



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	226-2024
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.301
Eingereicht am:	12.09.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Lüthi (Moosseedorf, GLP) (Sprecher/in) Freudiger (Langenthal, SVP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	18/2025 vom 15. Januar 2025
Direktion:	Bau- und Verkehrsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Verdichtetes Wohnen – Grenz- und Strassenabstände überarbeiten

Grenz-, Strassen- und Pflanzabstände definieren zu einem grossen Teil, wie dicht gebaut werden darf. Auch Brandabstände und alte seuchenpolizeiliche Abstände sind zu berücksichtigen.

Bisher sind alle Abstände zweidimensional definiert. Strassenabstände könnten auch dreidimensional, als Raumprofile definiert werden. Der Strassenabstand könnte ab z. B. fünf Meter Höhe reduziert werden.

Wenn eine Fahrbahn verbreitert wird, verschiebt sich auch automatisch der Strassenabstand. Hier könnten Baulinien diesen Effekt verhindern.

Die heutigen Pflanzabstände gemäss EG OR sind rigide und verhindern das Pflanzen von grösseren Bäumen bei verkleinerten Grenzabständen. Es gibt jedoch Baumarten, die hoch, aber nicht sehr ausladend wachsen. Die Grösse von Baumkronen bei ausgewachsenen Bäumen ist heute bekannt, und ein Pflanzabstand von der Hälfte des zu erwartenden Kronendurchmessers wäre bei einem gleichzeitigen Kapprecht des Nachbarn eine mögliche Variante.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Strassen-, Grenz-, Pflanz- und weitere Abstände sind in eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeerlassen vorgegeben und können die innere Verdichtung hemmen?
2. Welche dieser Abstände könnten reduziert werden?
3. Welche Vor- und Nachteile würden dreidimensionale Grenzabstände haben?
4. Welche Vor- und Nachteile würde der Ersatz der generellen Strassenabstände durch Baulinien haben?
5. Wie viele Laufmeter Kantonsstrassen stossen einseitig oder zweiseitig an eine Bauzone?
6. Wie könnte eine Flexibilisierung der Pflanzabstände gemäss EG OR erfolgen?

Antwort des Regierungsrates

Die Siedlungsentwicklung nach Innen ist auch im Kanton Bern ein wichtiges Ziel der Raumplanung, um das heute bestehende Siedlungsgebiet optimal und intensiver für die Bedürfnisse der Menschen zu nutzen. Der kantonale Richtplan setzt die Leitplanken für diese Entwicklung. Mit dem kantonalen Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP-Programm) wird die Entwicklung seit über 25 Jahren an die raumplanerisch sinnvollen Orte gelenkt und das Siedlungsgebiet nach innen entwickelt. Auf der Ebene der Regionen zeigen die Agglomerationsprogramme und die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK das Potenzial für Innenentwicklung auf. Die Umsetzung ist Aufgabe der Gemeinden.

Ferner bezweckt das Raumplanungsgesetz (RPG) eine haushälterische Bodennutzung, etwa durch Nutzungsverdichtung, mit dem Hauptziel, weniger Fläche zu verbrauchen. Verdichtung bedeutet generell die Siedlungsbegrenzung, das Schliessen von Baulücken, die Umnutzung von Siedlungsbrachen und die Aufwertung bestehender Wohnquartiere. Dabei gilt es auch Aspekte der Verkehrssicherheit auf öffentlichen Strassen und die Möglichkeiten der Erweiterung / Umnutzung des Strassenraums zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck wurden in der Strassengesetzgebung Strassenabstände und Lichtraumprofile festgelegt.

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat die Fokussierung auf die Reduzierung von Abständen zu Nachbarparzellen und Strassen grundsätzlich nicht als geeignetes Mittel für die innere Verdichtung der Wohngebiete. Denn damit würde lediglich die bebaute Fläche vergrössert und wertvoller Aussenraum vernichtet. Beides ist nicht Ziel einer ganzheitlichen Siedlungsentwicklung nach innen.

