



Aufgabenanalyse Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) im Bereich Orts- und Regionalplanung sowie Bauen ausserhalb der Bauzonen

Bericht zur Umsetzung der Motion 184-2021 «Der Regierungsrat erstellt einen Bericht über die Tätigkeit des AGR»

Datum RR-Sitzung:	23. August 2023
Geschäftsnummer:	2023.DIJ.7313
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Inhalt

1. Zusammenfassung.....2

2. Ausgangslage.....3

2.1 Raumplanungsverfahren.....3

2.2 Bauen ausserhalb der Bauzone.....4

2.3 Motion 184-20214

3. Methodisches Vorgehen.....4

4. Externe Aufgabenanalyse4

5. Sofortmassnahmen zur Fristverkürzung5

6. Zusammenfassung Ergebnis Aufgabenanalyse RPC5

6.1 Verfahrensdauer und Einhaltung von Fristen5

6.2 Interessenabwägung und Umgang mit (negativen) OLK-Berichten5

6.3 Umgang mit Arbeits- und Vollzughilfen im Vergleich mit anderen Kantonen6

6.4 Sofortmassnahmen zur Fristverkürzung6

7. Würdigung und Schlussfolgerungen des Regierungsrates7

7.1 Orts- und Regionalplanung7

7.2 Bauen ausserhalb der Bauzonen.....8

8. Anträge des Regierungsrates8

Anhang: Bericht Res Publica Consulting (RPC) vom 23. Mai 2023 betr.
«Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen
ausserhalb der Bauzonen» von Res Publica Consulting AGFehler! Textmarke nicht definiert.

1. Zusammenfassung

Die vom Grossen Rat am 8. Dezember 2021 überwiesene Motion 184-2021 Speiser-Niess (Zweisimmen, SVP) beauftragt den Regierungsrat, dem Grossen Rat einen Bericht über die Tätigkeiten des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vorzulegen. Der Bericht soll insbesondere die Problematik von Fristverzögerungen bei der Behandlung von Planungsgeschäften im AGR behandeln, die Rechtmässigkeit der Interessenabwägung durch das AGR sowie die Arbeitsweise und Praxisfestlegungen des AGR im Vergleich zu anderen Kantonen untersuchen und auch Sofortmassnahmen für die Verkürzung der gesetzlichen Fristen aufzeigen.

Gestützt auf die von einer verwaltungsexternen Beratungsfirma vorgenommene Aufgabenanalyse der Bereiche Orts- und Regionalplanung sowie Bauen ausserhalb der Bauzone legt der Regierungsrat dem Grossen Rat den verlangten Bericht zu den erwähnten Aspekten mit Handlungsempfehlungen vor.

Der in der Motion verlangte Vergleich mit anderen Kantonen zu den Praxisfestlegungen des AGR bedingt vertiefte und aufwändige Abklärungen, die im Rahmen einer separaten Expertise zurzeit in Arbeit sind und über die zu einem späteren Zeitpunkt berichtet wird.

2. Ausgangslage

2.1 Raumplanungsverfahren

Seit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) mit verschärften Vorgaben für die Ausscheidung von Bauzonen und die Siedlungsentwicklung nach innen ist die Raumplanung – dies zeigen Diskussionen in allen Kantonen und auf nationaler Ebene – anspruchsvoller und komplexer geworden. Der mit der RPG-Revision vom Schweizer Stimmvolk beschlossene Paradigmenwechsel vom «Bauen auf der grünen Wiese» zur verstärkten Nutzung der bestehenden Baulandreserven ist aufwändig und potenziell konfliktanfällig. Auf engem Raum aufeinanderprallende Ziel- und Interessenkonflikte führen zu sachlich und rechtlich schwierigeren Planungsprozessen. Dies gilt auch im Kanton Bern.

