesetzt. Die Vorlage bietet hier Hand für eine Kurskorrektur. Sie führt das Verbandsbeschwerderecht zurück auf seinen Kernzweck, auf das, was wesentlich ist. Dadurch kann auch das Missbrauchspotenzial verringert werden.

Quatrièmement, il existe encore un autre déséquilibre en matière de droit de recours des organisations: celui qu'il y a entre la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et la loi sur la protection de l'environnement. En effet, seule la loi sur la protection de l'environnement connaît certaines restrictions du droit de recours des organisations. Ce n'est pas le cas de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Le projet vise également à corriger ce déséquilibre.

Zum Schluss erlaube ich mir noch ein Wort zum Antrag der Kommission, das Verbandsbeschwerderecht innerhalb des Gewässerraums aufzuheben: Innerhalb des Gewässerraums gelten bereits verschiedene Vorgaben und Restriktionen für das Bauen. Zusätzliche Einschränkungen über das Verbandsbeschwerderecht sind deshalb dort überflüssig, sie würden die Bautätigkeit nur unnötig noch weiter einschränken.

Aus diesen Gründen unterstütze ich die Vorlage gemäss Mehrheitsantrag. Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Schmid Martin (RL, GR): Ich möchte Ihnen beliebt machen, auf diese Vorlage einzutreten.

Ich danke Kollege Stocker, der viele Themen aufgebracht und Gedanken geäussert hat, die ich selbst auch unterstütze. Nur: Ich komme zu einem anderen Schluss. Inhaltlich hat er darüber gesprochen, ob es im Bereich des Bauens und der Einsprachen ein Problem gibt. Da bin ich gleicher Meinung: Ja, wir haben ein Problem.



Kollege Stocker hat aber auch gefragt – vielleicht zu Recht –, ob denn das NHG der richtige Ort für eine Änderung sei, und ist zum Schluss gekommen, hier sei nichts zu tun, hier sei nichts zu regeln. Er hat das dann in einen Gesamtzusammenhang gebracht und dabei auf die parlamentarischen Vorstöße Gmür-Schönenberger und Caroni verwiesen. In dieser Frage komme ich zu einem anderen Schluss: Wir sollten das eine tun und das andere nicht lassen.

Kollege Stocker hat recht, wenn er sagt, dass die Privaten teilweise viel mehr Beschwerden und Einsprachen machen als die Verbände. Das ist auch aus meiner Erfahrung in der Praxis zu bestätigen. Es ist aber auch so, und das hat Kollegin Z'graggen zu Recht gesagt, dass vielfach Stellvertretungsbeschwerden gemacht werden, wenn der Nachbar keine Beschwerde einreichen will. Man sucht eine Organisation, die professionell Beschwerden macht. Weil sie vielleicht auch Mitgliederbeiträge einkassiert, liegt es nahe, dass sie tätig werden muss und diese Aufgabe übernimmt.

Ich möchte aber eigentlich stärker zur Frage zurückführen, ob es sich um eine wesentliche Änderung handelt. Letztlich geht es um Wohnbauten mit 400 Quadratmetern Bruttogeschoßfläche im Baugebiet. Ich sehe auch das Argument der Zersiedlung nicht: Es handelt sich ja um die Bauzone, und wir wollen alle Verdichtung haben. Ich kann mir in der Bauzone keine Zersiedlung vorstellen, weil wir ja dort dichter bauen wollen und eben nicht mehr im Grünen. Ausserhalb der Bauzone ist das Argument der Zersiedlung sicher richtig, aber innerhalb der Bauzone ist es aus meiner Sicht überholt. Das war die frühere Art, jetzt aber bauen wir in der Bauzone verdichtet. Es geht hier also um Wohnbauten mit 400 Quadratmetern in der Bauzone und nicht in einem sensiblen Gebiet. Das ist die Fläche für ein Drei- oder Vierfamilienhaus; ich glaube, es ist wichtig, dass man das richtig einordnen kann.

Frau Z'graggen weist darauf hin, dass die Behörden ihren Job nicht machen – das ist ja die Grundannahme, sonst würde man das Beschwerderecht nicht brauchen. Aus meiner Sicht ist es nicht so. Schauen Sie, wie viele behördliche Kontakte bei den Bauämtern wahrgenommen werden, bis man zu einer Baubewilligung kommt, und wie sensibel die Bauämter sind. Ich glaube, das hat sich überholt. Wir haben grössere Gemeinden und professionalisierte Baubehörden. Aus meiner Sicht könnte man Kollege Bregy eher den Vorwurf machen, dass er das Verbandsbeschwerderecht nur bei dieser minimalen Grösse einschränkt. Das wäre mein Ansatz. Man könnte also argumentieren, dass die Änderung in diesem Bereich ja wirklich nur für Kleinstbauten gilt. Das war der Kompromiss, nämlich dass das Verbandsbeschwerderecht eben nur für diese kleineren Bauten innerhalb der Bauzone – die sensiblen Gebiete sind immer ausgenommen – eingeschränkt wird.

