



SCHLUSSBERICHT – 16.09.2022

Organisation der Verwaltung im Bereich ADT des Kantons Bern

Externe Überprüfung und Lösungsvorschläge
zur Planungserklärung Nr. 12 (2020)

Im Auftrag des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Organisation der Verwaltung im Bereich ADT des Kantons Bern
Untertitel: Externe Überprüfung und Lösungsvorschläge zur Planungserklärung Nr. 12 (2020)
Auftraggeber: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR)
Ort: Bern
Datum: 16.09.2022

Begleitgruppe

Ursula Wyssmann (DIJ)
Daniel Wachter (AGR)
Jacques Ganguin (AWA)
Oliver Steiner (AWA)
Monika Suter (AGR)
Numa Camponovo (AGR)

Projektteam Ecoplan

Samuel Zahner (Projektleitung)
Tanja Engel
Felix Walter
Claudia Peter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Das Wichtigste auf einer Seite

Einleitung

Der Sachplan Abbau, Deponie und Transporte (Sachplan ADT) regelt im Kanton Bern die Planung von Materialabbaustellen und Deponien. In den letzten Jahren stand der Bereich ADT unter erhöhter politischer und medialer Beobachtung. Der Grosse Rat fordert u.a. organisatorische Anpassungen in der Verwaltung, die in der **Planungserklärung ADT 12 (2020)** wie folgt formuliert sind: *«Der Regierungsrat stellt sicher, dass ein Amt bestimmt wird, das für die Steuerung des ADT-Bereichs die Federführung hat und dabei die Gesamtsituation im Blick hat.»*

Im Zusammenhang mit dieser Planungserklärung wurde Ecoplan beauftragt, die Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung im Bereich ADT zu überprüfen und Empfehlungen zu allfälligen Optimierungen abzuleiten.

Bearbeitung

Kern der Studie ist eine Problemanalyse, welche eine **organisatorische Ist-Analyse** sowie eine Untersuchung der **Problemwahrnehmung** der Akteure umfasst. Dabei zeigt sich, dass verschiedene Ämter an den ADT-Prozessen beteiligt sind. Die Aufgabenteilung leitet sich logisch aus den Gesetzesaufträgen her und ist sinnvoll definiert. Die Koordination auf operativer Ebene funktioniert dabei recht gut. Verbesserungspotenziale bestehen v.a. bei der Steuerung auf strategischer Ebene. Viele der befragten Akteure nehmen Probleme im Bereich ADT wahr, insbesondere Deponieknappheit, lange Verfahren und eine schwache Führungsrolle des Kantons (siehe Differenzierung in Kap. 4). Gestützt darauf erfolgt eine **Beurteilung**: Inwiefern hängen die von den Akteuren genannten Probleme im Bereich ADT mit der Organisation zusammen und welche weiteren Ursachen gibt es dafür? Schliesslich werden verschiedene **Lösungsansätze** entwickelt und anhand von einheitlichen Kriterien beurteilt.

Schlussfolgerungen

Die Hauptursachen für die von den Akteuren genannten Probleme liegen ausserhalb der Organisationsform der Verwaltung, namentlich in der aktuellen Regelung der Nutzungsplanungskompetenz (bei den Gemeinden) und den sehr beschränkten personellen Ressourcen des Kantons im Bereich ADT. Um eine wesentliche Verbesserung zu erzielen, empfehlen wir, diese Ursachen anzugehen.

Im Bereich der Organisation empfehlen wir die Planungserklärung 12 (2020) vollumfänglich umzusetzen und der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) die strategische Gesamtverantwortungsfunktion für den Bereich ADT zuzuweisen. Dabei soll genau definiert werden, welche Aufgaben und Kompetenzen dies umfasst. Als weitere organisatorische Massnahme empfehlen wir, die Begleitgruppe ADT zu einem strategischen Begleitgremium auszubauen und mit Vertretenden der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion sowie den Regionen bzw. Regionalkonferenzen zu ergänzen.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste auf einer Seite	2
Inhaltsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung und Zielsetzung	6
1.1 Sachplan ADT	6
1.2 Controllingberichte und Planungserklärungen	6
1.3 Übersicht der Zuständigkeiten im Bereich ADT	7
1.4 Auftrag, Zielsetzung dieses Berichts	8
2 Methoden und Vorgehen	10
2.1 Organisatorische Ist-Analyse	10
2.2 Problemwahrnehmung	10
2.3 Beurteilung	11
2.4 Entwicklung von Lösungsoptionen	11
2.5 Bewertung der Lösungsoptionen	12
3 Organisatorische Ist-Analyse	14
3.1 Aufbauorganisation der kantonalen Verwaltung im ADT-Bereich	14
3.1.1 Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)	14
3.1.2 Amt für Wasser und Abfall (AWA)	16
3.1.3 Amt für Wald und Naturgefahren (AWN)	19
3.1.4 Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT)	20
3.2 Aufgaben und Kompetenzen der Regionen und Gemeinden	21
3.2.1 Regionen/Regionalkonferenzen	21
3.2.2 Gemeinden	22
3.3 Ablauforganisation, prozessuale Sicht	22
3.4 Koordinationsgremien und Steuerung	25
3.4.1 Gremien	25
3.4.2 Steuerungs- und Entscheidungsprozesse (Governance)	28
4 Problemwahrnehmung	29
4.1 Reserven, Deponieknappheit	29
4.2 Unterschiedliche Interessen und Zielkonflikte	30
4.3 Lange Verfahren sowie Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden	30
4.4 Führungsrolle der kantonalen Verwaltung	31

4.5	Mangelnde Personalressourcen beim Kanton	32
4.6	Ungenügende Datengrundlage für ein aussagekräftiges Controlling	32
4.7	Informationsfluss, Zusammenarbeit	33
5	Beurteilung	34
5.1	Welches sind die wichtigsten Ursachen für die genannten Probleme	34
5.2	Ist die Verwaltung im Bereich ADT logisch und effizient organisiert?	35
5.3	Wie gut funktionieren die Koordinations- und Steuerungsprozesse?	36
5.4	Ist das organisatorische Kongruenzprinzip erfüllt?	36
6	Lösungsansätze	38
6.1	Übersicht	38
6.2	A: Optimierung Status Quo	39
6.2.1	Konferenz ADT wie im Sachplan vorgesehen umsetzen	39
6.3	B: Verstärkte institutionalisierte Koordination bzw. Steuerung	40
6.3.1	B1: Einführung Lenkungsausschuss ADT	40
6.3.2	B2: Ausbau BG ADT zu einem strategischen Begleitgremium	42
6.3.3	B3: Bildung einer offiziellen Regierungsdelegation	44
6.4	C: Eine Direktion übernimmt die strategische Gesamtverantwortung	45
6.4.1	Grundprinzip Modell C	45
6.4.2	Variante C1, strategische Gesamtverantwortung bei DIJ	47
6.4.3	Variante C2, strategische Gesamtverantwortung bei BVD	47
6.4.4	Variante C3, strategische Gesamtverantwortung bei WEU	48
6.5	Flankierende Massnahmen	49
6.5.1	Umsetzung der anderen Planungserklärungen	49
6.5.2	Prüfung Einführung Kies- und Deponieabgabe zur Finanzierung der nötigen Personalressourcen	50
6.5.3	Gezielte proaktive Kommunikation, Stakeholdermanagement	50
6.5.4	Memorandum of Understanding (MoU) abschliessen	50
7	Fazit und Empfehlungen	52
	Anhang A: Interviews	56
	Anhang B: Interviewleitfaden	57
	Literaturverzeichnis	62

Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Kantonales Abfallgesetz
AbfV	Kantonale Abfallverordnung
ADB	Archäologischer Dienst
ADT	Abfall, Deponien und Transporte
AG ADT	Arbeitsgruppe ADT
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
ANF	Abteilung Naturförderung
AUE	Amt für Umwelt und Energie
AWA	Amt für Wasser und Abfall
AWI	Amt für Wirtschaft
AWN	Amt für Wald und Naturgefahren
BauG	Baugesetz
BauV	Bauverordnung
BG ADT	Begleitgruppe ADT
BKD	Bildungs- und Kulturdirektion
BVD	Bau- und Verkehrsdirektion
DIJ	Direktion für Inneres und Justiz
FSKB	Fachverband der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie
GG	Kantonales Gemeindegesetz
KGB	Kantonale Gewässerschutzverordnung
KGV	Kantonale Gewässerschutzverordnung
KSE	Kantonaler Kies und Betonverband
KWaG	Kantonales Waldgesetz
KWaV	Kantonale Waldverordnung
KoG	Koordinationsgesetz
KÜO	Kantonale Überbauungsordnung
LANAT	Amt für Landwirtschaft und Natur
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
NSchG	Naturschutzgesetz des Kantons Bern
PE	Planungserklärung
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
RÜO	Regionale Überbauungsordnung
TBA	Tiefbauamt
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz
VVEA	Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen
WEU	Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

1 Einleitung und Zielsetzung

1.1 Sachplan ADT

Der Sachplan Abbau, Deponie und Transporte (ADT)¹ regelt als behördenverbindliche Planung den Abbau von Kies, Sand, Fels, den Umgang mit Aushub und die Entsorgung sowie die damit verbundenen Materialtransporte.

Der Kanton Bern verfolgt mit dem Sachplan vier Ziele:¹

- Sichern der nötigen Abbau- und Deponiereserven für eine langfristig ausreichende Versorgung mit Baurohstoffen und Entsorgung der nicht verwertbaren Bauabfälle.
- Haushälterischer Umgang mit den natürlichen Kiesressourcen.
- Möglichst weitgehende Schonung von Menschen, Landschaft, Natur und Umwelt beim Abbauen, Verarbeiten, Entsorgen und Transportieren.
- Abstimmen der Planungen durch frühzeitige und stufengerechte Klärung der Grundsatzfragen.

1.2 Controllingberichte und Planungserklärungen

Controllingbericht und Planungserklärungen 2017

In den letzten Jahren stand der Bereich ADT unter verstärkter medialer und politischer Beobachtung. Auf Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) veröffentlichte der Regierungsrat 2017 erstmals einen Controllingbericht zum Umsetzungsstand der Ziele des Sachplans ADT.² Der Controllingbericht wurde im Grossen Rat kontrovers diskutiert.³ Schliesslich wurde der Controllingbericht zur Kenntnis genommen und gleichzeitig wurden acht Planungserklärungen verabschiedet, darunter **Planungserklärung Nr. 5 (2017)** zum **Thema Organisation**, welche wie folgt lautete:

«Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Gesamtverantwortung für die Steuerung des Bereichs ADT beim Kanton durch eine einzige Stelle wahrgenommen wird. Er stellt sicher, dass eine zentrale Stelle aus den erhobenen Daten Schlüsse über den Zielerreichungsgrad zieht, Massnahmen ergreift und diese auf ihre Wirksamkeit überprüft.»

¹ Regierungsrat des Kantons Bern (2012)

² Regierungsrat des Kantons Bern (2017)

³ Der Grosse Rat (2017)

Controllingbericht und Planungserklärungen 2020

Der Regierungsrat hat die Umsetzung dieser Planungserklärung im Rahmen der durchgeführten Direktionsreform geprüft. Im Controllingbericht 2020⁴ hält er fest, dass er von einer Verschiebung oder Zusammenlegung der betroffenen Verwaltungsstellen absieht, da die Aufgabenteilung und Koordination zwischen der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) und der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) und den übrigen Direktionen klar geregelt seien. Vielmehr gelte es die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen zu optimieren. Der Controllingbericht 2020 wurde im Grossen Rat 2021 wiederum diskutiert und mit der Verabschiedung von Planungserklärungen zur Kenntnis genommen. Die **Planungserklärung Nr. 12 (2020)** nimmt das Anliegen des Grossen Rat zum Thema Organisation mit folgender Formulierung erneut auf:

«Der Regierungsrat stellt sicher, dass ein Amt bestimmt wird, das für die Steuerung des ADT-Bereichs die Federführung hat und dabei die Gesamtsituation im Blick hat.»

1.3 Übersicht der Zuständigkeiten im Bereich ADT

Grundsätzlich liegen die Zuständigkeiten des ADT-Prozesses je nach Phase bei den Regionen (regionale Richtplanung), Gemeinden (Nutzungsplanung) und Unternehmen (Betriebsphase). Der Kanton nimmt eine begleitende Rolle ein und hat Entscheidkompetenzen bei wichtigen Meilensteinen.

Innerhalb der kantonalen Verwaltung sind hauptsächlich drei Direktionen von ADT-Themen betroffen: Die Direktion für Inneres und Justiz (DIJ), die Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) sowie die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU). Weiter, aber weniger stark, betroffen ist die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD). Abbildung 1 führt für diese vier Direktionen die wichtigsten betroffenen Ämter und deren Aufgaben im Bereich ADT auf.

Gemäss dem Controllingbericht 2020 teilen sich zwei Ämter die Koordination innerhalb der Verwaltung: Während der Planungsphase ist das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) das hauptbeteiligte Amt und zuständig für die Koordination. Während der Betriebsphase ist das Amt für Wasser und Abfall (AWA) das hauptbeteiligte Amt. Weiter regelmässig betroffen sind das Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) sowie das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT).

⁴ Regierungsrat des Kantons Bern (2020)

Abbildung 1: Von ADT betroffene Direktionen und Ämter

Direktion, Ämter	Aufgaben und Instrumente
DIJ	
Direktion	– Aufsicht Regierungsstatthalter – Kantonale Überbauungsordnung
AGR	– Kantonaler Richtplan – Sachplan ADT, Controllingbericht ADT – Leitung BG ADT – Führung AG ADT, Konferenz ADT – Leitbehörde Regionale Richtpläne (Vorprüfung, Genehmigung) – Leitbehörde Nutzungspläne (Vorprüfung, Genehmigung)
BVD	
AWA	– Gewässerschutzbewilligungen für Materialabbaustellen – Errichtungs- und Betriebsbewilligungen für Deponien, Freigabe von Abbaustapen – Oberaufsicht über den Betrieb der Materialabbaustellen – Aufsicht der Deponien⁵ – Inspektion der Betriebe, welche an die FSKB⁶ delegiert ist – Erhebung der anfallenden und entsorgten Abfallmengen, Aushub und übrige Bauabfälle
TBA ⁷	– Kiesabbau Gewässer, Konzessionen – Kantonsstrassen, Nationalstrassen
WEU	
AWN	– Rodungsbewilligungen
LANAT	– Amts- und Fachberichte Naturschutz für die Richtplanung oder UVP – Bodenschutz – Ausnahmegewilligungen Naturschutz
AUE ⁷	– UVP-Gesamtbeurteilung, Luft, Lärm
AWI	– Wirtschaft und Arbeit, Standortförderung
BKD	
ADB ⁷	– Archäologie, Ausnahmegewilligungen

Anm.: Es sind v.a. die drei Direktionen DIJ, BVD und WEU von ADT-Themen betroffen. Am Rande ist teilweise auch die BKD von ADT-Themen betroffen.

1.4 Auftrag, Zielsetzung dieses Berichts

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Planungserklärung Nr. 12 (2020). Durch eine unabhängige Studie soll die verwaltungsinterne Organisationsstruktur im Bereich ADT überprüft werden und daraus – sofern aufgrund der Prüfung angezeigt – Empfehlungen und Umset-

⁵ Die Zuständigkeit der Aufsicht unterscheidet sich nach Anlagentyp: Bei Deponien ist das AWA die Aufsichtsbehörde. Bei Materialabbaustellen liegen die Aufsicht sowie baupolizeiliche Aufgaben bei der Standortgemeinde und die Oberaufsicht bei der BVD.

⁶ Fachverband der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie (FSKB)

⁷ Tiefbauamt (TBA); Amt für Wirtschaft (AWI); Amt für Umwelt und Energie (AUE); Archäologischer Dienst (ADB)

zungsvorschläge zu möglichen Optimierungen der bestehenden Organisation gegeben werden. Der Auftrag wird ergebnisoffen bearbeitet und behält die Gesamtsituation im Blick, d.h. die Umsetzung der Forderung der Planungserklärung kann je nach Ergebnis der Abklärungen ganz, teilweise oder auch gar nicht empfohlen werden.

Nicht Gegenstand des Auftrages sind die Inhalte der anderen Planungserklärungen und die Untersuchungen der GPK zum Fall Blausee. Das heisst, der Fokus des Auftrages liegt auf der Zusammenarbeit zwischen den Direktionen für Inneres und Justiz (DIJ), der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) und der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) sowie den bestehenden Koordinationsgremien. Nicht Gegenstand des Auftrages ist es, die Rollenteilung zwischen dem Kanton und den anderen Staatsebenen (Bund, Region, Gemeinden) oder anderen Akteuren (Branche, Privaten) zu überprüfen. Um aber eine möglichst ergebnisoffene und ausgewogene Analyse durchführen zu können, soll die Sichtweise dieser Akteure ebenfalls einfließen, wozu diese teilweise interviewt wurden.

2 Methoden und Vorgehen

Das Vorgehen orientiert sich an den Grundsätzen der Organisationsentwicklung nach Wenger; Thom (2021) und lässt sich grob nach folgenden Analyse-Schritten gliedern: IST-Analyse, Beurteilung der Problemlage, Entwicklung von Lösungsoptionen und Beurteilung der Lösungsoptionen. Um besser zu verstehen, welches die Probleme aus Sicht der verwaltungsinternen und -externen Akteure sind, wird für den vorliegenden Fall zusätzlich die Problemwahrnehmung der Akteure genauer untersucht.

2.1 Organisatorische Ist-Analyse

In einem ersten Schritt soll die Aufbau- und Ablauforganisation der kantonalen Verwaltung im Bereich ADT analysiert und eine saubere Auslegeordnung erstellt werden. Dabei werden die folgenden Schlüsselfragen beantwortet:

- Welche Direktionen, Ämter und Fachstellen sind von ADT-Themen betroffen?
- Welche Aufgaben haben die entsprechenden Ämter und inwiefern leiten sich diese logisch aus den Gesetzesaufträgen ab?
- Welche instrumentellen Kompetenzen haben die Ämter im Bereich ADT und welche personellen Ressourcen stehen zur Verfügung?
- Wie sieht die Organisation innerhalb der Ämter im ADT-Bereich aus?
- Welche Aufgaben und Kompetenzen haben die Regionen und Gemeinden?
- Sind die Prozesse im Bereich ADT in der Verwaltung klar definiert und wie funktionieren sie?
- Welche Koordinations- und Steuerungsgremien gibt es im Bereich ADT und wie werden sie effektiv gelebt?

Methodisch erfolgt dazu eine Dokumentenanalyse (Gesetze, Prozess- und Gremien-Definitionen), welche durch explorative Interviews mit den betroffenen Verwaltungsakteuren ergänzt wird.

2.2 Problemwahrnehmung

Die Analyse der Problemwahrnehmung erfolgt durch strukturierte Interviews (problemzentriertes Leitfadeninterview) wichtiger betroffener Akteure. Neben den betroffenen Ämtern wurden Interviews mit Vertretern der Branche (KSE Kantonalen Kies und Betonverband), einer Regionalkonferenz (Oberland Ost) und einer Region (Ob- und Nidwalden) geführt (siehe die Liste der Interviewpartner im Anhang). Ursprünglich waren auch Interviews mit der Politik vorgesehen. Die angefragten GPK-Mitglieder haben aber ihre Bereitschaft zu Interviews zurückgezogen. In Rücksprache mit dem Auftraggeber wurde deshalb entschieden, auf eine Befragung von Mitgliedern des Grossen Rats zu verzichten.

Der Fokus der Interviews lag darauf, die Probleme und Schwierigkeiten aus Sicht der verschiedenen Akteure zu erfassen und zu differenzieren. Dazu wurden einerseits offene Fragen gestellt wie z.B.: *Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Probleme und Schwierigkeiten im Bereich ADT?* Andererseits wurden vorgängig aus den vorliegenden Dokumenten (z.B. Politische Debatte) die verschiedenen genannten Probleme in Form von Thesen zusammengetragen und die Interviewten wurden spontan aufgefordert, eine Einschätzung zu diesen Thesen abzugeben. Weitere Inhalte der Interviews war die Frage nach dem Wirkungszusammenhang zwischen den genannten Problemen und der Organisationsform bzw. anderen möglichen Ursachen sowie eine erste Einschätzung zu ersten Lösungsansätzen. Der detaillierte Interviewleitfaden ist im Anhang aufgeführt.

