



Medienkonferenz vom 1. Juli 2022

Rechtsgutachten zum Campingplatz Fanel



Regierungsrätin Evi Allemann
Direktion für Inneres und Justiz

Begrüssung

Vorstellung der Anwesenden

- Roland Wittwer, Leiter Rechtsamt, Direktion für Inneres und Justiz
- Jürg Schertenleib, stellvertretender Generalsekretär, u.a. verantwortlich für die Kommunikation

Anwesend sind auch Vertretungen der Partner des tripartiten Vertrags zu Rückbau, Renaturierung und befristetem Weiterbetrieb des Campingplatzes:

- Daniel Graf, Mediensprecher des TCS
- Verena Wagner, Präsidentin von Pro Natura Bern, Vertreterin der Umweltverbände



Themen

- Ausgangslage und Vorgeschichte
- Ergebnisse des Rechtsgutachtens
- Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen
- Fragen



Ausgangslage (I)

- Der Campingplatz Fanel existiert seit den 1950er Jahren.
- Der Kanton Bern ist Grundeigentümer.
- Der TCS betreibt den Campingplatz gestützt auf befristete Miet-, Pacht- und Baurechtsverträge.
- Das Gebiet gilt als Hotspot der Biodiversität und ist heute umweltrechtlich streng geschützt.

Der Campingplatz Fanel existiert seit den 1950er Jahren. Das Gelände gehört dem Kanton Bern und liegt in der Gemeinde Gampelen. Für den Betrieb des Campingplatzes hat der Kanton mit dem TCS immer wieder ich befristete Miet- und Baurechtsverträge abgeschlossen.

Das Gebiet des Campingplatzes Fanel weist schweizweit eine der höchsten Konzentrationen von Schutzzonen auf. Mit dem Vorkommen von vermutlich einem Viertel aller schweizerischen Tierarten und einem Drittel aller Pflanzenarten zählen das Objekt Grande Cariçaie und der Fanel zu den grössten Feuchtgebieten und damit zu einem der am besten geschützten Gebiete der Schweiz. Es stellt nach Auffassung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) damit einen der «Hotspots» der Biodiversität in der Schweiz dar. Es überlagern sich kantonale, nationale und internationale Schutzzonen:

- Kantonales Naturschutzgebiet Fanel (Errichtung 14. März 1967)
- Objekt «Fanel et Chablais de Cudrefin» der Ramsar Konvention (List of the wetlands of international importance, Aufnahme 1976)
- Objekt Nr. 1208 «Rive Sud du Lac de Neuchâtel» des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (Aufnahme als BLN-Objekt 1983)
- Objekt Nr. 4 «Fanel - Chablais de Cudrefin, Pointe de Marin» des Bundesinventars der Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV) (Aufnahme 1991)
- Objekt Nr. 209 «Seewald – Fanel» des Bundesinventars der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Aufnahme 1992)
- Objekt Nr. 2294 «Le Fanel» des Bundesinventars der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Aufnahme 1994)
- Objekt Nr. 416 «Grande Cariçaie» des Bundesinventars der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Aufnahme 1996)
- Objekt Nr. BE274 «Nordteil Fanel» des Bundesinventars der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Aufnahme 2001)
- Objekt Nr. 25 «Rive sud du Lac de Neuchâtel (BE, FR, NE, VD)» des europäischen Smaragdgebiet-Netzwerks der Berner Konvention (Aufnahme 2014)



Ausgangslage (II)

- Raumplanungsrechtlich war der Campingplatz nie gesichert.
- Kanton, Gemeinde und TCS prüften die Einrichtung einer Campingplatzzone.
- Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) kam 2003 in einem Gutachten zum Schluss:
 - schwerwiegende Beeinträchtigung der Schutzgebiete
 - Aufhebung und Renaturierung bis 2010

Raumplanungsrechtlich war der Campingplatz nie gesichert.

Vor dem Hintergrund des immer stärkeren Schutzes des Gebietes führten die Fragen der Zonenkonformität und der Rechtmässigkeit schon seit Jahrzehnten zu Diskussionen.

