



19.409

**Parlamentarische Initiative  
Kein «David gegen Goliath» beim  
Verbandsbeschwerderecht**

**Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des  
Nationalrates**

vom 28. März 2023

---

---

## Übersicht

*Zur Beschwerde berechnigte Umweltorganisationen können gestützt auf das Umweltschutz- und das Natur- und Heimatschutzgesetz gegen bestimmte Vorhaben Beschwerde wegen Verletzung von Bundesumweltrecht erheben. Damit können sie gerichtlich beurteilen lassen, ob ein Vorhaben gesetzeskonform ist. Eine gegen dieses Verbandsbeschwerderecht ergriffene Volksinitiative wurde am 30. November 2008 mit 66 Prozent abgelehnt.*

*Bei kleineren Wohnbauten ist es jedoch nicht gerechtfertigt, dass die Umweltorganisationen in gewissen Fällen eine Verbandsbeschwerde nach Artikel 12 Natur- und Heimatschutzgesetz ergreifen können. Bürgerinnen und Bürger, die in der Bauzone eine solche Wohnbaute errichten möchten, sollen von Umweltorganisationen grundsätzlich keine Beschwerden mehr gewärtigen müssen. In diesem Bereich soll das Beschwerderecht deshalb beschränkt werden auf jene Fälle, in denen entsprechende Wohnbauten in besonders sensiblen Gebieten (z.B. Vorhaben in geschützten Dorfkernen oder in ausgeschiedenen Biotopen) geplant sind.*

## Bericht

### 1 Ausgangslage

Am 14. März 2019 reichte Nationalrat Philipp Bregy die parlamentarische Initiative 19.409 «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» ein. Er beantragte, dass das Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966<sup>1</sup> (NHG) dahingehend zu ändern sei, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone einzuschränken sei.

Im Rahmen des Verfahrens zur Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen (Art. 109 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>2</sup>) gab die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) der Initiative am 10. August 2020 mit 13 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung Folge. Die Schwesterkommission des Ständerates stimmte dem Beschluss der UREK-N am 16. Oktober 2020 mit 8 zu 4 Stimmen zu. Im Anschluss erarbeitete die UREK-N einen Vorentwurf. Sie stimmte diesem am 28. März 2023 mit 13 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung zu und schickte ihn in die Vernehmlassung.

### 2 Handlungsbedarf und Ziele

Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht seit 1967. Es wurde zuerst im NHG verankert, 1983 auch im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983<sup>3</sup> (USG). Zur Beschwerde berechnigte Umweltorganisationen<sup>4</sup> 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. Eine gegen dieses Verbandsbeschwerderecht ergriffene Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

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 offensteht, eine gewisse Grösse aufweisen.

Im Bereich des NHG ist das Verbandsbeschwerderecht zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Die Kantone erfüllen vor allem dann Bundesaufgaben, wenn sie Bewilligungen nach Bundesumweltrecht erlassen (z.B.

1 SR 451

2 SR 171.10

3 SR 814.01

4 Damit einer Umweltorganisation nach Artikel 55 USG bzw. Artikel 12 NHG das Beschwerderecht zusteht, muss sich die Organisation gesamtschweizerisch seit mindestens zehn Jahren für den Umweltschutz bzw. den Naturschutz, den Heimatschutz, die Denkmalpflege oder verwandte Ziele eingesetzt haben. Die Organisation darf nur rein ideelle Zwecke verfolgen, allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen. Der Bundesrat bezeichnet diese Organisationen.

eine Rodungsbewilligung nach Waldgesetz [WaG]). Eine Bundesaufgabe ist aber auch dann gegeben, wenn die Kantone bei Verfügungen Bundesrecht anwenden, bei welchem eine umfassende Bundeskompetenz besteht und dessen Anwendung Auswirkungen auf die Umwelt hat (z.B. Regelungen zum Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015<sup>5</sup> [ZWG]).

Entsprechend können Umweltorganisationen gestützt auf Artikel 12 NHG unter Umständen auch gegen kleinere Bauvorhaben eine Beschwerde erheben. Dies kann dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger auch bei Bauvorhaben wie Wohnbauten von kleiner oder mittlerer Grösse Beschwerden von Umweltorganisationen gewärtigen müssen. Bei einer solchen Beschwerdemöglichkeit der Umweltorganisationen gegen ein 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 ergreifen können.

### **3 Grundzüge der Vorlage**

#### **3.1 Die beantragte Neuregelung**

Die Vorlage sieht in Artikel 12 Absatz 1<sup>bis</sup> NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche<sup>6</sup> von weniger als 400 m<sup>2</sup> innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In 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, in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder von 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.

#### **3.2 Minderheitsanträge**

Eine Minderheit beantragt Nichteintreten und ist der Auffassung, 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.

