

BLS-Werkstätte im «Chliforst» Sachplanpflicht und Verfahren Kurzgutachten

Auftraggeber: Gemeinde Frauenkappelen, nichtständige Kommission BLS-Werkstätte,
zuhanden Cristoforo Motta

Auftragnehmerin: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
Eloi Jeannerat, Mlaw, Rechtsanwalt, VLP-ASPAN
Lukas Bühlmann, lic.iur., VLP-ASPAN

Bern, 3. Juli 2017

Inhalt

1.	Sachverhalt und Ausgangslage	3
2.	Frage der Zuständigkeit.....	4
2.1	Genehmigung der Werkstätte.....	4
2.2	Bewilligung der Zufahrtstrasse	5
3.	Sachplanverfahren	7
3.1	Sachplanpflicht allgemein.....	7
3.2	Sachplanpflicht für BLS-Werkstätte	9
3.3	Planung der Zufahrtsstrasse	9
3.4	Verhältnis der Planungsinstrumente und raumplanerische Entscheidfolge	10
4.	Inhaltliche Anforderungen an die Sachplanung.....	10
4.1	Grundsätzliche Anforderungen.....	10
4.2	Bedarfsfrage.....	11
4.3	Interessenabwägung	11
4.4	Prüfung von Alternativen und Varianten	12
4.5	Waldgesetz	13
5.	Rechtsschutz.....	14
6.	Fazit.....	16

1. Sachverhalt und Ausgangslage

Die BLS AG (nachfolgend: BLS) ist eine Schweizer Bahngesellschaft. Sie betreibt als Eisenbahnverkehrsunternehmen ein umfangreiches Netz im Regionalverkehr einschliesslich S-Bahn, einen Autoverlad am Lötschberg sowie die Schifffahrt auf dem Thuner- und Brienersee. Ausserdem erbringt sie diverse Dienstleistungen für die BLS Cargo AG und die BLS Netz AG.

Weil die BLS immer mehr Dienstleistungen anbietet, sind die vier bestehenden Werkstätten in Bönigen, Spiez, Oberburg und Bern-Aebimatte ihrer Aufgabe nicht mehr gewachsen. Der Standort Bern-Aebimatte wird zudem als Werkstätte künftig nicht mehr zur Verfügung stehen. Da der Berner Bahnhof mit seinen hohen Fahrgast-Frequenzen für den Betrieb eine zentrale Rolle spielt, braucht die BLS im Raum Bern, möglichst nahe beim Berner Bahnhof, eine neue Werkstätte.

Nachdem die BLS im März 2015 ihre Pläne für eine neue Werkstätte im Gebiet Bern-Riedbach (Weiler Buech) offengelegt und damit vor Ort grossen Widerstand provoziert hatte, wurde eine politisch breit abgestützte 30-köpfige Begleitgruppe gebildet, mit der Aufgabe, die Standortwahl näher zu prüfen. Zwei Jahre später entschied sich eine Mehrheit der Begleitgruppe für den Standort «Chliforst»; ebenfalls in Bern-Riedbach, aber etwas weiter westlich gelegen als der Standort Buech. Dieser Standort liegt klar ausserhalb des heutigen Siedlungsgebiets und beeinträchtigt die künftige Siedlungsentwicklung im Westen der Stadt Bern nicht, wie dies seitens der Stadt Bern für den – von der Begleitgruppe ebenfalls diskutierten – Standort Bern-Niederbottigen (angrenzend an das bestehende Siedlungsgebiet) befürchtet wurde. Da das Gelände im «Chliforst» relativ flach ist, ist gegenüber den Standorten Buech und Niederbottigen mit tieferen Baukosten zu rechnen. Ein weiterer Vorteil aus Sicht des Bahnunternehmens ist, dass das Land der Burgermeinde Bern gehört und nur wenige Anwohner vom Vorhaben direkt betroffen sind.

Die für das Vorhaben im «Chliforst» benötigte Fläche würde 14,5 Hektaren betragen und zu einer Insellösung in einer weitgehend unberührten Kulturlandschaft führen. Rund 4 Hektaren Wald müssten für das Vorhaben gerodet werden. Die restlichen 10,5 Hektaren beträfen Kulturland. Für die Erschliessung der Werkstätte wäre der Bau einer neuen Zufahrtsstrasse oder der Ausbau des bestehenden Strassennetzes erforderlich. Ursprünglich war eine Erschliessung über den Autobahnanschluss Mühleberg durch den Spielwald vorgesehen. Dafür hätte der heutige Forstweg ausgebaut werden müssen. Als Alternative steht heute eine Erschliessung über den Weiler Oberbottigen zur Diskussion. Hierfür müsste die bestehende Strasse ausgebaut werden.