Die häufigsten genannten Probleme wurden anschliessend zu Themen-Cluster zusammengefasst. Die Problemwahrnehmung aus Sicht der Akteure wird in Kap. 4 daher in summarischer Form beschrieben. Wo nötig (insb. wo unterschiedliche Ansichten bestehen) wird zwischen verwaltungsinternen- und externen oder der entsprechenden Akteursgruppe unterschieden. Aufgrund der beschränkten Anzahl Interviews wurde auf eine numerische Häufigkeitsangabe verzichtet, stattdessen erfolgt wo nötig eine verbale Einordnung (z. B. die meisten oder einzelne der befragten Akteure). Anschliessend erfolgte eine Einschätzung, inwiefern bei den genannten Problemen ein Bezug zur Planungserklärung 12 (2020) besteht, sprich inwiefern sie mit der Organisation der kantonalen Verwaltung zusammenhängen.

2.3 Beurteilung

Aus der Kombination der Erhebungen in den Schritten 2.1 und 2.2 wird eine differenzierte Beurteilung vorgenommen. Die Beurteilung stützt sich auf folgende Leitfragen und methodischen Grundsätze:

- Welches sind die wichtigsten **Ursachen** für die genannten Probleme?
- Ist die Verwaltung im Bereich ADT **effizient** und **logisch** organisiert?
- Wie gut funktionieren die **Koordinations- und Steuerungsprozesse**?
- Ist das **organisatorische Kongruenzprinzip** erfüllt?

2.4 Entwicklung von Lösungsoptionen

Je nach Beurteilung der Problemlage kommen unterschiedliche Anpassungen der Organisation der kantonalen Verwaltung in Frage. Grundsätzlich gibt es ein Kontinuum von denkbaren Modellen, von «nichts ändern» bis «vollständige Verlagerung von Aufgaben». Im Sinne von Arbeitshypothesen wurden von Beginn an vier thesenartige Lösungsansätze formuliert, welche mit den verschiedenen Akteuren gespiegelt wurden (Abbildung 2). Diese groben Modelle (von Lösungsansätzen) sollen im Verlauf des Projektes weiterentwickelt werden, sprich wo sinnvoll mit möglichen Varianten konkretisiert werden (siehe Kapitel 6).

Abbildung 2: Lösungsansätze (Modelle) im Sinne von Arbeitsthesen

Modell	Beschrieb
A	Optimierung Status Quo: Keine organisatorischen Massnahmen, aber im Rahmen der heutigen Gremien gut koordinieren
B	Verstärkte (formalisiertere / institutionalisiertere) Koordination und Steuerung – Bestehende kantonale Steuerungsgremien stärken – Einrichtung neuer Koordinations- bzw. Steuerungsformen (z. B. eine Koordinations- / Stabsstelle in einer Direktion, an welche beide Ämter rapportieren)
C	Eine der Direktionen oder eines der Ämter übernimmt die Verantwortung für die Steuerung des gesamten ADT-Prozesses (wie in Planungserklärung Nr. 12 / 2020 gefordert), aber beide bleiben zuständig in ihren operativen Aufgabenbereichen
D	Verlagerung bestimmter oder aller ADT-Aufgaben an eines der Ämter , so dass der Lead bzw. die Koordinationsfunktion (stärker) auf ein Amt konzentriert sind.

2.5 Bewertung der Lösungsoptionen

Um die Lösungsansätze möglichst einheitlich und so weit wie möglich objektiv zu beurteilen, wurden aus Wenger; Thom (2021) sieben Kriterien hergeleitet und vorgängig festgelegt (siehe Abbildung 3). Anhand dieser Kriterien wurden die entwickelten Lösungsvarianten im Vergleich zum Status quo mit einer qualitativen Skala beurteilt:

- Starke Verschlechterung: -2
- Leichte Verschlechterung: -1
- Etwa gleich wie heute: 0
- Leichte Verbesserung: +1
- Starke Verbesserung: +2

Abbildung 3: Kriterien zur Bewertung der Lösungsansätze (gemäss Detailkonzept)

Nr.	Kriterium	Stichworte dazu
1	Kongruenzprinzip	– Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung
2	Politisch-strategische Führbarkeit	– Klare Entscheidungsstrukturen und Prozesse zur Bereinigung von Konflikten auf strategischer Stufe (Direktion, Regierungsrat)
3	Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	– Effiziente Gliederungstiefe und -breite der Organisation – Klar definierte und optimierte Prozesse, insbesondere: – Optimierte Schnittstellen innerhalb und ausserhalb der betroffenen Dienststellen, vertikal und horizontal
4	Sachkompetente Aufgabenerfüllung	– Ausreichende Fachkompetenzen zur zielorientierten Erfüllung der Aufgaben – Prozesse und Strukturen, die eine fachlich kompetente Bearbeitung mit optimalem Einbezug verschiedener Fachrichtungen und Sichtweisen ermöglichen
5	Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	– Optimierte Zahl beteiligter Personen und Stellen – Eindeutige Regeln für Prozesse und zur Prioritätensetzung und Konfliktlösung
6	Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	– Offenheit und Flexibilität für wandelnde Anforderungen; – organisatorische Lernfähigkeit
7	Gesamtaufwand	– Personalaufwand inkl. Infrastruktur und allfällige Sachkosten

Quelle: Eigene Zusammenstellung, stark angepasst, aber angeregt durch Wenger; Thom (2021): Die optimale Organisationsform

3 Organisatorische Ist-Analyse

3.1 Aufbauorganisation der kantonalen Verwaltung im ADT-Bereich

3.1.1 Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)

a) Aufgaben

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) ist im Kanton Bern für die kantonale Raumentwicklung zuständig. Weitere Aufgaben liegen in der Vorprüfung und Genehmigung der regionalen und kommunalen Planungen und dem Beurteilen von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen.⁸ Somit liegen alle Raumplanungsaufgaben beim AGR. Die wichtigsten Rahmenbedingungen des AGR für die ADT-Themen ergeben sich aus dem Vollzug der folgenden **Gesetze und Verordnungen**:

- Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)
- Kantonales Gemeindegesetz (GG)
- Koordinationsgesetz (KoG)
- Kantonales Baugesetz (BauG), insbesondere mit Bestimmungen zu Aufbau und Organisation der Raumplanung (Art. 53 bis 57 BauG) und zu Aufgaben und Organisation der Richt- und Sachplanung (Art. 99 BauG) sowie der Bauverordnung (BauV)

Konkret nimmt das AGR **folgende Aufgaben im Bereich ADT** wahr:

- Verschiedene Aufgaben bei der Planung und Bewilligung der Materialabbaustellen und Deponien (mittels Gesamtentscheid nach KoG sowie Art. 61 und Art. 88 BauG).
- Unterstützung und Beratung der Regionen bei der Umsetzung der Vorgaben des Sachplans ADT in die regionalen Richtpläne
- Begleitung und Unterstützung der Regionen und Gemeinden bei der Umsetzung der Vorgaben des Sachplans ADT im Nutzungsplanungsprozess
- Leitung von schwierigen Koordinationsaufgaben zwischen den Regionen, mit Nachbarkantonen oder mit dem Bund
- Überführung von Standortvorhaben in den kantonalen Richtplan, wenn diese das Bundesinteresse oder die Interessen der Nachbarkantone tangieren
- Federführung beim Controlling zum Sachplan ADT

Dem AGR kommt damit im Bereich ADT eine **Querschnitts- und Koordinationsfunktion** zu. Das AGR ist die **Genehmigungs- und damit Leitbehörde** für die regionalen Richtpläne ADT.

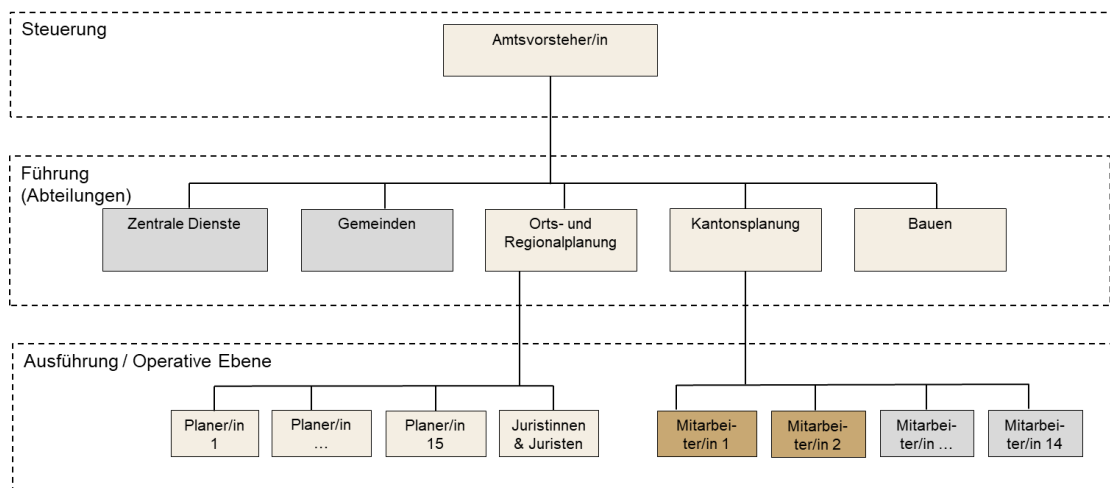
⁸ Kanton Bern (2021)

b) Organisation

Das AGR ist in fünf Abteilungen unterteilt, wovon vier Abteilungen von ADT-Themen betroffen sind (siehe Abbildung 4). ADT ist eine Planung wie jede andere, somit hat keine Stelle des AGR «mehrheitlich» mit ADT zu tun. Stattdessen machen ADT-Themen bei den jeweiligen Stellen nur einen Teil der Arbeit aus, sie sind wie folgt auf die vier Abteilungen verteilt:

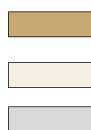
- **Kantonsplanung:** Vollzug Sachplan ADT, Controlling, Koordinationsgremien ADT
- **Regional- und Ortsplanung:** Genehmigung und Vorprüfung regionaler Richtpläne, Genehmigung und Vorprüfung der kommunalen Nutzungspläne ADT.
- **Bauabteilung:** Situativer Einbezug bei Bauten ausserhalb der Bauzonen, wenn eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG nötig ist.

Abbildung 4: Organigramm Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)



Farblegende Funktionen

- ADT-Themen im Pflichtenheft verankert, wesentlicher Bestandteil
- Wenig von ADT betroffen, hauptsächlich andere Aufgaben
- Kaum Schnittstellen mit ADT-Themen



Quelle: Eigene Abbildung Ecoplan, basierend auf Organigramm des AGR

Anm. Bei zwei der 14 Mitarbeitenden der Abteilung Kantonsplanung sind ADT-Themen wesentliche Bestandteile des Stellenprofils (40 Prozent und 60-80 Prozent). Die Planerinnen und Planer und Juristinnen und Juristen der Orts- und Regionalplanung sind im Schnitt je zu einem Pensum von weniger als 5 Prozent von ADT-Themen betroffen. Der Anteil ist situationsspezifisch und hängt jeweils stark von der Region und anstehenden Planungen ab.

c) Kompetenzen

- **Instrumente:** Sachplanung ADT; Vorprüfung und Genehmigung regionale Richtpläne und kommunale Nutzungspläne; Kantonale Überbauungsordnung (KÜO)

- **Personelle Ressourcen:** Bei der Abteilung Kantonsplanung⁹ stehen ca. 100 bis 120 Stellenprozent für ADT-Arbeiten zur Verfügung. Dabei entfallen ca. 40 Stellenprozent auf das Controlling, 60-80 Stellenprozent auf die Betreuung der Regionen und das Erstellen der Planungen und ungefähr weitere 5-10 Stellenprozent auf Führungsarbeit. Total stehen ungefähr **120 Stellenprozent** für die ADT-Arbeiten zur Verfügung. Zusätzlich werden punktuelle bzw. situative Ressourcen der Abteilungen Regional- und Ortsplanung sowie Bauabteilung eingesetzt.

3.1.2 Amt für Wasser und Abfall (AWA)

a) Aufgaben

Das Amt für Wasser und Abfall (AWA) ist für die Planung, den Vollzug und die Kontrolle bestimmter Aufgaben im Bereich des Gewässerschutzes, der Abfallwirtschaft, der umweltgefährdenden Stoffe und Teile des Vollzugs der Störfallverordnung zuständig. Zudem hat es die Aufsicht im Gewässerschutz und in der Abfallwirtschaft inne.¹⁰

Die wichtigsten Aufgaben im Bereich ADT leiten sich aus dem Vollzug der **folgenden Gesetze und Verordnungen** ab:

- Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) bezüglich Abfallrecht
- Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) sowie dem kantonalen Abfallgesetz (AbfG) und der kantonalen Abfallverordnung (AbfV)
- Kantonale Gewässerschutzverordnung (KGV)
- Kantonale Bauverordnung (BauV), insb. Art. 34. BauV

Konkret nimmt das **AWA im Bereich ADT** somit folgende **Aufgaben** wahr:

- Erteilung der Gewässerschutzbewilligungen für Materialabbaustellen
- Freigabe von Abbauetappen
- Oberaufsicht über den Betrieb der Materialabbaustellen nach Art. 34 BauV¹¹ (siehe auch Box).
- Erteilung der Errichtungs- und Betriebsbewilligungen für Deponien
- Jährliche Erhebung der im Kanton Bern anfallenden und entsorgten Abfallmengen, Aus- und übrige Bauabfälle. Zustellen der Informationen an das BAFU.

⁹ Die gesamte Kantonsplanung umfasst 14 Mitarbeitende mit 1'115 Stellenprozenten.

¹⁰ Kanton Bern (2022c)

¹¹ Die GPK (Grosse Rat 2022) empfiehlt Art. 34 BauV neu zu formulieren, um Klarheit über die Kontrollaufgaben zu schaffen und Missverständnisse zu vermeiden.

Oberaufsichtsfunktion gemäss Art. 34 BauV

Die Aufsicht über den Betrieb der Materialabbaustellen liegt bei der zuständigen Gemeindebehörde (häufig Grubenkommissionen). Sie sorgt für die rasche Beseitigung von Missständen. Die Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) übt namens des Regierungsrats die Oberaufsicht über den Betrieb Materialabbaustellen aus. Die Aufsichtsbefugnisse anderer Behörden, insb. der Bau-, Gewerbe-, Forst-, Strassenbau- und Wasserbaupolizeiorgane bleiben vorbehalten.

Ausgelöst durch das Fischsterben in der Fischzucht der Blausee AG wurde die Rolle des Kantons bei der Kontrolle der Materialabbaustellen und Deponien von der GPK¹² untersucht. Sie kommt zum Schluss, dass es fraglich ist, ob die einzelnen Akteure genau wissen, welche Kontrollaufgaben sie in welchem Umfang wahrzunehmen haben, und die Kontrollaufgaben seien nicht genügend definiert. Um Klarheit zu schaffen, empfiehlt die GPK darum, Art. 34 BauV neu zu formulieren. Weiter hält sie fest:

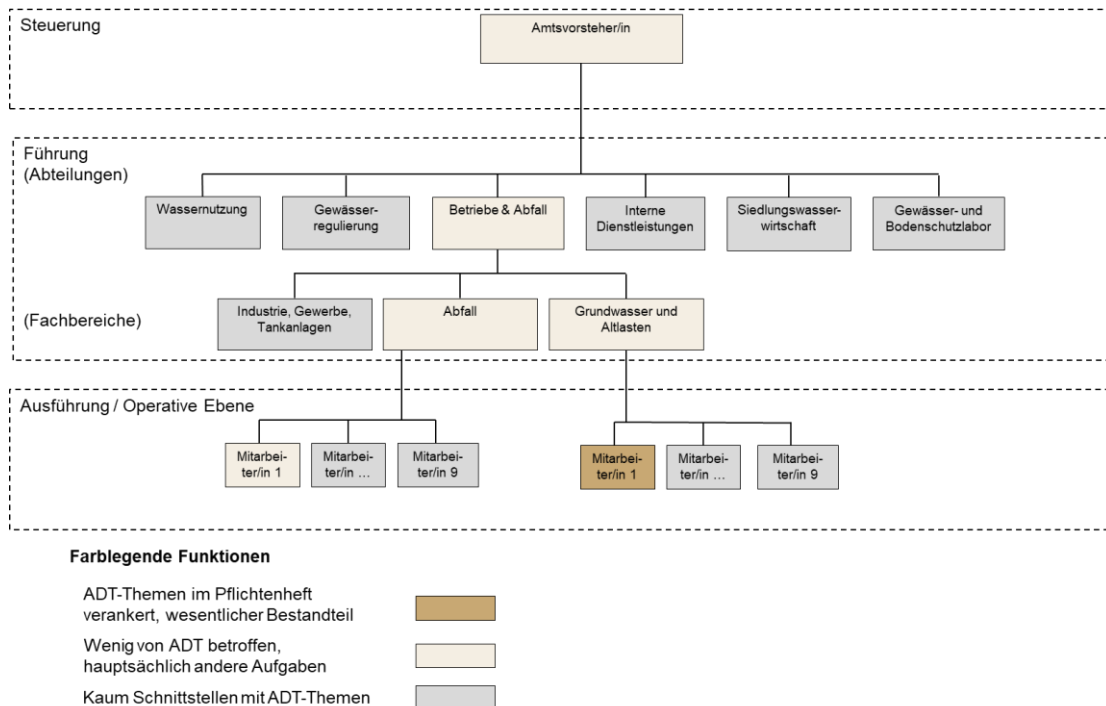
- Die BVD hat die Kontrollen seit 1980 an das Inspektorat des Schweizerischen Fachverbands für Sand und Kies (FSK, heute FSKB, Fachverband der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie) übertragen.
- Aufgrund mangelnder personeller Ressourcen werden keine systematischen Kontrollen durchgeführt, sondern nur Stichproben, faktisch verlassen sich die Behörden auf das FSKB-Inspektorat.
- Die Oberaufsicht wird subsidiär (unterstützend) wahrgenommen, bspw. wenn eine Standortgemeinde eine Unterstützung durch das AWA wünscht oder durch die Mitwirkung in Grubenkommissionen.
- Neben der BVD und der von ihr beauftragten FSKB nehmen im Vollzug die kommunalen Baupolizeibehörden und die Grubenkommissionen eine zentrale Rolle ein.

Aufgrund des GPK-Berichts hat das AWA separate Aufträge zur Oberaufsichtsfunktion gemäss Art. 34 BauV ausgelöst. Der Kern der vorliegenden Studie ist hingegen die Planungserklärung Nr. 12 (2020) und somit die verwaltungsinterne Aufgabenteilung bzw. Organisationsstruktur zu überprüfen. Die Rolle des Kantons zum Thema Oberaufsichtsfunktion wird darum im Rahmen dieser Studie nicht nochmals untersucht.

b) Organisation

Das AWA ist in sechs Abteilungen unterteilt, welche jeweils verschiedene Fachbereiche umfassen. Von ADT betroffen ist nur die **Abteilung Betriebe und Abfall**. Dabei erfüllen der **Fachbereich Abfall** sowie der **Fachbereich Grundwasser und Altlasten** ADT-Aufgaben (siehe Abbildung 5).

¹² Der Grosse Rat des Kantons Bern (2022). Die Rolle des Kantons rund um die Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem Steinbruch Mitholz/Blausee. Untersuchung der GPK.

Abbildung 5: Organigramm Amt für Wasser und Abfall (AWA)

Quelle: Eigene Abbildung Ecoplan, basierend auf Organigramm AWA

Eine Person im Bereich Grundwasser und Altlasten hat das Thema ADT im Pflichtenheft verankert und arbeitet zu ca. 20 bis 30 Prozent im Bereich ADT. Eine Person im Bereich Abfall arbeitet zu ca. 15 bis 20 Prozent im Bereich ADT. Die übrigen Personen arbeiten nur sehr marginal an ADT Themen.

c) Kompetenzen

- **Instrumente:** Sachplan Abfall; Gewässerschutzbewilligungen; Betriebsbewilligungen bei Deponien, Bauabfällen, Recycling; Etappenfreigaben; Konzessionen bei Vergabeverfahren
- **Personelle Ressourcen:** Insgesamt stehen beim AWA ca. 50 Stellenprozente für ADT-Themen zur Verfügung. Diese setzen sich wie folgt zusammen:
 - ca. 20-30 Stellenprozente im Fachbereich Grundwasser und Altlasten
 - ca. 15-20 Stellenprozente für Deponien von Typ A und B
 - ca. 5-10 Stellenprozente für Führung

Im Rahmen der Verwaltungsreorganisation (Entlastungspaket 2018) wurde im AWA eine 100 Prozent Stelle gestrichen, die viele Aufgaben im Bereich ADT übernommen hat. Zudem wurden im Rahmen der Reorganisationen Aufgaben zur Etappenfreigabe zum LANAT (Fachstelle Boden) transferiert.

