



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» und Planungserklärung Nr. 1 zum Raumplanungsbericht 2022

Datum RR-Sitzung:	27. November 2024
Geschäftsnummer:	2023.DIJ.7313
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Inhalt

1.	Zusammenfassung.....	3
2.	Ausgangslage.....	3
2.1	Raumplanungsverfahren.....	3
2.2	Bauen ausserhalb der Bauzone.....	4
2.3	Motion 184-2021	4
2.4	Planungserklärung Nummer 1 Raumplanungsbericht 2022	4
2.5	Auflage aus der Beratung im Grossen Rat in der Wintersession 2023	5
3.	Methodisches Vorgehen.....	5
4.	Externe Aufgabenanalyse - Bericht Res Publica Consulting AG.....	5
5.	Sofortmassnahmen zur Fristverkürzung	6
6.	Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Aufgabenanalyse RPC.....	6
6.1	Verfahrensdauer und Einhaltung von Fristen	6
6.2	Interessenabwägung und Umgang mit (negativen) OLK-Berichten	6
6.3	Umgang mit Arbeits- und Vollzughilfen im Vergleich mit anderen Kantonen	7
6.4	Sofortmassnahmen 2023 zur Fristverkürzung	7
7.	Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Expertise EspaceSuisse	8
7.1	Auftrag.....	8
7.2	Auswahl Kantone und praxisrelevante Bereiche BaB	8
7.3	Ergebnisse Spielraum und Praxisvergleich	9
7.3.1	Ermessensspielraum der Kantone.....	9
7.3.2	Praxisvergleich.....	9
8.	Umsetzung der vom Grossen Rat beschlossenen Auflage	11
8.1	Umgang mit negativen Fachberichten (insbes. der OLK) / Interessenabwägung	11
8.2	Eigenständigkeit der Interessenabwägung	13
8.3	Anzahl der Abweichungen durch das AGR und Handlungsspielraum für die Bauherrschaft innerhalb rechtlicher Vorgaben	13
9.	Würdigung und Schlussfolgerungen des Regierungsrates	16
9.1	Abteilung Orts- und Regionalplanung	16
9.2	Abteilung Bauen	17
9.3	Bauen ausserhalb der Bauzonen.....	17
10.	Antrag des Regierungsrates	18
11.	Anhang	18
11.1	Bericht der Res Publica Consulting AG (RPC) vom 24. Mai 2023 betr. «Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzonen»	18
11.2	Expertise von EspaceSuisse vom 28. Juni 2024 betr. «Raumplanungsrecht: Kantonaler Ermessensspielraum beim Bauen ausserhalb Bauzonen»	18

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 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat in der Wintersession 2023 den verlangten Bericht zu den erwähnten Aspekten mit Handlungsempfehlungen vor. Der in der Motion verlangte Vergleich mit anderen Kantonen zu den Praxisfestlegungen des AGR ausserhalb der Bauzone lag damals noch nicht vor und wurde für einen späteren Zeitpunkt mittels eines separaten Berichts in Aussicht gestellt.

Der zur Umsetzung der Motion 184-2021 vom Regierungsrat vorgelegte Bericht vom 23. August 2023 hat der Grosse Rat in der Wintersession 2023 mit einer Auflage teilweise zurückgewiesen.

Der von EspaceSuisse erstellte Vergleich der bernischen Praxis zum Bauen ausserhalb Bauzone (BaB) mit anderen Kantonen liegt in der Zwischenzeit vor und kann im vorliegenden Bericht mitberücksichtigt werden.

Mit dem vorliegenden, gemäss der vom Grossen Rat beschlossenen Auflage überarbeiteten sowie gemäss Motion und Planungserklärung ergänzten Bericht werden die erwähnten parlamentarischen Aufträge erfüllt.

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 AGR haben zu deutlich längeren Bearbeitungsfristen für die Vorprüfung und Genehmigung von Planungen der Gemeinden und Regionen geführt. Vor diesem Hintergrund hat die Direktion für Inneres und Justiz (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 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.

2.4 Planungserklärung Nummer 1 Raumplanungsbericht 2022

Der Raumplanungsbericht 2022 wurde dem Grossen Rat in der Wintersession 2022 zur Kenntnisnahme unterbreitet. Am 8. Dezember 2022 nahm er Kenntnis vom Bericht und überwies mehrere Planungserklärungen, darunter diejenige zu Kapitel 1, eingereicht von den Grossräten Freudiger (SVP), Rothenbühler (Die Mitte), Baumann (EDU) und Flück (FDP): «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 und/oder

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).

dem Grossen Rat Bericht.» Diese Planungserklärung deckt sich weitgehend mit dem Auftrag aus der Motion 184-2021 Lemma 4, wonach der Regierungsrat zu untersuchen hat, ob die Wegleitungen, Kreisschreiben und Richtlinien und anderen Praxisfestlegungen des AGR im Vergleich zu anderen Kantonen (z.B. Kanton Luzern) strenger sind.

2.5 Auflage aus der Beratung im Grossen Rat in der Wintersession 2023

Der Grosse Rat befasste sich in der Wintersession 2023 mit dem Bericht des Regierungsrates und wies ihn mit einer Auflage teilweise zurück. Der betreffende Beschluss des Grossen Rats vom 29. November 2023 lautet wie folgt:

«Der Grosse Rat des Kantons Bern beschliesst:

Der 'Bericht des Regierungsrates zur 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»' wird mit folgender Auflage teilweise zurückgewiesen:

1. Es ist anhand von tauglichen, nachvollziehbaren und vertieften Abklärungen der Umgang mit negativen Fachberichten (insb. der OLK) durch das AGR zu untersuchen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, wie die Eigenständigkeit der Interessenabwägung sichergestellt wird. Weiter ist die Anzahl der Abweichungen des AGR von der OLK zu ermitteln und darzulegen, welcher Handlungsspielraum für die Bauherrschaft innerhalb der rechtlichen Vorgaben besteht.»