1. Welche Strassen-, Grenz-, Pflanz- und weitere Abstände sind in eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeerlassen vorgegeben und können die innere Verdichtung hemmen?

Die Abstandsvorschriften hemmen die vom Raumplanungsgesetz angestrebte (Nutzungs-) Verdichtung nicht. Eine sinnvolle Verdichtung bedeutet nicht in erster Linie eine flächenmässige Ausdehnung des bebauten Bodens, sondern die Realisierung von zusätzlichen Nutzungsflächen. Folgende Abstandsregelungen sind festgelegt.

- a) Das Bundesrecht kennt weder Strassen- noch Grenz- oder Pflanzabstände. Die (vorsorgliche) Freihaltung des Strassenraumes von Nationalstrassen wird mit Projektierungszonen und Baulinien sichergestellt (vgl. Art 14 ff. und 22 ff. NSG¹). Das Gleiche gilt für Eisenbahnanlagen (vgl. Art. 18n ff. und Art. 18q ff. EBG²). Konkrete Abstandsvorschriften gibt es dagegen selten. So sind im Bundesrecht etwa die Abstände von Freileitungen zu Gebäuden (Art. 36 ff. i.V.m. Anhänge 7 und 8 LeV³), Sicherheitsabstände von Gasleitungen zu Gebäuden (Art. 12 RLSV⁴) oder die Mindestabstände für Tierhaltung (Art. 3 i.V.m. Anhang 2 Ziff. 512 LRV⁵) geregelt.

Andere Bundeserlasse beauftragen die Kantone, Abstandsregelungen zu treffen. So haben die Kantone für Bauten und Anlagen Waldabstände und den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen (Art. 17 Abs. 2 WaG⁶, Art. 36a Abs. 1 GschG⁷ und Art. 41a bis 41d GschV⁸). Bis die Kantone – bzw. im Kanton Bern die Gemeinden – den sogenannten Gewässerraum festgelegt haben, gelten die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen.

¹ Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11)

² Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)

³ Verordnung vom 30. März 1994 über elektrische Leitungen (Leitungsverordnung, LeV; SR 734.31)

⁴ Verordnung vom 4. Juni 2021 über Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen (Rohrleitungssicherheitsverordnung, RLSV; SR 746.12)

⁵ Luftreinhalte-Verordnung des Bundesrats vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1)

⁶ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0)

⁷ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20)

⁸ Gewässerschutzverordnung des Bundesrats vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201)

- b) Das kantonale Recht regelt den Strassenabstand für Bauten, Anlagen und Pflanzen entlang von öffentlichen Strassen (vgl. Art. 80 SG⁹ i.V.m. Art. 56 ff. SV¹⁰), wobei dieser nur für Kantonsstrassen abschliessend geregelt ist. Die Art. 79 ff. EG ZGB¹¹ enthalten u.a. Bestimmungen über privatrechtliche Grenz- und Pflanzabstände. Minimale öffentlich-rechtliche Grenzabstände gegenüber Nachbargrundstücken regelt das kantonale Recht nur subsidiär (Art 12 NBRD¹²); hier sind die Vorschriften der Gemeinden massgebend (Art. 12 Abs. 2 BauG¹³). Baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen müssen zudem einen Waldabstand einhalten (Art. 25 KWaG¹⁴ i.V.m. Art. 34 KWaV¹⁵) und Gebäude haben einen ausreichenden Brandschutzabstand einzuhalten (vgl. Art. 3 FFG¹⁶, Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a FFV¹⁷ sowie Brandschutznorm und Brandschutzrichtlinie der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen).
- c) Die Gemeinden können in einem Reglement oder in (Sonder-)Nutzungsplänen den Strassenabstand von Gemeindestrassen, Privatstrassen im Gemeingebrauch sowie kommunalen Fuss- und Radwegen regeln. Fehlt eine kommunale Regelung, gilt das kantonale Recht. Weiter ist es Aufgabe der Gemeinden, in ihrem Baureglement die Grenz- und Gebäudeabstände (Art. 12 i.V.m. Art. 69 Abs. 2 Bst. e BauG) zu regeln. Sie können zudem Vorschriften über Abstände zu Zonengrenzen aufstellen. Macht eine Gemeinde von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch, kommt für Zonengrenzabstände die Ersatzordnung von Art. 12 NBRD zur Anwendung. Die Gemeinden haben zudem den Gewässerraum festzulegen (Art 5b WBG¹⁸).