Die BLS hat beim Bundesamt für Verkehr (BAV) die Einleitung eines Sachplanverfahrens beantragt. Parallel dazu will das Unternehmen die Projektierung des Standortes «Chliforst» vorantreiben. Der CEO der BLS geht davon aus, dass die Standortfrage geklärt ist und der

Bund angesichts der umfassenden Vorabklärungen nicht vom gewählten Standort abweichen wird. Vom Verwaltungsratspräsidenten der BLS wurde der Standort «Chliforst» als «die beste aller schlechten Lösungen» bezeichnet¹.

Die BLS ist, wie in der Presse zu erfahren war, daran interessiert, gewisse Fernverkehrslinien der SBB zu übernehmen. Entsprechend hat sie sich beim BAV für einzelne neue Strecken beworben. Es sind dies die Strecken Brig-Bern-Aarau-Zürich-Zürich/Flughafen-Romanshorn, Interlaken-Bern-Aarau-Zürich-Zürich/Flughafen-St.Gallen und Interlaken-Bern-Olten-Basel. Sollte das Unternehmen eine Konzession für diese Strecken erhalten, wäre wohl auch dafür eine Infrastruktur für die Wartung und den Unterhalt des Rollmaterials erforderlich.

2. Frage der Zuständigkeit

2.1 Genehmigung der Werkstätte

Gemäss Art. 18 Abs. 1-3 des Eisenbahngesetzes (EBG)² dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), nur mit einer «Plangenehmigung» erstellt oder geändert werden. Diese entspricht der Baubewilligung für Bauten und Anlagen, die nicht der Zuständigkeit des Bundes unterliegen und von Kantonen und Gemeinden erteilt werden (Art. 22 des Raumplanungsgesetzes, RPG³). Zuständige Behörde für die Plangenehmigung ist bei Eisenbahnanlagen das BAV.

Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 18 Abs. 2-3 EBG). Ist beispielsweise, wie im Fall der BLS-Werkstätte im «Chliforst», eine Rodung erforderlich, wird die Rodungsbewilligung mit der Plangenehmigung erteilt (Art. 18 Abs. 3 EBG). Kantonale Bewilligungen und Planungen sind in diesem Fall nicht mehr erforderlich.

Die Genehmigung für die Erstellung einer technischen Werkstätte für ein Bahnunternehmen liegt ohne Zweifel in der Kompetenz des Bundes. Dies gilt auch für untergeordnete Be-

¹ Diese Darstellung des Sachverhaltes basiert auf verschiedenen Quellen, namentlich PETER RAAFLAUB, „Die BLS braucht eine zusätzliche Werkstätte – aber wo?“; in: Berner Heimatschutz, Jahresbericht 2016, S. 19-24; „10,5 statt 20 Hektaren“, in: Schweizer Bauer, 20. September 2016; Interview von Bernard Guillelmon, „Es geht nicht um ein Abjagen“, in: Bund, 20. April 2017, und „Der Standort mit der besten Opfersymmetrie“, in: Berner Zeitung, 20. September 2016, sowie „BLS-Werkstätten: Kompromiss auf wackliger Basis“, in: Berner Zeitung, 14. September 2016 (abgerufen am 19. Juni 2017 auf <http://www.bernerzeitung.ch>).

² Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, SR 742.101.

³ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, SR 700.

triebsteile einer solchen Anlage wie Parkplätze oder eine Cafeteria, sofern sie dem Betrieb der Bahnbaute dienen⁴.

2.2 Bewilligung der Zufahrtstrasse

Die Zuständigkeit des Bundes bezieht sich somit auf die Infrastrukturvorhaben an sich und auf untergeordnete Betriebsteile, die der Infrastrukturbaute dienen. Wie steht es nun aber mit dem Bau oder Ausbau einer Zufahrtstrasse, die zu einem solchen Werk führt und nicht nur der Erschliessung dieses Werkes dient, sondern auch – wie im vorliegenden Fall – der weiteren Umgebung?

Gestützt auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsregelung im Bereich des öffentlichen Baurechts fallen Nebenanlagen von Bundesinfrastrukturvorhaben – sofern es sich nicht um untergeordnete Betriebsteile handelt – in die Bau- und Planungshoheit der Kantone⁵. Erschliessungen von Eisenbahnanlagen unterliegen gemäss Art. 18 Abs. 6 EBG der Zuständigkeit des Bundes, wenn sie in einem «engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang» mit der geplanten Anlage stehen. Mit dieser Bestimmung, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, zielte der Gesetzgeber, insbesondere für Vorhaben des Bundes, auf eine bessere Koordination sowie Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren ab⁶. Die Entscheidungsverfahren sollen – wie in Ziffer 2.1. erwähnt – derart konzentriert werden, dass die verschiedenen bundes- und kantonrechtlichen Vorschriften durch eine einzige Behörde erstinstanzlich beurteilt und die für die Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage erforderlichen Genehmigungen in einem Gesamtentscheid eröffnet werden⁷.

