

100.2017.278U2
KEP/GEU/KIB

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 19. März 2019

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

Arbeitsgemeinschaft Oenzthal

Verein, handelnd durch die statutarischen Organe, Postfach 103,
3360 Herzogenbuchsee

vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

A. _____ AG

handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin 1

Einwohnergemeinde Berken

handelnd durch den Gemeinderat, Subigenstrasse 1, 3375 Inkwil

Beschwerdegegnerin 2

und

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3011 Bern



betreffend Zonenplanänderung sowie Überbauungsordnung «Kiesabbau Oberberken, Erweiterung Rüttenen» mit Bau- und Rodungsbewilligung (Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 18. September 2017; 32.14-15.48)

Sachverhalt:

A.

Die A. _____ AG baut in der Einwohnergemeinde (EG) Berken seit 1968 an zwei Stellen Kies ab und betreibt ein Betonwerk. Die EG Berken legte vom 2. bis 31. Oktober 2014 die Zonenplanänderung sowie Überbauungsordnung (ÜO) «Kiesabbau Oberberken, Erweiterung Rüttenen» mit Änderung des Uferschutzplans, Baubewilligung für die Abbaustapen I bis V, Rodungsbewilligung und Gewässerschutzbewilligung öffentlich auf. Die ÜO sieht eine Erweiterung des bestehenden Kiesabbau-perimeters um 8,6 ha vor, davon 2,3 ha im Wald. Für 1,8 ha der betroffenen Waldfläche ist im westlich des neuen Abbaugebiets gelegenen Steinbachtäli Rodungsersatz geplant. Der restliche Wald soll nach Abschluss der Abbau- und Rekultivierungsarbeiten am ursprünglichen Standort wieder aufgeforstet werden (sog. temporäre Rodung).

Gegen die Planung erhob nebst weiteren die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Oenzthal am 31. Oktober 2014 Einsprache. Sie forderte, dass die gesamte Rodungsfläche nach dem Kiesabbau wieder aufgeforstet und das Steinbachtäli im bisherigen Zustand belassen wird. Am 26. November 2014 beschlossen die Stimmberechtigten der EG Berken die Änderung des Zonenplans und die ÜO. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigte die Planänderung und ÜO mit Gesamtentscheid vom 5. November 2015, der auch die Baubewilligung für die Abbaustapen I-V, die Rodungsbewilligung und die Gewässerschutzbewilligung umfasste, und wies die Einsprache ab.

B.

Am 4. Dezember 2015 erhob die ARGE Oenzthal Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Die JGK wies die Beschwerde am 18. September 2017 ab.

C.

Dagegen hat die ARGE Oenzthal am 13. Oktober 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die Rodungsbewilligung sei aufzuheben. Eventuell sei auf eine Ersatzaufforstung als Realersatz im Steinbachtäli zu verzichten; anstelle davon seien gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes im Sinn von Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) zu treffen.

Die A. _____ AG beantragt mit Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2018, auf die Beschwerde sei ganz (Hauptantrag 1.1) oder teilweise (Hauptantrag 1.2) nicht einzutreten. Soweit auf die Beschwerde eingetreten werde, sei sie abzuweisen (Hauptantrag 1.3). Eventuell sei die Rodungsbewilligung zu bestätigen und die Ersatzaufforstung im Rodungsgebiet zu bewilligen, unter Verzicht auf alle Massnahmen (ökologische Aufwertung, Pflegemassnahmen usw.) im Steinbachtäli. Mit Beschwerdeantwort vom 10. Januar 2018 beantragt die EG Berken die Abweisung der Beschwerde. Die JGK beantragt mit Vernehmlassung vom 15. November 2017 ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen.

Die ARGE Oenzthal hat sich mehrmals zur Frage geäussert, ob die Einsprache- und Beschwerdeerhebung durch ihr oberstes Exekutivorgan erfolgt ist und hat Unterlagen dazu eingereicht. Am 1. März 2018 hat sie repliziert.

Das Amt für Wald des Kantons Bern (KAWA) hat auf Ersuchen des Instruktionsrichters am 19. Dezember 2017 zwei Stellungnahmen des Bundesamts für Umwelt (BAFU) eingereicht und am 13. April 2018 einen Amtsbericht zur Rodungsbewilligung und zum Rodungsersatz erstattet. Die

Verfahrensbeteiligten haben sich mit Ausnahme der EG Berken dazu geäußert, die A. _____ AG zudem zu den von der ARGE Oenzthal eingereichten Unterlagen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) organisiert. Als juristische Person ist sie damit partei- und prozessfähig. Private Organisationen sind nach Art. 79 Abs. 2 VRPG zur Beschwerde befugt, wenn sie durch Gesetz oder Dekret dazu ermächtigt sind (sog. ideelle Verbandsbeschwerde; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 6, Art. 65 N. 21 ff.; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 172 f.). Die Beschwerdeführerin rügt, der geplante Rodungersatz verletze Bestimmungen des WaG und des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Da sie nicht gesamtschweizerisch tätig ist, ergibt sich ihre Legitimation nicht aus Art. 46 Abs. 3 WaG und Art. 12 NHG. Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin nach kantonalem Recht legitimiert ist.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist eine juristische Person und verfolgt rein ideelle Zwecke, weshalb sie gemäss Baugesetz grundsätzlich beschwerdeberechtigt ist (Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 60 Abs. 2, Art. 61a Abs. 2 Bst. a und Art. 35a Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Private Organisationen können nur Rügen erheben in Rechtsbereichen, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 35c Abs. 3 BauG). Die Rechtsbereiche müssen

zudem Anliegen der Baugesetzgebung im weitesten Sinn (inkl. Umweltschutzgesetzgebung) betreffen. Erfasst werden alle wenigstens in den Grundzügen materiell geregelten Sachbereiche. Gleichgültig ist, ob das Anliegen der Baugesetzgebung durch eidgenössische, kantonale oder kommunale Vorschriften geregelt ist. Zu den Anliegen der Baugesetzgebung gehört namentlich der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, worunter auch die Walderhaltung und der Biotopschutz fallen (BVR 2014 S. 451 E. 1.2.3 f.; VGE 2014/214 vom 22.7.2015, in URP 2015 S. 735 nicht publ. E. 1.6; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 4. Aufl. 2013/2017, Art. 35-35c N. 24 und Art. 54 N. 8 f.; vgl. auch Art. 54 Abs. 2 Bst. a BauG). – Gemäss den Statuten vom 18. März 2008 ist es das Ziel der Beschwerdeführerin, die überdurchschnittlichen Natur-, Landschafts- und traditionellen Kulturwerte des Oentzals zu erhalten und zu fördern (act. 6A pag. 6). Damit verfolgt sie Anliegen des Baugesetzes im vorgenannten Sinn und die geplante Erweiterung der Kiesgrube liegt im Gebiet, das die Beschwerdeführerin schützen will (vgl. dazu <www.oentzal.ch>, Rubrik «Das Oentzal»). Die Statuten vom 18. März 2008 ersetzen diejenigen vom 5. Juni 2004 (Statuten vom 18.3.2008 S. 4 a.E.), der Verein besteht seit dem Jahr 1998 (vgl. <www.oentzal.ch>, Rubrik «Der Verein»). Es ist davon auszugehen, dass sich die Beschwerdeführerin von Beginn an und demnach seit mindestens zehn Jahren für den Schutz des Oentzals eingesetzt hat.

