



Per Mail an: [recht@bafu.admin.ch](mailto:recht@bafu.admin.ch)

Bern, 5. Juli 2023

## **19.409n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht: Stellungnahme der SP Schweiz**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

### ***Zusammenfassung der Vorlage:***

Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht seit 1967. Es ist im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie im Umweltschutzgesetz (USG) verankert. Zur Beschwerde berechnete Umweltorganisationen können gegen bestimmte Vorhaben Beschwerde wegen Verletzung von Bundesumweltrecht erheben. Damit können sie gerichtlich beurteilen lassen, ob ein Vorhaben gesetzeskonform ist. Im Bereich des USG ist das Beschwerderecht beschränkt auf Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind (vgl. Art. 55 ff. USG). Damit wird sichergestellt, dass Projekte, gegen die das Verbandsbeschwerderecht (VBR) offensteht, eine gewisse Grösse aufweisen. Im Bereich des NHG ist das Verbandsbeschwerderecht zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe erlassen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Eine gegen dieses Verbandsbeschwerderecht ergriffene Volksinitiative wurde am 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen abgelehnt.

Am 14. März 2019 hat Nationalrat Philipp Matthias Bregy eine parlamentarische Initiative «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» in den Nationalrat eingereicht. Diese Initiative verlangt, dass das Verbandsbeschwerderecht bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone eingeschränkt wird. Da der Umwelt- und Landschaftsschutz dem Parlament offensichtlich weniger wichtig als der Bevölkerung ist, wurde dieser Initiative von den nationalrätlichen und ständerätlichen Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) Folge gegeben. Daraufhin hat die UREK des Nationalrates (UREK-N) am 28. März 2023 einen Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) entworfen und angenommen.

Mit der Vorlage sollen kleinere Wohnbauprojekte vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden (Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> NHG). Personen, die innerhalb der Bauzonen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400m<sup>2</sup> planen, sollen nicht länger dem Risiko einer Beschwerde vonseiten einer nationalen Umweltorganisation ausgesetzt sein. Bestehen bleiben soll das Beschwerderecht in besonders sensiblen Gebieten wie geschützten Dorfkernen oder Biotopen. Bei Projekten, die ausserhalb der Bauzone geplant sind, soll generell keine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts erfolgen.

### **Stellungnahme der SP Schweiz:**

**Die SP Schweiz ist entschieden gegen diese Initiative. Wir stimmen deswegen für ein Nichteintreten und unterstützen die Minderheit Masshardt**, die auf die Ergänzung von Art. 12 NHG mit dem Absatz 1<sup>bis</sup> verzichtet.

Die vorgeschlagene Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts (VBR) durch die Einführung von Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> NHG würde zu einer Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze führen und vereitelt den Entscheid des Stimmvolkes des Jahres 2008. **Dies sieht unsere Partei als undemokratisch.** Zudem würden die Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts sowie das Raumplanungsrechts geschwächt werden. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 NHG ist daher in aller Deutlichkeit abzulehnen.

**Das VBR, das mit der vorgeschlagenen Änderung des NHG geschwächt werden soll, ist eine wichtige Stütze des schweizerischen Rechtsstaates.** Es leistet einen zentralen Beitrag zur korrekten und einheitlichen Umsetzung des geltenden Umweltschutz- und Raumplanungsrechts. Im weitesten Sinne garantiert es die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Schweiz. Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen handeln dort in diesem öffentlichen Interesse. Sie verfolgen im Gegensatz zu privaten Einsprechern keine Partikular- oder finanziellen Eigeninteressen, da sie dem Umweltschutz- und Raumplanungsrecht verpflichtet sind, sondern setzen sich als Anwältinnen der Natur dafür ein, dass nur rechtskonforme Projekte bewilligt werden. Aus diesem Grund hat das Schweizer Stimmvolk das VBR in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 deutlich bestätigt.

**Der Geltungsbereich des VBR ist bereits limitiert und die Ausübung des VBR unterliegt strengen Vorschriften.** So sind zum Beispiel zur Verhinderung eines allfälligen Missbrauchs des VBR Vereinbarungen über finanzielle und andere Leistungen grundsätzlich unzulässig (Art. 12d NHG und Art. 55c USG). Die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen haben zudem die Pflicht, eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) dazu jährlich Bericht zu erstatten. Demgegenüber sind die zahlreichen Einsprachen und Beschwerden von Privaten gegen Bauprojekte keinen solchen Regelungen unterstellt. Es sind vor allem diese Einsprachen von Privaten, die zu langen Verzögerungen von Bauprojekten im Baugebiet führen und nicht die Verbandsbeschwerderechtsfälle.