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).

Für den Vergleich der Praxis des AGR beim Bereich ausserhalb der Bauzonen mit anderen Kantonen gemäss Motion und Planungserklärung wurde von EspaceSuisse eine Expertise eingeholt, welche sich zum kantonalen Ermessensspielraum beim Bauen ausserhalb der Bauzonen äussert und einen Vergleich mit ausgewählten ländlich geprägten Kantonen vornimmt (Kap. 7).

4. Externe Aufgabenanalyse - Bericht Res Publica Consulting AG

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

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. Ausserdem ist seit Juni 2023 die Leitung der Abteilung Orts- und Regionalplanung wieder besetzt (Beatrice Aebi, dipl. Arch. ETH SIA, Raumplanerin ETH NDS FSU).

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.

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 2023 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.

7. Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Expertise EspaceSuisse

7.1 Auftrag

Die Motionäre und Urheber der Planungserklärung verlangen eine unabhängige Expertise zur Frage, wie andere Kantone mit ländlich geprägten Strukturen ihren Spielraum – bei der Anwendung des eidgenössischen Raumplanungsrechts – in praxisrelevanten Bereichen ausserhalb der Bauzonen ausnutzen.

EspaceSuisse ist der Schweizer Raumplanungsverband. Er ist ein politisch unabhängiger Fachverband, der schweizweit seine Mitglieder in Raumplanungsfragen berät⁴. Der Kanton Bern ist Mitglied. Weil in der Schweiz nur EspaceSuisse eine umfassende Übersicht über den Raumplanungsvollzug der Kantone besitzt, beauftragte das AGR diesen Verband mit der Expertise und der Beantwortung folgender Fragen:

1. Welchen Spielraum lässt das Bundesrecht beim Bauen ausserhalb der Bauzone mit Blick auf die einzelnen «praxisrelevanten Bereiche» zu?
2. Wie werden diese allfälligen Spielräume vom Kanton Bern und in den zum Vergleich herangezogenen Kantonen genutzt?

7.2 Auswahl Kantone und praxisrelevante Bereiche BaB

Für den Vergleich wurden folgende Kantone herangezogen: Solothurn, Luzern, Freiburg, Waadt und Graubünden. Die Auswahl erfolgte einerseits aufgrund der geografischen Nähe zum Kanton Bern (Solothurn, Luzern, Freiburg, Waadt) und den gemeinsamen regionaltypischen Gegebenheiten (Seeland, Entlebuch, Voralpengebiet), andererseits aufgrund der Grösse und ländlichen Struktur (Graubünden). Die ausgewählten Kantone begegnen wie der Kanton Bern – einer Vielzahl von Anwendungsfällen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen. Dies erhöht die Vergleichbarkeit der Vollzugspraxis. Zur Ermittlung der jeweiligen kantonalen Bewilligungspraxis nahm EspaceSuisse Literaturrecherchen vor, führte Gespräche mit Fach- und Vollzugsbehörden und prüfte die massgebliche Rechtsprechung.

Beim Bauen ausserhalb Bauzone gibt es unzählige Anwendungsfälle und Sachverhalte. Ein umfassender Vergleich sämtlicher bekannter Anwendungsbereiche würde einen unangemessenen Aufwand und Kosten verursachen und den Rahmen dieses Berichts deutlich sprengen. Es war daher unabdingbar, eine Auswahl zu treffen, unter Berücksichtigung der wichtigsten, mithin auch der eher kontroversen Bereiche beim Bauen ausserhalb der Bauzonen. Um sowohl ein ausgewogenes Bild für zonenkonforme Bewilligungspraxen als auch für Ausnahmegewilligungen zu erhalten und andererseits Fälle von besonderer praktischer Relevanz und Aktualität widerzuspiegeln, wurden folgende «praxisrelevanten Bereiche» ausgewählt:

1. Zonenkonformes Wohnen mit Fokus auf den Begriff der «Unentbehrlichkeit»
2. Erweiterte Besitzstandsgarantie für bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen mit Fokus auf die heute geltenden Voraussetzungen für Erweiterungen, insbesondere auch bei Abbruch und Wiederaufbau
3. Gestaltungsgrundsätze ausserhalb der Bauzone mit Fokus auf Dachflächenfenster
4. Bewilligungsfähigkeit von Wegbefestigungen

⁴ 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

7.3 Ergebnisse Spielraum und Praxisvergleich

7.3.1 Ermessensspielraum der Kantone

Artikel 75 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) beauftragt den Bund, Grundsätze der Raumplanung festzulegen. Dies bedeutet, dass der Bund den gesamten Bereich der Raumplanung regeln darf, aber nur im Grundsätzlichen, also nicht bis in alle Einzelheiten. Er muss sich hinsichtlich der Regelungsdichte zurückhalten und den Kantonen Regelungsspielräume belassen. Weiter werden aus den in Artikel 75 Absatz 1 BV genannten Zielen zwei fundamentale und sich gegenseitig ergänzende Prinzipien abgeleitet, die dem gesamten Raumplanungsrecht zugrunde liegen: der Trennungsgrundsatz und das Konzentrationsprinzip.

