



Bundesamt für Umwelt BAFU  
3003 Bern

E-Mail: [recht@bafu.admin.ch](mailto:recht@bafu.admin.ch)

Basel, 19. Juni 2023

## Stellungnahme von Archäologie Schweiz zur Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur parlamentarischen Initiative Bregy «Kein David gegen Goliath beim Verbandsbeschwerderecht» und der damit verbundenen Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. Archäologie Schweiz (AS) mit ihren rund 2'000 Mitgliedern gehört zu den beschwerdeberechtigten Organisationen – als einzige auf dem Gebiet der Archäologie. Der Einsatz dieses Rechts erfolgt verantwortungsvoll. So hat unsere Organisation trotz steigender Dichte von Bauvorhaben davon in den letzten Jahren nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Beschwerden anderer Organisationen im Kulturerbebereich wurden mehrheitlich gutgeheissen. Es handelt es sich also um ein essentielles demokratisches Mittel, das geltendes Recht zu verteidigen hilft.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Bregy behindert die Einhaltung des geltenden Rechts in einigen Punkten stark. AS wehrt sich deshalb dezidiert gegen diese Teilabschaffung des Verbandsbeschwerderechts, welches in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich vom Volk bestätigt wurde. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt zudem, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist.

### Vorgesehene Änderungen

Die parlamentarische Initiative Bregy sowie eine Mehrheit der UREK-N möchte das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) durch den folgenden Artikel ergänzen:

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

1<sup>bis</sup> Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m<sup>2</sup> 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

Archäologie Schweiz lehnt die vorgesehene Ergänzung des Artikels 12 des NHG ab. Sie beantragt, auf die Ergänzung des NHG mit Art. 12 Abs. 1bis zu verzichten und unterstützt damit den Minderheitsantrag Masshardt.



## Begründung

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

- Das VBR 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 VBR 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 VBR 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.

Die Schwelle von 400 m<sup>2</sup> Geschossfläche und die Beschränkung auf Wohnbauten ist willkürlich und entspricht keiner sachlich zu rechtfertigenden Grenze. Die Fläche von 400 m<sup>2</sup> entspricht einem Mehrfamilienhaus (MFH) von vier Wohnungen. Die meisten der Projekte, die Ortsbilder und geschützte Bauten beeinträchtigen, erreichen diese Grösse nicht.

Der vorgesehene Vorbehalt des VBR bei „bedeutenden“ Ortsbildern soll sich laut dem erläuternden Bericht nur auf national geschützte Ortsbilder (S. 5, zu Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. a) beziehen. Das beträfe somit nur rund drei Prozent der gesamten Siedlungsfläche. Die meisten der schützenswerten Ortsbilder figurieren nur in einem kantonalen Ortsbildinventar. Hier würde also das VBR 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 nur kantonal oder kommunal geschützt sind.

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

Nichts gesagt wird zudem in der Vorlage wie im Bericht über Abbrüche (ohne Neubauten). Kleinbauten unter 400 m<sup>2</sup> Nutzfläche könnten somit ungehindert abgebrochen werden. Das betrifft ortsbaulich oft wichtige Zeugen wie Waschküchen, Speicher, kleine Scheunen usw. Selbst wenn sie durch Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Nutzfläche ersetzt werden sollen, wäre das VBR gegen den Abbruch nicht gegeben, sondern ggf. nur gegen den Neubau. Was jedoch dem schützenswerten Abbruchobjekt nicht nützt.

Die meisten Kantone haben ihr VBR an der Regelung in Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> 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 VBR bedeutet.

#### **Eventualantrag: Antrag auf Unterstützung der Minderheiten Jauslin und Munz**

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

##### **Minderheit Jauslin:**

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

1<sup>bis</sup> Das Beschwerderecht steht den Organisationen nicht zu gegen Verfügungen, die sich auf Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 250 m<sup>2</sup> 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<sup>bis</sup> Bst. d

1<sup>bis</sup> ...

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<sup>1</sup> durchschnittlich 102,3 m<sup>2</sup> gross und verfügt über 3,7 Zimmer. Mit 400 m<sup>2</sup> liegt die Grenze um ein Vierfaches über dieser Orientierungsgrösse. In diesem Sinne ist der Vorschlag von 250 m<sup>2</sup> 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 (ZWG) 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 ZWG bejaht. Dessen Abschaffung für Zweitwohnungen kleiner als 400 m<sup>2</sup> 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.

Aus diesen Gründen beantragen wir, sollte an der Ergänzung von Art. 12 NHG mit Abs. 1bis festgehalten werden, die Aufnahme von Bst. c und d in den neuen Absatz.

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik (2021): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020.



**Archäologie Schweiz**  
**Archéologie Suisse**  
**Archeologia Svizzera**  
Swiss Archaeology

Petersgraben 51  
4051 Basel  
+41 (0)61 207 62 72  
archaeologie-schweiz.ch

### Fazit

**Auf die vorgeschlagene Einführung des Art. 12 Abs. 1bis NHG muss verzichtet werden.** Sie baut ein etabliertes demokratisches Mittel ab, fördert aktiv die Zersiedelung und widerspricht damit den Konzentrationsgrundsatz. Die partielle Schwächung der Durchsetzung von Natur- und Heimatschutz und Zweitwohnungsrecht erscheint willkürlich und lässt sich sachlich nicht begründen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse,

Lionel Pernet  
**Archäologie Schweiz, Präsident**  
praesident@archaeologie-schweiz.ch

Ellen Thiermann  
**Archäologie Schweiz, Zentralsekretärin**  
ellen.thiermann@archaeologie-schweiz.ch