

Handbuch ADT



**Handbuch
zum kantonalen Sachplan
Abbau Deponie Transporte**

Impressum:

Herausgeber	Amt für Gemeinden und Raumordnung Nydeggasse 11/13, 3011 Bern Telefon 031 633 77 50
Autoren	Katharina Dobler, Amt für Gemeinden und Raumordnung Simone Aeberhard, Amt für Gemeinden und Raumordnung Jacques Ganguin, Amt für Wasser und Abfall Reto Sauter, Amt für Wald Peter Bernasconi, Worb Carlo Fahrländer, Adlvocate Martin Hostettler, Cycad AG Markus Saurer, Industrieökonomie Steffisburg
Zitierung	AGR (2012): Handbuch zum kantonalen Sachplan Abbau, Deponie, Transporte. Handbuch ADT. Bern. 34 S.
Bern, 2012	Nr. 12.2d

Inhaltsverzeichnis

1 Zweck und Stellenwert des Handbuchs	5
2 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Regionen	6
21 Kanton	6
22 Regionen	7
3 Erläuterungen zu den Grundsätzen	8
31 Ausschlussgebiete (Grundsatz 3)	8
32 Transporte optimieren (Grundsatz 9) und Wettbewerbsneutralität (Grundsatz 18)	8
33 Wiederauffüllen von Abbaustellen (Grundsatz 12)	10
34 Inertstoffdeponien (Grundsätze 11, 13 und 14)	10
4 Regionale Richtplanung	11
41 Rechtsgrundlagen und Planungsinstrumente	11
42 Organisation der Richtplanung	12
43 Ausschreibung für Standorteingaben	13
44 Koordination mit Nachbarregionen, Nachbarkantonen und dem Bund	14
45 Formale Anforderungen an den Aufbau des regionalen Richtplans ADT	15
46 Bemessung der Reservensicherung	17
47 Änderung des regionalen Richtplans ADT	18
5 Interessenabwägung	20
51 Übersicht	20
52 Ermittlung der berührten Interessen (1. Schritt)	20
53 Beurteilung der Interessen (2. Schritt)	22
54 Abstimmung der Interessen (3. Schritt)	22
6 Abbau- und Deponievorhaben im Wald	24
61 Einführung	24
62 Nachweis der Standortgebundenheit bei Vorhaben im Wald	25
63 Waldrechtliche Interessenabwägung	28
7 Hinweise für die Nutzungsplanung	31
71 Standortgebundenheit bei Vorhaben im Wald	31
72 Bemessung des Abbau- und Deponieperimeters	31
73 Abstimmung mit Nachbarkantonen	31
74 Änderungen von Nutzungsplänen	31
8 Abkürzungen	33
9 Referenzen	34

1 Zweck und Stellenwert des Handbuchs

Das vorliegende Handbuch erläutert den Sachplan Abbau, Deponie, Transporte (ADT) vom 15. August 2012. Es wird vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) herausgegeben und hat den Stellenwert einer Arbeitshilfe (nicht rechtsverbindlich).

In erster Linie richtet sich das Handbuch an die Regionen respektive an die mit der Erarbeitung einer regionalen Richtplanung ADT beauftragten Planerinnen und Planer sowie an die kantonalen Vollzugsbehörden. Daneben richtet sich das Handbuch ADT an die Standortgemeinden und die Unternehmen. Das Handbuch ADT legt zudem die entsprechenden Verfahren und Abläufe auf Seiten der kantonalen Fachstellen offen.

Das Handbuch ADT konkretisiert die Vorschriften der einschlägigen Gesetze, Verordnungen sowie des Sachplans ADT. Es soll eine einheitliche Vollzugspraxis fördern. Wird das Handbuch ADT berücksichtigt, so kann davon ausgegangen werden, dass die Vorgaben des Sachplans ADT respektive der übergeordneten Gesetzgebung konform vollzogen werden. Andere Lösungen sind aber auch möglich, sofern sie rechtskonform sind.

Zentrale Themen des Handbuchs sind die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Regionen, die Organisation und der Ablauf der regionalen Richtplanung ADT und dabei insbesondere das Thema Interessenabwägung und der Umgang mit Vorhaben im Wald. Der Umfang, in welchem ein Thema im Handbuch ADT behandelt wird, ist abhängig von dessen Komplexität oder Aktualität. Der Umfang eines Themas korreliert nicht mit dessen Bedeutung z.B. in der Interessenabwägung.

Das Handbuch ADT wird bei Bedarf – beispielsweise aufgrund von neuen Entwicklungen und Problemstellungen – überarbeitet.

2 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Regionen

21 Kanton

Allgemeines

Mit dem Sachplan ADT delegiert der Kanton die Standortplanung für Abbau- und Deponievorhaben an die Regionen. Der Kanton ist sich bewusst, dass das damit verfolgte Prinzip der Subsidiarität Vor- und Nachteile hat. Eine Planung nach diesem Prinzip wird vom Kanton als zielführender erachtet, weil eine Region die lokalen Gegebenheiten besser kennt und berücksichtigen kann und die Region näher bei den Standortgemeinden ist. Kommt eine Region mit ihren Planungsbemühungen nicht zum Ziel, übernimmt der Kanton – namentlich das AGR – verstärkt eine Leitfunktion. Dies gemäss dem Prinzip, dass der Kanton die Erarbeitung der regionalen Richtplanung ADT und die damit verbundenen Standortfestlegungen den Regionen überlässt, diese aber bei Bedarf, insbesondere bei Konflikten oder bei besonderen Koordinationsaufgaben, unterstützt.

Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)

Dem AGR kommt im Sachbereich ADT einerseits eine Querschnitts- und Koordinationsfunktion zu, andererseits ist das AGR auch die zuständige Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für die regionalen Richtpläne ADT. Das AGR ist dafür zuständig, dass die ausreichende Versorgung mit Baurohstoffen und die Entsorgung von Aushubmaterial und mineralischen Bauabfällen im Kanton respektive in den einzelnen Regionen möglichst raumverträglich, umweltschonend und wirtschaftlich erfolgt. Vor diesem Hintergrund entscheidet das AGR letztlich – bei der Genehmigung der regionalen Richtpläne ADT – über die in den Richtplänen dargelegte Interessenabwägung.

Das AGR ist für die Umsetzung der Vorgaben des Sachplans ADT in die regionalen Richtpläne ADT verantwortlich. Das AGR unterstützt und berät die Regionen bei der Erarbeitung oder Änderung ihres regionalen Richtplans ADT; dazu ist das AGR auch in den jeweiligen regionalen Kommissionen ADT vertreten. Das AGR übernimmt insbesondere bei schwierigen Koordinationsaufgaben zwischen den Regionen, mit einem Nachbarkanton oder mit dem Bund eine Leitfunktion. Zudem ist das AGR dafür zuständig, dass Standortvorhaben, die Bundesinteressen oder Interessen der Nachbarkantone tangieren, in den kantonalen Richtplan überführt werden (siehe Kapitel 44).

Im Vorprüfungsverfahren gemäss Art. 59 BauG prüft das AGR, ob ein regionaler Richtplan ADT rechtmässig und mit den übergeordneten Planungen vereinbar ist. Im Rahmen der Vorprüfung werden die betroffenen kantonalen Fachstellen sowie die betroffenen Fachstellen des Bundes zur Stellungnahme eingeladen. Um die verschiedenen Stellungnahmen der kantonalen Ämter bereits zu einem frühen Zeitpunkt miteinander abzustimmen, kann eine Sitzung der Arbeitsgruppe ADT (AG ADT) einberufen werden (vgl. übernächsten Abschnitt). Bei der Genehmigung des regionalen Richtplans ADT prüft das AGR, ob die Vorgaben gemäss Vorprüfungsbericht umgesetzt wurden. Sofern es in der Kompetenz respektive im rechtlichen Zuständigkeitsbereich des AGR liegt, koordiniert und entscheidet das AGR bei Nutzungskonflikten.

Andere Ämter

Von der Planung von Abbau- und Deponievorhaben sind verschiedene kantonale Fachstellen betroffen. Nebst dem Amt für Gemeinden und Raumordnung sind insbesondere das Amt für Wald (KAWA) und das Amt für Wasser und Abfall (AWA) in die Erarbeitung der

regionalen Richtplanung ADT einzubeziehen. Das KAWA nimmt die Interessenabwägung gemäss Art. 5 WaG selbständig vor (siehe Kapitel 6). Weitere allfällig betroffene Ämter sind das Tiefbauamt (TBA), das Amt für Landwirtschaft und Natur, der Archäologische Dienst, das Amt für Grundstücke und Gebäude, Berner Wirtschaft sowie das Amt für Umweltkoordination und Energie. Das TBA und das Amt für Grundstücke und Gebäude halten sich als Bauherren respektive Grundeigentümer an die Vorgaben des Sachplans ADT. Sie sind mit dem Grundzug 5 des Sachplans ADT angesprochen, wonach der Kanton bei seinen eigenen Handlungen stets mit gutem Beispiel vorangeht.

Kantonale Arbeitsgruppe ADT

Die kantonale Arbeitsgruppe ADT (AG ADT) dient der Koordination der kantonalen Fachstellen, die sich mit den Themen Abbau, Deponie und Transporte befassen. Die entsprechenden Mitglieder sowie die Aufgaben der AG ADT sind im Sachplan ADT festgehalten.

22 Regionen

Die Regionen sind das Bindeglied zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Im grossen und vielfältigen Kanton Bern sind sie als Mitträger der Raumplanung unverzichtbar. Im Sachbereich ADT delegiert der Kanton die Aufgabe und somit die Verantwortung für die richtplanerische Festlegung von Abbau- und Deponiestandorten an die Regionen. Die Regionen berücksichtigen bei der Erarbeitung ihrer regionalen Richtplanung ADT die Vorgaben des Sachplans ADT. Nebst den Vorgaben bezüglich Reservensicherung beachten die Regionen insbesondere die Vorgaben zum Organisations- und Erarbeitungsprozess (vgl. Kapitel 61 Sachplan ADT sowie Kapitel 4 Handbuch ADT). Die Regionen sind sich bewusst, dass die regionale Richtplanung ADT ein Planungsinstrument ist, welches einem politischen Prozess unterliegt. Es ist die Aufgabe der Region, diesen Prozess aktiv und im Interesse der Region zu führen.

Bei Bedarf, insbesondere bei Problemen infolge der überregionalen Koordination, wendet sich die Region an das AGR.

Weiter ist es die Aufgabe der Regionen, sich abzeichnende Ver- und Entsorgungslücken frühzeitig zu erkennen und entsprechende Massnahmen für deren Behebung zu treffen.

3 Erläuterungen zu den Grundsätzen

31 Ausschlussgebiete (Grundsatz 3)

In den im Grundsatz 3 des Sachplans ADT aufgezählten Ausschlussgebieten sind Abbau- und Deponievorhaben rechtlich nicht realisierbar. Treffen ein Abbau- und Deponievorhaben und ein Ausschlussgebiet aufeinander, muss in der Regel der Perimeter des Vorhabens dahingehend angepasst werden, dass das Schutzgebiet respektive die Schutzzone nicht tangiert werden. Es kann aber auch vorkommen, dass – beispielsweise aufgrund neuer Erkenntnisse – der Perimeter eines Ausschlussgebietes im entsprechenden Verfahren geändert wird. Bei der zuständigen Fachstelle respektive Gemeinde kann ein Gesuch zur Anpassung des Schutzgebietes oder des Schutzzweckes der Schutzzone gestellt werden.

Falls zur Gewährleistung der Ver- und Entsorgungssicherheit notwendig, kann in Ausnahmefällen im Rahmen des übergeordneten Rechts von Art. 30 BauV abgewichen werden.

32 Transporte optimieren (Grundsatz 9) und Wettbewerbsneutralität (Grundsatz 18)

Mit dem Sachplan ADT und den regionalen Richtplänen ADT sollen Abbau- und Deponiereserven für eine langfristige Ver- und Entsorgung gesichert sowie ein haushälterischer Umgang mit den betreffenden Ressourcen erreicht werden. Menschen, Landschaft und die Umwelt sollen durch Abbau und Deponie so wenig wie möglich belastet werden – dies auch durch die Minimierung von Transporten. Dazu gibt es konkrete Absichten: Abbau- und Deponiestandorte werden regionsweise planerisch festgesetzt und innerhalb der Region wird wo möglich und sinnvoll Selbstversorgung und -entsorgung angestrebt.