3.1.3 Amt für Wald und Naturgefahren (AWN)

a) Aufgaben

Das AWN sorgt dafür, dass die nachgefragten Leistungen des Waldes langfristig gesichert sind. Dazu koordiniert es den Schutz des Waldes vor Naturgefahren und bewirtschaftet die kantonseigenen Wälder.¹³

Die Aufgaben leiten sich aus dem kantonalen Waldgesetz (KWaG) und der kantonalen Waldverordnung (KWaV) ab. Das AWN sorgt dafür, dass der Wald von schädlichen Auswirkungen jeder Art zu schützen ist und die Waldfläche und räumliche Verteilung erhalten bleibt. Rodungen sind grundsätzlich verboten (gemäss Art. 19, Absatz 2, KWaG). Unvermeidbare Eingriffe in den Wald sind deshalb so klein, kurz und gering wie möglich zu halten und der Wald anschliessend möglichst vollständig wiederherzustellen oder zu ersetzen.

Die wichtigsten **Aufgaben des AWN in den ADT-Themen** sind:

- Begleitung der regionalen Richtplanungen ADT: Dazu gehören die Beurteilung der Richtmengen / Mengengerüste als Grundlage für den Bedarfsnachweis, die regionale Verteilung als Grundlage für die Standortgebundenheit, sowie informelle Anhörungen des BAFU zu Waldstandorten.
- Begleitung und Prüfung der ADT-Nutzungsplanungen: Dazu gehört das Erteilen von Rodungsbewilligungen sowie folgende weitere Aufgaben: Etappierung; Bauten im Wald und im Waldabstand, nachteilige Nutzungen; Umweltverträglichkeit; Formelle Anhörung beim BAFU.
- Vollzug, Umsetzung und Kontrolle der ADT-Betriebe (Kiesgruben, Tongruben, Deponiebetriebe): Dazu gehört die Begleitung von Rodungen und Ersatzleistungen, die Etappenfreigaben und Fristverlängerungen sowie die Sicherungen (Kautionen, Anmerkungen im Grundbuch, Verträge).
- Beratung und Begleitung bei Erweiterungen und Projektänderungen.

b) Organisation

Innerhalb des AWN ist nur die **Abteilung Walderhaltung** von ADT-Aufgaben betroffen. Dabei gelangen Anfragen im ADT-Bereich immer zuerst an den Standort Bern. Der Standort Bern teilt sich in Planung und Waldrecht auf. Die Planung ist nicht von ADT betroffen, während das **Waldrecht** alle ADT-Vorhaben (Richt- und Nutzungsplanung) bearbeitet und anschliessend an die entsprechende Region (Region Alpen, Region Voralpen, Region Mittelland, Region Berner Jura) weiterleitet.

¹³ Kanton Bern (2022b)

c) Kompetenzen

- **Instrumente:** Rodungsbewilligungen und damit verbunden Beurteilung der Richtmengen / Mengengerüste als Grundlage für den Bedarfsnachweis
- **Personelle Ressourcen:** Insgesamt stehen der Abteilung Walderhaltung ca. 180 Stellenprozente im ADT-Bereich zur Verfügung. 80 Stellenprozent im Standort Bern sind fix für ADT zugeteilt, die restlichen ca. 100 Stellenprozente sind auf die Regionen verteilt. Insgesamt gibt es im AWN ca. 12 Personen, die ADT-Geschäfte bearbeiten können: bei einer Person macht dies das Kerngeschäft aus, bei den anderen einen kleinen Teilbereich der Aufgaben.

3.1.4 Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT)**a) Aufgaben**

Das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) legt die Rahmenbedingungen für eine regionale, intakte und konkurrenzfähige Landwirtschaft fest und schützt gleichzeitig die Lebens- und Erholungsräume. Im Bereich ADT sind insbesondere Fragen des Naturschutzes relevant sowie des Bodenschutzes.¹⁴

Die Abteilung Naturförderung (ANF) setzt die Naturschutzgesetzgebung (NSchG) des Kantons Bern um und ist für den Vollzug der Naturschutzvorschriften sowie die Koordination der Massnahmen verantwortlich (Art. 15, Absatz 2, NSchG). Damit ist es auch für den Vollzug des Natur- und Heimatschutzgesetz des Bundes (NHG) zuständig.

Das **ANF** nimmt in **ADT-Themen** folgende **Aufgaben** wahr:

- Erstellung eines Fachberichts «Naturschutz» bei Richtplan- oder Teilrichtplanänderungen.
- Erstellung von Fachberichten für Überbauungsordnungen, Amtsberichte für Baubewilligungen mit Umweltverträglichkeitsprüfungen.
- Erstellung eines Fachberichts während der Vorprüfungsphase mit Vorgenehmigungsvorbehalten und Hinweisen.
- Erstellung eines Fachberichts für den Controllingbericht der Betriebe während der Betriebsphase.

Die **Fachstelle Boden** der Abteilung Strukturverbesserungen & Produktion ist für den Bodenschutz zuständig. Im **Bereich ADT** überprüft sie,

- im Rahmen der Etappenfreigabe, ob die Vorgaben zum baulichen Bodenschutz eingehalten werden
- und ob nach Betriebsende die bodenrechtlichen Vorgaben zur Rekultivierung umgesetzt werden.

¹⁴ Kanton Bern (2022a)

b) Organisation

In der Abteilung Naturförderung (ANF) sind insbesondere die Fachbereiche Stellungnahmen & Beratung sowie Arten & Lebensräume von ADT-Themen betroffen. Der Fachbereich Stellungnahmen & Beratung ist bei der Richtplanerarbeitung involviert, während sich die Fachstelle Arten & Lebensräume mit Artenprogrammen in Gruben und Abbaustellen auseinandersetzt.

Weiter betroffen sind die Fachstelle Boden (siehe oben) und in seltenen Fällen werden auch die Abteilungen Fischereiinspektorat (falls sich ein Fließgewässer in der Abbaustelle befindet) oder Jagdinspektorat (beim Wildtierschutz) hinzugezogen.

c) Kompetenzen

- **Instrumente:** Erstellung von Amts- und Fachberichten für die Richtplanung oder Umweltverträglichkeitsprüfungen.
- **Personelle Ressourcen:**
 - ANF: Für ADT-Aufgaben stehen nur situativ und wenige Stellenprozente zur Verfügung, sie können gemäss Aussage der ANF nicht genau beziffert werden. Sie wurden darum von EcoPlan grob auf 20-60 Stellenprozente geschätzt.
 - Boden: Für ADT-Aufgaben stehen ca. 20 Stellenprozente zur Verfügung.

3.2 Aufgaben und Kompetenzen der Regionen und Gemeinden

Ziel des Auftrages ist es die Organisation innerhalb der kantonalen Verwaltung zu überprüfen. Da die Aufgaben und die Organisation eng mit den Regionen und Gemeinden zusammenhängen, werden diese der Vollständigkeit halber kurz beschrieben, auch wenn dies nicht im Kern des Auftrages ist.

3.2.1 Regionen/Regionalkonferenzen

Der Kanton delegiert mit dem Sachplan ADT die Standortplanung und richtplanerische Festlegung für Abbau- und Deponievorhaben an die Regionen und Regionalkonferenzen. Die **Regionen und Regionalkonferenzen** sind also zuständig für das Erstellen der behördenverbindlichen Teilrichtpläne, in denen u.a. der Bedarfsnachweis erbracht werden muss und die Standorte festgelegt werden. Dabei werden die Regionen und Regionalkonferenzen von den kantonalen Fachstellen beraten und unterstützt. Bei der Erarbeitung der regionalen Richtplanung ADT berücksichtigen die Regionen die Vorgaben des Sachplans ADT. Dazu gehören u.a. die Reservesicherung sowie die Vorgaben zum Organisations- und Erarbeitungsprozesses. Zudem muss die Region Ver- und Entsorgungslücken frühzeitig erkennen sowie entsprechende Massnahmen zu deren Behebung treffen.¹⁵

¹⁵ Amt für Gemeinden und Raumordnung (2012)

Grundsätzlich haben die Regionen keine Durchsetzungsinstrumente und sind nur als Planungsbehörde für die regionale Planung verantwortlich. Die Umsetzung der regionalen Planung in der Nutzungsplanung liegt bei den Gemeinden und ausserhalb der Kontrolle der Region. Neben dem regionalen Richtplan ADT besteht in den Regionalkonferenzen grundsätzlich auch das Instrument der Regionalen Überbauungsordnung (RÜO), womit sie sich gegenüber den Gemeinden durchsetzen könnten. Die RÜO wurde bisher aber noch in keiner Regionalkonferenz angewandt.

3.2.2 Gemeinden

Die **Gemeinden** verantworten die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung. Die Standorte werden durch die Regionen und Regionalkonferenzen im regionalen Richtplan ADT festgelegt. In der regionalen Richtplanung werden die Gemeinden angehalten die Nutzungsplanung zu erstellen. Dabei werden die Gemeinden vom AGR unterstützt und beraten. Als Planungsinstrumente im Bereich ADT stehen den Gemeinden die Nutzungsplanung sowie die Überbauungsordnung (ÜO) zur Verfügung. Gemäss Art. 34 BauV ist die Gemeindebehörde für die Aufsicht der Ablagerungs- und Materialentnahmestellen in ihrem Gemeindegebiet zuständig. Dazu gehört auch die Kontrolle der Einhaltung der Betriebsvorschriften und der Wiederherstellungspflicht, sowie das Beseitigen von Missständen. Die BVD hingegen ist für die Oberaufsicht des Betriebs der Materialabbaustellen verantwortlich.

3.3 Ablauforganisation, prozessuale Sicht

Die Zuständigkeit der einzelnen Phasen liegt grundsätzlich nicht beim Kanton, sondern bei den Regionen, Gemeinden und Unternehmen. Die verschiedenen Fachstellen der Kantonsverwaltung begleiten den ADT-Prozess jedoch. Dabei ist das AGR während der Planungsphase das hauptbeteiligte Amt und das AWA während der Betriebsphase. Aufgeschlüsselt nach den einzelnen Phasen und Meilensteinen zeigt sich ein recht komplexes Bild (siehe Abbildung 6), welches sich wie folgt beschreiben lässt:

Während der Phase der **Richtplanung** sind die Regionen zuständig, sie erstellen die behördenverbindlichen Teilrichtpläne. Die Abteilung Orts- und Regionalplanung des AGR begleitet den Richtplanungsprozess und koordiniert den Einbezug der weiteren Fachstellen (AWN, LANAT, AWA). Bei der Prüfung des Bedarfsnachweises und der Standortgebundenheit kommt insbesondere dem AWN eine wichtige Rolle zu. Im ersten Meilenstein genehmigt das AGR den regionalen Richtplan.

Anschliessend sind die Gemeinden zuständig für die grundeigentümergebundene Festlegung im Rahmen der **Nutzungsplanung**. Dieser Prozess wird ebenfalls durch die Abteilung Orts- und Regionalplanung des AGR begleitet. Im Rahmen eines Ämterberichts legen die kantonalen Fachstellen die verschiedenen rechtlichen und fachlichen Perspektiven dar. Die Phase

mündet in der Genehmigung der Überbauungsordnung (ÜO) inkl. Baubewilligung (Zuständigkeit AGR) und einer Gewässerschutz-, Errichtungs-, und Betriebsbewilligung (Zuständigkeit AWA).¹⁶

Das AWA verantwortet auch die **Etappenfreigaben** in Materialabbaustellen und bei Deponien die Erneuerung von Betriebsbewilligungen. Die Unternehmen müssen für die Etappenfreigabe ein entsprechendes Gesuch bei der Gemeinde einreichen. Für die Betriebsbewilligung von Deponien sind die Vorgaben der VVEA massgebend.

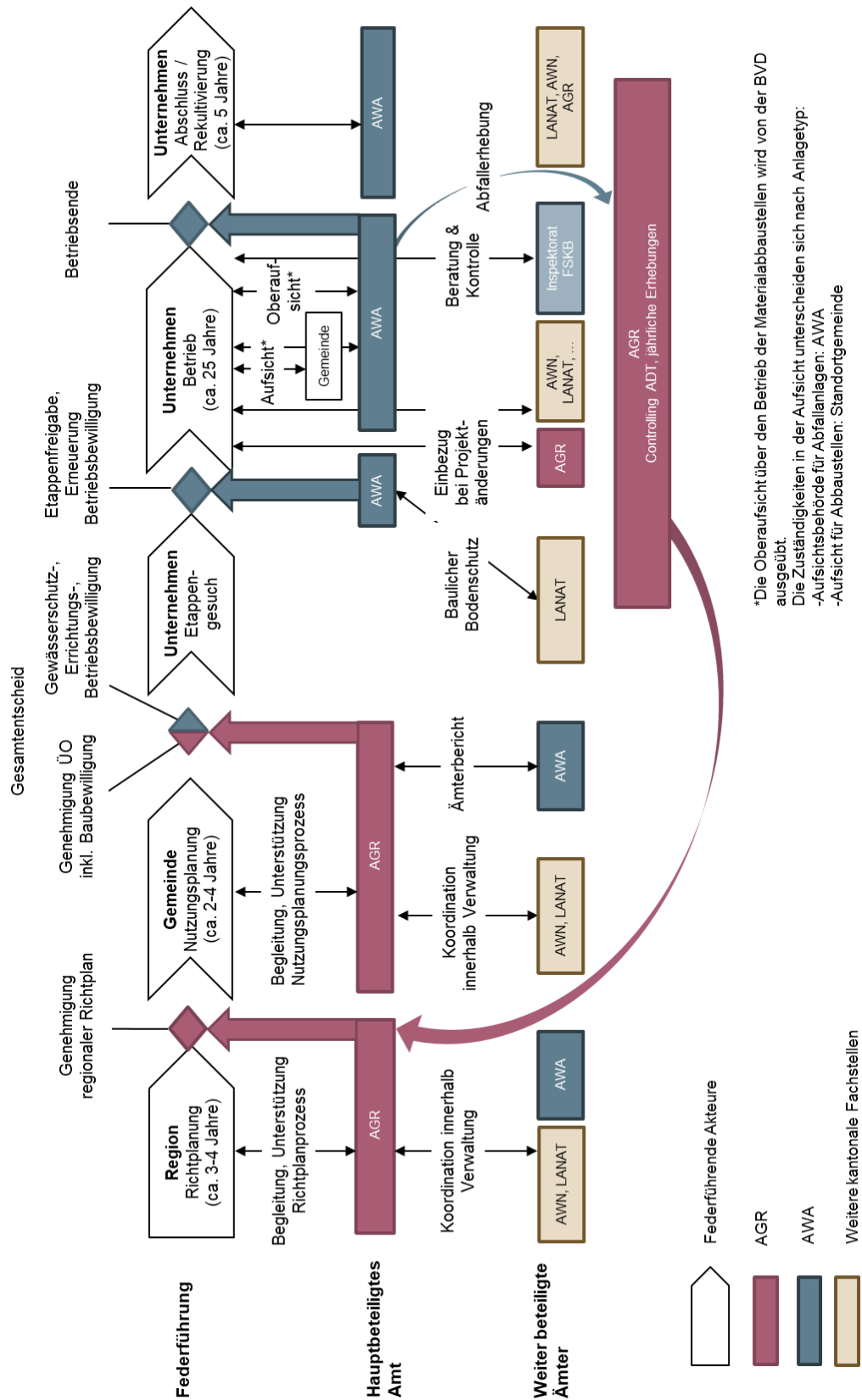
Die Unternehmen sind zuständig für den **Betrieb**. Die Zuständigkeiten in der Aufsicht unterscheiden sich nach Anlagentyp. Das AWA ist die Aufsichtsbehörde für Deponien (Abfallanlagen) und die Standortgemeinden sind zuständig für die Aufsicht der Materialabbaustellen. Die BVD sorgt für die Oberaufsicht der Materialabbaustellen. Die Beratung und Kontrollen sind dabei teilweise an den Schweizerischen Kies- und Betonverband ausgelagert (FSKB).

Zudem führt das AWA die Abfallerhebung durch. Die daraus erhobenen Daten verwendet die Abteilung Kantonsplanung des AGR für den **Controllingbericht** ADT.

Nach dem Betriebsende sorgen die Unternehmen für den Abschluss und die **Rekultivierung**. Hauptbeteiligtes Amt ist das AWA. Das LANAT bringt dabei wichtige Bedürfnisse sowohl des Naturschutzes (Abteilung Naturförderung) als auch des Bodenschutzes (Fachstelle Boden) ein. Das Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) ist für die Aufforstung verantwortlich.

¹⁶ Bei Materialabbaustellen ist die Gewässerschutzbewilligung integrierender Bestandteil der Baubewilligung. Bei Deponien ist die Errichtungsbewilligung ebenfalls in der Baubewilligung integriert. Die abfallrechtliche Betriebsbewilligung wird in der Baubewilligung in Aussicht gestellt, aber zu einem späteren Zeitpunkt erteilt.

Abbildung 6: Aufgabenteilung im Bereich ADT nach Phasen



*Die Oberaufsicht über den Betrieb der Materialabbaustellen wird von der BVD ausgeübt.
Die Zuständigkeiten in der Aufsicht unterscheiden sich nach Anlagentyp:
-Aufsichtsbehörde für Abfallanlagen: AWA
-Aufsicht für Abbaustellen: Standortgemeinde

3.4 Koordinationsgremien und Steuerung

3.4.1 Gremien

Zur Abstimmung zwischen den Akteuren – einerseits zwischen den verschiedenen kantonalen Fachstellen und andererseits mit den Regionen/Regionalkonferenzen, Gemeinden und der Branche – sieht der Sachplan ADT verschiedene Koordinationsgremien vor. Nachfolgend werden Zweck, die Mitglieder und Funktionsweise dieser Gremien beschrieben und wie sie effektiv gelebt werden. Die wichtigsten Punkte sind zudem in Abbildung 7 zusammengefasst.

a) Arbeitsgruppe ADT (AG ADT)

Das wichtigste institutionalisierte Austauschgefäss auf operativer Ebene innerhalb der kantonalen Verwaltung im Bereich ADT ist die Arbeitsgruppe ADT (AG ADT). Sie nimmt sich auf kantonaler Stufe der Planungs-, Koordinations- und Informationsaufgaben an, welche sich aus dem Vollzug des Sachplans ADT ergeben. Sie versteht sich als direktionsübergreifendes Informationsgefäss der Verwaltung, bei welchem alle wichtigen betroffenen Ämter vertreten sind. Die AG ADT berät die Fachstellen und hat keine Entscheidkompetenzen.¹⁷ Die AG ADT trifft sich viermal jährlich.¹⁸ Darüber hinaus arbeiten die verschiedenen Fachstellen auf operativer Ebene zusammen.

Die Arbeitsgruppe wird wie vorgesehen gelebt und die Koordination von operativen Themen zwischen den Ämtern scheint gut zu funktionieren. In den Interviews haben einzelne Akteure erwähnt, dass es Verbesserungspotenziale hinsichtlich frühzeitiger Terminsuche bzw. Traktandencall gibt. Strategische Fragen bzw. Probleme können in der AG ADT aufgrund mangelnder Entscheidkompetenzen nicht gelöst werden, was aber auch nicht vorgesehen ist.

b) Ehemalige Kommission ADT

Die ehemalige kantonale Kommission ADT übernahm gemäss dem damaligen Sachplan¹⁹ Planungs-, Koordinations- und Informationsaufgaben und hatte die Oberaufsicht über die Umsetzung des Sachplans ADT. Dazu tagte sie zwei bis drei Mal pro Jahr. Unter der Leitung des AGR hatten verschiedene Amtsstellen, Organisationen und Fachpersonen Einsitz, u.a. der KSE. Der Kanton ist einerseits auf einen engen Informationsaustausch mit der Branche angewiesen. Andererseits bestehen durch die Einflussnahme der Branche auch Risiken. Die kantonale Kommission ADT wurde mit der Einführung des Sachplans ADT 2012 deshalb abgeschafft. Es existieren heute aber verschiedene regionale Kommissionen ADT, z.B. in der Region Oberraargau und in der Regionalkonferenz Oberland-Ost, in denen Branchenvertreter/-innen Einsitz nehmen.