Aus meiner Sicht stimmt auch das Argument nicht, dass wir hier etwas tun, das nicht ins System passt. Denn im USG haben wir ja, wie zu Recht gesagt wurde, eine Einschränkung auf Projekte, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Dort wurde das Verbandsbeschwerderecht auch nur auf die grösseren Projekte bezogen. Warum soll das beim NHG dann nicht gehen?

Ich komme für mich zum Schluss: Wir sollten das eine tun und das andere nicht lassen. Beim Postulat Caroni 24.3637 stellt sich dann die Gretchenfrage, die viel entscheidender sein wird, ob in der Schweiz Baubewilligungen erteilt werden können oder nicht. Dann haben wir zu entscheiden, ob für eine Einsprache eigene schutzwürdige Interessen gegeben sein sollen. Das wird dann der Lackmustest sein in der

AB 2024 S 655 / BO 2024 E 655

Frage, ob wir das Verfahren in Zukunft wirklich beschleunigen wollen, ob wir hier etwas tun wollen oder ob wir sagen: Nein, politisch wollen wir alle diese Beschwerdemöglichkeiten offenhalten. Die Anwälte haben natürlich Freude an Einsprachen, diese beschäftigen Heerscharen von Beratern. Das ist einfach so und muss auch mal gesagt sein. Ich persönlich mache keine Einsprachen, weil ich Einsprachen schwierig finde. Auch wenn Bundesräte Einsprachen machen, kommt das nicht wirklich gut an; dann kommt man schnell in die Medien. Ich würde Ihnen beliebt machen, auf die Vorlage einzutreten und sie gemäss dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu verabschieden. Sie wird zwar keine Revolution mit sich bringen, und sie wird auch die dringenden Probleme nicht lösen. Sie wird die Probleme aber sicher auch nicht verschärfen.

Rösti Albert, Bundesrat: Ich nehme gerne im Namen des Bundesrates Stellung zur parlamentarischen Initiative Bregy, bei der es darum geht, dass Personen bei kleineren Vorhaben in Bauzonen keine Beschwerden mehr von Umweltorganisationen zu gewärtigen haben. Es wurde verschiedentlich gesagt: Gemäss der Vorlage soll bei Vorhaben zur Errichtung von Wohnbauten bis zu 400 Quadratmetern Geschoßfläche in Bauzonen kein Verbandsbeschwerderecht mehr bestehen. Zu diesen 400 Quadratmetern: Das ist einfach ein anständiges Einfamilienhaus mit einer Einliegerwohnung. Das ist schon eine nachvollziehbare Grösse. Aber natürlich ist sie politisch festgelegt. Man muss sich die Grösse etwas vorstellen, damit wir wissen, wovon wir hier sprechen. Es ist nichts Verrücktes. Mit 14 mal 14 Metern auf zwei Stockwerken ist diese Grösse schon erreicht.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



Das ist nicht riesig.

Es war, Frau Ständerätin Z'graggen, mindestens nicht die Absicht des Bundesrates, hier nonchalant zu sein. Wenn Sie es so empfinden, muss ich das stehenlassen, aber es war wirklich nicht die Absicht. Vielmehr war die Überlegung: Soll jemand, der für sich ein Einfamilienhaus baut, vielleicht mit einer kleinen Einliegerwohnung, mit einer solchen Beschwerde rechnen müssen oder nicht? Der Bundesrat ist hier der Meinung, dass wir diese Entlastung gewähren können – gerade auch, weil es, wie Sie sagen, am Schluss nicht sehr viele betreffen wird. Irgendwo ist es auch ein Widerspruch, zu sagen, es seien eigentlich nicht viele betroffen, trotzdem dürfe man es auf keinen Fall machen. Es wären vielleicht gerade diese wenigen, die dann bei diesen unterschiedlichen Kräfteverhältnissen unter einer solchen Regelung leiden würden.

Von daher bitte ich Sie, hier einzutreten, insbesondere – und das scheint mir schon wichtig – auch vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat klar gesagt hat, dass er bei Bauvorhaben in Bauzonen innerhalb von Ortsbildern von nationaler Bedeutung oder mit Auswirkungen auf geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler das Beschwerderecht aufrechterhalten will. Ich werde hier nachher auch die entsprechende Minderheit unterstützen und an der Position des Bundesrates festhalten. Vor diesem Hintergrund halte ich diese Vorlage im Namen des Bundesrates für durchaus vertretbar und für einen ganz kleinen Schritt in Richtung Deregulierung im riesigen Regulierungsdschungel der Bauwirtschaft.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Stocker auf Nichteintreten ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/6676)

Für Eintreten ... 30 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(0 Enthaltungen)

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

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 12 Abs. 1bis

Antrag der Mehrheit

Einleitung

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Bst. a

a. innerhalb von Ortsbildern von nationaler Bedeutung oder wenn die ... Nähe davon realisiert werden sollen; oder

Bst. b

b. ... oder lokaler Bedeutung. (Rest streichen)

Antrag der Minderheit

(Stocker, Crevoisier Crelier, Vara)

Einleitung

... Geschossfläche von weniger als 250 Quadratmetern innerhalb ...