Die Beschränkung der Bundeskompetenzen auf die Grundsatzgesetzgebung schliesst nicht aus, dass der Bund in jenem Bereich, der den Grundsatz der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet umsetzt, abschliessende Detailregelungen trifft. Aus diesem Grund wird für das Nichtbaugebiet in den Artikeln 16 bis 16b und 24 bis 24e sowie 37a RPG ein maximaler bundesrechtlicher Rahmen der Baumöglichkeiten festgelegt. Die komplexe Gesetzgebung wird in der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) erläutert und präzisiert.

Trotz der abschliessenden bundesrechtlichen Regelung sind im RPG und in der RPV nicht alle möglichen Fälle geregelt. Es bleiben offene Normen, die den Behörden Ermessen (Kann-Bestimmungen, Entscheidungsspielraum) einräumen oder unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Der Spielraum der Kantone beim Bauen ausserhalb der Bauzonen beschränkt sich primär auf einen «Beurteilungsspielraum» bezüglich der unbestimmten Rechtsbegriffe (z.B. Wesensgleichheit, Identität, Unentbehrlichkeit) und ist somit eingeschränkt. Mit diesem Beurteilungsspielraum kann jedoch der Vielgestaltigkeit der lokalen Verhältnisse Rechnung getragen werden.

In der Expertise wurden die ausgewählten «praxisrelevanten Bereiche» in einem ersten Schritt auf den vorhandenen Spielraum untersucht. Dabei zeigte sich, dass bei zonenkonformen Bauvorhaben ein gewisser Spielraum im Sinne von Konkretisierungsmöglichkeiten für die zuständigen Behörden besteht. Die zonenfremden Nutzungen regelt das Bundesrecht dagegen äusserst detailliert und lässt – mit Blick auf den Trennungsgrundsatz – den rechtsanwendenden Behörden nur wenig Spielraum. Deutlich zeigt sich der Unterschied beispielsweise bei der Frage der zulässigen Gestaltung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone. Bei zonenkonformen Gebäuden ist die Gestaltung ein nicht zu vernachlässigendes Element der raumplanerischen Interessenabwägung und stützt sich auf den Planungsgrundsatz von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b RPG sowie allfällige Ästhetikklauseln in den kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzen sowie kommunalen Baureglementen. Bei der Gestaltung altrechtlicher zonenfremder Gebäude erweist sich die sogenannte Wesensgleichheit bzw. die Identität als Bewilligungserfordernis als deutlich einschränkender (Art. 42 Abs. 1 – 3 RPV).

Zusammenfassend lässt sich sagen, der Bund hat in jenem Bereich, der den Grundsatz der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet umsetzt, abschliessende Detailregelungen getroffen. Es bleibt wenig Spielraum für die Kantone: Sie können zwar strengere Regeln anwenden als das Bundesrecht, nicht aber grosszügigere. Gewisse Praxisunterschiede im Vollzug der Kantone sind nicht ausgeschlossen – solange diese den Trennungsgrundsatz respektieren.

7.3.2 Praxisvergleich

Grundsätzlich liegen die verschiedenen kantonalen Praxen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen nahe beieinander. Die Unterschiede sind auf den ersten Blick nicht wesentlich. Das ist vor dem Hintergrund des im RPG für das Nichtbaugebiet detailliert festgelegten maximalen bundesrechtlichen Rahmen wenig erstaunlich bzw. zu erwarten.

Unterschiede in der kantonalen Praxis lassen sich in erster Linie bei **zonenkonformen Bauvorhaben** feststellen, so beispielsweise bei der Bewilligung neuer **landwirtschaftlicher Wohnbauten**. Einzelne Kantone verzichten unzulässigerweise auf die zwingende Voraussetzung, dass der ersuchende Landwirtschaftsbetrieb die Gewerbegrenze nach Artikel 7 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) erreichen muss, um Wohnraum vor Ort zu beanspruchen. Der Kanton Bern hält sich jedoch wie die grosse Mehrheit der untersuchten Kantone an diese bundesrechtliche Vorgabe. Gewisse Unterschiede sind auch bei der Beurteilung der Unentbehrlichkeit von Wohnraum ausserhalb der Bauzone erkennbar. So kennen diverse Kantone fixe Distanzwerte oder festgelegte Grössen des Tierbestands, um die Unentbehrlichkeit zu messen. Der Kanton Bern macht keine solchen Vorgaben. Dies dürfte in einem heterogenen Kanton wie Bern angemessen und sinnvoll sein. Ob schlussendlich der Einzelfall beurteilt wird oder klare Grenzen vorgegeben werden, ist an sich nicht wesentlich, solange die Schranken respektiert werden, welche das Bundesrecht und die bundesgerichtliche Rechtsprechung setzen.