Der Vollzug der zunehmend komplexen und angesichts unterschiedlicher Interessen tendenziell konfliktanfälligen Planungsgeschäfte sowie die gleichzeitig massiv gestiegene Geschäftslast beim Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) haben zu deutlich längeren Bearbeitungsfristen für die Vorprüfung und Genehmigung von Planungen der Gemeinden und Regionen geführt. Vor diesem Hintergrund hat die DIJ 2019 mit dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) das paritätisch zusammengesetzte «Kontaktgremium Planung» eingesetzt, um gemeinsam Massnahmen zur Vereinfachung, Straffung und partnerschaftlicheren Ausgestaltung der Planungsverfahren zu erarbeiten. Das Ende 2020 vom Kontaktgremium Planung verabschiedete erste Massnahmenpaket zur Optimierung des Vorprüfungsverfahrens wurde neben Anpassungen im Vollzug mit der vom Grossen Rat am 13. September 2022 beschlossenen Änderung des Baugesetzes (BauG) und den in der Folge vom Regierungsrat erlassenen Ausführungsbestimmungen in der Bauverordnung (BauV), welche am 1. April 2023 in Kraft getreten sind, umgesetzt.

2.2 Bauen ausserhalb der Bauzone

Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist abschliessend im RPG geregelt. Der Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben obliegt den Kantonen, ist anspruchsvoll und vielfach umstritten. Als zuständige kantonale Behörde für die Beurteilung der Zonenkonformität und die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen (Art. 25 Abs. 2 RPG) steht das AGR daher häufig in der Kritik. Hier geht es nicht um die Bearbeitungsfristen im AGR, sondern um die kontroverse Beurteilung der vom Bundesrecht gewährten Handlungsspielräume. Während insbesondere Akteurinnen und Akteure aus dem ländlichen Raum dem AGR vielfach einen zu strengen Vollzug der Bundesgesetzgebung für das Bauen ausserhalb der Bauzonen vorwerfen, sieht das AGR mit Verweis auf das Bundesrecht, die bundesgerichtliche Rechtsprechung und Vollzugsvorgaben des auf Bundesebene zuständigen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) kaum Möglichkeiten für Lockerungen des Vollzugs.

2.3 Motion 184-2021

Die in der Wintersession 2021 vom Grossen Rat überwiesene Motion 184-2021 beauftragt den Regierungsrat, einen Bericht vorzulegen und darin¹

- die Angemessenheit der Dauer und, soweit gesetzliche Vorgaben bestehen, die Einhaltung der Termine zu untersuchen, die das AGR benötigt, um Anfragen und/oder konkrete Vorhaben zu beantworten;
- die Rechtmässigkeit der Interessenabwägung des AGR im Falle negativer OLK-Berichte zu untersuchen bzw. ob eine solche Abwägung überhaupt fundiert gemacht wird;
- zu untersuchen, ob die Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien und anderen Praxisfestlegungen des AGR im Vergleich zu anderen Kantonen (z.B. Kanton Luzern) strenger sind;
- sofortige Massnahmen zur Verkürzung der Bewilligungsfristen nach Baugesetz, Baudekret und Koordinationsgesetz zu schaffen.

3. Methodisches Vorgehen

Die M 184-2021 beauftragt den Regierungsrat einerseits, einen Bericht über die Tätigkeiten des AGR vorzulegen, wobei mit den Themen «Planungsverfahren» und «Bauen ausserhalb der Bauzone» innerhalb des AGR zwei Abteilungen angesprochen sind (Abteilung «Orts- und Regionalplanung» und Abteilung «Bauen»). Andererseits verlangt die Motion auch Sofortmassnahmen zur Verkürzung von gesetzlichen Bewilligungsfristen. Die Umsetzung dieser beiden Aufträge erfolgt einerseits gestützt auf eine externe Aufgabenanalyse (Kap. 4) und andererseits im Rahmen von Sofortmassnahmen (Kap. 5).

4. Externe Aufgabenanalyse

Gestützt auf ein Einladungsverfahren hat die DIJ im April 2022 die Res Publica Consulting AG (RPC) beauftragt, die Abklärungen zu den Tätigkeiten des AGR vorzunehmen und die Ergebnisse der entsprechenden Analyse in einem Bericht darzustellen.²

¹ Die Berichterstattung über die mit der M 184-2021 ebenfalls verlangte Untersuchung zur Vorbefassung der Sekretärinnen bzw. Sekretäre der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK), welche zugleich im AGR für die Beurteilung der Zonenkonformität und die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone zuständig sind, erfolgt ausserhalb des vorliegenden Berichts (zusammen mit der Berichterstattung zur Umsetzung der Motion 190-2021).

