

Kerzers, Baulandumlegungsgenossenschaft Stockacker

DBP Stockacker



Bericht Interessenabwägung
Einstellhalleneinfahrt und
Heckenschutz

Datum: Februar 2021

Impressum

Auftraggeber:

Baulandumlegungsgenossenschaft
Stockacker Kerzers
Jürg Herzog, Sekretär
Lutertalstrasse 49
3065 Bolligen

Auftragnehmer:

ecoptima, Spitalgasse 34, Postfach, 3001 Bern
Telefon 031 310 50 80, Fax 031 310 50 81
www.ecoptima.ch, info@ecoptima.ch

Bearbeitung:

Ann-Kathrin Braendle, MLaw
Christian Kilchofer, lic. iur., Raumpl. MAS ETHZ

Inhalt

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Planungsabsichten	5
1.3	Problemstellung	7
1.4	Ziel	8
1.5	Grundlagen	8
2	Interessenabwägung	9
2.1	Gegenstand	9
2.2	Massgebende Interessen	9
2.2.1	Heckenschutz	9
2.2.2	Schutz historischer Verkehrsweg	12
2.2.3	Erschliessung	14
2.2.4	Raumplanerische Innenentwicklung	17
2.3	Beurteilung Schutzinteressen	17
2.3.1	Hecke	17
2.3.2	Historischer Verkehrsweg	21
2.4	Beurteilung Eingriffsinteressen	22
2.5	Standortgebundenheit	23
2.6	Interessenabwägung im engeren Sinn	26
3	Fazit	27

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Perimeter des Detailbebauungsplans Stockacker umfasst eine Fläche am nordöstlichen Rand des Gemeindegebiets Kerzers im Umfang von über 60'000 m² mit einer Vielzahl von Parzellen und Grundeigentümerschaften.

Das Areal ist gemäss gültigem Zonennutzungsplan der Gemeinde Kerzers der Wohnzone mittlerer Besiedlungsdichte WM II (Art. 27 Planungs- und Baureglement der Gemeinde Kerzers; PBR) mit obligatorischem Detailbebauungsplan nach Art. 33 PBR zugeordnet. Das Planungsgebiet erstreckt sich zwischen der Wilergasse, der Sonnhaldenstrasse und der Stockackerstrasse. Mit der Detailbebauungsplanung soll auf dieser grossen Baulandreserve an exponierter Lage gemäss Art. 33 Abs. 1 PBR eine qualitätsvolle, ortsangepasste Wohnüberbauung erreicht werden, welche aufgrund eines Gesamtkonzepts in Etappen realisiert werden kann, wobei eine Baulandumlegung Voraussetzung dafür ist. Als Umlegungsart wurde hier eine Baulandumlegung mit Genossenschaft i.S. von Art. 105 ff. des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) gewählt. Die Mitglieder der Genossenschaft umfassen verschiedene private Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie die Gemeinde Kerzers als Grundeigentümerin einiger Parzellen. Die Baulandumlegungsgenossenschaft (BLU) Stockacker ist zum einen die Ansprechpartnerin der Gemeinde für die Detailbebauungsplanung. Zum anderen tritt sie als Bauherrin für die notwendigen baulichen Infrastrukturmassnahmen auf.



Abb. 1: Luftaufnahme des Areals Stockacker

1.2 Planungsabsichten

Die BLU Stockacker beabsichtigt seit geraumer Zeit, im Gebiet Stockacker eine Wohnüberbauung mit Tiefgarage zu realisieren. Die Gemeinde Kerzers hat am 9. Mai 2014 den Detailbebauungsplan Stockacker inkl. Zonenbauvorschriften und Erläuterungsbericht (DBP; 3. Auflage) für das betreffende Areal in der Wohnzone beschlossen. Die Planung wurde am 17. Dezember 2015 von der kantonalen Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) genehmigt. In der Folge wurde sie aber aufgrund eines Beschwerdeverfahrens vom Kantonsgericht aufgehoben (vgl. dazu Ziff. 1.3 hiernach).

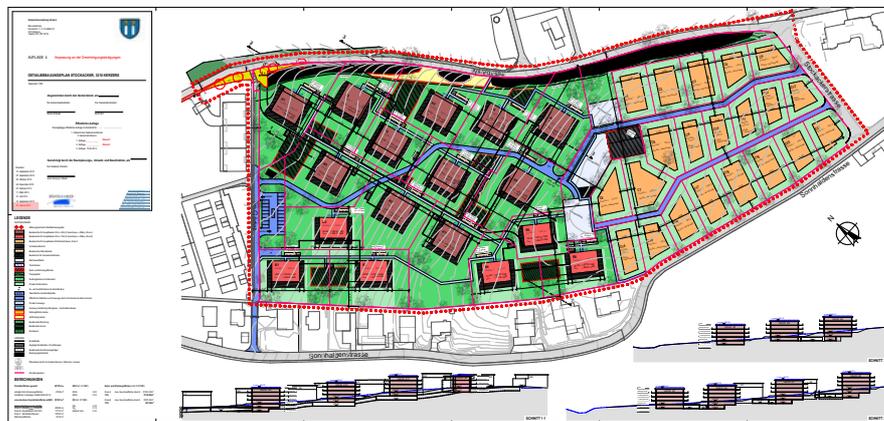


Abb. 2: DBP Stockacker (4. Auflage)

Nun soll die Planung im Rahmen einer verbesserten 4. Auflage wieder an die Hand genommen werden. Geplant ist eine verkehrstechnische Erschliessung des Bebauungsgebiets mittels einer Tiefgaragenzufahrt über die Wilergasse beim Hohlweg (angrenzend an das «Gärteli»). Dort befinden sich auf beiden Strassenseiten Böschungen mit Hecken und Bäumen. Gemäss Erläuterungsbericht zum DBP (Seite 10 ff.) kann die Wilergasse im heutigen Ausbaustandard den zu erwartenden Verkehr nicht aufnehmen. Die Strasse soll daher im westlichen Bereich der Wilergasse bis zur Einfahrt zur Tiefgarage auf 4.80 m verbreitert und mit einem 1.65 m breiten Trottoir ausgestattet werden. Die Planung beinhaltet im Bereich der Tiefgaragenzufahrt eine Abtragung der Böschung und die teilweise Entfernung der dortigen Hecke. Deshalb ist in diesem Bereich der Wilergasse die Entfernung eines Bereichs von ca. 318 m² des kommunal geschützten Hecken- bzw. Baumbestands (im Zonennutzungsplan eingetragenes Schutzobjekt N14 nach Anhang 6 PBR) unvermeidlich. Vgl. zur genauen Lage der zu beseitigenden Flächen und Bäume den nachfolgenden Plan-ausschnitt:

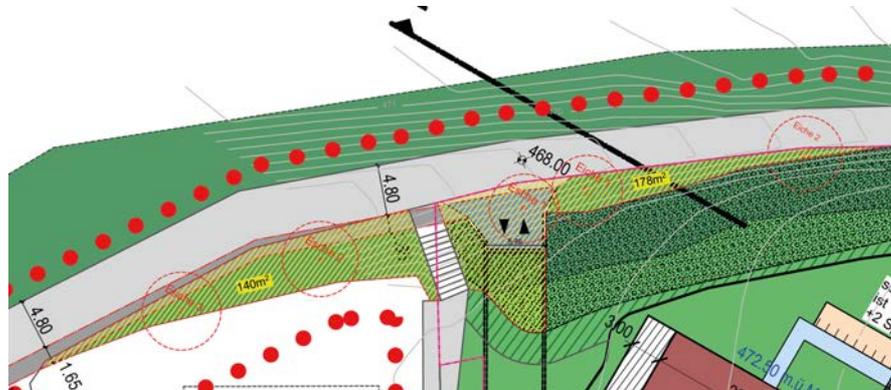


Abb. 3: Ausschnitt der Situation Wilergasse (DBP Stockacker, 4. Auflage); zu beseitigende Heckenflächen im Umfang von 140 m² und 178 m² gelb schraffiert

Geplant ist ein Ersatz des geschützten Hecken- und Baumbestandes in Form eines neugepflanzten Heckenteils mit einheimischen, standortgerechten Wildstauden und Wildgehölzen im oberen Teil der Wilergasse. Gemäss Art. 17 Abs. 2 des Reglements zum DBP soll dieser Ersatz mit dem Faktor 1.4 erfolgen und umfasst deshalb eine Fläche von ca. 445 m² (vgl. Ziff. C.11.1.1 der Ergänzung des Umweltberichts). Darüber hinaus soll bei der Ersatzbepflanzung Wert auf ein breitgefächertes Naturspektrum mit mindestens 5 verschiedenen Arten pro 10 Laufmeter gelegt werden (Art. 17 Abs. 3 des Reglements zum DBP). Da an den zwei vorgesehenen Ersatzstandorten die bestehende Hecke im aktuellen Zustand unterbrochen ist, werden mit den Ersatzflächen die Lücken in der bestehenden Hecke entlang der Wilergasse geschlossen. Die Hecke wird zudem zur Überbauung hin mit einem ca. 1 m breiten Krautsaum als Pufferstreifen abgeschlossen (vgl. Ziff. C.11.1.1 der Ergänzung des Umweltberichts). Vgl. zur Lage der Aufforstungsfläche den nachfolgenden Planausschnitt:



Abb. 4: Ausschnitt Ersatzflächen (DBP Stockacker, 4. Auflage); Ersatzfläche von rund 445 m² gelb markiert (blau markierter Weg nicht Teil der Ersatzfläche)

Vgl. zu den Lücken in der bestehenden Hecke entlang der Wilergasse, die mit diesen Ersatzflächen geschlossen werden können, das nachfolgende Foto:



Abb. 5: Foto der Lücken in der Hecke (neu aufzuforstende Flächen)

1.3 Problemstellung

Gegen den vom Gemeinderat am 9. Mai 2014 beschlossenen DBP gingen mehrere Beschwerden bei der RUBD ein. Diese genehmigte den DBP am 17. Dezember 2015 unter Abweisung der offenen Beschwerden.

