

Amt für Gemeinden und Raumordnung
Abteilung Kantonsplanung
Nydegasse 11/13
3011 Bern

Bereich Raumplanung
Holzikofenweg 22
Postfach
3001 Bern

Telefon 031 370 40 70
Fax 031 370 40 79

raumplanung@bernmittelland.ch
www.bernmittelland.ch

2. Februar 2018

Stellungnahme der Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM zu folgenden Planungen:

- ▶ **Sachplan Verkehr – Teil Infrastruktur Schiene (SIS); Anpassungen 2018: Anpassung des Objektblattes 4.1 – Anhörung nach Art. 19 RPV**
- ▶ **Richtplan Kanton Bern; Anpassung der Massnahme B_04 Sachplan, Öffentliche Mitwirkung und Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. November 2017 laden Sie die interessierten Kreise zur Anhörung bzw. öffentlichen Mitwirkung zu den oben erwähnten Planungen ein. Wir danken Ihnen bestens für diese Möglichkeit und machen gerne davon Gebrauch.

Als Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM sind wir für die regionale Raum- und Verkehrsentwicklung zuständig. Die RKBM als Planungsorgan und Vertreterin der Gemeinden zu interdisziplinären Fragen im funktionalen Raum setzt sich für die Anliegen und Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs ein. Deshalb sind für uns der erforderliche Ausbau und die Anpassungen bei den Infrastrukturanlagen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen unbestritten. Auch unterstützen wir selbstverständlich die Grundsätze und Ziele der Bundesgesetze (Wald, Frucht- und Grünflächen, Raumplanung) sowie die Planungsgrundlagen auf Stufe Bund und Kanton. Im vorliegenden Verfahren müssen wir aber feststellen, dass die Umsetzung dieser Grundsätze bzw. des Raumplanungsgesetzes (RPG) durch Bund und Kanton nicht nachvollziehbar ist.

Ausgangslage

Das bundesrechtliche Sachplanverfahren und das kantonalrechtliche Richtplanverfahren sollen in einem Schritt angepasst werden, damit die raumplanerischen Voraussetzungen für den Bau einer Werkstätte der BLS AG gegeben sind.

Bis anhin hat sich die RKBM nur zum Standort Chliforst Nord geäußert und diesen – gestützt auf das behördenverbindliche Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) II – abgelehnt, da im Verfahren zur Standortwahl die raumplanerischen Interessen ungenügend berücksichtigt wurden.

In der vorliegenden gemeinsamen Vernehmlassung von Bund und Kanton vom August 2017 (Vernehmlassungsunterlage) wird nun zusätzlich der Standort Niederbottigen zur Diskussion gestellt. Gleichzeitig prüft die Begleitgruppe «Werkstätten» auf Wunsch des Regierungsrats die Machbarkeit des Standorts Biel. Dieser dritte Standort soll nach den gleichen Kriterien und der gleichen Methodik beurteilt werden, wie sie bei der Evaluation der übrigen

Standorte angewandt wurden. Diese Abklärungen dauern rund ein halbes Jahr. Danach soll aufgrund der Vernehmlassung und der Abklärungen der Begleitgruppe «Werkstätten» die definitive Standortwahl vorgenommen werden. Trotz des offenen Ausgangs dieses Verfahrens hat die BLS AG bereits die Planungsphase Chliforst Nord gestartet und einen Studienauftrag in Auftrag gegeben.

Anträge der Regionalkonferenz Bern-Mittelland

Die RKBM stellt gestützt auf die erhaltenen Unterlagen folgende Anträge:

1. Der Standort Chliforst Nord ist als Standort für eine Werkstätte abzulehnen, da weder der Standortnachweis noch die Standortgebundenheit gegeben sind.
2. Der Standort Niederbottigen ist aus denselben Gründen abzulehnen. Zusätzlich soll dieser Standort, da er langfristiges Stadterweiterungsgebiet ist, nicht weiter evaluiert werden.
3. Der Kanton evaluiert im Rahmen des Richtplans zusätzliche Standorte unter Einbezug von innovativen Lösungen und/oder der Synergienutzung von vorbelasteten Standorten im Baugebiet. Dabei ist die Interessenabwägung nachvollziehbar zu begründen.
4. Der Bund prüft auf nationaler Ebene die Synergienutzung von Instandhaltungsanlagen im gesamtschweizerischen Bahnnetz sowie mögliche Effizienzsteigerungen (Auslastung) bei bestehenden Anlagen. Dazu übernimmt er die nötige Koordination zwischen den Bahnbetreibern.