1.4 Die Beschwerdegegnerin 1 bestreitet zunächst, dass das oberste Exekutivorgan der Beschwerdeführerin die Einsprache und die Beschwerden erhoben hat (Art. 60 Abs. 2 und Art. 61a Abs. 4 i.V.m. Art. 35a Abs. 3 und Art. 40a Abs. 1 BauG; Beschwerdeantwort vom 17.1.2018 [BA] S. 2 f. Ziff. 3). Auf die Beschwerde sei deshalb nicht einzutreten (Hauptantrag 1.1, vorne Bst. C). Mit dem obersten Exekutivorgan ist das oberste geschäftsführende Organ gemeint, wie z.B. der Vereinsvorstand (Peter M. Keller, in Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 12 N. 16 mit Hinweisen). Ein Beschluss der Vereinsversammlung ist folglich nicht nötig. Anders als die Beschwerdegegnerin 1 meint, ist auch kein Nachweis erforderlich, dass der gesamte Vorstand einer Einsprache- oder Beschwerdeerhebung zugestimmt hat (VGE 2013/92 vom 12.2.2014 [bestätigt durch BGer 1C_134/2014 vom 15.7.2014] E. 1.2). Die Beschwerde-

führerin hat vor Verwaltungsgericht Dokumente eingereicht, die aufzeigen, dass der Vereinsvorstand sowohl der Einsprache- als auch der Beschwerdeerhebung zugestimmt hat (Eingabe der Beschwerdeführerin vom 8.2.2018, act. 21; Protokoll bzw. Aktennotiz vom 5.2.2018 der ausserordentlichen Mitgliederversammlung vom 20.11.2015, act. 21A; Beschlussprotokoll bzw. Feststellungen des Vereinsvorstands der Beschwerdeführerin vom 23.3.2018 und Wahlprotokolle der Mitgliederversammlungen für die Jahre 2014-2017, act. 28A; E-Mails betreffend Beschlussfassung Einsprache- und Beschwerdeerhebung, act. 35). Es schadet nicht, dass es sich bei diesen Dokumenten mehrheitlich um nachträglich erstellte Bestätigungen handelt, da sich daraus genügend klar ergibt, dass innerhalb des Vorstands eine Meinungsbildung stattgefunden hat (Reinhard Zweidler, Vereinfachung der UVP – Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts, in URP 2007 S. 520 ff., 533, zu Art. 55 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01] bzw. Art. 12 Abs. 4 NHG; Griffel/Rausch, Kommentar zum USG, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, Art. 55 N. 17 ff.). Unter diesen Umständen spielt es keine Rolle, dass die Einsprache der Beschwerdeführerin nur von einem Vorstandsmitglied unterzeichnet war, obwohl die Statuten die Unterschrift von zwei Vorstandsmitgliedern verlangen (Ziff. 5.3). Die Beschwerde an die JGK (act. 6A pag. 4) und die Vollmachten des Rechtsvertreters zur Beschwerdeerhebung an das Verwaltungsgericht (act. 1C) haben jeweils zwei Vorstandsmitglieder unterzeichnet. Insgesamt ergibt sich, dass die Einsprache- und Beschwerdeerhebung durch das oberste Exekutivorgan erfolgt ist.

1.5 Die Beschwerdegegnerin 1 stellt sich weiter auf den Standpunkt, der Hauptantrag der Beschwerdeführerin auf Aufhebung der Rodungsbewilligung betreffe nicht den Streitgegenstand und es sei insoweit nicht auf die Beschwerde einzutreten (vgl. Hauptantrag 1.2, vorne Bst. C). Im bisherigen Verfahren sei nur der Rodungersatz, nicht aber die Rodungsbewilligung strittig gewesen (vgl. BA S. 3 f. Ziff. 4 und S. 12 f. Ziff. 3.1.1).

1.5.1 Im Beschwerdeverfahren bezeichnet der Streitgegenstand den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Zu seiner Bestimmung ist somit von der ange-

fochtenen Verfügung bzw. vom angefochtenen Entscheid, dem sog. Anfechtungsobjekt, auszugehen. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor, der nicht über das hinausgehen kann, was die Vorinstanz geregelt hat, welche wiederum nur das von der verfügenden Behörde Angeordnete prüfen darf (BVR 2017 S. 514 E. 1.2 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 6). Innerhalb dieses Rahmens bezeichnen die Parteien in ihren Rechtsmitteleingaben (Beschwerdeanträge und -begründung) den Streitgegenstand (sog. Dispositionsmaxime). Es ist den Parteien daher möglich, den Streitgegenstand einzuschränken. Soweit die beanstandete Verfügung oder der beanstandete Entscheid nicht angefochten wird, erwächst sie bzw. er grundsätzlich in Rechtskraft (BVR 2011 S. 391 E. 2.1 mit Hinweisen; dazu auch BGer 2C_124/2013 vom 25.11.2013, in ZBI 2014 S. 663 E. 2.2.3 ff.; zur [Teil-]Rechtskraft von Planungen BVR 2015 S. 334 E. 3.2). Der Streitgegenstand kann im Verlauf des Verfahrens grundsätzlich nicht erweitert werden (BVR 1993 S. 394 E. 1b).

1.5.2 Anfechtungsobjekt im Verfahren vor der JGK war der Gesamtentscheid vom 5. November 2015 (in act. 6B Register 2; nachfolgend Gesamtentscheid), mit dem das AGR namentlich die ÜO «Kiesabbau Oberberken, Erweiterung Rüttenen» genehmigt hat und der auch die «Bewilligung für Rodung und Ersatzaufforstung» umfasst (vgl. Ziff. 1 und 1.3). In ihrer Beschwerde an die JGK stellte die Beschwerdeführerin die folgenden Anträge:

- «1. Das Vorhaben sei soweit zu genehmigen, als die Festlegung des Rodungersatzes nicht davon betroffen ist.
2. Auf eine Ersatzaufforstung als Realersatz sei zu verzichten. Stattdessen seien die offenen Flächen im Steinbachtäli hochwertig ökologisch aufzuwerten (z.B. mit Feuchtlebensräumen im Talboden) und rechtlich zu sichern.
3. Es sei ein Augenschein vor Ort durchzuführen.
4. Eventuell: Der Wald sei temporär zu roden und an gleicher Lage bei der Rekultivierung wieder aufzuforsten.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.»