Der Kanton, die Gemeinde Gampelen und der TCS prüften deshalb schon vor rund 20 Jahren, ob der Campingplatz mit der Einrichtung einer Campingplatzzone legalisiert werden könnte. Eine Machbarkeitsstudie wurde der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) unterbreitet.

Die ENHK kam in ihrem Gutachten vom 17. April 2003 zum Schluss:

- «...dass der gesamte bestehende Campingplatz Fanel-Seewald des TCS eine schwerwiegende Beeinträchtigung des BLN-Objektes Nr. 1208 sowie der weiteren betroffenen Schutzgebiete von nationaler Bedeutung darstellt.»
- Die ENHK beantragte den kantonalen Behörden, für den Teil der Anlage im Waldareal keine Rodungsbewilligung zu erteilen und keine planungsrechtliche Zone auszuscheiden und das Gebiet sofort in seinen rechtmässigen ursprünglichen Zustand zurückzuführen.
- Für das Areal ausserhalb des Waldes lehnte die ENHK die Ausscheidung einer planungsrechtlichen Zone ebenfalls ab.
- Die ENHK empfahl den kantonalen Behörden, innerhalb einer vernünftigen Übergangsfrist, spätestens bis ins Jahr 2010, zusammen mit den Betreibern, der Gemeinde und den Fachstellen eine Lösung für die definitive Verlegung des Campingplatzes zu suchen.



Ausgangslage (III)

- Regierungsrat verlängerte 2016 die Verträge mit dem TCS; dagegen wurde Beschwerde geführt.
- Das Verwaltungsgericht hob den Entscheid 2017 auf.
- Kanton, TCS und Umweltverbände schlossen 2018 einen Vertrag zu Rückbau, Renaturierung, Betrieb bis 2024 ab.
- 2019-2021: Verschiedene Vorstösse des Grossen Rates zielten auf Legalisierung des Campingplatzes.

Der Regierungsrat beschloss 2016, mit dem TCS unbefristete Mietverträge zu schliessen und den Baurechtsvertrag um 35 Jahre zu verlängern. Die Umweltverbände und das BAFU fochten diesen Entscheid vor Verwaltungsgericht an.

Das Verwaltungsgericht hob mit Urteil vom 8. Dezember 2017 den Beschluss des Regierungsrates auf. Auch bei Grundstücken im Finanzvermögen muss der Kanton Umweltrecht beachten. Das Verwaltungsgericht wies die Sache zur materiellen Beurteilung zurück.

Aufgrund einer Analyse der Situation kamen der Regierungsrat und der TCS als Betreiber des Platzes zum Schluss, dass eine Legalisierung des Platzes aussichtslos ist. Gemeinsam mit den Umweltverbänden einigten sie sich auf einen geordneten Rückbau des Campingplatzes und die Renaturierung. Der tripartite Vertrag vom 31. August 2018 bildet gleichzeitig die Grundlage für den Weiterbetrieb des Campingplatzes bis 2024.

Auch im Grossen Rat führte der Campingplatz zu Diskussionen. Sechs überwiesene Vorstösse zielten auf den Weiterbetrieb und die Legalisierung ab.



Anlass für Rechtsgutachten

- Motion 318-2020 vom 03.12.2020 Zonenkonformität und umweltrechtliche Zulässigkeit des TCS-Campingplatzes Gampelen umsetzen.
- Motion wurde angenommen und ein Gutachten in Aussicht gestellt.
- DIJ bezog auf Wunsch die Fraktionen in die Auswahl des Gutachters und der Fragestellung ein.
- Auftrag an Dr. Lorenz Meyer, ehemaliger Bundesgerichtspräsident.

[Die Motion Etter, Amstutz, Gerber 318-2020 vom 03.12.2020](#), Zonenkonformität und umweltrechtliche Zulässigkeit des TCS-Campingplatzes Gampelen umsetzen, verlangte in Punkt zwei die Prüfung der umweltrechtlichen Zulässigkeit.

Der Grosse Rat hat die Motion überwiesen; die Direktorin für Inneres und Justiz stellte ein Gutachten in Aussicht.

Auf Wunsch der Fraktionen wurden sie in die Auswahl des Gutachters und die Formulierung der Fragestellung einbezogen.