Etwas anders verhält es sich bei den **altrechtlichen Bauten**. In diesem Bereich sind die bundesrechtlichen Vorgaben ungleich detaillierter und eröffnen konsequenterweise weniger Spielraum für die kantonalen Behörden. Die untersuchten Kantone halten sich grossmehrheitlich an die Spielregeln, die das RPG und die RPV vorgeben. Es fällt jedoch auf, dass sich alle untersuchten Kantone an der oberen Grenze des Zulässigen bewegen – und allenfalls in Einzelfällen auch bundesrechtswidrig darüber hinaus gehen. So musste der Kanton Bern seine Praxis, wonach er Erweiterungen gegen aussen um 30 % generell zuliess, aufgrund einer Intervention des ARE im Jahre 2016 korrigieren. Weiter unterscheidet sich die Praxis der untersuchten Kantone bezüglich des Begriffs des zeitgemässen Wohnens (Art. 24c Abs. 4 RPG). Das Bundesgericht legt den unbestimmten Rechtsbegriff eng und restriktiv aus. Die meisten Kantone (inkl. Bern) haben – insbesondere, was Fahrzeugunterstände angeht – offenbar eine grosszügigere Praxis. Zudem kennt der Kanton Bern die Praxis, dass bei Abbruch und Wiederaufbau das Gebäudevolumen um maximal 30 % reduziert werden darf. Der Kanton Bern erachtet die bundesrechtliche Vorgabe, dass bei Abbruch und Wiederaufbau die Möglichkeit einer Erweiterung innerhalb des bestehenden Bauvolumens (Art. 42 Abs. 3 Buchstabe a RPV) nicht gegeben ist, als nicht vereinbar mit dem Erfordernis der Wesensgleichheit und lässt daher Volumenverkleinerungen nur bis zu 30 % zu, um das ursprüngliche Erscheinungsbild zu wahren. In anderen Kantonen müssen die Gebäudevolumen bei Abbruch und Wiederaufbau deutlich verkleinert werden. Im Einzelfall können dadurch im Kanton Bern Ersatzneubauten erstellt werden, deren Volumen über das gemäss Bundesrecht Ausbaubare hinausgehen.

Schwieriger werden Praxisvergleiche bei Fragen der **Gestaltung**. Der Planungsgrundsatz der Einordnung – seit 1.1.1980 in Kraft – hat flächendeckend an Bedeutung gewonnen. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen müssen sich in die Landschaft einordnen. Die meisten Kantone kennen inzwischen zur Konkretisierung entsprechende Weisungen, Leitfäden oder Planungshilfen. Etliche Kantone verfügen – wie auch der Kanton Bern (mit der OLK) – über eine kantonale Fachstelle, die sich vor und während dem Baubewilligungsverfahren mit der Einpassung des Bauvorhabens in das Ortsbild und die Landschaft auseinandersetzen. Bei altrechtlichen, besitzstandsgeschützten Bauten ist die Gestaltung zudem Bewilligungserfordernis – indem solche Bauten nach Artikel 24c RPG ihre ursprüngliche Identität wahren müssen. In der Expertise werden die Gestaltungsgrundsätze ausserhalb der Bauzone am Beispiel der Dachflächenfenster bei zonenkonformen landwirtschaftlichen Gebäuden und bei altrechtlichen Bauten nach Artikel 24c RPG verglichen.

Das Thema **Dachflächenfenster** spielt vor allem bei zonenkonformen Bauten eine Rolle, sind doch bei altrechtlichen Bauten in den seltensten Fällen Dachveränderungen unter dem Identitäts-erfordernis zulässig. Bei landwirtschaftlichen Bauten muss die Einordnung von Bauten und Anlagen in die Landschaft in der Interessenabwägung angemessen berücksichtigt werden. Die Kantone verfügen dabei über einen gewissen Spielraum. Einzelne Kantone schliessen denn auch mit

Verweis auf ihre Landschaftstypologie und Baukultur für zonenkonforme Bauten Dachflächenfenster in aller Regel aus, andere beurteilen im Einzelfall. Bei altrechtlichen besitzstandsgeschützten Bauten und Anlagen (Art. 24c RPG) ist der Spielraum aufgrund der Schranken des Bundesrechts und der strengen Rechtsprechung des Bundesgerichts stark eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Praxis des Kantons Bern mit den Vorgaben im Merkblatt Gestaltungsgrundsätze bezüglich Dachflächenfenster als grosszügig. In keinem der Vergleichskantone wurde in den Arbeitshilfen eine ähnliche Praxis ausgemacht.

Die untersuchten Kantone unterscheiden zwischen landwirtschaftlichen **Erschliessungswegen** und solchen, welche der Erschliessung altrechtlicher Bauten und Anlagen dienen. Bei den landwirtschaftlichen Wegen obliegt in vielen Kantonen die Beurteilung der Notwendigkeit der kantonalen landwirtschaftlichen Fachstelle. Alle Kantone stellen dabei – soweit ersichtlich – auf ein Kreisschreiben des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW)⁵ ab. Diese Praxis kann zu Konfliktsituationen führen – so wenn die landwirtschaftliche Beurteilung zu einem anderen Ergebnis führt als es die raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen zulassen, beispielsweise wenn Subventionen zur landwirtschaftlichen Strukturverbesserung einen weitergehenden Ausbau (insb. Asphaltierung) ermöglichen, obwohl dieser aus raumplanerischer Sicht nicht notwendig ist. Bei konkreten Vorhaben ist stets einzelfallweise mittels umfassender Interessenabwägung zu prüfen, ob die **Wegbefestigung** in ihrer konkreten Ausgestaltung notwendig und nicht überdimensioniert ist.

Der Kanton Bern verfolgt die Praxis, dass zonenkonforme Wegbefestigungen, auch Hofzufahrten, auf das absolut Erforderliche zu reduzieren sind (und nicht per se asphaltiert werden dürfen). Mit dieser Praxis bewegt sich der Kanton Bern innerhalb der Schranken der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Einzelne Kantone erlauben in grosszügiger Weise generell Asphaltierungen von landwirtschaftlichen Zufahrten. Ob diese Praxis in einem Rechtsmittelverfahren gestützt würde, bleibt offen. Hingegen besteht bei den untersuchten Kantonen Einigkeit, dass für altrechtliche Bauten und Anlagen im Einklang mit dem Bundesrecht die bestehende Erschliessung kaum oder äusserst marginal ausgebaut werden darf.

