



Pro Natura Bern, Pro Natura  
WWF  
Stiftung Landschaftsschutz Schweiz  
SVS/BirdLife Schweiz  
Berner Ala  
Berner Vogelschutz (BVS)

per Adresse: Pro Natura Bern, Schwarzenburgstr. 11, 3007 Bern

Bern/Zürich, 26. März 2014

EINSCHREIBEN

Justiz-, Gemeinde- und Kirchen-  
direktion des Kantons Bern  
Münstergasse 2  
3011 Bern

**TCS Campingplatz „Fanel“ in Gampelen  
Wiederherstellung des verfassungsmässigen Zustands**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Wir gestatten uns, Ihnen nach einigen einleitenden Bemerkungen unsere begründeten Anträge zur weiteren Behandlung des oben erwähnten Geschäftes zu unterbreiten und ersuchen Sie, uns mitzuteilen, welche Direktion die Funktionen als Leitbehörde und Ansprechpartnerin innehat.

## 1 Einleitende Bemerkungen

In einer Medienmitteilung vom 22. Dezember 2003 hat die JGK die Öffentlichkeit darüber informiert, dass das Areal des oben erwähnten Campingplatzes im kantonalen Naturschutzgebiet „Fanel“ und unter anderem im Perimeter einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung liege. Grundeigentümer sei der Kanton, der mit dem TCS verschiedene Verträge über die Nutzung des Areals als Campingplatz abgeschlossen habe. „Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes hat eine zonenrechtliche Festsetzung des TCS-Campingplatzes „Fanel“ mit einer kommunalen Campingzone am bestehenden Ort nur geringe Aussicht auf Erfolg, da der Platz unter anderem in einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung liegt. Deshalb hat der Kanton der Gemeinde empfohlen, von der Erarbeitung einer Nutzungsplanung abzusehen und nach Alternativstandorten zu suchen. Um hierzu die nötige Zeit für die Abklärungen einzuräumen, hat der Kanton mit dem TCS die Laufdauer der verschiedenen Verträge aufeinander abgestimmt und bis auf Ende 2018 festgesetzt und damit um sechs Jahre gegenüber der bisherigen Laufdauer verkürzt“. .... „In den Verträgen wurden die Vertragsparteien verpflichtet, dass sie vier Jahre vor Ablauf zusammen mit der Gemeinde in Verhandlungen treten und gemeinsam nach neuen Lösungen suchen. Parallel dazu haben sich die Standortgemeinde Gampelen und der TCS bereit erklärt, zusammen mit dem Kanton Alternativstandorte zu evaluieren, welche ab 2018 oder vorher als Ersatzstandort für den heutigen Campingplatz im Gebiet Fanel dienen könnten“. Trotz rechtlicher Bedenken, auf die wir im Folgenden noch zurückkommen werden, haben wir gegen die Verlängerung der Verträge nicht opponiert und im Vertrauen darauf, dass das Problem spätestens bis am 31. Oktober 2018 definitiv gelöst, der Campingplatz bis dann zurückgebaut und der verfassungsmässige Zustand wiederhergestellt sein wird, auf die Einleitung verfahrensrechtlicher Schritte verzichtet.

Im Gegensatz zur klaren Aussage der JGK haben wir nun in jüngster Zeit einige Informationen erhalten, die daran zweifeln lassen, ob die involvierten Akteure bereit sind, ihre Zusicherungen einzuhalten. Ein erster Hinweis findet sich in dem vom Verein seeland.biel/bienne am 26. Juni 2012 beschlossenen Richtplan / RGSK Biel – Seeland mit integriertem Agglomerationsprogramm Biel/Lyss, der vom AGR am 22. Oktober 2012 genehmigt wor-

den ist. Unter dem Titel TCS Campingplatz am Neuenburgersee findet sich folgende Inhaltsangabe (Massnahmenblatt C1 Vorranggebiete Erholung/Freizeit/Tourismus, S. 102):

„Der bestehende TCS-Campingplatz liegt in einem Naturschutzgebiet. Der Kanton Bern hat deshalb im Jahr 2003 die Aufhebung des Platzes per 2018 verfügt. Die Gemeinden des Amtes Erlach und die Region wehren sich jedoch gegen die Aufhebung und erwägen Schritte dagegen“.

Am 5. Juni 2013 hat uns ein Vertreter der ANF darüber informiert, dass sich der TCS dafür ausgesprochen habe, den Vertrag zu verlängern. Wir haben sowohl an der Sitzung als auch in unserm Schreiben vom 3. Juli 2013 an die Abteilung Naturförderung klar zum Ausdruck gebracht, dass eine Weiterführung des Campingplatzes über das Jahr 2018 hinaus aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Das ist dem Regierungsrat des Kantons Bern, der Gemeinde und dem Betreiber des Campingplatzes längst bekannt und wurde sowohl in der Medienmitteilung vom 22. Dezember 2003 durch die JGK als auch im am 26. Juni 2012 beschlossenen Richtplan / RGSK Biel – Seeland klar bestätigt.

Es gilt jetzt umgehend die erforderlichen Schritte zur Wiederherstellung eines verfassungs- und gesetzeskonformen Zustandes einzuleiten. Wir lassen Ihnen die nachstehenden Ausführungen zugehen in der Hoffnung, dass sie zur Vermeidung eines unnötigen Verfahrens beitragen werden.

## 2 Verletzung von Bundesrecht und kantonalem Recht

Der Betrieb des Campingplatzes verletzt bereits heute verschiedene massgebliche Bestimmungen der Waldgesetzgebung, der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sowie der Raumplanungsgesetzgebung, die entweder nicht oder nicht richtig angewendet worden sind (Art. 95 BGG). Mit einer Verlängerung der Verträge würde auch dieser gesetzwidrige Zustand eine Fortsetzung erfahren.