¹⁷ Amt für Gemeinden und Raumordnung (2012)

¹⁸ Amt für Wald (KAWA), heute Amt für Wald und Naturgefahren (AWN); Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT); Tiefbauamt (TBA); Berner Wirtschaft (beco), heute Amt für Wirtschaft (AWI)

¹⁹ Regierungsrat des Kantons Bern (1998), Sachplan ADT

c) Begleitgruppe ADT (BG ADT)

Um den Informationsaustausch zwischen dem Kanton und dem Branchenverband (KSE) nach der Abschaffung der Kommission ADT weiterhin zu pflegen, wurde die Begleitgruppe ADT (BG ADT) gegründet. Die BG ADT soll Lösungsvorschläge von kantonalem Interesse zu aktuellen ADT-Fragen erarbeiten und Empfehlungen zuhanden der zuständigen kantonalen Direktionen sowie der Konferenz ADT und der AG ADT abgeben.²⁰ Die BG ADT ist im Sachplan (noch) nicht verankert.

Aus den Interviews kommen verschiedene Aussagen zur BG ADT heraus: Einerseits wird der Austausch als wertvoll und wichtig empfunden. Andererseits wird die mangelnde Handlungsfähigkeit des Gremiums kritisiert. Gemäss Aussage der Verwaltung fliessen die in der BG ADT diskutierten Themen und Lösungsansätze in die Steuerungsprozesse, insbesondere in den Controllingbericht ein. Die Lösungsansätze seien aber teilweise aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen oder an fehlenden politischen Mehrheiten gescheitert. Gleichzeitig wurde erwähnt, dass die bestehenden Möglichkeiten für explizite Empfehlungen zuhanden der Direktor/innen, der Konferenz ADT oder der AG ADT bisher kaum genutzt wurden.

d) Konferenz ADT

Im Sinne eines Multi-Stakeholder-Austauschgefässes, d.h. Austausch zwischen Kanton, Regionen/Regionalkonferenzen, Gemeinden und der Branche ist im Sachplan ADT von 2012 die Konferenz ADT vorgesehen. Dabei sollen alle wichtigen Akteure mehrmals jährlich zusammenkommen. Neben den betroffenen kantonalen Fachstellen sind dies insb. Vertretende der Regionen/Regionalkonferenzen, Branchenvertretende und Naturschutzorganisationen. Neben dem regelmässigen Informationsaustausch soll die Konferenz ADT zudem zur Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure beitragen. Folgende konkrete Aufgaben gehören beispielsweise zu der Konferenz ADT:¹⁷

- Beobachtung der Umsetzung des Sachplans ADT
- Beobachtung, ob die Sachplanziele und -vorgaben eingehalten werden
- Beratung und Information der zuständigen Fachstellen und der nachgeordneten Planungsträger zu Fragen im Bereich ADT
- Beobachtung und Information über verschiedene Entwicklungen im Bereich ADT wie etwa Marktentwicklung, Bedürfnisse der Regionen/Regionalkonferenzen, Koordinationsbedarf, Missstände oder Bedarf für eine regionale oder kantonale Überbauungsordnung
- Kenntnisnahme bzw. Plausibilisierung der erhobenen Daten aus dem Controlling ADT

Zudem kann die Konferenz ADT Anträge zuhanden der AG ADT, den zuständigen kantonalen Fachstellen oder einer Region/Regionalkonferenz stellen. Sie verfügt jedoch über keine Entscheidungskompetenz.¹⁷

Die Konferenz ADT wird nicht wie im Sachplan vorgesehen gelebt. Es handelt sich in der Praxis vielmehr um eine Tagung mit Präsentationen, welche einmal pro Jahr zu einem bestimmten

²⁰ Kanton Bern (2019)

Thema stattfindet. Von den Akteuren sind vor allem der Kanton, die Regionen/Regionalkonferenzen und die Branche vertreten, nicht aber die Naturschutzorganisationen.

e) Faktische Delegation des Regierungsrates

Bei komplexen Themen, welche Vorarbeiten für die gesamte Regierung bedürfen, kann der Regierungsrat Delegationen einsetzen. Delegationen haben keine Befugnis, um Entscheidungen zu treffen. Für das Thema ADT besteht keine offizielle Delegation.²¹ Bei Bedarf fungieren aber die Vorstehenden der DIJ und BVD als faktische ADT-Delegation (z.B. Vorberatung zu Controlling-Berichten).

Abbildung 7: Übersicht der Koordinationsgremien im Bereich ADT²²

	AG ADT	BG ADT²³	Konferenz ADT
Funktion, Aufgaben (vorgesehen)	– Planung, Koordination und Information innerhalb der Verwaltung – beratende Funktion der zuständigen Fachstellen	– Informationsaustausch zwischen Kanton und Branche, – Lösungsvorschläge erarbeiten, Empfehlungen abgeben	Diverse vorgesehene, u.a.: – Informationsaustausch – Zusammenarbeit verbessern – Bedürfnisse / Probleme erkennen
Leitung (vorgesehen)	AGR	AGR	AGR
Zusammensetzung (vorgesehen)	AGR, AWA, AWN, LANAT, TBA, beco, ADB	AGR, AWA, KSE Bern, je zwei Personen	AGR, AWA, AWN, ANF, Branche, Regionen/Regionalkonferenzen, Gemeinden, Naturschutzorganisationen, bei Bedarf auch Nachbarkantone und Bund
Häufigkeit der Sitzungen (vorgesehen)	Mehrmals jährlich	Zweimal pro Jahr	Einmal ½ Tag pro Jahr
Praxis / Beurteilung	– Operative Koordination zwischen Ämtern funktioniert	– Wichtiger Austausch mit Branche – Begrenzt handlungsfähig – Möglichkeiten für Empfehlungen wurden bisher kaum genutzt	– Wird nicht wie im Sachplan vorgesehen gelebt – Eher Tagungscharakter als Konferenz – Naturschutz ist nicht vertreten – Möglichkeiten für Anträge wurden bisher nicht genutzt

²¹ Regierungsrat des Kantons Bern (2022)

²² Siehe u.a. Pflichtenheft gemäss Sachplan ADT/Handbuch ADT, sowie Kanton Bern (2019), sowie Kanton Bern (2020)

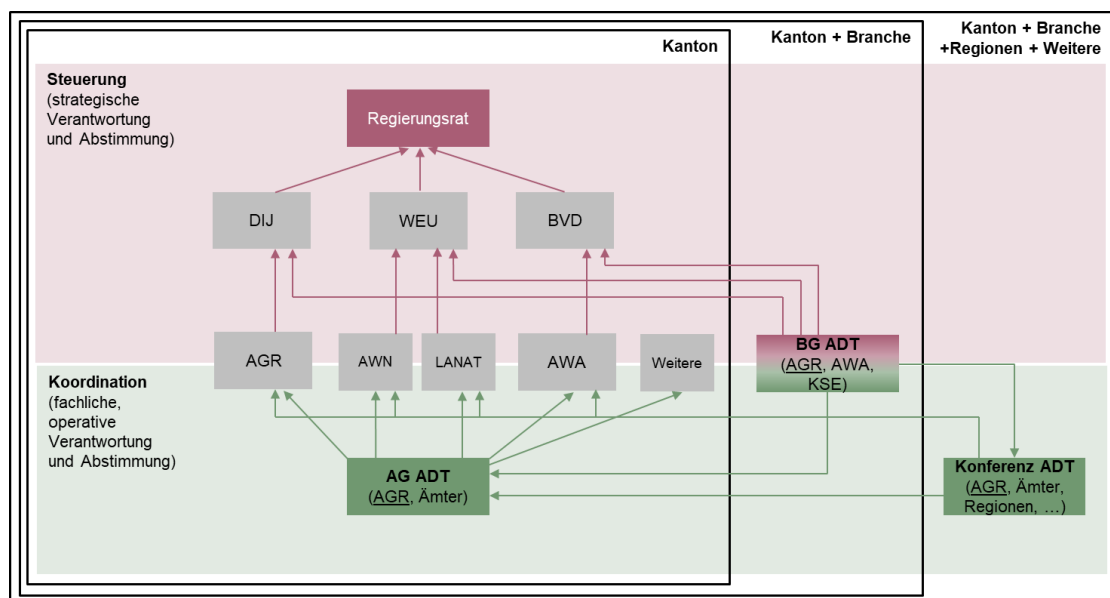
²³ Die BG ADT wurde nach der Abschaffung der Kommission ADT geschaffen, da der Austausch der kantonalen Verwaltung mit der Branche als wichtig erachtet wurde. Im Rahmen der BG ADT kann die Branche ihre Ansichten einbringen, ohne Entscheide fällen zu können.

3.4.2 Steuerungs- und Entscheidungsprozesse (Governance)

Die Governance der heutigen Organisation entspricht einer klassischen Linienorganisation: Die übergeordnete Steuerung erfolgt durch den Regierungsrat. Die Direktionen bereiten die Geschäfte zu ihren federführenden Themen vor und bringen Anträge in den Regierungsrat ein. Damit verbunden ist auch ein Mitberichtsverfahren auf Stufe Regierungsrat. Es dient der Meinungsbildung und Differenzbereinigung (Art. 22 VMV²⁴). Als weiteres Steuerungsgefäss dient der Controllingbericht ADT (inkl. Mitberichtsverfahren), welcher alle vier Jahre erscheint.

Die fachliche Koordination erfolgt hauptsächlich durch die AG ADT. Neben der rein verwaltungsinternen AG ADT haben die Branche und weitere Akteure die Möglichkeit Anträge und Empfehlungen via BG ADT und die Konferenz ADT einzubringen. Die BG ADT ist weder eindeutig auf der fachlich-operativen noch auf der strategisch-steuernden Ebene anzusiedeln. Abbildung 8 zeigt die verschiedenen Organisationseinheiten und Gremien, mit ihren Möglichkeiten für Anträge und Empfehlungen.

Abbildung 8: Vorgesehene Möglichkeiten für Anträge und Empfehlungen



²⁴ Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV)

4 Problemwahrnehmung

Wie bereits in Kapitel 2.2 erwähnt, wird in diesem Kapitel die Wahrnehmung der befragten Akteure (verwaltungsinterne und -externe) zusammenfassend beschrieben. Die Sichtweisen der Akteure können subjektiv und unterschiedlich voneinander sein. Die aufgeführten Inhalte geben nicht zwingend die Haltung von EcoPlan wieder. Nach jedem Abschnitt wird kurz der Bezug zur PE 12 (2020) beschrieben. In Kapitel 5 werden die Problemwahrnehmungen anschliessend beurteilt und in den Gesamtkontext des Projekts gestellt.

4.1 Reserven, Deponieknappheit

Die Deponieknappheit wurde von fast allen befragten Akteuren als eines der zentralen Probleme genannt. Der Sachplan ADT legt fest, dass sich die Regionen mit ihren regionalen ADT-Richtplänen für mindestens 30 Jahre mit Standorten und Reserven versorgen müssen. Die Regionen legen anschliessend die Standorte und Reserven in den regionalen ADT-Richtplänen behördenverbindlich fest. Die grundeigentümerverbindliche Festlegung erfolgt im Rahmen der Nutzungsplanung der Gemeinden. Durch die Ablehnung der betreffenden Nutzungsplanungen durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament kommt es immer wieder dazu, dass behördenverbindlich bereits festgelegte Standorte nicht realisiert werden können. Als Folge reichen planerisch gesicherte Auffüll- und Ablagerungsreserven nur auf Stufe Richtplan aus, jedoch nicht in der Praxis und es kommt zu Engpässen. Mehrere Akteure möchten darum die Reserveplanung flexibilisieren und sehen dazu die DIJ bzw. das AGR im Zugzwang. Nach der gutachterlich abgeklärten²⁵ und durch mehrere Beschwerdeentscheide zu ADT-Planungen belegten Einschätzung des AGR wird der von RPG und USG gegebene rechtliche Spielraum bei der Reserveplanung heute bereits ausgeschöpft. Eine lockere Planung ist gemäss dem AGR unter den heutigen Rahmenbedingungen also nicht möglich. Weiter ist die Frage einer allfälligen künstlichen Verknappung des freien Ablagerungsvolumens auch Gegenstand der WEKO-Untersuchung.

Bezug zur PE 12 (2020)

Die ungenügende Umsetzung der Reservenplanung liegt nicht primär an der verwaltungsinternen Organisation, sondern an den umweltrechtlichen Rahmenbedingungen und der heutigen Regelung der Nutzungsplanungskompetenz sowie an faktischen Problemen beim Deponiewesen. Das Problem ist Gegenstand der PE 9 (2020) und wird dort bearbeitet. Eine proaktivere Führungsrolle und Kommunikation des AGR könnten allfällige Engpässe der Deponien evtl. frühzeitiger angehen und allenfalls zu einer differenzierteren Problemwahrnehmung beitragen.

²⁵ Jäger; Geiger (2020)

4.2 Unterschiedliche Interessen und Zielkonflikte

Sowohl verwaltungsexterne als auch interne Akteure haben darauf hingewiesen, dass zum Thema ADT teilweise unterschiedliche Interessen und Kompetenzen in der kantonalen Verwaltung bestehen. Manche Akteure sehen darin einen Grund, warum Probleme nicht gelöst werden. Als Beispiel wurden insbesondere unterschiedlichen Interessen zwischen dem AGR und AWA hinsichtlich Reserveplanung genannt. Das AWA möchte lieber grosszügige Reserven, während die Anwendung der rechtlichen Vorgaben zur haushälterischen Bodennutzung durch das AGR zu eher restriktiven Planungen führt. Für das Recycling werden (zwischen-) auch Deponien des Typ A oder Abbaustellen benötigt. Weitere Zielkonflikte wurden bei der Rekultivierungsphase genannt: Die ANF möchte Naturwerte beibehalten, welche während der Abbauphase entstanden sind, während die Fachstelle Boden eine vollständige Rekultivierung zurück zu Fruchtfolgeflächen anstrebt.

Bezug zur PE 12 (2020)

Es ist normal, dass innerhalb der Verwaltung – gestützt auf die jeweiligen rechtlichen Aufträge – teilweise unterschiedliche fachliche Ziele bestehen und entsprechend verschiedene Gesichtspunkte in Abwägungs- und Entscheidungsprozesse einfließen. Die Entscheidungsfindung muss allerdings klar definiert sein und die Kommunikation der Gründe transparent erfolgen. Hier besteht möglicherweise noch Verbesserungspotenzial.

4.3 Lange Verfahren sowie Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden

Die langen Verfahren und lückenhafte Durchsetzung der Richtplanung wurde von fast allen Akteuren als ein zentrales Problem genannt. Die Verantwortung zur Durchsetzung wird aber unterschiedlich wahrgenommen. Einige Akteure sehen den Kanton im Zugzwang (siehe auch 4.4). Das AGR weist darauf hin, dass auf kantonaler Ebene die rechtlichen Rahmenbedingungen und instrumentellen Kompetenzen fehlen, um die Richtplanung auf kommunaler Ebene durchzusetzen. Das Instrument der kantonalen Überbauungsordnung (KÜO) eigne sich nicht dazu, da es erfahrungsgemäss zusätzlichen Widerstand und jahrelange Verzögerungen durch Einsprachen auslöse.

Wie beschrieben verantworten grundsätzlich die Regionen/Regionalkonferenzen die Erstellung der regionalen Richtpläne, die Umsetzung erfolgt aber durch die Nutzungsplanung der Gemeinden. Das AGR sieht die Verantwortung zur Durchsetzung unter den heutigen Rahmenbedingungen darum bei den Gemeinden und teilweise den Regionen. Die Regionen haben aber keine Durchsetzungsinstrumente. Einzig die Regionalkonferenzen haben mit der Möglichkeit der regionalen Überbauungsordnung (RÜO) ein Instrument, um sich durchzusetzen. Damit entsteht der Eindruck, dass «die heisse Kartoffel» hin- und hergeschoben wird und niemand die Verantwortung übernimmt.

Mehrere Akteure haben darauf hingewiesen, dass die den Regionen/Regionalkonferenzen zugewiesenen Aufgaben im Bereich ADT (siehe 3.2.1) zu gross seien, bzw. mit den vorhandenen

instrumentellen Kompetenzen und personellen Ressourcen kaum erfolgreich umgesetzt werden können. Zudem wurde mehrfach gesagt, dass die Zuständigkeiten von aussen oft kompliziert und schwer zu verstehen seien. Weiter hätten die beteiligten Akteure teilweise ein unterschiedliches Verständnis, was in welcher Form auf Stufe Richt- und Nutzungsplan geregelt werden soll. Die vielen Schnittstellen würden auch den Informationsfluss (siehe auch 4.7) erschweren. Einige Akteure wünschen sich darum eine stärkere Führungsrolle (mehr Kompetenzen) durch den Kanton. Der Grosse Rat hat in seinen Planungserklärungen 2020 an der regionalen Richtplanungskompetenz festgehalten, fordert den Kanton aber dazu auf, Massnahmen zu ergreifen, um den kantonalen Einfluss bei der übergeordneten Steuerung des ADT-Bereichs zu stärken (PE 1, 2020).

Bezug zur PE 12 (2020)

Die PE 12 (2020) umfasst die Organisation innerhalb der kantonalen Verwaltung, nicht aber eine Änderung der Kompetenzen oder die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden. Entsprechende Prüfaufträge sind Gegenstand der PE 1, 2 und 8 (2020).

4.4 Führungsrolle der kantonalen Verwaltung

Die meisten der befragten Akteure wünschen sich eine stärkere Führungsrolle durch eine Stelle beim Kanton. Dazu wurden insbesondere folgende Punkte genannt:

- Die befragten Regionen/Regionalkonferenzen wünschen sich eine bessere und raschere fachliche Koordination durch das federführende Amt. Sie erwarten, dass das federführende Amt (am ehesten das AGR) die nötigen Interessensabwägungen macht und den politischen Lead übernimmt. Dazu bräuchte es aber mehr personelle Ressourcen. Zudem steht dies aus Sicht des AGR im Widerspruch zur aktuellen BauG-Revision zur Umsetzung der Massnahmen des Kontaktgremiums Planung: Gemäss der Revision soll die Interessenabwägung den Planungsträgern (Gemeinden, Regionen) obliegen und das AGR die Interessenabwägung nur auf Rechtmässigkeit hin überprüfen.
- Auch mehrere Verwaltungsakteure wünschen sich, dass der Kanton seine hoheitliche Aufgabe prägnanter wahrnimmt und klarere Vorgaben macht bzw. klarere «Spielregeln» (Rahmenbedingungen) schafft. Diese Aussage wurde im Rahmen der Interviews nicht genauer konkretisiert. Das AGR merkt dazu an, dass der Grosse Rat mit den PE (2020) Entscheide getroffen hat, welche den Spielraum für die Führungsrolle der Verwaltung einschränkt.
- Viele der befragten Akteure nehmen keine klare Führungsrolle des Kantons im ADT-Bereich wahr. Zudem wurde mehrfach genannt, dass eine regelmässiger, proaktiver und transparenter Kommunikation hilfreich wäre.
- Die Befragten haben den Eindruck, dass der Kanton eine gewisse Oberaufsichtsfunktion wahrnimmt, einige vermissen aber eine proaktive Steuerung und Weiterentwicklung von ADT-Themen (z.B. Thema Reserven, ungenügende Datengrundlage, Kommunikation). Der KSE sieht eine Ursache darin, dass es keine gesamtverantwortliche Stelle beim Kanton dazu gibt.

Bezug zur PE 12 (2020)

Die Festlegung einer gesamtverantwortlichen Stelle ist Kern der PE 12 (2020) und könnte helfen, die bewusste Wahrnehmung der Gesamtverantwortung (Leadership) zu stärken. Die Möglichkeiten und Grenzen der Führung durch den Kanton hängt aber von weiteren zentralen Faktoren ab, insbesondere den rechtlichen Rahmenbedingungen und instrumentellen Kompetenzen, den personellen Ressourcen sowie den verfügbaren Datengrundlagen (siehe Kap. 5).

4.5 Mangelnde Personalressourcen beim Kanton

Ein zentrales Problem, welches von allen befragten Akteuren genannt wurde, sind die mangelnden personellen Ressourcen in der kantonalen Verwaltung. Alle beteiligten Fachabteilungen sind von dem Problem betroffen, besonders ausgeprägt nehmen die Akteure das Problem beim AGR und AWA wahr:

Gemäss Aussage des AGR, stehen grundsätzlich zu wenig personelle Ressourcen im Amt zur Verfügung, nicht nur im ADT-Bereich. Allgemein hätten die Geschäfte in den letzten Jahren viel stärker zugenommen als die personellen Ressourcen. Als Folge komme es bei vielen Orts- und Regionalplanungen zu Verzögerungen. Verschiedene Akteure nehmen wahr, dass unter den mangelnden Personalressourcen das Tagesgeschäft und die Zusammenarbeit leidet. Genannte Beispiel dafür sind viele Abmeldungen von Sitzungen und der Rückzug aus Gremien sowie späte Inputs. Darunter leide das gemeinsame Verständnis. Der KSE vermutet in diesem Zusammenhang zudem auch ein Expertiseproblem beim AGR bzw. weist darauf hin, dass das AGR viel Raumplanungskompetenz habe, aber teilweise zu weit weg von der ADT-Praxis sei.

