
Vorstoss-Nr: 117-2010
Vorstossart: **Motion**
Eingereicht am: 02.08.2010
Eingereicht von: Berger (Aeschi, SVP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit: Nein 09.09.2010
Datum Beantwortung: 16.02.2011
RRB-Nr: 282/2011
Direktion: JGK

Unbefriedigende Regelung zum Bauen ausserhalb der Bauzone

Die Richtlinien des AGR sowie des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) schränken den vom eidgenössischen Gesetzgeber (RPG) und vom Bundesrat (RPV) gelassenen Freiraum für das Bauen ausserhalb der Bauzone massiv ein. Dies hat zur Folge, dass alleine im Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental beinahe wöchentlich stossende ablehnende Entscheide gefällt werden. Zur Veranschaulichung sollen folgende zwei Beispiele dienen:

1. Eine junge 8-köpfige Bauernfamilie bewirtschaftet eine Alp, die nur mit einem langen, steilen Fussmarsch erreicht werden kann. Die Arbeitsbedingungen in der steilen Hanglage und der einfachen Hütte sind hart. Die Wohnung der Familie besteht aus einer dürftig eingerichteten Küche mit einer Feuerstelle und einem Wohnzimmer, in welchem die Eltern sowie die drei jüngsten Kinder schlafen. Für die älteren drei Kinder wurde mit Holzlatten eine Art 3-stöckiges Kajütenbett im ehemaligen Schweinestall eingebaut. Da die Bauernfamilie nicht Eigentümerin der Alp ist, sondern diese nur gepachtet hat, lehnte das AGR in einer Voranfrage eine Erweiterung des Wohnbereichs in der Alphütte ab. Unter diesen beschwerlichen und primitiven Bedingungen wird längerfristig kein Bauer mehr bereit sein, die Alp zu bewirtschaften, und das Land wird vergangen.
2. In einem anderen Fall beabsichtigte ein Hauseigentümer, Wärme mittels Sonnenkollektoren zu generieren. Da sein Haus diesbezüglich ungünstig konstruiert und ausgerichtet ist, kommt der Einbau in die Dach- oder Fassadenfläche nicht in Frage. Der ideale Standort für die freistehende Solaranlage befindet sich ca. 15 m vom Haus entfernt. Die Sonnenkollektoren wären von diesem Standort aus aufgrund der örtlichen Gegebenheiten kaum einsichtbar. Das AGR verneint aufgrund der Distanz zum Haus den räumlichen Zusammenhang mit dem Hauptgebäude. Somit könne ein Baugesuch nicht im Rahmen einer teilweisen Änderung bewilligt werden. Mit anderen Worten: Wenn der Hauseigentümer die Solaranlage quer über den Sitzplatz im vollen Sichtfeld seiner Nachbarn bauen würde, könnte dies bewilligt werden. 15 m davon entfernt in einer Senke und umgeben von einer Baumgruppe hingegen nicht. Dies ist mehr als stossend, insbesondere da der Bau von Solaranlagen politisch gefördert wird. Weder das Bundesgesetz noch die dazugehörige Verordnung schreiben in Meter ausge-



drückt einen solch engen Bezug zum Hauptgebäude vor. Es stellt sich auch die Frage, weshalb das AGR nicht seine eigenen Richtlinien ausschöpft, halten diese doch fest: *«Vom Erfordernis des (direkten) körperlichen Zusammenhangs kann ausnahmsweise dann abgewichen werden, wenn ein direktes Anbauen aus konstruktiven oder topografischen Gründen nicht möglich ist. Die Nebenfläche muss in diesem Fall organisatorisch und konzeptionell so angeordnet sein, dass sie eindeutig der Hauptbaute zugeordnet ist und nur dieser dienen kann.»*

Im Sommer 2008 gelangte eine vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in Auftrag gegebene Untersuchung in der Region Frutigtal zum Schluss, dass trotz all der Anpassungen des RPG der Vielgestaltigkeit der Schweiz nicht gerecht werden kann. Die Rechtsanwendung sei gesamtschweizerisch sehr uneinheitlich geworden, was zu stossenden Ungerechtigkeiten führt.

Neben verschiedenen Lösungsansätzen, die spezifisch auf die Testregion zugeschnitten sind, formulierten die Experten auch den Vorschlag, der gesamtschweizerisch beachtet werden sollte: Das Gebäudevolumen zur Schaffung zusätzlicher Bruttogeschossfläche sei freizugeben. Diese Forderung bezieht sich auf die mehrheitlich kleinen, landwirtschaftlich genutzten Gebäude und kann nicht auf Bauernhäuser mit grossvolumigem Ökonomieteil, wie zum Beispiel im Mittelland, angewendet werden.