Schliesslich erteilte Regierungsrätin Evi Allemann den Auftrag an Herrn Dr. Lorenz Meyer, ehemaliger Bundesgerichtspräsident.



Fragen an den Gutachter

1. Ist der Campingplatz Fanel mit den umwelt- und planungs- und baurechtlichen Bestimmungen von Bund, Kanton und Gemeinde vereinbar?
2. Falls nein: kann der Kanton den Campingplatz oder Teile davon mit planungs- oder baurechtlichen Massnahmen legalisieren?
3. Ist die bau- und planungsrechtliche Ausgangslage des Campingplatzes «die neue Zeit» mit derjenigen des Campingplatz «Fanel» vergleichbar und wenn ja, inwiefern?
4. Gibt es weitere Bemerkungen?

Hier die Fragen, die dem Gutachter in Übereinstimmung mit den Fraktionspräsidien gestellt wurden.



Ergebnisse des Gutachtens

- Der Campingplatz ist zonenwidrig.
- Keine Besitzstandsgarantie
- Nicht mit Campingplatz «neue zeit» vergleichbar
- Bei der ENHK ein Gutachten zum eidgenössischen Umweltrecht einholen:
 - Falls umweltrechtlich unzulässig: definitive Aufhebung
 - Falls umweltrechtlich zulässig: Legalisierung mittels
 - Einzonung durch Gemeinde (1. Priorität)
 - Kantonale Überbauungsordnung
 - Sondergesetz (Lex Fanel)

Das Rechtsgutachten vom 31. Mai 2022 kommt zu folgenden Schlüssen:

- Der Campingplatz Fanel ist in der Nutzungsplanung der zuständigen Gemeinde Gampelen nicht verankert. Er befindet sich ausserhalb der Bauzone und ist deshalb zonenwidrig.
- Es gibt keine Besitzstandsgarantie: Alle massgeblichen Verträge wurden befristet abgeschlossen. Die Fristen laufen spätestens Ende 2024 ab (tripartiter Vertrag).
- Die Situation des Campingplatzes Fanel kann nicht mit derjenigen des nahe gelegene Campingplatzes «die neue zeit» verglichen werden:
 - Die «neue zeit» hat eine Grundlage in der kommunalen Nutzungsordnung.
 - Den Kanton trifft keine Beseitigungspflicht.
 - Es gilt eine Besitzstandsgarantie, da die «neue zeit» Land-Eigentümerin ist.
- Will der Kanton Bern den Campingplatz legalisieren, muss er zunächst ein abschliessendes Gutachten zum eidgenössischen Umweltrecht bei der ENHK einholen. ENHK-Gutachten haben vor Bundesgericht einen hohen Bestand (s. Analyse des Gutachters). Anders gesagt: Eine Beschwerde entgegen einem ENHK-Gutachten hat kaum Erfolgchancen.

Der Gutachter empfiehlt deshalb:

- Hält die ENHK an ihren früheren Schlussfolgerungen fest und beurteilt sie die Legalisierung immer noch als unzulässig, sollte der Campingplatz aufgehoben werden.
- Hält die ENHK die Legalisierung für zulässig, gibt es drei Wege zur Legalisierung:
 1. Die Einzonung durch die Gemeinde Gampelen (Empfehlung des Gutachters)
 2. Eine Kantonale Überbauungsordnung durch die Direktion für Inneres und Justiz
 3. Ein Sondergesetz (Lex Fanel). (Für die Erarbeitung hat der GR eine Motion überwiesen.)



Würdigung

- Das Ergebnis betr. Zonenkonformität deckt sich mit der rechtlichen Beurteilung des RR und der Vertragsparteien TCS und Umweltverbände.
- Der Grosse Rat hat den Regierungsrat mit dem Erlass einer Lex Fanel beauftragt.
- Ohne Zustimmung der ENHK sind eine Legalisierung chancenlos und die Aufnahme entsprechender Arbeiten nicht zielführend.

Der Regierungsrat und die Vertragsparteien TCS und Umweltverbände sehen ihre Analyse bestätigt: Der Campingplatz Fanel ist zonenwidrig. Den Kanton trifft eine Beseitigungspflicht.

