

Rubigen, 26. September 2016 / rl

Per E-Mail an: info.agr@jgk.be.ch

Amt für Gemeinden und Raumordnung
z.H. Katalin Hunyady
Nydeggasse 11/13
3011 Bern

KSE Bern
Schulhausgasse 22
3113 Rubigen
Fon 033 345 88 20
Fax 033 345 88 22
info@ksebern.ch
www.ksebern.ch
CHE-113.838.622 MWST

Änderung der Bauverordnung (BauV): Konsultationsverfahren

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Neuhaus
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der Bauverordnungsrevision Stellung nehmen zu können. Unsere Branche ist von den neuen Vorschriften zum Schutz des Kulturlands und zum Materialabbau direkt betroffen. Innert der gesetzten Frist beantworten wir die von Ihnen gestellten Fragen wie folgt:

1. Gesamtbeurteilung

Grundsätzlich sind wir mit dem vorliegenden Entwurf einverstanden. U. E. nimmt er allerdings aus den folgenden Gründen noch zu wenig Rücksicht auf die Eigenheiten des Abbau- und Deponiewesens:

Tatsache ist, dass die Verfahren, die zur Realisierung von neuen Abbau- und Deponieprojekten führen, heute schon sehr komplex und aufwändig sind und viel Zeit in Anspruch nehmen. Dies ist der Hauptgrund, weshalb festgestellte Engpässe – wie z. B. der momentane Deponieengpass – erst mit langer Verzögerung korrigiert werden können. Unter keinen Umständen dürfen die Verfahren deshalb noch weiter verkompliziert werden. Der Sachplan ADT (Abbau, Deponie, Transport) berücksichtigt die umwelt- und planungsrechtlichen Anforderungen bereits umfassend und enthält zahlreiche Vorgaben an Abbau- und Deponieprojekte. Bis ein Standort in einem regionalen ADT-Richtplan festgesetzt werden kann, sind ausführliche Nachweise zum Bedarf und zur Standortgebundenheit einerseits sowie zur Umwelt- und Landschaftsverträglichkeit andererseits notwendig. Zudem hält der Sachplan ADT im Detail fest, wie die nach Bundesrecht für sämtliche Planungen erforderliche umfassende Interessenabwägung (Art. 3 RPV) bei der Planung von Abbau- und Deponievorhaben zu erfolgen hat.

Zusätzliche sektorielle Anforderungen an Projekte, die mit dem Sachplan ADT konform sind, wie bspw. die unter Art. 11b Abs. 2 BauV vorgesehene umfassende Interessenabwägung oder die Prüfung von Alternativen, führen lediglich zu unnötigen Doppelspurigkeiten und Widersprüchen. Vor diesem Hintergrund macht namentlich eine zusätzliche umfassende Interessenabwägung für Abbau- und Deponieprojekte keinen Sinn. Dies umso mehr, als diese Projekte fast ausnahmslos nur temporär sind und unter dem Strich nicht zu einem Verlust von Kulturland führen.

In diesem Sinne schlagen wir Ihnen im Folgenden einige wenige gezielte Änderungen vor, die sicherstellen, dass sich die Bauverordnung besser mit dem Sachplan ADT verträgt.

2. Art. 30 Abs. 1 BauV (Ausschlussgebiete)

Antrag:

1. Das Verbot von Materialabbaustellen in archäologischen Schutzgebieten ist entsprechend dem Hauptvorschlag der JGK aufzuheben.
2. Auf die Variante ist zu verzichten.

Begründung:

Der KSE Bern hat die Aufhebung des Abbauverbots in archäologischen Schutzgebieten bereits in seiner Stellungnahme zur Kulturpflegestrategie anfangs 2014 gefordert. Damals wie heute sind die Argumente dieselben:

Offenbar wurde das geltende Verbot von Materialabbaustellen in archäologischen Schutzgebieten anno 2009 nur eingeführt, um archäologische Grabungen aus finanziellen Gründen möglichst zu vermeiden. Art. 30 Abs. 1 BauV stellt aber einen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümer dar. Nach Art. 36 Abs. 3 BV muss ein solcher staatlicher Eingriff verhältnismässig sein und darf nur soweit gehen, wie erforderlich. Es hält vor Art. 36 BV nicht stand, dass Abbau- und Deponievorhaben gemäss Art. 30 Abs. 1 BauV in archäologischen Schutzgebieten verboten sind, nur damit der archäologische Dienst sein Budget besser im Griff hat, währenddem andere baubewilligungspflichtige Vorhaben nicht per se ausgeschlossen sind. Wenn überhaupt müsste dem Problem der fehlenden Finanzen mit einer Verzichtsstrategie begegnet werden. Zudem fehlt der für die betroffenen Grundeigentümer sehr einschneidenden Regelung die nötige gesetzliche Grundlage.