2. Welche dieser Abstände könnten reduziert werden?

- a) Die privatrechtlichen Grenz- und Pflanzabstände der Art. 79 ff. EG ZGB sind lediglich eine Minimalgarantie für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Die Nachbarinnen und Nachbarn können im gegenseitigen Einverständnis davon abweichen. Die Abstände können somit reduziert werden.
- b) Für die Festlegung der öffentlich-rechtlichen Grenzabstände gegenüber Nachbarparzellen sowie der Abstände von öffentlichen Leitungen sind die Gemeinden zuständig. Ihnen kommt beim Erlass dieser Normen Autonomie zu. Sie haben es daher in der Hand, Abstandsvorschriften zu reduzieren. Die Gemeinden können zudem situationsgerecht den Strassenabstand gegenüber Gemeindestrassen, Privatstrassen im Gemeingebrauch abweichend von Art. 80 Abs. 1 SG festlegen.
- c) Im Strassengesetz steht grundsätzlich das Instrument der Ausnahmegewilligung zur Verfügung. Die Abstände können fallbezogen reduziert werden.

Um genügend Handlungsspielraum für künftige Raumbedürfnisse des Verkehrs entlang bestehender Achsen zu behalten, müssen jedoch beidseits der heutigen Strassen Landstreifen freigehalten werden. Die öffentliche Hand sichert das dazu nötige Land unter anderem mittels gesetzlich geregelter Strassenabstände. Der Nutzungsdruck auf den Boden ist hoch und wird mit der neuen raumplanerischen Ausrichtung des verdichteten Bauens weiter zunehmen. Noch stärker als die Bebauung nimmt der Verkehr zu. Auch er benötigt Land. Dies nicht nur für den motorisierten Individualverkehr, sondern auch für den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr (Radwege, Trottoirs).

⁹ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

¹⁰ Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1)

¹¹ Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BSG 211.1)

¹² Dekret vom 10. Februar 1970 über das Normalbaureglement (NBRD; BSG 723.13)

¹³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

¹⁴ Kantonales Waldgesetz vom 5. Mai 1997 (KWaG; BSG 921.11)

¹⁵ Kantonale Waldverordnung vom 29. Oktober 1997 (KWaV; BSG 921.111)

¹⁶ Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz vom 20. Januar 1994 (FFG; BSG 871.11)

¹⁷ Feuerschutz- und Feuerwehrverordnung vom 11. Mai 1994 (FFV, BSIG 871.111)

¹⁸ Gesetz vom 14. Februar 1989 über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG; BSG 751.11)

Nebst der Landsicherung sollen die gesetzlichen Strassenabstände auch die Verkehrsübersicht erhalten und dadurch die Verkehrssicherheit gewährleisten. Ebenso sollen sie Anwohnerinnen und Anwohner vor übermässigen Immissionen des Strassenverkehrs schützen, wie namentlich vor Abgasen, Lärm, Staub, Erschütterungen, Schneeräumung oder Lichteinwirkungen. Zudem sollen Baumpflanzungen und Grünstreifen ermöglicht werden.

Der Regierungsrat ist deshalb der Auffassung, dass eine generelle Reduktion der gesetzlichen Strassenabstände nicht sinnvoll wäre. Die geltenden Strassenabstände haben sich zudem seit Jahren bewährt.