Diese Zielsetzung impliziert in gewissem Masse die Bildung regionaler Märkte. Ökonomisch stellt sich deshalb die Frage, wie die Zielsetzung erreicht werden soll, ohne dass dabei eine volkswirtschaftlich unerwünschte Abschottung der regionalen Ver- und Entsorgungsmärkte bzw. regionale Ver- und Entsorgungsmonopole entstehen. Die nachfolgenden Erläuterungen verdeutlichen die Absichten und Überlegungen, welche diesbezüglich hinter dem Sachplan ADT stehen.

Der Einfluss der Raumplanung auf das Abbau- und Deponieangebot

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass das Abbau- und Deponieangebot durch die Anforderungen und Vorgaben der Raum- und Umweltplanung respektive der entsprechenden Gesetzgebung verknappt wird. Anders formuliert führen wald- und abfallrechtliche Voraussetzungen – oder allein schon die Voraussetzung, dass solche Vorhaben in einem langjährigen Verfahren geplant werden müssen – dazu, dass die Anzahl der Standorte, welche in einem regionalen Richtplan ADT festgesetzt und anschliessend realisiert werden können, beschränkt ist. Der Sachplan ADT will dieser «planungsrechtlichen Verknappung» und den damit verbundenen möglichen negativen Effekten auf Wettbewerb und Transporte nicht zusätzlich Vorschub leisten. Wenn möglich soll eine Region daher Reserven bzw. Standorte im Umfang von deutlich mehr als 30 Jahren festsetzen können. Sie muss dabei aber auf eine gute geografische Verteilung der Standorte, auf die Beschränkung der Reserven pro Standort auf 35 Jahre und auf die Wettbewerbsneutralität achten (vgl. Kapitel 4).

Eine zu starke Verknappung des Abbau- und Deponieangebots ist nicht im Interesse der Öffentlichkeit, weil dadurch die Preise der Abbau- und Deponieleistungen in die Höhe ge-

trieben werden. Zu hohe Deponiepreise begünstigen illegale Entsorgungswege. Ist zudem das Angebot an Abbau- und Deponieleistungen in einer Region oder gar im Kanton zu tief (bzw. die Preise zu hoch), verlagert sich die Nachfrage aus der Region bzw. aus dem Kanton hinaus, was dem Ziel, Transportwege zu minimieren, zuwider läuft.

Im Abbau- und Deponiemarkt lassen sich im Zusammenhang mit einem knappen Angebot zudem folgende Besonderheiten beobachten:

- Als Folge der Knappheit, die sozusagen immer erst in der letzten Sekunde durch *ad hoc* Lösungen aufgelöst wird, ist eine echte Wahl der Abnehmer verunmöglicht und es steht nur die *ad hoc* Lösung zur Wahl. Das Ausnutzen von Preisunterschieden (Arbitrage), in welcher Form auch immer, ist so nicht möglich.
- Es gibt keine Terminmärkte für eine Arbitrage zwischen heutigen und künftigen Knappheiten.
- Die Anbieter können «Tying» betreiben, indem sie die relativ knappsten Güter (Deponie) mit weniger knappen Gütern (Kies) gekoppelt anbieten.
- Die Anbieter der relativ knappen Güter («Bottlenecks») betreiben vertikale Integration oder unterhalten strategische vertikale Bindungen und übertragen so ihre Marktmacht auf vor- und nachgelagerte Märkte (Bauunternehmen bzw. Bauleistungen).
- Bei zu hohen Preisen spielen die Abnehmer (Bauunternehmen) ihre Verhandlungsmacht wegen Verflechtungen nicht aus.

Folgerungen für die Transportoptimierung

Die Prinzipien der Selbstvorsorge und der Transportminimierung können den Wettbewerb stark gefährden, wenn sie allzu strikt und zudem mit dirigistischen Marktmassnahmen verfolgt werden. In der Realität sind Transporte zwischen Regionen ständig beobachtbar und meistens auch sinnvoll. Mit der anvisierten Bemessung der Richtmengen anhand des historischen Bedarfs, der grosszügigen Regelung für neue Standorte sowie der relativ hohen Richtmenge für Deponien beugt der Sachplan ADT Verknappungen vor und trägt den Materialflüssen, welche über die Regionsgrenze hinweg stattfinden, Rechnung. Damit schafft er eine tragfähige Grundlage für wirksamen Wettbewerb und trägt gleichzeitig zur Transportoptimierung bei.

Folgerungen für die Förderung des Wettbewerbs

Der Sachplan ADT trägt den Anliegen des Wettbewerbs in planerischer Hinsicht Rechnung – dies jedoch nicht mit einer aktivistischen Politik. Die wichtigste planerische Massnahme, welche der Sachplan ADT verfolgt, besteht darin, eine künstlich-planerische Verknappung der Abbau- und Deponiekapazitäten zu vermeiden. Diese Massnahme zieht sich mehr oder weniger explizit durch den gesamten Sachplan ADT und steht somit nicht ausdrücklich dort, wo von Wettbewerb die Rede ist.

Strukturelle Massnahmen zur Förderung des Wettbewerbs – etwa Restriktionen bei der Zuordnung neuer Anlagen oder Kapazitäten auf bereits etablierte, marktführende Anbieter – innerhalb einer Region sind weder nötig noch sinnvoll. Kanton, Regionen und Gemeinden haben für eine solche Politik weder die nötigen Fachkenntnisse noch die rechtlichen Befugnisse. Es ist aber den Planungsbehörden wie auch allen Marktteilnehmern jederzeit möglich, die zuständigen Behörden des Bundes anzurufen (Wettbewerbskommission, Preisüberwacher).

33 Wiederauffüllen von Abbaustellen (Grundsatz 12)

In der Vergangenheit haben die Preise für die Ablagerung von Aushub zeitlich und regional stark geschwankt. Das Ende der jetzigen Deponieengpässe und -notstände und der damit verbundenen Hochpreisphase ist nicht absehbar. Trotzdem ist es denkbar, dass sich die Entsorgungslage regional wieder entspannt – so zum Beispiel im Raum Biel. Flexiblere Auffüllprojekte tragen diesen Schwankungen des Aushubmarktes Rechnung.

Unterschiedlich hohe Endgestaltungskoten sind bereits in der Planungs- und Projektierungsphase vorzusehen. Aus landschaftlichen oder technischen Gründen ist es nicht immer angebracht, höhere oder tiefere Auffüllungen einzuplanen. Kann jedoch während der Auffüllung noch zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt über die Höhe der Endgestaltung entschieden werden, dann sind unterschiedliche Auffüllgrade speziell bei grossen Abbau- und Deponievorhaben empfehlenswert. Der ausgeführte Auffüllgrad wird dann in der Regel im Baubewilligungsverfahren entschieden.

34 Inertstoffdeponien (Grundsätze 11, 13 und 14)

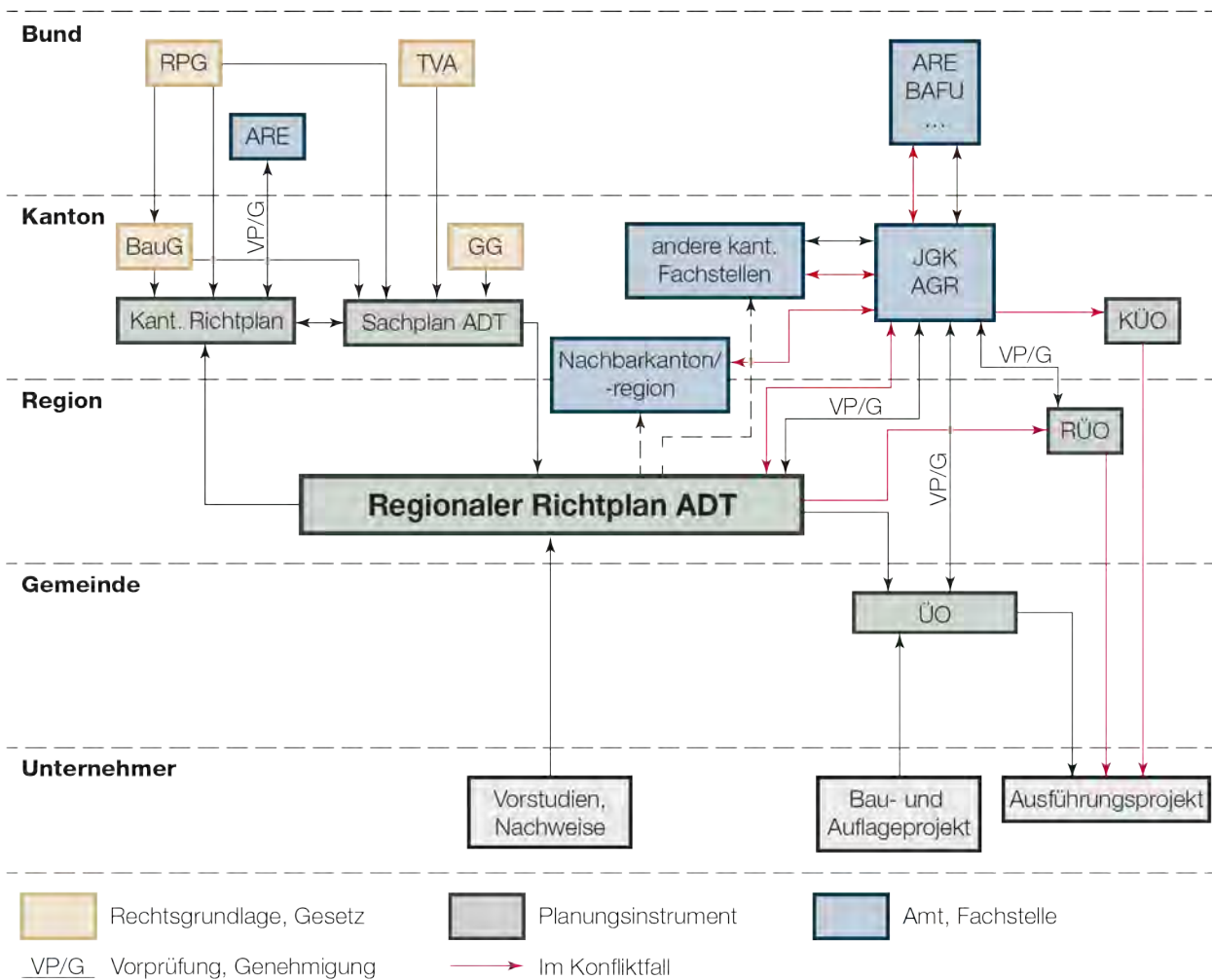
Der Sachplan ADT verzichtet bei den drei verschiedenen Inertstoffdeponie-Typen (ISD, ISD-BS und ISD-N) auf die Nennung eines Minimalvolumens. Es gilt die TVA, wonach der Kanton die Errichtung einer Inertstoffdeponie mit einem Volumen von weniger als 100 000 m³ bewilligen kann, wenn dies aufgrund der geografischen Gegebenheiten sinnvoll ist. Der Sachplan ADT will die von der TVA vorgesehene Flexibilität nicht unnötigerweise einschränken. Verschiedene Gründe wie z.B. die Gewährleistung der Eingangskontrolle sprechen jedoch für eine gewisse Mindestgrösse. Um einen vorschriftskonformen Deponiebetrieb garantieren zu können, braucht es einen Mindestumsatz sowie ein minimales Volumen von einigen 10 000 m³. Aus diesen Gründen werden ISD und ISD-BS mit einem Volumen von bspw. 10 000 bis 20 000 m³ vom Kanton in der Regel nicht bewilligt.

4 Regionale Richtplanung

41 Rechtsgrundlagen und Planungsinstrumente

In Abbildung 1 sind die im Zusammenhang mit dem Sachplan ADT stehenden Rechtsgrundlagen und Planungsinstrumente sowie deren Abhängigkeiten dargestellt. Die Rechtsgrundlagen des Sachplans ADT sind das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), die Technische Verordnung über Abfälle (TVA), das kantonale Baugesetz (BauG) sowie das kantonale Gemeindegesetz (GG).