Die Beschwerdeführer um den Verein «Aktionsgruppe Planung und Entwicklung Kerzers» erhoben daraufhin Beschwerde beim Kantonsgericht Freiburg. Sie beehrten dabei unter anderem, dass die unter Schutz stehenden Eichen und Hecken vollumfänglich erhalten werden. Allfällige Rodungen seien durch eine neutrale Instanz zu beurteilen und gegebenenfalls zu bewilligen.

Das Kantonsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 24. August 2017 teilweise gut und hob die angefochtenen Entscheide vom 17. Dezember 2015 der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) auf. In seiner Begründung hielt es fest, dass ein Eingriff in ein schützenswertes Biotop nur erfolgen darf, wenn er sich unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt. Das Kantonsgericht rügte eine fehlende nachvollziehbare Begründung, dass sich der Eingriff in das Schutzobjekt N14 (Hohlweg, Hecken, Obstgärten bei der Wilergasse) unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt bzw. dass keine andere mögliche Erschliessung der Tiefgarage fundiert geprüft worden ist. Nach Auffassung des Gerichts stellt sich die Frage nach Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen erst, wenn sich Eingriffe unter Abwägung aller Interessen als

Bericht Interessenabwägung

unvermeidlich erweisen (BGE 117 Ib 243 E. 3b; 114 Ib 268 E. 4). Mit Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen lasse sich ein technischer Eingriff in ein Biotop nicht rechtfertigen; diese seien vielmehr Folge der Bewilligung des Eingriffs. Des Weiteren führte das Verwaltungsgericht aus, dass möglicherweise ein Eingriff in einen geschützten historischen Verkehrsweg vorliegen könnte. Das Gericht prüfte jedoch nicht, inwiefern der Hohlweg tatsächlich als historischer Verkehrsweg geschützt ist. Das Verwaltungsgerichtsurteil erwuchs in der Folge in Rechtskraft.

1.4 Ziel

Die BLU und die Gemeinde sind von der Genehmigungsfähigkeit der vorliegenden Planung überzeugt. Die RUBD und die involvierten kantonalen Fachstellen haben den DBP Stockacker in dieser Form bereits für genehmigungsfähig befunden. Auch das Verwaltungsgericht erachtete die Planung in den meisten der durch die Beschwerdeführer gerügten Punkten als rechtmässig. Damit der DBP Stockacker in der vorliegenden Form erlassen und genehmigt werden kann, muss allerdings der oben erwähnten Rüge des Verwaltungsgerichts mithilfe einer umfassenden Interessenabwägung Rechnung getragen werden. Es muss unter Abwägung aller Interessen aufgezeigt werden, dass sich der fragliche Eingriff in Zusammenhang mit der Einstellhalleneinfahrt nicht vermeiden lässt und dass überwiegende Interessen dafür sprechen. Nach Art. 14 Abs. 6 NHV und gemäss der geltenden Praxis ist im Rahmen der Interessenabwägung auch die Prüfung und der Nachweis der Standortgebundenheit erforderlich (FAHRLÄNDER, in Kommentar NHG, Zürich 2019, Art. 18 N. 30).

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, diese Interessenabwägung aus der Sicht der Bauherrschaft aufzuzeigen. Es soll dargelegt werden, dass der Eingriff sowohl unvermeidbar als auch erforderlich ist und dass keine Alternativen hinsichtlich der Standortwahl gegeben sind.

1.5 Grundlagen

Grundlagen für diesen Bericht bilden:

- Detailbebauungsplan Stockacker (Stand: 3. Auflage) inkl. Zonenvorschrift und Erläuterungsbericht vom 10. September 2013
- Umweltbericht DBP – Detailbebauungsplan Stockacker-Kerzers (10. September 2013)
- Stellungnahme Amt für Kulturgüter vom 31. Juli 2014
- Gutachten Amt für Natur und Landschaft vom 18. August 2014
- Genehmigung des Detailbebauungsplanes Stockacker und dessen Reglement durch die RUBD vom 17. Dezember 2015
- Urteil Nr. 602 2016 7 des II. Verwaltungsgerichtshofs des Kantonsgerichts Freiburg vom 24. August 2017
- Detailbebauungsplan Stockacker (Stand: 4. Auflage) inkl. Reglement und Erläuterungsbericht vom 21. Januar 2021

Bericht Interessenabwägung

- Beurteilung der Erschliessungsvarianten DBP Stockacker vom November 2020
- Detailbebauungsplan, Konzept Heckenersatz vom 24. November 2020
- Ergänzungsbericht zum Umweltbericht (vom 10. September 2013) vom 4. Februar 2021

2 Interessenabwägung

2.1 Gegenstand

Im Rahmen der Interessenabwägung für eine Ausnahmegewilligung sind das Ausmass des Verlustes und das dadurch beeinträchtigte öffentliche Interesse gegen die privaten und/oder öffentlichen Interessen am Eingriff aufzuwiegen (FAHRLÄNDER, in Kommentar NHG, Zürich 2019, Art. 18 N. 30). Einander gegenüber stehen im vorliegenden Fall einerseits das Interesse an einer genügenden Erschliessung des Areals Stockacker über die Wilergasse und andererseits das Interesse an einer ungeschmälernten Erhaltung der vorhandenen Hecke und des Hohlwegs.

Dieser Konflikt ist mit Hilfe einer umfassenden Interessenabwägung zu lösen. Dazu sind in einem ersten Schritt alle öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln, die aufgrund der konkreten Umstände und des geltenden Rechts als massgebend im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Raumplanungsverordnung (RPV) erscheinen (Ziff. 2.2 hiernach). In einem zweiten Schritt sind die Interessen nach Massgabe des konkreten Falles zu bewerten und zu gewichten (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV; Ziff. 2.3 und 2.4 hiernach). Zu prüfen ist in diesem Schritt auch, ob der Eingriff standortgebunden ist oder ob Alternativen und Varianten in Betracht fallen (Ziff. 2.5 hiernach).

Letztlich sind die ermittelten und beurteilten Interessen gegeneinander abzuwägen und möglichst umfassend im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. c RPV in den Entscheid zu integrieren (Ziff. 2.6 hiernach; vgl. zum Ganzen TSCHANNEN, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, Art. 3, Rz. 24).

2.2 Massgebende Interessen

2.2.1 Heckenschutz

Lage Hecke entlang Wilergasse

Die Südhecke entlang der Wilergasse besteht aus 21 Baum- und Straucharten, unter anderem wachsen Eichen und Haseln. Sie weist eine Länge von 380 m und eine durchschnittliche Breite von ca. 6.5 – 10 m auf. Insgesamt beansprucht die Hecke eine Gesamtfläche von 2'875 m² (siehe Ergänzungsbericht zum Umweltbericht).

