

Alliance Patrimoine c/o Les Tailleurs Communication · Marktgasse 38 · 3011 Bern

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
Eingereicht per Mail an recht@bafu.admin.ch

Bern, 3. Juli 2023

Stellungnahme der Alliance Patrimoine

Vernehmlassung des Erlassentwurfs zur Pa. Iv. Bregy 19.409 «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht»

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Erlassentwurf der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy 19.409 n «Kein 'David gegen Goliath' beim Verbandsbeschwerderecht» Stellung nehmen zu können.

Alliance Patrimoine setzt sich ein für den Erhalt und die Pflege des kulturellen Erbes der Schweiz. Sie ist ein Zusammenschluss der vier Organisationen Archäologie Schweiz (AS), Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte (GSK), Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE und Schweizer Heimatschutz (SHS). Die AS, die GSK sowie der SHS gehören zu den beschwerdeberechtigten Organisationen.

Die Schweiz hat das **Verbandsbeschwerderecht (VBR)** 1966 eingeführt und 2008 wurde es in einer Volksabstimmung mit 66 Prozent von der Bevölkerung deutlich bestätigt. Dessen Einsatz erfolgt verantwortungsvoll. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist. Rund Zweidrittel aller Beschwerden werden vor Bundesgericht teilweise oder ganz gutgeheissen. Mit anderen Worten: In all diesen Fällen wäre ohne Beschwerde gegen geltendes Gesetz verstossen worden.

Die vorgeschlagene Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes zur Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts für kleinere Wohnbauprojekte in der Bauzone behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. Deshalb lehnt die Alliance Patrimoine den Erlassentwurf entschieden ab.

Anträge mit Begründungen

Eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

Art. 12 Abs. 1^{bis}

¹^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

- a. innerhalb von bedeutenden Ortsbildern oder wenn die Vorhaben geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler direkt betreffen oder wenn sie in unmittelbarer Nähe davon errichtet werden sollen; oder
- b. innerhalb von Biotopen von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung oder innerhalb des Gewässerraums.

Antrag

Alliance Patrimoine beantragt, der Minderheit Masshardt zu folgen und auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1^{bis} zu verzichten.

Begründung

Das Verbandsbeschwerderecht ist innerhalb der Bauzone in eingeschränktem Rahmen auch bei nicht UVP¹-pflichtigen Bauvorhaben zulässig. Heute greift das Verbandsbeschwerderecht bei «kleineren» Bauprojekten innerhalb der Bauzone zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Das Verbandsbeschwerderecht besteht heute bei Baubewilligungsverfahren für Baugesuche innerhalb der Bauzone dann, wenn die planungsrechtlich zugrunde liegende Bauzone nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entspricht und eine Rückzonung der entsprechenden Bauzone aufgrund ihrer Lage und der kantonalen Vorgaben angezeigt wäre.
- Das Verbandsbeschwerderecht ist heute anwendbar bei Baugesuchen innerhalb der Bauzonen, wenn diese schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 NHG betreffen. Entsprechend haben die zuständigen Instanzen in solchen Beschwerdefällen nach fraglichen Behördenentscheiden den rechtmässigen Zustand wieder hergestellt.
- Ein Verbandsbeschwerderecht besteht auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz. 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 von Bund und Kantonen auf Grund von Beschwerden nicht zulässige Bewilligungen aufgehoben.

Die Teilrevision bringt eine rechtsstaatlich irritierende Auftrennung des Gültigkeitsbereiches des Raumplanungs-, Natur- und Heimatschutz- sowie Zweitwohnungsrechts in sogenannt kleinere und grössere Fälle mit sich. Als Konsequenz wären Investoren eingeladen, grössere Wohnbauvorhaben in kleinere Einheiten aufzuteilen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuhebeln.

Auch «kleinere» Vorhaben können grosse Folgen für Natur und Landschaft und eine grosse präjudizierende Wirkung mit sich bringen. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden kleinere Wohnbauten privilegiert und gefördert, auch bei den Zweitwohnungen. Die Differenzierung zwischen Wohnbauten, unbewohnten Nebenbauten und z.B. Gewerbebauten lässt sich auch raumplanerisch nicht begründen.

¹ Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Schwelle von 400 m² Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m² entspricht einem Mehrfamilienhaus von vier Wohnungen. Die meisten Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des Verbandsbeschwerderecht bei «bedeutenden» Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1^{bis} Bst. a) beziehen. Das betreffe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das Verbandsbeschwerderecht abgeschafft.