Insgesamt kommt die Expertise zum Schluss, dass die Untersuchungen zeigen, dass der Kanton Bern den (geringen) vorhandenen Spielraum ausschöpft. Die zum Vergleich herangezogenen Kantone unterscheiden sich nicht wesentlich vom Kanton Bern. Bei den Dachflächenfenstern, Ersatzneubauten und Fahrzeugunterständen lässt der Kanton Bern im Rahmen von Ausnahmegewilligungen nach Artikel 24c RPG gar mehr zu als andere Kantone.

8. Umsetzung der vom Grossen Rat beschlossenen Auflage

8.1 Umgang mit negativen Fachberichten (insbes. der OLK) / Interessenabwägung

Das AGR kann im Rahmen von Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzonen (als zuständige kantonale Behörde nach Artikel 25 Absatz 2 RPG) und von Planungsverfahren (als kantonale Genehmigungsbehörde) eine Stellungnahme der OLK einfordern.

Als zuständige kantonale Behörde für das Bauen ausserhalb der Bauzone entscheidet das AGR (innerhalb des AGR die Abteilung Bauen) bei allen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Der Entscheid des AGR über die Zonenkonformität bzw. die Gewährung einer Ausnahmegewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ist für die zuständige Baubewilligungsbehörde bindend.

⁵ Bundesamt für Landwirtschaft Kreisschreiben 1/2023 vom 27. Februar 2023 Grundsätze zur Subventionierung von Güterwegen inkl. Periodische Wiederinstandstellung (PWI)

Die Beurteilung der Zonenkonformität und der Entscheid über die Gewährung einer Ausnahmebewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone setzt von Bundesrechts wegen eine umfassende Interessenabwägung voraus.⁶ Zur Vornahme der Interessenabwägung hält sich das AGR an die Anleitung in Artikel 3 RPV. Das AGR muss somit alle relevanten Interessen ermitteln, indem die zuständigen Fach- und Amtsstellen sowie allfällige Einsprachen miteinbezogen werden, dann die betroffenen Interessen gewichten und abwägen und schliesslich das Ergebnis in seinem Entscheid nachvollziehbar begründen. Die Ermittlung der berührten Interessen und deren Gewichtung im Rahmen der materiellen Prüfung des entsprechenden Baugesuchs erfolgen gestützt auf die von den zuständigen Fachstellen eingeholten Amts- und Fachberichte. Bei zonenkonformen oder standortgebundenen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ist zudem nachzuweisen, dass die Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort objektiv notwendig ist und nach Abwägung aller Interessen kein anderer, besser geeigneter Standort in Betracht kommt. Grundlage für den Entscheid über die Standortgebundenheit bildet der von der Bauherrschaft vorzulegende Bericht zur Standortevaluation, den das AGR beim Entscheid über die Zonenkonformität oder die Gewährung einer Ausnahmebewilligung nachvollziehbar, kritisch und transparent würdigt. Das entspricht der gängigen Praxis der Abteilung Bauen des AGR als zuständige kantonale Behörde im Sinn von Artikel 25 RPG.

Die Interessenabwägung im Planungsverfahren, bei der Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen, obliegt nicht dem AGR (als kantonale Plangenehmigungsbehörde), sondern der betreffenden Gemeinde. Das AGR hat sich im Rahmen der Vorprüfung und Genehmigung von kommunalen Plänen grundsätzlich auf die Prüfung der Rechtmässigkeit und die Vereinbarkeit mit übergeordneten Planungen zu beschränken (Art. 61 BauG). Das AGR prüft im Plangenehmigungsverfahren nur, ob die von der Gemeinde durchgeführte und im Bericht nach Artikel 47 RPV dokumentierte Interessenabwägung rechtmässig ist, das heisst, ob die Gemeinde die erforderliche Abwägung gemacht hat, ob dabei alle betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt wurden und ob die Gewichtung rechtlich korrekt gemacht wurde und nachvollziehbar begründet wird. Dazu holt das AGR bei den fachlich zuständigen Stellen die nötigen Fach- und Amtsberichte ein, bereinigt diese soweit nötig und legt in der Genehmigungsverfügung dar, ob und wie die eingeholten Fach- und Amtsberichte berücksichtigt worden sind. Sind im Plangenehmigungsverfahren unerledigte Einsprachen zu behandeln und umfassend (mit voller Kognition) zu prüfen (Art. 33 RPG und Art. 61 Abs. 1 BauG), hat das AGR von Bundesrechts wegen gegebenenfalls auch Aspekte der Zweckmässigkeit (Angemessenheit) zu beurteilen und die betroffenen Interessen abzuwägen. Die Behandlung von unerledigten Einsprachen ist Teil der Genehmigungsverfügungen des AGR und wird somit immer offengelegt. Der Umgang des AGR mit negativen Fachberichten sowie mit unerledigten Einsprachen im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplänen ist aus Sicht des Regierungsrats nachvollziehbar, transparent und rechtlich korrekt dargelegt.

Die Abteilung Orts- und Regionalplanung des AGR kann im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens einer Nutzungsplanung selber eine Stellungnahme der OLK einholen. Die Interessenabwägung im Vorprüfungsbericht erfolgt nach den oben dargelegten Grundsätzen sowohl bei positiven als auch bei negativen OLK Fachberichten.

Grundsätzlich gilt bei allen Verfahren, vom Bericht einer kantonalen Fachkommission darf nur zurückhaltend abgewichen werden, die Begründung durch das AGR erfolgt diesfalls besonders ausführlich, vertieft und nachvollziehbar. Das Verwaltungsgericht räumt den Berichten der OLK regelmässig einen erheblichen Stellenwert ein und auferlegt sich bei deren Überprüfung eine

⁶ Siehe insbesondere Art. 24 RPG, Art. 24c Abs. 5 RPG und Art. 24d Abs. 3 RPG sowie Art. 34a Abs. 4 RPV, Art. 34 Abs. 4 RPV und Art. 43a RPV

gewisse Zurückhaltung. Es prüft insbesondere, ob die Fachmeinung gefestigt und gut abgestützt ist, und ob sie – nach entsprechenden Erläuterungen – auch Laiinnen und Laien zu überzeugen vermag.