## 21 Waldgesetzgebung

Aufgrund der Akten steht fest, dass für den im Waldareal gelegenen Teil des Campingplatzes keine gültige Rodungsbewilligung vorliegt. Die Nutzung der betreffenden Waldflächen wurde vom Kanton bis anhin nur in Form von Pacht- und Mietverträgen juristisch sanktioniert. Diese privatrechtlichen Vereinbarungen vermögen ein ordentliches Bewilligungsverfahren nach Waldgesetz (WaG) jedoch nicht zu ersetzen. Die Verfasser der Machbarkeitsstudie gehen zwar davon aus, dass unter der Herrschaft des alten Forstpolizeigesetzes aus dem Jahre 1902 (FPolG) das Campieren im Wald nicht als dauernde oder vorübergehende Zweckentfremdung des Waldbodens verstanden wurde. Sie räumen andererseits jedoch ein, dass sich in der Zwischenzeit die Rechtslage derart geändert habe, dass aus heutiger Sicht eine Anlage, wie sie im Fanelwald bestehe, einer Grundlage in einem Nutzungsplan bedürfe. Eine entsprechende Zone erfordere auf Grund von Artikel 12 WaG neu auch eine Rodungsbewilligung (S. 31).

Wir stellen fest, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses der Pachtverträge am 24. März 1994 das WaG bereits in Kraft stand und demzufolge auch bei einer nur vorübergehenden Zweckentfremdung (Art. 4 WaG) eine Rodungsbewilligung hätte eingeholt werden müssen. Der Regierungsrat muss sich schon dannzumal seines Gesetzesverstosses bewusst gewesen sein, hat er doch in den wichtigeren Pachtverträgen die Pachtzeit auf zehn Jahre befristet, eine stillschweigende Fortsetzung des Pachtverhältnisses *expressis verbis* ausgeschlossen und bestimmt, dass nach Ablauf der vereinbarten Pachtdauer die Pachtsache wieder der ursprünglichen Nutzung (Wald im Sinne der Forstgesetzgebung) zugeführt werde.

Entgegen dieser klaren vertraglichen Bestimmungen hat der Regierungsrat am 19. Dezember 2003 die Pachtverträge in Form von Mietverträgen um 15 Jahre verlängert und erneut darauf verzichtet, ein Rodungsbewilligungsverfahren durchzuführen. Eine weitere Nutzung des Campingplatzes ohne eine nach Waldgesetz erforderliche Bewilligung kann keinesfalls in Frage kommen.

## 22 Natur- und Heimatschutzgesetzgebung

Wie sich den nachstehenden Ausführungen entnehmen lässt, sind in den vergangenen Jahren auf Bundesebene die Schutzvorschriften im Perimeter des Campingplatzes laufend verstärkt worden, ohne dass der Kanton daraus die erforderlichen Schlussfolgerungen gezogen hätte.

### 221 Ausscheidung des kantonalen Naturschutzgebietes Fanel

Mit Beschluss Nr. 1783 hat der Regierungsrat am 14. März 1967 zur Sicherstellung eines natürlichen Lebensraumes für die Tier- und Pflanzenwelt einerseits und zur Erhaltung einer Erholungslandschaft andererseits das bisherige Naturschutzgebiet Witzwil erweitert und das Strandgelände am Neuenburgersee zwischen Broyekanal und Zihlkanal samt dem bernischen Teil des Sees dauernd unter den Schutz des Staates gestellt und ins Verzeichnis der Naturdenkmäler aufgenommen (Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, I/1). Das Naturschutzgebiet wurde in die drei Zonen A, B und C unterteilt (Ziff. 2; vgl. auch Machbarkeitsstudie Anhang Ziff. 5). Die Schutzbestimmungen in den Ziffern II/3 und II/4 werden allerdings durch zahlreiche Ausnahmen (III/5 und III/6) derart relativiert, dass der Weiterbetrieb des bestehenden Campingplatzes nicht in Frage gestellt wurde. Eine Anpassung dieses Beschlusses an die Entwicklungen im Naturschutzrecht des Bundes ist offenbar nicht erfolgt.

### 222 Ausscheidung des BLN-Objektes Nr. 1208

Am 19. Dezember 1983 hat der Bundesrat das Objekt Nr. 1208 „Rive sud du lac de Neuchâtel“ in das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung aufgenommen. Dessen Bedeutung wird wie folgt umschrieben:

„Grösster schweizerischer Bestand von Seeufervegetation, auf einer Strecke von über 40 km zwischen Yverdon und dem Zihlkanal. Uferstreifen entstanden als Folge der ersten Juragewässer-Korrektion (1870-1880).  
Schilfgürtel, Seerosen-Weiher, Flachmoore und Seggenrieder mit seltenen Sumpfpflanzen. Wertvolle uferbegleitende Feuchtwälder.  
Hervorragende Nistgelegenheiten für Reiher, Enten, Rallen, Möwen, Watvögel, Haubentaucher, Gänsesäger und verschiedene Singvögel; einziger schweizerischer

Brutort der Bartmeise. Vorrangiges Mauser-, Rast- und Überwinterungsgebiet für zahlreiche Wasservögel. Wichtigster Mauserplatz der Schweiz für den Gänsesäger. Regelmässiger Überwinterungsort der Saatgans.

Einzelne isolierte Findlinge. Bedeutende Pfahlbau- und Höhlensiedlungen.

Das Südufer ist gemäss Konvention von Ramsar (UNESCO-Übereinkommen zur Erhaltung von Feuchtgebieten von internationaler Bedeutung, am 16. Januar 1976 von der Schweiz ratifiziert) unter Schutz gestellt, insbesondere als Lebensraum für Wat- und Wasservögel“.