Zusammensetzung Hecke

Die Hecke enthält, als einzige geschützte Art, Hasel. Dieser gilt im Kanton Freiburg nach Art. 5 des Beschlusses betreffend den Schutz der

Bericht Interessenabwägung

freiburgischen Tier- und Pflanzenwelt als teilweise geschützte Pflanze. Das Ausgraben von Haselsträuchern ist demnach grundsätzlich verboten und setzt eine Bewilligung durch die Gemeinde voraus. Die Hecke weist einige ältere Bäume sowie einen grossen Anteil an Dornensträuchern auf. Sie bietet daneben zahlreichen Vogel- und Insektenarten sowie Kleinsäu- gern und weiteren Organismen Lebensraum (siehe Ziff. 20.3.2 des Umwelt- berichts vom 10. Sept. 2013 sowie die Dokumentation der Flora und Fauna vom 11.11.2020 im Konzept Heckenersatz). Vgl. zur Zusammensetzung der Hecke das nachfolgende Foto:



Abb. 6: Hecke im Bereich der Einfahrt

Heckenschutz: Bun-
desrechtliche Vorga-
ben

Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind Hecken und Feldgehölze gemäss Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG. Aus diesem Grund stellen Hecken und Feldgehölze, sofern sie eine ausreichende ökologische Qualität aufweisen, schützenswerte Lebensräume dar (vgl. Fahrländer, in Kommentar NHG, Zürich 2019, Art. 18 N. 19). Jedoch wird nicht jede Hecke vom Bundesrecht erfasst. Der Passus «Erhaltung genügend grosser Lebensräume» in Art. 18 Abs. 1 NHG setzt eine gewisse Minimalgrösse der Hecke voraus damit sie eine ausreichende ökologische Qualität aufweist (vgl. BGE 121 II 161 E. 2b/bb). Die zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörden müssen die zu schützenden Lebensräume von regionaler oder lokaler Bedeutung

Bericht Interessenabwägung

im einzelnen Fall unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen erst noch bezeichnen (BGE 118 Ib 485 E. 3a).

Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG. Im Rahmen der Interessenabwägung sind das Ausmass des Verlustes und das dadurch beeinträchtigte öffentliche Interesse gegen die privaten und/oder öffentlichen Interessen am Eingriff aufzuwiegen (FAHRLÄNDER, in Kommentar NHG, Zürich 2019, Art. 18 N. 30). Für die Bewertung der Biotope sowie der entsprechenden Eingriffe und Massnahmen sind die Kriterien massgebend, die in Art. 14 NHV aufgeführt oder umschrieben werden. Dabei darf ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotope beeinträchtigen kann, nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht sowie die weiteren Vorgaben des Art. 14 Abs. 6 NHV beachtet.

Ferner ergibt sich auch aus Art. 18 Abs. 1 Bst. g des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) ein Schutz für Hecken. Diese Norm stellt das vorsätzliche und unberechtigte Beseitigen von Hecken unter Strafe. Durch die Strafnorm sollen Hecken, die als wichtige Lebensräume für wildlebende Säugetiere und Vögel dienen, unmittelbar durch die Bundesgesetzgebung geschützt werden.

Heckenschutz: Kantonalrechtliche Vorgaben

Soweit das kantonale Recht einen weitergehenden Heckenschutz vorsieht, kommt ihm eine selbstständige Bedeutung zu. Eine derartige kantonale Regelung ist mit Art. 78 Abs. 4 BV, wonach der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Biotopschutz verfügt, vereinbar (vgl. BGE 133 II 220 vom 2. Juli 2007). Massnahmen zum Schutz von Gehölzen innerhalb der Bauzone und ausserhalb des Waldareals obliegen gemäss Art. 22 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG) den Gemeinden. Art. 20 NatG sieht Ausnahmen von den Schutzbestimmungen vor, wenn sich eine Beeinträchtigung eines schützenswerten Biotopes durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt.

Heckenschutz: Kommunale Umsetzung

Die Gemeinde Kerzers hat den Schutz von Naturhecken in Art. 17 PBR, gestützt auf Art. 22 Abs. 2 NatG, geregelt. Diese müssen grundsätzlich erhalten werden. Gemäss Art. 17 Abs. 2 PBR liegen eventuelle Rodungsbewilligungen in der Kompetenz des Gemeinderates. Dabei müssen die Vorgaben von Art. 17 Abs. 3 PBR, wonach die im Zonennutzungsplan bezeichneten Objekte sowie deren unmittelbare Umgebung geschützt sind und weder entfernt, noch beschädigt oder verändert werden dürfen, beachtet werden. Anhang 6 PBR und der rechtskräftige Zonennutzungsplan bezeichnen die vorliegende Hecke bei der Wilergasse unter der Nummer N14 «Hohlweg, Hecken, Obstgärten» ausdrücklich als entsprechendes Schutzobjekt. Folglich ist nicht nur die Hecke, sondern auch der Hohlweg als Landschaftselement geschützt. Auch Art. 33 Abs. 4 PBR gewährleistet den

Bericht Interessenabwägung

Heckenschutz indem an den Perimeter der Detailüberbauung Stockacker die besondere Anforderung, dass die Hecke entlang der Wilergasse als natürlicher Siedlungsrand erhalten bleibt, gestellt wird.

Ausnahmen von Art. 17 Abs. 3 PBR Gemäss dem Urteil des Kantonsgerichts vom 24. August 2017 sind trotz dieser strengen Schutzvorgaben des Art. 17 Abs. 3 PBR Ausnahmen in Anwendung der Art. 20 und Art. 22 NatG zulässig. Denkbar sind daher auch Eingriffe in die jeweiligen Schutzobjekte, die nicht nur der Sicherheitsholzung oder den Unterhaltsarbeiten dienen.

Kein Schutz der Obstbäume Die wenigen noch bestehenden Obstbäume (Ziff. 20.4.1 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013) befinden sich nicht im geschützten Bereich gemäss Zonennutzungsplan, sondern im südwestlichen Teil des Areals (vgl. das Luftbild unter Abb. 1). Gemäss der aus 25 weissen Punkten bestehenden Markierung im Zonennutzungsplan, die der nördlichen Perimetergrenze entlang verläuft, sind lediglich die Hecke sowie der Hohlweg südlich der Wilergasse geschützt. Nicht geschützt sein können demnach die vereinzelt Obstbäume im südwestlichen Teil des Areals. Sie bilden deshalb nicht Teil der vorliegenden Abklärung.

2.2.2 Schutz historischer Verkehrsweg

IVS-Inventar des Bundes Die Hecke ist Teil des historischen Verkehrswegs Wilergasse FR 1701.2, der im Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) als Objekt lokaler Bedeutung mit Substanz verzeichnet ist (vgl. Art. 4 Bst. b NHG). Im hier fraglichen Abschnitt stellt die Wilergasse einen Hohlweg dar, also einen Weg, der sich durch jahrhundertelange Nutzung sowie abfließendes Regenwasser in das umgebende Gelände eingegraben hat. Links und rechts wird der Hohlweg von einer Böschung mit Hecken und Bäumen gesäumt. Im vom Heckeneingriff betroffenen Bereich des Hohlweges wird der historische Verkehrsweg im Inventar deshalb als historischer Verlauf mit Substanz beschrieben. Im Verkehrsrichtplan der Gemeinde ist die Wilergasse als Sammelstrasse eingetragen. Sie wird bereits heute zu Erschliessungszwecken genutzt und weist deshalb im vorliegenden Abschnitt nicht mehr den ursprünglichen historischen Belag auf, sondern wurde inzwischen geteert. Vgl. zum Zustand des Hohlweges Wilergasse das nachfolgende Foto:



Abb. 7: Hohlweg Wilergasse

Vgl. zum IVS-Eintrag den nachfolgenden Ausschnitt aus dem Geoportal des Bundes:

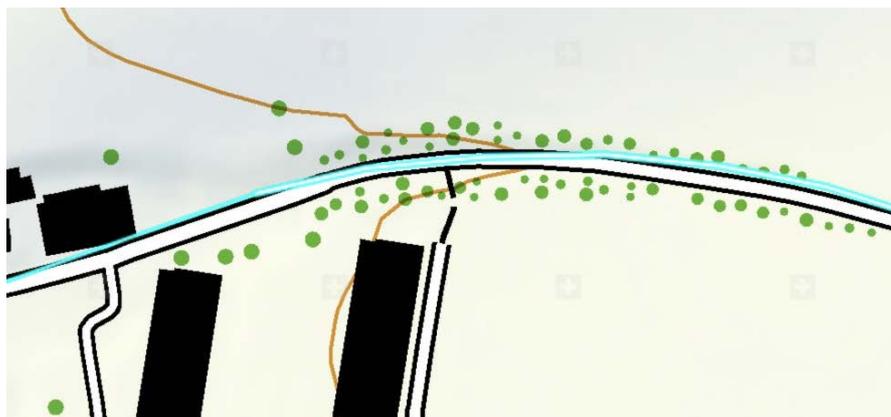


Abb. 8: Ausschnitt IVS-GIS Karte des Bundes; doppelt türkis gefärbte Linie: Substanzgrad Lokale Bedeutung, historischer Verlauf mit Substanz; einfache türkis gefärbte Linie: Substanzgrad Lokale Bedeutung, historischer Verlauf

IVS-Schutz: Rechtliche Vorgaben

Objekte von lokaler Bedeutung nach Art. 4 Bst. b NHG entfalten nur im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben einen gewissen Schutz gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG. Hier ist jedoch keine Erfüllung einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 Abs. 1 NHG gegeben. Eine Pflicht zur Umsetzung des IVS-Inventars durch die Kantone besteht nur bei Objekten von nationaler Bedeutung gemäss Art. 9 Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS). Darüber hinaus besteht im Kanton Freiburg keine Pflicht, dass Gemeinden weitergehende Regelungen

Bericht Interessenabwägung

hinsichtlich des Schutzes von Objekten von regionaler oder lokaler Bedeutung treffen müssen. Werden Objekte von regionaler oder lokaler Bedeutung nach Art. 4 Bst. b NHG in der Ortsplanung nicht berücksichtigt, entfalten sie keine grundeigentümergebundene Wirkung.