Angesichts dieser rechtlichen Vorgaben ist es nicht immer einfach, zu entscheiden, ob der Bund oder Kanton für die Planung bzw. Bewilligung einer Nebenanlage, wie zum Beispiel einer Erschliessungsstrasse, zuständig ist. Handelt es sich um eine Baute und Anlage, die in einem «engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang» mit der geplanten Hauptanlage steht, oder ist dies nicht der Fall und die Baute und Anlage für die Hauptanlage von untergeordneter Bedeutung? Leiten lassen kann man sich bei dieser Frage unter anderem von der Rechtsprechung zur Erschliessung von Flughäfen⁸.

Im Jahre 2002 hat die frühere Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO UVEK) im Fall des Flughafens Bern-

⁴ Für eine vergleichbare Konstellation siehe Urteil BverG A-1353/2011 vom 20.2.2012 (Montreux VD), E. 4.2; auch BANDLI CHRISTOPH, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, URP/DEP 2001 511 ff, S. 519.

⁵ BANDLI, op. cit., S. 519.

⁶ im Rahmen des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (RVOG; SR 172.010)

⁷ Vgl. Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 III 2594, 2596.

⁸ BANDLI, op. cit. S. 526.

Belp entschieden, dass zwischen der im luftfahrtrechtlichen Verfahren genehmigten Pistenverlängerung und der kantonalen Zufahrtsstrasse kein sachimmanenter und unmittelbarer Zusammenhang besteht, der eine Beurteilung der Strasse im luftfahrtrechtlichen Plangenehmigungsverfahren erfordert hätte⁹. Entscheidend war, dass die Pistenverlängerung nicht zu einem über die normale Entwicklung hinausgehenden Mehrverkehr und damit auch nicht zu einer stärkeren Benutzung der Zufahrtsstrasse geführt hatte. Der Ausbau der Zufahrtsstrasse war daher, im vorgesehenen Ausmass, für die Pistenverlängerung bzw. das damit generierte zusätzliche Verkehrsaufkommen weder erforderlich noch unabdingbar. Bei der Planung der Strasse standen zudem örtliche Verhältnisse zur Diskussion, mit welchen die kantonalen Behörden besser vertraut waren als die Behörden des Bundes. Die Planung und Bewilligung der Zufahrtsstrasse lag somit gemäss REKO UVEK in der Zuständigkeit des Kantons.

In die gleiche Richtung gingen die Überlegungen des Bundesgerichts beim Ausbau des Strassennetzes rund um den Flughafen Zürich. Die Lausanner Richter hielten fest, dass die ungelösten Verkehrsfragen in der Umgebung des Flughafens Gegenstand einer übergeordneten kantonalen Planung sein müssen, auch wenn eine neue Strassenführung die Verkehrssituation beim Flughafen erheblich verbessert. Eine Rolle spielte bei dieser Beurteilung auch der Umstand, dass in der fraglichen Region infolge des voraussehbaren Siedlungswachstums mit einer Überlastung des Strassennetzes zu rechnen war¹⁰. Die Verkehrsüberlastung war daher nicht oder nur unwesentlich auf den Ausbau des Flughafens zurückzuführen und somit kein flughafenspezifisches Problem. Der Ausbau des Strassennetzes war auch in diesem Fall Sache des Kantons und er lag nicht in der Zuständigkeit der für die Flughafeninfrastruktur zuständigen Bundesbehörde.

Was heisst dies nun für die Zufahrt zur geplanten BLS-Werkstätte im «Chliforst»? Der Bau einer neuen Zufahrtsstrasse bzw. der Ausbau des bestehenden Strassennetzes im Westen der Stadt Bern sind eindeutig auf den künftigen Werkstättenverkehr zurückzuführen. Ohne den Bau einer neuen Werkstätte – und anders als in den in obgenannten Fällen (Flughäfen Bern-Belp und Zürich) – bräuchte es den Ausbau des Strassennetzes nicht. Man könnte somit von einer Zufahrtsstrasse sprechen, die in einem «engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang» mit der geplanten Hauptanlage steht bzw. ihr «ganz oder überwiegend» dient (Art. 18 EBG). Dies spricht für die Zuständigkeit des Bundes. Auf der andern Seite würden der Strassenausbau und insbesondere der Bau einer neuen Erschliessungsstrasse ab der Autobahnausfahrt Mühleberg zu einer erheblichen Verkehrsverbesserung für die ganze Region und namentlich die Ortschaften Riedbach und Rosshäusern führen. Es würde sich nicht nur um die Erstellung einer (kurzen) Zufahrtsstrecke handeln. Das Vorhaben würde vielmehr ein ganzes Gebiet neu erschliessen. Und mit den entsprechenden räumli-

⁹ Urteil REKO UVEK Z-2001-156 du 29.8.2002 (Flughafen Bern-Belp) E. 7.

¹⁰ BGE 124 II 293 E. 28.

chen Gegebenheiten ist der Kanton viel besser vertraut als der Bund. In diesem Sinne gibt es auch gute Argumente für eine Planungs- und Bewilligungskompetenz des Kantons.