Abb. 1: Rechtsgrundlagen und Planungsinstrumente im Zusammenhang mit dem Sachplan ADT.



Der Sachplan ADT gibt vor, wie Richt- und Nutzungspläne für Abbau- und Deponievorhaben zu erarbeiten bzw. auszugestalten sind. In Kapitel 44 wird zudem dargelegt, wie die regionale Richtplanung ADT mit Nachbarregionen, Nachbarkantonen und dem Bund zu koordinieren ist und welche Abbau- und Deponievorhaben in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden. Die Vorprüfung und Genehmigung des regionalen Richtplans ADT durch das AGR ist im Kapitel 21 beschrieben. Basierend auf dem regionalen Richtplan ADT werden kommunale Überbauungsordnungen erarbeitet. Im Konfliktfall und zur Wahrung regionaler oder kantonaler Interessen kann die Regionalkonferenz bzw. der Kanton eine regionale bzw. kantonale Überbauungsordnung erlassen (vgl. Art. 98b und Art. 102 BauG).

42 Organisation der Richtplanung

Allgemeines

Projekttablauf und -organisation bilden den Rahmen für die regionale Richtplanung ADT und sind weitgehend vorgegeben beziehungsweise vorbestimmt. Gleiches gilt für die vielen dokumentierten Interessen, welche alle ermittelt, beurteilt und abgestimmt werden müssen. Es besteht jedoch die Gefahr, sich in Standortdetails zu verlieren. Die ausführliche Darstellung der Interessenabwägung in Kapitel 5 darf nicht darüber hinweg täuschen, dass im Planungsalltag deutlich weniger Handlungsspielräume bestehen als vermutet. Wichtig ist deshalb die Konzentration der Planung auf die wesentlichen Ver- und Entsorgungsdefizite.

Projekttablauf

Die Erarbeitung bzw. Überarbeitung der regionalen Richtplanung ADT erfolgt in mehreren Schritten, wobei die Projektphasen (I) Ausschreibungen, (II) Richtplanentwurf sowie (III) Planerlassverfahren unterschieden werden.

1. Ausschreibung der Planerleistungen (Beginn Phase I Ausschreibung).
2. Einreichung Subventionsgesuch beim AGR.
3. Öffentliche Ausschreibung für Standorteingaben und Prüfung der Eignung der Standorte.
4. Grundlagenbericht (Beginn Phase II Richtplanentwurf).
5. Entwurf Richtplan ADT.
6. Mitwirkung Richtplan ADT (Beginn Phase III Planerlassverfahren).
7. Vorprüfung Richtplan ADT durch AGR.
8. Beschluss Richtplan ADT durch Region.
9. Genehmigung Richtplan ADT durch AGR.

Die Erarbeitung bzw. Überarbeitung des regionalen Richtplans ADT wird in der Regel kaum weniger als drei Jahre dauern. Am längsten dauert der dritte Projektschritt, während welchem die Unternehmen ihre Vorhaben entwickeln. Damit die Unternehmungen Zeit für die Suche und private Sicherung von neuen Standorten haben, sollte dieser dritte Projektschritt mindestens ein Jahr dauern.

Projektorganisation

Die Regionen stellen bei der Organisation der Richtplanung (1) die sachliche Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen, (2) die Transparenz der politischen Entscheide und (3) die rechtliche Konformität des fertigen Planwerks sicher. Empfehlenswert sind die Wahl einer unabhängigen Planungskommission, welche aus politischen Vertretern der Gemeinden besteht sowie die Bestimmung eines Kommissionsausschusses, welcher das Projekt führt. Letzterer wird dabei fachlich durch das AGR, das KAWA (Waldabteilung) und das AWA unterstützt. Die konkrete Ausgestaltung der Kommission regelt die Planungsregion in ihren Statuten respektive die Regionalkonferenz in ihrem Geschäftsreglement. Wenn die Kommission über Standorte oder andere Festlegungen berät und entscheidet, beachtet sie die Ausstandspflicht und die Offenlegung der Interessenbindungen (Art. 47 und 48 GG). Das Prinzip der Offenlegung der Interessenbindungen respektive der allfälligen Mandate gilt auch für die von der Region beauftragten Fachpersonen (z.B. Planerinnen und Planer).

Die Kommission zieht Interessenvertreter aus Verbänden, Umweltorganisationen oder der Privatwirtschaft nach Bedarf bei. Fachstellen, deren Aufgabenbereiche durch den Richtplan ADT erheblich tangiert werden, sind frühzeitig beizuziehen. Bei technischen und betrieblichen Fragestellungen stützt sich die Kommission auf Fachleute aus der Abbau- und Deponebranche ab.

Finanzierung

Gemäss aktueller Planungsfinanzierungsverordnung (PFV) übernimmt der Kanton bis zu 75% der Kosten für die Erarbeitung eines regionalen Richtplans ADT, wenn die Anforderungen gemäss Sachplan ADT erfüllt sind. In Bezug auf das Subventionsgesuch empfiehlt es sich, mit dem AGR frühzeitig Kontakt aufzunehmen (siehe Projektablauf). Die restlichen Erarbeitungskosten der regionalen Richtplanung ADT werden durch die Region getragen. Auf eine Kostenbeteiligung Dritter ist zu verzichten; so wird die Rolle der Region im Planungsprozess gestärkt. Die Unternehmen liefern mit ihren Standorteingaben zu Beginn der Richtplanung (Ausschreibung für Standorteingaben) wesentliche Planungsgrundlagen, welche die Region in der Folge nicht selbst erarbeiten muss.

43 Ausschreibung für Standorteingaben

Allgemeines

Die öffentliche Ausschreibung für die Standorteingaben garantiert einen für alle interessierten Unternehmen offenen Planungsprozess. Sie erfasst die Absichten der interessierten Unternehmen zu einem frühen Zeitpunkt, ermöglicht eine Übersicht des vorhandenen geologischen Wissens, fördert neue Standortideen und stärkt den Wettbewerb unter den Bewerbern. Die Ausschreibung bildet die Basis für die nachfolgende Planung, indem sie Transparenz und Gleichbehandlung aller Bewerber schafft und fundierte Grundlagen über die Absichten der Unternehmen einholt. Damit die Grundlagen seitens Unternehmen sorgfältig erarbeitet werden können, sollte die Ausschreibungsphase bei einer Gesamtrevision des regionalen Richtplans ADT mindestens ein Jahr dauern.

Publikation

Mittels Publikation im Amtsblatt des Kantons Bern kündigt die Region die bevorstehende regionale Richtplanung an und lädt Unternehmen ein, innerhalb eines Jahres neue Abbau- und Deponievorhaben einzureichen. Gestützt auf das Handbuch ADT wird die Region in der Regel in einem kurzen Dossier die generelle Stossrichtung der Planung erläutern, den Planungssperimeter darstellen und die Eignungskriterien bekannt geben.

Die interessierten Unternehmen haben anschliessend Zeit für die Suche, Prospektion und privatrechtliche Sicherung von neuen Abbau- und Deponiestandorten. Sie reichen ihre Absichten als Vorstudien nach SIA 112:2001 ein und weisen die Erfüllung der Eignungskriterien nach.

Eignungskriterien

Die Eignungskriterien stellen sicher, dass in der nachfolgenden Richtplanung einzig Abbau- und Deponievorhaben geprüft werden, welche der generellen Stossrichtung der Planung entsprechen sowie geologisch möglich, aus waldrechtlicher Sicht vermutlich bewilligungsfähig und privatrechtlich realisierbar sind. Die Eignungskriterien bestehen aus den vom Sachplan ADT geforderten, nachfolgend erläuterten Nachweisen und allenfalls regionalen Anforderungen.

- **Privatrechtliche Sicherung:** Die Unternehmen belegen die privatrechtliche Sicherung des Vorhabens mit Grundbuchauszügen oder gleichwertigen Verträgen.
- **Geologie und Hydrogeologie:** Die geologischen und hydrogeologischen Grundlagen der Vorstudien sind vollständig einzureichen, sofern sie nicht bereits öffentlich zugänglich sind. Soweit geologische Grundlagen vertraulich sind, reicht das Unternehmen einen zusammenfassenden Bericht ein, welcher durch ein geologisches Beratungsbüro ausgefertigt und unterzeichnet ist. Der Bericht enthält mindestens die Lage der geophysikalischen Erkundungen oder Bohrstandorte sowie eine geologische Charakterisierung

des Untergrunds (inkl. Stabilität), des Rohstoffvorkommens und der Grundwasserverhältnisse.

- **Standortgebundenheit:** Einzelheiten siehe Kapitel 62.
- **Regionale Eignungskriterien:** Zusätzliche regionale Eignungskriterien sollen den Kreis der Bewerber beziehungsweise der Abbau- und Deponievorhaben nicht unbegründet einschränken. Eignungskriterien, welche den Wettbewerb einschränken, sind nicht gerechtfertigt. Sinnvolle Eignungskriterien sind unter anderem minimale Projektgrösse und Ausschlussgebiete (Sachplan ADT, Grundsatz 3), sofern deren Abgrenzung nicht in Frage gestellt wird.

Mit dem Datenmodell «Regionaler Richtplan ADT» stellt das AGR den Regionen verschiedene Kartengrundlagen (Rohstoffkarte ADT, Gewässerschutzkarte etc.) zur Verfügung. Die Region kann so entsprechende Kartenausschnitte den Ausschreibungsunterlagen beilegen und damit sicherstellen, dass die darin abgebildeten Informationen (z.B. Ausschlussgebiete) den Unternehmen bekannt sind.

44 Koordination mit Nachbarregionen, Nachbarkantonen und dem Bund

Erarbeitung und Mitwirkung

Jede regionale Richtplanung ADT hat Auswirkungen über die Regions- respektive Kantons-grenze hinaus. Daher ist eine Abstimmung mit den Nachbarregionen und -kantonen und oft auch mit den betroffenen Fachstellen des Bundes nötig.

Die Region berücksichtigt bei der Erarbeitung ihrer regionalen Richtplanung ADT die ausserregionalen und ausserkantonalen Auswirkungen und trifft die dazu notwendigen Abklärungen (z.B. Konsultation der massgebenden Planungen der Nachbarregionen und -kantone). Die Region zieht ausserregionale und – sofern betroffen – ausserkantonale Partner frühzeitig, spätestens jedoch im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens bei. Die Region entscheidet dabei selbstständig, welche Gemeinden, Regionen oder Kantone (Raumplanungsfachstelle) sie bezieht. Werden Fachstellen der Nachbarkantone bezugezogen, ist dem AGR eine Kopie der Korrespondenz zuzustellen. Soll eine Fachstelle des Bundes beugezogen werden, erfolgt die Kontaktaufnahme durch das AGR, allenfalls durch das KAWA (Bafu, Abteilung Wald).

Vorprüfungsverfahren

Die Region zeigt im Erläuterungs- oder im Mitwirkungsbericht auf, welche Kontakte stattgefunden haben und wie die ausserregionalen Anliegen berücksichtigt wurden. Für die Vorprüfung der regionalen Richtpläne ADT holt das AGR bei den betroffenen Nachbarkantonen und Bundesstellen¹ Mitberichte ein. Die entsprechenden Eingaben werden im Vorprüfungsbericht behandelt. Zeichnen sich grundlegende Konflikte ab, übernimmt das AGR die Federführung bei der Konfliktlösung.

Genehmigung

Bei der Genehmigung der regionalen Richtpläne ADT berücksichtigt das AGR die Interessen der Nachbarkantone und des Bundes angemessen.

- Abbau- und Deponievorhaben, die Bundesinteressen oder Interessen der Nachbarkantone tangieren, werden nach der Genehmigung der regionalen Richtpläne ADT in den

¹ Mitglieder der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK). Insbesondere Bafu, VBS, BAV, Astra, evtl. auch BFE und Bazl. Das ARE äussert sich nicht zu regionalen Richtplänen ADT.

kantonalen Richtplan überführt. Diese Übernahme der Abbau- und Deponiefestlegungen in den kantonalen Richtplan ist notwendig, weil die regionalen Richtpläne ADT für die Bundesstellen nicht verbindlich sind. Mit der Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bund erfolgt die formelle und verbindliche Abstimmung. Materiell werden die Standortvorhaben aber, wie oben dargelegt, spätestens im Rahmen der Vorprüfung mit den betroffenen Fachstellen abgestimmt.