Auch wenn nur eine kantonale Behörde für die Überprüfung von Artikel 24ff. RPG zuständig ist, müssen bei der Anwendung des Gesetzes die regional unterschiedlichen Bauweisen berücksichtigt werden.

Konkret bedeutet dies, dass berücksichtigt werden muss, dass die meisten Bauten im Frutigtal aus einem Wohnteil und einem Stall- oder Scheunenteil unter einem Satteldach bestehen. Die kleinen Wohnflächen von 70 – 90 m² verhindern die Schaffung einer zeitgemässen Familienwohnung oder einer zusätzlichen Einlegerwohnung für die ältere Generation, da eine Wohnflächenerweiterung um 60 Prozent innerhalb des bestehenden Volumens kaum ein zusätzliches Zimmer ergibt, wenn gleichzeitig Küche und Bad erneuert werden. Will man das Kulturland und die schönen landwirtschaftlichen Bauten wirklich erhalten, muss es den Bewohnern und Bewirtschaftern ermöglicht werden, ihre Wohnungen nach zeitgemässen Kriterien zu gestalten. Wenn die Menschen abwandern und das Land nicht mehr gepflegt wird, können die Ziele der naturnahen Landschaftserhaltung auch nicht mehr erfüllt werden.

Daher wird der Regierungsrat beauftragt,

- sicherzustellen, dass der Entscheidungsspielraum in den Richtlinien für das Bauen ausserhalb der Bauzone mit gesundem Menschenverstand so angewendet wird, dass bestehende Bauten für zeitgemässes Wohnen umgebaut werden können
- zu überprüfen, ob die Richtlinien des AGR betreffend Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht restriktiver sind als die diesbezügliche Bundesgesetzgebung sowie die Richtlinien des ARE
- Sollte festgestellt werden, dass die Richtlinien des AGR und ihre Anwendung bereits heute die gesetzlichen Möglichkeiten ausreizen, muss die Regierung beim ARE vortellig werden und die Umsetzung der Erkenntnisse der Untersuchungen aus dem Jahr 2008 vorantreiben.

Es wird Dringlichkeit verlangt

Antwort des Regierungsrates

Der Motionär beauftragt den Regierungsrat, sicherzustellen, dass der Entscheidungsspielraum in den Richtlinien für das Bauen ausserhalb der Bauzone „mit gesundem Menschenverstand“ so angewendet werde, dass bestehende Bauten für zeitgemässes Wohnen umgebaut werden können. Ausserdem habe der Regierungsrat zu überprüfen, ob die Richtli-

nien des AGR betreffend Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht restriktiver seien als die diesbezügliche Bundesgesetzgebung sowie die Richtlinien des ARE. Für den Fall, dass die Richtlinien des AGR und ihre Anwendung bereits heute die gesetzlichen Möglichkeiten ausschöpften, müsse die Regierung beim ARE vorstellig werden und die Umsetzung der Erkenntnisse der Untersuchungen aus dem Jahr 2008 vorantreiben.

Vorab stellt der Regierungsrat fest, dass sich die Zielrichtung der Motion insoweit mit seinen eigenen Vorstellungen deckt, als der Entscheidungsspielraum, welcher das Raumplanungsrecht des Bundes für das Bauen ausserhalb der Bauzonen lässt, zugunsten der Bauwilligen ausgeschöpft wird. Überwiegende öffentliche Interessen, welche einem Bauvorhaben entgegenstehen, bleiben selbstverständlich vorbehalten.

Auslöser der Motion waren offenbar zwei Bauvorhaben, welche das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) als zuständige kantonale Stelle für das Bauen ausserhalb der Bauzonen in der vorgelegten Art nicht bewilligen konnte.

Der Motionär weist einerseits auf den Fall einer jungen 8-köpfigen Bauernfamilie hin, welche unter schwierigsten topografischen Bedingungen eine Alp bewirtschaftete. Das AGR habe eine Voranfrage der Bauernfamilie, den Wohnbereich ihrer Alphütte zu erweitern, abgelehnt. Unter diesen Bedingungen sei längerfristig kein Bauer mehr bereit, die Alp zu bewirtschaften, was zu einer Vergandung des Landes führe.

