



Analyse des tâches de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) dans les domaines de l'aménagement local et régional ainsi que de la construction hors de la zone à bâtir

Rapport de mise en œuvre de la motion 184-2021 intitulée « Le Conseil-exécutif rédige un rapport sur l'activité de l'OACOT »

Date de la séance du CE :	23. August 2023
N° d'affaire :	2023.DIJ.7313
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié

Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Contexte	3
2.1	Procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire	3
2.2	Construction hors de la zone à bâtir	4
2.3	Motion 184-2021	4
3.	Méthodologie	4
4.	Analyse des tâches réalisée par un cabinet de conseil externe	5
5.	Mesures immédiates en vue du raccourcissement des délais	5
6.	Synthèse des résultats de l'analyse réalisée par RPC	5
6.1	Durée des procédures et respect des délais	5
6.2	Pesée des intérêts et prise en compte des rapports (négatifs) de la CPS	5
6.3	Outils de travail et aides à l'exécution en comparaison avec ceux d'autres cantons	6
6.4	Mesures immédiates en vue du raccourcissement des délais	6
7.	Appréciation et conclusions du Conseil-exécutif	7
7.1	Aménagement local et régional	7
7.2	Construction hors de la zone à bâtir	8
8.	Propositions du Conseil-exécutif	8
Annexe : rapport de Res Publica Consulting SA (RPC) du 24 mai 2023 intitulé « Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzonen » (analyse des tâches dans les domaines de l'aménagement local et régional / de la construction hors de la zone à bâtir, en allemand)		10

1. Synthèse

La motion 184-2021 Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC), adoptée par le Grand Conseil le 8 décembre 2021, charge le Conseil-exécutif de présenter au Grand Conseil un rapport sur l'activité de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Ce rapport doit en particulier étudier le problème de l'allongement du délai de traitement des affaires relevant de l'aménagement du territoire par l'OACOT, la légitimité de la pesée des intérêts de l'OACOT ainsi que les méthodes de travail et les pratiques de l'OACOT en comparaison avec d'autres cantons. Il doit en outre montrer quelles mesures immédiates peuvent être prises pour raccourcir les délais légaux.

Se fondant sur une analyse des tâches dans les domaines de l'aménagement local et régional ainsi que de la construction hors de la zone à bâtir réalisée par un cabinet de conseil externe à l'administration, le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil le rapport demandé, qui aborde les aspects mentionnés avec des recommandations à la clé.

La comparaison des pratiques de l'OACOT avec celles d'autres cantons, elle aussi exigée par la motion, fait l'objet d'une expertise séparée, actuellement en cours de réalisation. Les résultats des recherches approfondies et complexes seront consignés dans un rapport à un stade ultérieur.

2. Contexte

2.1 Procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) le 1^{er} mai 2014, les prescriptions sont plus strictes s'agissant de la délimitation de zones à bâtir et de l'urbanisation interne. Les questions relevant de l'aménagement sont dès lors devenues plus exigeantes et plus complexes, comme le révèlent des discussions dans tous les cantons ainsi qu'à l'échelon fédéral. La révision, votée par le peuple suisse, s'accompagne d'un véritable changement de paradigme : il n'est plus question de construire « en pleine campagne », il s'agit désormais d'utiliser les réserves de terrain à bâtir existantes – une stratégie coûteuse en temps et potentiellement porteuse de conflits. La cohabitation, dans un espace restreint, d'objectifs et d'intérêts multiples engendre des conflits qui débouchent sur des procédures complexes du point de vue du droit. C'est notamment le cas dans le canton de Berne.

La complexification des affaires relevant de l'aménagement, également devenues plus conflictuelles du fait des intérêts en présence souvent divergents, ainsi que l'augmentation massive de la charge de travail de l'OACOT ont considérablement allongé le délai de traitement des plans communaux et régionaux, qu'il s'agisse de leur examen préalable ou de leur approbation. Dans ce contexte, la DIJ a, conjointement avec l'Association des communes bernoises (ACB), institué le « groupe de contact Aménagement », un organe paritaire chargé d'élaborer des mesures en vue d'un déroulement rapide et concerté des procédures d'aménagement. La mise en œuvre des premières mesures formulées par ce groupe, à la fin de 2020, dans le but de simplifier et d'accélérer les procédures a débouché sur la modification de la loi sur les constructions (LC ; RSB 721.0) adoptée par le Grand Conseil le 13 septembre 2022 et les dispositions d'exécution en découlant que le Conseil-exécutif a édictées dans l'ordonnance sur les constructions (OC ; RSB 721.1) et qui sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2023.

2.2 Construction hors de la zone à bâtir

La construction hors de la zone à bâtir est régie exclusivement par la LAT. La mise en œuvre des prescriptions du droit fédéral ressortit aux cantons, ce qui se traduit par des tâches exigeantes et souvent controversées. En tant qu'autorité cantonale compétente pour l'examen de la conformité à l'affectation de la zone et l'octroi de dérogations pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir (art. 25, al. 2 LAT), l'OACOT fait l'objet de critiques régulières. Il n'est pas ici question des délais de traitement au sein de cet office, mais de la controverse soulevée par l'appréciation de la marge de manœuvre qu'octroie le droit fédéral. Alors que des actrices et des acteurs des zones rurales, notamment, reprochent souvent à l'OACOT d'exécuter trop strictement la législation fédérale concernant la construction hors de la zone à bâtir, l'office, se référant au droit fédéral, à la jurisprudence du Tribunal fédéral et aux prescriptions en matière d'exécution de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), ne voit pas de quelle manière il pourrait assouplir sa pratique.

2.3 Motion 184-2021

La motion 184-2021, adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'hiver 2021, charge le Conseil-exécutif¹:

- d'étudier si le temps nécessaire à l'OACOT pour répondre aux demandes et aux projets concrets est adéquat et, pour autant qu'il existe des bases légales, si les délais sont respectés ;
- d'examiner la légitimité de la pesée des intérêts de l'OACOT si les rapports de la CPS s'avèrent négatifs, c'est-à-dire d'évaluer si une telle pesée des intérêts est réalisée de manière fondée ;
- d'étudier si les instructions, les circulaires, les directives et toute autre modalité pratique de l'OACOT sont plus sévères que dans d'autres cantons (p. ex. le canton de Lucerne) ;
- d'instaurer des mesures immédiates pour raccourcir les délais d'autorisation selon la LC, le décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC ; RSB 725.1) et la loi de coordination (LCoord ; RSB 724.1) ;
- et de présenter un rapport tenant compte de tous ces aspects.

3. Méthodologie

La motion 184-2021 charge le Conseil-exécutif de rédiger un rapport sur l'activité de l'OACOT. Les aspects devant être traités, à savoir les procédures d'aménagement et la construction hors de la zone à bâtir, relèvent toutefois de deux services différents de l'OACOT (Service de l'aménagement local et régional d'un côté et Service des constructions de l'autre). La motion exige, en outre, que des mesures immédiates soient prises pour raccourcir les délais d'autorisation fixés dans la législation. La mise en œuvre de ces deux volets se traduit, d'une part, par la réalisation d'une analyse des tâches à l'extérieur de l'administration (ch. 4) et, d'autre part, par l'élaboration de mesures immédiates (ch. 5).

¹ La motion 184-2021 demandait également que la problématique de la préimplication de la ou du secrétaire de la Commission de protection des sites et du paysage (CPS), qui évalue aussi au sein de l'OACOT le respect de la conformité à l'affectation de la zone ou, le cas échéant, octroie les dérogations pour la construction hors de la zone à bâtir, soit étudiée. Cet aspect n'est pas traité dans le présent rapport, mais le sera dans celui concernant la mise en œuvre de la motion 190-2021.

4. Analyse des tâches réalisée par un cabinet de conseil externe

À la suite d'une procédure sur invitation, la DIJ a chargé, en avril 2022, le cabinet de conseil Res Publica Consulting SA (RPC) de faire des investigations sur l'activité de l'OACOT et de consigner les résultats de son analyse dans un rapport.²

Étant donné que la situation, s'agissant des prescriptions déterminantes du droit fédéral, n'est pas la même pour les deux services de l'OACOT susmentionnés et leurs tâches, RPC a procédé à deux analyses distinctes, correspondant chacune à l'un des thèmes décrit ci-dessus.³

Le rapport rédigé par RPC, daté du 24 mai 2023, se trouve en annexe (il n'est toutefois disponible qu'en allemand).

5. Mesures immédiates en vue du raccourcissement des délais

Du fait de la reprise de la direction, à titre intérimaire, du Service de l'aménagement local et régional par RPC à compter de l'été 2022, les connaissances acquises dans le cadre de l'analyse ont pu être mises en application au fur et à mesure dans les processus d'affaires. Le double rôle joué par RPC, qui réalisait l'analyse des tâches en parallèle de la conduite intérimaire du Service de l'aménagement local et régional, a permis de traduire les résultats de l'analyse rapidement dans la pratique. Les mesures immédiates exigées par la motion en vue du raccourcissement des délais sont ainsi entrées progressivement en vigueur.

6. Synthèse des résultats de l'analyse réalisée par RPC

6.1 Durée des procédures et respect des délais

Au cours des dernières années, la charge de travail du Service de l'aménagement local et régional a considérablement augmenté. Les conflits d'intérêt, de même que les oppositions et les recours, sont devenus plus fréquents et les exigences légales, plus complexes. Durant la même période, les ressources en personnel du service sont restées pratiquement inchangées. Ce sont les raisons pour lesquelles les délais de traitement n'ont pas toujours pu et ne peuvent pas toujours être respectés et la durée des procédures s'allonge souvent. Diverses mesures ont déjà été prises, des efforts restent toutefois nécessaires.

S'agissant du Service des constructions et du domaine de la construction hors de la zone à bâtir, les procédures peuvent en revanche être menées dans les délais prévus.

6.2 Pesée des intérêts et prise en compte des rapports (négatifs) de la CPS

Dans les procédures d'aménagement du territoire, c'est l'autorité compétente, en règle générale la commune, qui procède à la pesée des intérêts. L'OACOT, en tant qu'autorité d'approbation des plans, vérifie quant à lui son déroulement conforme au droit. Les rapports de la CPS, qui

² S'agissant du contenu du mandat octroyé à RPC (analyse des tâches), voir le chiffre 1.3 du rapport RPC du 24 mai 2023. En juin 2022, la DIJ a en outre confié à RPC la conduite intérimaire du Service de l'aménagement local et régional et ainsi complété son mandat.