Begründung

Standortevaluation

Aus raumplanerischer Sicht wurde die Standortevaluation nicht abschliessend und überzeugend vorgenommen. So wurde bereits die von der Begleitgruppe «Werkstätten» definierte Anforderung, eine Insellösung möglichst zu vermeiden, nicht eingehalten (vgl. Ziffer 3 Vernehmlassungsunterlage). Auch die Aussage, dass Waldbeanspruchungen möglich sind, halten wir für problematisch. Zudem wurden kaum innovative Lösungen geprüft, die das Potenzial für weitere Standorte vermehren. Solche Lösungen hat die BLS AG bis anhin aus betriebswirtschaftlichen und Kostengründen verworfen. Die Kosten können jedoch nicht als Hauptkriterium in der Evaluationsmethodik einbezogen werden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zeigt in zahlreichen Urteilen auf, dass bei Baulandeinzonungen auf sachliche, raumplanungsrechtlich relevante Gesichtspunkte abzustellen ist und finanzielle Kriterien bei der Beurteilung der Siedlungserweiterung vorerst ausser Acht bleiben müssen. Ebenfalls fehlt eine nachvollziehbare Begründung der Standortgebundenheit. Die Methodik und die vorgenommene Standortevaluation halten den Anforderungen des Paradigmenwechsels in der Raumplanung hin zur Innenentwicklung in keiner Art und Weise stand. Betriebliche Lösungen in Form von Ausbau bestehender Werkstätten und Synergien mit der SBB AG (wie zum Beispiel in Biel) sind ebenfalls nicht ausreichend untersucht worden. Die Ergebnisse aus der bisherigen Standortsuche sind aus den genannten Gründen ungenügend und deshalb abzulehnen.

Interessenabwägung

Der Interessenabwägung gemäss RPG kommt eine zentrale Bedeutung bei der Abstimmung von raumwirksamen Aufgaben und Nutzungen zu. Sie ist zudem nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren.

Laut Praxiskommentar zum RPG (2016, H. Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch, Pierre Tschannen, Hrsg.)

- ▶ (...) spielt die Interessenabwägung im Bereich Raumplanung eine wichtige Rolle. Soweit den Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zustehen, wägen sie Interessen gegeneinander ab (Art. 3 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung). Insbesondere gilt das für die Richt- und Nutzungsplanung sowie für die Erteilung raumwirksamer Bewilligungen. (...)
- ▶ (...) dienen die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG – zusammen mit den Zielen nach Art. 1 RPG – als Anleitung und Massstab der Interessenabwägung. Sie sind zum Teil widersprüchlich und müssen daher gegeneinander abgewogen werden. Das Ergebnis der Abwägung ist nachvollziehbar zu begründen. (...)

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) und das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) übernehmen die Methodik der Begleitgruppe «Werkstätten». In der Vernehmlassungsunterlage werden die von der Begleitgruppe gemachten Aussagen zur Interessenabwägung unverändert aufgeführt. In Ziffer 7 der Vernehmlassungsunterlage (S. 6 ff.) ist zum Beispiel festgehalten, dass sowohl der Standort Chliforst Nord als auch der Standort Niederbottigen eine optimale Ergänzung zu den Standorten Spiez und Bönigen sind. Dies mag aus betrieblicher und verkehrstechnischer Sicht stimmen. Hingegen sind die Interessen der Raumplanung und Landschaft, wenn überhaupt, nur sehr rudimentär abgeklärt worden. Zudem fehlt den Dokumenten die überprüfbare Gegenüberstellung der unterschiedlichen Interessen. Eine gesetzeskonforme Abwägung liegt nicht vor und ist daher nicht beurteilbar. Obwohl unter Ziffer 7.2 erwähnt wird, dass aus Sicht der Siedlungsentwicklung solche Vorhaben wenn möglich in Gebieten zu realisieren sind, welche bereits der Bauzone zugewiesen sind oder möglichst daran angrenzen, fehlt der Nachweis vollständig, warum mit Inzellösungen davon abgewichen werden soll.

Bei der Prüfung der Standortwahl ist zudem das Prinzip der Verhältnismässigkeit anzuwenden. Neubaustandorte mit solch erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt sind erst in Betracht zu ziehen, wenn andere Lösungen wie beispielsweise der Ausbau von bestehenden und/oder die Mitbenutzung von Werkstätten anderer Bahnbetreiber nicht zur Verfügung stehen. Dieser Nachweis der betrieblichen Synergienutzung fehlt. Dass parallel nun noch der Standort Biel untersucht wird, zeigt auf, dass national noch weitere Standorte vorhanden und daher prüfenswert sind. Solche Abklärungen und allfällig zu koordinierende Gespräche zwischen den Bahnbetreibern erachten wir als zwingende Aufgabe des BAV.

Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen

Nach Art. 30 Raumplanungsverordnung dürfen Fruchtfolgeflächen (FFF) eingezont werden, sofern ein wichtiges kantonales Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll zu erreichen ist (vgl. auch Ziffer 7.5 Vernehmlassungsunterlage). Die Kantone müssen hingegen dafür sorgen, dass ihr Anteil am Mindestumfang gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt. Der Kanton Bern hat dazu kürzlich eine Änderung des Baugesetzes vorgenommen, um den schonungsvollen Umgang mit Kulturland gesetzlich sicherzustellen.

In den Erläuterungen zur kantonalen Richtplanänderung, Massnahme B_04 (Erweiterung BLS-Werkstätte Bönigen), wird die irreversible Beanspruchung von 3 Hektaren FFF dargelegt. Entsprechend kommen die Bestimmungen von Art. 8b Baugesetz und Art. 11f Bauverordnung zur Anwendung. Im Sinne einer rudimentären Interessenabwägung für die Werkstätte Bönigen wird ausgeführt, warum die existierende Halle in bestehender Bauzone (4,75 Hektaren) um rund 3 Hektaren erweitert werden kann. Zudem lasse sich so aufgrund der 3-Standort-Strategie für den Standort im Raum Bern die Beanspruchung von ca. 5–6 Hektaren Kulturland reduzieren.

Für die Standorte Chliforst Nord und Niederbottigen fehlen analoge Betrachtungen und Aussagen zur Beanspruchung von FFF vollständig. Auch in diesem Fall wird die Haltung der BLS AG übernommen, dass keine Standorte ohne Beanspruchung von FFF gefunden wurden. Hierzu erlauben wir uns den Hinweis, dass aufgrund der bereits kritisierten Evaluationsmethodik auch nicht danach gesucht wurde. Wie sich die Beanspruchung von FFF im kantonalen Richtplan und gemäss der gesetzlichen Grundlage rechtfertigen lässt, ist ebenfalls nicht dargelegt.

Beanspruchung von Waldflächen

Aufgrund der Bundesrechtsprechung schätzt die RKBM das Prozessrisiko in diesem Punkt als erheblich kritisch ein. Bei der Beurteilung und Interessenabwägung werden keine Aussagen darüber gemacht, weshalb die Standortgebundenheit in Chliforst Nord gegeben sein soll.

Verschiedene Gutachten

Verschiedene Gutachten und Kommentare unterstützen die Anträge und Begründung der RKBM betreffend die ungenügende Interessenabwägung. Sie sind nachfolgend kurz aufgeführt:

Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN): Artikel INFORAUM vom September 3/2017

Die VLP-ASPAN widmete sich in der Septemбераusgabe 2017 dem Sachplanverfahren der BLS-Werkstätte. Der Artikel zeigt auf, welche Fragen der Bund im eingeleiteten Sachplanverfahren prüfen muss.

Unbestritten ist, dass die geplante BLS-Werkstätte erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt hat. Rund 10,5 Hektaren Kulturland gingen verloren, fast 4 Hektaren Wald müssten gerodet werden. Art. 13 RPG hält fest, dass Infrastrukturanlagen einer Grundlage in einem Sachplan des Bundes bedürfen, wenn sie gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben. Im Fall der BLS ist aus bundesrechtlicher Sicht eine Sachplanung zwingend, da das Vorhaben Chliforst Nord zu einer Insellösung inmitten einer relativ intakten Landschaft zu werden droht, eine grosse Fläche beansprucht und in der Öffentlichkeit umstritten ist. Es handelt sich hier um wesentliche Planungsgrundsätze. Deshalb müssten die Interessen sorgfältig abgewogen und alternative Standorte geprüft werden. Die Qualität der Planung ist durch das Sachplanverfahren zu erhöhen. Das Verfahren mindert zudem das Risiko, dass das BAV aufgrund seiner spezifischen Aufgabe seine eigenen Interessen über die Interessen einer raumplanerischen Gesamtsicht stellt. Letztlich hat der Bundesrat dafür zu sorgen, dass im Verfahren die unterschiedlichen öffentlichen Aufgaben und Interessen aufeinander abgestimmt werden, und auch den Sachplan zu genehmigen.