Mit Überweisung der Motion 191-2021 hat der Grosse Rat den Regierungsrat mit dem Erlass eines Sondergesetzes (Lex Fanel) beauftragt.

Eine Legalisierung des Campingplatzes hat aber nur Chancen, wenn die ENHK die umweltrechtliche Zulässigkeit bejaht.



Neue Anfrage an die ENHK

- Vor weiteren Arbeiten und unabhängig von konkretem Verfahren.
- Die ENHK wird eine Begehung durchführen und anschliessend über das weitere Vorgehen entscheiden.

- Um möglichst rasch Klarheit zu schaffen, hat Regierungsrätin Evi Allemann entschieden, der Empfehlung des Gutachters zu folgen und die ENHK um eine Beurteilung zu bitten.
- Diese Anfrage steht ausserhalb eines konkreten Verfahrens zur Legalisierung des Campingplatzes.
- Die Direktion für Inneres und Justiz hat der ENHK das Rechtsgutachten sowie weitere Unterlagen zugestellt und um eine Beurteilung gebeten.
- Die ENHK hat der Direktion für Inneres und Justiz am 30. Juni 2022 mitgeteilt, dass sie eine Begehung vornehmen wird und anschliessend über das weitere Vorgehen entscheiden wird.



Weiteres Vorgehen

- Antwort der ENHK entscheidet über das weitere Vorgehen:
 - Kein neues Gutachten nötig: Aufhebung gem. tripartitem Vertrag
 - Neues Gutachten wird erstellt:
 - umweltrechtlich unzulässig: Aufhebung gemäss tripartitem Vertrag
 - umweltrechtlich zulässig: Legalisierungsverfahren hat Chancen
- Vertragspartner, Gemeinde, Fraktionen sind vorinformiert.
- Bis zu einem neuen ENHK-Gutachten gilt das alte.
- Der tripartite Vertrag ist gültig bis zur Erfüllung oder Kündigung:
 - Rückbau und Renaturierung werden plangemäss fortgesetzt.
 - Betrieb des Campingplatzes ist bis Ende 2024 möglich.

Das weitere Vorgehen hängt von der Antwort der ENHK ab:

- Wenn die ENHK ein neues Gutachten für unnötig und ihre Schlussfolgerungen aus 2003 für weiterhin massgeblich hält, macht ein Legalisierungsversuch keinen Sinn: Zwar könnte man ein Verfahren starten, doch vor Bundesgericht hätte eine Beschwerde keine Erfolgsaussichten. Die Aufhebung des Platzes folgt dem tripartiten Vertrag (bis 2024).
- Wenn die ENHK zum Schluss kommt, dass ein neues Gutachten sinnvoll ist, hängt das weitere Vorgehen vom Ergebnis ab:
 - Die ENHK kann erneut zum Schluss kommen, dass die Legalisierung gegen Umweltrecht verstösst. Der Campingplatz muss aufgehoben werden. Die Aufhebung richtet sich nach dem tripartiten Vertrag (bis 2024).
 - Die ENHK kann zum Schluss kommen, dass eine Legalisierung umweltrechtlich zulässig ist. Diesfalls empfiehlt der Gutachter, dass die Gemeinde eine entsprechende Zonenordnung erlässt. Eine Beschwerde dagegen hätte kaum Aussichten auf Erfolg. Der Kanton würde mit den Vertragspartnern über die Auflösung des tripartiten Vertrages diskutieren.
- Regierungsrätin Evi Allemann hat als Erstes den TCS und die Umweltverbände informiert, sie sind Vertragspartner. Die Gemeinde Gampelen wurde persönlich letzten Dienstag informiert und die Fraktionspräsidien gestern.
- Bis zu einem neuen Gutachten der ENHK gilt das Gutachten aus 2003.
- Der tripartite Vertrag ist gültig, d.h. die Vertragspartner sind zur Umsetzung verpflichtet. Das Projekt zu Rückbau und Renaturierung ist am Laufen und wird fortgesetzt. Gleichzeitig ist der Betrieb des Campingplatzes noch bis 2024 möglich.



Fragen?

Es gilt das gesprochene Wort.