³ Le Service des constructions de l'OACOT est l'autorité cantonale compétente au sens de l'article 25 LAT pour l'appréciation des projets de construction situés hors de la zone à bâtir. En vertu du droit fédéral, sa prise de position a force obligatoire pour l'autorité d'octroi du permis de construire responsable, bien qu'il ne soit pas lui-même compétent pour l'octroi des permis. La construction hors de la zone à bâtir étant régie exclusivement par le droit fédéral, le canton ne dispose, dans ce domaine, de quasiment aucune latitude (ni pour ce qui concerne sa législation ni pour ce qui concerne l'exécution de cette dernière). En revanche, dans le domaine de l'aménagement du territoire (dans la zone à bâtir), la Confédération ne peut que fixer des grandes lignes et le canton jouit donc d'une marge de manœuvre considérable pour sa législation (en particulier la législation sur les constructions).

contiennent son point de vue en tant que commission spécialisée, ont un rôle important à jouer à cet égard. Selon la pratique judiciaire, seuls des motifs valables permettent de ne pas tenir compte de ces rapports. Il n'y a aucune raison de supposer que l'OACOT n'accomplit pas ses tâches de manière conforme aux prescriptions en ce qui concerne la pesée des intérêts et la prise en compte des rapports (négatifs) de la CPS.

6.3 Outils de travail et aides à l'exécution en comparaison avec ceux d'autres cantons

Les outils de travail et aides à l'exécution mis à disposition par le Service de l'aménagement local et régional et le Service des constructions visent à faciliter la tâche aux autorités et aux bureaux d'aménagistes, à contribuer à l'efficacité et à la légalité des procédures d'aménagement et d'autorisation et à garantir une exécution conforme au droit et respectant l'égalité de traitement. Ils n'ont pas le statut de prescriptions légales et ne permettent en aucun cas de renoncer à un examen spécifique. Au vu de la jurisprudence à l'échelon supérieur, rien n'indique que les outils de travail et aides à l'exécution (instructions, circulaires, directives et autres) ou leur application soient particulièrement sévères.

L'expertise commandée à EspaceSuisse⁴ doit permettre l'examen détaillé de la marge de manœuvre octroyée par le droit fédéral dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir et la comparaison de la pratique bernoise avec celle d'autres cantons telle qu'elle a été demandée par le Grand Conseil par l'adoption de la motion 184-2021. Un rapport présentant ces aspects sera établi à l'intention du Grand Conseil en temps voulu.

Quant à la question de savoir si les communes estiment que les instructions, circulaires, directives et autres documents existants sont utiles, elle sera explicitement posée lors de la prochaine enquête auprès des communes (en 2024).

6.4 Mesures immédiates en vue du raccourcissement des délais

Diverses mesures (immédiates) ont déjà été prises. Le dialogue avec les communes a en effet été renforcé et les bases légales nécessaires à la numérisation des processus de planification (ePlan) et à l'optimisation de la procédure d'édiction des plans communaux ont été élaborées. Au sein du Service de l'aménagement local et régional, des mesures ayant trait à l'organisation et dans le domaine de la culture d'entreprise ont été mises en œuvre. En outre, le traitement des affaires est désormais considéré comme la priorité absolue et, pour les affaires complexes, un soutien externe est recherché si nécessaire.

À titre de mesure immédiate temporaire (pour une durée limitée), les ressources en personnel du Service de l'aménagement local et régional ont pu être adaptées par un transfert à l'intérieur de la DIJ (augmentation des effectifs au détriment d'autres domaines d'activités). Le Grand Conseil a en effet autorisé la création de cinq postes à durée déterminée pour 2023; toutefois, en raison du manque de personnel qualifié et du bref délai de validité de ces postes, il sera sans doute difficile de les pourvoir. À cela s'ajoute le fait que l'initiation de nouvelles collaboratrices et collaborateurs, qui ne seront productifs que quelques mois, n'est pas très rationnelle. Les communes ont elles aussi tout intérêt à ce que l'OACOT puisse travailler efficacement et fournir des services de qualité. C'est pourquoi des mesures supplémentaires doivent être prises

⁴ EspaceSuisse est l'Association suisse pour les questions d'aménagement du territoire. Elle regroupe des cantons, des villes et des communes ainsi que des entreprises et bureaux privés actifs dans ce domaine. Elle offre à ses membres des prestations en matière de conseil, d'information, de formation et de réseautage. Fondée en 1943 sous le nom d'association nationale pour l'aménagement et le développement territorial suisse (VLP-ASPAN), l'association a changé de nom le 28 juin 2018 pour devenir EspaceSuisse.

au sein du Service de l'aménagement local et régional: les procédures doivent continuer d'être simplifiées, l'organisation structurelle et fonctionnelle doit être consolidée et la culture d'entreprise doit être développée, notamment. Pour pallier la disparition des ressources en personnel mises temporairement à la disposition de l'OACOT, l'effectif de cet office doit (durablement) être augmenté (4 à 5 postes à plein temps).

Enfin, il convient de développer le suivi du nombre d'affaires pour pouvoir, à l'avenir, mieux prévoir les besoins en personnel et organiser les ressources en conséquence.

S'agissant du Service des constructions et du domaine de la construction hors de la zone à bâtir, RPC estime qu'aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire pour le moment, d'autant que les procédures sont achevées dans les délais.

7. Appréciation et conclusions du Conseil-exécutif

7.1 Aménagement local et régional

Le Conseil-exécutif considère les résultats de l'analyse réalisée par RPC comme logiques et plausibles. Il se rallie à son avis. Il soutient les mesures déjà mises en place et salue les propositions et recommandation de mesures supplémentaires. Ces mesures doivent simplifier les processus de travail et permettre le déroulement efficace et concerté des procédures d'aménagement du territoire.

Le Conseil-exécutif estime que l'institution du groupe de contact Aménagement, en 2019, a considérablement amélioré la situation. Ce groupe a permis, d'une part, la définition et la mise en œuvre de mesures concrètes visant à optimiser les procédures d'aménagement et, d'autre part, le renforcement de la compréhension mutuelle et l'élaboration des bases d'une bonne collaboration entre le canton et les communes. Le Conseil-exécutif est par conséquent favorable à la poursuite des travaux du groupe Aménagement en vue de l'optimisation des procédures d'approbation des plans et des procédures de recours, dans le cadre du projet ad hoc lancé par la DIJ.

Au vu de la forte augmentation du volume et de la complexité des affaires, les mesures prises ne seront toutefois pas suffisantes pour régler complètement le problème de l'allongement des délais. Comme le montre sans conteste le rapport de RPC, le nombre d'affaires en matière d'aménagement devant être traitées chaque année par le Service de l'aménagement local et régional de l'OACOT (demandes préalables, examens préalables et approbations) est passé de 1063 à 1369 au cours des dernières années (entre 2018 et 2022), ce qui correspond à une hausse de près de 30 %. Parallèlement, les ressources en personnel n'ont progressé que de 3 % (passant de 62,8 à 64,6 postes à plein temps). L'augmentation de la charge de travail alors que l'effectif du personnel est resté stable est *l'une* des raisons expliquant que le délai d'ordre de trois mois pour les procédures d'examen préalable prescrites par la loi et les procédures d'approbation des plans communaux obligatoires en vertu du droit fédéral (art. 26 LAT) ne peut, de plus en plus souvent, pas être respecté. Le fait que les procédures d'aménagement, en raison du durcissement des prescriptions légales relatives à l'utilisation mesurée du sol (les terrains non construits se faisant rares) et à l'urbanisation interne (changement de paradigme dans l'aménagement du territoire), sont devenues plus complexes et plus exigeantes constitue une autre raison expliquant cette situation insatisfaisante. Enfin, la fréquence plus élevée des oppositions et des recours contribue aussi à l'allongement des délais dans les procédures d'aménagement du territoire.

Le Conseil-exécutif partage l'opinion de RPC. L'écart qui se creuse entre le volume et la complexité des affaires d'une part et les ressources en personnel d'autre part a conduit à ce que près d'un tiers des dossiers n'ont pas pu être traités dans le délai prescrit.

Pour raccourcir drastiquement les délais de traitement et diminuer efficacement le nombre d'affaires en suspens, une augmentation de l'effectif de l'OACOT est indispensable. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a décidé d'inscrire, dans le budget 2024 et le plan intégré mission-financement 2025 à 2027, cinq postes à plein temps supplémentaires, d'une durée indéterminée, destinés à l'OACOT. RPC considère que « quatre à cinq » postes seraient nécessaires. Le Conseil-exécutif estime que la création de cinq postes permettrait de réduire plus rapidement le volume des affaires en suspens. Il s'attend en outre à une augmentation du nombre des plans de quartier cantonaux au sens de l'article 102 LC, qui relèvent aussi de l'OACOT (p. ex. dans les domaines de l'extraction de matériaux, des décharges et des transports [EDT], pour les projets de construction importants, les plans supracommunaux, etc.). L'analyse de RPC ne portait pas sur les plans de quartier cantonaux. L'article 102 LC constitue une réglementation dérogatoire pour laquelle il n'est pas prévu de ressources spécifiques au sein de l'OACOT, bien qu'elle lui assigne des tâches. Même avec cinq postes à plein temps supplémentaires, l'OACOT ne disposerait que de ressources très limitées pour mettre en œuvre les plans de quartier cantonaux – ces postes lui garantiraient toutefois une marge de manœuvre minimale.

7.2 Construction hors de la zone à bâtir

Le Conseil-exécutif considère l'analyse de RPC, en ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir, comme logique et peut se rallier à ses conclusions et recommandations. Il approuve les mesures déjà mises en œuvre et soutient leur développement. Il partage également l'avis de RPC selon lequel aucune autre mesure n'est nécessaire pour le moment pour ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir.

