

# Positionspapier KSE Bern zum Stand und zu notwendigen Entwicklungen des Sachbereichs ADT im Kanton Bern

## 1. Ausgangslage

Eine gesicherte Kies- und Deponieversorgung ist Teil der Landesversorgung und damit systemrelevant. An der ausreichenden regionalen Ver- und Entsorgung besteht ein nationales Interesse.

Aufgrund grosser Kies- und Felsvorkommen weist der Kanton Bern beste standörtliche Voraussetzungen für eine gute Eigenversorgung und -entsorgung auf, was bei einer entsprechenden Förderung der Volkswirtschaft zugutekommt.

Die Verantwortung für die Kies- und Deponieversorgung im Kanton Bern ist hauptsächlich auf vier Schultern verteilt: Der Kanton setzt die Rahmenbedingungen, die Regionen und Gemeinden machen die Planungen und die Privatwirtschaft realisiert auf eigenes Risiko die Projekte.

Der Sachplan ADT setzt die Rahmenbedingungen und verpflichtet die Regionen zu planen, das ADT-Handbuch bietet dafür eine Anleitung. Die Selbstversorgung der Regionen mit Kies und Deponieraum ist das Oberziel. Mensch, Umwelt und die Ressourcen sind dabei möglichst zu schonen.

## 2. Auswirkungen des Sachplans 2012

Der Sachplan 2012 hat die Grundanordnungen und Zielsetzungen seines Vorgängers übernommen. Im Detail wurden jedoch Anordnungen getroffen, die sich in der Zwischenzeit als ungünstig erwiesen haben:

- Aufhebung der Kommission ADT: Es fehlt heute an einer geeigneten Führungsstruktur.
- Aufhebung der Standorte von kantonaler Bedeutung und Einführung der Standorte mit übergeordnetem Koordinationsbedarf im kantonalen Richtplan: Die Interessenabwägung wurde geschwächt und zusätzlich ging die Gesamtübersicht verloren.
- Heraushalten der Branchenvertreter: Das Branchen-Knowhow kann heute nicht mehr in genügendem Masse einfließen.

Die aktive, kantonale Steuerung des Sachplans läuft heute auf dem Minimum. Der Kanton überlässt es mehrheitlich den Regionen, die Reservensicherung zu lösen. Seit rund 15 Jahren bestehen lokale Engpässe im Deponiebereich, die von den Regionen allein jedoch bis heute nicht gelöst werden konnten. Durch ein Fehlen einer kantonalen Oberverantwortung wurde auch der Sachbereich ADT wenig weiterentwickelt. Hinzu kommt, dass es dem Kanton nicht gelungen ist, eine verlässliche Datenbasis zu erarbeiten, welche für die Steuerung des Sachplans zwingend wäre.

## 3. Allgemeine Entwicklungen

*Schwerfälliges Berner System:* Das Berner System, in dem die Autonomie der Regionen hochgehalten werden soll, erfordert einen erhöhten Zeitaufwand und führt zu Verfahrensdauern für Richt- und Nutzungsplanungen von 10 – 15 Jahren. Diese erhöhen sich tendenziell weiter aufgrund der nachfolgenden Faktoren. Wegen dieser langen Zeitspanne lässt sich der Sachbereich ADT nicht steuern. Wenn ein Mangel erkannt wird, geht es zu lange, bis Gegensteuer gegeben werden kann.

*Zunahme an Auflagen und Vorschriften:* Es ist eine allgemeine Tendenz, dass die Umwelt- und Baugesetzgebung immer weiter verfeinert wird und die entsprechenden Vorschriften zunehmen. Bedeutsam ist der verstärkte Kulturlandschutz, der mit andern Bereichen (u. a. Wald und Naturschutz) kollidiert und die Interessenabwägung noch schwieriger macht.

*Zeitaufwand in der Verwaltung nimmt stetig zu:* Es besteht eine klare Tendenz, dass die Verwaltungsabläufe mehr Zeit in Anspruch nehmen. Anstatt sich auf die wesentlichen Dinge zu konzentrieren, verliert sich die Verwaltung oft in Details. Dies erhöht den Aufwand für die Abstimmung unter den Ämtern, wodurch es oft zu Verzögerungen kommt.

*Grössere Widerstände in der Bevölkerung gegenüber neuen Projekten:* Die Bereitschaft in der Bevölkerung, Abbau- und Deponieprojekte mitzutragen, ist am Sinken. Infolge der Organisation der Opposition auf Social Media verkürzen sich zudem die möglichen Reaktionszeiten und das potentielle Medienecho steigt. Oft erfolgen auch privatrechtliche Einsprachen.

#### 4. Politik und ADT

Die angespannte Situation im Deponiebereich führte zu Konflikten im Markt und schliesslich zur Einsetzung der WEKO im Jahr 2015. In der Folge geriet der ADT-Bereich zunehmend in den Fokus von Medien und Politik. GPK und Grosse Rat haben sich mehrmals mit ADT-Fragen auseinandergesetzt. Es wurden verschiedene Schwachstellen im Sachbereich ADT erkannt und der Regierungsrat erhielt entsprechende Aufträge in Form von Planungserklärungen (**PE**) oder im Falle von Blausee-Mitholz von Empfehlungen (betr. Aufsicht und Kontrollen).