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung ist das VBR bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone vor allem in den folgenden Fällen von Bedeutung:

- wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- wenn schutzwürdige (aber bisher noch nicht geschützte) Lebensräume nach Art. 18 NHG oder geschützte (inventarisierte) Biotope nach Art. 18a und 18b NHG auf der vom Bauprojekt betroffenen Parzelle bestehen. Der Schutz solcher Lebensräume insbesondere auch im Siedlungsgebiet ist im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung gefährdeter Arten und deren Vernetzung (ökologische Infrastruktur) von grossem öffentlichen Interesse.
- wenn es sich um ein Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) handelt. Sind Wohnhäuser für unbewirtschaftete Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone in Gemeinden geplant, die über der 20%-Grenze von Zweitwohnungen liegen, so sind die beschwerdeberechtigten Verbände legitimiert, einzusprechen. In [zahlreichen Fällen](#) haben die Gerichte auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Durch die bestehenden Bestimmungen zum VBR ist bereits heute sichergestellt, dass die Umweltschutzorganisationen das VBR zurückhaltend und sorgfältig ausüben. Beschwerden werden nur dort ins Auge gefasst, wo aus Sicht der Umweltschutzorganisationen die rechtlich erforderlichen Abklärungen für die Prüfung der Zulässigkeit eines Projekts mangelhaft erfolgt sind und/oder geltendes Recht nicht korrekt angewendet wurde. Die [Statistik des BAFU](#) bestätigt, dass in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich 68 abgeschlossenen Fällen pro Jahr – wobei nur ein sehr kleiner Teil davon Projekte im Baugebiet betrifft – die Zahl der Verbandsbeschwerdefälle gering ist. Zudem geht aus der Statistik des BAFU auch hervor, dass das VBR sehr sorgfältig ausgeübt wird. In weniger als 30% der Fälle endeten die Beschwerdeverfahren mit einem Nichteintreten, einer Abweisung oder einem Rückzug der Beschwerde ohne Vereinbarung. In mehr als 70% der Fälle kam es zu einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung, Projektanpassung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen das vorgesehene Planungs- oder Bauvorhaben nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und ohne VBR gesetzeswidrige Projekte realisiert worden wären.

**Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, wie die vorgeschlagene Einschränkung des VBR bei Wohnbauprojekten innerhalb der Bauzone gerechtfertigt werden kann.** Im Bericht der UREK-N vom 28. März 2023 wird der angebliche Handlungsbedarf damit begründet, dass bei Bestehen des VBR bei Projekten, die eine bestimmte Geschossfläche nicht überschreiten, ein Ungleichgewicht bestehe, das behoben werden sollte. Worin dieses «Ungleichgewicht» bestehen soll, wird in keiner Form begründet und kann auch nicht begründet werden. **Die Umweltschutzorganisationen können durch Ausübung des VBR nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze verlangen. Dass in Zukunft gewisse Wohnbauprojekte von einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtskonformität des Bauprojekts ausgenommen werden sollen, ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht vertretbar.**

Die Folge der vorgesehenen Einschränkung des VBR wäre eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von einzelnen Baugesuchstellenden, die allein auf dem Kriterium der Unterschreitung einer willkürlichen Schwelle der Geschossfläche basieren würde. «Kleinere» Wohnbauprojekte würden unabhängig von den konkreten Umständen privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. **Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 NHG würde der Gesetzgeber faktisch zum Ausdruck bringen, dass die korrekte Anwendung des geltenden Umweltschutz- und Raumplanungsrechts bei «kleineren» Wohnbauprojekten vernachlässigt werden kann.**

**Generell scheint der SP Schweiz eine Animosität gegen den Umwelt- und Heimatschutz in der Politik zu herrschen.** Dies zeigt, um nur ein paar Beispiele zu nennen, sich in der verwässerten Durchsetzung des Zweitwohnungsgesetzes sowie dessen stete Schwächung ([Pa. Iv. Candinas. Unnötige und schädliche Beschränkungen des Zweitwohnungsgesetzes in Sachen Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen aufheben](#)), den konstanten Angriff auf Restwassermengen wie zum Beispiel mit der [Motion «Ehehafte Wasserrechte schützen und einen klaren Rahmen für die Anwendung der Restwasserbestimmungen schaffen»](#) oder weitere Angriffe gegen das VBR ([Pa. Iv. Kamerzin. Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien. Einschränkung des Beschwerderechts der Umweltorganisationen](#)). **Die SP Schweiz sieht somit der vorliegende Gesetzesentwurf als weiteren Schritt, um den Umwelt- und Heimatschutz auszuhöhlen.**

#### **Im Falle des Eintretens:**

**Sollte man auf die Vorlage eintreten, unterstützt die SP Schweiz die beiden Minderheiten Jauslin und Munz.**

Die **Minderheit Jauslin** beantragt, dass das VBR nach Artikel 12 Absatz 1<sup>bis</sup> NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m<sup>2</sup> (anstelle von 400 m<sup>2</sup>)

wegbedungen wird. Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.