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



Antrag der Minderheit

(Vara, Stocker)

Bst. a

a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die ...

Antrag der Minderheit

(Vara, Crevoisier Crelier, Stocker)

Bst. b

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 12 al. 1bis

Proposition de la majorité

Introduction

... se rapportent à des bâtiments d'habitation en zone ... reste applicable à des bâtiments d'habitation:

Let. a

a. situés dans des sites construits d'importance nationale, ou à des projets impactant directement ...

Let. b

b. ... ou locale. (Biffer le reste)

Proposition de la minorité

(Stocker, Crevoisier Crelier, Vara)

Introduction

... surface de plancher inférieure à 250 mètres carrés; le droit ...

Proposition de la minorité

(Vara, Stocker)

Let. a

a. situés dans des sites construits d'importance, ou ...

Proposition de la minorité

(Vara, Crevoisier Crelier, Stocker)

Let. b

Adhérer à la décision du Conseil national

Einleitung – Introduction

Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Hier folgt die Mehrheit dem Nationalrat. Sie hält es für angemessen, dass den Organisationen das Beschwerderecht nicht gegen Verfügungen zustehen soll, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 Quadratmetern innerhalb von Bauzonen beziehen. Eine Minderheit verlangt eine Grenze bei 250 Quadratmetern Geschossfläche. In der Kommission war man sich einig, dass 400 Quadratmeter für den Bau eines Einfamilienhauses und allenfalls einer Einliegerwohnung genügen und dass dies auch die Grenze ist, wo es keine NGO für eine Beschwerde braucht. Professionelle Promotoren kümmern sich generell um Fälle mit weit mehr als 400 Quadratmetern Geschossfläche, und diese landen dann auch regelmässig vor Bundesgericht. Unter den Fällen, die

AB 2024 S 656 / BO 2024 E 656

Kollege Stocker erwähnt hat, werden Sie kaum einen privaten Gesuchsteller finden. Es sind Grossprojekte, die bis vor Bundesgericht getragen werden.

Zu den Anwaltskosten: Wenn Sie als Privater ein Wohnhaus bauen und das Verfahren bis vor Bundesgericht ziehen wollen, dann haben Sie ein effektives Problem. Da genügt Ihnen auch kein Anwalt, der günstig arbeitet; das sind Kosten, die Sie nicht tragen können.

Der erläuternde Bericht spricht von kleineren und mittleren Wohnbauten. Der Nationalrat hat sich dann zwischen den 250 Quadratmetern und den ursprünglichen 600 Quadratmetern auf einen Kompromiss geeinigt. Diesen Kompromiss kann die Mehrheit der UREK-S mittragen. Für grössere Bauten mit mehreren Wohnungen bleibt das Beschwerderecht generell bestehen. Sie werden immer weit mehr als 400 Quadratmeter Geschossfläche aufweisen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



Ein letzter Hinweis noch zur Eintretensdebatte: Es ist natürlich so, dass wir hier nicht das Baureglement der Gemeinden ändern oder definieren. Die Bauweise zu regeln bleibt den Gemeinden und Städten im Baureglement vorbehalten, und daher ist diese Vorlage auch nicht geeignet, um z. B. einer Zersiedlung Vorschub zu leisten. Wenn Sie dort klein bauen können, dann können Sie bauen. Können Sie dort nicht klein bauen, dann haben Sie nach wie vor nicht das Recht, gestützt auf diese Vorlage kleiner zu bauen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen. Die Minderheit wird von Herrn Stocker vertreten.

Stocker Simon (S, SH): Nationalrat Bregy spricht in seinem Vorstoss von Kleinstprojekten wie zum Beispiel Einfamilienhäusern. Die Bruttogeschoßfläche eines durchschnittlichen Einfamilienhauses in der Schweiz liegt bei 250 Quadratmetern. Ich lebe ja nicht in einem solchen Haus, aber ich glaube, man muss realistischerweise erkennen, dass ein Haus mit 400 Quadratmetern Bruttogeschoßfläche kein Einfamilienhaus ist, sondern eine grössere Villa oder ein Mehrfamilienhaus. Sie können die 400 Quadratmeter beschliessen, aber wenn Sie das tun, dann seien Sie bitte ehrlich und sagen Sie den Leuten auch, was damit gemeint ist, damit die Leute sich vorstellen können, welche Gebäude hier im Gesetz festgeschrieben sind. Es sind keine Einfamilienhäuser. Wie schon gesagt, stelle ich Ihnen den Antrag, auf 250 Quadratmeter zurückzugehen und damit auch der Grundidee der parlamentarischen Initiative Bregy zu folgen.