- Standortvorhaben, welche bedeutende Bundesinteressen tangieren, genehmigt das AGR nur dann als Festsetzung, wenn die betroffene Bundesstelle im Vorprüfungsverfahren keine Vorbehalte dazu geäußert hat oder diese im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens bereinigt werden konnten.

Vorgehen bei Konflikten

Zeichnen sich in einer der oben beschriebenen Phasen Konflikte mit einer Nachbarregion, einem Nachbarkanton oder mit dem Bund ab, wendet sich die Region an das AGR. Das AGR übernimmt die Federführung für die nötigen Einigungsverhandlungen und Bereinigungsverfahren. In der Regel wird dazu eine erste Bereinigungssitzung einberufen und dabei das weitere Vorgehen möglichst geklärt und festgelegt (Zeitplan). Das AGR übernimmt die Verantwortung dafür, dass der Zeitplan eingehalten wird und ergreift nötigenfalls weitere Massnahmen um zu einer für alle Parteien akzeptablen Lösung zu kommen.

Ausserkantonale Planungen, die den Kanton Bern betreffen

Wenn eine ausserkantonale Abbau- und Deponieplanung (Richtplanung) den Kanton Bern betrifft, wird das AGR spätestens bei der Vorprüfung dieser Planung durch den Nachbarkanton beigezogen. Das AGR prüft das Vorhaben gestützt auf den Sachplan ADT und die betroffene regionale Richtplanung ADT und nimmt gestützt darauf Stellung. Die betroffenen bernischen Regionen erhalten eine Kopie der Stellungnahme. In besonderen Fällen zieht das AGR die betroffenen Regionen bei.

45 Formale Anforderungen an den Aufbau des regionalen Richtplans ADT

Aufbau

Der Sachplan ADT stellt formale Anforderungen an die regionalen Richtpläne ADT. Die formalen Anforderungen haben u.a. zum Ziel, dass die Interessenabwägung umfassend und nachvollziehbar vorgenommen und dargelegt wird. Die formalen Vorgaben stehen in engem Zusammenhang mit Kapitel 5 des vorliegenden Handbuchs. Eine weitere formale Vorgabe des Sachplans ADT betrifft die Darstellung der betroffenen Bundesinteressen respektive der Interessen der Nachbarkantone. Nachfolgend wird erläutert, wie die Vorgabe umgesetzt wird.

Der regionale Richtplan ADT besteht aus (1) Grundlagenbericht, (2) Erläuterungen, (3) Richtplantext und (4) Richtplankarte. Der Richtplantext und die Richtplankarte bilden den behördenverbindlichen Teil des Richtplans ADT. Zur Vorprüfung und Genehmigung werden alle vier Teile eingereicht. Grundlagen, Erläuterungen, Richtplantext und Richtplankarte können sowohl als eigenständige Dokumente wie auch in zusammengefasster Form (z.B. Ordner) erstellt werden. Die behördenverbindlichen Teile sind zu kennzeichnen.

Mit der Genehmigung des regionalen Richtplans ADT durch den Kanton ist dieser für die Behörden der entsprechende Region sowie deren Gemeinden verbindlich (Art. 98 BauG). Festsetzungen in einem genehmigten regionalen Richtplan ADT erfüllen die kantonalen Vorgaben und sind rechtmässig. Wenn eine Abstimmungsanweisung im regionalen Richtplan

ADT beispielsweise einen erheblichen Ressourceneinsatz einer kantonalen Fachstelle (Finanzen, Federführung) bedingt, kann die Abstimmungsanweisung mit der betroffenen Fachstelle vereinbart werden (Ausdehnung der Verbindlichkeit gemäss Art. 98 Abs. 3 BauG).

Grundlagenbericht

Die Erarbeitung eines regionalen Richtplans ADT erfordert Grundlagen. Dazu gehören Erhebungen über die regionale Ausgangslage (z.B. Reservensituation, Planungsstand, Materialflüsse), über die naturräumlichen Gegebenheiten (Geologie und Hydrogeologie der Region), über den Handlungsbedarf, sowie über mögliche Lösungsansätze respektive Grundüberlegungen zur Sicherung der regionalen Ver- und Entsorgung. Nebst diesen Elementen enthält der Grundlagenbericht Standortblätter für die Interessenermittlung (vgl. Kapitel 52).

Vorhaben, welche abstimmungsrelevante Bundesinteressen oder Interessen der Nachbarkantone berühren, werden vom regionalen Richtplan ADT in den kantonalen Richtplan überführt. Dies bedingt, dass der regionale Richtplan ADT bzw. die Standortblätter im Grundlagenbericht diese Interessen leicht erkenntlich darstellen. Die Bundesinteressen sind im Glossar des Sachplans ADT aufgeführt. Ob Interessen eines Nachbarkantons betroffen sind, ergibt sich meistens aus der grenznahen Lage eines Vorhabens.

Erläuterungen

Die Richtplaninhalte in Text und Karte (siehe nachfolgende Abschnitte) bedürfen der Begründung und Herleitung. Damit der Richtplaninhalt an Klarheit gewinnt und nicht unnötig überladen wird, sind die Begründungen und Herleitungen vom eigentlichen Richtplaninhalt losgelöst zu erläutern. Dazu dient der Erläuterungsteil (Erläuterungsbericht). In den Erläuterungen werden die im Grundlagenbericht ermittelten Interessen der regionalen Ver- und Entsorgungsstrategie beurteilt und abgestimmt (Kapitel 53 und 54). Dies bedeutet, dass die vorgenommene Interessenabwägung pro Standort nachvollziehbar dargelegt wird. Formal ist die Beurteilung der Interessen und die Abstimmung der Interessen zu trennen. Die Bemessung der Reservensicherung ist auch in den Erläuterungen darzulegen.

Richtplantext

Der Richtplantext enthält die Standortfestlegungen mit den entsprechenden Koordinationsständen und die Abstimmungsanweisungen. Insbesondere bei Vorhaben mit Koordinationsstand Zwischenergebnis zeigt der Richtplantext, wie das Vorhaben in eine Festsetzung überführt werden kann. Die tangierten Interessen des Bundes und der Nachbarkantone werden in einer Standorttabelle ausgewiesen.

Der regionale Richtplan ADT bildet die Grundlage für die Ausübung des planerischen Ermessens in der weiterführenden Planung (Nutzungsplanung), Bewilligung und Realisierung der Vorhaben. Der Ermessens- und Handlungsspielraum der Gemeinden lässt sich nur wahren, wenn der Richtplaninhalt nicht zu detaillierte Aussagen macht. Es ist die Aufgabe der Gemeinden im Rahmen der vorgezeichneten Richtung und der Abstimmungsanweisungen im Nutzungsplan Regelungen zu konkretisieren.

Richtplankarte

Die bestehenden und geplanten Abbau- und Deponieperimeter und ihre entsprechenden Koordinationsstände (Ausgangslage, Festsetzung, Zwischenergebnis, Vororientierung) sind in der Regel im Massstab 1:50 000 darzustellen. Die Richtplankarte ist behördenverbindlich. Das Datenmodell «Regionaler Richtplan ADT», welches das AGR zur Verfügung stellt, dient dazu, dass die bestehenden und geplanten Abbau- und Deponiestandorte regionsübergreifend einheitlich erfasst und für den ganzen Kanton dargestellt werden können.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass zu genaue Richtplankarten (Massstab 1:25 000 und grösser) zu Problemen respektive der Anpassung des Richtplans «im Nachhinein» – nämlich nach der Ausarbeitung des konkreten Abbau- und Deponieprojekts – führen können. Es wird daher empfohlen, (1) die Richtplankarte (1:50 000) und die Interessenermittlung (Standortblätter, 1:10 000) in verschiedenen Massstäben zu erstellen, (2) für die Interessenermittlung des Vorhabens einen möglichst grosszügigen Perimeter (inkl. Erschliessung) zu untersuchen und schliesslich (3) den Perimeter des Vorhabens in einer stufengerechten Form auf der Richtplankarte einzuzeichnen.

46 Bemessung der Reservensicherung

Richtpläne sollen ausreichend, jedoch nicht übermässig Standorte festsetzen. Dazu werden drei verschiedene Bedingungen unterschieden.

- **Bemessung der Standorte:** Die Reserven, welche behördenverbindlich festgesetzt sind, reichen pro Standort in der Regel für maximal 35 Jahre.² Genügen bei einem Standort bereits die im Nutzungsplan gesicherten Reserven für mehr als 35 Jahre, können im regionalen Richtplan ADT keine zusätzlichen Reserven festgesetzt werden. Bestehende richtplanerische Festsetzungen, welche das Mass von 35 Jahren überschreiten, sind bei der nächsten Überarbeitung des regionalen Richtplans ADT zu überprüfen und nach Möglichkeit im Koordinationsstand zurückzustufen.
- **Regionale Richtmengen:** Die im regionalen Richtplan ADT gesicherten und festgesetzten Reserven sollen mindestens der regionalen Richtmenge für 30 Jahre entsprechen.³ Eine scharfe Grenzziehung ist allerdings kaum möglich, weil der Erfolg der Richtplanung unter anderem von den Standorteingaben der Unternehmen und der naturräumlichen Ausgangslage abhängt. Das AGR wird deshalb die erreichte Reservensicherung sowohl quantitativ als auch qualitativ beurteilen und dabei die Bemühungen der kantonalen Fachstellen und der Region bei der Interessenabstimmung würdigen.
- **Maximale Anzahl Standorte:** Die Region kann, sofern die massgebenden Voraussetzungen insbesondere aus dem Wald- und Abfallrecht erfüllt sind, Reserven bzw. Standorte mit einer totalen regionalen Richtmenge von mehr als 30 Jahren festsetzen. Sie muss dabei aber auf eine gute geografische Verteilung der Standorte und auf Wettbewerbsneutralität achten.

2 Vgl. [Tabelle 1](#): « $JRM \times 35 \geq FS + gR$ » für jeden Standort.

3 Vgl. [Tabelle 1](#): « $FS + gR \geq RM$ » innerhalb Region.

Tab. 1: Beispiel für Standorttabelle zur Darlegung der Reservensicherung (Sand und Kies) in den Erläuterungen des regionalen Richtplans ADT. Legende: hB = historischer Bedarf; JRM = Jahresrichtmenge Standort; RM = minimale regionale Richtmenge ($RM := hB \times 30$; vgl. Sachplan Kapitel 52); ZE = Richtplanreserve Koordinationsstand Zwischenergebnis; FS = Richtplanreserve Koordinationsstand Festsetzung; gR = gesicherte Reserven (Nutzungsplan). Gesicherte Reserven eines einzelnen Standorts, welche das Mass von 35 Jahren überschreiten, sind mit maximal 35 Jahren in die Spalte «FS + gR» einzurechnen (vgl. Kiesgrube A).

Standort	hB [1000 m ³ /J]	JRM [1000 m ³ /J]	RM [1000 m ³]	JRM x 35 [1000 m ³]	ZE [1000 m ³]	FS [1000 m ³]	gR [1000 m ³]	FS + gR [1000 m ³]
Kiesgrube A	60	60	1800	2100	0	0	2500	2100
Kiesgrube B	40	40	1200	1400	0	500	900	1400
Kiesgrube C	0	50	0	1750	500	1000	0	1000
Kiesgrube D	0	50	0	1750	0	1750	0	1750
Kiesgrube E	120	120	3600	4200	1000	0	2000	2000
Kiesgrube F	20	20	600	700	0	0	100	100
Region	240		7200		2500	3250	5500	8350

Die Erläuterungen enthalten für (1) Sand und Kies, (2) ISD, (3) ISD-BS und (4) weitere Standorte je eine Tabelle aller bestehenden und neuen Standorte. Mit Hilfe dieser Standorttabelle wird anschliessend dargelegt, (a) dass pro Standort die Höchstgrenze der zulässigen Perimeterfestsetzung von 35 Jahren eingehalten ist bzw. inwiefern der regionale Richtplan insgesamt (b) ausreichende, jedoch (c) nicht übermässige Reserven festsetzt.

47 Änderung des regionalen Richtplans ADT

Der Bund überlässt die Regelung der Zuständigkeiten und Verfahren bei Richtplanänderungen den Kantonen. Es gilt deshalb kantonales Recht.