Le Conseil-exécutif constate qu'un changement de pratique et des adaptations dans la mise en œuvre du droit en vigueur ne permettent pas de répondre à la demande formulée notamment par les communes de l'espace rural et des régions de montagne, à savoir disposer d'une marge de manœuvre plus grande dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir. Les prescriptions applicables à ce domaine doivent en effet être respectées tant que le droit fédéral supérieur (LAT) n'a pas été modifié. La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) est en cours d'élaboration depuis de nombreuses années. Les débats à ce sujet au sein des Chambres fédérales touchent à leur fin. Le Conseil-exécutif, au nom du canton de Berne, a plaidé à de nombreuses occasions (p. ex. dans les procédures de consultation sur la LAT 2) en faveur du respect du principe de la séparation entre zones constructibles et zones non constructibles. Il a également demandé de manière répétée plus de latitude pour les questions jouant un rôle important dans le développement de l'espace rural (p. ex. exploitation des volumes des bâtiments existants, agrandissement mesuré des bâtiments d'habitation érigés selon l'ancien droit). Les résultats des délibérations parlementaires (et d'une éventuelle votation référendaire) relatives à la LAT 2 auront une influence déterminante sur l'avenir de la construction hors de la zone à bâtir.

8. Propositions du Conseil-exécutif

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil les propositions ci-dessous pour la suite de la procédure :

- a) Le Grand Conseil prend connaissance du rapport de mise en œuvre de la motion 184-2021 intitulée « Le Conseil-exécutif rédige un rapport sur l'activité de l'OACOT ».
- b) Il prend connaissance du rapport de Res Publica Consulting SA du 24 mai 2023 intitulé « *Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung/Bauen ausserhalb der Bauzone* » (analyse des tâches dans les domaines de l'aménagement local et régional / de la construction hors de la zone à bâtir, en allemand) et des conclusions du Conseil-exécutif qui en découlent.
- c) Il approuve la création de cinq postes à plein temps et d'une durée indéterminée destinés à l'OACOT prévue dans le budget 2024 et le plan intégré mission-financement 2025 à 2027.
- d) Les points 1 (tirets 1, 3 et 5) et 2 de la motion 184-2021 sont classés comme étant réalisés.



Annexe: rapport de Res Publica Consulting SA (RPC) du 24 mai 2023 intitulé « *Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzonen* » (analyse des tâches dans les domaines de l'aménagement local et régional / de la construction hors de la zone à bâtir, en allemand)



Direktion für Inneres und Justiz (DIJ)
Generalsekretariat (GS)

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone

Bericht

Bern, 24. Mai 2023



RES PUBLICA
CONSULTING RPC



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Auftrag	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Motion 184-2021.....	4
1.3	Auftrag.....	4
1.4	Veränderte Rahmenbedingungen für die Erarbeitung der Aufgabenanalyse durch RPC	5
1.5	Raumplanungsbericht 2022 des Regierungsrats	5
2	Vorgehen und Methodik.....	7
3	Ergebnisse: Orts- und Regionalplanung	9
3.1	Geschäftsfall und -bearbeitung	9
3.2	Vorgehen im Fall negativer OLK-Berichte.....	11
3.3	Merkblätter und Arbeitshilfen	12
3.4	Bereits umgesetzte oder eingeleitete Massnahmen.....	13
3.5	Würdigung der IST-Situation und der bereits umgesetzten oder eingeleiteten Massnahmen.....	17
3.6	Weiterführung von Massnahmen und neue Vorschläge.....	17
4	Ergebnisse: Bauen ausserhalb der Bauzonen	20
4.1	Geschäftsfall und -bearbeitung	20
4.2	Vorgehen im Fall negativer OLK-Berichte.....	20
4.3	Merkblätter und Arbeitshilfen	21
4.4	Bereits umgesetzte oder eingeleitete Massnahmen.....	21
4.5	Würdigung der IST-Situation und der bereits umgesetzten oder eingeleiteten Massnahmen.....	23
4.6	Weiterführung von Massnahmen und neue Vorschläge.....	23
5	Zusammenfassung im Hinblick auf die Beantwortung der Untersuchungsgegenstände gemäss Motion.....	24
6	Schluss.....	27



RES PUBLICA
CONSULTING



1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Ausgangslage

Der Kanton vollzieht in den Aufgabenbereichen «Orts- und Regionalplanung» sowie «Bauen ausserhalb der Bauzone» Bundesrecht und kantonales Recht. Seine Entscheidungen und der Ablauf sowie die Dauer der entsprechenden Verfahren haben auf die Gemeinden und direkt betroffene Private substanziellen Einfluss, weshalb sie den Vollzug kritisch beobachten. Hinzu kommt, dass die Planungsverfahren in rechtlicher Hinsicht sehr anspruchsvoll sind und aufgrund ihrer Auswirkungen auf die immer knapper werdende Ressource «Boden» unter starker Beachtung von Bevölkerung und Organisationen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes stehen. Diese Situation führt zu einem Spannungsfeld in politischer Hinsicht: Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden gegen haushälterische Bodennutzung unter Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Die Ortsplanung befasst sich mit der räumlichen Ordnung des Gemeindegebiets und ist grundsätzlich Aufgabe der Gemeinden. Bei der Regionalplanung werden Raumplanungsaufgaben für mehrere Gemeinden umfassende Gebiete, die wirtschaftlich und geografisch zusammenhängen, durch Planungsregionen und Regionalkonferenzen bearbeitet. Bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone (Neu-, Umbau oder Zweckänderung) ist zu prüfen, ob es sich um ein zonenkonformes Bauvorhaben handelt bzw. ob für dieses eine Ausnahmegewilligung nach den Vorschriften des Raumplanungsgesetzes (RPG) erteilt werden kann.

Seit Längerem sieht sich das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) im Bereich der Orts- und Regionalplanung dem Vorwurf der Gemeinden ausgesetzt, dass die Verfahren zu lange dauerten und dass dies primär an der Arbeitsweise («formalistisch, ängstlich, perfektionistisch, zu dichte Vorgaben») des AGR bzw. der zuständigen Abteilung Orts- und Regionalplanung (O+R) liege. Zudem steht das AGR auch im Fokus der Gemeinden in Bezug auf das Bauen ausserhalb der Bauzone. Die Abteilung Bauen des AGR muss bei Baubewilligungsgesuchen in der Landwirtschaftszone seine Zustimmung erteilen. Auch hier sind die Gemeinden der Ansicht, dass der Handlungsspielraum für die Erteilung von solchen Bewilligungen nicht genügend ausgeschöpft werde.





1.2 Motion 184-2021

Der Grosse Rat behandelte in der Wintersession 2021 die Motion 184-2021 (Speiser-Niess, Zweisimmen, SVP) mit dem Titel «Der Regierungsrat erstellt einen Bericht über die Tätigkeit des AGR». Der Vorstoss forderte Folgendes:

«Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Er

- untersucht die Angemessenheit der Länge der Dauer und, soweit gesetzliche Vorgaben bestehen, die Einhaltung der Termine, die das AGR benötigt, um Anfragen und/oder konkrete Vorhaben zu beantworten
- untersucht die Problematik der Vorbefassung, weil der Sekretär der OLK¹ zugleich für das AGR die Einhaltung der Zonenkonformität prüft bzw. die Ausnahmegewilligung nach Artikel 24 ff. RPG erteilt
- untersucht die Rechtmässigkeit der Interessenabwägung des AGR im Falle negativer OLK-Berichte bzw. ob eine solche Abwägung überhaupt fundiert gemacht wird
- untersucht, ob die Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien und anderen Praxisfestlegungen des AGR im Vergleich zu anderen Kantonen (z. B. Kanton Luzern) strenger sind
- schafft sofortige Massnahmen zur Verkürzung der Bewilligungsfristen nach Baugesetz, Baudekret und Koordinationsgesetz

2. Der verfasste Bericht wird dem Grossen Rat vorgelegt.»

Der Regierungsrat beantragte die Annahme der Motion. Der Grosse Rat beschloss mit 143 Ja zu 1 Nein und mit 2 Enthaltungen Annahme der Motion.

1.3 Auftrag

Die Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) erteilte der Res Publica Consulting AG (RPC) im April 2022 im Rahmen der Umsetzung der überwiesenen Motion 184-2021 den Auftrag, eine Aufgabenanalyse vorzunehmen und dazu einen Bericht mit folgendem Inhalt zu erstellen:

- a) Aufzeigen, inwieweit die Organisationsstruktur, die Dotierung der personellen Ressourcen und die Abläufe sowie die internen Vorgaben innerhalb der beiden angesprochenen Aufgabenbereiche (Orts- und Regionalplanung sowie Bauen ausserhalb der Bauzone) geeignet sind, die gesetzlichen Aufgaben korrekt, speditiv und unter Ausschöpfung des Handlungsspielraums zugunsten der Gesuchstellenden zu erfüllen.



RES PUBLICA
CONSULTING

¹ Kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



b) Dabei die in der Motion aufgeworfenen Fragen resp. Untersuchungsgegenstände adressieren (Ausnahme: Ziffer 1, Lemma 2 betreffend OLK-Sekretariat ist nicht Gegenstand dieses Berichts, dieses Thema wird im Rahmen eines anderen überwiesenen Vorstosses bearbeitet).

c) Bei festgestellten Mängeln umsetzbare Vorschläge für Verbesserungen aufzeigen, wobei klar zu differenzieren ist, welche im Rahmen des geltenden Rechts umsetzbar wären bzw. Gesetzesänderungen bedürften.

Diese Aufgabenanalyse soll die Grundlage für die Erstellung des Berichts an den Grossen Rat zur Erfüllung der überwiesenen Motion 184-2021 liefern.

1.4 Veränderte Rahmenbedingungen für die Erarbeitung der Aufgabenanalyse durch RPC

Kurz nach der Auftragserteilung der DIJ an RPC reichte der damalige Leiter der Abteilung O+R die Kündigung ein. Es handelte sich um die zweite Kündigung im Leitungsteam der Abteilung innert kurzer Zeit, darüber hinaus hatten mehrere erfahrene Mitarbeitende ebenfalls gekündigt.

Nachdem die DIJ die Situation und die Handlungsmöglichkeiten geklärt hatte, beauftragte sie RPC, ab 1. Juli 2022 zusätzlich die Führung der Abteilung O+R in Form einer Interimsleitung zu übernehmen. Durch diese Kombination sollte einerseits die Führungssituation in der Abteilung rasch stabilisiert und andererseits Synergieeffekte zwischen den beiden Aufträgen genutzt werden. Die DIJ hat die Gemeinden am 17. Juni 2022 über dieses Vorgehen informiert.