Rösti Albert, Bundesrat: Der Bundesrat unterstützt hier die Mehrheit Ihrer Kommission. Ich habe es vorhin gesagt: 14 mal 14 Meter auf zwei Stockwerken ist nicht wahnsinnig viel. Es ist einfach die Möglichkeit für eine Familie, allenfalls noch ein oder zwei Zimmer oder eine Einliegerwohnung dazuzunehmen und diese zu vermieten. Ich glaube, das war letztlich der Gedanke; es ging nicht gerade um eine Villa. Aber es ist an Ihnen, das zu beurteilen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass hier eine vernünftige Grösse gefunden wurde, und unterstützt die Version, die 400 Quadratmeter vorsieht – zumal, wie richtig gesagt wurde, die Nachbarn und jene im Umfeld mit einem schutzwürdigen Interesse auch in Zukunft Einsprache erheben und sie weiterziehen könnten.

Was ich noch ergänzen möchte: Nicht möglich wäre – Ständerätin Z'graggen hat das Thema angetönt –, dass jemand käme, 400 Quadratmeter Wohnraum bauen würde und ein halbes Jahr später 400 Quadratmeter anbauen würde. Das wäre rechtswidrig, und es wäre eine Salamitaktik, die natürlich vonseiten der Gemeinde unterbunden werden müsste. Das würde sicher auch getan.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/6677)

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bst. a – Let. a

Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Hier geht es im ersten Halbsatz um die Frage, wo das Beschwerderecht innerhalb von bedeutenden Ortsbildern bestehen bleiben soll, und um die Begriffe "errichten" bzw. "realisieren" im zweiten Halbsatz.

Zuerst zu den bedeutenden Ortsbildern: Ihre Kommission beantragt Ihnen, die Beschwerdemöglichkeiten auf Ortsbilder von nationaler Bedeutung zu begrenzen. Die Fassung des Nationalrates würde nach Ansicht der Mehrheit Ortsbilder von nationaler, kantonaler und kommunaler Bedeutung erfassen und zu weit führen, mit anderen Worten: den Zweck und die Ziele des Erlasses torpedieren. Zudem entstünden wiederum heikle Abgrenzungsfragen, wohingegen die Fassung der Mehrheit präzis und klar ist. Wir beschränken uns auf Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (Isos) weist über 1000 geschützte Ortsbilder aus, und bei 2131 Gemeinden gibt es fast überall geschützte Teilebereiche. Bei diesen würde dann das Beschwerderecht wieder überall, auch in den Kernzonen, ermöglicht.

Zudem sei der Hinweis erlaubt, dass die Bewilligungsbehörden selbstverständlich den Schutz aller bedeutenden Ortsbilder sicherstellen werden und dass daher hier kein Freipass für eine Bedrohung der Ortsbilder gegeben wird. Die Bewilligungsbehörden haben die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vorzunehmen, und sie tun es auch.

Im zweiten Halbsatz scheint uns das Wort "realisieren" genereller und angepasster zu sein. Nicht immer wird etwas Neues errichtet, vielleicht wird auch nur umgebaut oder angebaut. Das Wort "realisieren" trifft diesen Vorgang besser. Im Übrigen ist es eine Anpassung an den französischen Text, wo wir bereits von "réaliser"



sprechen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Vara Céline (G, NE): La question principale qui se pose, et qui a déjà été évoquée par notre collègue Stocker dans le cadre du débat d'entrée en matière est la suivante: pourquoi limiter le droit de recours des organisations, lorsque l'on sait que la grande majorité de ces recours sont acceptés? S'ils le sont, c'est qu'ils ont du sens, c'est qu'ils jouent leur rôle de protection, leur rôle de garde-fous, et c'est ce qu'on a voulu dans la loi sur la protection de l'environnement.

Les zones protégées sont essentielles à l'équilibre entre la nature et le bâti, elles sont essentielles à notre bien-être, mais également à la culture et au tourisme. Dans ma proposition de minorité, je ne défends pas que les sites qui sont dédiés à la nature, mais également les sites historiques et les monuments culturels, soit le patrimoine bâti actuellement protégé. Nos communes et nos cantons l'ont bien compris et les prérogatives cantonales et communales actuelles, avec les garde-fous qui s'y trouvent et dont on sait qu'ils sont indispensables à la sauvegarde de nos paysages, entre autres, ne doivent pas être balayées pour servir les lobbys de la construction.

Mon canton de Neuchâtel s'oppose à cette initiative parlementaire. Mon canton a une histoire assez particulière. Il y a plus de trente ans, un groupe de tous horizons politiques, de droite comme de gauche, a créé une association environnementale et s'est opposé à la construction d'une autoroute sur les rives du lac de Neuchâtel. Sans ce groupe et cette opposition, mon canton serait complètement différent. Les rives du lac de Neuchâtel n'existaient pas, il y aurait une autoroute au bord du lac. Pour le canton de Neuchâtel, en raison de son histoire, mais aussi des liens qu'il a su créer avec les organisations environnementales pour la planification de son territoire, le travail de ces associations est fondamental.