Hinsichtlich des Hohlwegs ist festzuhalten, dass dieser im rechtsgültigen Zonennutzungsplan der Gemeinde Kerzers vom 25. Februar 2015 nicht wie andere Verkehrsverbindungen (z.B. die Achse Murtenstrasse-Burgstatt-Fräschelegasse) als historischer Verkehrsweg aufgeführt wird. Der Hohlweg ist folglich nicht grundeigentümergebunden geschützt und muss daher im Rahmen der Planung nicht direkt berücksichtigt werden. Er ist aber nach Art. 3 Abs. 1 RPV im Rahmen der Interessenabwägung für den ausnahmsweisen Heckeneingriff, wie andere berechnigte Interessen, ebenfalls zu berücksichtigen

Stellungnahme Amt
für Kulturgüter

Das Amt für Kulturgüter hat in seiner Stellungnahme vom 31. Juli 2014 darauf hingewiesen, dass die Wilergasse abschnittsweise in das IVS aufgenommen wurde. Nach den Ausführungen des Amtes gehört der Abschnitt mit Substanz im Bereich der geplanten Einfahrt in die Kategorie 2. Dies bedeute, dass zusätzlich auch noch das Wegprofil mit Böschungen und Gräben erhalten sei. Im Ergebnis verzichtet das Amt für Kulturgüter aber auf die Beantragung einer Unterschutzstellung, da der Weg lediglich von lokaler Bedeutung ist. Allerdings sei es laut Amt für Kulturgüter wünschenswert, wenn die erhaltene Substanz bestehen bleibe.

Fazit

Festzuhalten bleibt folglich, dass es sich bei dem vorliegenden Hohlweg nicht um einen geschützten historischen Verkehrsweg i.S.v. Art. 14 Abs. 1 PBR handelt, da dieser nicht im rechtsgültigen Zonennutzungsplan vom 25. Februar 2015 verzeichnet ist. Auch Art. 33 PBR enthält keine weiteren Vorschriften für historische Verkehrswege im Perimeter des DBP Stockacker. Der Hohlweg muss aber nach Art. 3 Abs. 1 RPV im Rahmen der Interessenabwägung für den ausnahmsweisen Heckeneingriff berücksichtigt werden, da er Teil des Schutzobjekts N14 (Hohlweg, Hecken, Obstgärten bei der Wilergasse) nach Art. 17 Abs. 3 i.V.m. Anhang 6 PBR ist.

2.2.3 Erschliessung

Konzept

Das Erschliessungskonzept des DBP Stockacker sieht eine Erschliessung der Baufelder A1-A11 sowie B4-B6 durch die Zufahrt zur Einstellhalle im unteren Teil der Wilergasse vor (Art. 19 Abs. 1 des Reglements zum DBP Stockacker); die Hauptverkehrslast soll also über die Wilergasse abgewickelt werden. Die übrigen Baufelder werden über die Gärtelstrasse oder ab der Stockackerstrasse erschlossen. Die Wilergasse ist heute nur einspurig befahrbar und verfügt nur über einzelne Ausweichstellen. Damit kann sie im heutigen Ausbaustand den zu erwartenden Verkehr von 1'328 Fahrten DTV, was einer Verdoppelung des heutigen Verkehrsaufkommens gleichkommt (S. 32 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013), nicht aufnehmen. Die Strasse soll daher von der Sonnenhaldenstrasse bis zur Einfahrt der

Bericht Interessenabwägung

Tiefgarage auf 4.80 m verbreitert werden, damit eine Begegnung von Fahrzeugen gewährleistet ist. Um die Sicherheit der Fussgänger zu gewährleisten, soll die Wilergasse mit einem 1.65 m breiten Trottoir ausgestattet werden. Vgl. zum Erschliessungskonzept die nachfolgende Grafik:

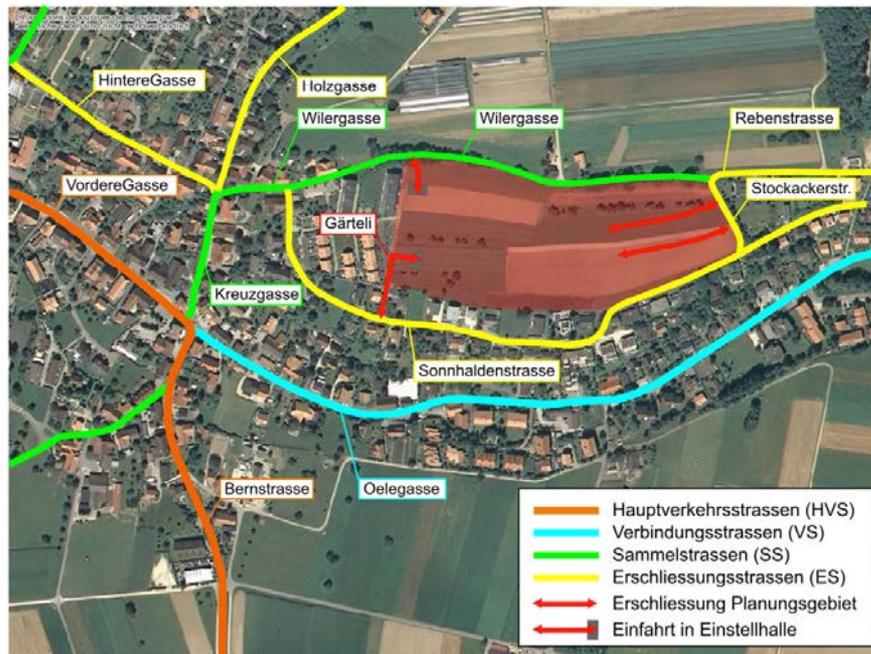


Abb. 9: Erschliessungskonzept Planungsgebiet Stockacker nach dem aktuellen Verkehrsrichtplan (Ziff. 5.2.2 Umweltbericht vom 10. September 2013)

Erschliessungspflicht Die Groberschliessung nach Art. 93 Abs. 1 RPBG ist entsprechend den im Zonennutzungsplan festgelegten Bauzonen vorzusehen und deren Verwirklichung innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Fristen sicherzustellen. Die im Gemeinderichtplan getroffenen Entscheidungen sind dabei zu berücksichtigen. Die Finanzierung von Ausbauten und weiteren Folgeprojekten, ausgelöst durch Neueinzonungen und Bauprojekte, hat durch Grundeigentümerbeiträge im Verhältnis des Nutzens zu erfolgen. Dabei wird die Kostenbeteiligung durch den Gemeinderat gemäss Art. 24 Abs. 3 Strassen- und Wegereglement der Gemeinde Kerzers bestimmt. Solange eine vollständige Erschliessung nicht sichergestellt ist, kann für die Wohnüberbauung im Gebiet Stockacker keine Baubewilligung erteilt werden (Art. 93 Abs. 2 RPBG und Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG).

Vorgaben zur Erschliessung Nach Art. 33 Abs. 1 PBR hat die Strassenerschliessung vom Gäteli, der Sonnhaldestrasse, der Stockackerstrasse oder der Wilergasse her zu erfolgen. Der von der Gemeinde am 17.04.2013 beschlossene und vom Kanton am 29.04.2014 genehmigte kommunale Richtplan, Teil Verkehr (im Folgenden: Richtplan Verkehr), sieht vor, dass die Wilergasse zur Sammelstrasse ausgebaut und entsprechend verbessert wird. Dies soll im entsprechenden Abschnitt zwischen der Tiefgarageneinfahrt bis zur Kreuzung Sonnhaldestrasse umgesetzt werden. Zudem ist in diesem Abschnitt ein Gehweg zu erstellen. Gemäss dem Erschliessungsprogramm der Gemeinde

Kerzers vom 26. November 2014 soll das Quartier Stockacker mit 2. Priorität, das heisst von 2018-2023, erschlossen werden. Vgl. zu den Vorgaben des Richtplans Verkehr den nachfolgenden Planausschnitt:



Abb. 10: Ausschnitt komm. Richtplan Verkehr vom 17.04.2013. Legende: orange-gestrichelt: Sammelstrasse, zu verbessern; gelb: Erschliessungsstrasse; grün: Fussweg; hellgrün (rund um die Sammelstrasse): Projekt Gehweg; braun: öffentlicher Flurweg; schwarzer Pfeil: Anschlusspunkt Gebietserschliessung Wilergasse

Überholter Anschlusspunkt Wilergasse

Der schwarze Pfeil im Richtplan Verkehr symbolisiert den früher vorgesehenen Anschlusspunkt für die Erschliessung des Planungsgebiets Stockacker an die Wilergasse. Ursprünglich war geplant, die Wilergasse bis auf die Höhe der Parzelle Nr. 8623 auszubauen und oberirdisch, d.h. nicht über eine Tiefgarage, zu erschliessen. Dies hätte zu einem erheblich grösseren Eingriff in die Hecke geführt, was vom Kanton kritisiert wurde (Schreiben des Büros für Natur- und Landschaftsschutz der RUBD vom 6. Mai 2013). Aus diesem Grund wurde dieser Anschlusspunkt zu Gunsten der Einstellhalleneinfahrt im unteren Teil der Wilergasse aufgegeben.

