

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 173-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.861

Eingereicht am: 06.09.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schmidhauser (Interlaken, FDP) (Sprecher/in)
Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
Schwarz (Adelboden, EDU)
Etter (Treiten, BDP)

Weitere Unterschriften: 35

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 90/2017 vom 01. Februar 2017
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Ziffer 2: Ablehnung
Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung



Güterabwägung auch in der Archäologie

Der Regierungsrat wird beauftragt, umgehend die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um die entsprechenden Artikel des Denkmalpflegegesetzes (insb. Art. 24 DPG, Art. 22 DPV) inhaltlich wie folgt zu ändern:

1. Beim Auffinden einer archäologischen Stätte oder Fundstelle ist zu prüfen, ob sie, allenfalls nur teilweise, zu erhalten ist, eine Rettungsgrabung vorgenommen werden soll oder keine archäologische Massnahme getroffen werden soll. Hierzu ist jeweils eine Interessenabwägung zu treffen zwischen den archäologischen Interessen und den öffentlichen und/oder privaten Interessen an der Nutzung des Bodens, insbesondere sind dabei auch die Kosten der verschiedenen Varianten in die Interessenabwägung einzubeziehen.
2. Die Entscheidung ist in Form einer anfechtbaren Verfügung zu treffen.
3. Die Kosten der archäologischen Grabungen trägt in jedem Fall die öffentliche Hand.

Begründung:

Die heutige Regelung in Artikel 24 DPG sieht bei archäologischen Funden nur vor, diese Funde zu erhalten oder aber eine Rettungsgrabung vorzunehmen. Es fehlt eine dritte Variante, nämlich der Verzicht auf jegliche archäologische Massnahmen. Dies erscheint aber eine wichtige, jeweils zu prüfende Alternative, die gemäss bestehenden Rechtsgutachten auch mit übergeordnetem Recht möglich ist.

Diese Güterabwägung mit den anderen Interessen, insbesondere auch der Nutzung des Bodens für neue, zukunftsgerichtete Interessen (öffentliche oder private), muss aber zwingend im Gesetz verankert werden.

Diese Güterabwägung muss auch die Kosten der archäologischen Massnahmen berücksichtigen.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat hält fest, dass Interessenabwägungen Grundlage jeden staatlichen Handelns bilden. Die Bundesverfassung legt fest, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig sein muss (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung). Entsprechend findet diese Interessenabwägung auch im Gebiet der Archäologie statt. Die 2015 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommene Kulturpflegestrategie des Kantons Bern hat den Grundsatz der Priorisierung präzisiert: «Der Kanton Bern priorisiert seine Aktivitäten und ist dort aktiv, wo es durch die Bedeutung und die Qualität des Kulturerbes angezeigt ist. (...) Weder kann noch soll in der Kulturpflege alles erhalten, geschützt oder ausgegraben werden.» (Strategisches Ziel 6).

Die Kulturpflegestrategie hat damit auch frühere Forderungen des Grossen Rates aufgenommen, insbesondere die Motion 244-2012 (Tromp), in welcher eine Konzentration des Auftrags der Archäologie auf das Wesentliche gefordert wurde. Mit der Kulturstrategie liegt eine breit abgestützte strategische Grundlage für die Archäologie vor und der Regierungsrat orientiert sich in seiner Antwort an diesen Vorgaben.