Letztlich ist die Zuständigkeitsfrage sekundär, denn bei einem bei einem räumlich komplexen Vorhaben wie der BLS-Werkstätte im «Chliforst» müssen Bund und Kanton eng zusammenarbeiten und ihre Planwerke aufeinander abstimmen (Art. 7 RPG und Art. 13 Abs. 2 RPG). Oft braucht es parallel zu einer Anpassung des Bundessachplans auch eine Anpassung des kantonalen Richtplans. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit kann man Themenfelder wie die Verkehrserschliessung und Neukonzeption eines Strassennetzes gemeinsam angehen.

3. Sachplanverfahren

3.1 Sachplanpflicht allgemein

Nach Art. 18 abs. 5 EBG setzt die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen vom Bundesrat erlassenen Sachplan nach RPG über die Raumplanung voraus.

Als raumwirksam gelten jene Tätigkeiten, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung, RPV¹¹). Die Raumplanungs- und Eisenbahngesetzgebung verpflichten den Bund jedoch nicht, für jede einzelne raumwirksame Tätigkeit einen Sachplan zu erstellen bzw. den bestehenden Plan anzupassen. Eine Planungspflicht besteht nur dort, wo sich raumwirksame Tätigkeiten des Bundes «erheblich» auf Raumordnung, Erschliessung und Umwelt auswirken, wo sie funktional zusammenhängen und eine besondere Koordination erfordern¹². Raumwirksame Tätigkeiten sind somit – in Anlehnung an die Planungspflicht für den kantonalen Richtplan – sachplanrelevant, wenn sie eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Räumlich: Die Tätigkeit zeitigt wahrscheinlich weitreichende oder nachhaltige Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, insbesondere auf Bodennutzung, Besiedlung oder Umwelt.
- Organisatorisch: Die Tätigkeit weist Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten auf oder bedingt die Mitwirkung mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Interessen.
- Politisch: Die Tätigkeit erstreckt sich über eine lange Zeit, sie bindet erhebliche finanzielle Ressourcen, kann in ihren Auswirkungen nicht sicher eingeschätzt werden oder erscheint sonstwie als politisch umstritten¹³.

¹¹ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1.

¹² Namentlich WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar-RPG, Art. 13, N 10.

¹³ TSCHANNEN, Kommentar RPG (Ausgabe 1999), Art. 6 N 8

Das BAV hat in einer Richtlinie die Sachplanrelevanz von Eisenbahnvorhaben geregelt und den Inhalt sowie Verlauf des Verfahrens definiert¹⁴. Gemäss der Richtlinie zeitigt ein Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf Raum und Erschliessung und ist daher sachplanrelevant, wenn es:

- die Funktionalität der Verkehrsnetze von gesamtschweizerischer Bedeutung erheblich beeinflusst
- die Agglomerationsentwicklung, die Entwicklung von ländlichen Räumen oder Tourismusregionen erheblich beeinflusst,
- mehr als 5 Hektaren Bodenfläche beansprucht,
- einer mehrstufigen UVP unterstellt ist,
- Schutzgüter von nationaler Bedeutung (d.h. in Bundesinventaren aufgeführte Schutzobjekte) berührt oder
- die Kapazität einer Strecke erhöht¹⁵.

Die Richtlinie hält fest, dass nur eines dieser Kriterien erfüllt sein muss, um «erhebliche Auswirkungen» eines Vorhabens zu bejahen. Für das Bundesgericht ist die Frage der Sachplan- oder Richtplanrelevanz jedoch immer Gegenstand einer Gesamtwürdigung¹⁶. Die Notwendigkeit einer UVP-Pflicht beispielsweise ist für das Gericht bloss ein Indikator für eine Planungspflicht, für sich allein jedoch noch kein Kriterium für eine räumliche Abstimmung im Sach- oder Richtplan.

Ein Sachplan dient auch dazu, bei komplexen Vorhaben frühzeitig eine Interessenabwägung vorzunehmen, Projektvarianten und Alternativen zu prüfen und damit die Weichen für die räumliche Entwicklung richtig zu stellen. Findet diese frühzeitige Interessenabwägung nicht oder nur ungenügend statt, so muss sie – aufgrund von Beschwerden, mit denen bei solchen Vorhaben immer zu rechnen ist – nachgeholt werden mittels nachträglicher Anpassung des Sachplans oder im nachfolgenden Plangenehmigungsverfahren. Dies führt, weil für die Projektierung des Vorhabens bereits viel Geld ausgegeben wurde, zu unnötigen Kosten und verzögert die Verfahren.

Mit einem Sachplanverfahren wird sichergestellt, dass wichtige Ermessensentscheide von einer Behörde getroffen werden, die über die erforderliche Distanz zum Vorhaben verfügt und befähigt ist, auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau die im Spiel stehenden Inte-

¹⁴ Richtlinie zur Prüfung der Relevanz von Eisenbahnbauvorhaben für den Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, vom 12. November 2012, abrufbar auf www.bav.admin.ch > Rechtliches > Richtlinien).

¹⁵ Richtlinie, op. cit., S. 7.

