

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 226-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.1016

Eingereicht am: 21.11.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Freudiger (Langenthal, SVP) (Sprecher/in)
Berger (Aeschi, SVP)
Vogt (Oberdiessbach, FDP)
Riem (Iffwil, BDP)
Tanner (Ranflüh, EDU)
Rüegsegger (Riggisberg, SVP)

Weitere Unterschriften: 23

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 24.11.2016

RRB-Nr.: 1440/2016 vom 21. Dezember 2016
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**



Bauen ausserhalb der Bauzone – Potential nutzen

Der Regierungsrat wird beauftragt, bei den zuständigen Stellen des Bundes (insbesondere Bundesrat, ARE) zu intervenieren und soweit möglich die zuständigen Stellen des Kantons (insbesondere AGR) anzuweisen, damit die bisherige bernische Bewilligungspraxis zur Zulässigkeit von Erweiterungen von rechtmässig altrechtlich bestehenden, zonenfremden Bauten beibehalten werden kann.

Begründung:

Jedes sechste Gebäude ausserhalb der Bauzone in der Schweiz steht im Kanton Bern. Betrachtet man sämtliche Gebäude im Kanton Bern, steht sogar jedes dritte ausserhalb der Bauzone. Das Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone» hat im Kanton Bern damit eine besondere Bedeutung.

Der Kanton Bern hat bis vor kurzem das hier interessierende Bundesrecht (konkret Art. 24c RPG, Art. 42 RPV) zwar streng, aber auch mit Augenmass ausgelegt. Demnach tragen Erweiterungen von rechtmässig altrechtlich bestehenden, zonenfremden Wohnbauten von bis zu 30 Prozent und max. 100 m² dem gestiegenen Wohnflächenbedarf Rechnung, in diesem Fall konnten die Wohnflächen dem zeitgemässen Bedürfnissen angepasst werden. Am 3. August 2016 hat das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beim Kanton Bern interveniert und eine generell strengere Praxis hierzu gefordert. Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens wären damit noch strengere Grenzen gesetzt. Das ARE drohte gar damit, die hängigen, nach der bisherigen bernischen Praxis bewilligten Gesuche anzufechten.

Das motionierte Anliegen verlangt eine Intervention des Regierungsrates beim Bund zur Aufrechterhaltung der bisherigen, über Jahre von keiner Seite bestrittenen, bernischen Praxis zu Art. 24c RPG und Art. 42 RPV. Hierbei geht es ausnahmslos um bereits bestehende Bauten ausserhalb der Bauzone, die aber besser ausgenutzt werden sollen.

Die Zulässigkeit von Erweiterungen bestehender Bauten in der Landwirtschaftszone erfordert eine differenzierte Betrachtungsweise je Region. Der Kanton Bern hat heute – nicht zuletzt wegen der BauG-Revision und des Gegenvorschlags zur Kulturlandinitiative – eine der schweizweit strengsten Gesetzgebungen zum Kulturlandschutz. Es besteht kein sachlicher Grund, auch noch Erweiterungen von notabene bereits bestehenden Gebäuden ausserhalb der Bauzone über Gebühr zu erschweren. Im Gegenteil können moderate Erweiterungen, wie nach der bisherigen bernischen Praxis möglich, zur besseren Ausnutzung bereits bestehender Gebäude (anstelle des Verbrauchs zusätzlichen Bodens) beitragen und sich zudem aus öffentlichen Interessen (beispielsweise Tierschutz usw.) aufdrängen. Es bestehen im Kanton Bern auch regional Unterschiede in Bezug auf die bestehenden Bauvolumen. Diesem Umstand kann mit der geänderten Praxis ebenfalls nicht mehr Rechnung getragen werden.