Die Aufgabenanalyse wurde somit durch RPC als externe Stelle, jedoch während der Dauer des Ad-interim-Mandats zur Leitung der Abteilung O+R durchgeführt. Sie trägt deshalb nicht den Charakter einer externen Untersuchung, was im Übrigen durch die überwiesene Motion 184-2021 auch nicht verlangt wird.

1.5 Raumplanungsbericht 2022 des Regierungsrats²

Im August 2022 und damit nach der Überweisung der Motion 184-2021 und auch nach der Auftragserteilung an RPC hat der Regierungsrat gestützt auf Art. 100 BauG den neuesten Raumplanungsbericht vorgelegt. Dieser beschreibt den Stand der Raumplanung im Kanton und zeigt im Ausblick die Arbeitsschwerpunkte der folgenden vier Jahre. Er bezweckt die periodische Information des Grossen Rats, einer weiteren Öffentlichkeit und des Bundes über den Stand der Raum-

² <https://www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/raumplanungsthemen/spezialthemen/raumplanungsbericht.html>

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



planung im Kanton Bern und über die laufenden und vorgesehenen wichtigen Planungsarbeiten der kantonalen Behörden. Der Grosse Rat hat den Bericht in der Wintersession 2022 zur Kenntnis genommen und dazu verschiedene Planungserklärungen abgegeben.³

Der Raumplanungsbericht äussert sich sowohl zum Thema Zunahme der Nutzungsansprüche und Komplexität der (kommunalen) Planung als auch zu den Herausforderungen und Handlungsspielräumen in Bezug auf das Bauen ausserhalb der Bauzone. Zudem verlangt die vom Grossen Rat angenommene Planungserklärung zu Kapitel 1, dass der Regierungsrat künftig periodisch mittels einer unabhängigen Expertise den Spielraum in praxisrelevanten Bereichen bei der Anwendung des eidgenössischen Raumplanungsrechts zum Bauen ausserhalb der Bauzone (zonenkonformes und zonenfremdes Bauen) im Vergleich zu anderen Kantonen mit ebenfalls ländlich geprägten Strukturen (z. B. Luzern, Ob- und Nidwalden, Tessin, Graubünden) abschätzen und darüber berichterstaten soll. Die für die Aufgabenanalyse relevanten Ausführungen des Raumplanungsberichts werden in den nachfolgenden Abschnitten in zusammengefasster Form wiedergegeben und zusammen mit der überwiesenen Planungserklärung auch in Ziffer 4 und 5 der Aufgabenanalyse berücksichtigt.

Der Raumplanungsbericht weist in Kapitel 3.1 darauf hin, dass aufgrund der Teilrevision des RPG im Jahr 2014 die Siedlungserweiterung und Neueinzonungen zwar wirksam gebremst wurden, die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen jedoch verstärkte Ziel- und Interessenkonflikte und damit gestiegene Herausforderungen hervorgerufen hat. Dadurch ergeben sich vielfach komplexe und langwierige Prozesse. Speditive Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren sind für die Umsetzung von Schlüsselarealen umso wichtiger. Damit die Siedlungsentwicklung gegen innen und die damit verbundenen Chancen auch von der Bevölkerung mitgetragen werden, ist diese von einem möglichst frühen Zeitpunkt an in den Planungsprozess einzubinden. Mit dem Programm SEinplus unterstützt das AGR seit Anfang 2021 die Gemeinden bei konkreten Fragestellungen rund um die Siedlungsentwicklung nach innen in der Praxis.

Als weitere Herausforderungen mit zunehmender Bedeutung nennt der Raumplanungsbericht häufigere Konflikte um Flächenansprüche und Infrastrukturengpässe (Kapitel 3.1) sowie verschiedene neue Themen und Problemstellungen beim Klimaschutz und der Klimaanpassung (Kapitel 3.2). Erwähnt werden weiter in Kapitel 3.3 zunehmende Nutzungskonflikte und lange Verfahren in Bezug auf die erneuerbare Energiegewinnung (Wasserkraft, Photovoltaik, Windenergie, Holzenergie, Biomasse), die in Abstimmung mit den laufenden bundesrechtlichen Anpassungen möglichst zu beschleunigen sind. Schliesslich zählt der Raumplanungsbericht auch im Hauptziel D, Wohn- und Arbeitsstandorte differenziert aufwerten, weitere Herausforderungen für die (kommunale) Raumplanung auf.

Weiter hält der Raumplanungsbericht in Kapitel 3.5 fest, dass zunehmende Interessenskonflikte infolge vielfältigerer Ansprüche an den Raum bei gleichzeitiger Konzentration verschiedener Nutzungen auf begrenzten Flächen die Komplexität

³ <https://www.tagblatt.gr.be.ch> -> Wintersession 2022 -> Geschäft Nr. 064

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



der Planung in den letzten Jahren stark erhöht haben. Sich verändernde sozialpolitische Ansprüche an die Siedlungsge-
staltung (alternde Gesellschaft, Schulraumplanung, Gesundheit, Klima usw.) bewirken eine zusätzliche Komplexitätszu-
nahme.

Mit über einem Viertel aller schweizweit bestehenden Gebäude ausserhalb der Bauzonen ist der Kanton Bern besonders
von den entsprechenden nationalen Vorgaben betroffen. Im Kanton Bern liegen rund 22% der jährlichen Bauvorhaben
ausserhalb der Bauzonen. Bis auf 3 % wurden alle solchen Gesuche bewilligt. Von den 49 Entscheiden, die im Jahr 2021
bei der Oberinstanz angefochten wurden, wurden alle bis auf einen bestätigt.

Als Kanton mit einem grossen Bestand an Gebäuden ausserhalb der Bauzone und mit unterschiedlichen Landschaftsty-
pologien beteiligt sich der Kanton Bern im Rahmen des Projekts «Interkantonal koordiniertes Monitoring Bauen aus-
serhalb der Bauzonen» an der Konzeption eines solchen Monitorings. Das Projekt wird unter der Leitung der ETH Zürich
durchgeführt und läuft zwischen Mitte 2021 und Mitte 2024.

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist insbesondere im Berner Oberland mit seinen spezifischen Siedlungsstrukturen
sowie den topographischen und regionalpolitischen Herausforderungen ein besonders umstrittenes Thema. Zusätzlich
zum «Kontaktgremium Planung» hat die DIJ deshalb 2021 einen Dialogprozess im Berner Oberland durchgeführt. Ge-
meinsam mit Vertreterinnen und Vertretern sollte die Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regionen, Gemeinden und pri-
vaten Bauherrschaften optimiert werden. Dieses Vorhaben wurde im Herbst 2022 mit Ergebnissen und konkreten Umset-
zungsmassnahmen abgeschlossen, dokumentiert und kommuniziert.⁴

2 Vorgehen und Methodik

Vorgehen und Methodik der Aufgabenanalyse waren durch die Situation der Ad-interim-Leitung der Abteilung O+R ge-
prägt. Diese ermöglichte einen vertieften Einblick in das Aufgabengebiet, in die Prozesse und in die Kultur der Abteilung
und brachte zudem insbesondere auch einen Austausch mit etlichen Gemeinden und AGR-internen Stellen und Personen
mit sich. Es konnte deshalb auf eine gesonderte Informationserhebung verzichtet werden.

Im Rahmen der interimistischen Leitung der Abteilung O+R hat RPC sämtliche Aufgaben der Linienführung übernommen.
Dies umfasst insbesondere:

- Betriebliche Führung der Abteilung O+R
- Führen der Mitarbeitenden der Abteilung, insbesondere der Direktunterstellten

⁴ Vgl. Abschlusskommunikation mit den Dialogergebnissen vom Oktober 2022.



Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht

- Methodische und fachliche Unterstützung der Mitarbeitenden bei der Wahrnehmung und Ausübung ihrer operativen Aufgaben
- Führen und Bearbeiten der Projekte bzw. strategischen Dossiers, die der Abteilung zugewiesen sind
- Ausführung der übergeordneten Vorgaben und Aufgaben von Regierungsrat, DIJ und AGR

Darüber hinaus hat RPC folgende spezifisch mit der Ad-interim-Situation verbundenen Aufgaben wahrgenommen:

- Schaffen von guten Voraussetzungen für die Nachfolgerin und Einführungsunterstützung (Erarbeitung Stellenprofil, Begleitung Stellenbesetzung)
- Analyse der Führung und Organisation der Abteilung, umsetzen von Sofortmassnahmen und mittelfristig wirkenden Massnahmen

Die Informationen zur Abteilung Bauen wurden mittels Analyse schriftlicher Unterlagen sowie Interviews mit dem Abteilungsleiter sowie dem Amtsleiter AGR erhoben.

Daneben fanden mehrere Austausche mit dem VBG statt, und die Mitarbeitenden der Abteilung O+R wurden situationsgerecht einbezogen.

Auf ein wissenschaftliches Benchmarking zum Vergleich mit anderen Kantonen wurde verzichtet, da einerseits die rechtlichen Grundlagen auf Kantonsebene unterschiedlich sind und ein korrekter Vergleich dadurch kaum möglich wäre. Andererseits, weil der Fokus des Gesamtauftrags auf die Erarbeitung und Umsetzung organisatorischer Sofortmassnahmen, die für die Berner Gemeinden und die Mitarbeitenden der Abteilung O+R spürbar sind, gesetzt wurde. In Bezug auf das Bauen ausserhalb der Bauzone ist schliesslich zu beachten, dass ein fundierter Vergleich mit anderen Kantonen in Bezug auf den Spielraum in der Anwendung des eidgenössischen Raumplanungsrechts Gegenstand einer durch den Grossen Rat überwiesenen Planungserklärung zum Raumplanungsbericht 2022 darstellt. Die Umsetzung dieser Planungserklärung wird mit einem bereits erteilten entsprechenden Auftrag an den Schweizerischen Verband für Raumplanung und Umweltfragen (EspaceSuisse) umgesetzt.

Zur besseren Steuerung des Geschäftsanfalls wurde im Rahmen der interimistischen Leitung der Abteilung O+R ein neues Instrument eingeführt, das die Fallzahlen pro Mitarbeitende aufzeigt. Es verbessert die Transparenz, kann aber für sich alleine aufgrund der Verschiedenartigkeit der Geschäfte keine vollständige Objektivität herstellen.