Alors oui, on ne parle pas d'autoroute aujourd'hui, c'est juste, mais mon canton n'est pas le seul à être attaché à son patrimoine bâti, ses sites historiques, ses monuments culturels et ses sites naturels d'importance cantonale et communale. La très grande majorité des cantons sont défavorables à cette initiative. Lors de la consultation, seul le canton de Soleure a proposé de restreindre aussi largement le droit de recours aux sites d'importance nationale, excluant de fait les sites d'importance cantonale et communale. Soleure mis à part, seule la faîtière Construction Suisse a fait cette proposition. Avons-nous vraiment envie d'affaiblir la loi au point que

AB 2024 S 657 / BO 2024 E 657

Construction Suisse décide si un site est digne d'être protégé ou non? J'ai vraiment un problème avec cela et j'ai bien entendu l'argumentation de notre collègue Regazzi, qui vient confirmer ce que je viens de dire.

Nous parlons de la protection de nos territoires, des sites jugés aujourd'hui d'importance pour les cantons et les communes que nous représentons. Ma proposition de minorité est raisonnable, propice à trouver un chemin de compromis acceptable. Je vous invite donc à ne pas vous laisser tenter par cette proposition beaucoup trop restrictive, qui va trop loin et qui n'est soutenue ni par la très grande majorité des cantons ni par la très grande majorité des faîtières concernées. D'ailleurs, et vous pouvez le lire dans le rapport de l'administration du 22 janvier 2024, la Société suisse des ingénieurs et des architectes, la fameuse SIA, s'oppose à ce projet. C'est dire combien Construction Suisse ne représente pas l'ensemble du secteur de la construction, ce qui est heureux.

J'aimerais également que nous votions en toute connaissance de cause, soit en sachant précisément de quoi il en retourne lorsque nous parlons de sites construits d'importance. Ce ne sont pas juste quelques forêts, prairies ou rivières, même si c'est déjà très important. Je me réfère ici aux informations de l'administration fédérale que vous trouverez sur le site Internet de la Confédération. En plus des bâtiments, un site construit comprend des rues, des places, des jardins, des parcs et des terres agricoles. Oui, ça concerne aussi les terres agricoles. La qualité de ces éléments et leur relation déterminent s'il faut protéger le site. L'entretien et le développement harmonieux des sites construits contribuent à la qualité de notre environnement bâti et à notre bien-être.

Depuis toujours, la protection des sites construits relève en premier lieu de la compétence des communes. Voulons-nous vraiment enlever cette prérogative aux communes? Les communes définissent les zones à protéger et formulent les prescriptions pour leur aménagement. A l'échelon national, l'Office fédéral de la culture s'occupe de la protection des sites construits. Il établit et gère l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (Isos). Cet inventaire évalue les sites construits selon des critères uniformes pour l'ensemble de la Suisse et détermine les agglomérations les plus précieuses du pays. Il représente une base de planification importante pour la Confédération, les cantons et les communes, et il assure



un développement de qualité de l'environnement bâti.

En Suisse, l'Isos aide les autorités compétentes en matière de conservation du patrimoine, d'aménagement du territoire et de construction à identifier le bâti possédant une valeur patrimoniale et culturelle, ainsi qu'à le sauvegarder à long terme. Les sites construits les plus précieux et les plus importants du pays y sont listés et documentés. Non seulement les bâtiments, les rues, les places, les jardins et autres espaces verts y sont – comme je l'ai dit pris en considération –, mais les relations entre le bâti et l'environnement le sont aussi. Cela signifie que si vous suivez la majorité, vous limiterez la possibilité de protéger l'intégrité de sites communaux et empêcherez l'éventuel classement du site dans son ensemble dans l'Isos, ce qui mettrait à mal un instrument qui fait ses preuves depuis des dizaines d'années.

Les deux procédures sont additionnelles et complémentaires, mais l'Office fédéral de la culture ne peut agir que si le site dans sa totalité a été bien préservé. Or, les communes peuvent manquer de moyens. Les ONG leur sont d'un précieux secours afin d'alerter sur les risques de dégradation du site par certains projets inopportun. Elles ont également la capacité de favoriser le maintien des zones naturelles qui accompagnent d'anciens éléments du site construit, qui sont très importants pour la réalisation des corridors écologiques, et les principes de nature en ville, qui sont très bénéfiques pour la biodiversité. Autrement dit, la proposition de la majorité affaiblit drastiquement la protection de nos sites protégés actuels, de notre patrimoine culturel et de notre patrimoine bâti, autant qu'elle sacrifie les zones de nature d'importance pour les communes, qui sont pourtant plus à même de les définir et de les choisir que la Confédération.

Je vous invite à soutenir la proposition de la minorité.