**Die durchschnittliche Wohnungsfläche in der Schweiz betrug gemäss [Bundesamt für Statistik im Jahr 2021 99,1 m<sup>2</sup>](#). Die von der Mehrheit vorgeschlagene Schwelle von 400 m<sup>2</sup> Geschossfläche liegt um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. Bei einer Wohnbaute mit einer Geschossfläche von bis zu 400 m<sup>2</sup> wird es sich somit meist nicht – wie im Bericht der UREK-N suggeriert – um ein kleines Einfamilienhäuschen handeln, sondern eher um eine stattliche Villa oder ein Mehrfamilienhaus und damit ein Projekt mit gewerbsmässig tätiger Bauherrschaft. Wenn überhaupt eine Privilegierung für „kleinere“ Bauprojekte eingeführt werden soll – was die SP Schweiz ablehnt – dann muss die als Schwelle eingeführte Geschossfläche deutlich tiefer als bei 400 m<sup>2</sup> festgelegt werden. In diesem Sinne unterstützt die SP Schweiz den Vorschlag von 250 m<sup>2</sup> gemäss der Minderheit Jauslin, obwohl dieser Wert immer noch zu hoch angesetzt ist.**

**Klar zu unterstützen ist die Minderheit Jauslin auch in ihrem zweiten Antrag, der verlangt, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das VBR uneingeschränkt bestehen bleiben soll.** Die in Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) verankerten Grundsätze des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen sind von zentraler Bedeutung, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft möglichst zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung vor Augen wurde mit der Revision des RPG im Jahr 2014 die Grundlage geschaffen, um die in vielen Gemeinden in der Vergangenheit in völlig überdimensionierter Form ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren. Nach geltendem Recht steht den Umweltschutzorganisationen das VBR zu, wenn eine Gemeinde gemäss den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 RPG überdimensionierte Bauzonen ausweist und eine für die Auszonung geeignete Fläche überbaut werden soll. **Das VBR erfüllt in diesem Bereich eine wichtige Kontrollfunktion für den Vollzug des Raumplanungsrechts und sollte im Sinne der Eindämmung der fortschreitenden Zersiedelung unbedingt bewahrt werden.**

**Die Minderheit Munz schlägt vor, das VBR bei Wohnbauten, die unter das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) fallen, wie bisher uneingeschränkt bestehen zu lassen. Die SP Schweiz stimmt dieser Minderheit zu.** Auch für den Vollzug des ZWG ist das VBR zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Dies geht aus der bereits erwähnten [Statistik des BAFU](#), in der die ZWG-Fälle separat erfasst werden, deutlich hervor. Mit einer Ausnahme endeten die im Anwendungsbereich des ZWG in den Jahren 2017-2021 abgeschlossenen Beschwerdeverfahren jeweils in mehr als 70% der Fälle mit einer Gutheissung, teilweisen Gutheissung oder einem Rückzug des Projektgesuchs. In all diesen Fällen wären also ohne das VBR gesetzeswidrige Zweitwohnungen gebaut worden. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Wohnbauvorhaben – wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien – nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in seinem Entscheid [BGE 139 II 271](#) das VBR für das ZWG bejaht. **Dessen Abschaffung für Zweitwohnungsbauten, die eine gewisse Geschossfläche nicht überschreiten, würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für ortsansässige Familien weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative 19.409 Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht angeblich anstrebt. Das VBR im Bereich des ZWG muss daher zwingend erhalten werden.**

### **Zusammenfassung**

Die SP Schweiz lehnt die Änderungen des NHG im Sinne der vorliegenden Vorlage kategorisch ab und unterstützt somit die Minderheit Masshardt für ein Nichteintreten. Sollte dennoch auf die Vorlage eingetreten werden, unterstützt die SP Schweiz die Minderheiten Jauslin und Munz. Denn

die SP Schweiz sieht die Initiative sehr kritisch, die etwas verlangt, das das Volk ein kleines Dutzend Jahre zuvor stark abgelehnt hat. Diese Vorgehensweise erachtet die SP Schweiz als undemokratisch. Zudem garantiert das Verbandsbeschwerderecht die Rechtskonformität von Bau-Vorhaben im Sinne des Natur- und Heimatschutzes, was seit der Entstehung des Verbandsbeschwerderechts stets massvoll gemacht wurde. Die SP Schweiz sieht aus diesen Gründen schlichtweg keinen Bedarf, das Verbandsbeschwerderecht weiter einzuschränken.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Solidarische Grüsse

SP Schweiz



Mattea Meyer  
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth  
Co-Präsident



Cécile Heim  
Politische Fachreferentin