² Zum Inhalt des Auftrags an RPC für die Aufgabenanalyse siehe Ziff. 1.3 im Bericht RPC vom 24.5.2023. Im Juni 2022 hat die DIJ den Auftrag von RPC mit der Übernahme der Interimsleitung für die Abteilung Orts- und Regionalplanung des AGR ergänzt.

Weil für die beiden innerhalb des AGR angesprochenen Abteilungen und ihre Tätigkeiten mit Blick auf die massgeblichen bundesrechtlichen Vorgaben unterschiedliche Rahmenbedingungen gelten, hat RPC die Aufgabenanalyse getrennt nach diesen zwei Hauptthemen vorgenommen.³

Der von RPC erstellte Bericht vom 24. Mai 2023 findet sich im Anhang.

5. Sofortmassnahmen zur Fristverkürzung

Dank der Übernahme der interimistischen Leitung der Abteilung Orts- und Regionalplanung durch RPC ab Sommer 2022 sind die im Rahmen der Aufgabenanalyse gewonnenen Erkenntnisse fortlaufend in die Geschäftsprozesse implementiert worden. Die Doppelrolle von RPC als Auftragnehmerin für die Aufgabenanalyse und als Interimsleitung für die Abteilung Orts- und Regionalplanung hat die rasche Umsetzung der Erkenntnisse aus den Abklärungen ermöglicht. Die verlangten Sofortmassnahmen zur Fristverkürzung werden sukzessive umgesetzt.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Aufgabenanalyse RPC

6.1 Verfahrensdauer und Einhaltung von Fristen

Die Geschäftslast im Aufgabenbereich der Abteilung Orts- und Regionalplanung ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, gleichzeitig haben Nutzungskonflikte, die rechtlichen Anforderungen und die Einsprache- und Beschwerdebereitschaft zugenommen, während die personellen Ressourcen nur geringfügig angepasst wurden. Deshalb konnten und können die Bearbeitungsfristen nicht immer eingehalten werden und die Verfahren dauern oftmals zu lange. Verschiedene Massnahmen wurden bereits ergriffen, es sind jedoch zusätzliche Anstrengungen nötig.

Im Aufgabenbereich der Abteilung Bauen bzw. beim Bauen ausserhalb der Bauzonen können die Verfahren demgegenüber in angemessener Dauer und fristgerecht erledigt werden.

6.2 Interessenabwägung und Umgang mit (negativen) OLK-Berichten

Im Planungsverfahren obliegt die Interessenabwägung der zuständigen Planungsbehörde, also in der Regel der Gemeinde. Das AGR prüft als Plangenehmigungsbehörde die Rechtmässigkeit der Interessenabwägung. Dabei kommt den gutachtensmässigen Berichten der OLK ein hoher Stellenwert zu. Gemäss Gerichtspraxis wird nur aus triftigen Gründen davon abgewichen. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass das AGR die ihm obliegende Aufgabe im Bereich der Interessenabwägung und im Umgang mit (negativen) OLK-Berichte nicht rechtmässig vornimmt.

³ Die Abt. Bauen des AGR ist als kantonal zuständige Stelle nach Art. 25 RPG zuständig für die Beurteilung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen. Sie ist zwar nicht Baubewilligungsbehörde, ihre Stellungnahme ist für die zuständige Baubewilligungsbehörde aber (von Bundesrechts wegen) bindend. Während das Bauen ausserhalb der Bauzonen abschliessend bundesrechtlich geregelt ist und für die kantonale Gesetzgebung und den Vollzug kaum Spielraum besteht, verfügt der Bund in der Raumplanung (innerhalb der Bauzonen) lediglich über eine Rahmengesetzgebungskompetenz, weshalb für die kantonale Gesetzgebung (insbesondere die Baugesetzgebung) erheblicher Regelungsspielraum besteht.