Eine zweite Minderheit beantragt, dass das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten nur bis zu einer Geschossfläche von weniger als 250 m<sup>2</sup> aufgehoben

<sup>5</sup> SR 702

<sup>6</sup> Die Geschossfläche wird nach der sia-Norm 416:2003 (SN 504 416) errechnet. Dieser national verwendete, klar definierte und einfach zu berechnende Standard ist der kantonal unterschiedlich gehandhabten Bruttogeschossfläche vorzuziehen. Die Geschossfläche umfasst die allseitig umschlossene Grundrissfläche der zugänglichen Geschosse einschliesslich der Konstruktionsflächen. Aussengeschosflächen wie Balkone oder Terrassen werden nicht mitberechnet.

wird (anstelle von 400 m<sup>2</sup>). Weiter verlangt diese Minderheit, dass auch in Bauzonen, die für eine Auszonung als geeignet erscheinen, das Verbandsbeschwerderecht uneingeschränkt bestehen bleiben soll (Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. c NHG). Eine dritte Minderheit schlägt vor, das Verbandsbeschwerderecht bei Wohnbauten, die unter das ZWG fallen, uneingeschränkt zu lassen (Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. d NHG).

## **4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### **4.1 Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> und Art. 25e NHG**

#### *Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Einleitungssatz*

Der Grundsatz nach Artikel 12 Absatz 1<sup>bis</sup> (Einleitungssatz) besagt, dass das Beschwerderecht nach Artikel 12 NHG bei Wohnbauten innerhalb der Bauzone mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m<sup>2</sup> nicht mehr besteht.

Beibehalten werden soll das Beschwerderecht jedoch in folgenden Fällen:

#### *Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. a*

Bei Vorhaben mit Auswirkungen auf bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler. Was die Ausnahme für bedeutende Ortsbilder betrifft, sind vorab die Ortsbilder von nationaler Bedeutung zu erwähnen. Sie sind im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS (vgl. Verordnung vom 13. November 2019<sup>7</sup> über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS]) verzeichnet. Es ist angezeigt, diese Ausnahme einzugrenzen auf Ortsbildteile mit dem höchsten Erhaltungsziel A<sup>8</sup>. Bei den Kantonen und Gemeinden werden bedeutende Ortsbilder häufig mittels kantonalen und kommunalen Schutzzonen gemäss Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979<sup>9</sup> (RPG) geschützt. Auch zum Schutz von geschichtlichen Stätten (archäologische Schutzzonen) oder Natur- und Kulturdenkmälern erlassen die Kantone oder Gemeinden entsprechende Schutzzonen. Zudem haben die Kantone und Gemeinden auch die Möglichkeit, zum Schutz der genannten Objekte Verfügungen zu erlassen oder Verträge abzuschliessen. Verfügungen zu Wohnbauten können diese Objekte entweder direkt betreffen – etwa im Rahmen eines Umbauvorhabens – oder indirekt, indem die unmittelbare Umgebung betroffen ist – etwa durch einen Anbau.

<sup>7</sup> SR 451.12

<sup>8</sup> Vgl. Weisungen über das ISOS vom 1. Januar 2020. Das ISOS befindet sich in Revision. Zurzeit sind sowohl Ortsbildaufnahmen gemäss der ursprünglichen ISOS-Inventarisierungsmethode als auch Ortsbilder gemäss der Methode ab 01.01.2017 in Kraft. Die neue Methode beruht auf den gleichen Grundsätzen und Grundregeln wie die ursprüngliche Methode, unterscheidet sich aber geringfügig in der Systematik und der Begrifflichkeit, vgl. Entsprechungsschlüssel WISOS Anhang. Das Beschwerderecht soll vollumfänglich erhalten bleiben in Ortsbildteilen mit Erhaltungsziel A gemäss neuer Methode bzw. mit Erhaltungsziel A und a gemäss ursprünglicher Methode.

<sup>9</sup> SR 700

Die Objekte nationaler und kantonaler Bedeutung wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe in Analogie zu Artikel 32*b* Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000<sup>10</sup> (RPV) betreffend Solaranlagen auf Kulturdenkmälern definieren. Relevant sind die Auswirkungen dann, wenn sie für betroffene geschichtliche Stätten oder Kulturdenkmäler definierte Schutzziele beeinträchtigen.

*Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b*

Bei Vorhaben, die innerhalb von Bauzonen geplant sind und bei denen sich die Bauzone mit Biotopen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung überlagert bzw. teilweise überlagert, besteht ein erhöhtes Interesse am Schutz der Natur. Deshalb ist es geboten, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 NHG in diesen Fällen bestehen bleibt.

Auch der Gewässerraum, welchen die Kantone gestützt auf Artikel 36*a* des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991<sup>11</sup> (GSchG) festlegen müssen, überlagert sich teilweise mit der Bauzone. Bauliche Vorhaben von privatem Interesse sind im Gewässerraum nur gemäss Ausnahmetatbeständen wie z.B. für zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten und gestützt auf eine Interessenabwägung zulässig (Art. 41c Abs. 1 GSchV). Aufgrund der öffentlichen Interessen am Gewässerraum soll das Verbandsbeschwerderecht in diesen Fällen bestehen bleiben.