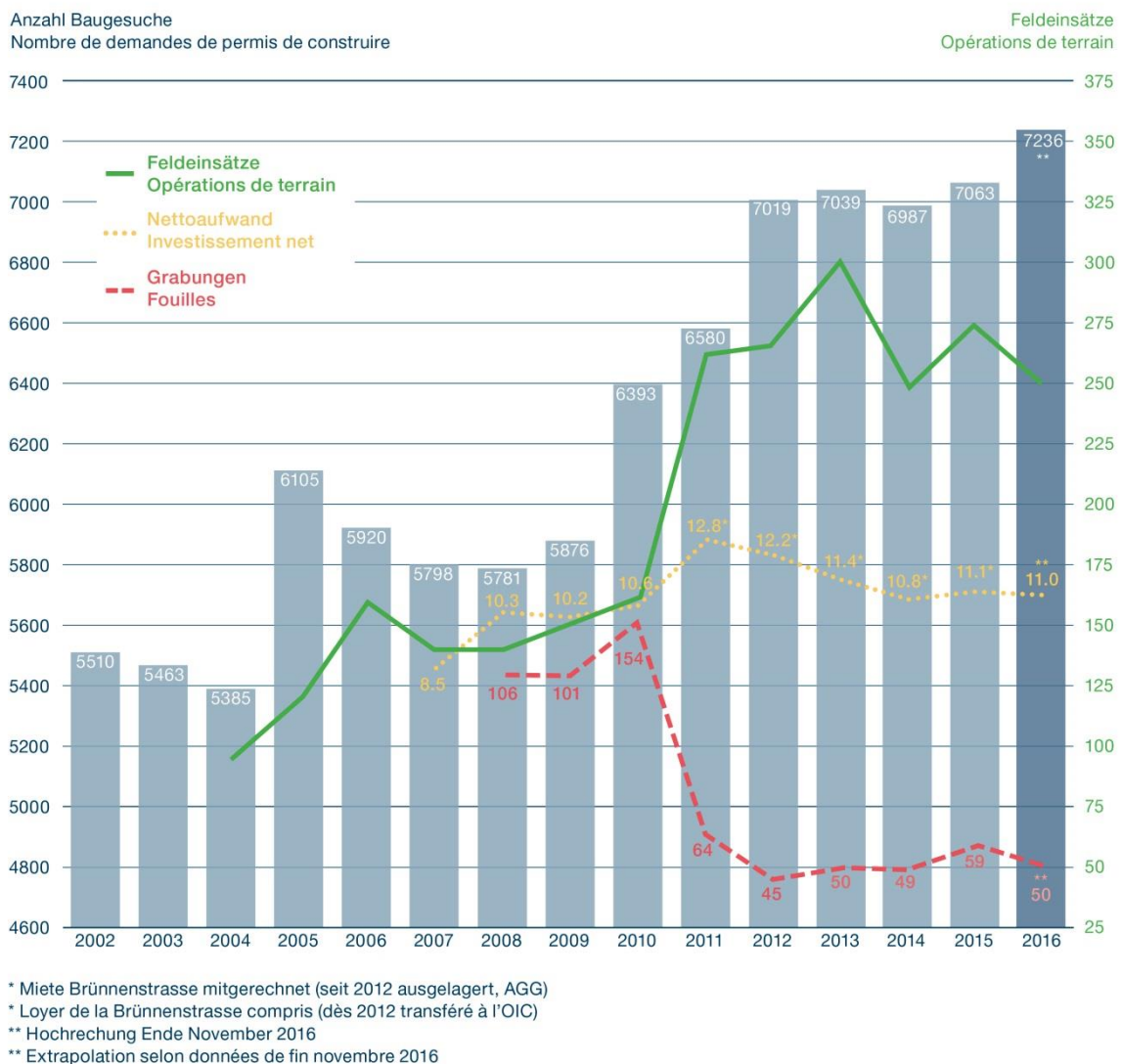
Zu Ziffer 1

Das unter Ziffer 1 vorgeschlagene Vorgehen für archäologische Untersuchungen entspricht der geltenden Praxis nicht nur im Kanton Bern, sondern in den meisten Kantonen. Neu aufgefundene archäologische Stätten oder Fundstellen werden in einem Inventar erfasst (Art. 10d des Baugesetzes; Art. 10 und 23 des Gesetzes über die Denkmalpflege) und nach Möglichkeit nicht ausgegraben (Kulturpflegestrategie, Operatives Ziel Archäologie Nr. 2). Droht einer archäologischen Stätte oder Fundstelle die Zerstörung, so wird geprüft, ob sie, allenfalls nur teilweise, zu erhalten ist, eine Rettungsgrabung vorgenommen werden soll oder keine archäologische Massnahme getroffen werden soll. Zu diesem Zweck wird eine Interessenabwägung getroffen, nicht nur zwischen den öffentlichen Interessen der Kulturpflege und den öffentlichen oder privaten Interessen an der Nutzung des Bodens, sondern auch unter Berücksichtigung der Kosten. Üblicherweise

wird das Interesse der Bodennutzung bereits im Fachbericht Archäologie höher gewichtet als der Schutz der Fundstelle.

Im Zug der Erarbeitung und Umsetzung der Kulturpflegestrategie setzt die Erziehungsdirektion die neue Strategie der Priorisierung um. Obwohl die Zahl der Baugesuche im Kanton Bern stetig zugenommen hat, wurde die Zahl der grösseren Ausgrabungen bewusst erheblich reduziert (siehe Grafik).

Entwicklung von Bau und Archäologie im Vergleich Evolution comparée de la construction et de l'archéologie



Nicht selten wird nach einer ersten Einschätzung der Entscheid gefällt, auf Massnahmen zu verzichten, so z. B. in Krattigen, Burgstelle Rotebüel, Bern, ehem. Kapelle bei Augenklinik, Leuzigen, röm. Fundstelle Luchliweg, Treiten, Grabenanlage Oberholz, Krauchthal, Sportplatz Thorberg oder Biel, Gaswerkareal. Strassenbauten und Leitungsgräben im Bereich von Fundstellen werden heute nur noch in Ausnahmefällen archäologisch begleitet. Bei Friedhöfen wurde wiederholt ganz auf Grabungen verzichtet: Bereits 2008 wurde ein Teil des mittelalterlichen Fried-