Die ENHK leitet daraus in ihrem Gutachten vom 17. April 2003 zu Recht folgende Schutzziele für das BLN-Objekt Nr. 1208 ab:

- „Ungeschmälerte Erhaltung der vielfältigen und grossflächigen, zusammenhängenden, naturnahen Uferlandschaft.
- Ungeschmälerte Erhaltung einer grossflächigen durch menschliche Aktivitäten nicht gestörten Naturlandschaft.
- Ungeschmälerte Erhaltung und Förderung der wertvollen Lebensräume, insbesondere Schilfgürtel, Seerosen-Weiher, Seggenrieder mit seltenen Sumpfpflanzen, Ufer- und Feuchtwälder mit ihren charakteristischen, zum Teil seltenen und bedrohten Tier- und Pflanzenarten.
- Ungeschmälerte Erhaltung des aussergewöhnlichen Lebensraums für wildlebende Säugetiere und Vögel, insbesondere des Lebensraums für Wat- und Wasservögel, der ungestörten Rast- und Nahrungsplätze für ziehende Wasservögel und Limikolen, sowie des Brut-, Mauser- und Überwinterungsgebiets für Wat- und Wasservögel.
- Ungeschmälerte Erhaltung von Zeugen früherer Kulturen sowie von landschaftsprägenden geomorphologischen Elementen“ (ENHK S. 8).

Wie die ENHK richtigerweise feststellt, verlangen die oben erwähnten Bestimmungen den absoluten Schutz von Pflanzen und Tieren sowie von Biotopen und Landschaftselementen. Sie enthalten zudem einen klaren Auftrag zu Handen des Kantons zur Verbesserung und Aufwertungen des gesamten Schutzgebietes sowie einzelner Elemente davon (ENHK S. 9). Der Kanton hat es bis anhin unterlassen, die natur- und landschaftsschützerischen Vorgaben des Bundes umzusetzen. Mit der zweimaligen Verlängerung der Pacht- bzw. Mietverträge in den Jahren 1994 und 2003 hat er nicht nur den Weiterbetrieb, mit der Erteilung von diversen weiteren Bewilligungen hat er sogar den Ausbau des Campingplatzes ermöglicht und damit insbesondere Artikel 6 Absatz 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966 (NHG) verletzt. Demnach darf ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls natio-

naler Bedeutung entgegenstehen. Wir sind der Auffassung, dass weder dem Weiterbetrieb noch dem Ausbau des TCS-Campingplatzes nationale Bedeutung beigemessen werden kann.

### 223 Aufnahme in das Bundesinventar der Wasser- und Zugvogelreservate

Wie die ENHK ausführt, ist das Fanelgebiet seit 1976 in der internationalen Liste der Ramsarobjekte verzeichnet. Mit dem Erlass der Verordnung vom 21. Januar 1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV) wurde das Objekt Nr. 4 „Fanel - Chablais de Cudrefin, Pointe de Marin“ in das Bundesinventar aufgenommen. Das WZVV-Objekt stellt die Umsetzung des Ramsar-Inventars auf Schweizer Ebene dar. Dessen Bedeutung wird wie folgt umschrieben:

#### **Gebietsbeschreibung**

Die am östlichen Ufer des Neuenburgersees gelegenen Abschnitte des Fanel und des Chablais bei Cudrefin bilden die Überreste des ehemaligen grossen Feuchtgebietes, das sich über das Dreieck zwischen dem Neuenburger-, Murten- und Bielersee erstreckte. Nach den Juragewässerkorrekturen blieben diese Abschnitte in naturnahem Zustand. Die Grundwasser entlang des Ufers dienen als Rast- und Nahrungsplatz für eine Vielzahl von Zugvögeln. Die ausgedehnten Schilfflächen beherbergen ideale Nist- und Brutmöglichkeiten für verschiedene seltene Wasservogelarten. Die extensiv bewirtschafteten Landwirtschaftsflächen dienen verschiedenen Wasservogelarten als wichtige Nahrungsgründe und bieten vielen selten gewordenen Vogelarten der offenen Landschaft idealen Lebensraum.

#### **Schutzziel**

Erhaltung des Gebietes als Rast- und Nahrungsplätze für Vögel, insbesondere für ziehende Wasservögel und Limikolen.

Erhaltung des Gebietes als Brut- und Mausegebiet für Wasservogel und als vielfältiger Lebensraum für wildlebende Säugetiere und Vögel.

#### **Besondere Bestimmungen**

##### **Teilgebiet I**

- Das Reservat darf zu Fuss nur auf den markierten Wegen begangen werden, ausgenommen davon sind Betretungen zwecks land- und forstwirtschaftlicher Arbeiten sowie für den Unterhalt und die Kontrolle der Ufer, der Biotope und der Fauna.
- Schifffahrt, Wassersport und Baden sind ganzjährig verboten. Davon ausgenommen sind die Seepolizei und die für den Unterhalt und die Kontrolle der Ufer, der Biotope und der Fauna verantwortlichen Personen.

- Die Fischerei ist mit Ausnahme der Berufsfischerei verboten.
- Das Reiten abseits von befestigten Waldstrassen ist verboten.
- Das Sammeln von Pilzen und Beeren ist verboten.

### **Teilgebiet II**

- Die Schifffahrt und die Ausübung aller Wassersportarten sind vom 1. Oktober bis 31. März verboten. Davon ausgenommen sind die Seepolizei und die für den Unterhalt und die Kontrolle der Ufer, der Biotope und der Fauna verantwortlichen Personen. Ebenfalls ausgenommen sind die Berufsfischer in Ausübung ihrer Arbeit.

