



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	026-2024
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.46
Eingereicht am:	04.03.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Rothenbühler (Rüderswil, Die Mitte) (Sprecher/in) Freudiger (Langenthal, SVP) Hess (Nidau, FDP) Stotzer-Wyss (Büren an der Aare, EVP) Ryser (Seftigen, GLP) Schwarz (Adelboden, EDU)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 07.03.2024
RRB-Nr.:	921/2024 vom 04. September 2024
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme als Postulat Ziffer 2: Annahme Ziffer 3: Ablehnung Ziffer 4: Annahme als Postulat

Mehr Mitsprache des Parlaments beim kantonalen Richtplan

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Er wird beauftragt, eine Änderung des Baugesetzes auszuarbeiten, wonach neu der Grosse Rat Aktualisierungen, Anpassungen und Fortschreibungen des Richtplans berät und genehmigt, unter Einschluss der Möglichkeit zur Formulierung von Abänderungen.
2. Die neue grossrätliche Kompetenz zur Beratung und Beschlussfassung soll sich auf die zu ändernden Kapitel «Raumkonzept» und «Strategien» des kantonalen Richtplans beziehen.
3. Die neue grossrätliche Kompetenz zur Beratung und Beschlussfassung soll sich zudem auf die zu ändernden Massnahmenblätter des kantonalen Richtplans beziehen.
4. Weiter wird der Regierungsrat beauftragt, die Kapitel «Raumkonzept» und «Strategien» zu überprüfen und sie dem Grossen Rat innert Jahresfrist zur Beratung und Genehmigung vorzulegen, unter Einschluss der Möglichkeit zur Formulierung von Abänderungen.

Begründung:

Aufgrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahr 2012 (RPG 1) und der laufenden Revision (RPG 2) kommt dem kantonalen Richtplan eine noch grössere Bedeutung als Führungsinstrument zu. Mit dem Richtplan werden verbindliche Leitplanken für die künftige räumliche und wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Bern festgelegt. Der

Richtplan enthält neben den Massnahmenblättern ein Raumkonzept und eine umfassende räumliche Entwicklungsstrategie. Im Kanton Bern wird der Grosse Rat heute bei Richtplanrevisionen lediglich in Kenntnis gesetzt. Die strategische Ausrichtung der oben aufgeführten Themen ist aber von erheblicher politischer Bedeutung, was der Diskurs zwischen den Gemeinden des Kantons Bern und der kantonalen Verwaltung in den vergangenen Jahren deutlich aufgezeigt hat. Daher müssen Entscheidungen dieser Tragweite durch den Grossen Rat genehmigt werden.

Nur in knapp einem Viertel der Kantone ist der Regierungsrat (wie im Kanton Bern) allein für die Festsetzung des Richtplans zuständig. In rund der Hälfte aller Kantone erlässt der Regierungsrat unter Beteiligung des Parlaments den Richtplan, wobei in mehreren Kantonen das Parlament die Festlegung der Grundlagen und Strategien beschliesst (z.B. Kanton Luzern) oder den Richtplan gar gesamthaft genehmigt (z. B. Kanton Thurgau). In diversen Kantonen setzt das Parlament auf Antrag des Regierungsrates den Richtplan fest (z.B. Kantone Aargau und Zürich).

Die vorgesehene Anpassung der Kompetenzregelung schenkt dem kantonalen Richtplan das gebührende Gewicht und ermöglicht dem Grossen Rat, auf strategischer Ebene auf die Raumplanung dort Einfluss zu nehmen, wo kantonale Spielräume bestehen. Das gilt erst recht mit Blick auf die neuen Instrumente der RPG-II-Revision. Der Kanton soll auch die Möglichkeit haben, im Einzelnen Abänderungen zu formulieren zum Raumkonzept, zu Strategien und zu Massnahmenblättern, soweit sie geändert werden. Der Umsetzungserlass wird ein koordiniertes Verfahren mit den raumplanerischen Vorgaben des Bundesrechts zur Erarbeitung und Genehmigung von Richtplänen sicherzustellen haben. Zudem soll der Grosse Rat Gelegenheit haben, zur Herstellung einer Gesamtsicht auch bereits die bestehenden Kapitel Raumkonzept und Strategien zu beraten und zu genehmigen (Ziff. 2 der Motion); die umfasst jedoch nicht die bestehenden Massnahmenblätter.

