



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	019-2020
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	<input type="checkbox"/>
Geschäftsnummer:	2020.RRGR.32
Eingereicht am:	24.02.2020
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt	
RRB-Nr.:	934/2020 vom 19. August 2020
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Unbehagen wegen raumplanerischer Regelungsflut und Grundsatz der Verhältnismässigkeit Unbehagen wegen raumplanerischer Regelungsflut und Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Das *Journal du Jura* berichtete am 22. Februar 2020, dass das Bundesgericht Anfang Jahr die Beschwerde eines in der Gemeinde Plateau de Diesse lebenden Eigentümers abgewiesen und ihn gezwungen habe, ein Brennholzlager (eine Art Holzhütte, in der sich heute technische Anlagen befinden) zu entfernen, das sich neben einem Chalet auf dem Gebiet der Gemeinde Nods befindet. Der Rückbau dieses Schuppens kostet schätzungsweise knapp 100 000 Franken, weil die technischen Photovoltaik- und Gasanlagen, die darin untergebracht sind, verschoben werden müssen.

Der Eigentümer des Haupthauses und des Schuppens hatte 1989 und 2005 Anbaubewilligungen erhalten. Später nahm er kleinere Veränderungen vor, indem er die Latten an den Ost- und Westfassaden um einige Zentimeter verlängerte und die Nordfassade wegen einer vorhandenen Zisterne schloss. Nach diesen geringfügigen Veränderungen nahm das Regierungsstatthalteramt einen Augenschein vor und verlangte eine Anpassung der Pläne. Die in dieses Verfahren involvierte Gemeinde Nods erhob Einsprache gegen diese kleinen Änderungen. Daraufhin installierte der Eigentümer im Norden seines Grundstücks Solarpanels. Er ersuchte dafür nicht um eine Bewilligung, weil er dachte, dass dies nicht nötig sei. 1993 renovierte der Eigentümer den Schuppen – ohne die ursprüngliche Baugrösse zu verändern – um es zu einem technischen Raum für die Regenwassererfassung, das Gas und die Solaranlagen umzubauen. Gegen einige dieser Arbeiten erhob die Gemeinde Nods Einsprachen – Einsprachen, die der Eigentümer des Chalets mit mehreren Beschwerden bis ans Bundesgericht weiterzog. Das Bundesgericht entschied und verlange den Rückbau des bereits vor den 1970er-Jahren bestehenden Schuppens. Den Eigentümer hat dieser Entscheid tief schockiert, denn er scheint den für Verwaltungs- und Gerichtsent-scheide verbindlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verletzen.

Der Gemeindepräsident von Nods und der für das Ressort Raumplanung zuständige Gemeinderat, die in diesem Zusammenhang befragt wurden, erinnern daran, dass das Amt für Gemeinden und Raumpla-

nung (AGR) für die kantonale Raumentwicklung zuständig ist, die Aufsicht über die regionale und kommunale Raumplanung ausübt und Bewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen erteilt. Die Gemeinden haben den Auftrag, die Entscheide des AGR zu vollziehen. Die beiden Gemeinderatsmitglieder sprechen von einem klaren Unbehagen beim Vollzug der immer zahlreicher, komplexer und strenger werdenden raumplanerischen Regelwerke. Einer der beiden betont, bei der Anwendung der raumplanerischen Normen sei der gesunde Menschenverstand abhandengekommen. Der andere wiederum ist fest entschlossen, über die Gemeindeverbände zu intervenieren, um die heutige Situation, die von vielen Bürgerinnen und Bürgern, aber auch von vielen Politikerinnen und Politikern als klar unbefriedigend erachtet wird, zu korrigieren.

Niemand kann bestreiten, dass wir in einer Zeit leben, in der Gesetzgebung und Bürokratie immer dichter und komplexer werden. Überspitzt könnte man fast sagen, dass es heute praktisch ein Jusstudium braucht, um eine Holzhütte zu bauen.

Es sind vor allem die Verwaltungsinstanzen und die kantonalen Gerichte, die sich bei ihren Entscheidungen vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit leiten lassen sollten. Das Bundesgericht scheint bei Raumplanungsbeschwerden in der Tat einen sehr engen Spielraum zu haben, um Urteile tieferer Instanzen umzustossen. Diese Situation ist zum Nachteil von juristischen und natürlichen Personen, die gegen Raumplanungs- und Baubestimmungen verstossen.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung verpflichtet den Regierungsrat zu grosser Zurückhaltung bei der Beurteilung dieser Problematik. Vor den Bundesgerichtsentscheiden stehen aber immer kantonale Verfügungen. Die Gerichte sind zudem gehalten, die Gesetze anzuwenden. Fragwürdige Urteile können aber ganz einfach hinterfragt werden, weil das entsprechende Gesetz nicht angemessen ist und daher geändert werden muss. Und wie bereits gesagt, sind einige kommunale Politikerinnen und Politiker entschlossen, sich über die Gemeindeverbände politisch einzusetzen, um diese Situation, die als unbefriedigend erachtet wird und Ursache eines tiefen Unbehagens ist, zu korrigieren.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat angesichts der feststellbaren Gesetzesflut die heutige Situation im Kanton Bern beim Vollzug der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung?
2. Was hält er vom oben beschriebenen Unbehagen, dem man auch in anderen Bereichen begegnet, beispielsweise beim Vollzug der Via-sicura-Vorschriften?
3. Gibt es für die zuständigen kantonalen Behörden Weisungen in Bezug auf die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Anwendung der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung?
4. Sind das AGR und die Regierungsstatthalterämter im Bereich Bau- und Raumplanungsrecht im Allgemeinen restriktiver oder weniger restriktiv als die Gemeinden?
5. Wie wendet das AGR bei den diesbezüglichen Entscheiden die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung an?
6. Verfügen die Gemeinden, wenn sie sich nicht als Erstinstanz bzw. in Zusammenarbeit mit dem AGR oder den Regierungsstatthalterämtern äussern, über einen Spielraum, um den sogenannten gesunden Menschenverstand einzusetzen und nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu handeln?
7. Besteht auf der Ebene der zuständigen Gemeinde- und Kantonsbehörden ein Spielraum, um den Grundsatz der Zweckmässigkeit anzuwenden, wenn die formelle Anwendung eines Gesetzes zu unverhältnismässigen Entscheiden führt, die klar dem sogenannten gesunden Menschenverstand widersprechen?
8. Kommt es oft vor, dass Gemeinden bei geringfügigen Bauveränderungen Einsprache erheben, während das Regierungsstatthalteramt nur gerade eine Anpassung der Pläne verlangt?