6.3 Umgang mit Arbeits- und Vollzugshilfen im Vergleich mit anderen Kantonen

Die von der Abteilung Orts- und Regionalplanung und der Abteilung Bauen zur Verfügung gestellten Merkblätter und Arbeitshilfen dienen dazu, die Arbeit der beteiligten Behörden und Planungsbüros zu erleichtern, Planungs- und Bewilligungsverfahren effizient und gesetzeskonform durchzuführen und rechtmässigen und rechtsgleichen Vollzug sicherzustellen. Sie stellen weder gesetzliche Vorgaben dar noch befreien sie von der Einzelfallbeurteilung. Angesichts der oberinstanzlichen Rechtsprechung liegen keine Hinweise vor, dass Arbeits- und Vollzugshilfen (Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien u.dgl.) oder deren Anwendung besonders streng wären.

Mit der beim Verband EspaceSuisse⁴ in Auftrag gegebenen Expertise erfolgen vertiefte Abklärungen zum bundesrechtlichen Spielraum beim Bauen ausserhalb der Bauzonen und der vom Grossen Rat mit der Überweisung der Motion 184-2021 verlangte Vergleich mit anderen Kantonen. Darüber wird dem Grossen Rat zu gegebener Zeit Bericht erstattet.

Ob die bestehenden Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien u.dgl. von den Gemeinden als zweckdienlich erachtet werden, soll mit der nächsten Gemeindebefragung (2024) explizit abgefragt werden.

6.4 Sofortmassnahmen zur Fristverkürzung

Es wurden verschiedene (Sofort-)Massnahmen ergriffen. So wurde der Dialog mit den Gemeinden verstärkt und die für die Digitalisierung der Planungsprozesse (ePlan) und Optimierungen beim Verfahren für kommunale Pläne nötigen gesetzlichen Grundlagen wurden erlassen.

In der Abteilung Orts- und Regionalplanung sind organisatorische Massnahmen und Massnahmen im Bereich Unternehmenskultur umgesetzt worden. Zudem wird die Geschäftsbearbeitung stärker priorisiert, und für komplexe Geschäfte wird gegebenenfalls externe Unterstützung genutzt.

Die personellen Ressourcen bei der Abteilung Orts- und Regionalplanung sind im Sinn einer temporären (befristeten) Sofortmassnahme durch eine DIJ-interne Verschiebung bzw. Aufstockung zu Lasten anderer Aufgabengebiete angepasst worden. Der Grosse Rat hat zwar fünf zusätzliche auf das Jahr 2023 befristete Stellen bewilligt, allerdings gestaltet sich die Besetzung aufgrund des Fachkräftemangels und der kurzen Befristung schwierig. Hinzu kommt, dass die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden, die nur wenige Monate produktiv im Einsatz sind, nicht sinnvoll ist. Es liegt auch im Interesse der Gemeinden, dass im AGR qualitativ hochstehend und effizient gearbeitet werden kann. Dafür sind in der Abteilung Orts- und Regionalplanung zusätzliche Massnahmen nötig, wie eine weitere Vereinfachung der Verfahren, die Weiterentwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation und der Unternehmenskultur. Um den Wegfall der zeitlich befristeten, DIJ-intern vorübergehend zur Verfügung gestellten personellen Ressourcen auffangen zu können, ist der Personalbestand des AGR (dauerhaft) um vier bis fünf Vollzeitstellen zu erhöhen.

Schliesslich ist das Monitoring der Geschäftszahlen weiterzuentwickeln, um den Ressourcenbedarf künftig zeitnaher und präziser steuern zu können.

Im Aufgabenbereich der Abteilung Bauen bzw. im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen sind aus Sicht RPC momentan keine zusätzlichen (Sofort-)Massnahmen nötig, zumal die Verfahren fristgerecht erledigt werden.