Crevoisier Crelier Mathilde (S, JU): Je déclare d'entrée de jeu mes liens d'intérêts: je préside le Centre national d'information sur le patrimoine culturel. Peut-être avez-vous eu l'occasion, ce week-end, de découvrir l'une des manifestations principales que ce centre coordonne: ce sont les Journées européennes du patrimoine, avec 400 manifestations qui ont eu lieu dans toute la Suisse. Pour ma part, j'ai découvert ou redécouvert des lieux merveilleux, témoins de notre histoire, témoins de notre patrimoine culturel, notamment l'Hôtel-Dieu à Porrentruy. J'ai aussi redécouvert la centrale hydroélectrique de la Goule, qui est aussi un élément du patrimoine. J'espère que vous aussi avez profité de ces Journées européennes du patrimoine. Bien des endroits que vous avez pu visiter ce week-end dans ce cadre ne sont pas des sites d'importance nationale; ce sont des sites d'importance parfois régionale, parfois locale, mais qui pourraient être concernés par un projet de construction. Si nous levions maintenant la protection dont ces sites pourraient bénéficier en acceptant qu'ils fassent l'objet d'un recours par les organisations – environnementales ou autres – nous ouvririons la porte à des attaques contre ce patrimoine.

Je crois qu'il y a un moyen très simple, en fait, pour un projet de construction, pour un maître ou une maîtresse d'ouvrage, d'éviter des recours: c'est de respecter le droit, finalement. On l'a dit, la grande majorité de ces recours sont acceptés, au moins en partie; par conséquent, il y a une légitimité, une pertinence à ne pas faire une entaille dans ce droit.

Je vous invite donc vivement, sachant que nous sommes entrés en matière, à au moins maintenir la protection pour tous les sites d'importance, qu'ils soient naturels ou culturels, et non seulement pour ceux d'importance nationale.

Würth Benedikt (M-E, SG): Ich glaube, hier sind wir bei einer sehr zentralen Bestimmung. Unsere Kommission hat klargemacht, was wir eigentlich wollen. Wenn Sie den Bericht der Kommission des Nationalrates lesen, dann stellen Sie auf Seite 6 fest, dass gemäss Botschaft eigentlich unklar ist, wie der Perimeter genau aussehen soll. Einerseits heisst es in der Kommentierung von Artikel 12 Absatz 1bis Buchstabe a, die Kommission denke vorab an Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Dort wird aber auch gesagt, der Bundesrat werde in Analogie zu Artikel 32b der Raumplanungsverordnung die Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung auf Verordnungsstufe festlegen.

Ihre Kommission hat es übernommen, hier Klarheit zu schaffen. Ich glaube, es ist ausserordentlich wichtig, dass wir hier eine Eingrenzung machen. Wir müssen uns bewusst sein, dass diese Frage mit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti eine zentrale Bedeutung erhalten hat. Es hat eine Änderung stattgefunden. Es ist nicht mehr so, dass diese Inventare einfach schöne Papiere sind, die man zur Kenntnis nimmt, sondern sie haben eine rechtsverbindliche Bedeutung bekommen. In der Praxis werden die Bestimmungen auch ausserordentlich extensiv ausgelegt.

Wenn wir hier keine Eingrenzung auf nationale Ortsbilder vornehmen, ist die Wirkung dieser parlamentarischen Initiative äusserst bescheiden. Wir meinen, wir würden etwas in die richtige Richtung tun. Aber in der Praxis wird das angesichts von 1200 Ortsbildern – wir reden von 1200 Ortsbildern, die ausgeschieden sind – kaum



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



eine Wirkung erzielen.

Darum ist es von zentraler Bedeutung, dass wir hier der Mehrheit unserer Kommission folgen.

Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Ich weise Sie darauf hin, dass natürlich die kantonalen Behörden ihre kantonal geschützten Ortsbilder schützen und die Bauverfahren begleiten. Wenn Sie die Angelegenheit in Bezug auf die kommunalen Ortsbilder anschauen, stellen Sie fest: Da unterstellt die Minderheit eigentlich, dass die Gemeinden diese kommunalen Ortsbilder nicht schützen würden oder nicht schützen könnten. Aber das Gegenteil ist der Fall: Wenn Sie in diesem Bereich ein Baugesuch einreichen, braucht es unglaublich viel Detailarbeit vom Architekten, vom Bauherrn, damit die kommunale Behörde überhaupt darauf eintritt. Das ist die Realität auf dem Feld.

AB 2024 S 658 / BO 2024 E 658

Wenn wir hier das Ganze ausdehnen, ist leider zu befürchten, wie es Kollege Würth gesagt hat, dass der Bund quasi über diesen Satz auf kantonal und kommunal geschützte Ortsbilder einwirkt. Das wäre der Angelegenheit nicht dienlich und würde eher Verwirrung stiften statt Klarheit schaffen.

Daher bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Rösti Albert, Bundesrat: Der Bundesrat hat zur nationalrätslichen Vorlage Stellung bezogen und diese auch unterstützt. Er unterstützt hier den Antrag der Minderheit.