Erschliessungsprogramm

Das Erschliessungsprogramm der Gemeinde vom 26. November 2014 sieht ebenfalls vor, dass die Wilergasse als Sammelstrasse die Haupterschliessungslast trägt:

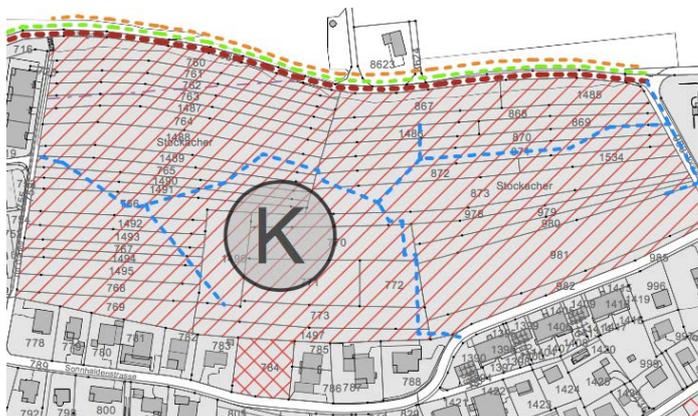


Abb. 11: Ausschnitt Erschliessungsprogramm der Gemeinde Kerzers vom 26. November 2014; rot-gestrichelt: Ausbau Sammel- oder Erschliessungsstrasse

2.2.4 Raumplanerische Innenentwicklung

Bauland	Der Perimeter des DBP Stockacker ist seit der rechtskräftigen Genehmigung der Gesamtortsplanungsrevision Kerzers im Jahr 2014 der Wohnzone mit mittlerer Besiedlungsdichte WM II (Art. 27 PBR) mit obligatorischem Detailbebauungsplan nach Art. 33 PBR zugeordnet. Das Kantonsgericht hat diese Zonenzuteilung zur Bauzone mit seinem Urteil vom 24.08.2017 bestätigt und den Antrag der Beschwerdeführer auf Auszonung des Areals in die Landwirtschaftszone abgewiesen.
Schliessung Baulücke	Art. 1 Abs. 1 Bst. a ^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a ^{bis} RPG verlangen, dass die Potenziale zur Siedlungsentwicklung nach Innen (= Innenentwicklung) «mobilisiert» werden, indem Baulücken gefüllt, Siedlungen verdichtet, und Industriebrachen umgenutzt werden. Beim Gebiet Stockacker handelt es sich um ein unüberbautes Areal in der Bauzone, das westlich, südlich und östlich unmittelbar an das überbaute Bauland angrenzt. Es liegt also eine Baulücke vor. Mit der Quartierplanung soll auf dieser grossen Baulandreserve eine qualitätsvolle, ortsangepasste Wohnüberbauung realisiert werden. Der Bauzone zugewiesenen Grundstücke müssen gemäss Art. 46a RPBG innert zwölf Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden.
Vorgaben des Kantonalen Richtplans	Auch der Kantonale Richtplan sieht eine Nutzung von bestehenden rechtskräftigen Baulandreserven vor, bevor neue Erweiterungen in Betracht gezogen werden (vgl. Vorgaben Kantonalen Richtplan, Abschnitt C, T103 Verdichtung und Aufwertung). Demnach hat die Siedlungsentwicklung in erster Linie in rechtskräftigen unbebauten Bauzonen zu erfolgen.

2.3 Beurteilung Schutzinteressen

2.3.1 Hecke

Grundsatz	In Frage steht die Beseitigung einer Teilfläche von ca. 318 m ² des südlich der Wilergasse gelegenen Heckenabschnitts. Rechtlich ist die Hecke nach Art. 17 PBR grundeigentümergebunden geschützt (im Zonennutzungsplan eingetragenes Schutzobjekt N14 nach Anhang 6 PBR). Die Hecke säumt die Wilergasse sowohl auf der nördlichen wie auch auf der südlichen Seite und bildet damit einen Hohlweg. Die Strasse ist mit einem Hartbelag versehen.
Bewertung Eingriff	Zur Bewertung der geschützten Hecke und der Auswirkungen des geplanten Eingriffs anhand der Kriterien nach Art. 14 Abs. 6 NHV ist folgendes festzuhalten: <ul style="list-style-type: none">– Die Hecke hat keine grosse Bedeutung i.S.v. Art. 14 Abs. 6 Bst. a NHV für die geschützten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten, da sie einzig Haselsträucher als geschützte Pflanzenarten enthält (vgl. Ziff. 20.3.1 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013 sowie die Dokumentation

Bericht Interessenabwägung

der Flora und Fauna vom 11.11.2020 im Konzept Heckenersatz). Nicht festgestellt wurden andere geschützte Pflanzen- oder Tierarten. Namentlich wurden keine geschützten Vogelarten gefunden, für welche die Hecke Lebensraum bieten würde (vgl. Ziff. 20.3.2 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013 sowie die Dokumentation der Flora und Fauna vom 11.11.2020 im Konzept Heckenersatz). In dieser Beziehung wird sich der neue Zustand nicht vom Ausgangszustand unterscheiden.

- Zwar bietet die Hecke Lebensraum für verschiedene Arten (Ziff. 20.4.2 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013 und Ziff. C.11.1.2 Ergänzungsbericht zum Umweltbericht). Trotzdem kann die ausgleichende Funktion der Hecke für den Naturhaushalt gemäss Art. 14 Abs. 6 Bst. b NHV nicht als sehr bedeutend eingestuft werden. Die Wilergasse verläuft mehr oder weniger mitten durch die Hecke. An beiden Enden der Hecke befinden sich überbaute Gebiete. In dieser intensiv genutzten Kulturlandschaft sticht die Hecke zwar als naturnahes Element heraus. Mit einigen Lücken und ohne vorgelagerten Krautsaum vermag sie aber keine erhebliche ausgleichende Funktion für den Naturhaushalt zu übernehmen. Die bereits bestehende Strasse zerschneidet die Hecke in Längsrichtung und vermindert deren ökologischen Wert erheblich. Die Hecke ist zudem aus ökologischer Sicht durch den Strassenverkehr und durch den durch Naherholung verursachten Betrieb vorbelastet. Der ökologische und der landschaftliche Wert der Hecke liegen also unter dem Potenzial einer «Ideal-Ökohecke» in ungestörter Umgebung.
- Die Bedeutung der Hecke für die Vernetzung schützenswerter Biotope nach Art. 14 Abs. 6 Bst. c NHV ist aufgrund der oben genannten Gründe als vergleichsweise eher gering einzustufen. Die Vernetzungsfunktion kann durch das Schliessen der Lücken durch die Ersatzpflanzung aufgewertet werden.
- Hinsichtlich der biologischen Eigenart oder den typischen Charakter der Hecke i.S.v. Art. 14 Abs. 6 Bst. d NHV ist festzuhalten, dass die vorhandenen älteren Bäume und die Dornensträucher die Hecke sicher wertvoller machen als eine monotone Hecke aus Haselsträuchern, dennoch kann sie auch aufgrund ihrer Zusammensetzung nicht als eine «Ideal-Ökohecke» bezeichnet werden.

Aufgrund der obenstehenden Darlegungen folgt, dass die fragliche Hecke an der Wilergasse einen gewissen ökologischen Wert hat, der im Rahmen der vorliegenden Interessenabwägung zu berücksichtigen ist. Eine sehr hohe Bedeutung für die Biodiversität kommt der Hecke aber nicht zu.