8.2 **Eigenständigkeit der Interessenabwägung**

Die OLK ist eine vom Regierungsrat eingesetzte kantonale Fachkommission, die zwar organisatorisch der DIJ zugeordnet (Art. 5 Abs. 1 Bst. d OrV DIJ), fachlich und personell aber unabhängig ist. Die organisatorische Zuordnung der OLK zur DIJ tangiert ihre fachliche Unabhängigkeit als Fachkommission nicht. Die organisatorische Zuordnung von kantonalen Fachkommissionen zu einer Verwaltungsdirektion ist nicht nur verwaltungsökonomisch sinnvoll, sondern für gewisse administrative Tätigkeiten und Prozesse, wie etwa die Budgetierung, die Rechnungsführung, formale Vorbereitung von Wahlen etc., und die Bewirtschaftung der rechtlichen Grundlagen unabdingbar. Deshalb ist es üblich, dass kantonale Fachkommissionen organisatorisch einer Verwaltungsdirektion zugeordnet sind.⁷

Heute ist das AGR zuständig für das Sekretariat der OLK (Art. 12 Abs. 1 Bst. g der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Direktion für Inneres und Justiz [OrV DIJ; BSG 152.221.131] und Art. 7 der Verordnung über die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder [OLKV; BSG 426.221]). Innerhalb des AGR werden die Sekretariatsaufgaben durch Mitarbeitende des Sekretariatspools der Abteilung Zentrale Dienste erledigt. Für gewisse administrative Dienstleistungen (z.B. Protokollführung) werden die einzelnen OLK-Gruppen durch Bauinspektorinnen oder Bauinspektoren des AGR unterstützt, da diese über den in Baufragen nötigen fachlichen Hintergrund verfügen. Planerinnen und Planer der Abteilung Orts- und Regionalplanung erfüllen keine Aufgaben in der OLK, auch nicht administrative.

Die Entscheide, mithin die Interessenabwägung in beiden Abteilungen erfolgen eigenständig und unabhängig (von der OLK). Ausserdem wird auf den Bericht «Pflege der Orts- und Landschaftsbilder im Kanton Bern Bericht zur Umsetzung der Motion 190-2021 und von Ziffer 1 Lemma 2 der Motion 184-2021» hingewiesen. Der Grosse Rat hat sich mit der teilweisen Rückweisung des Berichts «Pflege der Orts- und Landschaftsbilder im Kanton Bern Bericht zur Umsetzung der Motion 190-2021 und von Ziffer 1 Lemma 2 der Motion 184-2021» in der Wintersession 2023 grossmehrheitlich für die vollständige Verselbständigung des OLK-Sekretariats ausgesprochen und mit der entsprechenden Auflage den Regierungsrat aufgefordert, aufzuzeigen, was für die vollständige Verselbständigung des OLK-Sekretariats vorzukehren ist. Im überarbeiteten Bericht schlägt der Regierungsrat vor, die mit der Sekretariatsführung zusammenhängenden Tätigkeiten organisatorisch und personell aus der kantonalen Verwaltung auszulagern, indem ein entsprechender Auftrag an eine geeignete verwaltungsexterne Stelle vergeben wird. Die gesetzlichen Grundlagen (insbesondere Art. 7 OLKV und Art. 12 Abs. 1 Bst. g OrV DIJ) sollen entsprechend angepasst werden.

8.3 **Anzahl der Abweichungen durch das AGR und Handlungsspielraum für die Bauherrschaft innerhalb rechtlicher Vorgaben**

Das AGR führt keine Statistiken, anhand derer festgestellt werden kann, aufgrund welcher Amts- und Fachberichte (dazu gehören auch diejenigen der OLK) ein Planungsentscheid oder eine Verfügung zu einem Bauentscheid ausserhalb der Bauzone negativ oder positiv beurteilt

⁷ Beispiele (nicht abschliessend): Fachkommission für Gleichstellungsfrage organisatorisch der STA zugeordnet, Fachkommission Naturschutz organisatorisch der WEU zugeordnet, kantonale Ethikkommission administrativ der GSI (Gesundheitsamt) zugeordnet, Fachkommission für Sport der SID zugeordnet, kantonale Fachkommission für Denkmalpflege und Archäologie organisatorisch der BKD zugeordnet,

wurde. Die Anzahl der Abweichungen des AGR von der OLK kann daher nicht ermittelt und aufgeführt werden. Anhand der Geschäftsdatenbank des AGR und gestützt auf interne Nachfragen, kann das AGR aber immerhin nachfolgende Anhaltspunkte und Aussagen im Sinne der Auflage des Grossen Rates liefern.