### **Teilgebiet IIIb**

- Die zuständige kantonale Jagdverwaltung kann in Koordination mit der kantonalen Fachstelle Naturschutz Massnahmen im Sinne der Schutzziele oder zur Verhütung von Wildschaden ergreifen gegen Wildschwein, Reh und Prädatoren (Fuchs, Dachs, Steinmarder und verwilderte Hauskatze). Diese finden im Rahmen der Jagdgesetzgebung statt, nicht erlaubt ist jedoch der Einsatz von jagenden Hunden, der Nachansitz und das Anfüttern von Wild.
- Die landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Nutzung richtet sich nach den Schutzziele. Alle übrigen Bodennutzungen sind nicht erlaubt.
- Die Verkleinerung von Bewirtschaftungseinheiten sowie Abparzellierungen sind nur auf Beschluss der zuständigen Kantonsregierung gestattet.
- Nicht erlaubt ist das Errichten von grösseren Bauten und Anlagen, welche nicht der landwirtschaftlichen Nutzung dienen.

### **Wildschadenperimeter**

- **Teilgebiet V**

Obwohl die oben erwähnten Schutzmassnahmen einen Weiterbetrieb des Campingplatzes nicht ausschliessen, stehen die damit verbundenen Störungen in eklatantem Widerspruch zu den eigentlichen Zielsetzungen eines solchen Reservates. Die ENHK, die sich ihrerseits auf eine Stellungnahme der Schweizerischen Vogelwarte Sempach von Oktober 2002 abstützt, räumt zwar ein, dass der Uferabschnitt vor dem Campingplatz als Brutgebiet von geringerer Bedeutung sei als der südliche Abschnitt. Auch werde der direkt davor liegende Röhrichtgürtel nur wenig beeinträchtigt, da die beiden Zugänge zum See schmal seien und die Campingbetreiber offensichtlich darauf achten, dass zur Ufervegetation Sorge getragen werde. „Hingegen führt der Betrieb des Campingplatzes zu erheblichen und grossflächigen Störungen der Fauna im Sommerhalbjahr, insbesondere durch den Bade- und Bootsbetrieb (Kanus, Pedalos, etc.), aber auch durch den Aufenthalt und das Spazieren im Uferbereich (Trampelpfad). Nach den Einschätzungen der Vogelwarte dürften die Störungen im Bereich des Campingplatzes und der durch Bade- und Bootsbetrieb belasteten Zone vor allem

zu einer verminderten Nutzung führen, d.h. dass Vögel gar nicht mit Brüten beginnen oder das Gebiet als Mauserplatz meiden. Dies steht insbesondere im Widerspruch zum Schutzziel „Lebensraum und Nistgelegenheit für Wasservögel erhalten und fördern“. Ein weiteres wichtiges Schutzziel für das Südufer des Neuenburgersees ist die Erhaltung und die Förderung der Grossflächigkeit der Lebensräume. Die Erhaltung der Grossflächigkeit der Feuchtgebiete ist eine wichtige Voraussetzung, um die Bestände gefährdeter Arten erhalten und fördern zu können. Im Unterschied zu den meisten Feuchtgebieten der Schweiz besteht im Fanel noch die Möglichkeit, die Grossflächigkeit zu erhalten bzw. zu erreichen. Auch wenn die vom Camping beanspruchte Fläche im Vergleich zum ganzen Südufer klein ist, führt sie dennoch zu einer bedeutenden Minderung des Werts der ganzen Fanelbucht. Gerade die Fanelbucht stellt jedoch eine Kernzone des Lebensraums am ganzen Südufer dar. Eine Wertverminderung ergibt sich ebenso für die durch Boots- und Badebetrieb beeinträchtigten Flachwasserzonen. Eine Aufhebung des Campingplatzes verbunden mit einer Renaturierung des Gebietes würde den Wert des Gebietes vor allem als Brut- und Mausergebiet wiederherstellen. Die Aufwertung und Wiederherstellung als Rastgebiet für Wasservögel könnte in erster Linie durch die Aufhebung des Bade- und Bootsbetriebs erreicht werden“ (ENHK S. 14).

Wir stellen fest, dass die ornithologischen Schutzziele, die im BLN-Objekt Nr. 1208 bereits aufgeführt sind, durch die Zielsetzungen des WZVV-Objektes Nr. 4 bestätigt und verstärkt werden. Diesen Umstand gilt es bei der Interessenabwägung nach Artikel 6 Absatz 2 NHG angemessen zu berücksichtigen.

#### 224 Aufnahme in das Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung

Wie die ENHK feststellt, ist der gesamte Seewald, in dem der Campingplatz Fanel liegt, zusammen mit den Uferschilfbereichen als Aue von nationaler Bedeutung ausgeschieden worden (vgl. dazu auch die Auenverordnung vom 28. Oktober 1992 samt Anhang 1). Gemäss der Beschreibung im Inventarblatt weist das Auenobjekt Nr. 209 58 % Hartholzauen, 4 % Weichholzauen, 21 % gehölzfreie Auen sowie 4 % Wasserfläche und 13 % Nichtauengebiet auf. Zu letzterem gehört ein durchgehender Wiesenstreifen, auf dem auch ein Teil

des Campingplatzes angesiedelt ist, zwischen dem Seewald und dem Ufergebiet (ENHK S. 6 f).

Nach Artikel 4 der Auenverordnung sollen die Objekte ungeschmälert erhalten werden. Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung der auentypischen einheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Voraussetzungen sowie die Erhaltung und, soweit es sinnvoll und machbar ist, die Wiederherstellung der natürlichen Dynamik des Gewässer- und Geschiebehaushalts (Abs. 1). Ein Abweichen vom Schutzziel ist nur zulässig für unmittelbar standortgebundene Vorhaben, die dem Schutz des Menschen vor schädlichen Auswirkungen des Wassers oder einem andern überwiegenden öffentlichen Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung dienen. Ihr Verursacher ist zu bestmöglichen Schutz-, Wiederherstellungs- oder ansonsten angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten (Abs. 2).