3 Ergebnisse: Orts- und Regionalplanung

3.1 Geschäftsanfall und -bearbeitung

Die Abteilung O+R betreut die Berner Gemeinden während des gesamten Raumplanungsprozesses (Vorabfragen, Vorprüfungen, Genehmigungen).

Zwischen 2018 und 2022 hat die Anzahl Geschäfte im Bereich Planung um fast ein Drittel zugenommen: Während die Abteilung im Jahr 2018 1'063 Vorabfragen, Vorprüfungen und Genehmigungen zu bearbeiten hatte, waren es 2022 insgesamt 1'369 Geschäfte. Die Erhöhung des Personalbestands des AGR aufgrund der hohen Geschäftslast erfolgte dagegen in deutlich geringerem Umfang (von 62.8 Vollzeitstellen am 1. Januar 2018 auf 64.6 Vollzeitstellen per 1. Januar 2022)⁵.

Das kantonale Recht enthält Ordnungsfristen für die Behandlung der Ortsplanungsgeschäfte der Gemeinden durch die kantonalen Amtsstellen; so verlangen sowohl Art. 59 Abs. 4 BauG für die Vorprüfung als auch Art. 61 Abs. 4 BauG für die Genehmigung eine Behandlung innerhalb von drei Monaten, andernfalls ist die Gemeinde bzw. die Planungsregion bzw. Regionalkonferenz unter Angabe der Gründe zu benachrichtigen. Es ist unbestritten, dass diese Fristen unter der momentanen Geschäftslast oftmals nicht eingehalten werden können, wie die folgende Übersicht⁶ zeigt:

	2018	2019	2020	2021	2022
Arbeitsanfall auf Basis der zu verarbeitenden Geschäfte im Kalenderjahr	1'063	1'051	1'099	1'377	1'369
Anzahl Geschäfte, die sich per Stichtag Ende Jahr ausserhalb der gesetzlichen Frist befinden ⁷	180	436	381	445	577

Noch grössere Verzögerungen konnten nur verhindert werden, indem komplexe Geschäfte (z. B. Ortsplanungsrevisionen mit über hundert Einsprachen) zur Bearbeitung an externe Fachleute übergeben wurden.

⁵ Quelle: Excel-Liste «Arbeitsanfall auf der Basis der zu verarbeitenden Geschäfte» des AGR.

⁶ Quelle: Angaben des AGR, per Mail vom 14.02.2023.

⁷ Es kann keine Auswertung darüber erstellt werden, welcher Anteil der Geschäfte innerhalb eines definierten Zeitrahmens (z. B. 01.01.-31.12.) nicht innerhalb der gesetzlichen Frist bearbeitet wird. Eine Stichtagsbetrachtung ist jedoch möglich. Die Stichtagsbetrachtung per 31.12. der über der gesetzlichen Frist liegenden Geschäfte ist aus externer Sicht aber ein valabler Indikator.



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



Neben den steigenden Geschäftszahlen bei unterproportional steigendem Ressourcenbestand sind weitere Gründe für die langen Bearbeitungsfristen aufzuführen:

- Die **Verschärfung des Raumplanungsrechts** auf nationaler Ebene mit der Teilrevision des RPG, die 2014 in Kraft trat, hat auch auf kantonalen Ebene zu zahlreichen Rechtsänderungen geführt: Mit der Revision des kantonalen Richtplans («Richtplan 2030»; in Kraft seit 2016) und des kantonalen Baugesetzes (Änderung in Kraft seit 2017) ist die Raumplanung unbestreitbar komplexer und (zeit-)aufwendiger geworden – für die Gemeinden, aber auch für das AGR sowie die mitbeteiligten kantonalen Amts- und Fachstellen. Zudem hat das AGR immer mehr besonders zeitaufwendige Geschäftsarten zu bewältigen (koordinierte Planungs- und Baubewilligungsverfahren, bei denen das AGR zusätzlich zur Planungs- auch die Rolle der Baubewilligungsbehörde übernimmt, prioritäre Verfahren nach dem Koordinationsgesetz [KoG], kantonale Überbauungsordnungen).⁸ Auch der Raumplanungsbericht 2022 hält zusammenfassend in Kapitel 3.5 fest, dass zunehmende Interessenskonflikte infolge vielfältigerer Ansprüche an den Raum bei gleichzeitiger Konzentration verschiedener Nutzungen auf begrenzten Flächen zusammen mit sich verändernden sozialpolitischen Ansprüchen an die Siedlungsgestaltung die Komplexität der Planung in den letzten Jahren stark erhöht haben.
- Wie in anderen Politikbereichen ist zudem auch eine **erhöhte Einsprache- und Beschwerdebereitschaft** zu beobachten. Die Behandlung von Einsprachen löst beim AGR einen substanziellen Arbeitsaufwand aus: Für breit akzeptierte Planungen muss das AGR Einsprachen fundiert bearbeiten und beantworten. Gegen Genehmigungen des AGR kann bei der DIJ Beschwerde und anschliessend gegebenenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde bzw. sogar Beschwerde an das Bundesgericht geführt werden. Diese Rechtsmittel führen zwar nur in sehr wenigen Fällen dazu, dass eine höhere Instanz den Entscheid des AGR korrigiert⁹. Sie führen jedoch für das AGR und die anderen beteiligten Stellen zu einem Mehraufwand und sorgen für Verzögerungen. Diese sind insbesondere auch für die Planungsbehörden (Gemeinden) ärgerlich. Werden Planungsgeschäfte durch die Rechtsmittelbehörden aufgehoben, ist die Realisierbarkeit oftmals nicht mehr möglich. Fundiert abgeklärte und gut begründete Genehmigungen des AGR tragen somit dazu bei, dass Planungsvorhaben der Gemeinden innert nützlicher Frist realisiert werden können.

Neben dem quantitativen Arbeitsanfall im Bereich Orts- und Regionalplanung kann auch die qualitative Aufgabenerfüllung beurteilt werden. Die DIJ hat 2021 und 2022 eine Umfrage zum Planungsverfahren durchgeführt, an der sich sämtliche Gemeinden beteiligen konnten. Die Ergebnisse wurden allen Gemeinden in zusammengefasster Form und dem VBG im Detail kommuniziert¹⁰:



⁸ Vgl. Antwort des Regierungsrates vom 20. Oktober 2021 auf die Motion 184-2021; Raumplanungsbericht 2022 (insbesondere Kapitel 4.3).

⁹ Angaben des AGR aus dem Projekt zur Verbesserung des Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahrens der DIJ.

¹⁰ Quelle: Gemeindeumfrage zu Planungsverfahren 2022, w hoch 2 GmbH, 27. Oktober 2022

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



- Die Zusammenarbeit wird von der Mehrheit der Gemeinden grundsätzlich positiv beurteilt: 51.9% «zufrieden» oder «eher zufrieden»; 25.1% «mittelmässig»; 19% «eher unzufrieden» und 3.9% «unzufrieden». Die wichtigsten zwei Gründe für die Unzufriedenheit sind die «langsame Arbeitsweise» und «zu wenig pragmatisch / Handlungsspielraum wird nicht ausgeschöpft».
- Im Vergleich der Jahre 2022 und 2021 wurde eine zunehmende Anzahl der Geschäfte ausserhalb der Frist von 3 Monaten abgeschlossen.
- Stabile 85% stimmen der Aussage zu, dass sich das AGR auf die Prüfung der Rechtmässigkeit beschränkt. Die anderen 15% erwarten ein Ausschöpfen des Entscheidungsspielraums bzw. bemängeln, dass genehmigte Punkte der ersten Vorprüfung später beanstandet wurden.

Aus externer Sicht weisen diese Ergebnisse durchaus auf Verbesserungspotenzial hin und bestätigen insbesondere den Handlungsbedarf in Bezug auf die langen Bearbeitungsfristen.

3.2 Vorgehen im Fall negativer OLK-Berichte

Der Beizug und die Aufgaben der Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) sind in Art. 10 BauG und der Verordnung zur OLK (OLKV) geregelt. Mit dem am 1. April 2023 in Kraft getretenen Art. 10 Abs. 5 BauG haben die Gemeinden neu die Wahl, ob für die Beurteilung der Ortsbild- und Landschaftsverträglichkeit eines Bauvorhabens oder Planungsgeschäfts die OLK als kantonale Fachkommission oder eine leistungsfähige örtliche Fachstelle beigezogen wird. Jede Gemeinde kann (muss aber nicht) allein oder gemeinsamen mit anderen Gemeinden eine leistungsfähige örtliche Fachstelle einsetzen. Allerdings muss die Leistungsfähigkeit von kommunalen Fachstellen bezogen auf die Fachkompetenz und Unabhängigkeit gewährleistet sein.

Die OLK erstellt im Rahmen von Baubewilligungs- und Planungsverfahren Fachberichte. Diese sind für die Behörden nicht verbindlich, die Interessenabwägung obliegt ausdrücklich der Bewilligungsbehörde. Im Planungsverfahren obliegt die Interessenabwägung der zuständigen Planungsbehörde, sprich in der Regel der Gemeinde. Das AGR prüft als Plan-genehmigungsbehörde von Bundesrechts wegen die Rechtmässigkeit der Interessenabwägung. Zu beachten ist jedoch, dass den gutachtensmässigen Berichten der OLK ein hoher Stellenwert bzw. eine erhöhte Beweiskraft zukommt. Das Verwaltungsgericht weicht von ihnen denn auch nur aus triftigen Gründen ab.¹¹



¹¹ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Auflage, Bern 2020, Art. 9-10 N. 9b und 9e.

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



3.3 Merkblätter und Arbeitshilfen

Der Genehmigungsentscheid des AGR unterliegt dem Rechtsmittelweg an die DIJ, das Kantonale Verwaltungsgericht und anschliessend an das Bundesgericht. Gestützt auf die entsprechenden Entscheide der letzten Jahre liegen keine Hinweise dafür vor, dass das AGR die Prüfung der Interessen nicht rechtmässig bzw. nicht fundiert vornimmt.¹²

Die Abteilung O+R stellt den Gemeinden analog zu anderen Kantonen Merkblätter und Arbeitshilfen zur Verfügung.¹³ Diese haben zum Ziel, die Arbeit der für die Raumplanung verantwortlichen Gemeinden zu erleichtern sowie Rechtssicherheit und -gleichheit zu gewährleisten. Die Merkblätter und Arbeitshilfen werden in erster Linie für die zuständigen Fachpersonen der Gemeinden und für unterstützende Planungsbüros, aber auch für miteinzubeziehende kantonale Stellen erstellt. Sie haben den Charakter von praxisbezogenen Wegleitungen und stellen keine gesetzlichen Vorgaben dar. Insofern können sie in einem rechtlichen Sinn nicht strenger sein als in anderen Kantonen. Zudem dürfen sie einen allfälligen rechtlichen Spielraum im Einzelfall nicht unangemessen beschränken, da allenfalls die übergeordneten Instanzen in Rechtsmittelverfahren korrigierend eingreifen würden.