Die Unterschiede zwischen den zwei Anträgen sind relativ filigran, deshalb möchte ich den Entscheid schon Ihnen überlassen. Es ist so, dass die Minderheit das Beschwerderecht bei Isos-Ortsbildern, also bei schützenswerten Ortsbildern von nationaler Bedeutung, einschränkt. In den Erläuterungen zum Isos verweisen wir auch darauf, dass es bei den Isos-Ortsbildern nur um jene mit Erhaltungsziel A, also um diejenigen mit hohem Schutz, geht. Dafür ermöglicht es die Minderheit, auch kommunale und kantonale Ortsbilder zu schützen. Das ist sicher ein mögliches und gezielteres Vorgehen, deshalb kann der Bundesrat das unterstützen. Aber es ist von der Umsetzung her durchaus auch etwas komplexer, das muss ich sagen. Die Regionen müssten dann in der Verordnung auch geregelt werden, während hier der Antrag der Mehrheit eigentlich klar ist: Er bezieht sich einfach auf alle Ortsbilder von nationaler Bedeutung.

Welcher der beiden Anträge flächenmäßig mehr Schutz bietet, könnte ich hier jetzt nicht sagen. Aber es ist klar, der Minderheitsantrag lässt einen gezielteren, differenzierteren Schutz zu, da er auch bei Ortsbildern von kantonaler oder kommunaler Bedeutung greift.

Der Bundesrat hat sich hier für den Antrag der Minderheit ausgesprochen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/6678)

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bst. b – Let. b

Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Hier beantragt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission, den Gewässerraum aus der Vorlage zu streichen. Diese Streichung bedeutet nicht etwa, dass wir den Schutz des Gewässerraums weniger hoch achten als die Kommissionsminderheit. Wir beantragen das, weil in diesem Bereich bereits detaillierte gesetzliche Grundlagen bestehen.

Die Kantone haben gemäss der Gewässerschutzverordnung den Gewässerraum festzulegen. Die Kantone haben die Möglichkeit, im überbauten Gebiet die Breite des Gewässerraums anzupassen, wenn der Hochwasserschutz gewährleistet ist. Und die Kantone haben gemäss Artikel 41c der Gewässerschutzverordnung die Möglichkeit, genau zu definieren, was in einem Gewässerraum gebaut werden darf. Diese Kompetenzen bestehen.

Grundsätzlich geht es nur um standortgebundene Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse, also Brücken, Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke usw. Es geht nicht darum, dass ganze Bauten im Gewässerraum realisiert werden können, aber gewisse Gebäulichkeiten können den Gewässerraum tangieren, wenn das für die zuständigen Behörden des Kantons und der Gemeinde im Rahmen einer Interessenabwägung von öffentlichem Interesse ist.

Es braucht hier keine zusätzliche Regulierung. Die Kantone und Gemeinden werden für den Gewässerraum also bereits die entsprechende Interessenabwägung vornehmen: einerseits, indem sie den Gewässerraum



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



definieren, und andererseits durch die Beurteilung der einzelnen Baugesuchseingaben.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Der Minderheitsantrag wird durch Kollegin Vara vertreten.

Vara Céline (G, NE): Bâtir sur des parcelles isolées, non construites, proches de sources ou de cours d'eau va à l'encontre du bon sens. Je le dis ici comme le diraient tous les assureurs sensés qui croiseront votre chemin: les espaces dédiés aux cours d'eau ne doivent pas être bâties en raison du réchauffement climatique. En un siècle – de 1901 à 2023 – selon Météo Suisse, l'intensité des pluies a augmenté de 11 pour cent et leur fréquence de 25 pour cent. Nous avons encore récemment vu les résultats en Valais, au Tessin, dans les Grisons ou encore dans mon canton il y a trois ans maintenant. Ce qui accentue les dégâts lors de ces événements extrêmes, c'est l'imperméabilisation des sols. Il est par conséquent urgent non pas de combler encore davantage ces zones, mais de les rendre aux cours d'eau. C'est tout l'inverse qui est proposé par la majorité de la commission, à l'exact contraire de ce que tous les experts et toutes les expertes préconisent aujourd'hui.

Il est également certain, puisque la concentration de gaz à effet de serre ne cesse d'augmenter dans l'atmosphère, que l'enjeu de ces prochaines années ne sera pas de construire davantage le long des cours d'eau, mais au contraire, probablement, de renoncer à des constructions actuelles devenues trop dangereuses pour leurs habitants et habitantes.

Il y a également l'enjeu de la gestion des canicules et des ressources en eau. Encore une fois, toutes les expertes et tous les experts préconisent d'agrandir les espaces propres à limiter la formation d'îlots de chaleur et à favoriser la biodiversité. En végétalisant les berges, on obtient ces effets bénéfiques, tout en créant des zones tampons destinées à protéger les habitations. Dans un tel contexte, la proposition de la majorité dénote un déni scientifique total.

Nous sommes ici les représentantes et représentants des cantons; nous devons défendre leurs intérêts. Les cantons et des communes – qui, d'ailleurs, se sont exprimés sur le sujet pour la grande majorité d'entre eux – devront payer les conséquences des fortes crues. Ce seront les cantons et les communes qui devront faire face aux risques, aux accidents, et sans doute, à terme, aux pertes humaines, si nous acceptons d'assouplir les possibilités de construire dans ces zones. Ces espaces sont particulièrement en péril. Nous devrions plutôt y planter des arbres pour assurer le captage des eaux, pour canaliser les eaux et tenter de récupérer la biodiversité qui s'éteint encore plus vite que sur le reste de notre territoire.