Eine Änderung des regionalen Richtplans ADT kann dessen Überarbeitung, Anpassung oder Fortschreibung bedeuten. Die drei Begriffe werden nachfolgend erläutert.

Es gilt der Grundsatz, dass zu einem im regionalen Richtplan ADT aufgenommenen Standort mindestens ein Mal eine Mitwirkung stattgefunden hat. Dies bedeutet, dass entweder die erstmalige Aufnahme eines Standortes in den regionalen Richtplan ADT oder die Änderung des Koordinationsstandes eine Mitwirkung bedingen und zwar spätestens bei der Festsetzung des Vorhabens.

Überarbeitung, Gesamtrevision

Eine gesamthafte Überprüfung und nötigenfalls Überarbeitung eines Richtplanes erfolgt (gestützt auf Art. 9 RPG) in der Regel alle 10 Jahre. Für die Überarbeitung einer regionalen Richtplanung ADT ist dieser Horizont aber eher knapp. Das AGR geht davon aus, dass regionale Richtpläne ADT alle 15–20 Jahre gesamthafte zu überarbeiten sind.

Die heute bestehenden regionalen Richtpläne ADT sollen relativ rasch an die neuen Vorgaben des Sachplans ADT angepasst werden. Anhang 1 des Sachplans ADT gibt vor, dass bestehende regionale Richtpläne ADT innert zehn Jahren ab deren Genehmigungsdatum zu überarbeiten sind. Bei neu gebildeten Regionalkonferenzen bezieht sich die Frist auf das Genehmigungsdatum desjenigen regionalen Abbau- und Deponierichtplans, welcher im Perimeter der Regionalkonferenz ver- und entsorgungstechnisch von grösster Bedeutung ist. Eine Überarbeitung umfasst die grundsätzliche Prüfung aller Teile des Richtplans und

geschieht im ordentlichen Verfahren gemäss Art. 58 BauG und Art. 113 BauV. Grundsätzliche Veränderungen der Hauptziele sind ebenfalls als Gesamtrevision des Richtplans zu behandeln.

Anpassung

Eine Anpassung des regionalen Richtplans ADT ist angezeigt, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist (Art. 9 RPG). Dies ist beispielsweise der Fall

- wenn die mittel- und langfristige Ver- oder Entsorgung einer Region oder einer Teilregion infolge unerwartet veränderter Voraussetzungen bis zur Gesamtrevision nicht gewährleistet werden kann, oder
- wenn neue Vorhaben (abgesehen von Grossprojekten) von regionaler Bedeutung auftauchen, die für eine Beurteilung in einer späteren Planungsphase eine regionale Richtplanung voraussetzen.

Zu den Anpassungen des regionalen ADT-Richtplans im ordentlichen Verfahren gehören in der Regel:

- Aufnahme neuer und konkreter Vorhaben als Festsetzung oder Zwischenergebnis;
- Wechsel von einem Zwischenergebnis in eine Festsetzung;
- Streichung von Planinhalten.

Zu häufige Anpassungen des regionalen Richtplans ADT sind aufgrund der Planbeständigkeit unzulässig. Eine Anpassung im ordentlichen Verfahren setzt eine Gesamtbeurteilung, ein Mitwirkungsverfahren sowie einen Beschluss der Region voraus. Einen Antrag auf eine Anpassung des Richtplans können alle betroffenen Behörden stellen.

Um **geringfügige Änderungen** (in Analogie zu Art. 58 BauG) handelt es sich bei Änderungen von untergeordneter räumlicher und sachlicher Bedeutung, welche keiner (erneuten) Interessenabwägung bedürfen. Im Sachbereich ADT ist hierfür folgendes Beispiel von Relevanz:

- Wechsel von einem Zwischenergebnis in eine Festsetzung, wenn die Massnahmen oder die Bedingungen klar geregelt sind, die Interessenabwägung erfolgt ist und eine Mitwirkung stattgefunden hat.

Bei geringfügigen Änderungen von Richtplänen muss – unter dem Vorbehalt des eingangs im Kapitel erwähnten Grundsatzes – keine Mitwirkung durchgeführt werden. Das zuständige Beschlussorgan für geringfügige Änderungen kann von der Region bezeichnet werden (z.B. Vorstand oder Geschäftsleitung). Geringfügige Änderungen werden vom AGR vorgeprüft und genehmigt.

Fortschreibung, Aktualisierung

Weil der bernische Gesetzgeber den Verfahrensschritt der Fortschreibung bei regionalen Richtplänen nicht geregelt hat, muss, was gemäss Bundesrecht (Art. 11 Abs. 3 RPV) als Fortschreibung gilt, verfahrensmässig mit einer geringfügigen Änderung vorgenommen werden. Die Änderung von Richtplanteilen und -unterlagen, die nicht Teil des formellen Beschlusses sind (z.B. Ausgangslage, Erläuterungen und Informationen), wird als Aktualisierung des Richtplans bezeichnet. Aktualisierungen können ohne Verfahren (Mitwirkung, Vorprüfung, Genehmigung) vorgenommen werden.

5 Interessenabwägung⁴

51 Übersicht

Allgemeines

Die Interessenabwägung nach Art. 3 RPV ist ein Optimierungsprozess: Die Interessenabwägung konkretisiert rechtlich vermittelte Handlungsspielräume und führt von der offenen Norm zur fallbezogenen Entscheidung. In der Sache verarbeitet sie alle erheblichen Gesichtspunkte nach einem bestimmten Muster und bleibt dabei dem Ziel verpflichtet, diese Gesichtspunkte in optimaler Weise zu berücksichtigen. Als standardisiertes Denkprozedere hat die Interessenabwägung den Sinn, die Konkretisierung von Handlungsspielräumen plausibel erscheinen zu lassen: Nachvollziehbar und einsehbar, daher auch anfechtbar und überprüfbar. Die Abwägung umfasst drei Gedankenschritte (Abbildung 2): (1) Ermitteln der Interessen, die im konkreten Fall von Bedeutung sind, (2) Beurteilen dieser Interessen mithilfe ausgewiesener Massstäbe und (3) Abstimmen der ermittelten und beurteilten Interessen derart, dass sie – mit Rücksicht auf die Beurteilung – im Entscheid möglichst umfassend zur Geltung gebracht werden können.⁵

Die folgenden Kapitel beschreiben Schritt für Schritt die Interessenabwägung aus theoretischer und aus praktischer Sicht. Da die Interessenabwägung bei Vorhaben im Wald (waldrechtliche Interessenabwägung) mit besonderer Sorgfalt vorzunehmen ist, wird dieses Thema in einem separaten Kapitel behandelt (siehe Kapitel 63).

Abb. 2: Vorgehen Interessenabwägung.



52 Ermittlung der berührten Interessen (1. Schritt)

Anforderungen

In einem ersten Schritt sind die berührten Interessen zu ermitteln (Art. 3 Abs. 1 lit a RPV). Ziel ist eine Auslegeordnung der entscheidbildenden Gesichtspunkte, bei welcher die ermittelten Interessen vorerst gleichwertig nebeneinander stehen. Eine solche Auslegeordnung gelingt nur auf der Grundlage eines einwandfrei ermittelten Sachverhalts. Weil die raumwirksam tätigen Behörden zu einer umfassenden Interessenabwägung angehalten sind, müssen die sachbezüglichen Belange vollständig aufgesucht werden. Diese Belange finden sich nicht nur in Gestalt von Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 3 RPG). Zu berücksichtigen sind auch die Grundsätze des Sachplans ADT, die öffentlichen Interessen ausserhalb der Raumplanung wie Umweltschutz, Walderhaltung oder Marktwettbewerb, regionalwirtschaftliche Ver- und Entsorgungsinteressen sowie private Interessen.⁶

⁴ Die theoretischen Teile dieses Kapitels stützen sich zur Hauptsache auf Tschannen (2010) ab. Die Texte sind teilweise direkt aus Tschannen (2010) zitiert.

⁵ Einfacher verständlich als die von Art. 3 RPV verwendeten Begriffe «Ermitteln – Beurteilen – Abstimmen» sind «Erheben – Gewichten – Abwägen und Optimieren».

⁶ vgl. z.B. Art. 75, 77 und 96 BV bzw. Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG

Nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 lit a RPV sind allein die berührten Interessen zu ermitteln. Das heisst Interessen, welche für die zu entscheidende Frage rechtlich, sachlich und zeitlich erheblich sind. Die Ermittlung der Interessen schliesst also einen Selektionsvorgang ein. Es fallen nur rechtlich anerkannte Interessen in Betracht: Interessen, die vom anwendbaren Recht als beachtlich angesehen und weder ausdrücklich noch stillschweigend missbilligt werden. Die Interessen müssen sodann sachlich erheblich sein. Interessen, die mangels hinreichenden Sachbezugs vom Entscheid vernünftigerweise gar nicht beeinträchtigt werden können, fallen ausser Betracht. Die Interessen müssen auch aus zeitlicher Sicht beachtlich sein. Dies trifft grundsätzlich nur auf aktuelle Interessen zu. Potenzielle Interessen gehören nur soweit zur Abwägung, als das massgebliche Recht ihre Beachtung verlangt.

Praktische Umsetzung

Die Interessenermittlung ist Teil des Grundlagenberichts und vorwiegend standortspezifisch. In der Praxis wird dazu üblicherweise die vom Unternehmen eingereichte und die von der Region bzw. von den Planern anschliessend zusammengetragenen Informationen übersichtlich auf sogenannten mehrseitigen Standortblättern dargestellt. Die vierteilige Gliederung des Standortblattes ergibt sich aus der Struktur der berührten Interessen:

- **Standort- und Projektdaten:** Beschreibung des Standorts mit einigen wenigen Attributen sowie einer Übersichtskarte 1:50 000, in welcher der Standort und die Erschliessung ans übergeordnete Strassennetz eingetragen sind. Gestützt auf die eingereichte Vorstudie sind auch die Daten eines möglichen Projekts einzutragen (z.B. Fläche, Volumen, BNE, Rodungsfläche).
- **Öffentliche Interessen der Ver- und Entsorgung:** Quantitative und qualitative Beschreibung des Rohstoffvorkommens sowie der Transport- und Aufbereitungsanlagen. Beitrag zur regionalen und überregionalen Ver- und Entsorgung.
- **Öffentliche Interessen des Schutzes der Bevölkerung und der Umwelt:** Beschreibung der Interessen mit Worten und Darstellung auf einer Karte 1:10 000. Das konkret beschriebene Gebiet wird auf der Karte ausgewiesen. Die berührten Interessen gehen weitgehend aus dem Umweltrecht des Bundes und des Kantons hervor (vgl. Grundsätze 3 und 7 des Sachplans ADT). Für einen raschen Überblick des Konfliktpotenzials können die berührten Interessen ungewichtet gezählt werden.
- **Private Interessen:** Beschreibung der vorhandenen privaten Infrastruktur (allenfalls Schätzung des Restwerts der Anlage [Verkaufserlös]). Beschreibung der betriebswirtschaftlichen Bedeutung des Standorts für die Betreiberin. Beschreibung berührter Interessen Dritter wie Anstösser, Grundeigentümer, Naturschutzvereine etc.

Die gesammelten Informationen lassen sich auf den Standortblättern unterschiedlich (z.B. mehr oder weniger schematisch) darstellen. Wichtiger als die Darstellung ist das Festhalten aller berührten Interessen. Die Interessenermittlung ist abgeschlossen, wenn die berührten Interessen vollständig und gleichwertig aufgeführt sind. Auf eine Beurteilung bzw. Gewichtung der Interessen im Grundlagenbericht ist zu verzichten, weil der konzeptionelle Teil des regionalen Richtplans ADT – ein wichtiger Beurteilungsmassstab – zum Zeitpunkt der Interessenermittlung noch weitgehend unbekannt ist.

Die zusätzliche tabellarische Übersicht der standortweise ermittelten Interessen im Richtplantext vereinfacht die Nachvollziehbarkeit von Interessenbeurteilung und -abwägung.