Die Beschwerdeführerin stellt sich in ihrer Replik vom 1. März 2018 (act. 24; nachfolgend: Replik) auf den Standpunkt, ihr Antrag auf Aufhebung der Rodungsbewilligung vor dem Verwaltungsgericht (Rechts-

begehren 1, vorne Bst. C) sei als Präzisierung ihres Hauptantrags im Verfahren vor der JGK zu verstehen. Eine Ausnahmegewilligung für eine Rodung könne nur erteilt werden, wenn für die Rodung ein Rodungersatz sichergestellt sei. Erweise sich der Rodungersatz als unrechtmässig, fehle es an einer Voraussetzung für die Erteilung der Rodungsbewilligung. Die JGK hätte folglich die Rodungsbewilligung aufheben müssen, wenn sie den Hauptantrag gutgeheissen hätte (Replik Rz. 28). Streitgegenstand sei im Verfahren vor Verwaltungsgericht und vor der Vorinstanz derselbe. Es gehe um die Ersatzaufforstung im Steinbachtäli. Die Beschwerdeführerin bestreite nicht, dass die geplante Rodung von 2,3 ha Wald für den Kiesabbau im Grundsatz zulässig sei. Die Rodungsbewilligung dürfe aber nur erteilt werden, wenn dafür ein rechtmässiger Rodungersatz sichergestellt sei (Replik Rz. 29; vgl. auch Beschwerde Rz. 6).

1.5.3 Das Bundesgericht hat zum Verhältnis von Art. 5 und Art. 7 WaG festgehalten, dass nach dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 WaG die Bestimmung des Rodungersatzes (Art. 7 WaG) nicht zu den Voraussetzungen für die Erteilung einer Rodungsbewilligung gehöre. Indessen sei nicht zu verkennen, dass die Bestimmung des Rodungersatzes Rückwirkungen auf die Erteilung der Rodungsbewilligung haben könne, und zwar namentlich auf die Frage, ob den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes hinreichend Rechnung getragen worden sei (Art. 5 Abs. 4 WaG) oder ob die Ersatzaufforstungen genügenden Ersatz für die durch die Rodung abgehenden Schutz- und Wohlfahrtswirkungen böten (BGE 124 II 146 E. 4b mit Hinweisen; vgl. auch BGer 1C_414/2013 und 1C_415/2013 vom 30.4.2014 E. 6.3; dazu auch Stefan M. Jaissle, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung, Diss. Zürich 1994, S. 151). Die Gutheissung des Hauptantrags durch die JGK hätte demzufolge zur Aufhebung der Rodungsbewilligung führen müssen. Insofern kann der Antrag auf Aufhebung der Rodungsbewilligung vor dem Verwaltungsgericht als Präzisierung des Hauptantrags im vorinstanzlichen Verfahren verstanden werden, dies obwohl der Rodungersatz gemäss Art. 7 WaG keine (primäre) Rodungsvoraussetzung darstellt. Demnach ist im Antrag der Beschwerdeführerin keine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht zu erblicken.

1.5.4 Hinzu kommt Folgendes: Zur Auslegung der Anträge ist die Beschwerdebegründung beizuziehen (BVR 2011 S. 391 E. 3.3). An Laieneingaben – die Beschwerdeführerin war im Verfahren vor der JGK nicht anwaltlich vertreten – sind keine hohen Anforderungen zu stellen, was sowohl für den Beschwerdeantrag als auch für die Beschwerdebegründung gilt (BVR 1993 S. 394 E. 1b). Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin unter dem Titel «2.1 Materielles zum Hauptantrag» an, die Ersatzaufforstung sei mit einem Landschafts- und Biotopverlust verbunden. Weiter machte sie den «Kompromissvorschlag» im Sinn von Art. 7 Abs. 2 Bst. b WaG anstelle von Realersatz gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes zu treffen. Unter dem Titel «2.2 Materielles zum Eventualantrag» stellte sie Folgendes fest:

«Wird unserem Hauptantrag nicht entsprochen, sehen wir uns gezwungen, die Rodung und die geplante Ersatzaufforstung grundsätzlich zu bekämpfen.»

Weiter verwies sie auf den Amtsbericht des KAWA vom 14. Juli 2015 (act. 6B Register 2 Ziff. 2.2). Sie hielt zutreffend fest, dass das KAWA unter dem Titel «Bedarfsnachweis/Interessenabwägung» ausgeführt hat, der teilweise Verzicht auf eine Wiederaufforstung der Rodungsfläche an Ort und Stelle zugunsten einer landwirtschaftlichen Nachfolgenutzung des rekultivierten Abbaugbiets entspreche nach enger Betrachtung einer «Gewinnung von Fruchtfolgeflächen durch die Rodung von Wald» und wäre unzulässig. Die Gesamtbilanz der Veränderungen und die besondere lokale Situation seien aber einzubeziehen. Namentlich die ökologische Aufwertung des Steinbachtälis sei in der Interessenabwägung zu berücksichtigen. Im Ergebnis falle diese zu Gunsten einer definitiven Rodung eines Grossteils der Waldfläche im Rodungsperimeter und einer Ersatzaufforstung im unmittelbar angrenzenden Steinbachtäli aus (S. 3 f.). Gerade diese Schlussfolgerung erachtete die Beschwerdeführerin aber als falsch. Mit ihrer Argumentation richtete sie sich nicht nur gegen den geplanten Rodungersatz im Steinbachtäli, sondern griff auch die Interessenabwägung gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG des KAWA an. Damit stellte sie die Ausnahmewilligung zur Rodung an sich in Frage. Im Zusammenhang mit der Begründung kann demnach auch der Eventualantrag der Beschwerdeführerin so ausgelegt werden, dass sie die Aufhebung der Rodungsbewilligung verlangte. Im Übrigen bestätigt sich mit dem Amtsbericht des

KAWA vom 14. Juli 2015, dass die Rodungsvoraussetzungen und der Rodungersatz im vorliegenden Fall nicht unabhängig voneinander beurteilt werden können.

1.5.5 Soweit die Beschwerdegegnerin 1 mit ihrer Argumentation die sog. aspektmässige Umschreibung des Streitgegenstands anspricht, die in aArt. 40 Abs. 2 bzw. aArt. 61a Abs. 2 Bst. a BauG vorgesehen war (ursprüngliche Fassung vom 9. Juni 1985 [GS 1985 S. 200] bzw. Fassung vom 25. November 2004 [BAG 05-049]), ist ihr ebenfalls nicht zu folgen. Danach waren Einsprecherinnen und Einsprecher (nur) im Rahmen ihrer Einsprachegründe zur Beschwerde befugt. Diese Bestimmungen sind mit der Revision des BauG vom 9. Juni 2016, in Kraft seit 1. April 2017, geändert worden; die Beschränkung auf die Einsprachegründe ist weggefallen. Im Übrigen galt diese Regelung nach der Praxis des Verwaltungsgerichts nur, soweit die Verletzung von kantonalem und kommunalem Recht geltend gemacht wurde, nicht hingegen, wenn wie hier die Verletzung von Bundesverwaltungsrecht zur Diskussion stand (BVR 2016 S. 79 E. 3.2, 2015 S. 15 E. 1.4; vgl. auch BVR 2011 S. 152 E. 4.3; VGE 2015/167 vom 25.4.2017, in URP 2018 S. 58 E. 5.2).

1.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten ist.