Die Gesetzgebung über die Raumplanung ist wie bereits erwähnt eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen (und Gemeinden). Das RPG und andere eidgenössische Erlasse geben oftmals lediglich den Rahmen für die von den Kantonen zu regelnden Instrumente und Verfahren vor. Soweit es um die Auslegung bzw. Anwendung von Bundesrecht geht, ist die Richtschnur für alle Kantone gleich. In Bezug auf das kantonale Recht sind Vergleiche mit anderen Kantonen aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen kaum möglich. Konkrete Hinweise, dass die in der Motion genannten Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien im Kanton Bern die in der Ortsplanung gemäss Art. 65 BauG gewährleistete Gemeindeautonomie unterlaufen, sind nicht bekannt. Soweit der auf solchen Unterlagen basierende Vollzug im Einzelfall die gesetzlichen Vorgaben bzw. den vorhandenen Ermessensspielraum nicht einhält, können die entsprechenden Vollzugsakte wie erwähnt auf dem Rechtsweg korrigiert werden. In Anbetracht der Tatsache, dass Entscheidungen des AGR selten von übergeordneten Instanzen korrigiert werden, ist davon auszugehen, dass die Ausgestaltung bzw. die Anwendung der Merkblätter und Arbeitshilfen rechtmässig erfolgt.



RES PUBLICA
CONSULTING

¹² Vgl. dazu auch Ziffer 3.1 bzw. Fussnote 7.
¹³ Kanton Bern: <https://www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/arbeitshilfen.html>,
Kanton Luzern: https://rawi.lu.ch/download_downloads_rp

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



Die Frage der Zweckdienlichkeit kann durch die Adressaten – und damit in erster Linie durch die Gemeinden bzw. deren zuständige Fachpersonen – beantwortet werden. Sie wurde in den 2021 und 2022 vom AGR durchgeführten Gemeindebefragungen¹⁴ nicht explizit gestellt. Für 2024 ist eine neue Befragung geplant, bei der sie thematisiert werden sollte.

3.4 Bereits umgesetzte oder eingeleitete Massnahmen

Die bestehende Situation mit zu langen Bearbeitungsfristen ist unbestritten und weder für die Gemeinden, noch für die betroffenen kantonalen Stellen und die Mitarbeitenden der Abteilung O+R befriedigend. Deshalb wurden in den vergangenen Jahren bzw. grösstenteils seit Einreichung der Motion 184-2021 bereits Massnahmen in verschiedenen Bereichen getroffen:

#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
1	Kontaktgremium Planung	Seit 2019	Die DIJ und der VBG haben 2019 ein paritätisch zusammengesetztes «Kontaktgremium Planung» geschaffen. Kanton und Gemeinden suchen im Dialog Möglichkeiten, um die Verfahren zu vereinfachen, zu beschleunigen und den Gemeinden mehr Handlungsspielräume einzuräumen. Das Kontaktgremium hat seither acht Massnahmen angestossen und teilweise mit der Revision des BauG umgesetzt. ¹⁵
2	Befragung der Gemeinden	2021 und 2022	2021 und 2022 wurden sämtliche Gemeinden zur Zusammenarbeit mit der Abteilung Orts- und Regionalplanung befragt. Kritisiert werden die langen Fristen; die Zusammenarbeit beurteilen die Gemeinden hingegen grossmehrheitlich positiv.



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

¹⁴ w hoch 2 GmbH, Gemeindeumfrage zu Planungsverfahren 2021 und 2022. Die Ergebnisse wurden allen Gemeinden Ende 2022 kommuniziert.

¹⁵ Vgl. gemeinsame Medienmitteilung der DIJ und des VBG vom 13. November 2020; Medienmitteilung des Regierungsrats vom 29. April 2022.

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
3	Digitalisierung des Planungsprozesses	Seit 1.3.2022 bzw. 2026	Der Grosse Rat hat am 3. Dezember 2020 mit einer am 1. März 2022 in Kraft getretenen Änderung des BauG die Einführung des elektronischen Baubewilligungs- und Planerlassverfahrens beschlossen. Nutzungsplanungen werden künftig in elektronischer Form erlassen, wobei für die Gemeinden eine Übergangsfrist von fünf Jahren besteht. Diese Änderung ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Bern. Das Instrument besteht, die Datenmigration ist mit den Gemeinden angelaufen. Nach Umsetzung können mit einem digitalen Verfahren Zeit und andere Ressourcen eingespart werden. Die Entlastung fällt aber erst nach Abschluss der Migration der Daten der Gemeinden an, d. h. nicht vor 2026.
4	Verfahrensoptimierungen kommunale Pläne	Seit 1.4.2023	Mit der vom Grossen Rat in der Herbstsession 2022 beschlossenen Revision des BauG sind Optimierungen beim Verfahren für kommunale Pläne beschlossen worden (Einführung des obligatorischen Startgesprächs zu Beginn des Planungsprozesses und Möglichkeit zur Übernahme eines Teils des Vorprüfungsverfahrens durch die Gemeinden). Zudem wurde beschlossen, dass die OLK nicht beigezogen wird, wenn das betreffende Planungsgeschäft oder Bauvorhaben das Ergebnis eines anerkannten qualitätssichernden Verfahrens ist. Schliesslich wird klargestellt, dass das AGR im Rahmen der Vorprüfung von kommunalen Plänen ausschliesslich die Rechtmässigkeit prüft, wohingegen keine Zweckmässigkeitsprüfung (mehr) erfolgt. Diese Änderungen sind zusammen mit den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen auf den 1. April 2023 in Kraft gesetzt worden. Mit den Anpassungen zur Optimierung des Verfahrens für kommunale Pläne wird der Handlungsspielraum der Gemeinden in der Raumplanung erweitert.
5	Priorisierung	2022	Die Abteilung O+R hat Priorisierungskriterien erarbeitet, um eine effiziente Geschäftsbearbeitung sicherzustellen.



RES PUBLICA
CONSULTING

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
6	Organisatorische Massnahmen	Seit 2022	Nach Übernahme der Ad-interim-Abteilungsleitung durch RPC wurde die Organisation der Abteilung O+R im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses überprüft und angepasst. Hauptziel war, die Entscheidungen so effizient und so nah an der Gemeinde wie möglich fällen zu können und personell stabile Arbeitsbeziehungen mit den Gemeinden sicherzustellen. Neu sind vier Teams «Bern-Mittelland», «Seeland / Jura bernois», «Emmental / Oberaargau» und «Oberland» für die vier geografischen Gebiete zuständig. Die Teams werden personell und fachlich von Personen geführt, die sowohl über die nötige raumplanerische als auch juristische Kompetenz verfügen. Mit einer Verkleinerung der Führungsspanne und einer engeren Führung durch Teamleitende sollen letztlich auch raschere Entscheidungen ermöglicht werden.
7	Entwicklung der Unternehmenskultur	Seit 2022	Im Rahmen der Ad-interim-Leitung hatte RPC einen vertieften Einblick in die Geschäftsführung. Dabei – und auch im oben erwähnten Organisationsentwicklungsprozess – hat sie sich stark für die Entwicklung einer pragmatischen und lösungsorientierten Zusammenbeitskultur innerhalb der Abteilung O+R eingesetzt und auch die Rahmenbedingungen dafür verbessert. Frühere Unklarheiten betreffend Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, die sich verlängernd auf die Verfahrensfristen ausgewirkt haben könnten, können so künftig vermieden werden. Es ist aber auch klar, dass die Unternehmenskulturentwicklung Zeit braucht und weitergeführt werden muss.



Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
8	Massnahmen beim Ressourcenbestand	Seit 2022	In einem ersten Schritt wurde geprüft, ob die Belastungssituation mit AGR-internen Ressourcenverschiebungen verbessert werden kann. Das ist nicht der Fall. Auch die übrigen Abteilungen sind mit einem deutlichen Anstieg der Geschäftszahlen konfrontiert: Die Gesamtzahl der Geschäfte des AGR stieg von 2018 (6'537) bis 2022 (7'547) um rund 15%¹⁶. In der Folge hat die Abteilung O+R einzelne aufwendige Geschäfte durch externe Fachpersonen bearbeiten lassen.¹⁷ Zudem hat die DIJ im Rahmen ihrer Möglichkeiten und mit internen Verschiebungen zu Lasten anderer Aufgabengebiete vorübergehend zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt. Mit dem Ziel, Ressourcen und Geschäftsanfall nachhaltig in Einklang zu bringen, hat das AGR dem Grossen Rat mit dem Budget 2023 fünf zusätzliche Vollzeitstellen für die Abteilung O+R beantragt. Der Grosse Rat hat die Stellen befristet auf ein Jahr gesprochen und eine Verlängerung von den Ergebnissen des vorliegenden Berichts abhängig gemacht¹⁸.