Dem entsprechenden Dossier kann entnommen werden, dass der Eigentümer der Alphütte (nicht die Bauernfamilie) beim AGR eine Bauvoranfrage für den Neubau eines Nebengebäudes für eine teilweise Wohnnutzung und für das Lagern von Holz gestellt hatte. Das Amt für Landwirtschaft (LANAT) kam zum Schluss, neuer Wohnraum sei wenn möglich in der bestehenden Alphütte zu realisieren. Es bestehe jedoch die Möglichkeit, den Heulageraum in der bestehenden Alphütte in das Nebengebäude auszulagern und an dessen Stelle Wohnraum zu schaffen. Das AGR schloss sich der Auffassung des LANAT an und wies in seiner Stellungnahme vom 14. Juni 2010 darauf hin, der Einbau eines zusätzlichen Schlafraums in der bestehenden Alphütte könne grundsätzlich als zonenkonform in Betracht fallen. Die Auffassung des Motionärs, wonach das AGR die Erweiterung des Wohnbereichs in der Alphütte abgelehnt habe, trifft somit nicht zu.

Im zweiten Fall ging es um ein Baugesuch für eine freistehende Sonnenkollektoranlage. Das AGR hat den räumlichen Zusammenhang mit dem Hauptgebäude aufgrund der Distanz zum Haus verneint und das Gesuch als nicht bewilligungsfähig beurteilt. Auch in diesem Fall hat das AGR jedoch keine ablehnende Verfügung erlassen. Es hat in seiner Stellungnahme erläutert, in welcher Hinsicht das Projekt überarbeitet werden müsste, damit es bewilligt werden könnte und hat auch angeboten, das Vorhaben an Ort und Stelle mit dem Gesuchsteller zu besprechen. Anlässlich einer solchen Besprechung konnte eine Lösung gefunden werden. Das Bauvorhaben ist unterdessen bewilligt.

Bei den Richtlinien, welche der Motionär anspricht, handelt es sich um die "Wegleitung für das Bauen ausserhalb der Bauzonen"¹, welche das AGR im Februar 2008 herausgegeben hat. Diese Wegleitung dient der Information über die Praxis des AGR und als Richtschnur für die rechtsgleiche Anwendung der rechtlichen Vorgaben. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass die Wegleitung nicht alle Fragen, die sich in der Praxis stellen, beantwortet. So lässt sich zu keinem der vom Motionär erwähnten beiden Fälle direkt etwas aus der Wegleitung entnehmen.

Die Wegleitung stellt auch kein starres und unveränderliches Instrument dar. Das AGR verfolgt die Praxis aufmerksam, entwickelt nötigenfalls neue Lösungen und passt die Wegleitung jeweils den neuen Erkenntnissen an. Das AGR ist dabei bestrebt, den bundes-

¹ http://www.jgk.be.ch/site/agr_bauen_wegleitung_08_bauen_ausserhalb_bz.pdf

rechtlichen Rahmen auszuschöpfen. Weder die fallbezogene Praxis des AGR noch die Wegleitung, welche diese Praxis in allgemeiner Form zusammenfasst, sollen restriktiver als die bundesrechtlichen Vorgaben sein.

Die Bewilligungszahlen zeigen, dass die Praxis des AGR die Entscheidungsspielräume ausnützt. So beurteilten die zuständigen Bauinspektoren des AGR in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 15. Dezember 2010 in den ehemaligen Amtsbezirken Frutigen, Obersimmental sowie in der Gemeinde Diemtigen von 454 Baugesuchen 430 positiv². Von den 24 abgelehnten Gesuchen wurde keines angefochten. Auch aus der Gerichtspraxis ergeben sich keinerlei Anzeichen, dass das AGR den Handlungsspielraum nicht ausschöpfen würde.

Auch wenn der Handlungsspielraum ausgeschöpft wird, ist es aufgrund der heute geltenden bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb des Baugebietes nicht möglich, in jedem Fall eine den Wünschen der Bauwilligen entsprechende Lösung zu finden. Das AGR ist in jedem Fall verpflichtet, die Gesetzgebung nach den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Verhältnismässigkeit durchzusetzen.

Gesetzgeberisch ist der Bund zurzeit daran, die Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im Rahmen der zweiten Revisionsstufe des Raumplanungsgesetzes zu überprüfen. Der Kanton Bern ist in der breit abgestützten Arbeitsgruppe, welche das Bundesamt für Raumentwicklung zusammengestellt hat, durch einen Mitarbeiter des AGR vertreten und bringt dort seine Anliegen ein. Die Arbeiten zu dieser Revision haben begonnen und sind terminiert. Der Kanton Bern wird diese nicht zusätzlich beschleunigen können.

Antrag: Annahme als Motion unter gleichzeitiger Abschreibung

An den Grossen Rat

² Bestätigung der Zonenkonformität oder Erteilung einer Ausnahmegewilligung