Die Kantone treffen gemäss Artikel 5 der Auenverordnung nach Anhören der Grundeigentümer und Bewirtschafter die zur Erhaltung der Objekte geeigneten Schutz- und Unterhaltmassnahmen (Abs. 1).

Die Kantone sorgen insbesondere dafür, dass:

- a. Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, mit dieser Verordnung übereinstimmen;
- b. Auenbereiche mit einem vollständig oder weitgehend intakten Gewässer- und Geschiebehaushalt vollumfänglich geschützt werden;
- c. bestehende und neue Nutzungen, namentlich die Land- und Forstwirtschaft, die Wasserkraft- und Grundwassernutzung, die Kiesgewinnung, die Schifffahrt und die Erholungsnutzung einschliesslich der Fischerei, mit dem Schutzziel in Einklang stehen;
- d. seltene und gefährdete Pflanzen und Tiere sowie ihre Lebensgemeinschaften gezielt gefördert werden;
- e. die Wasser- und Bodenqualität durch Verminderung des Nähr- und Schadstoffeintrags verbessert wird (Abs. 2).

Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 gelten auch für die Pufferzonen, soweit es das Schutzziel erfordert (Abs. 3).

Gemäss Art. 8 der Auenverordnung sorgen die Kantone zudem dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen ... bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich beseitigt werden.

Wir stellen fest, dass die zuständigen bernerischen Behörden bis anhin ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind und damit Bundesrecht verletzt haben.

So ist die genaue Abgrenzung des Auenobjektes Nr. 209 sowie die Ausscheidung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen unter Berücksichtigung weiterer angrenzender Biotope im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Auenverordnung unterblieben, obwohl der Kanton Eigentümer der fraglichen Flächen ist und somit eine möglicherweise langwierige Auseinandersetzung mit privaten Grundeigentümern entfällt.

Die zuständigen Behörden haben zwar ausserhalb des Campingplatzes punktuell einige Massnahmen realisiert (z.B. Aufhebung von Badeplätzen sowie eines Wegstückes; Aufwertung von Amphibienlaichplätzen), im Bereich des gravierendsten Eingriffs haben sie es jedoch unterlassen, die zur Erreichung des Schutzziels erforderlichen Schutz- und Unterhaltmassnahmen anzuordnen. So fehlen zurzeit die Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln (Art. 5 Abs. 2 Bst. a AuenVO). Ebenso steht die bestehende Erholungsnutzung nicht in Einklang mit dem Schutzziel (Bst. c) und es fehlt eine gezielte Förderung von seltenen Pflanzen und Tieren sowie ihren Lebensgemeinschaften (Bst. d). Die vom Bund vorgegebenen Fristen von drei bzw. sechs Jahren wurden nicht eingehalten (Art. 6 AuenVO). Und statt Sofortmassnahmen zugunsten des Objektes im Sinne von Art. 7 AuenVO) anzuordnen, hat der Regierungsrat unter Umgehung der raumplanungsrechtlichen Verfahren den Weiterbetrieb des Campingplatzes mit dem Abschluss eines Baurechtsvertrages sowie von Pacht- und Mietverträgen in den Jahren 1994 bzw. 2003 in bundesrechtswidriger Weise sanktioniert.

#### 225 Aufnahme in das Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung

Am 1. Oktober 1994 wurde das Flachmoor Le Fanel als Objekt. Nr. 2294 in das Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung aufgenommen (vgl. Flachmoorverordnung vom 7. September 1994 Anhang 1), das u.a. die Schilf- und Uferbereiche vor dem Campingplatz umfasst (ENHK S. 7). Flachmoore geniessen gegenüber den Auen einen

verstärkten verfassungsrechtlichen Schutz. Nach Artikel 4 müssen die Objekte ungeschmälert erhalten werden; in gestörten Moorbereichen soll die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden. Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung der standortheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Grundlagen sowie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart.

Wir stellen fest, dass die zuständigen Behörden auch in diesem Fall ihren gesetzlichen Verpflichtungen (Art. 23a in Verbindung mit Art. 18a NHG) nicht nachgekommen sind. So haben sie es insbesondere unterlassen, den genauen Grenzverlauf der Objekte festzulegen und ausreichende Pufferzonen auszuscheiden, obwohl die Eigentümerstellung des Kantons die Durchführung dieser Massnahmen erheblich erleichtern würde (Art. 3 Abs. 1 Flachmoorverordnung). Die Behörden haben zudem die zur ungeschmälerten Erhaltung des Objektes geeigneten Schutz- und Unterhaltmassnahmen (Art. 5 Abs. 1 Flachmoorverordnung) nicht nur nicht festgelegt, der Regierungsrat hat im Gegenteil den bereits dahin gefallenen Baurechtsvertrag vom 16. März 1994 (IV Schlussbestimmungen Ziff. 3) verlängert und damit den gesetzwidrigen Zustand in unzulässiger Weise auf privatrechtlichem Wege sanktioniert. Verletzt worden ist sodann die Bestimmung, wonach Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, mit der Flachmoorverordnung übereinstimmen müssen (Art. 5 Abs. 2 Bst. a). Desgleichen wurde gegen die Vorschrift von Artikel 8 verstossen, wonach die Kantone dafür sorgen, dass bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden.