Beim AWA zeigen sich die mangelnden Personalressourcen ebenfalls dadurch, dass nötige fachliche Inputs zu spät oder gar nicht gegeben werden können. Von einer Region/Regionalkonferenz wurde zudem genannt, dass das AGR zu wenig Personal habe, um alle Kiesprojekte im Kanton zu bearbeiten. Ebenfalls leide die Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen darunter, da Gesuche beim AWA mit Verzögerung bearbeitet werden können und der Druck der Fristen bei anderen Ämtern dadurch zunimmt.

Bezug zur PE 12 (2020)

Das Problem der mangelnden Personalressourcen kann durch organisatorische Massnahmen nicht gelöst werden. Im Wissen darüber, dass es sich um ein zentrales Problem handelt, ist bei der Wahl der geeigneten Organisation aber spezielles Augenmerk auf eine effiziente und ressourcenschonende Form zu legen.

4.6 Ungenügende Datengrundlage für ein aussagekräftiges Controlling

Ein weiteres zentrales Problem im Zusammenhang mit einer proaktiven Steuerung sehen einige Akteure in der Datengrundlage. Es wurde mehrfach genannt, dass die zur Verfügung stehenden Daten zu wenig robust seien, um daraus Schlüsse für eine proaktive Steuerung ziehen

zu können). Die unsichere Datenlage trage u.a. zu Fehlplanungen und zur Deponieknappheit bei. Gemäss Aussage des KSE ist das Problem schon länger bekannt und er erwartet darum von einer gesamtverantwortlichen Stelle des Kantons, dass eine bessere Datengrundlage geschaffen wird. Aus Sicht des Kantons hat auch die Branche eine Verantwortung bzgl. der Qualität und Robustheit der Daten, denn die Daten werden von den Betreiberinnen und Betreibern der Standorte erfasst. Eine Erhebung durch den Kanton wäre gemäss Aussage des AGR sehr aufwendig und würde Anpassungen bei den Ressourcen und in der Organisation erfordern. Weiter merkt das AGR an, dass das Problem im Rahmen der Möglichkeiten bereits angegangen wurde.

Bezug zur PE 12 (2020)

Das Thema Datengrundlage ist Gegenstand der separaten Planungserklärung 6 (2020) und steht nicht im Fokus von organisatorischen Überlegungen. Möglicherweise besteht ein Zusammenhang darin, dass sich bisher keine Stelle verantwortlich gefühlt hat, um vorausschauend eine entsprechende Datengrundlage zu schaffen bzw. die Priorität aufgrund mangelnder Personalressourcen nicht genügend gross war (siehe auch 4.4 und 4.5)

4.7 Informationsfluss, Zusammenarbeit

Die meisten Akteure betonten, dass die operative Zusammenarbeit gut funktioniere, dennoch wurden ein paar Probleme genannt. Von den Regionen/Regionalkonferenzen wurde v.a. auf teilweise vorhandene Defizite im Informationsfluss vom Kanton zu den Regionen hingewiesen. Als Beispiele wurden genannt, dass die Information zum Start eines Planungsprozesses kaum institutionalisiert sei. So entstünden bei den Regionen manchmal Informationslücken. Zudem fehlten den Regionen manchmal die Informationen, welche Betriebe eine Bewilligung erhalten haben. Akteure der Verwaltung wiesen darauf hin, dass die Koordination zwischen den Regionen aufgrund der unterschiedlichen Planungsstände sowie Ver- und Entsorgungskapazitäten schwierig sei. Weiter bemängelte der KSE, dass der Kanton die Koordination zwischen den Regionen aus seiner Sicht nicht genügend wahrnehme.

Der Informationsfluss und die interne Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachstellen funktionieren gemäss den Befragten v.a. über direkte Kontakte auf Stufe Sachbearbeiter gut. Teilweise wünschen sich die Akteure aber einen besser institutionalisierten Austausch.

Bezug zur PE 12 (2020)

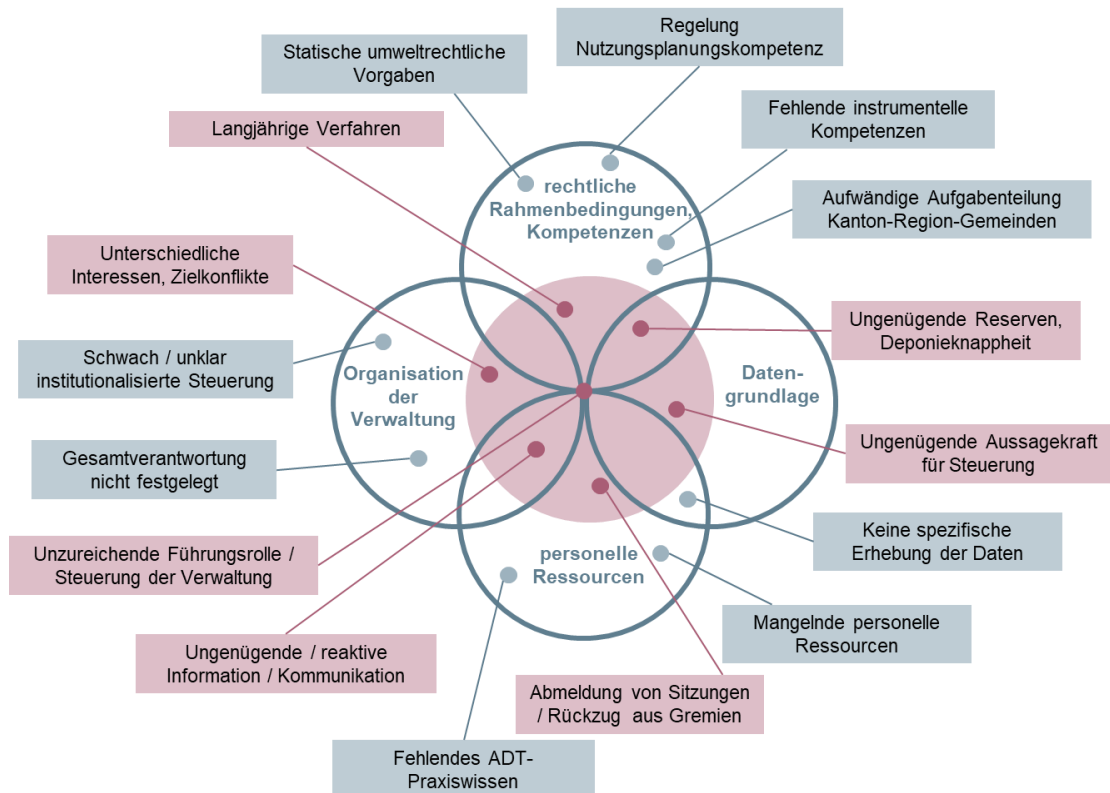
Die Organisations- und insb. Koordinationsform haben einen klaren Einfluss auf den Informationsfluss und die Zusammenarbeit. In der Selbstwahrnehmung der Verwaltung funktioniert dies recht gut. Verbesserungspotenziale bestehen möglicherweise durch eine stärker institutionalisierte Koordination, insbesondere mit den Regionen.

5 Beurteilung

5.1 Welches sind die wichtigsten Ursachen für die genannten Probleme

Wie bereits in Kapitel 4 analysiert, ist die Organisation der Verwaltung (nur) zu einem geringen Teil Ursache für die von den Akteuren genannten Probleme. Weitere zentrale Ursachen liegen gemäss den Analysen in Kapitel 3 und 4 in den rechtlichen Rahmenbedingungen und der instrumentellen Kompetenzregelung (Regelung Nutzungsplanungskompetenz, teilweise fehlende Durchsetzungsinstrumente beim Kanton), bei den stark eingeschränkten personellen Ressourcen des Kantons und der ungenügenden Datengrundlage. Diese zentralen Ursachen und wie sie mit den verschiedenen genannten Problemen zusammenhängen, ist in Abbildung 9 qualitativ dargestellt. Die Wirkungszusammenhänge zwischen Ursachen und Problemen können dabei nicht immer eindeutig festgestellt werden (Frage nach dem Huhn und Ei). Einige Probleme können klaren Ursachen zugeordnet werden, wie z. B. Abmeldung von Sitzungen und Gremien (aufgrund mangelnder Personalressourcen). Andere Probleme sind auf mehrere Ursachen zurückzuführen, wie z.B. die Deponieknappheit (fehlende Durchsetzungsinstrumente und ungenügende Datengrundlage). Das als zentral wahrgenommene Problem der unzureichenden Führungsrolle des Kantons (siehe Kapitel 4) ist auf alle vier aufgeführten zentralen Ursachen (rechtliche Rahmenbedingungen, Kompetenzen; Datengrundlage; personelle Ressourcen; Organisation der Verwaltung) zurückzuführen.

Abbildung 9: Genannte bzw. teilweise vorhandene Ursachen (blau) und Probleme (rot), basierend auf Kapitel 3 und 4



Anm.: Die blauen Kästen, Kreise und Punkte stellen Ursachen dar, die roten Kästen, Kreise und Punkte Probleme.

5.2 Ist die Verwaltung im Bereich ADT logisch und effizient organisiert?

Die Aufbauorganisation, sprich die Aufgaben der betroffenen Ämter im Bereich ADT, ist klar und logisch geregelt. Sie leiten sich aus den Gesetzesaufträgen her und entsprechen den fachlichen Kompetenzen der entsprechenden Ämter (siehe Kapitel 3.). Der ADT-Bereich ist dabei jeweils nur einer unter vielen anderen und entsprechend ist auch der Stellenwert des Themas in den Fachabteilungen. Es liegt in der Natur der Sache von ADT-Themen, dass viele verschiedene Interessen und faktische Probleme (z. B. unbeliebte Deponien, Schutz-Nutzungskonflikte) bestehen. Entsprechend ist es normal, dass nicht alle Bedürfnisse in der Gesamtabwägung umgesetzt werden können und entsprechend Unzufriedenheiten entstehen. Damit allerdings möglichst ausgewogene Lösungen zu Stande kommen, ist es nötig, dass die unterschiedlichen Fachmeinungen in die Entscheide des Kantons einfließen. Entsprechend sind heute die insgesamt – über die ganze Verwaltung im ADT-Bereich zur Verfügung stehenden – ca. 4.5 Vollzeitäquivalente (siehe Kapitel 3) zu einem Grossteil für fachliche Arbeit auf Personen verteilt, welche neben ADT Themen noch weitere Themen bearbeiten. Als Leitbehörde für die regionalen Richtpläne und Nutzungspläne sowie durch das Controlling übernimmt das AGR bereits heute viele Koordinationsaufgaben im Bereich ADT.

Eine theoretisch denkbare alternative Organisationsform im Sinne einer separaten «ADT-Abteilung» könnte mit diesen zur Verfügung stehenden Personalressourcen kaum die nötige fachliche, differenzierte Qualität erreichen. Die Folge wäre zusätzlicher Abstimmungsbedarf mit den Fachstellen bzw. erheblicher zusätzlicher personeller Ressourcenbedarf. Unter den heutigen personellen Rahmenbedingungen ist die aktuelle Organisationsform damit auch als pragmatisch und effizient zu beurteilen. Oder anders gesagt: mit der heutigen Organisationsform sind die Synergien in den Fachabteilungen zwischen ADT und anderen Themen viel grösser als der Koordinationsbedarf innerhalb der ADT-Themen, der durch diese Aufgabenteilung entsteht.

5.3 Wie gut funktionieren die Koordinations- und Steuerungsprozesse?

Die befragten Akteure sind sich weitgehend einig, dass die Zusammenarbeit und Koordination innerhalb der Verwaltung auf operativer Ebene relativ gut funktioniert. Mit der AG ADT ist ein passendes Planungs-, Koordinations- und Informationsgremium im Sachplan ADT verankert, welches wie vorgesehen gelebt wird. Gemäss einzelnen Interviewaussagen besteht noch Optimierungspotenzial in der Terminsuche und Sitzungsgestaltung.

Verbesserungspotenziale bestehen aber in erster Linie in der Abstimmung auf strategischer Ebene (Steuerung). Neben weiteren zentralen Ursachen sehen wir bei der vermissten Führungsrolle des Kantons zwei Gründe im organisatorischen Bereich (siehe Abbildung 9): Aus den Gesprächen entstand der Eindruck, dass sich keine Stelle beim Kanton für eine proaktive Steuerung verantwortlich fühlt und die Prioritäten nicht zuletzt aus Ressourcengründen nicht bei den von den Akteuren genannten ADT-Problemen liegen. Durch die Bezeichnung einer gesamtverantwortlichen Stelle kann das Verantwortungsbewusstsein im Sinne des bewussten Leadership gestärkt werden. Zweitens ist die Steuerung institutionell eher schwach verankert. Mit dem Sachplan ADT und dem damit verbundenen, vier-jährigen Controlling sind periodische, strategische Steuerungsinstrumente vorhanden. Ausser dem Regierungsrat existiert aber kein zentrales Steuerungsgremium, welches strategische Themen ausserhalb dieses Zyklus vorberät. Am ehesten entspricht die BG ADT einem solchen Gremium. Dabei sind aber nicht alle wichtigen Akteure vertreten (WEU, Regionen/Regionalkonferenzen) und gemäss einzelnen Interviewaussagen sei das Gremium nur beschränkt handlungsfähig.

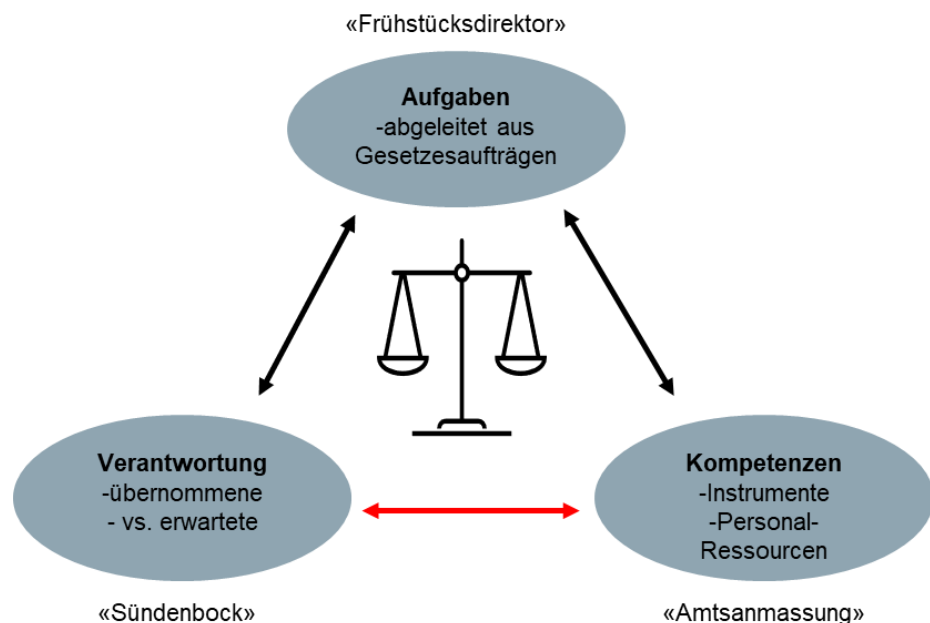
5.4 Ist das organisatorische Kongruenzprinzip erfüllt?

Ein zentraler methodischer Ansatz bei der Beurteilung ist das organisatorische Kongruenzprinzip. Es besagt, dass eine Übereinstimmung (Kongruenz) zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung einer Organisation oder eines Mitarbeiters bestehen muss. Nur wer für die Aufgabenerfüllung die nötigen Umsetzungs- und Leitungskompetenzen hat, kann auch für die

Ergebnisse seiner Tätigkeit in die Pflicht genommen werden. Die Störung dieses Gleichgewichts kann für eine Organisation ausserordentlich negative Konsequenzen haben.²⁶ Klassische Abweichungen vom Kongruenzprinzip werden in der Literatur²⁷ als «Frühstücksdirektor» (Aufgabe ohne die nötigen Kompetenzen und Verantwortung), «Amtsanmassung» (Kompetenzausübung ausserhalb des eigenen Aufgabengebietes) oder «Sündenbock» (Verantwortung ohne Aufgaben und Kompetenzen) beschrieben (Abbildung 10).

Im untersuchten Fall besteht ein Missverhältnis zwischen der Verantwortung und den vorhandenen Kompetenzen. Aus den Interviews kam klar heraus, dass eine stärkere Führungsrolle und damit die Übernahme von mehr Verantwortung durch den Kanton erwünscht bzw. erwartet wird. Die dazu nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen, Instrumente und personellen Ressourcen sind beim Kanton aber nur lückenhaft vorhanden. So stehen heute gemäss Angabe der Ämter nur 10-20 Stellenprozente für Führungsaufgaben im ADT-Bereich zur Verfügung (je 5-10 Stellenprozente bei AGR und AWA), womit die erwartete Verantwortung kaum übernommen werden kann. Damit ist die «Sündenbockhypothese» teilweise erfüllt.

Abbildung 10: Organisatorisches Kongruenzprinzip: Typische Beispiele von Abweichungen nach Krüger (1993) und im vorliegenden Fall Missverhältnis zwischen erwarteter Verantwortung und vorhandenen Kompetenzen (rot).



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Vahs (2012)

²⁶ Vahs (2012)

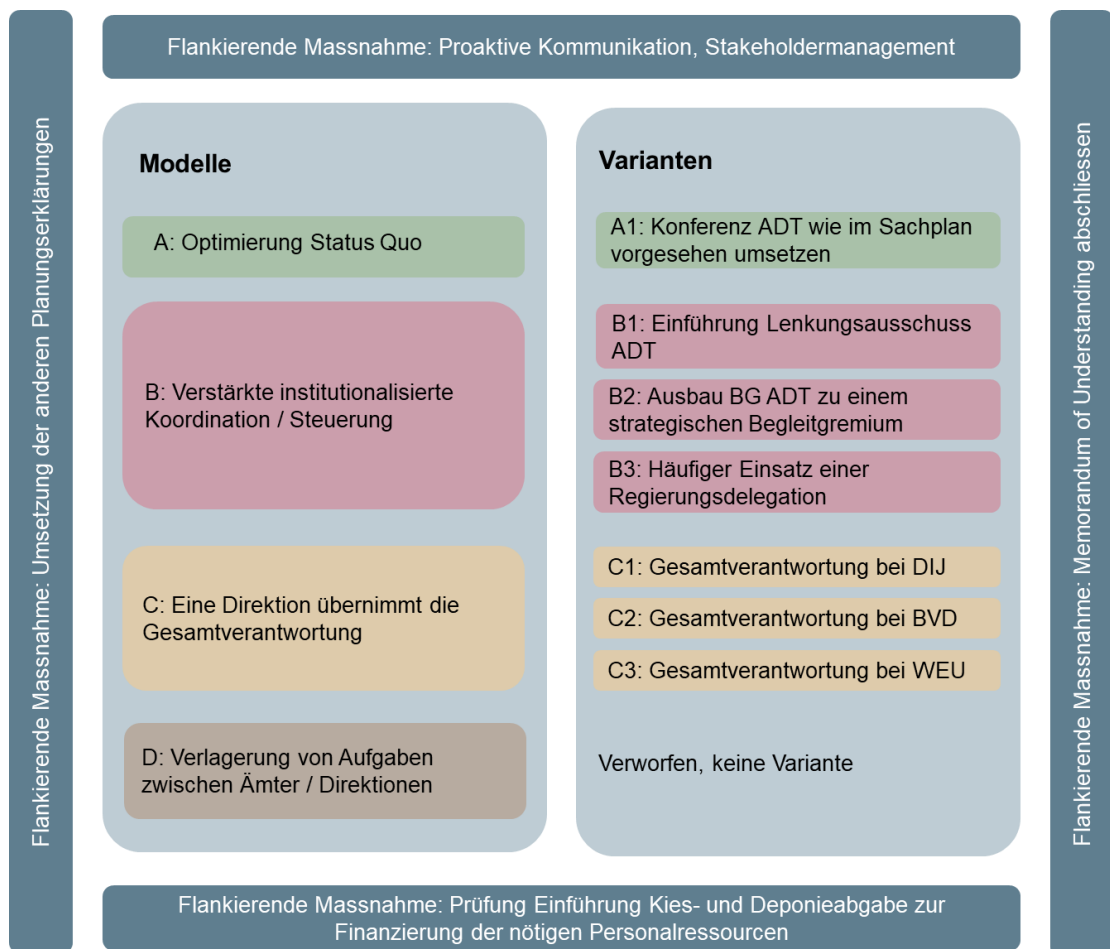
²⁷ Krüger (1993) sowie Vahs (2012)

6 Lösungsansätze

6.1 Übersicht

In diesem Kapitel werden die Lösungsansätze (Modelle) – welche zu Beginn in Form von Arbeitsthesen formuliert wurden – basierend auf den vorhergehenden Kapiteln weiterentwickelt und bewertet. Wie in Abschnitt 5.2 dargelegt, beurteilen wir die heutige Aufbauorganisation im Bereich ADT als sinnvoll und effizient. Die Verlagerung von Aufgaben zwischen Ämtern / Direktionen erachten wir darum als kein zielführendes Modell, warum es nicht weiterverfolgt wurde. Die übrigen drei Modelle werden konkretisiert und nachfolgend beschrieben, die Modelle B und C jeweils mit drei unterschiedlichen Varianten (siehe Abbildung 11). Wie sich weiter gezeigt hat (siehe 5.1), können die meisten genannten Probleme nicht allein mit organisatorischen Massnahmen gelöst werden, und daher werden in Abschnitt 6.5 zusätzlich flankierende Massnahmen aufgeführt. Diese entfalten ihre Wirkung optimal, wenn sie zusammen mit organisatorischen Massnahmen umgesetzt werden.

