



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 191-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.246

Eingereicht am: 11.06.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Wandfluh (Kandergrund, SVP) (Sprecher/in)
Zimmermann (Frutigen, SVP)
Josi (Wimmis, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1413/2020 vom 02. Dezember 2020
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Mit der Zeit gehen, auch bei Zufahrten

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die veraltete bernische Praxis, nur Kies- und Mergelbeläge als sickerfähige Beläge zu betrachten, den heutigen technischen Möglichkeiten anzupassen und sickerfähige Hartbeläge zuzulassen
2. die veraltete bernische Praxis, die bei neuen Zufahrten eine maximale Länge von 30 Metern vorsieht, durch eine einzelfallgerechte und verhältnismässige Praxis zu ersetzen

Begründung:

Gemäss Artikel 24c RPG und Artikel 41 und 42 RPV sind bestimmungsgemäss nutzbare Bauten, die vor 1972 errichtet wurden, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Für zonenfremde Bauten gilt der Bestandsschutz für den Zustand zum gleichen Referenzzeitpunkt. Es gibt aber immer wieder praktische Probleme, wenn es um die Zufahrt zu solchen Bauten geht. Es gilt als bernische Praxis, nur Kies- und Mergelbeläge für die Zufahrten zuzulassen, dies mit der Begründung, diese seien sickerfähig und ausreichend für die landwirtschaftliche Nutzung.

Dabei stützt sich die Diskussion auf jahrzehntealte Annahmen: Erstens, dass, was damals als Belag gereicht hat, immer noch genügt, und zweitens, dass nur Kies- und Mergel als sickerfähiger Belag gelten kann.

Die Zeiten haben sich jedoch geändert: Fahrzeuge sind heute in der Regel schwerer als früher, zudem führt der Klimawandel zu einer stärkeren Belastung der Untergründe, was zu mehr Sanierungen der Wege führt. Noch wesentlicher ist aber, dass es heute längst sickerfähige Hartbeläge gibt. Sickerasphalt ist gang und gäbe.

Auch die maximale Länge ist nicht mehr zeitgemäss. Der Kanton Bern ist ein vielfältiger Kanton, und es kann nicht sein, dass an einer starren Meterlänge festgehalten wird. Die Meterlänge ist nicht in jedem Fall ein taugliches Kriterium, ob die raumplanerischen Vorgaben erfüllt werden. Auch gilt es zu bedenken, dass Umnutzungen von bestehenden Gebäudevolumen nach Artikel 39 des Raumplangesetzes im Streusiedlungsgebiet zugelassen sind, die Zufahrten aber nicht realisierbar sind.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Gestützt auf die rechtliche Begründung der Motion geht der Regierungsrat bei beiden Anträgen davon aus, dass Zufahrten zu zonenfremden, altrechtlichen Bauten ausserhalb der Bauzone, welche mit einer Ausnahmegewilligung nach Artikel 24c des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) bzw. Artikel 39 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) bewilligt wurden, gemeint sind, obwohl im ersten Absatz der Begründung die zonenkonforme landwirtschaftliche Nutzung erwähnt wird.

Zonenfremde Wege werden in der Regel von Personenwagen befahren. Zonenkonforme landwirtschaftlich genutzte Wege dürfen selbstverständlich so ausgebaut werden, dass sie von schweren Nutzfahrzeugen befahren werden können.

Der Regierungsrat ruft in Erinnerung, dass das Bauen ausserhalb der Bauzonen, und damit auch die Zufahrt zu solchen Bauten und Anlagen, bundesrechtlich abschliessend in der Raumplanungsgesetzgebung geregelt ist. Beizuziehen ist ausserdem die umfangreiche Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu dieser Thematik.

Zu Antrag 1

Die Motionärin und die Motionäre sind der Meinung, dass die bernische Praxis bei Zufahrten zu Bauten und Anlagen nach Artikel 24c RPG nur Kies- und Mergelbeläge als sickerfähige Beläge zulasse. Dem ist nicht so, die technischen Möglichkeit und der jeweils aktuelle Stand der Technik wird durchaus berücksichtigt. Es gibt keine Weisung des zuständigen Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR), dass nur Kies- und Mergelbeläge bewilligt werden. Die Sickerfähigkeit kann auch mit anderen Belägen gewährleistet werden.

Für die Beurteilung sind vielmehr die Auswirkungen auf Raum und Umwelt und damit die gute Einbindung ins Landschaftsbild massgebend. Bei baulichen Veränderungen zonenfremder Bauten inkl. ihrer Umgebung und Zufahrten gestützt auf Art. 24c RPG ist nach Art. 42 Abs. 1 RPV die Identität zu wahren. Eine vollflächige Teerung oder Betonierung einer bis dahin bestehenden Kies- oder Mergelzufahrt führt in den meisten Fällen zu einer unerwünschten prägenden Veränderung des Landschaftsbildes. Gute Resultate lassen sich in der Regel mit Kies- und Mergelbelägen in zwei Fahrspuren und einem begrünten Mittelstreifen erzielen. Die Auswirkungen sind zurückhaltend und die Wege ordnen sich gut ins Landschaftsbild ein. Bei besonderen topografischen Verhältnissen (bspw. in starken Steigungen oder engen Kurvenradien im Gefälle) dürfen diese partiell befestigt werden (bspw. mit Betonfahrspuren). Der Einmündungsbereich von Wegen in eine Gemeinde- oder Kantonsstrasse darf in der Regel geteert werden, wenn damit der Schmutzeintrag in die Hauptstrasse verhindert werden kann.