En Suisse, les eaux font partie des milieux naturels les plus menacés. Plus de 50 pour cent de toutes les espèces vivant dans les milieux aquatiques et riverains sont menacées ou déjà éteintes. La proportion atteint 75 pour cent pour les espèces indigènes; ce sont les données de l'OFEV que je viens de vous citer. D'ailleurs, dans son rapport, l'administration fédérale précise au sujet de cette proposition qu'il ne faut pas toucher à l'article 12 alinéa 1bis lettre b, car cet espace est fondamental. L'administration dit: "Dans le cadre de projets prévus en zone à bâtir se recouvrant pleinement ou en partie avec des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale, il existe un intérêt accru à la protection de la nature. Cela justifie le maintien du droit de recours des organisations en vertu de l'art. 12 LPN dans ces cas." Et l'administration de conclure: "Compte tenu des intérêts publics attachés à l'espace réservé aux eaux, le droit de recours des organisations doit rester intact dans ces cas."

La proposition de la majorité est extrême – elle est extrême. Elle supprime totalement la possibilité, pour les organisations, d'apporter leur expertise concernant la préservation de ces espaces pourtant si importants. Elle favorise la construction d'habitations dans des zones où aucune assurance ne voudra jamais couvrir de risques. Est-ce que les locataires se verront refuser la conclusion d'assurances ménage ou d'assurances-vie? C'est la question qui se pose.

Comme je l'ai dit dès le début de mon intervention, c'est un non-sens complet. Nous ne pouvons pas sacrifier le bien commun, la nature et, potentiellement, des vies humaines, pour le seul profit de quelques privés faisant de l'argent avec des immeubles de rendement situés dans des zones dangereuses.

Je vous invite à rejeter la proposition de la majorité et à soutenir la proposition de la minorité.

AB 2024 S 659 / BO 2024 E 659

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich bitte Sie, hier der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Ich möchte Sie bitten, auch etwas die Relevanz des Antrages der Kommissionsmehrheit zu beachten. Es geht nicht darum, bei der Festlegung des Gewässerraums das Recht der beschwerdeberechtigten Organisationen wegzubringen. Die meisten Beschwerden, die es gibt – und das ist wirklich eine sehr grosse Anzahl –, betreffen die Festlegung des eigentümerverbindlichen Gewässerraums durch die Kantone. Dort haben die beschwer-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Erste Sitzung • 09.09.24 • 16h15 • 19.409
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Première séance • 09.09.24 • 16h15 • 19.409



deberechtigten Organisationen ein Beschwerderecht, und dieses verlieren sie mit dieser Vorlage und mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit auch nicht. Hier geht es nur um Folgendes: Dort, wo der Gewässerraum verbindlich festgelegt ist, wo der Kanton die ihm in der Gewässerschutzverordnung eingeräumten Möglichkeiten hat, wo sich Ausnahmen aufdrängen und keine überwiegenden Interessen einer Bewilligung entgegenstehen, sollen Ausnahmebewilligungen erteilt werden dürfen, auch für zonenkonforme Bauten und Anlagen in dicht überbauten Gebieten oder wenn es darum geht, eine Baulandlücke zu schliessen.

Nochmals: Es geht nicht darum, bei der Festlegung des Gewässerraums das Beschwerderecht zu streichen, sondern nur darum, dass die beschwerdeberechtigten Organisationen nicht nochmals Beschwerde erheben können, wenn von der zuständigen Behörde eines Kantons eine Ausnahmebewilligung erteilt worden ist. Mit dieser Differenzierung möchte ich Sie bitten, hier der Mehrheit zu folgen.

Rösti Albert, Bundesrat: Der Minderheitsantrag Vara bei Artikel 12 Absatz 1bis Buchstabe b sieht vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nicht nur bei Vorhaben in Biotopen, sondern auch bei Projekten innerhalb des Gewässerraums seine Gültigkeit behalten soll. Auch diese Regelung war im Entwurf des Nationalrates enthalten. Ich denke, hier geht es jetzt schon auch um die Ausgewogenheit der Vorlage. Gemäss Gewässerschutzverordnung sind bauliche Vorhaben von privatem Interesse im Gewässerraum nur gemäss Ausnahmetatbeständen und gestützt auf eine Interessenabwägung zulässig. Am Gewässerraum besteht ein höheres öffentliches Interesse. Hier ist aus Sicht des Bundesrates ein Wegbedingen der Verbandsbeschwerde nicht angebracht. Ich bitte Sie entsprechend, hier mit Mass an die Vorlage heranzugehen, die Minderheit Vara zu unterstützen und damit dem Entwurf des Nationalrates zu folgen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.409/6679)

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 25e, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 25e, ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 19.409/6680)

Für Annahme des Entwurfes ... 30 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft geht damit an den Nationalrat.