Bei der definitiven Festlegung des Schutzperimeters ist gleichzeitig abzuklären, ob die nach dem 1. Juni 1983 erstellten Bauten und Anlagen sowie die nach diesem Datum vorgenommenen Bodenveränderungen das Objekt tangieren. Sollte dies zutreffen, müssten die Bauten und Anlagen abgebrochen und die Bodenveränderungen rückgängig gemacht werden (Art. 5 Abs. 2 Bst. f). Im Übrigen haben es die zuständigen Behörden unterlassen, die in den Buchstaben g-m aufgelisteten Massnahmen anzuordnen. Nicht eingehalten worden sind die Fristen von 3 bzw. 6 Jahren, die den Kantonen zur Anordnung der erforderlichen Massnahmen eingeräumt wurden (Art. 6 Flachmoorverordnung). Noch näher zu prüfen ist,

ob im Perimeter des Objektes vorsorgliche Schutzmassnahmen im Sinne von Artikel 7 der Flachmoorverordnung hätten getroffen werden müssen.

## 226 Aufnahme in das Bundesinventar der Moorlandschaften von nationaler Bedeutung

Der Campingplatz befindet sich sodann im Perimeter der Moorlandschaft von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung Nr. 416 „Grande Cariçaie“ (Anhang 1 der Moorlandschaftsverordnung vom 1. Mai 1996 [MLV] und Machbarkeitsstudie Anhang 6), die wie folgt charakterisiert wird (vgl. Anhang 2 zur MLV und ENHK S. 3 f.):

"Toute la rive sud du lac de Neuchâtel, d'Yverdon à la Thielle, constitue un vaste ensemble marécageux homogène. Sa structure paysagère est comparable sur toute sa longueur, tant au niveau des rives, des marais, des forêts que du relief. L'unité du site découle de son origine : l'abaissement du niveau du lac lors de la première correction des eaux du Jura. Il s'agit de la plus grande rive marécageuse naturelle de Suisse, avec les plus vastes surfaces combinées de groupements à grandes et à petites laïches, de roselières et de forêts riveraines marécageuses figurant à l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale. La beine peu profonde avec ses herbiers lacustres, puis les roselières, les pariries à grandes puis à petites laïches, la forêt riveraine et finalement la forêt de pente, constituent la zonation caractéristique de la végétation de ce site. S'y ajoutent des anses, des cordons littoraux boisés, des étangs, des ruisseaux divaguant dans la forêt, des clairières marécageuses, ainsi que des falaises de molasse que les ruisseaux franchissent par des cascades ou des vallons encaissés. La diversité des milieux se marque non seulement au niveau du paysage, remarquablement naturel, mais aussi de la flore et de la faune. La rive sud constitue en effet un ensemble exceptionnel de biotopes pour de très nombreuses espèces rares et menacées. Il s'agit du plus important site de reproduction en Suisse pour les oiseaux aquatiques et les limicoles. Le sommet des falaises boisées, dominant les grèves, constitue en général la limite naturelle du paysage, séparant les terrains marécageux de l'arrière-pays à vocation agricole. Le site et la régularité naturelle de la rive sont interrompus par des localités, à proximité desquelles se sont développées des installations touristiques (ports, caravaning, etc.). Dans certains secteurs comme à Cheyres, le site s'élargit et comporte des terrains agricoles, dont les haies, terrasses, bosquets et vergers complètent la diversité paysagère. Il en va de même pour quelques édifices historiques : Rothus au bord des anciens méandres de la Thielle, la ruine médiévale et l'église de Font, le château de Champ-Pittet, celui du bourg médiéval d'Estavayer-le-Lac (hors du site). Les nombreuses protections dont bénéficient déjà certaines parties du site, en plus de celles des marais et des zones alluviales, soulignent la valeur exceptionnelle de ce paysage et de ses écosystèmes: réserves naturelles cantonales, plan directeur intercantonal (VD/FR), réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM, convention de Ramsar), Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale".

Nach Artikel 23c NHG gilt als allgemeines Schutzziel die Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Eigenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen. Der Bundesrat legt Schutzziele fest, die der Eigenart der Moorlandschaften angepasst sind (Abs. 1). Die Kantone sorgen für die Konkretisierung und Durchsetzung der Schutzziele. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Schutz- und Unterhaltmassnahmen (Abs. 2). Nach Artikel 23d sind die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen (Abs. 1). Unter der Voraussetzung von Absatz 1 sind insbesondere zulässig:

- a. die land- und forstwirtschaftliche Nutzung;
- b. der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen;
- c. Massnahmen zum Schutz von Menschen vor Naturereignissen;
- d. die für die Anwendung der Buchstaben a-c notwendigen Infrastrukturanlagen.

Artikel 4 Absatz 1 MLV konkretisiert die gesetzlichen Schutzziele wie folgt:

In allen Objekten:

- a. ist die Landschaft vor Veränderungen zu schützen, welche die Schönheit oder die nationale Bedeutung der Moorlandschaft beeinträchtigen;
- b. sind die für Moorlandschaften charakteristischen Elemente und Strukturen zu erhalten, namentlich geomorphologische Elemente, Biotope, Kulturelemente sowie die vorhandenen traditionellen Bauten und Siedlungsmuster;
- c. ist auf die nach Artikel 20 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV) geschützten Pflanzen- und Tierarten sowie die in den vom Bundesamt erlassenen oder genehmigten Roten Listen aufgeführten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten besonders Rücksicht zu nehmen;
- d. ist die nachhaltige moor- und moorlandschaftstypische Nutzung zu unterstützen, damit sie so weit als möglich erhalten bleibt.

Wir stellen fest, dass die zuständigen Behörden unter Verletzung von Artikel 3 Absatz 1 MLV es auch in diesem Fall versäumt haben, den genauen Grenzverlauf des Objektes festzulegen. Die in Buchstabe e vorgeschriebene Anhörung der nach Artikel 12 Absatz 3 NHG beschwerdeberechtigten Organisationen ist bis anhin ebenfalls unterblieben. Die zuständi-

gen Behörden haben es zudem unterlassen, die zum Erreichen der Schutzziele erforderlichen Schutz- und Unterhaltmassnahmen innerhalb der in Artikel 6 festgelegten Fristen von 3 bzw. 6 Jahren zu treffen (Art. 5 Abs. 1 MLV). Sie haben sich überdies in bundesrechtswidriger Weise über die Verpflichtung hinweggesetzt, die Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, mit den Vorgaben der MLV in Übereinstimmung zu bringen (Art. 5 Abs. 2 Bst. a). Auch die Verpflichtung, dass die Kantone dafür sorgen, dass bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich behoben werden (Art. 8), wurde nicht eingehalten.