1.7 Das Verwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 20a Abs. 1 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 25 N. 5, Art. 51 N. 1 f., Art. 72 N. 12). Es ist insbesondere nicht an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente gebunden und kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen. (VGE 2010/182 vom 17.5.2010 E. 2.1; BGE 133 II 249 E. 1.4.1, je mit Hinweisen).

1.8 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Die ÜO «Kiesabbau Oberberken, Erweiterung Rüttenen» sieht den Kiesabbau in sechs Etappen (0-V) vor. Die Etappe I betrifft Wald und bedingt deshalb die umstrittene Rodung (Überbauungsplan Abbau [Plan Nr. 10], in act. 6E). Die Rodungsfläche beträgt rund 2,3 ha (für eine detaillierte Beschreibung des Vorhabens s. Umweltverträglichkeitsbericht, in act. 6E, S. 6 ff.).

2.2 Als Rodung gilt die dauernde oder vorübergehende Zweckentfremdung von Waldboden (Art. 4 WaG; vgl. auch Art. 4 der Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald [Waldverordnung, WaV; SR 921.01]). Gemäss Art. 5 Abs. 1 WaG sind Rodungen verboten. Die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone bedarf einer Rodungsbewilligung (Art. 12 WaG). Grundvoraussetzung dafür ist gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen. Dabei gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Interesse an der Walderhaltung grundsätzlich höher zu werten ist als das gegenüberstehende Interesse an der Rodung. Das Walderhaltungsinteresse hat folglich nur zurückzutreten, wenn ein überwiegendes Rodungsinteresse dargetan werden kann (BGE 118 Ib 599 E. 7e mit Hinweisen). Dieser Nachweis obliegt nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut der gesuchstellenden Person. Dabei können die von ihr vorgebrachten Interessen sowohl öffentlicher als auch privater Natur sein (BGE 112 Ib 195 E. 2a mit Hinweisen). Zum vornherein ausser Betracht fallen gemäss Art. 5 Abs. 3 WaG jedoch rein finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke. Ferner muss das Werk, für das die Rodung anbegehrt wird, auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein (Art. 5 Abs. 2 Bst. a WaG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Standortgebundenheit als Voraussetzung der Rodungsbewilligung nicht in einem absoluten Sinn zu verstehen, besteht doch fast immer eine gewisse Wahlmöglichkeit. Entscheidend ist, ob die Gründe der Standortwahl die Interessen der Walderhaltung überwiegen. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt indessen ebenfalls voraus, dass eine umfassende Abklärung von Alternativstandorten ausserhalb des Waldes stattgefunden hat

(BGE 120 Ib 400 E. 4c, 119 Ib 397 E. 6a, 117 Ib 325 E. 2; BGer 1A.168/2005 vom 1.6.2006, in URP 2006 S. 705 und ZBI 2007 S. 338 [mit Kommentar von Arnold Marti] E. 3.1, 1A.79/2002 vom 25.4.2003 E. 7.2; vgl. auch VGE 22500 vom 11.7.2007, Hinweis in URP 2008 S. 265, E. 8.1). Mit anderen Worten muss der Standort im Wald im Vergleich zu anderen Standorten aus höherwertigen Gründen zwingend sein (vgl. auch E. 2.3 hiernach). Die Voraussetzungen der Standortgebundenheit gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. a WaG und die überwiegenden Interessen nach Art. 5 Abs. 2 WaG stehen hierbei in engem Zusammenhang (zum Ganzen BVR 2014 S. 451 E. 6.5 und 7.1 mit Hinweisen; ferner BGer 1A.32/2004 vom 30.9.2004, in Pra 94/2005 Nr. 87 E. 4.1). Weiter muss das Werk die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen (Art. 5 Abs. 2 Bst. b WaG; vgl. E. 2.4 hinten) und die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen (Art. 5 Abs. 2 Bst. c WaG). Ausserdem ist dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu tragen (Art. 5 Abs. 4 WaG). Wird bei der Beurteilung einer Rodungsbewilligung in Missachtung des Grundsatzes der umfassenden Interessenabwägung durch die nämliche Behörde ein wesentlicher Gesichtspunkt ausser Acht gelassen, so liegt darin in der Regel nicht nur eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung, sondern auch eine Verletzung des materiellen Waldrechts (BGE 120 Ib 400 E. 2c, 119 Ib 397 E. 6a; BGer 1A.168/2005 vom 1.6.2006, in URP 2006 S. 705 und ZBI 2007 S. 338 [mit Kommentar von Arnold Marti] E. 2.2).

2.3 Der Kiesabbau kann nach der Natur der Sache nicht an irgendeinem Ort erfolgen, sondern nur dort, wo genügend Kies vorhanden ist und ohne Beeinträchtigung nutzbaren Grundwassers ausgebeutet werden kann. Dazu kommt, dass wegen Lärm- und Staubimmissionen die unmittelbare Nähe von Wohngebieten für Kieswerke ausser Betracht fallen muss und dass andererseits die Nähe zu den Verbraucherzentren zur Vermeidung langer Transportwege erwünscht ist. Insofern besteht für die Errichtung von Kiesgruben und eine Erweiterung von solchen eine relative Standortgebundenheit. Ist das Gebiet, das für die Ausbeute vorgesehen ist, ganz oder teilweise bewaldet, lässt sich deshalb nicht eine allgemeingültige Regel darüber aufstellen, ob eine Rodung zu bewilligen ist oder nicht. Ein absoluter Vorrang der Walderhaltung, solange noch zumutbare Kiesausbeutungsmöglichkeiten auf landwirtschaftlich genutzten Grundstücken be-

stehen, lässt sich aus dem Waldrecht nicht ableiten. Zwischen dem Interesse an der Erhaltung des Waldareals in seiner Gesamtheit und dem ebenfalls schützenswerten Interesse an der Erhaltung einer angemessenen Fläche landwirtschaftlich nutzbaren Landes ist unter Berücksichtigung landschaftlicher, ökologischer und verkehrstechnischer Aspekte im Einzelfall zu wählen. Dabei darf auch dem wirtschaftlichen Interesse an der Weiterführung eines bestehenden Betriebs Beachtung geschenkt werden (BGE 104 Ib 221 E. 4b, 103 Ib 54 E. 2c und d; VGE 21504 vom 14.4.2003 E. 5f/aa [bestätigt durch BGer 1A.115/2003 vom 23.2.2004]; dazu auch BGE 112 Ib 26 E. 4b/bb).