Abbildung 11: Übersicht der Lösungsansätze: Vier Modelle mit sieben Varianten und vier flankierenden Massnahmen



6.2 A: Optimierung Status Quo

6.2.1 Konferenz ADT wie im Sachplan vorgesehen umsetzen

a) Beschreibung

Die Konferenz ADT wird künftig wie im Sachplan ADT 2012 vorgesehen umgesetzt. Das heisst, sie wird zu einem wichtigen Austauschgefäss zwischen dem Kanton, den Regionen/Regionalkonferenzen, Gemeinden, der Branche und den Naturschutzorganisationen. Neben dem Informationsaustausch nimmt die Konferenz ADT zukünftig ihre angedachten Aufgaben wahr, wozu insbesondere die Diskussion von Problemen und Bedürfnissen aus Sicht der unterschiedlichen Akteure gehört. Die Konferenz ADT im angedachten Sinne hat somit das Potenzial eines «Frühwarnsystems» und «Diskussionsforums für Lösungsansätze». Das Format der Konferenz ADT ändert sich: von einer Informationstagung (heute, siehe auch Abschnitt 3.4.1d) hin zu wahren Konferenzcharakter. Die Konferenz ADT nimmt die im Sachplan vorgesehene Möglichkeit für Anträge zuhanden der AG ADT und den zuständigen kantonalen Fachstellen oder einer Region/Regionalkonferenz aktiver wahr. Konkret würde dies beispielsweise bedeuten, dass am Ende jeder Konferenz eine gemeinsame Erklärung mit Empfehlungen verabschiedet wird.

b) Bewertung

Die Umsetzung der Konferenz ADT gemäss Sachplan birgt v.a. Vorteile für das Stakeholdermanagement und die Kommunikation. Mit dem aktiven und breiten Einbezug verschiedener Sichtweisen ist zudem das Potenzial verbunden, längerfristig bessere und zufriedenstellendere Lösungen zu finden. Die Umstellung des Formats auf einen Konferenzcharakter ist allerdings anspruchsvoll, insbesondere wenn der Anspruch auf eine gemeinsame Erklärung besteht und ist mit deutlich mehr Aufwand verbunden. Eine erfolgreiche und längerfristige Durchführung ohne zusätzliche Personalressourcen ist nur schwer umsetzbar.

Abbildung 12: Bewertung Variante A anhand der vordefinierten Kriterien

Kriterium	Argumente	Bewertung
Kongruenzprinzip	Keine Änderung	0
Politisch-strategische Führbarkeit	Keine Änderung	0
Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	Keine Änderung	0
Sachkompetente Aufgabenerfüllung	Besserer Einbezug verschiedener Sichtweisen	1
Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	Sehr viele beteiligte Akteure mit teils unterschiedlichen Positionen, anspruchsvolle Konsensfindung	-1
Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	Ohne zusätzliche Personalressourcen keine Verbesserung zu erwarten	0
Gesamtaufwand	Umstellung auf Konferenzcharakter ist aufwändig	-1
Gesamtbewertung		-1

6.3 B: Verstärkte institutionalisierte Koordination bzw. Steuerung

6.3.1 B1: Einführung Lenkungsausschuss ADT

a) Beschrieb

Auf strategischer Ebene wird ein verwaltungsinterner Lenkungsausschuss installiert, welcher alle strategischen ADT Themen vorberät und so weit wie möglich entscheidet. Der Lenkungsausschuss ADT (LA ADT) setzt sich zusammen aus den Amtsleitungen des AGR, AWA, AWN und LANAT und den Generalsekretär/innen der DIJ, BVD und WEU. Der LA ADT wird von der Vorsteherin der DIJ geführt. Vorentscheide und Anträge des LA ADT gehen zurück an die zuständige Direktion, welche die Anträge bei Bedarf an den zuständigen Regierungsrat weiterleitet.

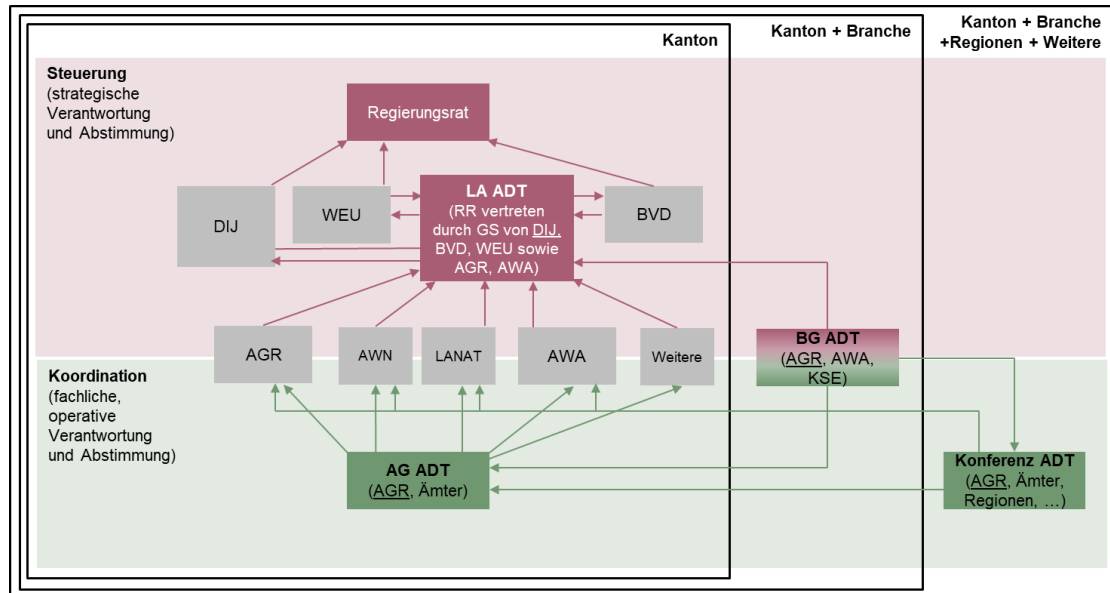
Der LA ADT sorgt für einen proaktiven Umgang mit Problemen im Bereich ADT und eine proaktive Kommunikation. Er befasst sich insb. mit folgenden Fällen:

- politische Vorstösse zum Thema ADT
- Anträge und Empfehlungen aus den Direktionen und den Koordinationsgremien
- Differenzen und Zielkonflikte zwischen den Direktionen
- Umsetzung von Planungserklärungen
- Stossrichtungen und Entwürfe des Controllingberichts

Der LA ADT nimmt somit im Rahmen seiner (beschränkten) Kompetenzen die Gesamtverantwortung zu strategischen Themen wahr. Die operativen Fragen werden weiterhin im Rahmen der bestehenden Gremien und Prozessen behandelt. Damit die Anzahl der Gremien und damit die Komplexität nicht noch weiter zunimmt, kann optional geprüft werden, ob auf operativer

Ebene die BG und AG ADT zusammengeführt werden können. Als praktikable Lösung könnte bspw. ein alternierender Rhythmus mit und ohne Branche umgesetzt werden.

Abbildung 13: Koordinations- und Steuerungsprozesse mit Variante B1



Legende

Verwaltungs-Organisationseinheiten



Koordinations- und Beratungsgremien



Möglichkeiten für operative Anträge und Empfehlungen



Steuerungsgremien



Möglichkeiten für strategische Anträge und Empfehlungen



b) Bewertung

Das Hauptziel des LA ADT ist die politisch-strategische Führbarkeit zu verbessern. Der Entscheidungsspielraum eines solches Gremiums ist im Rahmen der heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen (Kantonsverfassung Art. 69, Abs. 3) allerdings stark eingeschränkt und die Wirkung damit beschränkt. Für alle wichtigen Entscheide wäre es nach wie vor nötig, Anträge via Direktionen an den Regierungsrat zu stellen, sofern nicht in einem Gesetz die Delegation an einen LA ADT explizit geregelt würde. Damit wird eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen, welche auch ein Risiko von weiteren Reibungsverlusten birgt. Zudem ist die Bewirtschaftung eines solch hoch angesiedelten GS- bzw. Regierungsgremiums mit erheblichem Aufwand verbunden.

Abbildung 14: Bewertung Variante B1 anhand der vordefinierten Kriterien

Kriterium	Argumente	Bewertung
Kongruenzprinzip	Keine Änderung	0
Politisch-strategische Führbarkeit	– Proaktivere Abstimmung zu strategischen Themen zwischen den drei Direktionen – beschränkte Entscheidungsfähigkeit des LA ADT	1
Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	– Zusätzliches Gremium / Schnittstelle birgt Risiko von Reibungsverlusten	-1
Sachkompetente Aufgabenerfüllung	Keine Änderung	0
Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	Keine Änderung	0
Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	Ohne zusätzliche Personalressourcen keine Verbesserung zu erwarten	0
Gesamtaufwand	Aufwändige Bearbeitung eines Regierungsgremiums	-1
Gesamtbewertung		-1

6.3.2 B2: Ausbau BG ADT zu einem strategischen Begleitgremium

a) Beschreibung

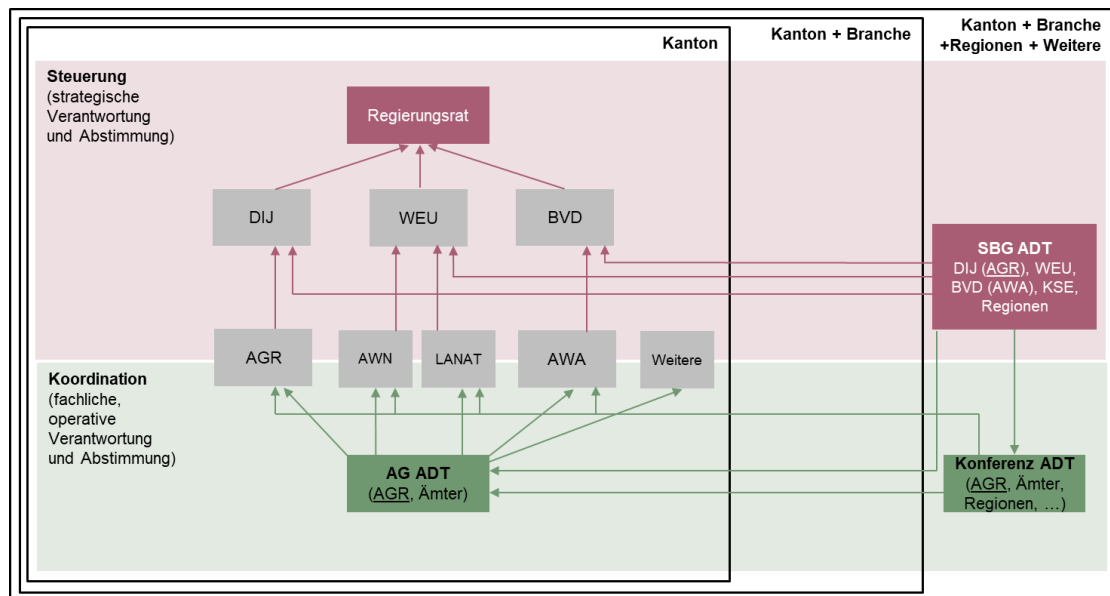
Die BG ADT wird gestärkt und bekommt den Stellenwert einer **strategischen** Begleitgremiums. Es umfasst Vertretende der wichtigsten Akteursgruppen: Neu sind alle drei betroffenen Direktionen vertreten, die DIJ (vertreten durch das AGR), die WEU und die BVD (vertreten durch das AWA). Neben dem KSE stellen neu auch die Regionen/Regionalkonferenzen ein bis zwei aktive Vertretende, welche z.B. nach 2 Jahren alternieren. Die übrigen Regionen/Regionalkonferenzen nehmen als korrespondierende Mitglieder dieses Gremiums teil.

Hauptzweck dieser strategischen Begleitgruppe (SBG ADT) ist es, umsetzbare und realistische Lösungsvorschläge zu diskutieren und den Informationsfluss zwischen Verwaltung, Branche und den Regionen/Regionalkonferenzen zu verbessern. Die SBG ADT kann – wie heute bereits bei der BG ADT vorgesehen – Empfehlungen zuhanden der Direktionen abgeben. Die erweiterte SBG ADT kommt regelmässig (z.B. 2 x jährlich) zusammen. Die wichtigsten Funktionen und Pflichten der Mitglieder könnten wie folgt aussehen:

- DIJ (vertreten durch AGR): Führung des Gremiums, frühzeitiger Termin- und Traktanden-call
- DIJ (vertreten durch AGR), BVD (vertreten durch AWA), WEU: Prüfung und Bearbeitung der Empfehlungen, transparente und zeitgerechte Stellungnahme zu den Empfehlungen zuhanden der erweiterten BG ADT.
- KSE: Einbringen von Schwierigkeiten und Lösungsvorschlägen aus Sicht der Branche, Information der Diskussionspunkte in der BG und den Beschlüssen der Verwaltung innerhalb der Branche (weiterleiten).

- Regionen/Regionalkonferenzen: Einbringen von Schwierigkeiten und Lösungsvorschlägen aus den Regionen, Information der Diskussionspunkte in der BG und den Beschlüssen der Verwaltung in den Regionen (weiterleiten).

Die SBG könnte bei der nächsten Überarbeitung des Sachplans ADT entsprechend formell verankert werden.



b) Bewertung

Die Stärkung und Erweiterung der BG ADT kann eine geeignete Möglichkeit sein, um die Zusammenarbeit und den Informationsfluss bei strategischen Themen mit den wichtigsten Akteuren zu verbessern. Insbesondere die Defizite im Bereich der Koordination und Information mit den Regionen (siehe 4.7) können besser angegangen werden. Durch den aktiveren Einbezug der Regionen/Regionalkonferenzen und der WEU besteht zudem das Potenzial, umsetzbare und tragfähigere Lösungen zu erarbeiten und die teilweise vorhandenen Konfliktlinien zwischen einzelnen Akteursgruppen zu entschärfen. Damit dieser Lösungsansatz effektiv als eine Stärkung der BG ADT wahrgenommen wird, ist eine klare Definition der Prozesse, Funktionen und Pflichten sowie eine ernsthafte Umsetzung entscheidend. Da der Lösungsansatz auf einem bestehenden Gremium aufbaut, ist mit einem geringen Mehraufwand zu rechnen. Dieser allfällige Mehraufwand, sollte längerfristig aber durch eine verbesserte Umsetzung kompensiert werden können.

Abbildung 15: Bewertung Variante B2 anhand der vordefinierten Kriterien

Kriterium	Argumente	Bewertung
Kongruenzprinzip	Keine Änderung	0
Politisch-strategische Führbarkeit	Keine Änderung	0
Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	– Die wichtigsten Akteure sind in einem Gremium vereint – Prozesse rund BG ADT werden besser definiert (Traktandencall, Pflichten der Mitglieder)	1
Sachkompetente Aufgabenerfüllung	Praxisnahe Erfahrungen der Regionen/Regionalkonferenzen und Branche fliessen ein	1
Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	Keine Änderung	0
Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	Ohne zusätzliche Personalressourcen keine Verbesserung zu erwarten	0
Gesamtaufwand	Kein wesentlicher Mehraufwand, da bestehendes Gremium	0
Gesamtbewertung		2

6.3.3 B3: Bildung einer offiziellen Regierungsdelegation

a) Beschrieb

Die faktisch bereits existierende Regierungsdelegation – bestehend aus den Vorstehenden der DIJ und der BVD – wird mit der WEU erweitert, offiziellisiert und häufiger eingesetzt. Diese offizielle Regierungsdelegation ADT kommt vermehrt und **proaktiv** zum Einsatz. Der Einsatz erfolgt insbesondere bei zentralen strategischen Themen, welche eine Meinungsbildung und Entscheidungsfindung für die gesamte Regierung bedürfen. Aktuelle Beispiele von solchen Themen könnten die Stärkung des kantonalen Einflusses und Alternativen zur Nutzungsplanungskompetenz sein. Dies bedarf u.U. einer Gesetzesanpassung, für welche der Grosse Rat zuständig ist.

b) Bewertung

Die Bildung einer offiziellen Regierungsdelegation wäre ein starkes Signal gegen aussen, dass der Regierungsrat die teilweise vorhandenen Probleme im ADT-Bereich ernst nimmt und im Rahmen seiner Möglichkeiten angeht. Darin liegen auch Potenziale in der Verbesserung der politisch-strategischen Führbarkeit. Der Aufwand hängt stark von der Ausgestaltung ab: Die Bewirtschaftung einer offiziellen Delegation ist mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Bei einer inoffiziellen Regierungsdelegation nach Bedarf, dürfte der Gesamtaufwand in beschränktem Umfang bleiben, aber auch die Signalwirkung deutlich kleiner sein.

Auch wenn keine formelle Regierungsdelegation gebildet wird, können situative Absprachen bzw. Vorbesprechungen für wichtige Geschäfte unter den direkt betroffenen Direktionsvorsther/innen sinnvoll sein (informelle Regierungsdelegation DIJ/BVD/WEU).

Abbildung 16: Bewertung Variante B2 anhand der vordefinierten Kriterien

Kriterium	Argumente	Bewertung
Kongruenzprinzip	Keine Änderung	0
Politisch-strategische Führbarkeit	Wichtige strategische Themen werden proaktiver angegangen	1
Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	Keine Änderung	
Sachkompetente Aufgabenerfüllung	Keine Änderung	
Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	Keine Änderung	
Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	Ohne zusätzliche Personalressourcen keine Verbesserung zu erwarten	
Gesamtaufwand	Deutlicher Mehraufwand bei offizieller Delegation	-2
Gesamtbewertung		-1

6.4 C: Eine Direktion übernimmt die strategische Gesamtverantwortung

6.4.1 Grundprinzip Modell C

a) Beschrieb

Eine Direktion übernimmt die Gesamtverantwortung und, so weit im Rahmen der Kompetenzen möglich, die Steuerung des ADT-Bereichs und stellt sicher, dass es dabei die Gesamtsituation im Blick hat. Die fachlichen Zuständigkeiten und Aufgaben der Ämter und Direktionen bleiben allerdings gleich, weil diese sinnvoll und effizient aufgeteilt sind (siehe Kapitel 3 und 5). Die federführende Direktion sorgt dafür, dass strategische Fragen und die Kommunikation im Bereich ADT proaktiv angegangen werden und die Geschäfte an das zuständige Amt zur Bearbeitung übergeben und umgesetzt werden. Der Regierungsrat sorgt dafür, dass die Aufgaben und Kompetenzen der strategischen Gesamtverantwortung im Bereich ADT und damit verbundenen Prozesse genauer definiert werden und überprüft deren Umsetzung. Einige Eckpunkte im Sinne von Vorschlägen sind nachfolgend aufgeführt (siehe Box). Der Lösungsansatz ist besonders in Kombination mit flankierenden Massnahmen sinnvoll (insb. mehr Personalressourcen, proaktive Kommunikation, Umsetzung der anderen Planungserklärungen, Memorandum of Understanding)

Was heisst strategische Gesamtverantwortung?

- Alle neuen Geschäfte mit strategischer Relevanz wie z.B. politische Vorstösse, Lösungsvorschläge, Fragen zur Umsetzung von Planungserklärungen, Anliegen von Stakeholdern etc. zum Thema ADT gehen bei der gesamtverantwortlichen Stelle ein. Diese leitet die Geschäfte anschliessend an die zuständige bzw. meistbetroffene Fachstelle weiter.