Zu berücksichtigen ist bei der Bewertung, dass mit dem vorliegenden Eingriff kein zusätzlicher Unterbruch quer zur Hecke geschaffen wird. Es wird lediglich der bereits vorhandene Unterbruch auf Höhe der bestehenden Treppe verbreitert. Zudem ist geplant, im Bereich der heutigen Lücke einen schmalen Fussweg durchzuführen; dies betrifft aber nur die dort vorgesehene Ersatzpflanzung (vgl. den Detailbebauungsplan). Indem ein schmaler Heckenstreifen, der bis zur geplanten Zufahrt reicht, geschont wird, bleibt in Längsrichtung der Hecke ein für den Lebensraum wichtiges Kontinuum in der Strauch- und Baumschicht weitgehend erhalten. Die

Bericht Interessenabwägung

bestehende Baumkrone bleibt zudem weiterhin geschlossen. Das Projekt schafft einen 1 m breiten Pufferstreifen, der massgeblich zur Aufwertung des Lebensraums für Insekten und Kleinorganismen in Hecke beiträgt (Ziff. 20.4.2 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013). Da lediglich 318 m² der Hecke, also rund 11% der Gesamtfläche 2'875 m², entfernt werden, sollte die restliche Hecke den Verlust für die Fauna «abpuffern» können (Ziff. 20.4.2 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013). Der technische Eingriff ist also im Vergleich zur bestehenden Vorbelastung gering und nicht erheblich.

Bestehende technische Eingriffe

Der vom Eingriff betroffene Heckenabschnitt befindet sich in unmittelbarer Siedlungsnähe und weist auf der südlichen Seite, dort wo auch die Einstellhalleneinfahrt geplant ist, mit der Treppe, welche die Hecke unterbricht und als Fusswegverbindung in Richtung «Gärteli» dient, bereits eine bauliche Beeinträchtigung auf. Vgl. dazu den nachfolgenden Screenshot aus Google Earth:



Abb. 12: Bestehende Treppe neben der geplanten Einstellhalleneinfahrt (Screenshot Google Earth)

Ca. 50 m westlich der geplanten Einstellhalleneinfahrt, also unmittelbar westlich neben dem Eingriffssperimeter, wird die Hecke von der Einstellhalleneinfahrt zu den beiden Wohnblöcken im «Gärteli» unterbrochen. Vgl. dazu den nachfolgenden Screenshot aus Google Earth:



Abb. 13: Bestehende Einstellhalleneinfahrt ca. 50m westlich der geplanten neuen Einstellhalleneinfahrt (Screenshot Google Earth)

Bedeutung der Ersatzmassnahme

Mit der geplanten Ersatzmassnahme auf Höhe der Parzelle Nr. 8623, die gemäss dem Reglement zum DBP min. 445 m² aufzuweisen hat (Faktor 1.4 nach Art. 17 Abs. 2) und damit substantiell grösser ist als das zu entfernende Heckenstück, können die bestehenden Lücken in der Hecke entlang der Wilergasse vollständig geschlossen werden. Dadurch wird die Längswirkung der Hecke verstärkt und die Vernetzungsfunktion der Hecke deutlich verbessert. Die Hecke wird gegen die Überbauung hin mit einem ca. 1 m breiten Krautsaum als Pufferstreifen abgeschlossen, der den natürlichen Übergang von der Hecke zu den Grünflächen der Überbauung gewährleistet und integraler Bestandteil einer natürlichen Hecke ist. Auch das frühere Amt für Natur und Landschaft (heute: Sektion Natur und Landschaft des Amts für Wald und Natur) hat die geplanten Ersatzmassnahmen als umfangreiche bzw. genügende Kompensationsmassnahmen zugunsten der Natur beurteilt (Gutachten Amt für Natur und Landschaft vom 18. August 2014). Die neu aufgeforstete Hecke wird unter Art. 17 des Reglements zum DBP Stockacker geschützt; dieser Schutz ist für die Gemeinde und die Eigentümer verbindlich. Es steht also entsprechend der Vorgabe von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG eine adäquate Ersatzmassnahme zur Verfügung. Zusammen mit dem bereits bestehenden Heckenschutz nach Art. 17 Abs. 3 PBR und dem Zonennutzungsplan ist damit, wie vom früheren Amt für Natur und Landschaft gefordert, sichergestellt, dass die Hecke entlang der Wilergasse inklusive Ersatzmassnahme «im Ortsplan unter Schutz gestellt wird».

Zwischenfazit

Angesichts des flächenmässig kleinen Eingriffs im Umfang von nur rund 11% (318 m² bei einer Gesamtfläche von 2'875 m²), den bereits bestehenden technischen Beeinträchtigungen und der Tatsache, dass die ökologisch und landschaftlich wertvolle Längswirkung der Hecke erhalten bleibt, liegt kein schwerwiegender Eingriff in einen geschützten Lebensraum vor. Die mit dem Eingriff einhergehenden Verluste für die

Biodiversität sind gering. Auch das frühere Amt für Natur und Landschaft kommt in seiner Stellungnahme vom 18. August 2014 i.V.m. der Stellungnahme vom 6. Mai 2013 zum Ergebnis, dass durch diese Erschliessungsvariante nur ein kleiner Teil des Hohlwegs und der Hecken zerstört wird bzw. dass die Hecke beidseits der Wilergasse kaum mehr tangiert sein wird, da der Zugang zum Quartier nur noch ganz im Westen des Quartiers vorgesehen ist (Gutachten Amt für Natur und Landschaft vom 18. August 2014). Dieses Projekt sei klar besser als die früheren Planungen, welche dem alten Hohlweg grossen Schaden zugefügt hätten. Das Amt zeigt sich in seiner Stellungnahme deshalb einverstanden mit der vorliegenden Erschliessungsvariante.

2.3.2 Historischer Verkehrsweg

Grundsatz	Mit dem Ausbau der Strasse wird der heutige Zustand des historischen Verkehrswegs Wilergasse FR 1701.2 verändert, da die südliche Seitenböschung um einige Meter unterbrochen wird. Zudem muss ein Teil der südlichen Hecke entfernt und einige für diesen Hohlweg charakteristische alte Bäume gefällt werden.
Bewertung Eingriff	Zwar wird ein Teil der (physischen) Substanz des Objekts beeinträchtigt. Betroffen ist die südliche Seitenböschung auf einer Länge von ca. 5 m. Da das ganze Objekt Wilergasse FR 1701.2 ca. 500 m misst, umfasst der Eingriff also ca. 1% dieser Seitenböschung. Das Erscheinungsbild der Wilergasse als Hohlweg wird trotz Eingriff gewahrt, da weder die Verkehrsfläche angehoben noch die Seitenböschung abgeflacht wird. Nicht beeinträchtigt wird zudem der Verlauf des historischen Verkehrswegs, der gleichbleibt.
Bestehende technische Eingriffe	Die Wirkung des Hohlwegs ist aktuell sowohl durch die bestehende Lücke in der südlichen Seitenböschung (vgl. Abb. 5) als auch durch die bestehende Treppe (vgl. Abb. 12) unterbrochen. Des Weiteren muss beachtet werden, dass der Hohlweg bereits in den vergangenen Jahren verändert und saniert wurde.
Zwischenfazit	Durch die geplanten Heckenersatzmassnahmen werden die Lücken in der Hecke vollständig geschlossen, so dass die charakteristische Wirkung des Hohlwegs langfristig verstärkt wird. Der Unterhalt der historischen Verkehrswege sowie der geplante Ausbau werden nach fachmännischer Art ausgeführt und somit die Substanz des historischen Verkehrswegs bestmöglich erhalten. Dies entspricht insbesondere dem oben dargelegten Wunsch des Amtes für Kulturgüter (vgl. Ziff. 2.2.2 hiervor).

Angesichts des relativ schwachen rechtlichen Schutzes des historischen Verkehrswegs von lokaler Bedeutung Wilergasse, Objekt FR 1701.2, sowie der bereits bestehenden Beeinträchtigungen liegt kein schwerwiegender Eingriff vor. Zu beachten ist zudem, dass der Charakter der Wilergasse als

Hohlweg durch die geplanten baulichen Veränderungen bewahrt und durch die neu zu pflanzenden Heckenabschnitte sogar verstärkt wird.

2.4 Beurteilung Eingriffsinteressen

Innenentwicklung
und Baulandverflüs-
sigung

Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. c^{bis} RPBG sind konkrete Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen zu ergreifen. Diese neue Bestimmung wurde mit der vom Grossen Rat am 21. Juni 2018 beschlossenen Revision des RPBG eingefügt und dient der Umsetzung der am 01. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, mit welcher die bestehenden Baulandreserven besser genutzt und so eine kompaktere und landschaftsschonendere Siedlungsentwicklung erreicht werden sollen. Auch Art. 1 Abs. 1 Bst. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG erfordern die Verflüssigung von bestehendem Bauland. Die Überbauung des Gebiets Stockacker, das eine grosse Baulücke im bestehenden Siedlungsgebiet von Kerzers darstellt, ist deshalb von öffentlichem Interesse. Art. 46a Abs. 1 RPBG verlangt, dass der Bauzone zugewiesene Grundstücke inert 12 Jahren ab Rechtskraft der Genehmigung gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden. Da die revidierte Ortsplanung von Kerzers, welche die hier in Frage stehende Bauzone (Perimeter mit obligatorischem Detailbebauungsplan) festlegt, am 29. April 2014 vom Kanton genehmigt wurde, ist das Areal Stockacker bis spätestens 29. April 2026 zu überbauen.