53 Beurteilung der Interessen (2. Schritt)

Anforderungen

In einem zweiten Schritt müssen die ermittelten Interessen beurteilt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. b RPV). Beurteilen heisst «bestimmen», inwiefern die Verwirklichung eines Interesses wünschbar erscheint. Eine Beurteilung verlangt nach einem Massstab. Wegen der Gleichrangigkeit sowohl der Planungsgrundsätze untereinander als auch der verschiedenen Verfassungsnormen ist ein solcher Massstab weder dem RPG, dem Sachplan ADT noch der Rechtsordnung insgesamt zu entnehmen. Bestenfalls kann von einzelnen Belangen festgestellt werden, dass sie vom geltenden Recht allgemein als besonders bedeutsam eingeschätzt werden (z.B. Walderhaltung). Die Beurteilung der Interessen im konkreten Einzelfall ist daher vorab mithilfe situationsgerechter Bezugsgrössen zu gewinnen, so zum Beispiel anhand der Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung. Soweit räumlich konkretisierte Zielvorgaben in übergeordneten Plänen wie dem kantonalen Richtplan oder dem regionalen Gesamtrichtplan bestehen, sind die ermittelten Interessen zu diesen Vorgaben in Beziehung zu setzen.

Praktische Umsetzung

Die Menge und Vielfalt der ermittelten Interessen zwingt die Planungsbehörden automatisch zu einer Schwerpunktsetzung. Der regionale Richtplan ADT enthält deshalb in der Regel einen konzeptionellen Teil und eigene Planungsgrundsätze, mit welchem die Beurteilung der ermittelten Interessen vorgenommen wird. Die Beurteilung muss sich dabei aber zwingend an den vom Gesetz zugelassenen Ermessensspielraum halten. Die Platzierung der Region innerhalb des Ermessensspielraums ist ihre Sache. Die Beurteilung der Interessen ist – mit anderen Worten – teils rechtlicher und teils politischer Natur und das Herzstück der Richtplanung.

Die Beurteilung wird in den Erläuterungen festgehalten, welche Teil des regionalen Richtplans ADT sind. Die standortweisen Erläuterungen, welche sich in Beurteilung und Abstimmung (vgl. Kapitel 54) gliedern, haben zusammen einen Umfang von einer halben bis zwei Seiten. Die Beurteilung wird somit bei einigen Standorten kurz, bei anderen länger ausfallen.

54 Abstimmung der Interessen (3. Schritt)

Anforderungen

In einem dritten Schritt sind die ermittelten und beurteilten Interessen zum Entscheid zu integrieren, so dass sie am Ende möglichst umfassend wirksam werden können (Art. 3 Abs. 1 lit. c RPV). Weil jetzt die Interessen gewichtet sind, dürfen Interessen, die sich in der Beurteilung als nebensächlich erwiesen haben, für diesen letzten Schritt aus der Argumentation entlassen werden. Gesucht sind ausgewogene Lösungen, die den beteiligten Interessen ein Maximum an Geltung eintragen und ein Minimum an Wirkungsverzicht aufnötigen. Nutzungskonflikte dürften sich allerdings nur selten vollständig operationalisieren lassen; regelmässig spielen ideelle Interessen mit, die sich einer zahlenmässigen Betrachtungsweise verschliessen. Solchenfalls kommt es darauf an, dass die Region ihre Wertungs- und Optimierungsoperationen mit überzeugenden Argumenten plausibel macht.

Das Optimierungsgebot ändert nichts daran, dass die Interessenabwägung Mittel der Entscheidung bleibt. Der letzte Abwägungsschritt verlangt daher nicht notwendig nach einem ausgleichenden Kompromiss. Zwar sollen die berührten Belange, ihrer Beurteilung entsprechend, weitest möglich berücksichtigt werden. Dennoch kann es bei Unvereinbarkeiten

dazu kommen, dass das eine Interesse bevorzugt und das andere endgültig zurückgestellt wird.

Praktische Umsetzung

Die Abstimmung wird in den Erläuterungen festgehalten und dokumentiert. Sie ist teils «technokratischer» Natur, indem sie Vor- und Nachteile eines Standortes einander gegenüber stellt. Weil bei einer solchen Gegenüberstellung in einem gewissen Grad «Äpfel mit Birnen» verglichen werden, ist die Abstimmung teils auch politischer Natur. Dies umso mehr, weil dabei auch Optimierungen des Perimeters und der Erschliessung enthalten sind, welche unmittelbar vorgenommen oder mittels Abstimmungsanweisungen an die für die Nutzungsplanung zuständigen Planungsbehörden delegiert werden.

6 Abbau- und Deponievorhaben im Wald

61 Einführung

Abbau- oder Deponievorhaben, welche im Wald liegen, bedeuten für Gesuchsteller, Projektierende und Behörden häufig eine besondere Herausforderung. Dies rührt daher, dass das Bundeswaldrecht klare Anforderungen an die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 5 WaG stellt. Die entsprechenden Nachweise sind daher möglichst frühzeitig in den Planungsablauf zu integrieren. Das Kapitel 6 will für alle Beteiligten Hilfestellung bieten und sowohl Voraussetzungen als auch Beurteilungskriterien bei Rodungsvorhaben transparent darlegen. Vorhaben im Wald unterliegen einer Interessenabwägung, wie dies auch bei anderen Schutzgebieten der Fall ist. Der Umfang des vorliegenden Kapitels hat aber keinen Zusammenhang mit dem allgemeinen Stellenwert des Waldes bei der Gesamtinteressenabwägung.

Kapitel 6 erläutert zwei Nachweise, die von Art. 5 WaG für die Erteilung einer Rodungsbewilligung gefordert werden: Als Erstes den Nachweis der Standortgebundenheit, als Zweites den Nachweis der bestehenden wichtigen Gründe, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen und damit eine Rodung rechtfertigen (waldrechtliche Interessenabwägung). In diesem Zusammenhang sind vorweg folgende zwei Fragen zu beantworten.

Können der Nachweis der Standortgebundenheit und die Interessenabwägung überhaupt getrennt werden?

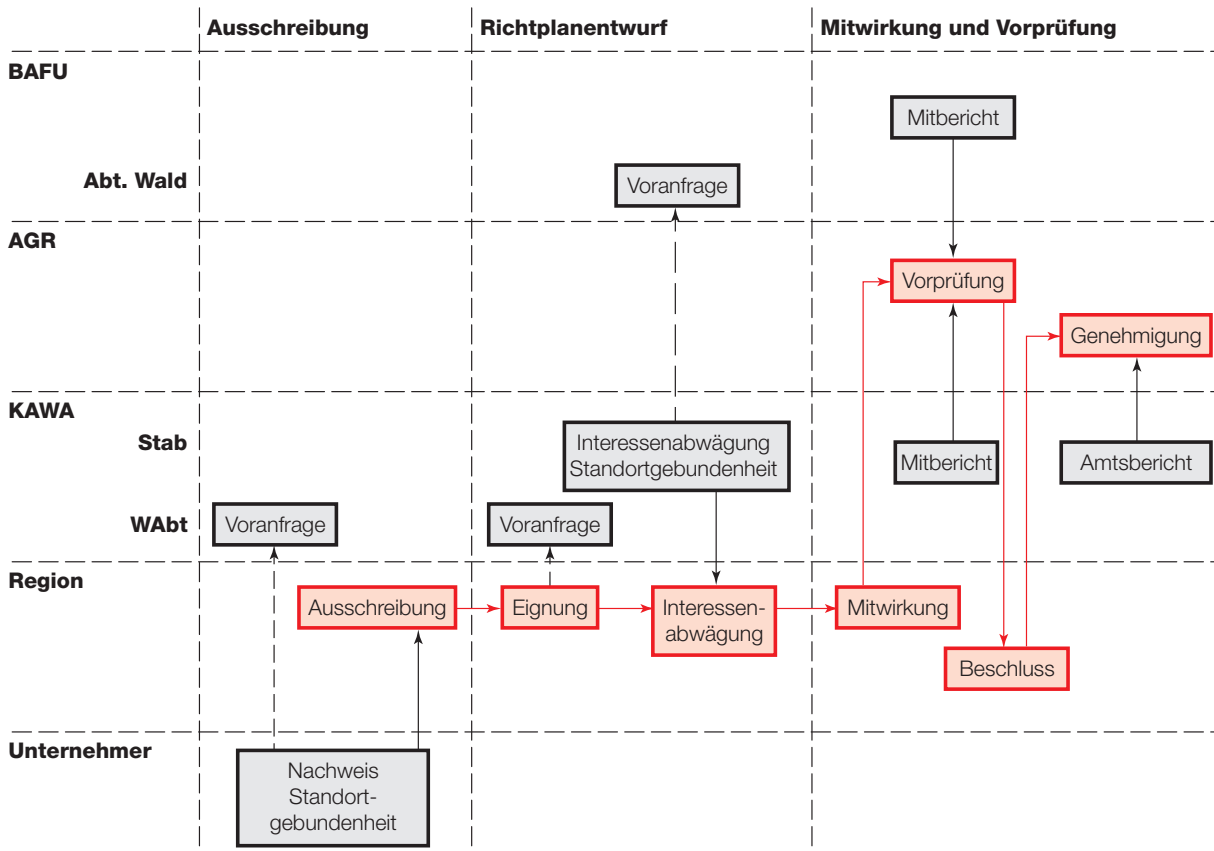
Der Nachweis der Standortgebundenheit enthält Elemente einer Interessenabwägung. Trotzdem sollten Standortgebundenheit und Interessenabwägung nicht miteinander verwechselt oder gar vermischt werden. Für die Standortgebundenheit sind häufig technische oder betriebswirtschaftliche, manchmal auch privatrechtliche Kriterien ausschlaggebend. Deren Nachweis hat demzufolge einen ausgeprägt betrieblich-individuellen Charakter und kann einzig für ein bestimmtes Vorhaben eines bestimmten Unternehmens erbracht werden. Anders verhält es sich bei der in Kapitel 5 erläuterten Interessenabwägung, welche die öffentlichen Interessen in den Vordergrund rückt und technischen Aspekten oder privaten Interessen eine weniger hohe Bedeutung beimisst.

«Funktioniert» die Interessenabwägung bei Vorhaben im Wald anders?

Vorhaben im Wald unterliegen einer Interessenabwägung nach Art. 5 WaG und nach Art. 3 RPV. In der Praxis führt diese «doppelte» Interessenabwägung oft zu Missverständnissen und Konflikten. Der Sachplan ADT interpretiert das Bundesrecht und die Rechtssprechung dahingehend, dass die Planungsbehörden eine einzige Gesamtinteressenabwägung vornehmen. Liegt ein Vorhaben im Wald, wird den Planungsbehörden jedoch deutlich weniger Ermessensspielraum bei der Beurteilung und Abstimmung der Interessen zugestanden.

Dies bedeutet, dass bei Vorhaben im Wald das Walderhaltungsinteresse in enger Abstimmung mit den Waldbehörden beurteilt und abgestimmt wird. Insbesondere müssen die kantonalen Waldbehörden nach Rücksprache mit der Bundeswaldbehörde im Rahmen der Vorprüfung (1) die Standortgebundenheit prüfen, (2) eine waldrechtliche Interessenabwägung vornehmen und daraus (3) den Antrag an die Genehmigungsbehörde stellen, die die Gesamtinteressenabwägung vorzunehmen hat (Abbildung 3).

Abb. 3: Zusammenarbeit mit den Waldbehörden bei der regionalen Richtplanung ADT.



62 Nachweis der Standortgebundenheit bei Vorhaben im Wald⁷

Übersicht

Die Standortgebundenheit ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht in einem absoluten Sinne aufzufassen, da fast immer eine gewisse Wahlmöglichkeit besteht. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt indessen voraus, dass eine Abklärung von Alternativstandorten stattgefunden hat. Je grösser das Interesse an der Walderhaltung ist, desto höher sind die Anforderungen an die Sorgfalt beziehungsweise den Umfang der Standortevaluation. Der Nachweis erfolgt üblicherweise in vier Arbeitsschritten (Abbildung 4): (1) Festhalten der absolut zwingenden Standortanforderungen, (2) Suche der besten Standorte, welche die Standortanforderungen erfüllen, (3) Festlegen der Evaluationskriterien und (4) Standortevaluation.

⁷ Das Kapitel stützt sich unter anderem auf Keel & Zimmermann (2009), Muggli (2010) und die Praxis des Bundesgerichts ab.