Das geltende Abbauverbot ist also insgesamt unverhältnismässig und hat keine genügende gesetzliche Grundlage.

Die Variante stellt ein grundsätzliches Verbot für Materialabbaustellen in archäologischen Schutzgebieten mit Ausnahmemöglichkeit auf. Auf diese Variante ist aus den oben genannten Gründen zu verzichten (mangelnde Verhältnismässigkeit und fehlende gesetzliche Grundlage). Zudem sieht die unter Ziff. 1 hiervoor genannte umfassende Interessenabwägung nach dem Sachplan ADT bereits vor, dass der regionale Bedarf nachgewiesen sein muss. Eine zusätzliche Interessenabwägung ist also überflüssig.

Keinen Sinn macht für uns im Übrigen die Anforderung, wonach der Schutzzweck nicht beeinträchtigt werden darf. Grundsätzlicher Schutzzweck eines archäologischen Schutzgebietes ist notwendigerweise dessen Erhalt. Wir bezweifeln deshalb, dass dieser Anforderung bei einem Abbauvorhaben in der Praxis entsprochen werden könnte. Die Pflicht nach Denkmalpflegegesetz, dass eine archäologische Stätte wissenschaftlich untersucht werden muss, wenn sie nicht erhalten werden kann (Art. 24 Abs. 1), gilt im Übrigen ohnehin.

3. Anpassungsbedarf und weitere Bemerkungen

3.1 Art. 11b Abs. 2 BauV (Interessenabwägung Kulturlandschutz)

Antrag:

Auf eine zusätzliche, sektorielle Interessenabwägung für in Regionalen Richtplänen Abbau, Deponie, Transporte (ADT) festgesetzte Abbauvorhaben ist aus obigen Gründen zu verzichten.

1. Art. 11b Abs. 2 BauV ist deshalb wie folgt zu ergänzen (Ergänzungen in fett):

*Die Beanspruchung von Kulturland setzt eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von Alternativen voraus. **Für Materialabbaustellen gelten die im Sachplan Abbau, Deponie, Transporte (ADT) vorgesehene Interessenabwägung und die weiteren Anforderungen an die Standortfestlegung.***

2. Der Vortrag zu Art. 11b Abs. 2 BauV ist wie folgt zu ergänzen (Ergänzungen in fett):

*Voraussetzung für die Beanspruchung von LN und FFF ist nach der Regelung im BauG (Art. 8a Abs. 2 Bst. a und Art. 8b Abs. 3 Bst. a) der Nachweis, dass der angestrebte Zweck ohne die Beanspruchung nicht sinnvoll erreicht werden kann. Dieser Nachweis ist nach Absatz 2 durch eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von Alternativen zu erbringen. Der Nachweis obliegt der für die Einzonung zuständigen Planungsbehörde oder bei anderen bodenverändernden Nutzungen der Grundeigentümerschaft des beanspruchten Kulturlands. **Bei Abbau- und Deponieprojekten, die zur Festsetzung gelangen, wird im Rahmen der Erarbeitung der regionalen ADT-Richtpläne entsprechend den Vorgaben des Sachplans ADT eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen. Dabei werden sämtliche sektoriellen Interessen (Walderhaltung, Kulturlandschutz, Landschaft- und Naturschutz etc.) vertieft geprüft und gegeneinander abgewogen. Die Prüfung von Standortgebundenheit und Alternativen bilden dabei einen festen Bestandteil. Damit wird den Anliegen des Kulturlandschutzes ausreichend Genüge getan. Dies rechtfertigt es, bei Abbau- und Deponieprojekten auf eine losgelöste Interessenabwägung allein für den Kulturlandschutz zu verzichten. Ansonsten drohen Unklarheiten und Doppelspurigkeiten. Es genügt deshalb, auf die entsprechenden Anforderungen des Sachplans ADT zu verweisen.***

Begründung:

Nach Art. 11b Abs. 2 BauV setzt die Beanspruchung von Kulturland eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von Alternativen voraus. In etlichen Fällen werden in Regionalen ADT-Richtplänen festgesetzte Abbauvorhaben nicht ohne vorübergehende Beanspruchung von Kulturland realisiert werden können. Da die Festlegung von Abbauvorhaben in speziellen temporären Abbauzonen ausserhalb der Bauzone, also ohne Einzonungen, erfolgt (Art. 30 Abs. 1 BauV), würde also für die Beanspruchung von landwirtschaftlicher Nutzfläche und von Fruchtfolgeflächen durch Abbauvorhaben die neue Interessenabwägung nach Art. 11b Abs. 2 BauV Anwendung finden (neben Art. 8a Abs. 2 BauG und Art. 8b Abs. 3 BauG).