¹⁶ Urteil BGer 1C_487/2012 vom 13.05.2013 E. 5.4 und Urteil BGer 1C_129/2012 vom 12.11.2012 E. 5.5.2; auch Urteil BGer 1C_346/2014 vom 26.10.2016 E. 2.4.

ressen abzuwägen. Damit wird die Gefahr reduziert, dass grosse und komplexe Vorhaben aus einem verengten, fachspezifischen Blickwinkel heraus beurteilt werden¹⁷.

Ein Sachplanverfahren eröffnet zudem die Möglichkeit einer umfassenden Mitwirkung der Kantone (Art. 13 Abs. 2 RPG) sowie eine Beteiligung der Verbände, Anwohner und der breiten Bevölkerung (Art. 4 RPG). Nicht explizit vorgeschrieben, im Hinblick auf eine umfassende Interessenabwägung aber zu empfehlen, ist der frühzeitige Einbezug der Umweltorganisationen, wie das RPG dies für die Erarbeitung kantonaler Richtpläne vorschreibt (Art. 10 Abs. 2 RPG).

3.2 Sachplanpflicht für BLS-Werkstätte

Die geplante Werkstätte der BLS im Chliforst erfordert ohne Zweifel eine räumliche Abstimmung im Sachplan. Allein schon die flächenmässige Ausdehnung des Vorhabens (14,5 ha) spricht für die Sachplanpflicht. Hinzu kommen die schwierige und bis heute ungelöste verkehrsmässige Erschliessung des Vorhabens und die Beeinträchtigung der weitgehend unberührten Landschaft; auch wenn diese nicht in einem Schutzinventar des Bundes aufgeführt und damit nicht von nationaler Bedeutung ist. Der Standort «Chliforst» führt zudem zu einer siedlungsplanerischen Insellösung. Diese widerspricht dem Verfassungsgrundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet und unterläuft das im Jahre 2012 explizit in das Raumplanungsgesetz aufgenommene Ziel «kompakte Siedlungen zu schaffen» (Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG). Weicht man von diesen zentralen Planungsgrundsätzen ab, muss man in einem Sachplan die Gründe dafür darlegen und ausweisen, warum Standorte im bestehenden Siedlungsgebiet oder angrenzend an dieses nicht in Frage kommen¹⁸.

3.3 Planung der Zufahrtsstrasse

Auch der Bau einer neuen Zufahrtsstrasse (von der Autobahnhausfahrt Mühleberg durch den Spilwald) oder der Ausbau des bestehenden Strassennetzes sind planungspflichtig. In beiden Fällen sind grössere Erschliessungsmassnahmen erforderlich und die Auswirkungen auf Raum und Umwelt erheblich (Kulturlandverlust, Waldrodung im Fall einer neuen Zufahrtstrasse oder Lärmimmissionen in Wohngebieten bei einem Ausbau des heutigen Strassennetzes, Fragen der Verkehrssicherheit). Ob die räumliche Abstimmung der Verkehrserschliessung im Sachplan des Bundes erfolgt oder im gleichzeitig anzupassenden Richtplan ist sekundär. Die beiden Pläne müssen, wie oben erwähnt, ohnehin aufeinander abgestimmt werden (Ziff. 2.2).

¹⁷ BGE 128 II 1 E. 3d.

¹⁸ Vgl. Urteil BGer 1C_346/2014 vom 26.10.2016 E. 2.5.

3.4 Verhältnis der Planungsinstrumente und raumplanerische Entscheidfolge

Im Interesse einer vorausschauenden Planung muss die Festsetzung eines Vorhabens im Sachplan vor Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs erfolgen¹⁹. Ausnahmsweise kann das Sachplanverfahren auch parallel zum Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden²⁰; beispielsweise wenn für ein Vorhaben ein bestehender Sachplan geändert werden muss und die Standortfrage von untergeordneter Bedeutung ist. Die Plangenehmigung eines sachplanrelevanten Vorhabens setzt jedoch auch in diesen Fällen eine vom Bundesrat genehmigte Festsetzung des Vorhabens im Sachplan voraus²¹. In Einzelfällen ist es denkbar, auf ein Sachplanverfahren zu verzichten, wenn dieses aus objektiven Gründen unzumutbar ist und das Plangenehmigungsverfahren eine äquivalente Prüfung erlaubt²².

Sachpläne sind behördenverbindlich (Art. 22 Abs. 1 RPV). Sie gelten somit in erster Line für die Behörden des Bundes (Plangenehmigung), für die kantonalen Behörden (Richtplanung) und die kommunalen Behörden (Nutzungsplanung). Sachplanerische Festsetzungen binden die Behörden jedoch nur insoweit, als sich die Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen (Art. 22 Abs. 3 RPV).