Der Vorstoss ist als Richtlinienmotion formuliert und soll dem Regierungsrat den nötigen politischen Rückhalt verleihen, beim Bund zur Wahrung der Interessen des Kantons Bern vorstellig zu werden. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Bauens ausserhalb der Bauzone rechtfertigt sich eine aktive Rolle des Kantons. Das motionierte Anliegen kann grundsätzlich bereits im Rahmen des bisherigen Rechts durch Intervention zwecks Praxisanpassung des ARE erfüllt werden. Zudem ist derzeit eine (weitere) Revision des Raumplanungsgesetzes in Vorarbeit, Mitte des Jahres 2017 soll die bundesrätliche Botschaft verabschiedet werden. Gegebenenfalls kann das Anliegen auch in die vorgenannte Revision des RPG einfließen.

Begründung der Dringlichkeit: Durch das Schreiben des ARE entsteht eine unzumutbare Rechtsunsicherheit für Baugesuchsteller. Zudem ist bei dringlicher Behandlung gewährleistet, dass der Regierungsrat das Anliegen in die laufenden Vorarbeiten zur RPG-Revision einfließen lassen kann.

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.

Sachverhalt (gesetzliche Basis):

Zonenfremde, altrechtliche Bauten, die vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt wurden (Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes 1972 mit der erstmaligen Trennung der Bauzone von der Nichtbauzone) oder die später rechtmässig erstellt, jedoch nachträglich einer Nichtbauzone zugewiesen wurden (meistens als Folge einer Verkleinerung der Bauzone) geniessen eine Bestandesgarantie nach Artikel 24c Raumplanungsgesetz (RPG) und können entsprechend teilweise geändert oder erweitert werden. Seit der Gesetzesrevision im Jahr 2012 fallen auch altrechtliche landwirtschaftliche Wohnbauten, welche am Stichtag des 1. Juli 1972 noch landwirtschaftlich genutzt wurden, unter Artikel 24c RPG.

Der Begriff der „massvollen Erweiterung“ nach Art. 24c Abs. 2 RPG ist in Art. 24c Abs. 4 RPG und in Artikel 42 Raumplanungsverordnung (RPV) präzisiert. Mit Art. 24c Abs. 4 RPG hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeiten für Ausbauten ausserhalb des Volumens stark eingeschränkt. Entsprechend wurde auch die Raumplanungsverordnung angepasst. Wie bis anhin ist die Identität unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen. Für die quantitative Erweiterung gelten aber seither folgende Regeln:

- Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche generell bis zu maximal 60 Prozent erweitert werden (Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV). Eine Begrenzung der Nebenflächen (z.B. Waschküchen, Estrich- und Kellerräume, Abstellräume) als auch der anrechenbaren Bruttogeschossfläche auf maximal 100 m² gibt es hingegen nicht mehr. Klargestellt wird in Buchstabe a, dass das Anbringen einer Aussenisolation als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens gilt.
- Neu dürfen Erweiterungen ausserhalb des Gebäudevolumens nur noch vorgenommen werden, wenn mindestens eine von drei abschliessend genannten Voraussetzungen erfüllt ist (Art. 24c Abs. 4 RPG): Die Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild sind
 - für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder
 - eine energetische Sanierung nötig, oder
 - darauf ausgerichtet, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.

Solche Erweiterung dürfen bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 m² überschreiten; Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden dabei nur zur Hälfte angerechnet (Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV).

Damit von den Ausnutzungsprivilegien des Artikel 24c RPG Gebrauch gemacht werden darf, dürfen dem Vorhaben schliesslich auch keine wichtigen Anliegen der Raumplanung – beispielsweise Anliegen des Landschafts- oder des Umweltschutzes – entgegenstehen.

Seit der RPG-Revision von 2012 dürfen die vor 1972 errichteten, zonenfremden Wohnbauten ausserhalb der Bauzone nur noch bei Vorliegen qualifizierter Gründe ausserhalb des Gebäudevolumens erweitert werden. Qualifizierte Gründe liegen gemäss Art. 24c Abs. 4 RPG dann vor, wenn die Erweiterung für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet ist, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.