Abb. 4: Arbeitsschritte Standortgebundenheit.



Den Unternehmen wird empfohlen, bei ihrer langfristigen Standortprospektion methodisch nach dem selben Vorgehen wie beim Nachweis der Standortgebundenheit zu verfahren (insbesondere in Bezug auf die Standortkriterien und deren Beurteilung und Gewichtung). Wie aus Abbildung 3 hervorgeht, ist eine frühzeitige Voranfrage an das KAWA empfehlenswert.

Damit in der regionalen Richtplanung ADT einzig Standorte bearbeitet werden, welche waldrechtlich realisierbar sind, klärt die Region – gestützt auf die von den Unternehmen eingereichten Nachweise – die Standortgebundenheit frühzeitig mit dem KAWA ab (Abbildung 3).

Anforderungen (1. Schritt)

Abbaustandorte sind immer an ein Rohstoffvorkommen gebunden. Bei Deponiestandorten ist die Standortgebundenheit auf den ersten Blick weniger eindeutig, in der Praxis ergeben sich aber meistens doch klare Anforderungen an einen Deponiestandort. Die Anforderungen an Abbau- und Deponiestandorte lassen sich in diesem Sinne nicht generalisieren. So empfiehlt sich in den allermeisten Fällen, Ausschlussgebiete zu meiden (Sachplan ADT, Grundsatz 3).

Die Anforderungen sind zu erläutern und im Nachweis zu begründen. Typische Anforderungen an ein Abbau- und Deponievorhaben sind beispielsweise

- Grösse und Qualität des Rohstoffvorkommens (Abbaustandorte);
- Transportkapazität, -art und -distanz zur Verarbeitungsinfrastruktur (Abbauvorhaben) beziehungsweise zur Grossprojektbaustelle (ISD-BS);
- Gewässerschutzbereich üB, allenfalls auch Randbereich Au (ISD);
- Topografie, Untergrundstabilität und Naturgefahren (Deponievorhaben);
- Lage ausserhalb eines Ausschlussgebiets (Abbau- und Deponievorhaben, Vorbehalte siehe Kapitel 31).

Evaluierte Standorte (2. Schritt)

Für die zu evaluierenden Standorte gibt es keinen einheitlich vorgegebenen Nachweisperimeter. Wie gross der Nachweisperimeter sein muss, ist abhängig von der Materialart, der Transportart und Transporttechnik des jeweiligen Vorhabens. Darum ist der Nachweisperimeter mit dem KAWA abzusprechen. Innerhalb diesem werden dann Standorte und speziell geeignete Alternativstandorte ausserhalb des Waldareals gesucht, welche die Eignungskriterien erfüllen. Für die Evaluation genügt es, die drei bis fünf besten Standorte auszuwählen. Darunter sollen mindestens zwei geeignete Nichtwaldstandorte sein.

Für die Standortsuche stellt der Kanton verschiedene Karten wie zum Beispiel die Rohstoffkarte ADT zur Verfügung. Erfahrungsgemäss liegt die Schwierigkeit darin, die einschlägigen Grundlagen richtig zu interpretieren. Der Erfolg der Richtplanung für Abbau- und Deponievorhaben hängt stark vom richtigen Umgang mit geologischen und hydrogeologischen Informationen ab. Der Untergrund ist im besten Fall an einigen wenigen Bohrstellen präzise bekannt. Die planerische Umsetzung des verfügbaren geologischen und hydrogeologischen Wissens ist auf Stufe Richtplanung deshalb eine der grössten Herausforderungen

und deutet den Ermessensspielraum der zuständigen Behörden an. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass einerseits die Bewerberin ihre geologischen Prospektionsbemühungen belegt und andererseits die für die Evaluation ausgewählten Standorte ausreichend begründet werden.

Evaluationskriterien (3. Schritt)

Die Evaluationskriterien richten sich nach dem Umfang des Nachweises. Verlangt wird eine bezüglich Betrachtungsraum und Aufwand der konkreten Bedeutung des Falles angemessene Standortevaluation. Hinweis auf den Umfang des Nachweises gibt die Rodungsfläche. Für kleine Rodungen unter 0.5 ha genügt häufig eine Begründung im Begleitschreiben. Für mittelgrosse Vorhaben ist ein Kurzbericht einzureichen, für Rodungen über 5 ha bedarf es eines ausführlichen Berichts. Handelt es sich dabei um einen neuen Standort und nicht einzig um die Erweiterung eines bestehenden Standorts, soll der eingereichte Bericht eine umfassende Evaluation enthalten.

Einen Sonderfall stellen Vorhaben dar, welche teils im Wald und teils ausserhalb des Waldes liegen. Auch hier gilt es, im Einzelfall den Umfang des Nachweises zu bestimmen. Wird der Wald einzig randlich betroffen, dann ist eine Darlegung der Standortgebundenheit auf Stufe Nutzungsplanung – basierend auf einem Bauprojekt – ausreichend (Kapitel 81).

Der Nachweis enthält in jedem Fall eine tabellarische und kartografische Gegenüberstellung der Standorte. Bei bedeutenden Vorhaben wird eine ganzheitliche Betrachtung der vom Gesetz als «Gründe» bezeichneten technischen Aspekten oder privaten und öffentlichen Interessen vorausgesetzt, welche beispielsweise umfassen:

- Grösse und Qualität des Rohstoffvorkommens (Abbaustandorte).
- Hydrogeologische Risiken (Deponiestandorte).
- Synergien und Nutzungskonflikte des Standorts wie Ausschluss- und Interessensgebiete (Abbau- und Deponievorhaben).
- Synergien und Nutzungskonflikte des Betriebs bzw. des Werkstandorts (Abbau- und Deponievorhaben).
- Wichtige Umweltauswirkungen wie Immissionen, Energieverbrauch oder CO₂-Emissionen.
- Betriebswirtschaftliche Kosten, gerechnet ohne Bodenpreise bzw. Grundeigentümerschädigungen⁸ (Abbau- und Deponievorhaben).
- Privatrechtliche und zeitliche Verfügbarkeit.

In der Praxis bereitet die Interpretation der privatrechtlichen Verfügbarkeit und Nichtverfügbarkeit von geeigneten Grundstücken oft Schwierigkeiten. Welches Gewicht eine privatrechtliche Sicherung auf die Beurteilung der Standortgebundenheit hat, entscheidet die Waldbehörde im Einzelfall. Es lohnt sich daher, die ausgewählten beziehungsweise nicht ausgewählten Standorte auch in dieser Hinsicht ausführlich zu begründen und zu belegen.

Standortevaluation (4. Schritt)

Schneidet der beste Waldstandort im Vergleich mit dem besten Nichtwaldstandorten besser ab, ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung die Standortgebundenheit im Wald nachgewiesen (Tabelle 2). Der Nachweis muss bezüglich Auswahl der Evaluationskriterien und bezüglich der Evaluation selbst nachvollziehbar sein. Praktisch ist eine Rangliste der evaluierten Standorte und – gestützt auf die Grundsätze des Sachplans ADT – das Herausarbeiten der Kernargumente für oder gegen einen Standort.

⁸ Vgl. Art. 5 Abs. 3 WaG.

Tab. 2: Relative Standortgebundenheit des Waldstandorts (Vergleich des besten Waldstandorts mit dem besten Nichtwaldstandort).

	Nichtwaldstandort sehr gut geeignet	Nichtwaldstandort gut geeignet	Nichtwaldstandort schlecht geeignet
Waldstandort sehr gut geeignet	nicht standortgebunden	standortgebunden	standortgebunden
Waldstandort gut geeignet	nicht standortgebunden	nicht standortgebunden	standortgebunden
Waldstandort schlecht geeignet	nicht standortgebunden	nicht standortgebunden	kein Standort geeignet

63 Waldrechtliche Interessenabwägung

Ermittlung der berührten Interessen (1. Schritt)

Bei Vorhaben im Wald umfasst die Interessenermittlung (1) die prozentuale Waldfläche im Umkreis von 1 km und 5 km, (2) wichtige Wirkungen des Waldes wie beispielsweise Erholung, Schutzwirkung, Natur- und Landschaftsschutz und (3) besondere Nutzungen wie ausgeprägte Bewirtschaftungsformen, historisch wertvolle Bestände, Genreservate und forstliche Versuchsflächen. Die Bedeutung des Waldstandortes für Mensch und Umwelt ist ergänzend zur prozentualen Waldfläche mit Worten zu beschreiben. Die prozentuale Waldfläche ergibt sich aus der Waldfläche und der Gesamtfläche im Umkreis von 1 bzw. 5 km, wobei noch stehende, aber bereits zur Rodung bewilligte Wälder nicht eingerechnet werden. Aufgeforstete, ehemalige Abbau- und Deponiestandorte werden ab einem Alter von 50 Jahren eingerechnet.

Beurteilung der Interessen (2. Schritt)

Inhalt und Struktur des Rodungsverbotes sind in Art. 5 WaG klar umschrieben. Mit den heutigen mehrteiligen und umfassenden Bewilligungsverfahren ist die Anwendung von Art. 5 WaG zu weiten Teilen garantiert. Die Standortgebundenheit wird von der Gesuchstellerin erstmals zu einem frühen Zeitpunkt nachgewiesen (vgl. Kapitel 61, Abbildung 3), die Berücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes ist Teil der Gesamtinteressenabwägung auf Stufe Richtplanung und auf Stufe Nutzungsplanung. Mit der Richt- und Nutzungsplanung sind auch die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllt und im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung wird die Gefährdung durch Naturgefahren beziehungsweise die Gefährdung der Umwelt im weiteren Sinne umfassend abgeklärt. Weniger eindeutig ist, worin die Interessen der Walderhaltung beziehungsweise die Werte des Waldes bestehen, welche es mit allen anderen Gründen abzustimmen gilt.

Das Bundeswaldgesetz will gestützt auf die Bundesverfassung unter anderem den Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten, den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft schützen und dafür sorgen, dass die positiven Wirkungen des Waldes einer breiten Bevölkerung zugute kommen (Art. 1 WaG). Daraus lässt sich ableiten, dass der Wert eines Waldes kaum mit dem Kapitalwert der Holzproduktion deckungsgleich ist, sondern wesentlich darüber hinausgeht. Bei der Erarbeitung des regionalen Richtplans ADT wird der Waldwert anhand der Ansprüche an den betroffenen Wald (Waldnachfrage) und anhand der örtlichen Waldfläche (Waldangebot) bestimmt (Abbildung 5): Der Wert des betroffenen Waldes steigt aus gesellschaftlicher Sicht mit dem Absinken der örtlichen Waldfläche beziehungsweise mit dem Ansteigen der gesellschaftlichen Ansprüche an den betroffenen Wald. Oder anders formuliert: Ein zu rodender Wald ist umso wertvoller, je weniger Wald in der Gegend vorkommt und je mehr der zu rodende Wald von der Bevölkerung in der Region geschätzt und durch die übergeordnete Gesetzgebung geschützt wird.

Abb. 5: Ermittlung des Waldwertes anhand der örtlichen Waldfläche und der Ansprüche an diese.



- **Örtliche Waldfläche:** Die Bewaldung kann verhältnismässig einfach gemessen werden (vgl. vorangehende Seite); ebenso die Rodungsfläche und -dauer des Vorhabens, welche zeigt, wie sich die örtliche Waldfläche mit dem Vorhaben verändert. Mit der Ersatzaufforstung ist der ursprüngliche Waldwert nicht kompensiert. Vielmehr dauert es noch einmal 50 Jahre, bis die Ersatzaufforstung wieder Wald wird.
- **Ansprüche:** Die gesellschaftlichen Ansprüche lassen sich teils direkt auf die Natur- und Erholungsqualität der Waldbestände im Rodungssperimeter zurückführen. Noch stärker hängen sie jedoch von der Exposition dieser Waldbestände ab. In der Nähe von Städten und Agglomerationen suchen mehr Menschen Natur, Ruhe und andere Freizeitbeschäftigungen im Wald. Eine günstige Lage, eventuell verbunden mit Parkplätzen und andere Zufälligkeiten, lassen die Ansprüche rasch ansteigen. Eine hohe gesellschaftliche Erwartungshaltung besteht auch beim Wald mit besonderer Schutzfunktion.
- **Waldwert:** Der Waldwert wird mit Hilfe von Tabelle 3 als Funktion der örtlichen Waldfläche und der gesellschaftlichen Ansprüchen bestimmt (vgl. auch Abbildung 6).