Zur äusserst schwierigen Interessenabwägung macht der Verfasser des Artikels deutliche Aussagen:

- ▶ «(...) beim eingeleiteten Sachplanverfahren kann es nicht darum gehen, den Standort Chliforst-Nord, wie ihn die von der BLS eingesetzte Begleitgruppe vorgesehen hat, einfach durchzuwinken.
- ▶ (...) ob diese Interessen den Verlust grosser Kultur- und Waldflächen, eine Abweichung von den Grundsätzen der kompakten Siedlungsentwicklung und der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet sowie erhebliche Beeinträchtigung eines gut erhaltenen Natur- und Landschaftsraum rechtfertigen.
- ▶ (...) darf sich das BAV nicht einfach der Ansicht der BLS anschliessen, wonach der Standort Chliforst Nord 'die beste aller schlechten Lösungen' ist und den Standort gutheissen. Das Bundesamt muss verschiedene Standorte in die Abwägung einbeziehen (...)
- ▶ (...) die Werkstätte der BLS könnte unter Umständen dazu beitragen, Synergien zu nutzen, indem beispielsweise gleichzeitig ein mit Altlasten belasteter Standort saniert oder über der Werkstätte neue Wohnungen erstellt würden, wie man dies von Tramdepots her kennt.»

Gemeinde Frauenkappelen: Gutachten SL-Landschaftsschutz vom 22. September 2017

Die Gemeinde Frauenkappelen hat bei der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz ein Gutachten zur Standortbeurteilung aus landschaftlicher Sicht in Auftrag gegeben. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass eine Werkstätte im Chliforst Nord schwerwiegende Beeinträchtigungen aus landschaftlicher Sicht zur Folge hätte. Zudem kollidiere das Vorhaben mit wesentlichen Zielen der Bundesgesetze (Wald, FFF, Raumplanung) sowie den Planungsgrundlagen auf allen drei Stufen Bund, Kanton und Gemeinden. Im Gutachten wird auch das behördenverbindliche RGSK II zitiert, welches das betroffene Gebiet als Vorranggebiet Kulturlandschaft aufführt.

Stadt Bern: Gutachten von Prof. Dr. U. Weidmann vom 13. Juni 2016

Die Stadt Bern hat bei Prof. Dr. Ulrich Weidmann eine Zweitmeinung eingeholt. Dieser Bericht zeigt auf, dass

- ▶ keiner der evaluierten Standorte als Bestvariante ausgeschieden werden konnte,
- ▶ es aus Sicht des Gutachters noch andere gleichwertige Varianten gegeben hat und
- ▶ die Risikoabwägung beim Evaluationsverfahren nicht überzeugend vorgenommen wurde.

Fazit

Das Evaluationsverfahren und der Standortentscheid durch die BLS AG sind aus raumplanerischer Sicht nicht transparent und auch nicht nachvollziehbar. Die Interessenabwägung fehlt, die Begründungen sind nicht plausibel. Die Standorte Chliforst Nord und Niederbottigen kämen einem raumplanerischen Sündenfall gleich. Umso befremdlicher ist die bereits gestartete öffentliche Ausschreibung zum Studienauftrag Chliforst Nord durch die BLS AG.

Weiter widerspricht eine Einzonung der am 16. März 2016 vom Grossen Rat beschlossenen Änderung des kantonalen Baugesetzes, die auf den Schutz des Kulturlandes ausgerichtet ist. Auch die in der Arbeitshilfe «Umgang mit Kulturland» (AGR, April 2017) enthaltene Forderung nach einem schonungsvollen Umgang mit dem Kulturland würde unterlaufen.

Zudem erachten wir den nun aufgebauten Zeitdruck als nicht zielführend für qualitativ gute Lösungen. Das Prozessrisiko schätzen wir als sehr gross ein. Das nun gestartete Verfahren stützt sich auf die Grundlagen der BLS AG und hält einer objektiven und fundierten Interessenabwägung in keiner Art und Weise stand.

Freundliche Grüsse
Regionalkonferenz Bern-Mittelland

Jörg Zumstein
Präsident des Ausschusses
der Kommissionen Raumplanung und Verkehr,
Präsident der Kommission Raumplanung

Daniel Laubscher
Fachbereichsleiter Raumplanung

Thomas Iten
Präsident der Kommission Verkehr

Martin Moser
Fachbereichsleiter Verkehr

Kopie (per E-Mail):

- ▶ Mitglieder der Kommission Raumplanung RKBM
- ▶ Mitglieder der Kommission Verkehr RKBM
- ▶ Mitglieder der Geschäftsleitung der RKBM
- ▶ Gemeinden der RKBM
- ▶ VLP-ASPAN
- ▶ Stiftung Landschaftsschutz
- ▶ FSU – Mittelland