2.4 Weiter muss das Werk, für das gerodet werden soll, die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen (Art. 5 Abs. 2 Bst. b WaG). Diese Voraussetzungen sind sowohl formell als auch materiell zu verstehen: Formell umfassen sie eine Koordination zwischen den für die Rodung und die Raumplanung zuständigen Stellen. Eine solche Koordination ist hier mit dem Verfahren nach dem Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1) erfolgt (vgl. auch BVR 2014 S. 451 E. 7.4 mit Hinweisen). In materieller Hinsicht gebieten sie namentlich die rechtsgenügende Berücksichtigung der Planungsziele und -grundsätze gemäss Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Die gerichtliche Kontrolle bezieht sich dabei auf die Frage, ob alle Interessen sachgerecht berücksichtigt worden sind (zum Ganzen VGE 21504 vom 14.4.2003 E. 5g [bestätigt durch BGer 1A.115/2003 vom 23.2.2004]; zum Spielraum der für die Rodungsbewilligung zuständigen Behörde, raumplanungsrechtliche Gesichtspunkte zu überprüfen: BGer 1A.168/2005 vom 1.6.2006, in URP 2006 S. 705 und ZBI 2007 S. 338 [mit Kommentar von Arnold Marti] E. 2.2, 1A.208/1999 vom 15.5.2000, in URP 2000 S. 324 E. 4a/bb; zur Interessenabwägung im Plangenehmigungs- und im Rodungsverfahren BGE 122 II 81 E. 6d/dd). Bei der Frage, ob wichtige Gründe vorliegen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen (vorne E. 2.2), spielen die Gesichtspunkte der Raumplanung eine erhebliche Rolle (Rudolf Muggli, in Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 18 N. 45).

2.5 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 1 Abs. 1 RPG). Der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens ist eines der Kernanliegen des RPG. Neben dem Kriterium des sparsamen und nachhaltigen Bodenverbrauchs umfasst der Begriff der haushälterischen Nutzung auch die Zielsetzung der optimalen räumlichen Zuordnung der verschiedenen Nutzungsbedürfnisse. Er weist damit einen quantitativen und einen qualitativen Aspekt auf. Insgesamt verpflichtet das Ziel, alle Voraussetzungen zu schaffen und zu sichern, damit die Multifunktionalität des Bodens auf lange Sicht erhalten werden kann (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 1 N. 12 ff.; Pierre Tschannen, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 1 N. 12, je mit Hinweisen; VGE 21783 vom 31.3.2004 E. 9.2.2, 21784 vom 31.3.2004 E. 7.2.2).

2.6 Das BAFU hat im Jahr 2014 die Vollzugshilfe Rodungen und Rodungersatz herausgegeben (Umwelt-Vollzug Nr. 1407; einsehbar unter: <www.bafu.admin.ch>, Rubriken «Themen/Wald & Holz/Publikationen und Studien» [nachfolgend: Vollzugshilfe]), welche ältere Vollzugshilfen bzw. Kreisschreiben zu diesen Themen ersetzt (Vollzugshilfe S. 7 f.). Die Vollzugshilfe beinhaltet Anhänge zur aktuellen Rodungspolitik (S. 18). Anhang 4 (A4) befasst sich mit Abbau- und Deponievorhaben im Wald. Daraus geht hervor, dass Materialabbauanlagen und Deponien einen massgeblichen Anteil der jährlichen Rodungsfläche ausmachen. Nach der Vollzugshilfe ist bei der Interessenabwägung im Rahmen von Rodungsent-scheiden mit Blick auf den Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung eine effiziente Nutzung der Umweltressourcen zu beachten. Materialabbau-anlagen eignen sich dazu, die beanspruchte Waldfläche ins Verhältnis zum effektiv genutzten Volumen zu stellen, um einen quantitativen Anhaltspunkt über die Effizienz des Flächenverbrauchs einer Anlage zu erhalten. Der mit dem nutzbaren Volumen gewichtete Flächenverbrauch einer Anlage wird als Bodennutzungseffizienz bezeichnet. Geringe Abbaumächtigkeiten bewirken, dass der Flächenbedarf im Verhältnis zum nutzbaren Rohstoffvolumen stark zunimmt (Vollzugshilfe S. 30, A4-1 und A4-2.1). Gemäss Vollzugshilfe stellt sich die Frage nach der Effizienz des Flächenverbrauchs gerade beim Kiesabbau verstärkt, weil in Folge der regionalen Ver-

knappung von Alluvialkies auch der Abbau geringmächtiger Vorkommen erwogen werde. Deshalb sei es sinnvoll, für Kiesgruben Vergleichswerte beizuziehen. Im gesamtschweizerischen Vergleich könne für die Beurteilung der Bodennutzungseffizienz einer Kiesgrube im Wald festgehalten werden, dass ein Wert der Bodennutzungseffizienz unter 15 m (m^3/m^2) grundsätzlich als ungenügend erachtet werde. Für die Beurteilung einer Kiesgrube, die sich nur teilweise im Wald befinde, seien für die Berechnung die Rodungsfläche und das unmittelbar darunter liegende nutzbare Rohstoffvorkommen massgebend (Vollzugshilfe S. 31 f., A4-2.3). Bei der Beurteilung von Kiesgruben mit ungenügendem Vergleichswert sei zu prüfen, aus welchem Grund der Wert von 15 m (m^3/m^2) nicht erreicht wird. Vorkommen von Kiesen und Sanden könnten in gewissen Regionen, insbesondere im Berggebiet, wenig mächtige nutzbare Schichten aufweisen. Falls der Vergleichswert der Bodennutzungseffizienz für diese Vorkommen zu enge Massstäbe setze, könnten ausnahmsweise im kantonalen Richtplan entsprechend angepasste quantitative Anforderungen an die Bodennutzungseffizienz festgelegt werden (Vollzugshilfe S. 31, A4-3). Diese Vollzugshilfe des BAFU (vgl. Vollzugshilfe S. 8) enthält als Praxishilfe bzw. Verwaltungsverordnung keine Rechtsnormen und begründet insbesondere keine Rechte oder Pflichten der Privaten. Sie ist aber Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen. Das Verwaltungsgericht berücksichtigt Verwaltungsverordnungen, soweit sie im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen und diese auf eine überzeugende und praktikable Art und Weise konkretisieren (BVR 2018 S. 139 E. 2.3, 2016 S. 147 E. 3.1.2 f.; vgl. BGE 143 II 443 E. 4.5.2, 136 II 142 E. 3.2.2; BGer 1C_62/2014 vom 15.6.2015, in URP 2015 S. 394 E. 3 einleitend, 1C_152/2017 und 1C_164/2017 vom 28.8.2018 E. 3.3, 1C_561/2016 vom 14.11.2017 E. 7.1).

2.7 Der Kantonale Sachplan Abbau Deponie Transporte (2012 [Sachplan ADT]) beschreibt unter anderem Grundsätze, die für Planungen im Sachbereich ADT besonders bedeutungsvoll sind, in der Praxis zu Schwierigkeiten führen oder eine spezielle Regelung durch den Kanton erfordern (Sachplan ADT S. 15). Grundsatz 4 betrifft die haushälterische Bodennutzung. Demnach verstossen Abbaustellen und Deponien mit einer geringen Mächtigkeit gegen diesen Grundsatz und sind zu vermeiden. Bei

Vorhaben im Wald oder auf Fruchtfolgeflächen ist die Bodennutzungseffizienz ein massgebendes Kriterium bei der Interessenabwägung. Der Sachplan ADT weist weiter darauf hin, dass Festsetzungen von Abbau-standorten im Wald im regionalen Richtplan ADT nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sind (Grundsatz 5; S. 16 f.). Bei der Interessenabwägung komme dem Schutz des Waldes dann eine überragende Bedeutung zu, wenn die Bodennutzungseffizienz gering und der Waldwert hoch sei (S. 30; vgl. auch Handbuch zum kantonalen Sachplan ADT, 2012 [Handbuch ADT], S. 28 ff.).