Begründung der Dringlichkeit: Nachdem nun feststeht, dass gegen RPG II kein Referendum ergriffen worden ist und die Revision in Kraft tritt, muss das BauG schnellstmöglich angepasst werden, damit der Grosse Rat die in Umsetzung von RPG II zu erfolgenden Richtplanänderungen bereits beurteilen kann.

Antwort des Regierungsrates

Der kantonale Richtplan gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) ist – zusammen mit der Finanz- und Aufgabenplanung, den Richtlinien der Regierungspolitik und den verschiedenen vom Regierungsrat beschlossenen Sektoralstrategien – ein zentrales Führungsinstrument des Regierungsrates. Als strategisches Steuerungsinstrument in der Raumplanung legt der kantonale Richtplan die Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung fest und trägt damit zur wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch nachhaltigen Entwicklung des Kantons Bern bei. Der kantonale Richtplan weist einerseits im Kapitel zum Raumkonzept und im Strategieteil Beständigkeit auf, ist andererseits aber kein starres Instrument, sondern kann – und muss – bei Bedarf aktualisiert und veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Dies betrifft insbesondere die Massnahmenblätter, in denen beispielsweise konkrete ADT-Standorte oder Verkehrsmassnahmen festgelegt werden. Eine gesamthafte Überprüfung und Überarbeitung des Richtplans findet in einem längeren Zeithorizont (ca. alle 10 bis 12 Jahre) statt. In kürzeren Abständen, konkret alle zwei Jahre erfolgt hingegen ein Leistungscontrolling auf der Ebene der Massnahmen und alle vier Jahre zusätzlich ein Wirkungscontrolling auf der Ebene der Strategien. Die Bewirtschaftung des kantonalen Richtplans ist eine Daueraufgabe. Dies und der Umstand, dass Richtplananpassungen von einfachen technischen Fortschreibungen bis zu Gesamtüberarbeitungen reichen können und unter Umständen auch kurzfristig erfolgen müssen, bedingen agile und flexible Verfahren und Zuständigkeiten. Hinzu kommt, dass Anpassungen des Richtplans, die über blosse Fortschreibungen hinausgehen der Genehmigung des Bundes unterliegen (Art.

11 RPG), was eine gute Abstimmung der kantonsinternen Prozesse mit denjenigen des Bundes erfordert.

Nach geltendem Recht beschliesst der Regierungsrat den kantonalen Richtplan und (vom Bund zu genehmigende) Richtplananpassungen.¹ Die DIJ ist für die Vorbereitung der raumplanerischen Geschäfte des Regierungsrates und die Bewirtschaftung des Richtplans zuständig und nimmt die nicht genehmigungspflichtigen Fortschreibungen des Richtplans in eigener Kompetenz vor.²

Der Einbezug des Grossen Rates im Richtplanprozess erfolgt heute einerseits mit dem Raumplanungsbericht, der einmal pro Legislatur zur Kenntnisnahme vorzulegen ist (Art. 100 Abs. 1 BauG). Andererseits wird der Richtplan dem Grossen Rat nach jeder Gesamtüberarbeitung zur Kenntnis gebracht (Art. 104 Abs. 5 BauG). In beiden Fällen kann der Grosse Rat Planungsklärungen abgeben. Schliesslich kann der Grosse Rat mit der Überweisung von Richtlinienmotionen Einfluss nehmen auf Richtplaninhalte, wobei dem Regierungsrat hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung der betreffenden Forderung Spielraum zukommt.

Während die Richtplankompetenz im Kanton Bern auf kommunaler Ebene ebenfalls bei der Exekutive (Gemeinderat) liegt, sind die Richtplanzuständigkeiten in anderen Kantonen uneinheitlich. Eine abschliessende Zuständigkeit der Regierung für den Beschluss über den Richtplan sehen neben dem Kanton Bern fünf weitere Kantone vor (BS, GR, SG, NE und TI). In den anderen Kantonen wird der kantonale Richtplan unter Beteiligung des Parlaments beschlossen, wobei Art und Weise und Verbindlichkeit der parlamentarischen Beteiligung variieren und zahlreiche Mischformen existieren. Für Fortschreibungen des Richtplans sind hingegen in allen Kantonen die Regierung oder gar die Verwaltung zuständig.