hofs von Schüpfen mit hundert Bestattungen weggebaggert. Später wurde beim gleichen Friedhof ebenfalls ein Teil der Gräber bewusst nicht untersucht, sondern nur weggebaggert. 2016 wurde entschieden, den ehemaligen Anstaltsfriedhof in Riggisberg nicht zu untersuchen, obwohl die Universität Bern, Institut für Rechtsmedizin, wissenschaftliches Interesse angemeldet hat (diese untersuchte dann selber in Absprache mit der Bauherrschaft).

Regelmässig wird ein kleinerer Teil einer Fundstelle detailliert und ein grösserer Teil nicht oder nur summarisch untersucht. Im Rahmen des geplanten Kiesabbaus im Challnechwald wurde auf die Ausgrabung der Siedlungsspuren verzichtet. Die Grabung konzentriert sich allein auf die Grabhügelnekropole. Für die geplanten Grabungen in Nidau, Agglolac wurde ein Kostendach festgesetzt, das erheblich unter den ursprünglichen Kostenschätzungen der Archäologen liegt. Einerseits werden durch eine geschickte Planung Bodeneingriffe in Fundschichten nach Möglichkeit vermieden, andererseits werden nicht alle Funde nach den höchsten Standards geborgen. Entsprechend wird auch bei kleineren Untersuchungen in jedem einzelnen Fall nicht nur die Notwendigkeit einer Ausgrabung grundsätzlich geprüft, sondern auch der Aufwand einer allfälligen Ausgrabung angemessen festgelegt.

Die kantonale Denkmalpflegegesetzgebung setzt die Vorgaben internationaler Konventionen um, namentlich des europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes (SR 0.440.5). Die Umsetzung dieser übergeordneten Vorgaben und die Berücksichtigung der Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege sind Voraussetzung dafür, dass der Kanton von den substantiellen Bundessubventionen im Rahmen der Programmvereinbarung zwischen Eidgenossenschaft und Kanton Bern im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz profitieren kann.