2.8 Das Bundesgericht hat in mehreren Urteilen betreffend Kiesabbau ausserhalb und innerhalb des Waldes auf die Bodennutzungseffizienz Bezug genommen. In BGer 1A.194/2006 vom 14. März 2007 hat es darauf hingewiesen, dass die Kiesvorkommen sehr mächtig ausgebildet (45 m) seien, so dass die Bodennutzungseffizienz ideal sei. Mit der Überbauungsordnung könnten deshalb, auf einer relativ kleinen Fläche, neue Abbaureserven für einen Zeitraum von ca. 30 Jahren gesichert werden, bei einem durchschnittlichen jährlichen Abbau in der Grössenordnung von 120'000 m³. Unter anderem deshalb ging das Bundesgericht von einem erheblichen öffentlichen Interesse an der Erweiterung der Kiesgrube aus (E. 7.3). Eine Rodung zum Zweck der Kiesausbeutung hat es namentlich mit der Begründung geschützt, dass die Kiesschicht ausserhalb des Waldes abnehme und kaum mehr abbauwürdig sei, während unter dem Wald bis in eine Tiefe von ca. 20 m ausgebeutet werden könne (BGE 103 Ib 54 E. 3c). Bei der Standortwahl spielte in BGE 112 Ib 119 namentlich der Gesichtspunkt abbauwürdiger und abbaufähiger Kiesvorkommen eine Rolle (E. 4a).

2.9 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Bodennutzungseffizienz ein wichtiges Kriterium bei der Beurteilung von Kiesabbauvorhaben im Wald ist. Bei der Interessenabwägung kommt der Bodennutzungseffizienz ein besonders hoher Stellenwert zu, dies sowohl mit Blick auf die Standortgebundenheit als auch auf die Frage, ob die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllt sind (zum Ganzen auch Attilio R. Gadola, Berücksichtigung der Bodennutzungseffizienz als rechtliche Voraussetzung für die Erteilung von Rodungsbewilligungen am Beispiel des Kiesabbaus,

Rechtsgutachten, 2003; einsehbar unter: <www.bafu.admin.ch>, Rubriken «Themen/Wald & Holz/Rechtliche Grundlagen/Rechtsgutachten»). Die Vollzugshilfe ist zu beachten, zumal sie sich auf das Fachwissen und Erfahrung der Fachstelle abstützen kann (vorne E. 2.6).

3.

3.1 Die regionale Versorgung mit Baurohstoffen wie namentlich Kies mit kurzen Transportwegen liegt im öffentlichen Interesse (Sachplan ADT, S. 13, S. 15 Grundsatz 2). Das Raumentwicklungskonzept Oberaargau 2004 (mit Ergänzung vom 17.3.2010 betreffend Steine und Erden/Abbau und Deponie, einsehbar unter: <www.oberaargau.ch>, Rubriken «Regionalentwicklung/Raumplanung», nachfolgend: REK Oberaargau) regelt auf Stufe regionaler Richtplan (Art. 98 Abs. 3 BauG) namentlich die Standorte für den Abbau von Steinen und Erden in der Region (S. 17). Die Massnahme 12.04 sieht die Erweiterung Rütine in Oberberken als behördenverbindliche Massnahme vor (REK Oberaargau S. 61 f.). Die Grundlagen sowie die Dokumentation der Überarbeitung des Bereichs Abbau und Deponie sind im Bericht «Überarbeitung Abbau- und Deponiekonzept Region Oberaargau» der CSD Ingenieure und Geologen AG vom 15. Oktober 2009 dargelegt (einsehbar unter: <www.oberaargau.ch>, Rubriken «ADT/Abbau- und Deponiekonzept Region Oberaargau», nachfolgend: Bericht CSD). Demnach ist der Erweiterungsperimeter eine logische Fortsetzung des bestehenden Kiesabbaus und sichert mittelfristig die Versorgung des Kies- und Transportbetonwerks Oberberken (S. 10; vgl. auch S. 25). Die Erweiterung der Kiesgrube ist demnach im REK Oberaargau als Festsetzung enthalten. Insoweit wurde bereits im Richtplanverfahren eine Interessenabwägung vorgenommen. Allerdings ist eine solche Standortwahl in den nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren und der darin eingeschlossenen Umweltverträglichkeitsprüfung zu überprüfen (BGer 1A.79/2002 vom 25.4.2003 E. 5.6 mit Hinweisen; BGE 121 II 430 E. 1c, 119 Ia 285 E. 3e S. 292 f.; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 9 N. 14 und 32 1. Lemma; Peter M. Keller, Koordination zwischen Bund und Kantonen, in URP 1991 S. 258 ff., 274; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 9 N. 18 ff.). Ein öffentliches Interesse am Kiesabbau ist demnach zwar grundsätzlich ge-

geben (vgl. auch VGE 21504 vom 14.4.2003 E. 3c und 3g/bb und 5e [bestätigt durch BGer 1A.115/2003 vom 23.2.2004] mit Hinweisen). Zu prüfen ist, ob es das Walderhaltungsinteresse im vorliegenden Fall zu überwiegen vermag (vorne E. 2).

3.2 Das KAWA führt in seinem Amtsbericht vom 13. April 2018 aus, im Bereich des Landwirtschaftslands betrage die Bodennutzungseffizienz 11-15 m. Im Waldareal könnten nur 7-8 m Kies abgebaut werden. Unter Berücksichtigung der möglichen Auffüllung von 6 m betrage die Bodennutzungseffizienz des Waldareals 13-14 m (act. 29 S. 3 oben; vgl. auch Amtsbericht des KAWA vom 14.7.2015 S. 3). Aus der Vollzugshilfe geht hervor, dass sich die Bodennutzungseffizienz als Beurteilungskriterium von Kiesgruben im Wald auf die Abbaumenge bezieht. Für die Berechnung der Bodennutzungseffizienz sind die Rodungsfläche und das unmittelbar darunter liegende nutzbare Rohstoffvolumen massgebend (S. 31 f. A4-2.2 und A4-2.3). Eine allfällige Auffüllung darf demnach nicht hinzugerechnet werden. Folglich liegt die Bodennutzungseffizienz deutlich unter dem Zielwert von 15 m gemäss Vollzugshilfe. Das BAFU hat die Bodennutzungseffizienz ebenfalls als kritisch beurteilt (Stellungnahmen vom 16.6.2015 und vom 10.6.2014, act. 14A1 und 14A2). Bereits im Bericht CSD wurde darauf hingewiesen, dass die Bodennutzungseffizienz unterhalb des Richtwerts von 15 m liege. Der Bericht CSD ging dabei von einer Bodennutzungseffizienz von 11 m aus (S. 25 Ziff. 4.2.2).