Wie unter Ziff. 1 hiavor festgehalten, verlangt der Sachplan ADT für die Festsetzung eines Vorhabens in einem Regionalen ADT-Richtplan bereits eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von Alternativen. So hält der Sachplan bspw. unter Ziff. 51 fest, dass der Kanton der fundierten Interessenabwägung bei der Standortplanung eine hohe Bedeutung zumisst; er erhoffe sich davon effiziente und zielorientierte Planerlassverfahren und eine hohe Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Insgesamt betont der Sachplan ADT die Bedeutung der

Interessenabwägung an zahlreichen Stellen und das Handbuch ADT widmet der Interessenabwägung gar ein eigenes Kapitel.

Nach Art. 11f Bst. d BauV ist für in der Regionalen Richtplanung abgestimmte Vorhaben mit regional-wirtschaftlicher, regionalpolitischer oder touristischer Bedeutung eine Einzonung von Fruchtfolgeflächen möglich. Fruchtfolgeflächen geniessen von Bundesrechts wegen einen höheren Schutz als das übrige Kulturland. Analog zu Art. 11f Bst. d BauV darf deshalb für Abbauvorhaben, die gestützt auf den Sachplan ADT in Regionalen ADT-Richtplänen festgesetzt werden, nach Art. 11b Abs. 2 BauV keine erneute umfassende Interessenabwägung und Prüfung von Alternativen für die vorübergehende Beanspruchung von Kulturland durch Abbauvorhaben notwendig sein.

Diese Gründe rechtfertigen es, bei Abbau- und Deponieprojekten auf eine losgelöste Interessenabwägung allein für den Kulturlandschutz zu verzichten. Ansonsten drohen Unklarheiten und Doppelspurigkeiten. In Art. 11b Abs. 2 BauV ist deshalb die Materialabbaustellen betreffend auf die entsprechenden Anforderungen des Sachplans ADT zu verweisen. Der Vortrag zu Art. 11b Abs. 2 BauV ist entsprechend zu ergänzen.

3.2 Art. 11c Abs. 6 (Nutzungsdichte)

Antrag:

Die Abbauvorhaben sind von dieser Regelung auszunehmen. Die effiziente Bodennutzung wird im Rahmen des Sachplans bereits bei der Bewilligungserteilung geprüft. Es soll keine Doppelspurigkeiten geben.

1. Abbauvorhaben sind deshalb von dieser Regelung auszunehmen.
2. Der Vortrag zu Art. 11c Abs. 6 BauV ist wie folgt anzupassen (Ergänzungen in fett, Streichungen durchgestrichen):

*Wird Kulturland für andere bodenverändernde Nutzungen (~~z.B.~~ Bauvorhaben, ~~Materialabbau- und Deponievorhaben~~) beansprucht, ist die besonders hohe Nutzungsdichte nach Absatz 6 im Einzelfall qualitativ nachzuweisen. Der Nachweis obliegt der für die Einzonung zuständigen Planungsbehörde oder bei anderen bodenverändernden Nutzungen der Grundeigentümerschaft des beanspruchten Kulturlands. **Materialabbau- und Deponievorhaben sind von diesem spezifischen Nachweis ausgenommen, da gemäss Sachplan ADT bereits klare Regelungen für den häuslicher Umgang mit dem Boden bestehen. Zudem macht es keinen Sinn, diese Abbauvorhaben mit Bauvorhaben gleichzusetzen, die eine dauernde Überbauung zur Folge haben.***

Begründung:

Gemäss dem Vortrag zu Art. 11c Abs. 6 BauV muss die besonders hohe Nutzungsdichte bei der Beanspruchung von Kulturland durch Materialabbau- und Deponievorhaben im Einzelfall qualitativ nachgewiesen werden (S. 10); der Nachweis obliegt der Grundeigentümerschaft des beanspruchten Kulturlands. Völlig offen bleibt, wie dieser qualitative Nachweis im Fall eines Abbauvorhabens zu erfolgen hat. Dies schafft erhebliche neue Rechtsunsicherheit. U.E. muss im Vortrag auf die einschlägigen Anforderungen des Sachplans ADT verwiesen werden. Die Festlegung von Abbauvorhaben in einem Regionalen ADT-Richtplan kann gemäss Sachplan ADT nämlich nur erfolgen, wenn der Boden häuslicher genutzt wird (Grundsatz 4) und das Vorhaben für die regionale Versorgung nötig ist (Grundsatz 2). Diese Anforderungen garantieren zusammen mit den weiteren Grundsätzen des Sachplans ADT eine «besonders hohe

Nutzungsdichte» bzw. eine haushälterische Bodennutzung. Neue Anforderungen sind weder sinnvoll noch mit dem Sachplan ADT vereinbar. Zudem dürfen Abbauvorhaben auf keinen Fall mit regulären Bauvorhaben gleichgesetzt werden, die eine dauerhafte Versiegelung des Bodens zur Folge haben.