- Die Ämter behalten ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in den jeweiligen Fachbereichen. Die gesamtverantwortliche Stelle macht den Ämtern zu deren Aufgaben nicht mehr Vorgaben, als dass es der Vollzug des Sachplans ADT erfordert.
- Die gesamtverantwortliche Stelle pflegt einen kooperativen Führungsstil.
- Die gesamtverantwortliche Stelle überprüft die Umsetzung der Ziele des Sachplan ADT (Controlling-Bericht). Sie sorgt dafür, dass Probleme frühzeitig erkannt und Lösungsvarianten ausgearbeitet werden. Durch eine proaktive Herangehensweise entscheidet sie im Rahmen ihrer Kompetenzen nach den nötigen Konsultationen selbst, oder sie sorgt dafür, dass die nötigen Entscheide im Regierungsrat gefällt werden.
- Wo im Rahmen der heutigen Rahmenbedingungen keine Lösungen möglich sind, leitet die gesamtverantwortliche Stelle weiterführende Massnahmen (z.B. Anträge an den Grossen Rat) ein und sorgt für eine transparente Kommunikation dazu.
- Die gesamtverantwortliche Stelle sorgt für eine proaktive Kommunikation und ein proaktives Stakeholdermanagement im Bereich ADT (siehe flankierende Massnahmen).
- Die gesamtverantwortliche Stelle führt die fachlichen und strategischen Begleitgremien. Sie sorgt insbesondere für einen regelmässigen Sitzungsrythmus und die nötigen Strukturen: z.B. frühzeitiger Traktandencall und Versand von Anträgen und Lösungsvorschlägen der Akteure, zeitgerechte Stellungnahmen der zuständigen Fachstellen zu Empfehlungen.
- Die strategische Gesamtverantwortungsfunktion ist nicht zu verwechseln und klar abzugrenzen von der Oberaufsichtsfunktion gemäss Art. 34 BauV. Demnach liegt die Oberaufsicht über den Betrieb der Materialabbaustellen bei der BVD (AWA). Welche Aufgaben und Kompetenzen die Oberaufsichtsfunktion genau umfasst, ist Gegenstand von laufenden Abklärungen im Auftrag des AWA. Auslöser dazu ist eine Empfehlung der GPK, die Oberaufsichtsfunktion neu zu definieren (siehe Box in Abschnitt 3.1.2).

b) Bewertung Modell C

Eine differenzierte Bewertung der drei Varianten folgt in den nachfolgenden Abschnitten.

Viele der aufgeführten Aufgaben werden heute schon von der DIJ (AGR) wahrgenommen. Dennoch birgt die Definition und Kommunikation einer klaren strategischen Gesamtverantwortung einiges an Potenzial zur Verbesserung der politisch-strategischen Führbarkeit und der Aussenwahrnehmung. Für die Wirkung ist es also zentral, klar festzuhalten und abzugrenzen, was die strategische Gesamtverantwortung umfasst (siehe Box) und dies auch gegen aussen transparent darzulegen. Die effektive Wirksamkeit zur Lösung der teilweise vorhandenen Probleme im ADT-Bereich ist jedoch begrenzt, da die Hauptursachen (Nutzungsplanungskompetenz, fehlende personelle Ressourcen) damit nicht behoben werden. Das Kongruenzprinzip wird damit nicht verbessert, im Gegenteil: Der Lösungsansatz birgt das Risiko, dass die gesamtverantwortliche Stelle noch mehr zum Sündenbock wird, sofern deren Kompetenzen (Instrumente und personelle Ressourcen) nicht erhöht werden. Mit einer proaktiveren Kommunikation und einer aktiven Gesamtverantwortungsfunktion ist zudem mit etwas mehr Aufwand zu rechnen.

6.4.2 Variante C1, strategische Gesamtverantwortung bei DIJ

De facto übernimmt die DIJ (AGR) bereits heute teilweise die Aufgaben einer gesamtverantwortlichen Stelle. Die DIJ hat auf Stufe Kantonsverwaltung im Bereich ADT am meisten instrumentelle Kompetenzen (insb. Sachplan ADT, Controllingbericht und KÜO) und Personalressourcen (ca. 120 Stellenprozente) zur Verfügung. Auch von den Akteuren (siehe 4.4) wird die Gesamtverantwortung am ehesten auf das AGR bzw. die DIJ projiziert. Als Raumplanungsbehörde ist es sich das AGR gewohnt, Gesamtinteressens-Abwägungen zu machen. Allerdings ist das AGR im Vergleich zu anderen Ämtern weit weg von der Umsetzung. Von einigen Akteuren wird in diesem Zusammenhang mangelndes Fachwissen für den Bereich ADT beanstandet.

Abbildung 17: Bewertung Variante C1 anhand der vordefinierten Kriterien

Kriterium	Argumente	Bewertung
Kongruenzprinzip	– Risiko, dass die zuständige Direktion, ohne zusätzliche Kompetenzen, noch stärker zum Sündenbock wird	-1
Politisch-strategische Führbarkeit	– Stärker deklarierte Verantwortlichkeit bei DIJ und AGR – Kompetenzen (fachlich, rechtlich, instrumentell, etc.) bei DIJ im Vergleich zu anderen Direktionen am stärksten vorhanden, insb. Controllingbericht	2
Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	– Negativ: Mehraufwand für die Koordination, allerdings weniger stark als bei Varianten C2 und C3, da AGR bereits heute Koordinationsaufgaben übernimmt – Positiv: Verbesserte Führbarkeit auf operativer Ebene durch klarer definierte und transparentere Verantwortlichkeiten und Entscheidungsprozesse	0
Sachkompetente Aufgabenerfüllung	– Keine Änderung, operative Aufgaben bleiben gleich	0
Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	– Sowohl leicht positive als auch leicht negative Auswirkungen denkbar, insgesamt ähnlich wie heute	0
Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	– Ohne zusätzliche Personalressourcen keine Verbesserung zu erwarten	0
Gesamtaufwand	– Etwas mehr Gesamtaufwand aufgrund proaktiver Übernahme der Gesamtverantwortung und Kommunikation	-1
Gesamtbewertung		0

6.4.3 Variante C2, strategische Gesamtverantwortung bei BVD

Das AWA und damit die BVD hat bereits heute die Oberaufsicht über den Betrieb im Bereich ADT. Das AWA hat zudem die Federführung über wichtige Fachbereiche, insbesondere zum Deponiewesen und Recyclingbereich und besitzt dort die wichtigen instrumentellen Kompetenzen (Betriebsbewilligungen). Durch eine Übernahme der Gesamtverantwortung durch das AWA kann signalisiert werden, dass die teilweise vorhandenen Umsetzungsprobleme stärker gewichtet werden sollen. Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und Kompetenzen ist es allerdings fraglich, ob die Umsetzungsprobleme damit tatsächlich gelöst werden können. Es besteht zudem das Risiko, dass die raumplanerische Interessensabwägung damit zu kurz

kommt und Widersprüche bzw. zusätzliche Schnittstellen mit den Aufgaben des AGR entstehen, insbesondere beim Vollzug des Sachplans ADT und dessen Controllingbericht.

Abbildung 18: Bewertung Variante C2 anhand der vordefinierten Kriterien

Kriterium	Argumente	Bewertung
Kongruenzprinzip	– Risiko, dass die zuständige Direktion, ohne zusätzliche Kompetenzen, noch stärker zum Sündenbock wird	-1
Politisch-strategische Führbarkeit	– Positiv: Signalwirkung, dass Umsetzungsprobleme und Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des AWA (insbesondere Deponie und Recycling) stärker gewichtet werden – Negativ: Vermehrte Widersprüche mit anderen Anliegen und strategischer Abstimmungsbedarf mit raumplanerischen Fragen	1
Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	– Koordinationsaufwand (stärkere Zunahme als bei C1, da AGR bereits Koordinationsaufgaben übernimmt) – Widersprüche und zusätzlicher Koordinationsaufwand mit operativen Aufgaben des AGR insb. im Bereich Sachplan ADT und Controllingbericht oder Verschiebung dieser Aufgaben ebenfalls zur BVD mit entsprechendem Knowhow-Verlust	-1
Sachkompetente Aufgabenerfüllung	– Keine Änderung, operative Aufgaben bleiben gleich	0
Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	– Sowohl leicht positive als auch leicht negative Auswirkungen denkbar, insgesamt ähnlich wie heute	0
Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	– Ohne zusätzliche Personalressourcen keine Verbesserung zu erwarten	0
Gesamtaufwand	– Etwas mehr Gesamtaufwand aufgrund proaktiver Übernahme der Gesamtverantwortung und Kommunikation	-1
Gesamtbewertung		-2

6.4.4 Variante C3, strategische Gesamtverantwortung bei WEU

Die WEU bringt Kompetenzen in der Energie, der Landwirtschaft, in der Standortförderung und in wirtschaftlichen Fragen ein. Mit den Aufgaben, sowohl in verschiedenen Umweltbereichen (Boden, Naturförderung, Wald) als auch Nutzungen (Landwirtschaft und Verkehr) sowie mit der Umweltverträglichkeitsprüfung ist sie die Interessensabwägung gewohnt. Im Vergleich zur DIJ verfügt sie aber über weniger Planungskompetenzen und im Vergleich zur BVD weniger Umsetzungskompetenzen (Betriebsbewilligungen bei AWA). Es besteht somit das Risiko von neuen und zusätzlichen Schnittstellen mit den Aufgaben des AGR und AWA auf operativer Ebene.

Abbildung 19: Bewertung Variante C3 anhand der vordefinierten Kriterien

Kriterium	Argumente	Bewertung
Kongruenzprinzip	– Risiko, dass die zuständige Direktion, ohne zusätzliche Kompetenzen, noch stärker zum Sündenbock wird	-1
Politisch-strategische Führbarkeit	– Positiv: Probleme in den Zuständigkeiten der WEU werden eher angegangen bzw. stärker gewichtet – Negativ: Vermehrte Widersprüche mit anderen Anliegen und strategischer Abstimmungsbedarf mit raumplanerischen Fragen	0
Koordinationsaufwand und Führbarkeit auf operativer Stufe	– Koordinationsaufwand (stärkere Zunahme als bei C1, da AGR bereits Koordinationsaufgaben übernimmt) – Widersprüche und zusätzlicher Koordinationsaufwand mit operativen Aufgaben des AGR insb. im Bereich Sachplan ADT und Controllingbericht oder Verschiebung dieser Aufgaben ebenfalls zur WEU mit entsprechendem Knowhow-Verlust	-1
Sachkompetente Aufgabenerfüllung	– Keine Änderung, operative Aufgaben bleiben gleich	0
Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	– Sowohl leicht positive als auch leicht negative Auswirkungen denkbar, insgesamt ähnlich wie heute	0
Anpassungs- und Innovationsfähigkeit	– Ohne zusätzliche Personalressourcen keine Verbesserung zu erwarten	0
Gesamtaufwand	– Etwas mehr Gesamtaufwand aufgrund proaktiver Übernahme der Gesamtverantwortung und Kommunikation	-1
Gesamtbewertung		-3

6.5 Flankierende Massnahmen

6.5.1 Umsetzung der anderen Planungserklärungen

Die von den Akteuren genannten Probleme können nur in beschränktem Umfang mit organisatorischen Massnahmen gelöst werden, haben aber wichtige Bezüge zu weiteren Planungserklärungen. Aufgrund der genannten Probleme steht die Umsetzung der Planungserklärungen gemäss Abbildung 20 im Vordergrund.

Abbildung 20: Aktuelle Planungserklärungen mit klarem Bezug zu den von den Akteuren genannten Problemen im Bereich ADT

Nr.	PE Kurzbeschrieb (2020)	Problem gemäss Kapitel 4
1	Richtplanungskompetenz bei den Regionen behalten, aber Massnahmen zur Stärkung des kantonalen Einflusses der übergeordneten ADT-Steuerung ergreifen.	4.3, 4.4

2	– Prüfung Verschiebung Nutzungsplanungskompetenz, insb. zur Gemein- deexekutive – Vergleich mit anderen Kantonen	4.3, 4.4
6	Erhebung aussagekräftiger Daten zu Transportdistanzen	4.6
8	Beschleunigung der Planungsverfahren im Bereich ADT, wenn nötig unter Vorschlägen zu gesetzlichen Anpassungen	4.3
9	Ergreifung von Massnahmen, damit effektiv genügend Deponien vorhan- den sind und damit Sicherstellung Sachplanziel Entsorgung.	4.2

6.5.2 Prüfung Einführung Kies- und Deponieabgabe zur Finanzierung der nötigen Personalressourcen

Eine der Kern-Ursachen für die genannten Probleme liegt bei den fehlenden personellen Ressourcen der Kantonsverwaltung im Bereich ADT (siehe Kapitel 3 und 5). Ohne zusätzliche Ressourcen ist nur mit geringfügigen Verbesserungen zu rechnen. Um das Kantonsbudget bzw. den allgemeinen Steuerzahlenden nicht noch mehr zu belasten, könnte eine marktwirtschaftliche Lösung nach dem Verursacherprinzip eine Option sein. Zur Finanzierung des deutlichen Mehrbedarfs an Personal soll darum die Einführung einer Abgabe auf Deponie und Kies geprüft werden. Dabei sollen verschiedene Varianten geprüft werden. Beispielsweise könnte ein weiterer Zweck der Abgabe darin bestehen, verbesserte Kontrollen zu finanzieren.

6.5.3 Gezielte proaktive Kommunikation, Stakeholdermanagement

Um das Narrativ des «Sündenbocks» und der fehlenden Führungsfunktion des Kantons aufzulösen, ist eine proaktivere Kommunikation und ein gezielteres Stakeholdermanagement nötig. Wir raten deshalb, in einem ersten Schritt eine systematische Stakeholder-Analyse und basierend darauf ein Kommunikationskonzept zu erstellen. Wir schlagen dazu folgende Eckpunkte vor:

- Kommunikationskonzept: Ziele, Zielgruppen, Medien.
- Formulierung treffender Botschaften bzw. eines Argumentariums mit «FAQ+A» für die zentralen Stakeholder.
- Inhalte und Zeitpunkte von Zwischenkommunikation definieren (zwischen dem Vierjahres-Rhythmus des Controlling-Berichts).
- Form und Umsetzung der Kommunikation definieren.

6.5.4 Memorandum of Understanding (MoU) abschliessen

Ergänzend zu den bereits aufgeführten Lösungsansätzen schlagen wir vor, dass die hauptbeteiligten Direktionen (DIJ, BVD, WEU) in einem Memorandum of Understanding die wichtigsten Eckpunkte ihrer Zusammenarbeit im Bereich ADT regeln. Ein MoU hat den Charakter einer offiziellen Absichtserklärung, sie ist aber rechtlich nicht bindend. Sie hat aber trotzdem Wirkungspotenzial: Einerseits verwaltungsintern, in dem sich die drei Direktionen auf gemeinsame Prinzipien der Zusammenarbeit einigen und daran erinnert werden können und andererseits

als kommunikatives Signal gegenüber den externen Akteuren. Die MoU umfasst dabei die wichtigsten Eckpunkte der Zusammenarbeit und Verantwortlichkeiten, z.B. was die drei Direktionen unter der strategischen Gesamtverantwortungsfunktion verstehen, falls Modell C umgesetzt wird (siehe dazu auch die Box in Abschnitt 6.4). Weiter kann darin geregelt werden, in welchen Fällen eine informelle Regierungsdelegation der betroffenen Direktionsvorsteher/-innen zum Einsatz kommt (siehe dazu auch Abschnitt 6.3.3).

7 Fazit und Empfehlungen

Insgesamt funktioniert der ADT-Bereich, und die Ziele des Sachplans werden gemäss Controllingbericht 2020 weitgehend erreicht. Trotzdem werden von externen und teilweise auch verwaltungsinternen Akteuren mehrere Probleme wahrgenommen, welche im Rahmen dieser Studie bestätigt wurden, die häufigsten sind:

- ungenügende Reserven bzw. Deponieknappheit
- unterschiedliche Interessen und Zielkonflikte innerhalb der Verwaltung
- lange Verfahren sowie Unzufriedenheiten in der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden
- schwache Führungsrolle des Kantons
- ungenügende Datengrundlage für ein aussagekräftiges Controlling
- Lücken bzw. Schwierigkeiten beim Informationsfluss und der Zusammenarbeit

Die **Hauptursachen** für viele dieser Schwierigkeiten liegen einerseits in der aktuellen **Regelung der Nutzungsplanungskompetenz** und andererseits bei den **fehlenden personellen Ressourcen** in der kantonalen Verwaltung (weitere Ursachen siehe Box). So stehen über die gesamte Verwaltung hinweg nur ca. 4 bis 4.5 Vollzeitäquivalente für ADT-Aufgaben zur Verfügung, wobei die allermeisten Personalressourcen für Facharbeit eingesetzt werden. Mit den ca. 5-10 Stellenprozenten, welche beim AGR für Führungsaufgaben im Bereich ADT zur Verfügung stehen, kann **keine** proaktive Gesamtverantwortung übernommen werden. Um die Führungsrolle des Kantons im Bereich ADT zu stärken, braucht es darum v.a. deutlich mehr Personalressourcen. Zur Finanzierung empfehlen wir darum, die Einführung einer Kies- und Deponieabgabe zu prüfen. Bei den übrigen Empfehlungen wurde auf besonders ressourcenschonende Vorschläge geachtet, dennoch sind auch diese mit einem gewissen personellen Zusatzaufwand verbunden.

Weiter zeigt die Analyse, dass in der **Organisation der Verwaltung** und den **Steuerungsprozessen** im Bereich ADT **Verbesserungspotenziale** bestehen. Durch eine klare Zuweisung der strategischen Gesamtverantwortung an die DIJ und eine bessere Einbindung der zentralen Stakeholder in eine strategische Begleitgruppe kann die strategisch-politische Führbarkeit im Bereich ADT verbessert werden. Wir empfehlen darum, die Planungserklärung 12 (2020) wie nachstehend dargelegt umzusetzen. Da die Ursachen für die genannten Probleme aber zu einem grossen Teil unabhängig der Organisationsform bestehen, ist ohne zusätzliche Massnahmen von einer geringen Wirkung auszugehen. Wir empfehlen darum, weitere Massnahmen zu ergreifen, welche über die Organisation der Verwaltung hinausgehen.

Ursachen ausserhalb PE 12 (2020) und somit des Auftrages

- Es bestehen faktische Schwierigkeiten beim Deponieraum und bei Konflikten zwischen Schutz und Nutzung, unabhängig der Organisationsform.
- Die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanungskompetenz obliegt den Gemeinden, i.d.R. bei der Gemeindeversammlung. Damit können behördenverbindliche ADT-Standorte der regionalen Richtpläne nach jahrelanger Planung verworfen werden.
- Die sehr geringen personellen Ressourcen im Bereich ADT (ca. 4 bis 4.5 Vollzeitäquivalente über die gesamte Kantonsverwaltung hinweg) erschweren eine aktive Führungsrolle des Kantons.
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben dem Kanton kaum Spielraum für eine grosszügigere Reserveplanung.
- Die Verantwortung wird von vielen Akteuren auf den Kanton projiziert, sie liegt mit der Nutzungsplanungskompetenz de facto aber zu einem grossen Teil bei den Gemeinden. Da dem Kanton teilweise die instrumentellen und personellen Kompetenzen zur Übernahme der projizierten Verantwortung fehlen, ist das organisatorische Kongruenzprinzip nicht erfüllt.

Ursachen im Bereich der PE 12 (2020)

- Die strategische Gesamtverantwortung beim Kanton ist nicht klar geregelt. Wer geht strategische Themen und die Kommunikation im Bereich ADT proaktiv an?
- Verbesserungspotenziale bei den Steuerungsprozessen und in der Einbindung der zentralen Stakeholder.