3.3 Das KAWA begründete die Aufnahme des Waldareals in den Abbauperimeter trotz kritischer Bodennutzungseffizienz wie folgt: Es sei anzustreben, den Kiesabbau an bestehenden Abbaustandorten mit ausgebauter und günstiger Infrastruktur möglichst vollständig vorzunehmen, um damit neue Standorte und Ressourcenvorkommen möglichst lange schonen zu können. Abbaustellen sollten mit der Rekultivierung landschaftlich gut integriert werden können und die Nachfolgenutzung soll auf dem aufgefüllten Abbauareal optimiert und landschaftlich günstig gestaltet werden (Amtsbericht vom 14.7.2015 S. 3). Ohne Einbezug des Waldes könne das Kiesvorkommen unter dem Offenland nur unvollständig genutzt und die landschaftliche, topografische Neugestaltung mit der Auffüllung nicht erreicht werden. Deshalb werde der Eingriff in den randlichen Waldbereich trotz un-

günstiger Bodennutzungseffizienz in der Gesamtinteressenabwägung als sinnvoll beurteilt (Amtsbericht vom 13.4.2018 S. 3). Diese Argumentation entspricht im Wesentlichen den Angaben im Bericht CSD zur Erweiterung Rütine, Oberberken (S. 25). Dem Raumplanungsbericht vom 31. Juli 2014 (in act. 6E) ist zusammengefasst ebenfalls zu entnehmen, dass die Erweiterung dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung entspreche, da die Sicherung und Nutzung von Rohstoffreserven in unmittelbarer Umgebung zu den bestehenden Infrastrukturen erfolge (S. 13 Ziff. 4.5).

3.4 Das Vorhaben liegt nicht im Berggebiet, wo Kiesvorkommen wenig mächtige nutzbare Schichten aufweisen können (vorne E. 2.6). In der gleichen Region befinden sich denn auch Kiesgruben mit mächtigen Kies-schichten (Erweiterung Kiesgrube Walliswil bei Niederbipp, Abbaumächtigkeit von 35-40 m, Bericht CSD S. 14 f. Ziff. 3.3.7 und S. 25 Ziff. 4.2.2; Kies-grube Attiswil, Kiesvorkommen 45 m, BGer 1A.194/2006 vom 14.3.2007 E. 7.3). Weiter führen weder der Bericht CSD noch das KAWA oder das BAFU solche regionalen Gründe für die geringe Bodennutzungseffizienz an. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass die Vollzugshilfe vorliegend mit Blick auf den geforderten Wert von 15 m zu enge Massstäbe setzt (vorne E. 2.6). Die Bodennutzungseffizienz von 7-8 m ist demnach nicht nur kritisch, sondern ungenügend. Sie beträgt im besten Fall gut, im schlechtesten Fall knapp die Hälfte des von der Vollzugshilfe geforderten Werts. Der Einbezug des Waldareals in den Abbauperimeter verstösst damit klar gegen das Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens. Die Voraussetzungen der Raumplanung sind folglich sachlich nicht erfüllt (Art. 5 Abs. Bst. b WaG; vorne E. 2.4). Es trifft zwar zu, dass es dem Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens ebenfalls entspricht, bestehende Abbaustellen vollständig auszubeuten (Konzentrationsprinzip, VGE 21504 vom 14.4.2003 E. 5f/bb [bestätigt durch BGer 1A.115/2003 vom 23.2.2004] mit Hinweisen). Dies kann aber nur unter der Voraussetzung gelten, dass der Verbrauch des Bodens in einem sinnvollen Verhältnis zur Ausbeute steht.

3.5 Im Rahmen der Richtplanung (Ergänzung vom 17.3.2010 zum REK Oberaargau, vorne E. 3.1) wurden nicht alle theoretisch möglichen Standorte ermittelt und miteinander verglichen, sondern «im Sinne einer Positiv-

planung die möglichen Erweiterungs- und Ersatzstandorte erhoben» (Bericht CSD S. 6 Ziff. 2.3). Es kann demnach nicht gesagt werden, es sei bereits eine umfassende Standortevaluation vorgenommen worden. Die Standortgebundenheit nach Art. 5 Abs. 2 Bst. a WaG setzt voraus, dass in der Region keine zumutbaren Alternativstandorte ausserhalb des Waldes bestehen (BGer 1A.79/2002 vom 25.4.2003 E. 7.2 mit Hinweisen). Dem Bericht CSD zufolge sind in der Region nach wie vor sehr grosse potenzielle Flächen vorhanden. Namentlich für die mittel- und langfristige Sicherung der Kiesreserven für die Versorgung des Werkes in Oberberken sei im bewilligten Kiesabbaugebiet Heimenhausen eine Erweiterung Richtung West und Ost denkbar (S. 10 f. Ziff. 3.3.2). Die Erweiterung der Kiesgrube Heimenhausen wurde dementsprechend als Vororientierung in das REK Oberaargau aufgenommen (S. 114 f., Massnahme 12.05). Ist der Kiesbedarf mittel- und langfristig auch ohne die Inanspruchnahme des Waldes gedeckt, bedarf die Standortgebundenheit der vorgesehenen Kiesabbauzone im Wald einer besonderen Rechtfertigung (BGer 1A.79/2002 vom 25.4.2003 E. 7.3 a.E.). Die ungenügende Bodennutzungseffizienz spricht hier gegen den Standort im Wald, zumal Alternativstandorte nicht ausgeschlossen sind.

3.6 Der Erweiterungsperimeter ausserhalb des Waldes wurde schon im Regionalen Teilrichtplan Abbau und Deponie 1998 (TPAD 1998) festgesetzt (Bericht CSD S. 10). Es ist unter diesen Umständen nicht nachvollziehbar, weshalb die Kiesvorkommen unter dem Offenland nur unvollständig genutzt und die landschaftliche, topografische Neugestaltung mit der Auffüllung nicht erreicht werden können, wenn der Wald nicht miteinbezogen wird (vorne E. 3.3). Die Festsetzung im TPAD 1998 wäre diesfalls von Beginn an unzureichend gewesen, wovon nicht auszugehen ist. Die Argumente des KAWA, weshalb der Standort im Wald trotz ungenügender Bodennutzungseffizienz in die Erweiterung einzubeziehen sei, überzeugen nicht.