⁴ EspaceSuisse ist der Schweizer Verband für Raumplanung. Mitglieder des Verbands sind Kantone, Städte und Gemeinden sowie in der Raumplanung tätige private Akteurinnen und Akteure. Der Verband erbringt für seine Mitglieder Dienstleistungen in Beratung, Information, Weiterbildung und Vernetzung. EspaceSuisse wurde 1943 als Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) gegründet. Am 29. Juni 2018 wurde der Verband in EspaceSuisse umbenannt.

7. Würdigung und Schlussfolgerungen des Regierungsrates

7.1 Orts- und Regionalplanung

Der Regierungsrat erachtet die Aufgabenanalyse von RPC als nachvollziehbar und plausibel. Er kann sich der Beurteilung von RPC anschliessen. Er unterstützt die bereits getroffenen Massnahmen und begrüsst die Vorschläge und Handlungsempfehlungen für weiterzuführende und neue Massnahmen. Mit diesen Massnahmen können die Arbeitsprozesse vereinfacht und die Planungsverfahren effizienter und partnerschaftlicher gestaltet werden.

Aus Sicht des Regierungsrates hat insbesondere das im Jahr 2019 von der DIJ eingesetzte Kontaktgremium Planung wesentlich zu einer Verbesserung der Situation beigetragen. Einerseits durch die Erarbeitung und Umsetzung von konkreten Massnahmen zur Optimierung der Planungsverfahren, andererseits indem ein gemeinsames Verständnis und die Grundlage für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden geschaffen werden konnten. Der Regierungsrat begrüsst es daher, dass das Kontaktgremium Planung seine Arbeit im Hinblick auf die angestrebte Optimierung des Plangenehmigungs- und –beschwerdeverfahrens im Rahmen des dafür von der DIJ initiierten Projekts weiterführt.

Allein damit kann angesichts der stark angestiegenen Zahl und der immer komplexer werden den Geschäfte die Problematik der Fristenverzögerung jedoch nicht entschärft werden. Wie der Bericht von RPC eindrücklich belegt, ist die Anzahl der zu bearbeitenden Planungsgeschäfte in der Abteilung Orts- und Regionalplanung des AGR (Voranfragen, Vorprüfungen und Genehmigungen) in den letzten Jahren (Zeitraum 2018 bis 2022) von 1063 auf 1369 Geschäfte pro Jahr gestiegen, was einer Zunahme um rund 30 Prozent entspricht. Der Personalbestand wurde im selben Zeitraum um lediglich 3 Prozent (von 62.8 auf 64.6 Vollzeitstellen) erhöht. Die Zunahme der Geschäftslast bei annähernd gleichbleibendem Personalbestand ist *eine* Ursache dafür, dass die Ordnungsfrist von drei Monaten für die gesetzlich vorgeschriebene Vorprüfung und die bundesrechtlich zwingende Genehmigung von kommunalen Plänen (Art. 26 RPG) zunehmend überschritten wird. Zu dieser unbefriedigenden Entwicklung massgeblich beigetragen hat neben der stark gestiegenen Geschäftslast aber auch der Umstand, dass die Planungsverfahren als Folge der verschärften gesetzlichen Vorgaben an den haushälterischen Umgang mit dem (knapper werdenden) Boden und an die Siedlungsentwicklung nach innen (Paradigmenwechsel in der Raumplanung) zunehmend komplexer und anspruchsvoller geworden sind. Schliesslich trägt auch die erhöhte Einsprache- und Beschwerdebereitschaft zu den Verzögerungen im Planungsverfahren bei.

Der Regierungsrat teilt den Befund von RPC. Die wachsende Diskrepanz zwischen Anzahl und Komplexität der Planungsgeschäfte einerseits und Personalbestand andererseits hat dazu geführt, dass rund ein Drittel der Planungsgeschäfte nicht innerhalb der vorgegebenen Frist bearbeitet werden kann.