Empfehlung 1: Planungserklärung 12 (2020) durch Zuweisung der strategischen Gesamtverantwortung an die DIJ umsetzen

Wir empfehlen dem Regierungsrat, die strategische Gesamtverantwortung für die Steuerung des ADT-Bereichs der DIJ zuzuweisen.²⁸ Bereits heute wird ein Teil dieser Funktion durch das AGR wahrgenommen. Mit einer klaren Zuweisung kann die proaktive Führung und Kommunikation aber gestärkt sowie eine verbesserte Aussenwahrnehmung erreicht werden. Es wird definiert, welche Aufgaben und Kompetenzen (insbesondere auch personelle Ressourcen) die Gesamtverantwortungsfunktion umfasst (siehe hierzu Vorschläge in der Box in Abschnitt 6.4) und wie sie sich von der Oberaufsichtsfunktion gemäss Art. 34 BauV²⁹ abgrenzt. Die heutigen

²⁸ Die numerische Addition der Bewertungen im Abschnitt 6.4.2 ergab «Null», weil einer leichten Verbesserung auch ein leichter Mehraufwand gegenübersteht. In einer qualitativen Einschätzung gehen wir aber davon aus, dass die Vorteile der Massnahme überwiegen und dass dieser Mehraufwand gerechtfertigt ist, dies auch mit Blick auf die Forderung der Planungserklärung. Eine wirkungsvolle Umsetzung erfordert allerdings, wie für alle Empfehlungen, die Zuteilung der nötigen Ressourcen, was durch Empfehlung 5 zum Ausdruck kommt.

²⁹ Die Definition der Oberaufsichtsfunktion gemäss Art. 34 BauV wird zurzeit überprüft, siehe dazu Empfehlung 1 der GPK in: Der Grosse Rat des Kantons Bern (2022)

fachlichen und operativen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Ämter sollen beibehalten werden.

Damit wird die Planungserklärung 12 (2020) umgesetzt (*«Der Regierungsrat stellt sicher, dass ein Amt bestimmt wird, das für die Steuerung des ADT-Bereichs die Federführung hat und dabei die Gesamtsituation im Blick hat.»*)

Empfehlung 2: Memorandum of Understanding abschliessen

Wir empfehlen den betroffenen Direktionen ein Memorandum of Understanding (MoU) zur Zusammenarbeit im Bereich ADT abzuschliessen. Dabei werden wichtige Prinzipien zur Zusammenarbeit und die Verantwortlichkeiten festgehalten werden, insbesondere welche Aufgaben und Kompetenzen die Gesamtverantwortungsfunktion umfasst und welche Themen die Ämter verantworten. Die Wirkung der MoU ist einerseits verwaltungsintern, in dem sich die Hauptbetroffenen auf gemeinsame Prinzipien der Zusammenarbeit einigen und andererseits ein kommunikatives Signal gegenüber externen Akteuren.

Empfehlung 3: Gezieltes Stakeholdermanagement und proaktivere Kommunikation

Wir empfehlen der DIJ bzw. dem AGR, in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Ämtern und Direktionen ein gezielteres Stakeholdermanagement zu betreiben und ein Kommunikationskonzept zu erarbeiten. Ziel dabei ist es auszuarbeiten, wie eine proaktive Kommunikation seitens Verwaltung im Bereich ADT gestaltet werden kann. Eine regelmässige Information der Öffentlichkeit und Politik soll helfen, das Vertrauen und die Zusammenarbeit der Akteure im Bereich ADT wieder zu verbessern. Siehe dazu Kapitel 6.5.3 für Beispielmassnahmen.

Empfehlung 4: Ausbau der BG ADT zu einem strategischen Begleitgremium

Wir empfehlen dem Regierungsrat die Begleitgruppe ADT zu stärken und mit zentralen Akteuren zu ergänzen. Neben den bestehenden Mitgliedern (AGR, AWA, KSE) sollen auch die WEU und die Regionen/Regionalkonferenzen Einsitz nehmen. Die BG ADT soll den Stellenwert eines strategischen Begleitgremiums erhalten und regelmässig tagen. Hauptzweck dieses Gremiums soll es sein, umsetzbare und realistische Lösungsvorschläge zu diskutieren und den Informationsfluss zwischen Verwaltung, Branche und den Regionen/Regionalkonferenzen zu verbessern. Diese erweiterte BG ADT soll Empfehlungen zuhanden der Direktionen abgeben. Die Direktionen prüfen die Empfehlungen und nehmen in transparenter Weise Stellung dazu. Wir empfehlen die Funktionen und Pflichten der Mitglieder dieses Gremiums genau zu definieren und das Gremium in der nächsten Überarbeitung des Sachplans formell zu verankern (Details siehe Abschnitt 6.3.2)

Empfehlung 5: Einführung einer Kies- und Deponie-Abgabe prüfen

Die personellen Ressourcen der Kantonalen Verwaltung im Bereich ADT sind sehr gering und haben in den letzten Jahren abgenommen. Die kantonale Verwaltung beschränkt sich darum im Bereich ADT auf die absolut nötigen Kernaufgaben und nimmt eine reaktive Rolle ein. Um

wesentliche Verbesserungen zu erzielen, sind darum deutlich mehr personelle Mittel nötig. Das Projektteam empfiehlt dem Regierungsrat zur Finanzierung zusätzlicher personeller Ressourcen eine Lösung nach dem Verursacher-Prinzip. Zur Finanzierung des deutlichen Mehrbedarfs an Personal soll darum die Einführung einer Abgabe auf Ablagerung/Deponie und Kies geprüft werden. Weiter empfiehlt das Projektteam zu prüfen, ob mit einer solchen Abgabe weitere Aufgaben ausserhalb dieses Auftrages, insb. systematischere Kontrollen und Erhebungen für eine robuste Datengrundlage finanziert werden können.

Empfehlung 6: Umsetzung der anderen Planungserklärungen

Um die Hauptursachen der von den Akteuren genannten Problem anzugehen, empfehlen wir dem Regierungsrat, die weiteren Planungserklärungen 2020 rasch umzusetzen. Neben den mangelnden personellen Ressourcen liegt eine Kernursache in der aktuellen Regelung der Nutzungsplanungskompetenz. In diesem Zusammen sind insbesondere die Umsetzung der Planungserklärungen 1, 2 und 8 von Bedeutung.

Anhang A: Interviews

Abbildung 21: Übersicht der Interviews und explorative Gespräche

Name	Institution	Funktion	Datum	Bemerkung
Daniel Wachter Monika Suter Numa Camponovo	Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR	Amtsleiter Abteilungs-Vorsteherin Projektleiter	1. April 2022	Exploratives Gespräch
Monika Suter Numa Camponovo	Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR	Abteilungs-Vorsteherin Projektleiter	19. April 2022	Exploratives Gespräch
Jacques Ganguin Oliver Steiner	Amt für Wasser und Abfall	Amtsleiter Abteilungsleiter	26. April 2022	Exploratives Gespräch
Fritz Ruchti	Grosser Rat des Kantons Bern	Grossrat, Vizepräsident GPK	Abgesagt ³⁰	
Stefan Schweizer	Regionalkonferenz Oberland-Ost	Geschäftsführer	9. Mai 2022	Problemzentriertes Leitfadeninterview
Marianne Dummermuth	Grosser Rat des Kantons Bern	Grossrätin, Mitglied GPK	Abgesagt ³⁰	
Reto Suter	Amt für Wald und Naturgefahren	Abteilung Fachdienste und Ressourcen	19. Mai 2022	Problemzentriertes Leitfadeninterview
Jon Baumann Markus Loosli	Region Oberrhein	Stv. Geschäftsführer Präsident Kommission Abbau & Deponie	16. Mai 2022	Problemzentriertes Leitfadeninterview
Roger Lötscher, Fritz Hurni	Kantonaler Kies- und Betonverband	Geschäftsführer Ehem. Präsident	2. Juni 2022	Problemzentriertes Leitfadeninterview
Fabian Meyer	Amt für Landwirtschaft und Naturgefahren	Mitarbeiter Abteilung Naturförderung	8. Juni 2022	Problemzentriertes Leitfadeninterview

³⁰ Die angefragten GPK-Mitglieder haben ihre Bereitschaft zu Interviews zurückgezogen. In Rücksprache mit dem Auftraggeber wurde darum entschieden, auf eine Befragung von Mitgliedern des Grossen Rats zu verzichten.

Anhang B: Interviewleitfaden

Farblegende

Schwarze Fragen: wurden vorgängig und an alle externen Akteure verschickt

Grüne Fragen: wurden nur spezifischen Akteursgruppen gestellt, ebenfalls vorgängig verschickt

Rot Fragen: wurden während des Interviews eingebracht (Nachhaken/Präzisierungsfragen oder thesenartige Fragen)

a) Vorstellung, Rollen, Ausgangslage

(Beilage Prozessabbildung, Aufgaben der Kantonsverwaltung im ADT-Bereich)

- Welche Funktionen haben Sie in den letzten Jahren im Bereich ADT eingenommen?
- Zusammen mit dem Interviewleitfaden haben Sie eine Übersichtsabbildung des ADT-Prozesses erhalten, die zeigt, welche Akteure in welcher Phase die Federführung haben und welche kantonalen Fachstellen in welcher Phase beteiligt sind (Abbildung wird am Interview noch kurz erläutert). Stimmt diese Abbildung aus Ihrer Sicht, fehlt etwas, oder ist etwas falsch dargestellt?
- Bei welchen von diesen Schritten bzw. Dienstleistungen der Verwaltung sind Sie betroffen, bzw. welche Berührungspunkte haben Sie damit, wie zufrieden sind Sie damit? (falls nicht zufrieden nachhaken, welche konkreten Probleme haben Sie in der Zusammenarbeit mit der Kantonsverwaltung im ADT-Bereich erlebt)

b) Probleme und Schwierigkeiten im ADT-Bereich (generell)

- Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Probleme und Schwierigkeiten im Bereich ADT?
- Nachfolgend sind in Form von Thesen mögliche Probleme aufgeführt, welche wir aus der politischen Debatte und den Sondierungsgesprächen zusammengetragen haben. Wie beurteilen Sie diese Thesen. Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile an, wie stark Sie dies als Problem wahrnehmen und wenn Sie möchten, könne Sie das gerne kurz begründen.

Thesen (Mögliche Probleme)	Stimme nicht zu. bzw. kaum ein Problem	Stimme teilweise oder ganz zu und ist ein mittleres Problem	Stimme voll zu und ist ein Kernproblem	Bemerkungen/ Begründungen
b1 Von aussen ist unklar, wer beim Kanton im ADT-Bereich welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung hat.				
b2 Da keines der involvierten kantonalen Ämter die Gesamtverantwortung trägt, fehlt der Gesamtüberblick im Bereich ADT				
b3 Die Verfahrensprozesse und die Umsetzung der Ziele aus dem Sachplan ADT dauern zu lange				
b4 Die planerisch gesicherten Auffüll- und Ablagerungsreserven (Deponien) reichen nur auf Stufe Richtplan aus, in der Praxis jedoch nicht (ungefähr 7 Prozent davon kurzfristig verfügbar)				
b5 Es werden zu wenig Baustoffe recycelt (Gesamtkantonaler Anteil konstant bei ca. 20 Prozent)				
b6 Der Kanton greift im Bereich ADT zu wenig durch, wenn es Probleme gibt.				
b7 Der Kanton nimmt seine Oberaufsichtsfunktion im Bereich ADT zu wenig wahr.				
b8 Es finden zu wenig häufig Kontrollen statt oder diese sind nicht genügend unabhängig bzw. kritisch.				
b9 Die Branche nimmt zu starken Einfluss auf die Steuerung des ADT-Bereichs				
b10 Es gibt zu viele Vorgaben im ADT-Bereich				

- Sehen Sie weitere Probleme und Schwierigkeiten im Bereich ADT, welche noch nicht erwähnt sind?
- Spezifische Frage, nur an Regionen/Regionalkonferenzen und Branche: Was ist gemäss Ihrem Verständnis Aufgabe des Kantons? Was ist Aufgabe der Region/Regionalkonferenz? Wie nehmen die beiden Akteure ihre Aufgaben wahr? Gibt es Doppelspurigkeiten oder nicht klar geregelte Zuständigkeiten?
- Welches sind Ihre Erwartungen und Bedürfnisse an die Kantonsverwaltung im Bereich ADT?

c) Spezifische Organisationsprobleme im ADT-Bereich der kantonalen Verwaltung

Wir möchten nun etwas spezifischer auf mögliche Probleme im Bereich der Organisation, Koordination und Steuerung des ADT-Bereichs in der kantonalen Verwaltung eingehen.

- Bitte beschreiben Sie diese Problemlage kurz in Ihren eigenen Worten. Worin sehen Sie das Kernproblem?
- Nachfolgend sind in Form von Thesen weitere Probleme aufgeführt, welche einen direkten Zusammenhang mit der aktuellen Organisationsform der kantonalen Verwaltung haben können. Wir bitten Sie auch hier um Ihre Einschätzung. Bitte begründen Sie diese Beurteilung, worin liegen die Probleme genau?

Thesen (Mögliche Probleme)	Stimme nicht zu. bzw. kaum ein Problem	Stimme teilweise oder ganz zu und ist ein mittleres Problem	Stimme voll zu und ist ein Kernproblem	Bemerkungen/ Begründungen / Beispiele
c1 Das AWA und AGR verfolgen im ADT-Bereich unterschiedliche Ziele oder machen widersprüchliche Vorgaben, welche die Problemlösung verhindern (Bsp. unterschiedliche Zielwerte bei Reserven)				
c2 Die Ressourcen, Bearbeitungszeit und / oder Qualität der Dienstleistungen der kantonalen Verwaltung im Bereich ADT stehen in einem ungenügenden Mass zur Verfügung.				
c3 Probleme im Bereich ADT werden nicht gelöst, weil die Zuständigkeiten oder Koordination zwischen den Ämtern zu wenig klar geregelt sind.				
c4 Probleme im Bereich ADT werden nicht gelöst, weil die Zuständigkeiten zwischen dem Kanton und den Regionen zu wenig klar geregelt sind.				
c5 Probleme im Bereich ADT werden nicht gelöst, weil zu wenig Koordination zwischen den Regionen stattfindet.				
c6 Probleme im Bereich ADT werden nicht gelöst, weil die Kantonsverwaltung zu wenig Steuerung übernimmt.				

d) Ursache -Wirkung

- Welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen den genannten Problemen und der Organisationsform in der kantonalen Verwaltung? Was erhoffen Sie sich konkret davon, wenn «*ein Amt bestimmt wird, das für die Steuerung des ADT-Bereichs die Federführung hat und dabei die Gesamtsituation im Blick hat*» (Wortlaut Planungserklärung 12/ 2021. Welche der besprochenen Probleme könnten Ihrer Ansicht nach damit gelöst werden?
- Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere, über die Organisation hinausgehende Ursachen für die generellen Probleme (Abschnitt b) im ADT-Bereich? Wie beurteilen Sie die Thesen zu den folgenden drei möglichen Ursachen?

Thesen (Ursachen) Die Hauptursache für die generellen Probleme im Bereich ADT liegt...	Stimme nicht zu.	Stimme teil- weise zu	Stimme voll zu	Bemerkungen/ Begründungen / Beispiele
d1 ... in der Organisation oder der Abstimmung zwischen verschiedenen kantonalen Ämtern				
d2 ... in der zu geringen Durchsetzungskraft des Kantons (gegenüber den Regionen und Gemeinden)				
d3 in der zu geringen Durchsetzungskraft der Regionen (gegenüber den Gemeinden)				
d4 Weitere				

e) Lösungsfindung

Gerne möchten wir mit Ihnen etwas konkretisieren, was eine zweckmässige Organisationsform wäre, welche der Forderung der Planungserklärung soweit sinnvoll nachkommt. (*«Der Regierungsrat stellt sicher, dass **ein Amt bestimmt** wird, das für die **Steuerung des ADT-Bereichs die Federführung** hat und dabei die **Gesamtsituation im Blick** hat.»*)

- Spezifische Frage nur an Politik: Was meinen Sie mit «*Federführung*» für die «*Steuerung des ADT-Bereichs*»? Was meinen Sie mit «*Gesamtsituation im Blick*». Mit Blick auf die beiliegende Prozessabbildung und mit Zuständigkeiten, was könnte das konkret bedeuten?

Grundsätzlich gibt es ein Kontinuum von denkbaren Modellen, von «nichts ändern» bis vollständige Verlagerung der ADT-Aufgaben zu einem Amt. Konkret lassen sich vier Modelle zur Lösungsfindung unterscheiden (siehe untenstehende Tabelle, work in progress).

- Wie beurteilen Sie diese vier Lösungsmöglichkeiten, welche Vor- und Nachteile sehen Sie?

Nr.	Beschrieb, Beispiele	Vorteile	Nachteile	Bemerkungen
A	Optimierung Status Quo: Keine organisatorische Massnahmen, aber im Rahmen der heutigen Gremien gut koordinieren (z. B. Prozesse im Bereich Controlling klarer regeln).			
B	Verstärkte /formalisierte /institutionalisierte Koordination , z. B. durch: – bestehende kantonale Steuerungsgremien stärken (z. B. AG ADT mit zusätzlichen Kompetenzen ausstatten) – die Einrichtung neuer Koordination- bzw. Steuerungsformen (z. B. eine Koordinations- /Stabsstelle in einer Direktion, an welche beide Ämter rapportieren)			
C	Eines der Ämter (AWA/AGR) übernimmt die Verantwortung für die Steuerung des gesamten ADT-Prozesses (wie in Planungserklärung Nr. 12 / 2021			

gefordert), aber beide bleiben zuständig in ihren operativen Aufgabenbereichen (z.B. alle nicht-operativen Aufgaben im gesamten ADT-Bereich gehen immer bei demselben Amt ein, und dieses Amt entscheidet über das weitere Vorgehen).

- D **Verlagerung** bestimmter oder aller **ADT-Aufgaben an eines der Ämter**, so dass der Lead bzw. die Koordinationsfunktion (stärker) auf ein Amt konzentriert sind.
-

- Evtl. nachhaken: Sehen Sie weitere Lösungen bzw. andere Organisationsmodelle? Welchen Präzisierungsbedarf sehen Sie noch beim Beschrieb dieser vier Modelle?

f) Abschluss

- Haben Sie noch weitere Bemerkungen, etwas Wichtiges, das Sie noch nicht gesagt haben?

Vielen Dank für Ihre offene Auskunft und dass Sie sich Zeit genommen haben.

Literaturverzeichnis

- Amt für Gemeinden und Raumordnung (2012): Handbuch zum kantonalen Sachplan Abbau, Deponie, Transporte. Handbuch ADT. Bern.
- Der Grosse Rat (2017): Wortlautdokument. Controlling ADT 2017. Vollzug Kantonalen Sachplan Abbau, Deponie, Transporte. 2017.RRGR.470. 22. November 2017.
- Der Grosse Rat des Kantons Bern (2022): Die Rolle des Kantons rund um die Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem Steinbruch Mitholz/Blausee. Untersuchung durch die GPK.
- Jäger, Christoph und Geiger, Thomas (2020): Bedarfsnachweis und Kapazitätsberechnung im Bereich ADT. Rahmenbedingungen und Spielräume.
- Kanton Bern (2019): Pflichtenheft Begleitgruppe ADT.
- Kanton Bern (2020): Vereinbarung der Teilnehmenden der BG ADT betreffend Interessenkonflikten, Umgang mit den zur Verfügung gestellten Informationen und den Ergebnissen aus der Beratung.
- Kanton Bern (2021): Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern. URL <https://www.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/aemter-der-dij/amt-fuer-gemeinden-und-raumordnung.html>, abgerufen am 15. April 2022.
- Kanton Bern (2022a): Amt für Landwirtschaft und Natur, Kanton Bern. URL <https://www.weu.be.ch/de/start/ueber-uns/die-organisation/amt-fuer-landwirtschaft-natur.html>, abgerufen am 30. Mai 2022.
- Kanton Bern (2022b): Amt für Wald und Naturgefahren, Kanton Bern. URL <https://www.weu.be.ch/de/start/ueber-uns/die-organisation/amt-fuer-wald-naturgefahren.html>, abgerufen am 25. Mai 2022.
- Kanton Bern (2022c): Amt für Wasser und Abfall, Kanton Bern. URL <https://www.bvd.be.ch/de/start/ueber-uns/amt-fuer-wasser-und-abfall.html>, abgerufen am 24. Mai 2022.
- Krüger, Wilfried (1993): Organisation der unternehmung. 2. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012): Kantonaler Sachplan Abbau Deponie Transporte. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2017): Vollzug Kantonaler Sachplan Abbau, Deponie, Transporte. Controllingbericht ADT 2017. In: 34.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2020): Vollzug Kantonaler Sachplan Abbau, Deponie, Transporte. Controllingbericht ADT 2020.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2022): Delegationen, Kanton Bern. URL <https://www.rr.be.ch/de/start/ueber-den-regierungsrat/delegationen.html>, abgerufen am 8. September 2022.
- Vahs, Dietmar (2012): Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch. 8. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart.
- Wenger, Andreas P. und Thom, Norbert (2021): Die optimale Organisationsform: Grundlagen und Handlungsanleitung. Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden.