Wie die ENHK zu Recht feststellt, ist zentrales Schutzziel der Moorlandschaft die Erhaltung, Aufwertung und Förderung der ausgedehnten Lebensräume mit ihren charakteristischen Tier- und Pflanzenarten (S. 5). Innerhalb von Moorlandschaften können grundsätzlich nur traditionelle Nutzungen wie Land- und Forstwirtschaft in Frage kommen. Zur Aufrechterhaltung der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dürfen zudem nur solche Bauten und Anlagen errichtet, unterhalten und erneuert und nur solche Bodenveränderungen vorgenommen werden, die dem Schutzziel nicht widersprechen (Art. 5 Abs. 2 Bst. d MLV). Für andere Nutzungen bleibt praktisch kein Raum. Ob Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e MLV, der die touristische und Erholungsnutzung unter gewissen Voraussetzungen offenbar zulassen will, vor Artikel 78 Absatz 5 BV standhält, ist nach unserer Auffassung fraglich. Die Frage kann jedoch offen bleiben, da der Betrieb des Campingplatzes derart grosse und sensible Flächen tangiert, dass er sich mit dem Schutzziel keinesfalls vereinbaren lässt.

Wir stellen sodann fest, dass sämtliche dem Campingbetrieb dienenden Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen, die nach Annahme der Rothenthurm-Initiative - also nach dem 6. Dezember 1987 - bewilligt wurden, die neuen Verfassungsbestimmungen über den Moor- und Moorlandschaftsschutz verletzen. Da sowohl die Gemeinde Gampelen als auch die mit der Raumplanung befassten kantonalen Behörden es unterlassen haben, vor dem 1. Juni 1983 eine bundesrechtskonforme Nutzungszone (z.B. Campingzone) auszuscheiden, liegen keine rechtmässigen Bewilligungen nach Artikel 25b Absatz 1 NHG vor. Eine Berufung auf die Bestandesgarantie kann unseres Erachtens somit nicht in Frage kommen.

Der Regierungsrat hat es zudem versäumt, im kantonalen Sachplan Moorlandschaften vom November 2000, den er mit Beschluss vom 8. Januar 2001 genehmigt hat, die Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen zu bezeichnen, die der Wiederherstellungspflicht nach Artikel 25b NHG unterliegen (vgl. dazu auch die Übergangsbestimmung zur Rothenthurm-Initiative). Die Aussage zu den Schutzzielen für die ML 416 Grande Cariçai, dass sich die Erholungsnutzung (insbesondere Campingplatz und Bootshafen) den Zielen des Biotop- und Landschaftsschutzes anpassen soll (Sachplan ML S. 64), genügt den gesetzlichen Anforderungen nicht. Auch die für den Erlass der Wiederherstellungsverfügungen zuständigen Behörden haben es versäumt, im Sinne von Artikel 25b Absatz 3 NHG tätig zu werden.

### 23 Raumplanungsgesetzgebung

Indem es die zuständigen Behörden in bundesrechtswidriger Weise unterlassen haben, den genauen Grenzverlauf der verschiedenen schützenswerten Objekte von nationaler Bedeutung - das Auengebiet Nr. 209 Seewald-Fanel, das Flachmoor Nr. 2294 Le Fanel und die Moorlandschaft Nr. 416 Grande Cariçai - festzulegen und die erforderlichen Schutz- und Unterhaltmassnahmen anzuordnen, haben sie gleichzeitig auch massgebende Bestimmungen des Raumplanungsrechts verletzt. Auf Bundesebene nicht angewendet worden ist u.a. Artikel 17 RPG, der die Ausscheidung von Schutzzonen regelt, die insbesondere Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer (Bst. a), besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (Bst. b) sowie Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (Bst. d) umfassen.

Verletzt worden sind zudem verschiedene Bestimmungen des kantonalen Bau- und Planungsrechtes. Wie die Autoren der Machbarkeitsstudie zu Recht festhalten (vgl. S. 15), enthält weder der frühere noch der am 27. Februar 2002 vom Regierungsrat beschlossene kantonale Richtplan konkrete Aussagen zum Fanelgebiet (S. 15). Da der Richtplan die bundesrechtlichen Anforderungen in materieller Hinsicht nicht erfüllt, muss die rechtsfehlerhafte Anwendung bzw. Nichtanwendung der Artikel 103 und 104 BauG gerügt werden.

### 3 Schlussfolgerungen und Antragstellung

Wie sich den vorstehenden Ausführungen entnehmen lässt, werden durch die Anlagen und Einrichtungen sowie durch den Betrieb des TCS Campingplatzes „Fanel“ neben der moorschutzrechtlichen Bestimmung von Artikel 78 Absatz 5 BV zahlreiche Ausführungsbestimmungen der Waldgesetzgebung, der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sowie der Raumplanungsgesetzgebung verletzt. Eine Fortführung des Betriebes würde sowohl den Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 BV als auch die Verpflichtung des Kantons zur Umsetzung des Bundesrechts nach Massgabe von Verfassung und Gesetz gemäss Artikel 46 Absatz 1 BV in schwerwiegender Weise verletzen.