Ebenso bezieht sich der Vorbehalt «geschichtlicher Stätten oder Kulturdenkmäler» wohl ebenfalls nur auf Objekte unter Bundesschutz, also eine verschwindende Minderheit der Bau- und archäologischen Bodendenkmäler, da die weitaus meisten kantonal oder kommunal geschützt sind.

Eine weitere Unklarheit betrifft das Verbandsbeschwerderecht bei Umbauten. Heute beziehen sich zahlreiche Beschwerdeverfahren nicht auf Neubauten, sondern Umbauprojekte, durch welche Bau- und Bodendenkmäler ebenso beeinträchtigt werden können wie durch Neubauten. Da im Entwurf von «Verfügungen, die sich auf Wohnbauten» beziehen die Rede ist, gilt die Einschränkung des Verbandsbeschwerderecht wohl für Neu- und Umbauten.

Nichts gesagt wird in der Vorlage und im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m² Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschhäuschen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser mit mehr als 400 m² Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das Verbandsbeschwerderecht gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr Verbandsbeschwerderecht an der Regelung in Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG orientiert. Die vorgeschlagene Änderung würde wohl über kurz oder lang auf die kantonale Ebene durchschlagen.

In den oben erwähnten Fällen und weiteren würde die gerichtliche Überprüfung des geltenden Rechts mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative verunmöglicht. Was eine faktische Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderecht bedeutet.

Eventualantrag: Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz

Sollte an der vorgeschlagenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes festgehalten werden, beantragt Alliance Patrimoine, die beiden Minderheiten Jauslin und Munz anzunehmen.

Minderheit Jauslin:

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

1^{bis} Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m² innerhalb von Bauzonen beziehen; das Beschwerderecht bleibt bestehen bei Wohnbauten:

c. innerhalb von Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen.

Minderheit Munz:

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

1^{bis} ...

d. die dem Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 20154 unterstellt sind.

Begründung

Die vorgeschlagene neue Regelung soll sich gemäss Initiant auf kleinere Vorhaben beschränken. Eine bewohnte Wohnung in der Schweiz ist gemäss Bundesamt für Statistik durchschnittlich 102,3 m² gross und verfügt über 3,7 Zimmer.² Mit 400 m² liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m² gemäss Minderheit Jauslin anzunehmen. Auch wenn dieser Wert ebenfalls zu hoch angesetzt ist.

Für die Durchsetzung des geltenden Raumplanungsrechts ist insbesondere die Ergänzung der vorgeschlagenen Regelung mit Buchstabe c gemäss Minderheit Jauslin entscheidend. Die Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen ist das Kernanliegen des Raumplanungsrechts. Daher steht den Organisationen heute ein Verbandsbeschwerderecht zu, wenn Bauzonen nicht dem aktuellen Raumplanungsgesetz entsprechen und daher eine Rückzonung angezeigt wäre. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiger Pfeiler für die Realisierung des Trennungsgrundsatzes und muss in allen Fällen weiterhin gewährleistet bleiben.

Auch für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, denn vor Ort besteht häufig kein Interesse an einem konsequenten Vollzug. Zweitwohnungsprojekte innerhalb von RPG-konformen Bauzonen verbrauchen jedoch wertvolle Baulandreserven, die in der Folge für andere Bauvorhaben – wie insbesondere Erstwohnungen für ortsansässige Familien – nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter anderem deshalb hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 das Verbandsbeschwerderecht für das Zweitwohnungsgesetz bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m² innerhalb von Bauzonen würde den Baulandverschleiss weiter anheizen und damit den Bau von Einfamilienhäusern für «einzelne Bürger und Bürgerinnen» weiter erschweren und nicht erleichtern, wie es die parlamentarische Initiative Bregy angeblich anstrebt.

Fazit

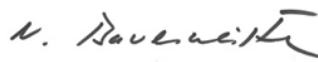
Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1^{bis} NHG muss verzichtet werden. Sie fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz sowie Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

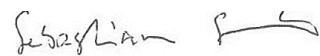
Freundliche Grüsse
Alliance Patrimoine



Ellen Thiermann
Zentralsekretärin Archäologie Schweiz



Nicole Bauermeister
Direktorin GSK



Sebastian Steiner
Geschäftsführer NIKE



Stefan Kunz
Geschäftsführer Schweizer Heimatschutz

² Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.