¹⁶ Quelle: Excel-Liste «Arbeitsanfall auf der Basis der zu verarbeitenden Geschäfte» des AGR.
¹⁷ Aus Governance-Gründen wurden entsprechende Aufträge selbstverständlich weder von RPC vergeben noch durch RPC ausgeführt.
¹⁸ [Budgetdebatte \(Traktandum 69/70\) in der Wintersession 2022.](#)



3.5 Würdigung der IST-Situation und der bereits umgesetzten oder eingeleiteten Massnahmen

Aus Sicht von RPC ist von folgender Situation auszugehen:

- Die Verschärfung des Raumplanungsrechts mit der Teilrevision des RPG auf nationaler Ebene hat auch auf kantonaler Ebene zu zahlreichen Rechtsänderungen geführt. Die Planungsverfahren sind deshalb anspruchsvoller geworden.
- Die Planungsverfahren sind aufgrund zunehmender Interessenskonflikte infolge vielfältigerer Ansprüche an den Raum bei gleichzeitiger Konzentration verschiedener Nutzungen auf begrenzten Flächen, sich verändernden sozialpolitischen Ansprüchen an die Siedlungsgestaltung und einer höheren Einsprache- und Beschwerdebereitschaft komplexer und umstrittener geworden.
- Das AGR bearbeitet seit der Teilrevision des RPG ausserordentlich viele Vorprüfungen und Genehmigungsverfahren kommunaler Nutzungsplanungen. Die Anzahl der Geschäfte ist in den letzten vier Jahren um rund ein Drittel gestiegen.
- Der Ressourcenbestand der Abteilung O+R wurde bis Ende 2022 nicht parallel zur Anzahl Geschäfte verändert. Zusätzliche Stellen ab 2023 wurden nur auf ein Jahr befristet bewilligt. Das ist in der Praxis schwer umsetzbar, weil auf einem engen Fachkräftemarkt kaum neue Mitarbeitende für kurz befristete Stellen zu motivieren sind.
- Aufgrund der zunehmenden Diskrepanz zwischen Menge und Komplexität der Geschäfte im Verhältnis zum Ressourcenbestand kann rund ein Drittel der Geschäfte nicht innerhalb der vorgegebenen Frist bearbeitet werden.
- Die unter Ziffer 3.4 aufgeführten und bereits umgesetzten oder eingeleiteten organisatorischen, prozessualen und verfahrensrechtlichen Massnahmen werden die Situation mittelfristig verbessern, sollten jedoch mit weiteren Massnahmen ergänzt werden.

3.6 Weiterführung von Massnahmen und neue Vorschläge

Gestützt auf die Würdigung gemäss Ziffer 3.5 empfiehlt RPC, folgende Massnahmen weiterzuführen:

- Kontaktgremium Planung: Das Kontaktgremium hat sich bewährt und erfolgreich Massnahmen initiiert. Das Austauschgremium ist geeignet, den Dialog in Planungsfragen zwischen Kanton und Gemeinden weiterzuführen.
- Befragung der Gemeinden: Die Befragung der Gemeinden sollte alle zwei Jahre wiederholt werden, wobei die Fragen jeweils auf aktuelle Problemunkte anzupassen sind. So sollte bei der nächsten Befragung beispielsweise die Zweckdienlichkeit der Merkblätter und Arbeitshilfen thematisiert werden (vgl. vorstehende Ziffer 3.3).



Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



Folgende weitere Massnahmen sollten ergriffen werden:

#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
1	Weitere Vereinfachung der Verfahren	Laufend	Nachdem die Änderungen im Baugesetz eine breite Mehrheit fanden, scheint es auch politisch möglich, diese Schiene weiter zu verfolgen. Mit dem Projekt «Optimierung Planungs- und Genehmigungsverfahren PGBV» sind bereits entsprechende Arbeiten im Gang. Das Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren soll optimiert werden. Mit zusätzlichen Änderungen in der Baugesetzgebung können der Grosse Rat und der Regierungsrat gezielte Reduktionen der Komplexität erreichen. Rasche, partnerschaftliche und qualitätsvolle Raumplanungsverfahren sind das Ziel.
2	Weiterentwicklung von Aufbau- und Ablauforganisation sowie Unternehmenskultur weiterführen	Laufend	In der Abteilung O+R ist die neue Organisation zu festigen und die Unternehmenskultur weiterzuentwickeln (vgl. Massnahmen 6 und 7 von Ziffer 3.4). Dazu gehört beispielsweise, • die inhaltliche und prozessuale Entscheidungskompetenz auf Stufe Teamleitung weiter zu stärken und damit rasche Entscheidungen zu ermöglichen (z. B. Unterschriftsberechtigungen), • mit einer guten Führung die Fluktuationsrate tief zu halten und damit eine personell stabile Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden des AGR und der Gemeinden zu fördern und • die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden rascher und zielgerichteter vorzunehmen mit dem Ziel, die Produktivität zu erhöhen. Diese Massnahmen wurden im Rahmen der Ad-interim-Leitung mehrheitlich bereits umgesetzt oder gestartet. RPC unterstützt die Weiterführung durch eine sorgfältige Übergabe an die neue Abteilungsleitung.



RES PUBLICA
CONSULTING

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
3	Personelle Ressourcen	Ab 2024	RPC empfiehlt, die Abteilung O+R mit den zur Bewältigung des Arbeitsanfalls nötigen Ressourcen auszustatten. Die von der DIJ vorgenommenen internen Verschiebungen sind nur vorübergehend verantwortlich, da sie zu Lasten anderer wichtiger Aufgabenbereiche gehen (z. B. Grundbuchwesen). Es ist davon auszugehen, dass die neue Organisation und Kultur zu greifen beginnt, was sich positiv auf die Effizienz auswirken sollte. In Anbetracht der teilweise deutlich überschrittenen Fristen und der negativen Auswirkungen dieser Überschreitungen auf Bevölkerung und Wirtschaft im Kanton Bern empfiehlt RPC dennoch, den Sollbestand des AGR um vier bis fünf Stellen zu erhöhen. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die temporären Verschiebungen der DIJ wieder wegfallen werden. Der Arbeitsanfall der Abteilung O+R ist auf mehrere Jahre im Voraus schlecht zu prognostizieren. Es ist möglich, dass die Geschäftszahlen wieder sinken oder die Geschäfte wegen Prozessverbesserungen (vgl. PGBV) oder besserer Instrumente (z. B. ePlan) rascher abgewickelt werden können. Verglichen mit anderen Aufgabenbereichen des Kantons können diese Entwicklungen recht objektiv überwacht werden (Anzahl Geschäfte, pendente Geschäfte über der gesetzlich festgelegten Bearbeitungsfrist, Anzahl Einsprachen und Beschwerden etc.). Zudem ist es aus Sicht RPC notwendig, den Ressourcenbedarf künftig zeitnaher und präziser zu steuern. Siehe dazu Empfehlung 4.
4	Monitoring Geschäftszahlen	Laufend	Ein zeitnahes, mindestens quartalsweises Monitoring der Geschäftszahlen sowie von entscheidenden Kennzahlen (insbesondere Verhältnis Fallzahlen zu personellen Ressourcen; Anzahl Einsprachen und Beschwerden) sollte aufgebaut werden, um eine bessere Steuerung der Ressourcen zu ermöglichen.



RES PUBLICA
CONSULTING



4 Ergebnisse: Bauen ausserhalb der Bauzonen

4.1 Geschäftsanfall und -bearbeitung

Wie unter Ziffer 3.3 unter Verweis auf den Raumplanungsbericht 2022 erwähnt, ist der Kanton Bern mit rund einem Viertel aller schweizweit bestehenden Gebäude ausserhalb der Bauzonen besonders von den entsprechenden nationalen Vorgaben betroffen. Beim Vollzug des Bundesrechts setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugelände befolgt wird. Wo dieser Grundsatz nicht in Frage gestellt ist, ist es für die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum aber auch wichtig, dass der vorhandene Handlungsspielraum genutzt werden kann.¹⁹ Im Kanton Bern liegen rund 22% der jährlichen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen. Bis auf 3% davon wurden alle solche Gesuche bewilligt. Von den 49 Entscheiden, die im Jahr 2021 bei der Oberinstanz angefochten wurden, wurden bis auf einen alle bestätigt.

Diese Situation schlägt sich auch in der hohen Anzahl Geschäften nieder. Geschäftszahlen²⁰ der Abteilung Bauen sind seit 2018 leicht gestiegen, haben sich nach einer Spitze im 2021 im 2022 aber wieder stabilisiert.²¹

	2018	2019	2020	2021	2022
Arbeitsanfall auf Basis der zu verarbeitenden Geschäfte im Kalenderjahr	4'049	4'153	4'676	4'992	4'675

In den vergangenen Jahren konnten die Baugesuche und Voranfragen ohne überlange Bearbeitungszeiten erledigt werden.²²

4.2 Vorgehen im Fall negativer OLK-Berichte

Der Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen ist mit einem kleinen Mengengerüst konfrontiert. Jährlich gibt es zu wenigen Prozent der Gesuche OLK-Berichte (20 - 25). Das Vorgehen entspricht jenem bei der Abteilung O+R (vgl. Ziffer 3.2).



¹⁹ Vgl. Raumplanungsbericht 2022, S. 16 f.

²⁰ Verfügungen, Projektänderungen, Voranfragen, Rückweisungen mit rechtl. Gehör und zurückgezogenen Geschäfte.

²¹ Angaben des AGR, Abteilung Bauen.

²² Angaben des AGR, Abteilung Bauen.



4.3 Merkblätter und Arbeitshilfen

Der Kanton Bern ist der Kanton mit den meisten Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen. Andere Kantone orientieren sich deshalb auch am Kanton Bern. Zum Bauen ausserhalb der Bauzonen bestehen im Internet verfügbare Merkblätter und Arbeitshilfen. Sie werden von den Gemeinden, aber auch Architekten und Privatpersonen oft genutzt. Auch hier muss die Zweckdienlichkeit in erster Linie durch die Adressaten beurteilt werden; insofern kann auf Ziffer 3.3 verwiesen werden.

Die Rechtsgrundlagen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen finden sich im Bundesrecht (RPG und RPV). Im Rahmen des Vollzugs des Bundesrechts ist zentral, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet befolgt wird. Wo dieser Grundsatz nicht in Frage gestellt ist, ist es für die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum aber wichtig, dass der vorhandene Handlungsspielraum genutzt wird. Grundsätzlich sollten die Unterschiede in der Auslegung zwischen den Kantonen deshalb klein sein. Die aufgrund der überwiesenen Planungserklärung geforderte unabhängige Expertise ist geeignet, um den Spielraum bzw. die Anwendung des eidgenössischen Raumplanungsrechts zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im Vergleich mit anderen Kantonen aufzuzeigen (vgl. Massnahme 3 in Ziffer 4.4).