*Art. 25e Übergangsbestimmung zur Änderung vom [Datum]*

Übergangsrechtlich soll Folgendes gelten: Verfahren, bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung über die Baubewilligung bereits entschieden worden ist, sollen nach bisherigem Recht zu Ende geführt werden. Auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung hängige Baugesuche, über welche die Bewilligungsbehörde zu diesem Zeitpunkt noch nicht entschieden hat, kommt das neue Recht zur Anwendung.

## **4.2 Minderheitsanträge: Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Einleitungssatz sowie Bst. c und d NHG**

*Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Einleitungssatz*

Nach Ansicht einer Minderheit soll das Beschwerderecht 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> wegbedungen werden.

*Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. c*

Liegt ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen in einem Bereich, der für die Auszonung im Sinne von Artikel 15 RPG geeignet erscheint, bestehen konkrete Hinweise dafür, dass eine Überprüfung des zugrundeliegenden Nutzungsplans

<sup>10</sup> SR 700.1

<sup>11</sup> SR 814.20

geboten ist. In solchen Fällen soll das Beschwerderecht der Organisationen nach Ansicht der Minderheit bestehen bleiben.

*Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. d*

Ebenfalls bestehen bleiben soll das Verbandsbeschwerderecht nach Ansicht einer weiteren Minderheit bei Wohnbauten, die dem ZWG unterstehen. Eine Wohnung im Sinne des ZWG ist eine Gesamtheit von Räumen, welche die in Artikel 2 Absatz 1 ZWG aufgeführten Kriterien erfüllt: die Gesamtheit der Räume muss für eine Wohnnutzung geeignet sein (Bst. a), sie muss eine bauliche Einheit bilden (Bst. b), sie muss einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben (Bst. c), sie muss über eine Kocheinrichtung verfügen (Bst. d) und sie darf keine Fahrnis darstellen (Bst. e). In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% besteht das Beschwerderecht der Organisationen somit gegen sämtliche Verfügungen, welche die Erstellung oder Änderung einer Wohnung betreffen, die den Wohnungsbegriff nach Artikel 2 Absatz 1 erfüllt. Es spielt keine Rolle, ob es sich dabei beispielsweise um eine Erstwohnung nach Artikel 2 Absatz 2, eine den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnung nach Artikel 2 Absatz 3, eine touristisch bewirtschaftete Wohnung nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe a oder b, eine Wohnung im Zusammenhang mit einem strukturierten Beherbergungsbetrieb nach Artikel 8, eine neue Wohnung in einer geschützten Bauten nach Artikel 9 oder um eine altrechtliche Wohnung nach Artikel 10 handelt.

## **5 Auswirkungen**

### **5.1 Auswirkungen auf den Bund**

Die Vorlage betrifft Vorhaben, die von den Kantonen bzw. den Gemeinden bewilligt werden. Für den Bund ergeben sich keine Auswirkungen.

### **5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Die Vorlage führt dazu, dass Wohnbauten bis zu einer mittleren Grösse nicht mehr dem Verbandsbeschwerderecht unterstellt sind. Die Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete dürften gering sein.

### **5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Vorlage hat kaum Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

## **5.4 Auswirkungen auf die Umwelt**

Gewisse Vorhaben (Wohnbauten) werden nicht mehr dem Verbandsbeschwerderecht unterstellt sein. Die Auswirkungen auf die Umwelt, die sich daraus ergeben könnten, können in Kauf genommen werden.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Die geplante Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts steht im Einklang mit Artikel 78 BV.

### **6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Im Bereich der in der Vorlage gewählten Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts bestehen für die Schweiz keine internationalen Verpflichtungen.

### **6.3 Erlassform**

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Bundesversammlung erlässt alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes (Art. 22 Abs. 1 ParlG). Die vorliegende Revision des NHG folgt dem Verfahren der Gesetzgebung.

### **6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine Unterstellung der Vorlage unter die Ausgabenbremse steht damit nicht zur Diskussion.

### **6.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Die Vorlage sieht keine Gewährung von Subventionen vor.

### **6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die Gesetzesanpassungen bedingen einzig in Bezug auf Artikel 12 Absatz 1<sup>bis</sup> Buchstabe a NHG Ausführungsbestimmungen des Bundesrates. Diese stützen sich



auf die allgemeine Vorschrift nach Artikel 26 NHG, wonach der Bundesrat die Ausführungsvorschriften erlässt. Eine spezifische Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen sieht die Vorlage nicht vor.

## **6.7                    Datenschutz**

Es ist keine Datenbearbeitung im Sinne des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) notwendig, bei der sich das Thema des Schutzes der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen stellt.