Eine Besonderheit des Berner Richtplans gegenüber den meisten anderen kantonalen Richtplänen besteht darin, dass seine Erarbeitung in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Planungsorganen erfolgt. Zudem dienen die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) als wichtige Grundlage für zentrale Festlegungen im kantonalen Richtplan, so namentlich für regionale Arbeitsschwerpunkte, bedeutende Verkehrsvorhaben sowie für die Agglomerationsprogramme und damit die Mitfinanzierung wichtiger Verkehrsinfrastrukturmassnahmen durch den Bund.

Die vorliegende Motion zielt darauf ab, die geltenden Zuständigkeiten für den kantonalen Richtplan zu ändern und die hierzu nötige Änderung des Baugesetzes auszuarbeiten. Der Regierungsrat verschliesst sich der Diskussion nicht, eine allfällige Kompetenzverschiebung erfordert indessen eine differenzierte Betrachtung und darf den Richtplanprozess – und damit für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Bern wichtige Vorhaben – nicht blockieren. Hinzu kommt, dass eine Verschiebung der gesetzlichen Zuständigkeiten ein Gesetzgebungsverfahren bedingt und sich die Zuständigkeit für den kantonalen Richtplan bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden BauG-Revision nach den heute geltenden Bestimmungen richtet.

Zu Ziffer 1

Das BauG soll dahingehend geändert werden, dass neu der Grosse Rat Aktualisierungen, Anpassungen und Fortschreibungen des Richtplans berät und genehmigt, unter Einschluss der Möglichkeit zur Formulierung von Abänderungen.

¹ Vgl. Art. 104 Abs. 3 Baugesetz (BauG).

² Vgl. Art. 104 Abs. 1 und 2 und Art. 58 BauG; Art. 117 Abs. 3 Bauverordnung (BauV).

Aus Sicht des Regierungsrats hat sich die geltende Zuständigkeitsregelung für den kantonalen Richtplan mit Blick auf dessen Funktion als strategisches Führungsinstrument und behördenverbindliches kantonales Planungsinstrument bewährt. Sie entspricht der Richtplanzuständigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene und ist insofern im planungsrechtlichen Stufenbau auch systemkonform. Die geltende Zuständigkeitsregelung erlaubt es, den Richtplanprozess auf die Bundesgenehmigung und die nachgelagerten Planungsprozesse abzustimmen und bei Bedarf flexibel und agil auf kurzfristig nötige Anpassungen zu reagieren. Zudem erfolgt im Rahmen des Raumplanungsberichts und nach jeder Gesamtüberarbeitung des Richtplans schon heute der Einbezug des Grossen Rats in den Richtplanprozess.

Trotzdem kann der Regierungsrat die Forderung nach mehr Mitsprache des Parlaments beim Richtplan nachvollziehen. Er ist bereit, die bestehenden Richtplanzuständigkeiten zu überprüfen, allerdings ist dabei zu differenzieren: Eine Verschiebung der Beschlusskompetenz an den Grossen Rat kann aus Sicht des Regierungsrates für die strategischen, auf einen längeren Planungshorizont ausgerichteten Richtplaninhalte sowie das Raumkonzept Sinn machen, aber nicht für die periodischen, relativ kurzfristig vorzunehmenden Aktualisierungen und Fortschreibungen auf Stufe Massnahmenblätter, insbesondere wegen der Gefahr der Verzögerung wichtiger oder dringender Entwicklungsvorhaben.

In diesem Sinn ist er bereit, Ziffer 1 als Postulat entgegenzunehmen.

Zu Ziffer 2

Die neue grossrätliche Kompetenz zur Beratung und Beschlussfassung soll sich auf die zu ändernden Kapitel «Raumkonzept» und «Strategien» des kantonalen Richtplans beziehen.

Wie vorstehend ausgeführt, ist der Regierungsrat grundsätzlich offen für eine Diskussion über eine Kompetenzverschiebung an den Grossen Rat für strategische Richtplaninhalte und das Raumkonzept. In diesem Sinn ist er bereit, die hierfür nötige BauG-Änderung auszuarbeiten und dem Grossen Rat bei nächster Gelegenheit vorzulegen.

Er beantragt somit, Ziffer 2 anzunehmen.