3.3 Art. 29 Abs. 1 Bst. e BauV (Planungspflicht für Bauschutt-sortieranlagen)

Antrag:

Art. 29 Abs. 1 Bst. e BauV ist zu streichen. Die Planungspflicht für Bauschutt-sortieranlagen bringt keine Verbesserung für die gewünschten Anliegen. Mit dem bestehenden Umweltrecht bestehen die notwendigen Durchsetzungsmittel bereits.

Begründung:

Mit dem neuen Art. 29 Abs. 1 Bst. e BauV sollen neu grosse Bauschutt-sortieranlagen der Planungspflicht (d.h. der Pflicht zum Erlass einer Überbauungsordnung gemäss Art. 19 BauG) unterstellt werden. Der Vortrag hält fest, in solchen Anlagen werde im Freien Bauschutt gebrochen und sortiert. Dies führe zu erheblichen Lärm- und Staubemissionen sowie Erschütterungen. Diese müssten zwar nach der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes begrenzt werden, es werde aber keine Einhausung der Anlagen verlangt. Deshalb könnten solche Anlagen, auch wenn die Umweltvorschriften eingehalten sind, für die Nachbarschaft störende Immissionen verursachen (S. 17).

U.E. überzeugen diese Argumente nicht. Auch wenn keine eigentlichen Grenzwerte für Erschütterungen und Staubemissionen existieren (im Gegensatz zum Lärm), so müssen solche Emissionen entsprechend den Anforderungen nach Art. 11 USG trotzdem soweit notwendig begrenzt werden und zwar erstens durch Massnahmen an der Quelle, zweitens durch vorsorgliche Massnahmen gemäss dem Stand der Technik und drittens durch verschärfte Begrenzungen bei schädlichen/lästigen Emissionen. Art. 12 Abs. 2 USG hält klar fest, dass Begrenzungen direkt gestützt auf das Umweltschutzgesetz angeordnet werden können, wenn – wie bei Erschütterungen und Staubemissionen – keine Verordnungen mit Grenzwerten vorhanden sind.

Nach Ziff. 40.7 Bst. a des Anhangs zur UVPV unterstehen Anlagen für die Trennung oder mechanische Behandlung von mehr als 10'000 Tonnen Abfällen pro Jahr der UVP-Pflicht. Das heisst, Bauschutt-sortieranlagen nach Art. 29 Abs. 1 Bst. e BauV sind ohnehin UVP-pflichtig. Die Einhaltung der Umweltvorschriften kann also auch über die UVP durchgesetzt werden.

Im Übrigen genügt die Planungspflicht nicht für die Anordnung der im Vortrag als Argument genannten Einhausung. Für eine solche Massnahme ist eine gesetzliche Grundlage notwendig. Allenfalls kann eine Einhausung gestützt auf Art. 11 und 12 USG verfügt werden. Diese zwei Bestimmungen sind aber wie oben dargelegt ohnehin anwendbar.

Insgesamt ergibt sich, dass eine Planungspflicht für grosse Bauschutt-sortieranlagen weder notwendig noch sinnvoll ist. Die Bestimmung ist deshalb zu streichen.

3.4 Art. 34a BauV (Terrainveränderungen ausserhalb der Bauzone)

Antrag:

Der fixe Schwellenwert von 1000 m² nach Art. 34a Abs. 2 BauV erlaubt keine differenzierte Behandlung von Terrainveränderungen und ist eher zu tief angesetzt.

1. Auf einen fixen Schwellenwert ist deshalb zu verzichten.
2. Eventualiter ist der Schwellenwert moderat zu erhöhen.

Begründung:

Wir unterstützen im Grundsatz den sorgfältigen Umgang mit Boden und die in Art. 34a Abs. 2 BauV verankerte Pflicht zur Erarbeitung eines Bodenschutzkonzepts und zur Durchführung einer bodenkundlichen Baubegleitung bei Terrainveränderungen. Der Schwellenwert von 1'000 m² ist jedoch aus unserer Sicht nur bei komplexeren Verhältnissen gerechtfertigt, bei weniger heiklen Verhältnissen hingegen nicht. Damit der Schwellenwert keine unverhältnismässige Wirkung entfaltet, ist er deshalb entsprechend der Komplexität des Falles flexibel festzusetzen. Für den Fall, dass dies nicht möglich sein sollte, beantragen wir zumindest eine moderate Erhöhung des Schwellenwerts.

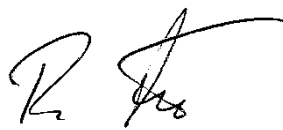
Wir hoffen, dass Sie unsere Änderungsanträge berücksichtigen können.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Fritz R. Hurni
Präsident KSE Bern



Roger Lötscher
Geschäftsführer KSE Bern