4.4 Bereits umgesetzte oder eingeleitete Massnahmen

#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
1	Weiterbildung für Gemeindemitarbeitende	Laufend	Die Bauinspektoren sind als Referenten in Weiterbildungen tätig (bwd-Weiterbildungen für Gemeindemitarbeitende).
2	Verbesserung Monitoring	2021	Der Bund führt bereits ein Monitoring zum Bauen ausserhalb der Bauzonen. Die Daten sind jedoch auf kantonaler Ebene in stark unterschiedlichem Detailgrad vorhanden bzw. unvollständig. Ein Projekt der ETH Zürich zur Verbesserung des Monitorings läuft. Der Kanton Bern ist dabei eine der drei Untersuchungsregionen.



RES PUBLICA
CONSULTING

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



#	Massnahme	Zeitraum	Beschreibung
3	Expertise zum bundesrechtlichen Spielraum (Umsetzung der Planungskklärung des Grossen Rates)	2023	Der Grosse Rat hat am 5. Dezember 2022 der folgenden Planungserklärung zum Raumplanungsbericht 2022 zugestimmt: «Um den Spielraum in der Anwendung des eidgenössischen Raumplanungsrechts zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (zonenkonformes und zonenfremdes Bauen) abzuschätzen, lässt der Regierungsrat periodisch mittels einer unabhängigen Expertise prüfen, wie andere Kantone mit ebenfalls ländlich geprägten Strukturen (z. B. Luzern, Ob- und Nidwalden, Tessin, Graubünden) in praxisrelevanten Bereichen ihren Spielraum ausnutzen. Der Regierungsrat erstattet der BaK ²³ und/oder dem Grossen Rat Bericht.» Diese Planungserklärung wird mit einem bereits erteilten Auftrag an den Schweizerischen Verband für Raumplanung und Umweltfragen (EspaceSuisse) umgesetzt.
4	Interkantona-ler Erfahrungs-austausch	Laufend	Der Kanton Bern nimmt am interkantonalen Erfahrungsaustausch des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) teil, bereits seit längerem mit den Kantonen AG, BL, SO, AG und VD, neu auch mit VS, VD, JU, NE und GE.



²³ Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission



4.5 Würdigung der IST-Situation und der bereits umgesetzten oder eingeleiteten Massnahmen

Aus Sicht von RPC ist von folgender Situation auszugehen:

- In den vergangenen Jahren konnten die Baugesuche und Voranfragen ohne überlange Bearbeitungszeiten erledigt werden.
- Die Organisationsstruktur und die Abläufe geben aus externer Sicht keinen Anlass zur Beanstandung.
- Die Abteilung engagiert sich aktiv in der Informationsverbreitung und fördert so den Austausch mit den Gemeinden, was zu begrüßen ist.
- Dass sich die Gemeinden teilweise mehr Freiheit im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen wünschen, ist nachvollziehbar. Massgebend ist jedoch das relevante Bundesrecht. Gestützt auf die sehr geringe Anzahl anderslautender oberinstanzlicher Entscheide ist davon auszugehen, dass der bundesrechtliche Handlungsspielraum rechtmässig genutzt wird. Ein fundierter und über einen längeren Zeitraum aussagekräftigen Vergleich mit anderen Kantonen lässt sich mit der Umsetzung der Planungserklärung zum Raumplanungsbericht 2022 erreichen. Zudem ist der Erfahrungsaustausch mit anderen Kantonen und dem ARE zum Vergleich geeignet.

4.6 Weiterführung von Massnahmen und neue Vorschläge

Aus externer Sicht besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf in Bezug auf das Aufgabengebiet «Bauen ausserhalb der Bauzonen».





5 Zusammenfassung im Hinblick auf die Beantwortung der Untersuchungsgegenstände gemäss Motion

Untersuchungsgegenstand	Antwort
Angemessenheit der Dauer der Verfahren, Einhaltung der gesetzlichen Termine	In den letzten Jahren sind die Geschäftseingänge im Aufgabenbereich <i>Orts- und Regionalplanung</i> klar gestiegen. Gleichzeitig haben Nutzungskonflikte, die rechtlichen Anforderungen auf den Ebenen Bund und Kanton sowie die Einsprache- und Beschwerdebereitschaft zugenommen. Trotzdem wurden die Ressourcen in der Abteilung O+R nur geringfügig angepasst. Die gesetzlich geregelten Bearbeitungsfristen können aus diesen Gründen nicht immer eingehalten werden. Die Verfahren dauern oftmals zu lange, was für alle beteiligten Stellen ärgerlich ist. Verschiedene Massnahmen wurden bereits ergriffen. Es sind jedoch zusätzliche Anstrengungen nötig, um die Verfahren im Aufgabenbereich Orts- und Regionalplanung in angemessener Dauer erledigen zu können (vgl. Ausführungen zum nachfolgenden Untersuchungsgegenstand betreffend Sofortmassnahmen). Im Aufgabenbereich <i>Bauen ausserhalb der Bauzonen</i> können die Verfahren demgegenüber in angemessener Dauer erledigt werden.
Rechtmässigkeit der Interessenabwägung des AGR im Falle negativer OLK-Berichte bzw. ob eine solche Abwägung überhaupt fundiert gemacht wird	OLK-Berichte sind für die Behörden nicht verbindlich, die Interessenabwägung obliegt ausdrücklich der Bewilligungsbehörde. Im Planungsverfahren obliegt die Interessenabwägung der zuständigen Planungsbehörde, sprich in der Regel der Gemeinde. Das AGR prüft als Plange-nehmungsbehörde die Rechtmässigkeit der Interessenabwägung. Allerdings kommt den gut-achtensmässigen Berichten der OLK ein hoher Stellenwert bzw. eine erhöhte Beweiskraft zu, sodass von ihnen gemäss Gerichtspraxis nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf. Falls das AGR seine Aufgabe in dieser Frage nicht rechtmässig erfüllen würde, würden seine Entscheidungen regelmässig von übergeordneten Instanzen korrigiert. Das ist nicht der Fall. Es liegen somit keine Anhaltspunkte dafür vor, dass das AGR die ihm obliegende Aufgabe im Bereich der Interessenabwägung betreffend OLK-Berichte nicht rechtmässig bzw. nicht fundiert vornimmt.



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



Untersuchungsgegenstand	Antwort
Strenge der Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien und anderen Praxisfestlegungen des AGR im Vergleich zu anderen Kantonen (z. B. Kanton Luzern)	Sowohl die Abteilung O+R als auch die Abteilung Bauen stellen Merkblätter und Arbeitshilfen zur Verfügung. Diese haben zum Ziel, die Arbeit der Gemeinden und beigezogenen Planungsbüros, aber auch von anderen kantonalen Stellen und Privatpersonen zu erleichtern. Die genannten Unterlagen sind somit wichtige Instrumente, um Planungs- und Bewilligungsverfahren effizient und gesetzeskonform durchführen zu können. Sie stellen keine gesetzlichen Vorgaben dar, gewährleisten jedoch einen rechtmässigen und rechtsgleichen Vollzug. Sie befreien nie von einer Einzelfallbeurteilung. Aufgrund der oberinstanzlichen Rechtspraxis liegen keine Hinweise dafür vor, dass die Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien bzw. deren Anwendung besonders streng wären. Dieser Punkt wird zudem im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen in Umsetzung einer überwiesenen Planungserklärung des Grossen Rates mittels einer Expertise durch EspaceSuisse abgeklärt. Daneben muss bei Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien vor allem beurteilt werden, ob sie zweckdienlich sind. Diese Frage soll den Gemeinden bei der nächsten Befragung 2024 explizit gestellt werden.



Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



Untersuchungsgegenstand	Antwort
Sofortmassnahmen des AGR zur Verkürzung der Bewilligungsfristen nach Baugesetz, Baudekret und Koordinationsgesetz	Um die Bearbeitungsfristen zu verkürzen, wurden bereits verschiedene (Sofort-)Massnahmen ergriffen: Der Dialogprozess mit den Gemeinden wurde verstärkt, die Digitalisierung der Planungsprozesse und Optimierungen für das kommunale Planverfahren mittels gesetzlicher Anpassungen aufgegleist. Zudem wurden in der Abteilung O+R organisatorische und unternehmenskulturelle Massnahmen getroffen, die Geschäftsbearbeitung stärker priorisiert und für komplexe Geschäfte externe Unterstützung genutzt. Beim Ressourcenbestand hat die DIJ als vorübergehende Sofortmassnahme eine Aufstockung zu Lasten anderer Aufgabengebiete umgesetzt. Zudem hat der Grosse Rat fünf zusätzliche auf ein Jahr befristete Stellen gesprochen. Aufgrund der kurzen Befristung war diese Massnahme jedoch mit wesentlichen Nachteilen behaftet: Einerseits finden sich keine qualifizierten Fachkräfte für eine derart kurze Frist. Andererseits ist die Einarbeitung neuer Mitarbeitender für nur wenige Monate produktiven Einsatz nicht sinnvoll. Auch die Gemeinden wären dadurch mit wenig erfahrenen und wechselnden Sachbearbeitenden konfrontiert. Für eine breite Akzeptanz der Planungsverfahren und um der Rechtskontrolle vor übergeordneten Rechtsmittelinstanzen Stand halten zu können, liegt es auch zukünftig stark im Interesse der Gemeinden, dass im AGR qualitativ hochstehend und effizient gearbeitet werden kann. Aus diesem Grund sollten im Aufgabenbereich Orts- und Regionalplanung zusätzliche Optimierungsmassnahmen ergriffen werden: Weitere Vereinfachung der Verfahren, Weiterentwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Unternehmenskultur in der Abteilung O+R. Auch um die wegfallenden, befristeten directionsinternen Ressourcenverschiebungen auffangen zu können, sollte der Sollbestand des AGR um vier bis fünf Stellen erhöht werden. Um den Ressourcenbedarf künftig zeitnaher und präziser steuern zu können, sollte schliesslich ein griffiges Monitoring der Geschäftszahlen aufgebaut werden. Im Aufgabenbereich <i>Bauen ausserhalb der Bauzonen</i> braucht es momentan keine zusätzlichen (Sofort-)Massnahmen, da hier die Verfahren in angemessener Dauer erledigt werden können.



RES PUBLICA
CONSULTING

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone – Bericht



6 Schluss

Wir danken allen Beteiligten für ihre tatkräftige Mitarbeit bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts.

Res Publica Consulting AG

Peter Seiler
Partner / CEO

Simon Bühler
Partner / Mitglied Geschäftsleitung

Bern, 24. Mai 2023



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

Bericht DIJ O+R und Bauen 24.05.2023

(27/27)