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat Verständnis, dass aus der Sicht von Bürgerinnen und Bürgern die gesetzlichen Bestimmungen zum Raumplanungs- und Baurecht komplex und ohne juristische Kenntnisse nicht immer einfach durchschaubar sind. Er ist aber der Ansicht, dass die Regelungen, soweit bei deren Anwendung Spielraum besteht, durchwegs mit gesundem Menschenverstand angewandt werden. Dabei wird auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit berücksichtigt, welcher besagt, dass eine Massnahme geeignet, erforderlich und zumutbar sein muss.

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Der Vollzug der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung kann sicherlich als anspruchsvoll bezeichnet werden, dem Regierungsrat sind aber keine besonderen Schwierigkeiten bekannt. Die Interpellantin spricht soweit ersichtlich insbesondere das Bauen ausserhalb der Bauzone an. Die Bestimmungen dazu sind bundesrechtlich abschliessend im Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) und in der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) geregelt. Sie wurden letztmals mit der Änderung vom 22. März 2013 (in Kraft seit dem 1. Mai 2014) angepasst. Von einer Gesetzesflut kann daher weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene gesprochen werden.
2. Das Bundesprogramm Via Sicura soll die Verkehrsunfälle reduzieren und die Verkehrssicherheit verstärken. Seit 2013 treten bestimmte Massnahmen gestaffelt in Kraft. (vgl. dazu das Faktenblatt auf der Homepage des Bundesamts für Strassen [ASTRA] <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/verkehrssicherheit/via-sicura.html>). Der Regierungsrat erkennt hier keinen Zusammenhang mit dem Vollzug der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung.
3. Gemäss Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt für das gesamte Staatshandeln und damit auch bei der Anwendung des Bau- und Raumplanungsrechts. Es gibt keine Weisungen für die zuständigen kantonalen Behörden in Bezug auf die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Anwendung der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung.
4. Das AGR, die Regierungsstatthalterämter und die Gemeinden wenden in ihren Zuständigkeitsbereichen das Bau- und Raumplanungsrecht gesetzeskonform an.
5. Das AGR hält sich in seinen Entscheiden im Bereich Bau- und Raumplanungsrecht an die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung. Bei der Verhältnismässigkeit wird geprüft, ob eine Massnahme geeignet, erforderlich und zumutbar ist und ob die Gesetzesbestimmungen Handlungsspielräume gewähren; ist dies der Fall, werden sie zugunsten der Geschworenen genutzt. Im Rahmen der Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung werden gleiche Situationen oder Sachverhalte rechtlich gleich und ungleiche ungleich behandelt. Dieser Grundsatz wird vom AGR in allen seinen Entscheiden angewandt.
6. Die Gemeinden verfügen über einen Spielraum, sofern ihnen die Gesetzgebung Handlungsspielraum einräumt. Ob und inwiefern die rechtlichen Grundlagen Spielraum, also Ermessen zulassen, muss jeweils im Einzelfall durch Auslegung geprüft werden. Die Frage kann nicht allgemein beantwortet werden.
7. Auf der Ebene Gemeinde- und Kantonsbehörden besteht Spielraum, um den Grundsatz der Zweckmässigkeit anzuwenden, sofern die Gesetzgebung Handlungsspielraum einräumt. Der bernische Gesetzgeber definiert in der Baugesetzgebung allerdings für das Planungsrecht einen klaren Vorrang der Rechtmässigkeitsprüfung gegenüber der Zweckmässigkeitsprüfung (z.B. Art. 61 BauG), so dass sich die Kantonsbehörden auftragsgemäss vor allem auf die Prüfung der Rechtmässigkeit konzentrieren. Ob bei einem Entscheid Spielraum für die Anwendung der Zweckmässigkeit besteht, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen und kann nicht allgemein beantwortet werden.
8. Dem Regierungsrat ist keine ungleiche Praxis von Gemeinden und Regierungsstatthalterämtern beim Umgang mit Projektänderungen bekannt. Er führt keine Statistik dazu.

Verteiler

– Grosser Rat