4. Inhaltliche Anforderungen an die Sachplanung

4.1 Grundsätzliche Anforderungen

Die Plangenehmigung eines sachplanrelevanten Vorhabens setzt nicht nur eine verfahrensmässige, sondern auch eine *materiell* rechtskonforme Sachplanung voraus. Das heisst, dass ein fehlerhafter Sachplan – dem keine oder eine nur ungenügende Interessenabwägung zugrunde liegt und dem es an einer ausreichenden Prüfung von Alternativen und Varianten mangelt – nicht Grundlage für einen Plangenehmigungsentscheid sein kann. Der Entscheid über einen mit einem Vorhaben verbundenen Interessenkonflikt muss mit der nötigen Klarheit aus der Sachplanfestsetzung hervorgehen²³. Die Interessenabwägung muss in solchen Fällen über eine Anpassung des Sachplans nachgeholt werden. Nur ausnahmsweise kann sie direkt im Plangenehmigungsverfahren erfolgen (Ziff. 3.4).

¹⁹ Siehe in diesem Sinne Art. 6 abs. 2 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen (Militärische Plangenehmigungsverordnung, MPV ; SR 510.51), Art. 1a Abs. 1 VPeA und Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Teil III A-3, Ziff. 6.

²⁰ Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591, p. 2619; BVerG A-5200/2013 vom 19.11.2014, Erwägung. 6.3.2.

²¹ Art. 6 Abs. 3 RPV.

²² Urteil BGer 1C_129/2012 vom 12.11.2012

²³ BGE 128 II 1; auch BGE 139 II 499 E. 4.2.

Nach Art. 3 Abs. 2 RPV müssen die Planungsbehörde die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse darlegen. Im Fall der BLS-Werkstätte heisst dies, dass das BAV in den Erläuterungen zum Sachplan Aufschluss über die Art und Weise geben muss, wie den verschiedenen Interessen Rechnung getragen wurde (Art. 16 Bst. b RPV).

4.2 Bedarfsfrage

Bevor eine Interessenabwägung vorgenommen wird, ist zu prüfen, ob der Bedarf für das geplante Vorhaben überhaupt gegeben ist und das Vorhaben nicht an bestehenden Standorten realisiert werden kann. Im Fall der Wartung des BLS-Rollmaterials sind die Anlagen anderer konzessionierter Bahnunternehmen, insbesondere jene der SBB, in die Überlegungen einzubeziehen²⁴. Zur Klärung der Bedarfsfrage gehört auch ein Blick in die (nahe) Zukunft. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was eine allfällige Übernahme von Fernverkehrsstrecken durch die BLS für den Unterhalt des Rollmaterials bedeuten würde.

4.3 Interessenabwägung

Nach Art. 3 Abs. 1 RPV wägen die Behörden die Interessen gegeneinander ab, indem sie:

1. *die betroffenen Interessen ermitteln.*

Vorliegend sind insbesondere die folgenden Interessen zu erwähnen: der betriebliche Auftrag der BLS, das Interesse an einem funktionierenden öffentlichen Verkehr, das Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung und kompakten Besiedelung, die Erhaltung des Kulturlandes und der Schutz von Natur und Landschaft, das Gebot der Walderhaltung, die Sicherung von Naherholungsgebieten und der Schutz vor Immissionen (Lärm).

2. *die Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen.*

Als Wertungsgesichtspunkte fallen u.a. in Betracht:

Die Intensität der mit dem Vorhaben verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft (Art. 3 und 18 NHG), der Verlust an Fruchtfolgefächern (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG), der

²⁴ Siehe z. B. Urteil Kantonsgericht JU ADM 15/2016 vom 15.11.2016 E. 3, betreffend eine neue Abbauzone : « [!] est conforme au principe d'utilisation rationnelle du sol que d'assurer une concentration des lieux d'extraction et garantir une répartition régionale rationnelle et écologique et exploiter en priorité le potentiel des sites d'extraction organisés en activité, si nécessaire en étendant leur emprise. On peine dès lors à comprendre pourquoi le canton et la commune, planificatrice et propriétaire des terrains, ne préfèrent pas opérer une extension de la carrière existante ou, à tout le moins, une concentration des sites. »

Schutz des Waldes (Ziff. 4.4), betriebliche Aspekte der erwogenen Lösung und Fragen der Wirtschaftlichkeit, die Präjudizwirkung des Vorhabens (bezüglich anderer, ähnlicher Vorhaben) und die Möglichkeit, die gewählte Massnahme rückgängig zu machen²⁵.

Die Auswirkungen des Vorhabens sind nicht nur anhand des Standortes «Chliforst» zu beurteilen, sondern auch anhand anderer valabler Standorte. Sie sind miteinander zu vergleichen (siehe nachfolgender, dritter Schritt der Interessenabwägung sowie Ziff. 4.4).

3. *diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.*

Die Behörden müssen in einem dritten Schritt prüfen, ob der vorgesehene Standort (vorliegend der «Chliforst») im Vergleich zu anderen Standorten wirklich der bessere ist. Zu prüfen ist dabei auch, ob gewisse Auswirkungen des Vorhabens reduziert oder kompensiert werden können; beispielsweise über geringere Flächenbeanspruchungen, über ökologische Aufwertungen oder Mehrfachnutzungen (im Fall der Werkstätte: kombiniert mit Wohnungsbau oder einen Schiessstand).