- d) Feuer darf im Brandfall nicht auf andere Gebäude übergreifen. Zwischen benachbarten Bauten und Anlagen ist deshalb ein minimaler Brandschutzabstand einzuhalten. Wenn die Brandschutzabstände nicht eingehalten werden, können Ersatzmassnahmen getroffen werden. Die Abstände können somit unter geltendem Recht reduziert werden.

3. *Welche Vor- und Nachteile würden dreidimensionale Grenzabstände haben?*

Dreidimensionale Grenzabstände ermöglichen allenfalls eine etwas höhere Ausnutzung des Grundstücks ab einer gewissen Höhe. Entlang von Strassen wäre es theoretisch denkbar, dass Abstände nur bis zu einer bestimmten Höhe gelten (analog der Regelung beim Lichtraumprofil, vgl. Art. 83 SG) und über einer bestimmten Höhe die Bauten näher oder bis zum Fahrbahnrand reichen dürften. Dadurch würde jedoch die ortsbauliche Qualität des an die Strassen grenzenden Raums verschlechtert (fehlende Aufenthaltsqualität aufgrund dunkler, beschatteter Bereiche, ungenügende Lebensbedingungen für Pflanzen aufgrund fehlender Sonne und Regen). Auch die Wohnqualität in den unteren Geschossen wäre aufgrund der eingeschränkten Belichtung beeinträchtigt.

Gegenüber Nachbarparzellen sind dreidimensionale Grenzabstände nicht sinnvoll. Die vorgeschriebenen Abstände bezwecken die Nachbarschaft vor verschiedenen Beeinträchtigungen zu schützen (Einsehbarkeit, Beschattung, Lärm, etc.) und dienen auch öffentlichen Interessen, wie beispielsweise dem Brandschutz. Vor diesem Hintergrund bringt es keinen Nutzen, bei Gebäuden je nach Höhe unterschiedliche Abstände zur Parzellengrenze festzulegen.

4. *Welche Vor- und Nachteile würde der Ersatz der generellen Strassenabstände durch Baulinien haben?*

Baulinien haben den Vorteil, dass eine einzelfallgerechtere Lösung getroffen werden kann. Sie bieten somit mehr Flexibilität als generelle Strassenabstände. Baulinien haben jedoch den wesentlichen Nachteil, dass sie in einem aufwendigen Planerlassverfahren (z.B. Strassenplan oder Überbauungsordnung) festgelegt werden müssen. Der Ersatz der generellen Strassenabstände durch Baulinie hätte somit unzählige, langwierige Planerlassverfahren zur Folge, da Baulinien für jeden Abschnitt der öffentlichen Strassen separat geregelt werden müssten. Der Aufwand wäre für den Kanton sowie die Gemeinden enorm.

5. *Wie viele Laufmeter Kantonsstrassen stossen einseitig oder zweiseitig an eine Bauzone?*
Geschätzt rund 750 km Kantonsstrassen stossen ein- oder beidseitig an eine Bauzone.

6. *Wie könnte eine Flexibilisierung der Pflanzabstände gemäss EG OR erfolgen?*

Die Pflanzabstände nach Art. 79I EG ZGB sind bereits flexibel. Sie sind differenziert ausgestaltet und berücksichtigen insbesondere die Pflanzenart. Die Abstände bewegen sich zwischen 5 m für hochstämmige Bäume (ohne Obstbäume) und 50 cm für Ziersträucher, Beerensträucher und Reben. Gemessen wird der Pflanzabstand bis zur Mitte der Pflanzstelle.

Hinsichtlich privatrechtlicher Pflanzabstände können Nachbarinnen und Nachbarn im gegenseitigen Einvernehmen davon abweichen. Eine Flexibilisierung ist somit bereits unter geltendem Recht möglich.

Verteiler

– Grosser Rat