Beispiel einer Weg-Veränderung und deren Auswirkungen auf das Landschaftsbild:
gering mit Kies/Mergel/Grünstreifen – mittel mit Betonspuren – erheblich mit Betonplatten

Sickerfähige Asphaltbeläge sehen äusserlich aus wie schwarzer Teerbelag. Die Auswirkungen auf das Landschaftsbild sind daher gleichermassen prägend und nachteilig. Eine vollflächige Teerung (auch mit sickerfähigem Asphalt) wird daher in der Regel nur gewährt, wenn sie aus Gründen der Bodenhaftung bei starken Gefällen oder zum Sauberhalten der Hauptstrassen erforderlich ist.

Das AGR stützt sich bei seinen Beurteilungen zu den Gestaltungsmöglichkeiten bei Zufahrten auf die langjährige Praxis und Gerichtsentscheide zu diesem Thema. Hinzuweisen ist dabei auf den strengen anzuwendenden Massstab, wie er zuletzt im Entscheid 110/2019/178 vom 1. Oktober 2020 der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) zum Ausdruck kam. Darin erachtete die BVD die Erstellung von zwei befestigten Fahrspuren selbst auf einzelnen Wegabschnitten zu einer zonenfremden Liegenschaft – aufgrund der zu erwartenden negativen Auswirkungen auf Raum und Umwelt – als nicht bewilligungsfähig. Weniger störende Massnahmen wie eine Stabilisierung der Mergelschicht oder der Einbau von Rasengittersteinen seien ebenso zielführend.

Zu Antrag 2

Im zweiten Antrag verlangen die Motionärin und die Motionäre bei neuen Zufahrten nach Artikel 24c RPG und Artikel 39 RPV (Streusiedlungsgebiet) eine einzelfallgerechte und verhältnismässige Länge zu bewilligen. Sie gehen davon aus, dass in der Praxis durchwegs – ohne Beurteilung des Einzelfalls – maximal 30 Meter bei neuen Zufahrten bewilligt werden.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der Ausbaubarkeit oder Komfortverbesserung von bestehenden und der Erstellung neuer Zufahrten durch die Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt sind. Gemäss Artikel 43a Buchstabe c RPV dürfen Bewilligungen nach Artikel 24c RPG und Artikel 39 RPV nur erteilt werden, wenn höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist. Es steht somit nicht im Ermessen der Gemeinde und widerspräche der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die Landwirtschaftszone «grosszügig» für Erschliessungsanlagen in Anspruch zu nehmen. Das Planungsermessen der Gemeinde ist durch die Grundsätze der häuslichen Bodennutzung und der möglichst raumsparenden Erschliessung eingeschränkt. Es ist somit dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaftszone flächenmässig möglichst wenig in Anspruch genommen wird.

Dabei beurteilen sich die Voraussetzungen nach objektiven Massstäben, nicht nach subjektiven Vorstellungen und Wünschen. Generell ist bei der Beurteilung der Voraussetzungen ein strenger Massstab anzulegen, um der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken.

Bei altrechtlichen, in ihrem Bestand geschützten Wohnbauten ausserhalb der Bauzone kann aus der Besitzstandsgarantie kein Anspruch auf eine befahrbare Zufahrt bzw. eine zeitgemässe Erschliessung abgeleitet werden (Urteil des Bundesgerichtes 1A.256/2004 vom 31. August 2005 i.S. Weggenossenschaft Wispile West Saanen und Urteil des Bundesgerichtes 1A.501/2018 vom 15. Mai 2019 ebenfalls Saanen Überbauungsordnung Hubelstrasse).

Zufahrten, welche nicht landwirtschaftliche Bauten oder Anlagen in der Landwirtschaftszone erschliessen, sind nicht zonenkonform und bedürfen daher einer bundesrechtlichen Ausnahmegewilligung. Die gemäss Artikel 24c Absatz 2 RPG zulässigen Änderungen und Erweiterungen nicht mehr zonenkonformer Bauten und Anlagen wurden vom Bundesrat in Artikel 42 RPV konkretisiert. Gemäss dieser Regelung gilt eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Abs. 1). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Abs. 2).

Gemäss Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe b RPV darf die gesamte Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 m² überschreiten.

Eine Zufahrt von 30 Metern entspricht einer Fläche von etwa 100 m², was daher in der Praxis als massvoll und bewilligungsfähig beurteilt wird. Die 30 Meter als Rahmen oder Anhaltspunkt zu nehmen, ist daher durchaus sinnvoll.

Bei der Bewilligung von *neuen* Zufahrten reizt das AGR das Raumplanungsrecht ohnehin erheblich aus, da Artikel 24c RPG eigentlich nur für altrechtlich bestehende Bauten und Anlagen, somit auch nur für die Erweiterung *bestehender* Strassen, anwendbar wäre.

Gesetzgebung und Rechtsprechung haben sich in den letzten Jahren diesbezüglich nicht verändert, es besteht kein Anlass, die Praxis zu ändern.

Der Regierungsrat lehnt daher die Motion ab.

Verteiler

– Grosser Rat