Am Schluss geht es um eine gesamthafte Abwägung und die Frage, ob das (bewertete) Nutzinteresse (Bau der Werkstätte, Sicherstellung des öffentlichen Verkehrs) die (bewerteten) Schutzinteressen (Erhaltung des Kulturlandes und des Waldes, Schutz von Natur und Landschaft) überwiegt. Dabei kann man sich nicht vorschnell auf den Standpunkt stellen, der Standort «Chliforst» sei «die beste aller schlechten Lösungen» (Ziff. 1). Die Planungsbehörde muss sich für eine Lösung entscheiden, die nach einer sorgfältigen Abwägung und Optimierung der Interessen als beste aller möglichen Lösungen gilt²⁶.

4.4 Prüfung von Alternativen und Varianten

Die Realisierung erheblich raumwirksamer Vorhaben setzt somit eine umfassende Interessenabwägung voraus, bei der geprüft werden muss, welche Alternativen und Varianten in Betracht fallen²⁷. Gerade bei der am Anfang eines Verfahrens einsetzenden, richtungsweisenden und noch nicht parzellenscharfen Sachplanung ist die Prüfung von Alternativen und Varianten ein zentraler Bestandteil der Interessenabwägung.

²⁵ Voir TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 3, N. 30.

²⁶ Siehe z. B. Urteil BGer 1C_398/2012 vom 27.05.2013, nach dem ein erheblicher Mehreinsatz finanzieller Mittel sich aufgrund der konkreten Umwelt- und Landschaftssituation rechtfertigen muss.

²⁷ Siehe u.a. Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV.

Bei der Suche nach Alternativen und Varianten darf der Prüfungsperimeter nicht allzu klein sein. Er muss so gewählt werden, dass er alle denkbaren Ersatz- und Ausbauprojekte erfasst, die einen Zusammenhang mit dem geplanten Projekt aufweisen²⁸. Eine kleinräumige Betrachtungsweise würde dem Sinn und Zweck der Sachplanung widersprechen. Die zuständige Behörde ist jedoch nur verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Alternativen und Varianten näher zu prüfen. Alternativen und Varianten, die gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile aufweisen, können bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden²⁹.

In die Überlegungen zu Alternativstandorten sind auch (kurz- und mittelfristige) betriebliche Veränderungen einzubeziehen. Sie können die Beurteilungssituation unter Umständen verändern und zu räumlich besseren Lösungen führen³⁰.

Die Prüfung von Alternativen und Varianten ist Sache der zuständigen Fachbehörden. Im Fall der BLS-Werkstätte ist es das BAV, eng begleitet vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und in Zusammenarbeit mit den übrigen, vom Vorhaben tangierten Bundesstellen sowie den Kantonen (Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 RPV). Die Abklärungen der für die Standortsuche der BLS-Werkstätte eingesetzten politischen Begleitgruppe können die Entscheidungsfindung im Rahmen des Sachplanverfahrens nicht ersetzen, sondern höchstens unterstützen.

4.5 Waldgesetz

Gemäss Art. 21 Abs. 2 Bst. a RPV muss der Bundesrat bei der Wahrnehmung seines planerischen Ermessens sicherstellen, dass der Sachplan mit den Anforderungen des Spezialrechts übereinstimmt. Dazu gehört auch das Waldgesetz.

Am materiellen Umweltrecht dürfen somit keine Abstriche angebracht werden. Art. 17 Abs. 1 EBG stellt denn auch klar, dass die Eisenbahnanlagen und Fahrzeuge nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stande der Technik zu erstellen, betreiben, unterhalten und erneuern sind. Dies bedeutet, dass der Standort «Chliforst» nur genehmigt werden darf, wenn er die Anforderungen des Waldgesetzes erfüllt und für das Vorhaben eine Rodungsbewilligung erteilt werden kann.

Formell muss die Rodungsbewilligung im Plangenehmigungsverfahren erteilt werden. Auf Sachplanstufe ist lediglich eine grobe materielle Prüfung vorzunehmen, soweit der Konkretisierungsgrad des Vorhabens dies zulässt.

²⁸ Urteil BGer 1C_550/2012 vom 9.12.2014 E. 7

²⁹ Vgl. zum Ganzen Urteil 1C_648/2013 vom 4. Februar 2013 E. 4.1, in: URP 2014 S. 309.

³⁰ Urteil BGer 1C_172/2011 vom 15.11.2011 E. 4.3.2.

Eine Ausnahmegewilligung darf nur erteilt werden, wenn für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen (Art. 5 Abs. 2 WaG). Zudem müssen folgende weiteren Voraussetzungen erfüllt sein:

- Das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein (Bst. a),
- es muss die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen (Bst. b) und
- die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen (Bst. c).