Zu Ziffer 3

Die neue grossrätliche Kompetenz zur Beratung und Beschlussfassung soll sich zudem auf die zu ändernden Massnahmenblätter des kantonalen Richtplans beziehen.

Wie unter Ziffer 1 ausgeführt lehnt der Regierungsrat eine Verschiebung der Beschlusskompetenz an den Grossen Rat für die Massnahmen(blätter) des kantonalen Richtplans ab. Eine Kompetenzverschiebung im Bereich der Massnahmen wäre schon aufgrund der Anzahl und des überwiegend technischen Charakters der Massnahmenblätter weder praktikabel noch stufengerecht. Die Bewirtschaftung der Massnahmenblätter ist eine Daueraufgabe, die vorab raumplanerisches Fachwissen und in vielen Bereichen eine gute Abstimmung mit den Sektoralstrategien bzw. den dafür zuständigen kantonalen Stellen und der regionalen Planung erfordert. Wegen des Zeitbedarfs für den Einbezug und die Beschlussfassung des Grossen Rates bestünde die Gefahr, dass für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Bern bedeutsame (richtplanbedürftige) Vorhaben verzögert oder gar blockiert werden. Aus Sicht «Verkehr» bestünde zudem die Gefahr, dass es zu grossen Verzögerungen bei der Bewilligung von Bundesvorhaben, insbesondere Eisenbahnvorhaben oder Agglomerationsprojekten, kommt. Gemäss den aktuellen Vorgaben des Bundes bedingt die Bewilligung von Eisenbahnprojekten mit Auswirkungen auf Raum und Umwelt eine Festsetzung im kantonalen Richtplan. Bei Agglomerationsprojekten ist die Festsetzung im Richtplan eine Voraussetzung für die Mitfinanzierung durch den Bund.

Die geltende Kompetenzregelung bietet die nötige Agilität und Flexibilität für die Bewirtschaftung und regelmässige Anpassung der Massnahmenblätter, sobald die betreffenden Vorhaben die nötige Reife und raumplanerische Abstimmung aufweisen, wie insbesondere auch die kurzfristig und ausserhalb des ordentlichen Rhythmus' erfolgte richtplanerische Festsetzung der Kraftwerkvorhaben an der Trift gezeigt hat.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, Ziffer 3 abzulehnen.

Zu Ziffer 4

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Kapitel «Raumkonzept» und «Strategien» zu überprüfen und sie dem Grossen Rat innert Jahresfrist zur Beratung und Genehmigung vorzulegen, unter Einschluss der Möglichkeit zur Formulierung von Abänderungen.

Eine allfällige Anpassung der geltenden Richtplanzuständigkeiten setzt eine Änderung des BauG (und der BauV) voraus. Erfahrungsgemäss dauert ein Gesetzgebungsverfahren rund ein- einhalb bis zwei Jahre. Die nächste BauG-Änderung, mit welcher die gesetzgeberische Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG 2) erfolgt, ist bereits in Vorbereitung. Sie wird dem Grossen Rat voraussichtlich 2027 unterbreitet und soll auf anfangs 2028 in Kraft treten. In diesem Rahmen ist gegebenenfalls – falls der Grosse Rat die vorliegende Motion überweist – über eine Anpassung der geltenden Zuständigkeiten für den kantonalen Richtplan zu diskutieren und zu befinden. Mit der nächsten BauG-Revision erhält der Grosse Rat somit die Gelegenheit, sich zur gesetzgeberischen Umsetzung von RPG 2 einzubringen und die heutige Zuständigkeitsregelung für den kantonalen Richtplan anzupassen. Für den Raumplanungsbericht 2026 und die nächste ordentliche Richtplananpassung 2026, mit welcher voraussichtlich u.a. die nötigen Festlegungen im Bereich der erneuerbaren Energie und allenfalls in weiteren Bereichen erfolgen, gelten die bestehenden Zuständigkeiten. Die nächste Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans (Zeithorizont 2028 mit Beschlussfassung 2029), mit welcher u.a. auch die richtplanerische Umsetzung von RPG 2 erfolgt, wird schon nach geltendem Recht dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Bei Überweisung der vorliegenden Motion wären zudem die mit der nächsten BauG-Revision angepassten Zuständigkeiten bereits in Kraft und anwendbar.

Der Regierungsrat beantragt, Ziffer 4 als Postulat zu überweisen.

Verteiler

– Grosser Rat