Erschliessungspflicht

Eine Groberschliessung umfasst gemäss Art. 94 Abs. 1 Bst. a RPBG die Haupt- und die Sammelstrassen. Die Wilergasse stellt gemäss Richtplan Verkehr eine Sammelstrasse dar. Da gemäss Art. 93 Abs. 1 RPBG eine Groberschliessungspflicht besteht, ist auch der geplante Ausbau des unteren Teils der Wilergasse von öffentlichem Interesse. Die Erschliessung des Gebiets Stockacker ist inklusive des hier behandelten Ausbaus der Wilergasse im Richtplan Verkehr als Massnahme 1. Priorität eingetragen (Massnahme Q7).

Da die Wilergasse heute nur einspurig befahrbar ist und nur über einzelne Ausweichstellen verfügt, kann sie im heutigen Ausbaustand den zu erwartenden Verkehr nicht aufnehmen. Die Strasse muss daher von der Sonnenhaldenstrasse bis zur Einfahrt der Tiefgarage auf 4.80 m verbreitert werden, damit eine Begegnung von Fahrzeugen gewährleistet ist. Um die Sicherheit der Fussgänger zu gewährleisten soll die Wilergasse mit einem 1.65 m breiten Trottoir ausgestattet werden. Diese notwendige Breite der Strasse und des Trottoirs führen zum in Frage stehenden Heckeneingriff.

Zwischenfazit

Mit dem geplanten Ausbau des unteren Teils der Wilergasse kann die Gemeinde der Erschliessungspflicht nach Art. 93 RPBG und der Pflicht, bestehendes Bauland zu verflüssigen und die Siedlungsentwicklung nach Innen voranzutreiben, nachkommen. Die Massnahme und der einhergehende Eingriff in die geschützte Hecke sind damit von erheblichem öffentlichem Interesse.

2.5 Standortgebundenheit

Grundsatz Standortgebunden ist ein Vorhaben jeweils dann, wenn es aus objektiven Gründen an einen bestimmten Ort gebunden ist und mit Vorteil am geplanten Standort realisiert wird (BGE 117 Ib 266 E.2a). Für den Perimeter des DBP Stockacker besteht, wie oben dargelegt, eine grundsätzliche Erschliessungspflicht; diese ist unbestritten. Ob der vorliegend in Frage stehende Heckeneingriff standortgebunden ist, hängt davon ab, ob die Erschliessung über die Wilergasse und der damit einhergehende Ausbau als standortgebunden bezeichnet werden können.

Planerische Vorteile Der Perimeter des DBP Stockacker soll über eine effizient ausgerichtete Strassenerschliessung verfügen. Ziel ist es, eine möglichst kurze und direkte Zufahrt zu schaffen und so die Fahrten aufs Notwendigste zu begrenzen. Entsprechenderweise soll die Haupterschliessung über die Wilergasse erfolgen. Konkret sollen die Baufelder A1-A11 und B4-B6, die mit einem prognostizierten DTV von 887 ca. $\frac{3}{4}$ des zusätzlichen Verkehrs verursachen (S. 32 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013), gemäss dem Erschliessungskonzept ab der Wilergasse erschlossen werden (Art. 19 Abs. 1 des Reglements zum DBP). Dies ist die kürzeste Verbindung zwischen den nördlichen Baufeldern und dem übergeordneten Strassennetz. Die Erschliessung der Baufelder B1-B3 und der Baufelder C, die mit einem prognostizierten DTV von 355 ca. $\frac{1}{4}$ des zusätzlichen Verkehrs verursachen (S. 32 Umweltbericht vom 10. Sept. 2013), erfolgt über die Gärtelstrasse bzw. die Stockackerstrasse (via Sonnhaldenstrasse und Wilergasse). Damit sind möglichst kurze Anfahrtswege zu allen Baufeldern und eine optimale Verteilung des zusätzlich anfallenden Verkehrs gewährleistet.

Vorteile aus Sicht Umweltschutz Mit der vorgeschlagenen Erschliessungslösung können die mit dem Verkehr zusammenhängenden Einwirkungen wie Lärm und Luftschadstoffbelastung soweit wie möglich reduziert werden, was ein Gebot des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips ist, wonach Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, im Sinne des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips möglichst zu begrenzen sind. Auch aufgrund des Planungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden müssen, ist die Wilergasse die richtige Haupterschliessungsstrasse. Alle anderen Haupterschliessungsvarianten würden mehr Wohngebiete und damit mehr Anwohnerinnen und Anwohner mit zusätzlichen unerwünschten Einwirkungen betreffen.

Auch topographisch ist die Erschliessung via Wilergasse und der Zufahrt über die Einstellhalle die bestmögliche Lösung. Die Erschliessung erfolgt mit einem sehr geringen Höhenunterschied, was von Vorteil ist. Zudem wurde die Lage der Einfahrt im Verlauf der Planung optimiert, so dass die zweckmässig angeordneten Baufelder mit einer möglichst kurzen Zufahrt erreicht werden können und der wegen der Fussgängertreppe bereits bestehende Einschnitt in der Hecke genutzt werden kann.

Bericht Interessenabwägung

Vorteile überwiegen Das vorliegende Erschliessungskonzept erweist sich damit als verkehrsplannerisch zweckmässig. Es ermöglicht kurze Wege und eine effiziente Erschliessung. Es entspricht zudem dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip und dem Planungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG.

Vorgaben gemäss Richtplan Verkehr Wie bereits oben ausgeführt sieht der Richtplan Verkehr vor, dass die Wilergasse zur Sammelstrasse ausgebaut und entsprechend verbessert wird. So muss beispielsweise auch zwingend ein Gehweg im entsprechenden Abschnitt erstellt werden. Dieser Richtplan Verkehr aus dem Jahr 2014 wurde vom Kanton mit der Ortsplanung Kerzers am 29. April 2014 genehmigt und ist für die Gemeinde verbindlich. Am massgebenden verkehrsplannerischen Sachverhalt (Kapazitäten, Zahlen und Verkehrsflüsse) und an den daraus abgeleiteten Erkenntnissen, die damals in den Richtplan Verkehr einflossen, haben sich keine Änderungen ergeben. Aus fachlicher Sicht gibt es also keinen Grund, den Richtplan Verkehr zu revidieren. Die Gemeinde Kerzers hält deshalb am aktuell gültigen Richtplan Verkehr fest und sieht keinen Anlass für eine etwaige Anpassung des Richtplans. Noch immer ist das vorliegende Erschliessungskonzept aus verkehrsplannerischer Sicht als richtig zu betrachten.

Auch wegen dem Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG kann der Richtplan Verkehr entgegen den Andeutungen des Kantonsgerichts im Urteil vom 24. August 2017 (S. 14) nicht angepasst werden. Die kommunalen Richtpläne der Gemeinde Kerzers bilden zusammen mit den Grundlagen der Nutzungsplanung integrierten Bestandteil der am 29. April 2014 als ein grosses Paket genehmigten Ortsplanung. Zwar gilt die Planbeständigkeit gemäss Gesetzeswortlaut nur für Nutzungspläne. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den kommunalen Richtplänen und den Grundlagen der Nutzungsplanung (Zonennutzungsplan und PBR) kann auch der Richtplan Verkehr, obwohl nur behördenverbindlich, nicht ohne triftige Gründe in Frage gestellt werden. Solche Gründe liegen aber, wie oben dargelegt, nicht vor.