Aus Sicht des Regierungsrats ist Ziffer 1 der Motion bereits heute erfüllt. Er beantragt Annahme und gleichzeitige Abschreibung von Ziffer 1.

Zu Ziffer 2

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens bzw. des koordinierten Verfahrens verfasst der Archäologische Dienst Fachberichte zuhanden der baubewilligenden Behörde bzw. zuhanden der Leitbehörde. Diese trifft nach einer Interessensabwägung den anfechtbaren Bauentscheid. Die Koordination durch eine einzige Behörde bezweckt, dass die Verfügungen und Entscheide der verschiedenen Ämter inhaltlich unter sich widerspruchsfrei und zeitlich aufeinander abgestimmt sind. Diesem gemäss Koordinationsgesetz von 1994 erfolgreich umgesetzten Grundsatz würde eine separate Verfügung für archäologische Untersuchungen entgegenstehen. Der Grundsatz der Koordination garantiert gleichzeitig, dass Einsprachen und Beschwerden nur einmal und koordiniert beurteilt werden. Das verhindert eine Verzögerung der Bauvorhaben und gewährleistet für alle Betroffenen die nötige Rechtssicherheit.

Nach einer Baubewilligung werden die Felduntersuchungen im Einvernehmen mit den Bauherrschaften geplant und auf die Bauarbeiten abgestimmt sowie innerhalb der vereinbarten Fristen durchgeführt. Das geltende Recht gewährt Planungssicherheit und ermöglicht eine effiziente Arbeitsweise, womit Bauverzögerungen vermieden werden. Im Jahr 2015 bearbeiteten Mitarbeitende des Archäologischen Dienstes 274 «Feldprojekte». Davon waren knapp 220 Kurzeinsätze, Sondierungen und Baubegleitungen von wenigen Tagen Dauer und 48 waren kleine Untersu-

chungen mit ein bis zwei Mitarbeitenden während maximal sechs Wochen. Nur bei elf Einsätzen handelte es sich um grössere Grabungen.

Müssten alle diese 274 Massnahmen beschwerdefähig verfügt werden, so käme es aufgrund der Fristen zu unliebsamen Bauunterbrüchen und Bauverzögerungen. Zudem würden der bürokratische Aufwand und die Gebühren steigen, was den Bestrebungen nach einer schlanken Verwaltung zuwiderliefe. Das Baugewerbe hat vielmehr ein Interesse an einem agilen und rasch handelnden Archäologischen Dienst, wie dies heute der Fall ist.

Der Regierungsrat sieht weder für Bauherrschaften noch für die öffentliche Hand einen Gewinn durch anfechtbare Verfügungen für archäologische Untersuchungen. Damit würde das Gegenteil des angestrebten Zieles erreicht. Deshalb beantragt er Ablehnung von Ziffer 2.

Zu Ziffer 3

Die Kosten der archäologischen Grabungen trägt nach geltendem Recht die öffentliche Hand (Art. 24 Abs. 3 des Gesetzes über die Denkmalpflege). Grundsätzlich ist dies der Kanton. Dieser unterbreitet die entsprechenden Ausgaben dem finanzkompetenten Organ. Erhalt und Schutz von archäologischen Stätten sind aber Aufgaben von Kanton und Gemeinden. Deshalb beteiligt sich eine Gemeinde, die sich bei ihrem eigenen Eigentum gegen den Erhalt oder den Schutz entscheidet, an den Kosten für die Ausgrabung und Untersuchung ihrer archäologischen Stätte. Der Beitragssatz beträgt in der Regel einen Drittel der Kosten und wird nach Anhörung der Gemeinde vom Kanton festgelegt.

Da die Kosten für archäologische Grabungen bereits heute durch die öffentliche Hand getragen werden, beantragt der Regierungsrat Annahme und gleichzeitige Abschreibung von Ziffer 3.

Verteiler

- Grosser Rat