Eine Berufung auf die Besitzstandsgarantie nach Artikel 3 BauG ist insbesondere deshalb nicht zulässig, weil sämtliche dem Campingbetrieb dienenden Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen, die nach Annahme der Rothenthurm-Initiative – also nach dem 6. Dezember 1987 – bewilligt wurden, die neuen Verfassungsbestimmungen über den Moor- und den Moorlandschaftsschutz verletzen. Da es die zuständigen Behörden unterlassen haben, vor dem 1. Juni 1983 eine bundesrechtskonforme Nutzungszone auszuscheiden, können keine rechtmässigen Bewilligungen nach Artikel 25b Absatz 1 NHG vorliegen. Ebenso wenig können sich TCS und Gemeinde Gampelen auf den Schutz des guten Glaubens berufen. Aus den Pacht- und Mietverträgen geht hervor, dass sich sämtliche Vertragsparteien darüber im Klaren waren, dass sie mit ihrem Vorgehen geltendes Bundesrecht verletzten. Es geht definitiv nicht an, zwingendes Verfassungs- und Gesetzesrecht des Bundes mittels privatrechtlicher Vereinbarungen auszuhebeln.

In ihren Schlussfolgerungen ist auch die ENHK bereits im Jahre 2003 zum Schluss gekommen, dass eine Weiterführung des Betriebes weder mit Artikel 6 NHG noch mit den Schutzbestimmungen der weiteren betroffenen Schutzobjekte von nationaler Bedeutung zu vereinbaren sei. „Die Kommission fordert deshalb, dass der Campingplatz sowie sämtliche Nebenanlagen wie z.B. der Bootshafen innerhalb der Schutzobjekte aufgehoben werden und das gesamte Gebiet wieder in den ursprünglichen, naturnahen Zustand zurückgeführt wird. Dies ist insofern möglich und zumutbar, als in den kommenden Jahren einige zeitlich befristete Bewilligungen und Verträge ablaufen und damit die Möglichkeit für die gesetz-

lich vorgeschriebene Aufwertung des grossflächigen Schutzgebietes besteht. Mit der planungs- und vertragsrechtlichen Zementierung des heutigen Zustandes würde diese Möglichkeit auf Jahrzehnte verpasst.

Für den Teil der Anlage im Waldareal beantragt die Kommission, keine Rodungsbewilligungen zu erteilen und keine planungsrechtliche Zone auszuscheiden. Die schädliche Nutzung des Waldareals als Campingplatz ist auf das Ende des Pachtvertrags, d.h. ab sofort definitiv aufzuheben und das Gebiet in seinen rechtmässigen und ursprünglichen Zustand zurückzuführen.

Auch für den Teil ausserhalb des Waldareals lehnt die Kommission die Ausscheidung einer planungsrechtlichen Zone ab. Die ENHK empfiehlt dem Kanton Bern, innerhalb einer vernünftigen Übergangsfrist, spätestens bis ins Jahr 2010 zusammen mit den Betreibern, der Gemeinde und den zuständigen kantonalen Fachstellen eine Lösung für die definitive Verlegung des Campingplatzes zu suchen" (ENHK S. 16).

Leider müssen wir feststellen, dass der Regierungsrat entgegen der Empfehlung der ENHK die Verträge mit dem TCS bis Ende 2018 verlängert hat. Zudem sind unseres Wissens von den zuständigen Behörden bis anhin keine ernsthaften Anstrengungen unternommen worden, einen Ersatzstandort für den bestehenden Campingplatz auszuweisen, obwohl die Vorlaufzeiten für solche Vorhaben in der Regel mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Angesichts der auf dem Spiele stehenden Schutzinteressen darf es nicht soweit kommen, dass die von den Behörden praktizierte Rechtsverzögerung in eine Rechtsverweigerung ausartet.

Wir stellen Ihnen deshalb den **Antrag** auf Erlass einer Verfügung zur Wiederherstellung des verfassungsmässigen Zustandes. Der Erlass dieser Verfügung ist so zu terminieren, dass auch bei Ausschöpfung des Rechtsweges durch beschwerdelegitimierte Parteien die rechtswidrigen Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen spätestens Ende Oktober 2018 beseitigt bzw. rückgängig gemacht werden können. Da Beschwerdeverfahren erfahrungsgemäss mehrere Jahre in Anspruch nehmen, sollte die Wiederherstellungsverfügung spätestens am 31. Dezember 2014 vorliegen. Darin ist einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen und ein Weiterbetrieb des Campingplatzes nach Abschluss der Saison 2018 zu untersagen.

Für den Fall, dass die zuständigen Behörden trotz der klaren Rechtslage und in Widerspruch zur gefestigten bundesgerichtlichen Praxis einen Weiterbetrieb des Campingplatzes ins Auge fassen sollten, stellen wir den **Eventualantrag**, es seien die nach Bundesrecht erforderlichen Planungsentscheide und Bewilligungen den am Verfahren Beteiligten spätestens am 31. Dezember 2014 in Form von beschwerdefähigen Verfügungen zu eröffnen.

Wir wären Ihnen verbunden, wenn Sie uns im Laufe dieses Jahres über den Stand der Angelegenheit informieren würden, und danken Ihnen für Ihre Bemühungen zum Voraus bestens.

Pro Natura Bern und Pro Natura



Dr. Jan Ryser,  
Geschäftsführer Pro Natura Bern

SVS/BirdLife Schweiz



Werner Müller, Geschäftsführer

Berner Vogelschutz



Theresia Keller, Präsidentin

Berner Ala



Carl' Antonio Balzari, Präsident

WWF



Jörg Rüetschi,  
Geschäftsführer Regionalstelle Bern

Stiftung Landschaftsschutz Schweiz



Dr. Raimund Rodewald, Geschäftsleiter

Kopie z.K. an

- Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, Münsterplatz 3a, 3011 Bern
- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Reiterstrasse 11, 3011 Bern