Soll eine deutliche Verkürzung der Fristen und ein Abbau des Geschäftsüberhangs erreicht werden, sind zusätzliche personelle Ressourcen im AGR unabdingbar. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, im Budget 2024 und in der Aufgaben- und Finanzplanung 2025 – 2027 fünf zusätzliche unbefristete Vollzeitstellen beim AGR einzustellen. RPC erachtet «vier bis fünf» zusätzliche Vollzeitstellen für notwendig. Der Regierungsrat hat sich auf fünf zusätzliche Vollzeitstellen festgelegt, weil sich damit einerseits der grosse angestaute Geschäftsüberhang eher schneller abbauen lässt. Andererseits hält er fünf Vollzeitstellen für nötig, weil das AGR zusätzlich noch mit einer steigenden Zahl an Kantonalen Überbauungsordnungen (KUeO) nach

Art. 102 BauG beauftragt ist (z.B. in den Bereichen Abbau, Deponie, Transporte ADT, für bedeutsame Bauvorhaben, Planungen von gemeindeübergreifender Dimension etc.). Die KUEO-Thematik war nicht Gegenstand der Untersuchung von RPC. Art. 102 BauG stellt eine Ausnahmeregelung dar und ist als Aufgabe des AGR nicht mit Ressourcen hinterlegt. Auch mit fünf zusätzlichen Vollzeitstellen würde das AGR nur über sehr beschränkte Ressourcen zur Realisierung von KUEOs verfügen, gewänne aber wenigstens einen minimalen Handlungsspielraum.

7.2 Bauen ausserhalb der Bauzonen

Der Regierungsrat erachtet die Analyse von RPC für den Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen als nachvollziehbar und kann sich den Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen anschliessen. Er begrüsst die bereits getroffenen Massnahmen und unterstützt deren Weiterführung. Er teilt auch die Einschätzung von RPC, dass darüber hinaus zurzeit keine weiteren Massnahmen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone notwendig sind.

Der Regierungsrat stellt fest, dass die namentlich von Seiten des ländlichen Raums und der Berggebiete gestellte Forderung nach grösseren Handlungsspielräumen beim Bauen ausserhalb der Bauzone nicht durch Praxisänderungen und Anpassungen beim Vollzug des geltenden Rechts erfüllt werden kann. Das geltende, im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone zwingende Recht ist einzuhalten, solange und soweit das übergeordnete Bundesrecht (RPG) nicht angepasst worden ist. Die seit vielen Jahren hängige zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes («RPG2») ist aktuell in der Schlussphase der Beratung in den eidgenössischen Räten. Der Regierungsrat hat im Namen des Kantons Bern bei zahlreichen Gelegenheiten (z.B. Vernehmlassungen zu RPG2) bekräftigt, dass am Trennungsgrundsatz «Baugebiet / Nichtbaugebiet» festzuhalten ist und wiederholt verlangt, dass in den für die Entwicklung des ländlichen Raums bedeutsamen Bereichen mehr Spielraum gewährt wird (z.B. Ausnützung von Gebäudevolumen bei bestehenden Gebäuden, massvolle Erweiterung altrechtlicher Wohnbauten). Das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen (und einer allfälligen Referendumsabstimmung) zu RPG2 wird die Zukunft des Bauens ausserhalb der Bauzonen massgeblich prägen.

8. Anträge des Regierungsrates

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat im Hinblick auf das weitere Vorgehen folgende Anträge:

- a) Der Grosse Rat nimmt Kenntnis vom Bericht zur Umsetzung der Motion 184-2021 «Der Regierungsrat erstellt einen Bericht über die Tätigkeit des AGR».
- b) Er nimmt Kenntnis vom Bericht der Res Publica AG vom 24. Mai 2023 betr. «Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung/Bauen ausserhalb der Bauzone» und den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen des Regierungsrates.
- c) Er stimmt der im Budget 2024 und in der Aufgaben- und Finanzplanung 2025 – 2027 vorgesehenen Schaffung von fünf zusätzlichen unbefristeten Vollzeitstellen im AGR zu.
- d) Ziffer 1 (Lemmata 1,3 und 5) und Ziffer 2 der Motion 184-2021 werden als erfüllt abgeschrieben.