Alternative Erschliessungsvarianten Erforderlich für den Nachweis der Standortgebundenheit ist indes auch, dass keine anderen Erschliessungsvarianten existieren, die ebenso günstig bzw. vorteilhaft sind, wie die mit der vorliegenden Planung verfolgte Variante. Die Variantenbeurteilung von Bächtold & Moor AG / Architektur Daniel Raess vom November 2020 (im Folgenden: Variantenbeurteilung) vergleicht die Vor- und Nachteile der fünf grundsätzlich realisierbaren, unterschiedlichen Möglichkeiten der Erschliessung des Perimeters des DBP Stockacker. Sie zeigt auf, dass die mit der vorliegenden Detailbebauungsplanung verfolgte Erschliessungsvariante (Variante 1 gemäss Variantenbeurteilung) die beste Lösung darstellt. Variante 1 gewährleistet eine direkte und kurze Anbindung des Perimeters an das übergeordnete Verkehrsnetz und entspricht dem Richtplan Verkehr. Die Nachteile der anderen vier Varianten überwiegen. Diese wirken sich entweder negativ auf die Umwelt und Landschaft aus oder sie sind mit durch Immissionen verursachten Minderungen der Wohnqualität der Anwohner der Sonnhaldenstrasse

Bericht Interessenabwägung

verbunden und sind nicht mit dem aktuell rechtsgültigen Richtplan Verkehr vereinbar. Die einzelnen Gründe dafür können wie folgt zusammengefasst werden (vgl. die Variantenbeurteilung):

- **Variante 2:** Eine Erschliessung durch die Landwirtschaftszone, wie sie Variante 2 vorsieht, ist aufgrund des Grundsatzes der Trennung des Siedlungs- und des Nichtsiedlungsgebiets sowie der fehlenden Standortgebundenheit der Erschliessungsstrasse (vgl. MUGGLI, in Praxis-kommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich 2017, Art. 24 Rz. 26 ff.) nicht zulässig und würde eine erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nach sich ziehen. Bei dieser Variante wird der Verkehr zudem über Umwege auf das übergeordnete Netz geführt und die Anzahl Fahrtenkilometer wird dadurch im Vergleich zur Variante 1 insgesamt massiv erhöht.
- **Variante 3:** Diese Variante beinhaltet die Erschliessung via Sonnhaldenstrasse und die Zufahrt über die Gärtelistrasse. Diese Variante entspricht nicht dem rechtsgültigen Richtplan Verkehr, wonach die Haupterschliessung via die Sammelstrasse Wilergasse zu erfolgen hat und nicht über die Sonnhaldenstrasse als untergeordnete Erschliessungsstrasse. Somit widerspricht die Variante 3 den Vorgaben des Richtplans Verkehr. Bei dieser Variante sind darüber hinaus die Auswirkungen auf die Anwohner der Sonnhaldenstrasse durch eine erhöhte Lärmbelastung grösser. Zudem wird die Anzahl Fahrtenkilometer im Vergleich zur Variante 1 erhöht.
- **Variante 4:** Bei dieser Variante erfolgt die Zufahrt zum Perimeter via Stockackerstrasse. Die Erschliessung erfolgt zwar teilweise über die Sammelstrasse Wilergasse, teilweise aber auch über die Erschliessungsstrasse Sonnhaldenstrasse. Gemäss Richtplan Verkehr muss die Haupterschliessung aber über die Sammelstrasse Wilergasse erfolgen. Folglich ist auch die Variante 4 nur bedingt mit den Vorgaben des Richtplans Verkehr vereinbar. Die weiteren Nachteile der Variante 4 sind: Aufgrund des zu erwartenden Mehrverkehrs auf der Wilergasse müsste dieser zudem mindestens punktuell ausgebaut werden (Ausweichstellen); diese Ausbauten werden notgedrungen Eingriffe in den Heckenbestand und in den historischen Verkehrsweg Wilergasse FR 1701.2 zur Folge haben. Weiter hat die Variante 4 erhöhte negative Auswirkungen auf die Anwohner der Sonnhalde. Mit der Erschliessung über den Westen des Perimeters führt diese Variante den Verkehr zudem über Umwege auf das übergeordnete Netz, was die Anzahl Fahrtenkilometer im Vergleich zur Variante 1 stark erhöht. Die Variante steht damit im Widerspruch mit dem Ziel, die Haupterschliessung möglichst kurz und effizient zu halten und dadurch die zusätzlichen Lärmimmissionen möglichst gering zu halten.
- **Variante 5:** Diese Variante kombiniert die Varianten 3 und 4. Sie sieht Zufahrten über die Gärtelistrasse und die Stockackerstrasse vor. Die Erschliessung erfolgt primär über die Sonnhaldenstrasse und teilweise über die Wilergasse. Die Variante widerspricht damit den Vorgaben des Richtplans Verkehr (vgl. dazu Varianten 3 und 4 oben) und erhöht die Anzahl Fahrtenkilometer im Vergleich zur Variante 1.

Zwischenfazit Die Variante 1, also die vorliegende Planung, gewährleistet eine optimale Verteilung des zusätzlich anfallenden Verkehrs. Alle anderen Varianten führen zu mehr Fahrtenkilometern im Umfeld des Planungssperimeters. Aufgrund dieser verkehrsplanerischen Vorteile der Variante 1 und wegen ihrer Vereinbarkeit mit den Vorgaben des rechtsgültigen Richtplans Verkehr der Gemeinde Kerzers ergibt sich, dass objektive Gründe für den Ausbau des unteren Abschnitts der Wilergasse zur Sammelstrasse bestehen und dass die Variante 1 vorteilhaft ist. Die durchgeführte Variantenbeurteilung zeigt auf, dass es keine besseren Erschliessungsvarianten gibt. Die erforderliche Standortgebundenheit für den mit dem Ausbau der Wilergasse zusammenhängenden Heckeneingriff ist damit gegeben.

2.6 Interessenabwägung im engeren Sinn

Beurteilung des Eingriffs Aufgrund des oben Dargelegten ergibt sich, dass der Eingriff in die Hecke und in den Hohlweg als nicht gravierend einzustufen ist. Der Eingriff führt aufgrund der relativ kleinen Eingriffsfläche von 11% des gesamten Heckenbestands nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung der vorhandenen Werte. Zudem – auch wenn rechtlich erst in zweiter Linie relevant – kann mit der vorgesehenen Ersatzmassnahme (Aufforstung zwecks Schliessung der Lücken in der bestehenden Hecke) die Funktion der Hecke für die Vernetzung und das Landschaftsbild gestärkt werden. Auch für den historischen Verkehrsweg sind diese Lückenschliessungen positiv, verstärken sie doch die charakteristische Wirkung des Hohlwegs.

Beurteilung der Eingriffsinteressen Der Heckeneingriff und der damit zusammenhängende Eingriff in den historischen Verkehrsweg von lokaler Bedeutung sind erforderlich, da der Detailbebauungsplanperimeter Stockacker Bauland darstellt, das nach den übergeordneten Vorgaben von Bund und Kanton zu erschliessen und zu überbauen ist. Der Ausbau des entsprechenden Abschnitts der Wilergasse zur Sammelstrasse ist im Richtplan Verkehr explizit vorgesehen, ist verkehrsplanerisch sowie aufgrund des Vorsorgeprinzips richtig und erweist sich aufgrund der durchgeführten Variantenbeurteilung als die beste Variante. Sowohl der Heckeneingriff als auch die leichte Beeinträchtigung des Hohlwegs sind damit – als notwendige Bestandteile dieser Erschliessungsvariante – von erheblichem öffentlichem Interesse und standortgebunden. Sie ermöglichen die Verbreiterung der Wilergasse, die für die Kapazitätserhöhung und die Erstellung des Gehwegs unumgänglich ist.

Beurteilung der kantonalen Fachbehörden Sowohl das Bau- und Raumplanungsamt als auch das frühere Amt für Natur und Landschaft haben in den jeweiligen Fachberichten die vorliegende Erschliessung via Wilergasse gutgeheissen. Das Amt für Natur und Landschaft hat im Fachbericht vom 18. August 2014 die Erschliessungsvariante im Westen der Wilergasse ausdrücklich als zulässig beurteilt. Nach Auffassung des Amtes wird nur ein kleiner Teil des Hohlwegs und der Hecken beeinträchtigt und im Gegenzug dafür seien umfangreiche Kompensationsmassnahmen zugunsten der Natur geplant. Das Büro für Natur- und

Landschaftsschutz der RUBD hält in einem Schreiben vom 6. Mai 2013 wörtlich fest, dass sie mit grosser Zufriedenheit feststellen, dass die Hecke beidseits der Wilergasse durch die neue Erschliessungsvariante kaum mehr tangiert sein wird. Insofern stimmen die kantonalen Fachbehörden der gewählten Erschliessungsvariante zu und gehen implizit davon aus, dass kein schwerwiegender Eingriff in die Hecke bzw. in den Hohlweg vorliegt und dass die Eingriffsinteressen stärker zu gewichten sind.

Gesamtbeurteilung

Die im Bundesrecht und im kantonalen Recht explizit verankerten Gebote der Siedlungsentwicklung nach Innen und der Verflüssigung von bestehendem Bauland sind von einem erheblichen öffentlichen Interesse. Das brachliegende Bauland ist zügig zu erschliessen. Die öffentlichen Interessen am vorliegenden standortgebundenen Eingriff überwiegen daher die öffentlichen Interessen am ungeschmälernten Erhalt der Hecke sowie des historischen Verkehrswegs.

3 Fazit

Die oben aufgezeigten öffentlichen Interessen am Ausbau des unteren Teils der Wilergasse überwiegen die öffentlichen Interessen am ungeschmälernten Erhalt der Hecke sowie des historischen Verkehrswegs. Damit kann eine Ausnahmegewilligung für den Eingriff in die Hecke und in den Hohlweg erteilt werden.