#### 5. Fazit KSE

Das Berner System wird immer schwer- und anfälliger und ist dadurch kaum mehr steuerbar. Neben der ungelösten Deponiefrage in einzelnen Regionen zeichnen sich auch bei der Kiesversorgung Engpässe ab, da die Realisierung von neuen Standorten immer schwieriger wird und die Verfahren aufgrund der grossen Komplexität immer länger dauern.

Der ADT-Bereich wird im Kanton Bern nicht adäquat - aufgrund seiner grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung - behandelt. Es fehlt ein klares Bekenntnis und eine aktive, unterstützende Rolle seitens des Kantons.

Es bedarf grundsätzlicher Reformen, damit der Kanton Bern auch in Zukunft von seinen günstigen Voraussetzungen profitieren kann. Die Realisierung von genügend Standorten bildet zudem die Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der dezentralen Versorgungsstruktur. Nur damit lässt sich die Transportfrage und damit einhergehend die Umweltfrage nachhaltig lösen. Dies, damit wieder politische Ruhe einkehren kann.

#### 6. Der KSE empfiehlt folgende Umsetzungsmassnahmen:

a) Professionellere Organisation des ADT-Bereichs aufgrund seiner grossen Bedeutung inkl. Aufbau einer geeigneten Führungsstruktur:

1. Der Strategieteil im kantonalen Richtplan ist anzupassen (=> richtige Positionierung von ADT).  
*Vorschlag KSE:* Dem ADT-Bereich ist ein eigenes Kapitel zu widmen und die wichtigsten Ziele sind explizit aufzuführen (der Richtplan steht über dem Sachplan und wird vom UVEK genehmigt). Dies ist bei der Richtplananpassung 2022 umzusetzen.
2. Alle Abbaustandorte sind im kantonalen Richtplan aufzunehmen (dies entspricht einer Forderung des ARE aus dem Jahr 2018) und wenn möglich analog der A- und B-Deponien als von kantonalen Bedeutung einzustufen (=> bessere Positionierung von Abbau-Projekten).  
*Vorschlag KSE:* Dies ist bei der Richtplananpassung 2022 umzusetzen.
3. Es ist eine gesamtverantwortliche Stelle einzurichten (entspricht PE 12), die sich aktiv für ADT-Belange einsetzt und diese steuert, anstehende Probleme angeht, den Bereich ADT weiterentwickelt und ein jährliches Reporting erstellt.  
*Vorschlag KSE:* Kurzfristig könnte eine breit abgestützte Kommission ADT eingesetzt werden, welche auch unter der Leitung eines Politikers stehen könnte, um die verschiedenen anstehenden Weichenstellungen anzugehen.  
*Vorschlag KSE:* Mittelfristig gilt es, ein Amt zu bestimmen oder eine kantonale Einheit aufzustellen, welche die Oberverantwortung im Sachbereich ADT wahrnimmt.
4. Das Datencontrolling, als wichtiges Steuer- und Kontrollinstrument, muss professionalisiert werden. Es sind verlässliche Datenreihen zu erarbeiten, die als Grundlage für wichtige Entscheide (Richtplannengen, KÜO, Projektdeponien, Deponien im Grünen, interregionale Verschiebungen, Beurteilung Deponieengpass, ...) herangezogen werden können und welche ein klares Bild über die Entwicklungen im ADT-Bereich geben.  
*Vorschlag KSE:* Zur Unterstützung könnte ein externer Fachmann beigezogen werden, allenfalls ist das Mandat ganz auszulagern.

5. Die Branche ist wieder besser in wichtige Entscheidungsfindungen in ADT-Belangen einzubeziehen.  
*Vorschlag KSE:* Wo es um wichtige Weichenstellungen geht, ist die Expertise der Branche und der weiteren Hauptträger des Sachbereichs ADT abzuholen.

b) Verbesserung der Rahmenbedingungen und Beseitigung von Stolpersteinen, dies um die Realisierung von neuen Standorten oder Erweiterungen zu ermöglichen, damit Engpässe fristgerecht beseitigt werden können und die dezentrale Versorgungsstruktur aufrechterhalten werden kann (der ADT-Bereich muss steuerbar bleiben):