Aus der Geschäftsdatenbank des AGR, dem die Sekretariats- und Rechnungsführung obliegt, lassen sich Schlüsse zu den Geschäftseingängen bei der OLK ziehen. Es wurden die Jahre 2019 bis 2023 berücksichtigt. Es wird daran erinnert, dass die OLK nicht von sich aus tätig wird, sie nimmt nur auf Anfrage von Leitbehörden Stellung:

- Rund 100 Geschäfte pro Jahr gehen bei der OLK ein (davon betreffen rund 10-15 Planungsverfahren, rund 25-30 Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone, der Rest betrifft Bauvorhaben innerhalb der Bauzone ohne Beteiligung des AGR).
- Rund ein Drittel bis gegen die Hälfte der Geschäfte gehen nach dem Erstbericht ein zweites oder drittes Mal ein (weil mit der OLK eine Lösung gesucht wird).
- Für rund 90% der AGR-Geschäfte (Planungen und Bauten ausserhalb Bauzonen), die durch die OLK bearbeitet werden, liess sich eine genehmigungsfähige Lösung finden. Damit ist dargetan, dass für die Bauherrschaft durchaus rechtlicher Spielraum besteht, in Zusammenarbeit mit der OLK ein bewilligungsfähiges Vorhaben zu erarbeiten, das sowohl den Ansprüchen und Wünschen des Gesuchstellenden bzw. der Bauherrschaft als auch den Anforderungen an das Orts- und Landschaftsbild entspricht.

Um einen Anhaltspunkt geben zu können, wie das AGR seine Interessenabwägung vornimmt, wurde AGR-intern, insbesondere in der Abteilung Bauen, nach Beispielen gefragt, bei denen in den letzten Jahren entgegen dem negativen Antrag der OLK oder der kantonalen Denkmalpflege entschieden wurde. Aus Gründen des Datenschutzes werden die Fälle generalisiert und abstrahiert.

1. 2017 Madiswil: Baugesuch

Entgegen dem Antrag der OLK hat das AGR dem Standort der Silos zugestimmt.

Aus der Interessenabwägung des AGR: «Schliesslich kann auch dem geplanten Standort der Silos im Westen gegen das Dorf hin zugestimmt werden. Bei einer Erstellung der Silos auf der dorfabgewandten Seite bedarf es zusätzliche grösserer Zirkulationsflächen, was zu grösseren Eingriffen in die Landschaft und Topografie führen würde.»

2. 2021 Wohlen: Voranfrage und Baugesuch

Entgegen dem Antrag der OLK hat das AGR dem Standort des Stalls zugestimmt.

Aus der Interessenabwägung des AGR: «Aufgrund der grossen Abmessungen braucht es erhebliche Terrainanpassungen. Die Standortwahl sollte dahingehend noch optimiert werden. Da das Terrain gegen Süden immer flacher wird und auch der Waldhintergrund die Bebauung besser rahmen kann, empfiehlt die OLK eine Verschiebung des Vorhabens mindestens bis zur Kreuzung mit dem Waldweg. Die Bemühungen für einen Landtausch mit dem Grundeigentümer sind leider gescheitert. Jedoch wurde dem Gesuchsteller das Grenzbaurecht erteilt, so dass der Stall leicht weiter unten geplant wurde. Somit kommt der geplante Stall, nicht wie von der OLK empfohlen vis-à-vis des Waldweges, sondern ca. 10m oberhalb zu stehen. Interne Abklärungen im AGR haben ergeben, dass der Standort gleichwohl positiv beurteilt wurde, da die anderen drei Standorte keine Option sind.»

3. 2022 Diemtigen: Voranfrage

Entgegen dem Antrag der OLK wird das AGR der Ausgestaltung der erforderlichen Schutzmauer zustimmen.

Aus der Interessenabwägung des AGR: «Da die Schutzmauer erforderlich ist und deren Ausgestaltung im Austausch mit den Planenden noch verfeinert werden konnte, stellte das AGR eine positive Beurteilung ohne erneuten Einbezug der OLK in Aussicht.»

4. 2023 Habkern: Baugesuch und Projektänderung
Entgegen dem Antrag der OLK hat das AGR dem geplanten Remisenaufbau zugestimmt.
Im Rahmen der Interessenabwägung kam das AGR zum Schluss: «Die Gesuchsteller legen plausibel dar, dass der Remisenaufbau auf dem oberen Niveau erforderlich ist. Aus unserer Sicht und entgegen dem Bericht der OLK kann dieser realisiert werden.»
5. 2023 Oberburg: Voranfrage und Baugesuch
Entgegen dem Antrag der OLK hat das AGR der geplanten Konstruktion der Windschutznetze zugestimmt.
Aus dem Antrag der Gesuchstellenden, welchem das AGR gefolgt ist: «Gemäss OLK-Fachbericht sollte das Wandlüftungssystem auf der Innenseite der Betonpfeiler angebracht werden. Da die Betonbordüre auf das technisch mögliche Minimum reduziert wurde, kann das Wandlüftungssystem nicht auf der Innenseite der Betonpfeiler angebracht werden. Wird die Wickelwelle auf der Innenseite montiert, wird diese durch die Muni beschädigt.»
6. 2023 Oberwil i.S.: Voranfrage und Baugesuch
Der Bauentscheid der Leitbehörde ist noch ausstehend.
Entgegen dem Antrag der OLK hat das AGR der geplanten neuen Hofzufahrt zugestimmt.
Aus der Interessenabwägung des AGR: «In der vorzunehmenden Interessenabwägung überwiegen im vorliegenden Fall die landwirtschaftlichen Interessen an einer zeitgemässen Hofzufahrt gegenüber den durch die neue Zufahrt zu erwartenden Auswirkungen auf das betroffene Orts- und Landschaftsbild und im Besonderen auf den betroffenen Umgebungsbereich des nationalen ISOS⁸ Weissenburg. Bei einer sorgfältigen Bauausführung, ohne jegliche Kunstbauten und mit dauerbegrünten Böschungen wie im Baugesuchprojekt vorgesehen, erscheint der bauliche Eingriff und die zu erwartenden Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild als noch vertretbar.»
7. 2022 Lenk: Überbauungsordnung Beschneidung
Die Genossenschaft Lenk Bergbahnen beabsichtigt das Skischulgelände bei der Mittelstation Stoss mit einem überdachten Förderband als Übungslift für Kinder zu erweitern. Die OLK forderte, dass für die Plexiglas-Einhausung aus Gründen der Landschaftsverträglichkeit keine Bewilligung zu erteilen sei.
Aus der Interessenabwägung des AGR: «Die Eindeckung des Förderbandes erscheint nachvollziehbar, weshalb auf den formulierten Vorbehalt der OLK in dieser Absolutheit nicht eingetreten werden kann. Nichtsdestotrotz gilt das Gebot, die Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Rahmen der Interessenabwägung auf ein verträgliches Minimum zu reduzieren. Das AGR anerkennt die Haltung der OLK, dass die Verkleidung mit Plexiglas zu unerwünschten Reflexionen führt und die Fernwirkung des Förderbandes verstärkt. Die Abdeckung mit Tarngeflecht während der schneefreien Zeit erachtet das AGR ebenfalls nicht als zielführend, da solche Massnahmen wetter- und witterungsabhängig sind. Stattdessen ist die Abdeckung des Förderbandes mit einer zusätzlichen nicht reflektierenden Folie in dunkler Farbgebung zu überziehen.»
8. 2021 Aeschi b. Spiez: Voranfrage und Baugesuch
Entgegen dem Antrag der KDP⁹ hat das AGR dem Abbruch des schützenswerten kantonalen Objekts (K-Objekt gemäss Art. 13 Abs. 3 BauV) zugestimmt.
Aus der Interessenabwägung des AGR: «Somit rechtfertigt sich, entgegen des Fachberichts der Denkmalpflege, der Abbruch des schützenswerten K-Objekts, da sich der Erhalt als absolut unzumutbar erweist.»