Bis zum Entscheid des Verwaltungsgerichts (VG) Nr. 100 2014 322U vom 3. Mai 2016 und zur Intervention des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) mit Brief vom 3. August 2016 verfolgte der Kanton Bern eine pragmatische, grosszügige Praxis: Anstatt bei jedem Bauvorhaben zu prüfen, ob eines der Kriterien für eine Erweiterung nach aussen vorliegt, entschied sich der Kanton Bern bei ganzjährig bewohnten Wohnhäusern nach Art. 24c RPG pauschal eine Erweiterung gegen aussen um 30 Prozent bzw. maximal 100 m² zuzulassen. Der Kanton Bern hat Art. 24c Abs. 4 RPG so ausgelegt, dass mit der Erweiterung um 30% dem gestiegenen Wohnflächenbedarf Rechnung getragen und damit die Wohnflächen den zeitgemässen Bedürfnissen angepasst werden können. Die Erweiterung einer Wohnung in diesem Ausmass, ausgehend vom Bestand 1972, erachtete der Kanton Bern als dem zeitgemässen Wohnen im Sinne von Art. 24c Abs. 4 RPG dienend. Diese Praxis wurde vom für das Bauen ausserhalb der Bauzone zuständigen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) umgesetzt. Sie entstand insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass im Berner Oberland und im Jura die zonenfremden Wohnbauten wie auch die Bauernhäuser, die vor 1972 errichtet worden sind, eher kleine Volumen aufweisen, womit Erweiterungen innerhalb der Gebäude nur in geringem Masse möglich sind. Bei den mächtigen Bauernhäusern im Mittelland hingegen ist in der Regel genügend Volumen für Ausbauten innerhalb des Gebäudes vorhanden.

Wie bekannt ist, haben sowohl das Verwaltungsgericht, wie auch das ARE diese Auslegung als unvereinbar mit dem geltenden Bundesrecht beurteilt. Das ARE hat in diesem Zusammenhang auf seine gesetzliche Befugnis hingewiesen, eine Eröffnung der Entscheide zu verlangen und allenfalls den Beschwerdeweg zu beschreiten.

Um zu verhindern, dass das ARE künftig gegen Entscheide des Kantons Bern Beschwerde führt und um für die Gesuchstellenden rasch Rechtssicherheit zu schaffen sowie deren hängige Gesuche weiterbehandeln zu können, wurde die neue kantonale Praxis mit dem ARE abgestimmt und vom Kanton Bern am 26. September 2016 angepasst. Hängige und neue Gesuche sowie Voranfragen werden vom AGR seither nach den neuen Praxisregeln beurteilt. Aktuell gilt es Erfahrungen mit der neuen Praxis zu sammeln und diese, soweit nötig, zu konkretisieren.

Aus Sicht des Regierungsrats darf auch künftig der vom Bund gewährte Ermessensspielraum ausgenutzt, aber nicht überschritten werden. Der Regierungsrat legt Wert darauf, möglichst bald zu erreichen, dass der Bund die Kontrollmassnahme wieder aufhebt.

Der Regierungsrat ist froh über die politische Unterstützung, betont aber, bereits alles in seiner Macht Stehende getan zu haben. So hat er immer wieder auf das Anliegen, bestehende Bausubstanz besser ausnutzen zu können, hingewiesen und entsprechende Regelungen in der Raumplanungsgesetzgebung gefordert. Da es sich um ein Bundesgesetz handelt, ist der Einfluss des Kantons jedoch beschränkt.

Der Regierungsrat erachtet es im Hinblick auf die anstehende RPG-Revision 2. Etappe als wichtig, mit den Vertretern des Kantons Bern im eidgenössischen Parlament Schritte auf nationaler Ebene anzugehen, um eine gewisse Flexibilisierung im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen zu erwirken.

Verteiler

- Grosser Rat