6. Die Verfahren zur Erlangung einer rechtskräftigen Materialabbau- oder Deponiebewilligung müssen deutlich beschleunigt werden (entspricht PE 8).  
*Vorschlag KSE:* Es braucht eine fundierte Gesamtüberprüfung des gesamten Bewilligungsprozesses; z. B. mittels eines Vergleiches mit andern Kantonen. Es ist auch zu überlegen, wie die Richt- und Nutzungsplanungen besser aufeinander abgestimmt werden könnten.  
Der KSE empfiehlt die Bildung einer breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe unter Leitung eines Experten, die Lösungsvorschläge erarbeitet. Die Option einer Lex Materialabbau / Deponien sollte ebenfalls in Betracht gezogen werden.
7. Die Nutzungsplanungskompetenz von ADT-Projekten muss anders organisiert werden (entspricht PE 2). Das AGR hat dazu eine Expertise in Auftrag gegeben und will den Bericht dem Grossen Rat vorlegen.  
*Vorschlag KSE:* KSE und der Gemeindeverband sind vorgängig zu konsultieren.
8. Die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen FFF darf nicht zum Stolperstein werden.  
*Vorschlag KSE:* Es braucht einfache Möglichkeiten, um allenfalls notwendige Kompensationen zu realisieren. Es sind verbindliche Regeln aufzustellen und ein Handelssystem einzuführen.
9. Die Beanspruchung von Wald darf nicht zum Stolperstein werden.  
*Vorschlag KSE:* Es braucht flexible Möglichkeiten, um den notwendigen Rodungersatz zu realisieren. Der Interessenkonflikt zwischen Walderhaltung und FFF muss geklärt werden.
10. Aufbereitungsanlagen für Bauabfälle müssen in Kiesabbaustellen zonenkonform möglich sein, denn dort gehören sie sinnvollerweise hin.  
*Vorschlag KSE:* Der Kanton setzt sich beim Bund für entsprechende Lösungen ein.
11. Der Kanton muss die Personalsituation im Bereich ADT verbessern, damit die Verwaltung ihre Aufgaben besser wahrnehmen sowie professioneller und proaktiver agieren kann.  
*Vorschlag KSE:* Es braucht diesbezügliche politische Vorstösse.
12. Der Sachplan ADT muss so bald als möglich angepasst werden, da er in vielen Punkten nicht mehr aktuell ist. Eine ständige Kommission sollte wieder installiert werden.  
*Vorschlag KSE:* Um nicht zu viel Zeit zu verlieren, soll die Sachplan-Revision allenfalls parallel zu den Reformprojekten angegangen werden.

c) Umsetzung von (weiteren) Planungserklärungen (**PE**) gem. Grossratsbeschluss vom 22.03.2021:

13. PE 6: Es sind Kennzahlen zu durchschnittlichen Transportdistanzen zu erheben.  
*Ist-Situation:* Der KSE hat eine Lösung erarbeitet und dem AGR als Vorschlag unterbreitet.
14. PE 9: Es sind Massnahmen zur Behebung des «Deponieengpasses» zu ergreifen.  
*Vorschlag KSE:* Es braucht dazu insbesondere eine gute Datenbasis (s. Punkt 4). Weiter ist die Roadmap Deponieengpass umzusetzen.

15. PE 10: Bewilligungsverfahren für Bodenverbesserungsmassnahmen sind zu vereinfachen  
*Vorschlag KSE:* Es ist noch Vieles ungeklärt in diesem Bereich. Um die Finanzierung von solchen Massnahmen sicherzustellen, ist zunächst ein Handelssystem mit FFF zu ermöglichen.
16. PE 13: Das Baustoff-Recycling ist vermehrt zu fördern.  
*Ist-Situation:* Die Arbeiten sind am Laufen. Der Round Table RC-Baustoffe Kanton Bern – eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern von TBA, AWA, AGG und KSE Bern - arbeitet an einer neuen RC-Offensive, worin alle am Bau beteiligten Akteure einbezogen werden sollen.
17. PE 15: Der Kanton führt eine Marktbeobachtung ein.  
*Vorschlag KSE:* Der KSE rät davon ab. Dem Kanton fehlen die Kompetenzen und die WEKO macht ihren Job.

d) Empfehlungen GPK zum Fall Blausee-Mitholz; bzw. zur Kontrolle und Aufsicht von Abbaustellen gem. Grossratsbeschluss vom 22.03.2022:

18. E 1: Revision von Art. 34 BauV; Klärung Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten  
*Vorschlag KSE:* KSE empfiehlt die Bildung einer breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe unter Leitung eines Experten, die Lösungsvorschläge erarbeitet.
19. E 2: Kontrollen verbessern, Aufsicht verstärken. V. a. Stichproben  
*Ist-Situation:* AWA hat bereits reagiert, erste Stichproben wurden bereits vorgenommen.
20. E 3: AWA stellt den Grubenkommissionen ihr Fachwissen zur Verfügung  
*Vorschlag KSE:* KSE würde es begrüessen, wenn das AWA selbst in Grubenkommissionen mitmachen würde. Auf diese Weise bleibt es nahe am Ball und kann seine Oberaufsichtsfunktion besser wahrnehmen.
21. E 4: Gemeinsam mit Branche Prozess der Eingangskontrolle standardisieren  
*Vorschlag KSE:* KSE stellt sich gerne zur Verfügung und wartet auf eine entsprechende Einladung.

KSE Bern, 06.09.2022