Der Wert eines Waldes lässt sich nicht exakt ermitteln. Zur Beurteilung des Waldangebots lassen sich eher noch messbare Kriterien heranziehen. Der Vergleich der örtlichen Waldfläche im Umkreis von 1 bzw. 5 km mit der gesamtschweizerischen Waldfläche von 31% zeigt zum Beispiel, ob die unmittelbare Umgebung unter- oder überdurchschnittlich bewaldet ist. Die nachfrageseitige Beurteilung des Waldwertes ist jedoch immer gutachtlich und geht deshalb im Zweifelsfall von mittleren Ansprüchen der Bevölkerung aus.

Tab. 3: Beurteilung des Waldwertes aufgrund der örtlichen Waldfläche (Angebot) und aufgrund der Ansprüche an die von der Rodung betroffenen Waldbestände (Nachfrage)

	örtliche Waldfläche hoch	örtliche Waldfläche durchschnittlich	örtliche Waldfläche tief
geringe Ansprüche	tief		
mittlere Ansprüche			
hohe Ansprüche			hoch

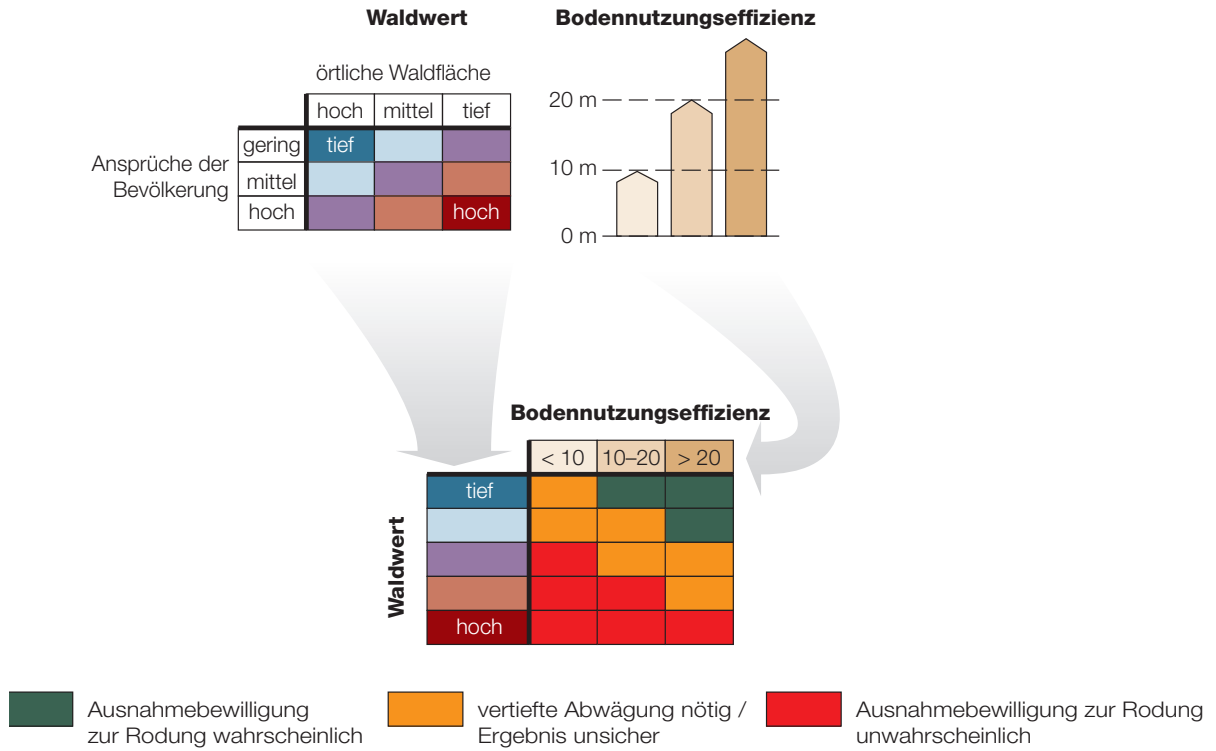
Abstimmung der Interessen (3. Schritt)

Für eine rasche Abwägung der Vor- und Nachteile bzw. des Nutzens und der Kosten eines Vorhabens reicht es, das Interesse an der Walderhaltung – beurteilt anhand des Waldwerts – dem sehr allgemeinen Projektnutzen gegenüber zu stellen. Dazu wird in Anlehnung an Bafu (2012) die Bodennutzungseffizienz (BNE) herangezogen. Die BNE ist ein Effizienzkriterium, welches den Waldverbrauch zur Ver- und Entsorgungsleistung der betroffenen Fläche quantitativ in Beziehung setzt⁹ und so die Interessenabstimmung vereinfacht. Abbildung 6 zeigt, ob die Abstimmung ziemlich eindeutig ist oder eine vertiefte Abstimmung

⁹ Einheit: [m] bzw. [m³/m²].

notwendig ist. Falls Letzteres zutrifft, werden alle ermittelten und beurteilten Interessen am besagten Standort, welche waldderechtlich relevant sind, durch das KAWA abgewogen.

Abb. 6: Einfaches Analyseschema (Hilfsmittel) zur Feststellung überwiegender Gründe nach Art. 5 WaG. Der Waldwert zeigt die gesellschaftlichen Kosten der Rodung, die Bodennutzungseffizienz zeigt den Beitrag der betroffenen Waldfläche zur Ver- und Entsorgung (gesellschaftlicher Nutzen).



7 Hinweise für die Nutzungsplanung

71 Standortgebundenheit bei Vorhaben im Wald

Im Rahmen der Nutzungsplanung wird die Rodungsbewilligung erteilt (Art. 12 WaG). Deshalb ist in dieser Projektphase die Standortgebundenheit nach Art. 5 WaG nachzuweisen. Natürlich wird bereits in der regionalen Richtplanung die Standortgebundenheit beurteilt (Kapitel 62). Diese, zu einem sehr frühen Zeitpunkt erfolgende Beurteilung, ist jedoch aus rechtlichen Gründen einzig grundsätzlicher Natur und nicht abschliessend.

Der Nachweis stützt sich auf ein Bau- und Ausführungsprojekt und ist für alle Teile des Projekts zu liefern: Abbau- und Deponiezone (inkl. Sicherheitsstreifen und andere Abstände), Anlagen und Gebäude, Bodendepots, Zwischenlager und Erschliessung. Im Nachweis begründet der Gesuchsteller, warum einzelne Projektteile zwingend ins Waldareal gelegt werden müssen beziehungsweise welche anderen Varianten geprüft und verworfen wurden.

72 Bemessung des Abbau- und Deponieperimeters

Nutzungspläne sichern den Bedarf für maximal 25 Jahre (Sachplan ADT, Kapitel 52). Nutzungspläne, welche zum heutigen Zeitpunkt darüber hinausgehende grundeigentümergebundene Reserven aufweisen, werden mit dieser Regelung nicht in Frage gestellt (Rechtssicherheit). Die Herleitung des Bedarfs stützt sich direkt auf die dem regionalen Richtplan ADT zugrunde gelegten Mengen beziehungsweise Überlegungen für den entsprechenden Standort.

73 Abstimmung mit Nachbarkantonen

Hat eine Nutzungsplanung direkte Auswirkungen auf Gebiete ausserhalb des Kantons, muss die Abstimmung mit den ausserkantonalen Stellen analog dem im Kapitel 44 dargelegten Vorgehen erfolgen.

74 Änderungen von Nutzungsplänen

Gemäss Art. 122 BauV ist für die geringfügige Änderung von Nutzungsplänen das vereinfachte Verfahren möglich. Geringfügig sind Änderungen, wenn angenommen werden darf, dass sie den Entscheid des Planungsorgans nicht beeinflusst hätten. Dies ist der Fall, wenn der Gesamtcharakter der Planordnung sowie die ihr zugrunde liegenden Ziele beibehalten und wichtige Fragen, um welche es im Erlass ging, in gleicher Weise beantwortet werden.

Ob eine Änderung im geringfügigen (ohne Planaufgabe, Art. 122 Abs. 2 BauV), gemischt geringfügigen (mit Publikation und Planaufgabe, Art. 122 Abs. 6 BauV) oder ordentlichen Verfahren (Art. 58 BauG) durchzuführen ist, hängt davon ab, wie stark die Änderung das öffentliche Interesse berührt. Von einer starken Berührung des öffentlichen Interesses und folglich von der Anwendung des ordentlichen Verfahrens ist auszugehen, wenn beispielsweise

- der Perimeter des Vorhabens wesentlich erweitert werden soll,
- die Änderung der Auffüll- oder Abbaukote eine Veränderung von mehr als 100 000 m³ und mehr als 20% des Ausgangsvolumens zur Folge hat,
- die Linienführung der Erschließung geändert werden soll,
- wenn die Änderung einer UVP untersteht.

Sofern keine öffentlichen Interessen betroffen sind, kann ein gemischt-geringfügiges Verfahren zur Anwendung kommen, wenn beispielsweise

- der Perimeter bei gleichbleibender Gesamtfläche geändert werden soll,
- die Änderungen wie z.B. der Etappierung, des betrieblichen Naturschutzes, der Endgestaltung oder der Rekultivierung, vollständig innerhalb des ÜO-Perimeters erfolgen.

Art. 122 Abs. 6 BauV besagt, dass das gemischt-geringfügige Verfahren anzuwenden ist, wenn zweifelhaft ist, ob eine vorgesehene Änderung noch als geringfügig gelten kann. Für diese Änderung ist daher das öffentliche Einspracheverfahren nach Art. 60 BauG durchzuführen mit dem Hinweis, dass beabsichtigt ist, die Änderung im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen vorzunehmen. Die Beurteilung, ob ein Vorhaben öffentliches Interesse tangiert oder nicht, bedingt eine standortspezifische Beurteilung. Eine frühzeitige Rücksprache mit dem AGR wird empfohlen.

8 Abkürzungen

ADT	Abbau, Deponie und Transporte
AG ADT	Kantonale Arbeitsgruppe Abbau, Deponie, Transporte
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AWA	Amt für Wasser und Abfall
Bafu	Bundesamt für Umwelt
BauG	Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BSG 721)
BauV	Bauverordnung vom 6. März 1985 (BSG 721.1)
BNE	Bodennutzungseffizienz (→ Glossar Sachplan ADT)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
GG	Gemeindegesezt vom 16. März 1998 (BSG 170.11)
ISD	Inertstoffdeponie mit umfassender Stoffliste (→ Glossar Sachplan ADT)
ISD-BS	Inertstoffdeponie mit beschränkter Stoffliste (→ Glossar Sachplan ADT)
ISD-N	Inertstoffdeponie für Material aus Naturereignissen (→ Glossar Sachplan ADT)
KAWA	Amt für Wald
KÜO	Kantonale Überbauungsordnung
MBK	Materialbewirtschaftungskonzept (→ Glossar Sachplan ADT)
PFV	Verordnung über die Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (Planungsfinanzierungsverordnung) vom 10. Juni 1998 (BSG 706.111)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RÜO	Regionale Überbauungsordnung
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
StG	Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (BSG 661.11)
TBA	Tiefbauamt
TVA	Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (SR 814.600)
ÜO	Überbauungsordnung
WaG	Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)

9 Referenzen

Bafu (2012) Vollzugshilfe Rodungen und Rodungersatz. Voraussetzungen zur Zweckentfremdung von Waldareal und Regelung des Ersatzes. Bern: Bundesamt für Umwelt, Umwelt-Vollzug 1205. 29 S.

Keel A, Zimmermann W (2009) Bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Waldgesetzgebung 2000–2008. *Umweltrecht Praxis* 23: 237–287.

Muggli R (2010) Art. 24 Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone. In: Aemisegger H, Kuttler A, Moor P, Ruch A, editors. *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*. Zürich: Schulthess. 19 S.

Tschannen P (2010) Art. 3 Planungsgrundsätze. In: Aemisegger H, Kuttler A, Moor P, Ruch A, editors. *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*. Zürich: Schulthess. 31 S.