⁸ Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung

⁹ Denkmalpflege des Kantons Bern

9. 2023 Köniz: Voranfrage und Baugesuch

Entgegen dem Antrag der KDP hat das AGR auf die Umsetzung der Magerwiese/Wildsträucher und Magerwiese/Vogelbeere (Hochstamm) bestanden.

Aus der Interessenabwägung des AGR: «Weiter sollte aus Sicht KDP auf dem Vorplatz entlang der Strasse die Bereiche Magerwiese/Wildsträucher und Magerwiese/Vogelbeere (Hochstamm) ersatzlos gestrichen werden. Grundsätzlich ist pro Gebäude nur eine Zufahrt bewilligungsfähig. Werden die begrünten Bereiche weggelassen führt dies zu einer unzulässigen Erschliessung über die ganze Gebäudelänge. Zudem würde der Vorplatz durch das Regenwasser von der Strasse überschwemmt. Aus Sicht Gemeinde sowie auch aus Sicht AGR ist dies nicht zielführend.»

9. Würdigung und Schlussfolgerungen des Regierungsrates

9.1 Abteilung 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.

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.

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 Artikel 102 BauG beauftragt ist (z.B. in den Bereichen Abbau, Deponie, Transporte ADT, für bedeutende Bauvorhaben, Planungen von gemeindeübergreifender Dimension etc.). Die KUeO-Thematik war nicht Gegenstand der Untersuchung von RPC. Artikel 102 BauG stellt eine Ausnahmeregelung dar und ist als Aufgabe des AGR nicht mit Ressourcen hinterlegt.

Der Grosse Rat hat im Rahmen der Beratung des Budget 2024 und Aufgaben-/Finanzplan 2025–2027 am 5. Dezember 2023 der Schaffung zusätzlicher fünf Vollzeitstellen zustimmt, mit der Planungserklärung, die fünf zusätzlichen Stellen im AGR seien zum Abbau von Pendenzen und zur Verkürzung der Verfahrensdauer zu verwenden und nicht für neue Aufgaben oder die Erhöhung der Prüfungsdichte. Der Regierungsrat geht davon aus, dass damit die Bearbeitungsfristen bei den Planungsgeschäften weiter verkürzt werden können.

9.2 Abteilung Bauen

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») wurde am 29.09.2023 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. 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). Die Revision des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung, die auf den 01.07.2025 in Kraft treten sollen, wird die Zukunft des Bauens ausserhalb der Bauzonen massgeblich prägen.

9.3 Bauen ausserhalb der Bauzonen

Gestützt auf die Ergebnisse der Expertise von EspaceSuisse kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass beim Bauen ausserhalb der Bauzonen kein Bedarf und rechtlich auch keine Möglichkeit besteht, die Praxis des Kantons anzupassen. Der Kanton Bern schöpft den zulässigen Ermessensspielraum aus, wo das Bundesrecht dies zulässt. Die Expertise hat zudem ergeben, dass der Kanton Bern in einzelnen Bereichen äusserst weit geht. Weiter zeigt sich anhand der Untersuchungen, dass der Kanton Bern in keiner Weise strenger ist bei den Verfügungen zum Bauen ausserhalb Bauzonen als die untersuchten und vergleichbaren Kantone.

10. Antrag des Regierungsrates

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

Der Grosse Rat nimmt Kenntnis vom Bericht zur Umsetzung der Motion 184-2021 «Der Regierungsrat erstellt einen Bericht über die Tätigkeit des AGR» und zur Planungserklärung Nummer 1 Raumplanungsbericht 2022.

11. Anhang

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

11.2 Expertise von EspaceSuisse vom 28. Juni 2024 betr. «Raumplanungsrecht: Kantonaler Ermessensspielraum beim Bauen ausserhalb Bauzonen»