3.7 Das Gebot der Walderhaltung gilt ohne Rücksicht auf Zustand, Wert und Funktion des konkreten Waldes: es bezieht sich auch auf kleine, vernachlässigte Waldstücke (BGE 122 II 72 E. 2d a.E., 117 Ib 325 E. 2; BGer 1C_70/2015 vom 28.8.2015 E. 3.2 a.E.; BVR 2003 S. 257 E. 13c). In

der Interessenabwägung kann aber auch der konkrete Waldwert berücksichtigt werden (z.B. BGE 104 Ib 221 E. 6; BGer 1A.79/2002 vom 25.4.2004 E. 7.3; Handbuch ADT S. 28 ff.). Im Umweltverträglichkeitsbericht vom 31. Juli 2014 (in act. 6E) wird der für die Rodung vorgesehene Wald als «weniger wertvoll» bezeichnet. Er werde von Fichten und Douglasien dominiert und weise nur wenig Jungwuchs auf. Es handle sich um einen Wirtschaftswald, der keine seltenen Pflanzengesellschaften oder Arten aufweise. Einzelne Rehlagerplätze wiesen auf die Nutzung durch Rehe hin (S. 8 Ziff. 4.2.2, S. 39 Titel Natur und Landschaftsschutz, S. 43 Titel Erweiterungsgebiet). Das KAWA führt im Amtsbericht vom 14. Juli 2015 aus, auf dem mässig tiefgründigen, leicht sauren und somit produktiven Waldboden stehe heute ein relativ gleichförmiger Mischwald mittleren Alters mit relativ hohem Nadelholzanteil (Fichte, Douglasie), der regelmässig bewirtschaftet und gepflegt wurde. Durch den Projektperimeter verläuft sodann eine nationale Verbindungsachse (Wildtiere). Zudem ist das gesamte Gebiet als REN-Wald ausgeschieden (Raumplanungsbericht S. 10 Ziff. 4.1; REN = nationales ökologisches Netzwerk, dazu z.B. Epiney/Kern/Diezig, Zur Implementierung des Smaragd-Netzwerks in der Schweiz: Perspektiven der Einbindung der Schweiz in ein europäisches Naturschutzgebietsnetz, 2013, Rz. 97). Ein gewisser ökologischer Wert kann dem Wald folglich nicht abgesprochen werden, zumal offenbleibt, was unter «weniger wertvoll» zu verstehen ist. Mit Blick auf die ungenügende Bodennutzungseffizienz kann dem Waldwert aber ohnehin kein ausschlaggebendes Gewicht zukommen.

3.8 Das KAWA hat auch die Ersatzaufforstung im Steinbachtäli in die Interessenabwägung einbezogen (vgl. Amtsbericht vom 14.7.2015). Abgesehen davon, dass die vom KAWA angenommenen positiven Auswirkungen der Ersatzaufforstung auf die Ökologie im Steinbachtäli umstritten sind, könnten sie höchstens mit Blick auf Art. 5 Abs. 4 WaG in die Interessenabwägung einbezogen werden. Sie vermöchten aber die ungenügende Bodennutzungseffizienz ohnehin nicht aufzuwiegen.

3.9 Zusammenfassend ergibt sich, dass keine das Walderhaltungsinteresse überwiegenden Interessen für die Erweiterung der Kiesgrube im Wald gegeben sind. Folglich wurde die Rodungsbewilligung zu Unrecht

erteilt. Ist die Rodung unzulässig, muss die Frage nach der Ersatzauf-
forstung nicht geklärt werden (vgl. auch Eventualantrag). Die Beweis-
anträge, welche die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang stellt,
werden abgewiesen (Expertisen, Beschwerde Ziff. 12, 18, 22 und Augens-
schein, Beschwerde Ziff. 14). Der angefochtene Entscheid, der den Ge-
samtentscheid des AGR und damit auch die Rodungsbewilligung bestätigt
(vgl. auch angefochtener Entscheid E. 3), hält der Rechtskontrolle nicht
stand. Die Beschwerde ist gutzuheissen und der angefochtene Entscheid
ist aufzuheben. Mit der Unzulässigkeit der Rodungsbewilligung fallen die
Abbauetappe I und die Massnahmen im Steinbachtäli dahin, was weit-
reichende Auswirkungen auf die restliche Planung hat (Perimeter,
Etappierung). Eine teilweise Genehmigung der umstrittenen Planung fällt
deshalb ausser Betracht (vgl. auch BA S. 20 4. Abschnitt). Die Zonenplan-
änderung und die Überbauungsordnung «Kiesabbau Oberberken, Er-
weiterung Rüttenen» vom 26. November 2014 sowie die Änderung des
Uferschutzplans vom 10. Juni 2015 sind demnach nicht zu genehmigen.
Die Baubewilligung für die Abbauetappen I bis V, die Rodungsbewilligung
und die Gewässerschutzbewilligung sind zu verweigern.

4.

4.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin. Die unterliegende Beschwerdegegnerin 1 hat demnach für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der JGK die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG; Beschluss der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015).

4.2 Die Beschwerdegegnerin 1 und die Beschwerdegegnerin 2 haben der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten je zur Hälfte zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG; Beschluss der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015). Der Rechtsvertreter hat der Beschwerdeführerin gemäss Kostennote vom 13. Februar 2019 einen Gesamtbetrag von Fr. 8'828.-- (Fr. 7'958.20 zuzüglich 3 % Spesenpauschale und 7,7 % MWSt) verrechnet; sein effektiver Aufwand sei allerdings rund 30 % höher, da er dem

gemeinnützigen Verein nicht alles in Rechnung gestellt habe. Der Anspruch auf Parteikostenersatz steht der Partei, nicht ihrer Rechtsvertretung zu (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 3). Folglich sind höchstens die Kosten zu ersetzen, die der Beschwerdeführerin entstanden sind, auch wenn ihr Rechtsvertreter auf einen Teil seines Honorars verzichtet hat. Gemäss Art. 41 Abs. 1 des kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis 11'800.-- pro Instanz zuzüglich allfälliger Zuschläge nach Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses sind überdurchschnittlich. Dasselbe gilt für den gebotenen Zeitaufwand, zumal sich der Rechtsvertreter erstmals für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht mit der Streitsache befasst und eine Mehrzahl von Eingaben redigiert hat. Zum Parteikostenersatz gehören die notwendigen Auslagen (Art. 2 PKV). Es können nur die im konkreten Fall entstandenen Auslagen ersetzt werden, was bedeutet, dass nicht ein im Voraus pauschal festgelegter Prozentsatz des Honorars zu erstatten ist (BVR 2015 S. 15 [VGE 2012/422 vom 10.2.2014] nicht publ. E. 6.2.3). Vorliegend sind aber die als Pauschale geltend gemachten Auslagen von Fr. 238.75 nachvollziehbar (z.B. zahlreiche Farbkopien). Der Parteikostenersatz ist nach dem Gesagten auf Fr. 8'828.-- (inkl. Auslagen und MWSt) zu bestimmen. Im Verfahren vor der Vorinstanz war die Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten; es sind folglich keine ersatzfähigen Parteikosten entstanden.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 18. September

2017 wird aufgehoben. Die Zonenplanänderung und die Überbauungsordnung «Kiesabbau Oberberken, Erweiterung Rüttenen» vom 26. November 2014 sowie die Änderung des Uferschutzplans vom 10. Juni 2015 werden nicht genehmigt. Die Baubewilligung für die Abbaustapen I bis V, die Rodungsbewilligung und die Gewässerschutzbewilligung werden verweigert.

2. a) Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden der Beschwerdegegnerin 1 auferlegt.
b) Die Beschwerdegegnerin 1 und die Beschwerdegegnerin 2 haben der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 8'828.-- (inkl. Auslagen und MWSt), je zur Hälfte, ausmachend Fr. 4'414.--, zu ersetzen.
3. a) Die Kosten des Verfahrens vor der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdegegnerin 1 auferlegt.
b) Für das Verfahren vor der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Beschwerdegegnerin 1
 - der Beschwerdegegnerin 2
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
 - dem Bundesamt für Umwelt

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.