Anhang: Bericht der Res Publica Consulting AG (RPC) vom 24. Mai 2023 betr. «Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzonen»



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

Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone

Bericht

Bern, 24. Mai 2023



RES PUBLICA RPC
CONSULTING



Inhaltsverzeichnis

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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC



1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Ausgangslage

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

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

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





1.2 Motion 184-2021

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

«Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Er

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

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

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

1.3 Auftrag

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

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



RES PUBLICA
CONSULTING

¹ Kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder

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



- b) Dabei die in der Motion aufgeworfenen Fragen resp. Untersuchungsgegenstände adressieren (Ausnahme: Ziffer 1, Lemma 2 betreffend OLK-Sekretariat ist nicht Gegenstand dieses Berichts, dieses Thema wird im Rahmen eines anderen überwiesenen Vorstosses bearbeitet).
- c) Bei festgestellten Mängeln umsetzbare Vorschläge für Verbesserungen aufzeigen, wobei klar zu differenzieren ist, welche im Rahmen des geltenden Rechts umsetzbar wären bzw. Gesetzesänderungen bedürften.

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

1.4 Veränderte Rahmenbedingungen für die Erarbeitung der Aufgabenanalyse durch RPC

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

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

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

1.5 Raumplanungsbericht 2022 des Regierungsrats²

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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

²

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

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



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

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

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

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

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

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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

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



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

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

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

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

2 Vorgehen und Methodik

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

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

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

⁴ Vgl. Abschlusskommunikation mit den Dialogergebnissen vom Oktober 2022.



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

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

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

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

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

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

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

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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

Bericht DIJ O+R und Bauen 24.05.2023

(8/27)



3 Ergebnisse: Orts- und Regionalplanung

3.1 Geschäftsanfall und -bearbeitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

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

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

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

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



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

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

3.2 Vorgehen im Fall negativer OLK-Berichte

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

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



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

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



3.3 Merkblätter und Arbeitshilfen

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

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

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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

¹² Vgl. dazu auch Ziffer 3.1 bzw. Fussnote 7.

¹³ Kanton Bern: <https://www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/arbeitshilfen.html>,
Kanton Luzern: https://rawi.lu.ch/down_loads/down_loads_rp

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



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

3.4 Bereits umgesetzte oder eingeleitete Massnahmen

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

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



RES PUBLICA
CONSULTING

¹⁴ w hoch 2 GmbH, Gemeindeumfrage zu Planungsverfahren 2021 und 2022. Die Ergebnisse wurden allen Gemeinden Ende 2022 kommuniziert.
¹⁵ Vgl. gemeinsame Medienmitteilung der DIJ und des VBG vom 13. November 2020; Medienmitteilung des Regierungsrats vom 29. April 2022.

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



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



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



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



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



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



RES PUBLICA
CONSULTING

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



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

Aus Sicht von RPC ist von folgender Situation auszugehen:

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

3.6 Weiterführung von Massnahmen und neue Vorschläge

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

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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

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



Folgende weitere Massnahmen sollten ergriffen werden:

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



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



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





4 Ergebnisse: Bauen ausserhalb der Bauzonen

4.1 Geschäftsanfall und -bearbeitung

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

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

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

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

4.2 Vorgehen im Fall negativer OLK-Berichte

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



¹⁹ Vgl. Raumplanungsbericht 2022, S. 16 f.

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

²¹ Angaben des AGR, Abteilung Bauen.

²² Angaben des AGR, Abteilung Bauen.



4.3 Merkblätter und Arbeitshilfen

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

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

4.4 Bereits umgesetzte oder eingeleitete Massnahmen

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



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



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



²³ Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission



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

Aus Sicht von RPC ist von folgender Situation auszugehen:

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

4.6 Weiterführung von Massnahmen und neue Vorschläge

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





5 Zusammenfassung im Hinblick auf die Beantwortung der Untersuchungsgegenstände gemäss Motion

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



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



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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

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



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



RES PUBLICA
CONSULTING RPC

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



6 Schluss

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

Res Publica Consulting AG

Peter Seiler
Partner / CEO

Simon Bühler
Partner / Mitglied Geschäftsleitung

Bern, 24. Mai 2023



Bericht DIJ O+R und Bauen 24.05.2023

(27/27)