Verlangt ein Vorhaben eine Waldrodung, kann die vom Waldgesetz vorgesehene Interessenabwägung formell in die ordentliche Interessenabwägung integriert werden³¹. Die Interessenabwägung unterliegt bei einer Waldrodung jedoch einem strengeren Regime als in einem ordentlichen Verfahren, da Waldrodungen grundsätzlich verboten sind (Art. 5 Abs. 1 WaG)³².

5. Rechtsschutz

Von einem Sachplan betroffene Personen können einen Sachplan nicht anfechten, denn Art. 189 Abs. 4 der Bundesverfassung (BV) schliesst die Anfechtung von Akten des Bundesrats aus. Möglich ist jedoch eine akzessorische bzw. vorfrageweise Überprüfung des Sachplans im Plangenehmigungsverfahren. Entsprechend kann in einer Beschwerde gegen den Plangenehmigungsentscheid die Rechtmässigkeit der Festsetzung im Sachplan gerügt werden. Das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht können auf diesem Weg die Rechtmässigkeit der Festsetzung «Chliforst» im Sachplan indirekt überprüfen.

Um gegen eine Plangenehmigung zu rekurrieren, müssen Private vom Vorhaben besonders betroffen sein und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben³³. Es wird verlangt, dass die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Entscheid stärker als die Allgemeinheit betroffen sind. Sie müssen in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen und die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführenden muss durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden können³⁴.

Der oben erwähnte, eingeschränkte Rechtsschutz gilt auch für Gemeinden, die von Sachplanvorhaben betroffen sind. Sie können den Sachplan (anders als einen kantonalen Richtplan) nicht anfechten, sondern ihn nur im Plangenehmigungsverfahren vorfrageweise rügen.

³¹ Urteil Bger 1A.80/2001 vom 31.05.2002 E. 3, betreffend ein Vorhaben, das sowohl eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG als auch eine Rodungsbewilligung nach Art. 5 WaG voraussetzte.

³² BGE 119 Ib 397 E. 6a.

³³ Art. 41 Abs. 1 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) und Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

³⁴ BGE 116 IB 321 E. 2.

Um zur Beschwerde berechtigt zu sein, müssen die Gemeinden nachweisen, dass sie wegen des Vorhabens in wichtigen hoheitlichen Befugnissen (Auswirkungen auf die planerischen Entscheidungsfreiheiten und Entwicklungsmöglichkeiten) oder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (Schutz ihrer Einwohner gegen Immissionen) eingeschränkt sind³⁵.

Die Möglichkeit, den Sachplan im Plangenehmigungsverfahren vorfrageweise zu rügen, darf die Gemeinde nicht davon abhalten, ihre Einwände gegen das Vorhaben bereits im Sachplanverfahren im Rahmen der Mitwirkung vorzubringen. Sie sollte dabei auch Beweisanträge stellen (z.B. Expertenmeinungen einholen) und alternative Standorte vorschlagen. Tut sie dies nicht, läuft sie Gefahr, dass die Gerichte ihr dies bei der Beurteilung der Plangenehmigung vorhalten und auf eine vorfrageweise Überprüfung des Sachplans verzichten³⁶.

³⁵ AEMISEGGER, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Art. 33 RPG, N 110, und zitierte Rechtsprechung.

³⁶ BGE 139 II 499 E. 3, wo das Bundesgericht die Frage offen lässt, ob und inwiefern die Burgergemeinden am Sachplanverfahren mitwirken konnten und an den Sachplan gebunden sind.

6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Die geplante BLS-Werkstätte im «Chliforst» ist sachplanpflichtig. Planungspflichtig ist auch die Zufahrtsstrasse zu dieser Werkstätte bzw. der allfällige Ausbau des bestehenden Strassennetzes. Ob die Planung der strassenmässigen Erschliessung auf Sach- oder Richtplanebene erfolgt, ist sekundär. Der Sachplan des Bundes und der Richtplan des Kantons müssen ohnehin aufeinander abgestimmt werden.
- Das Vorhaben erfordert eine umfassende Interessenabwägung. Dazu gehört auch die sorgfältige Prüfung anderer für das Vorhaben geeigneter Standorte. Die Standortwahl der Begleitgruppe zur BLS-Werkstätte ersetzt die Entscheidungsfindung auf Sachplanebene nicht.
- Die Gemeinde Frauenkappelen kann im Rahmen der Mitwirkung (Art. 4 RPG und Art. 19 RPV) zum Sachplan Stellung nehmen und sollte dies auch tun, möglichst mit Beweisanträgen und Vorschlägen für Alternativstandorte.
- Beschwerde kann die Gemeinde Frauenkappelen gegen den Sachplan nicht führen. Sie kann aber die (spätere) Plangenehmigung anfechten und dabei vorfrageweise die Rechtmässigkeit des Sachplans rügen.

Für das Gutachten:



Eloi Jeannerat, Mlaw, Rechtsanwalt, VLP-ASPAN



Lukas Bühlmann, lic.iur., VLP-ASPAN