

Prof. Dr. iur. Enrico Riva
Füرسprecher, LL.M.
em. Ordinarius für öffentliches Recht
an der Universität Basel
riva@krneta-law.ch
eingetragen im Anwaltsregister

Hans Bättig
Selina Castelberg
Arnold Frehner
Claudia Gassmann
Nicolas Koechlin
Martin Müller
Prof. Dr. Enrico Riva
Hans Roth

Konsulenten:
Ulrich Hirt
Dr. Georg Krneta

Bern, 31. August 2019

ADVO / Chliforst-Bericht-Verfahren-31-Aug-2019

**Sachplan- und Richtplanfestlegung 2018 für eine neue
Werkstätte der BLS am Standort „Chliforst“ (Gemeinde Bern)**

Beurteilung des Verfahrens

zuhanden der

Regionalkonferenz Bern Mittelland
Holzikofenweg 22 / PF
3001 Bern

1. Auftrag und Grundlagen

1.1 Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 7. Dezember 2018 das Vorhaben der BLS, im Gebiet Chliforst (Gemeinde Bern) eine neue Werkstätte zu erstellen, in den Sachplan Verkehr – Teil Infrastruktur Schiene (SIS) aufgenommen¹. Im Anschluss an diesen Entscheid hat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) am 14. Dezember 2018 die BLS-Werkstätte im Chliforst als Fortschreibung auch im kantonalen Richtplan unter der Massnahme B_04 festgesetzt².

1.2 Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland (im Folgenden: Regionalkonferenz) hat mich im April 2019 beauftragt, die Korrektheit des Verfahrens, welches zu den erwähnten Sachplan- und Richtplanentscheiden geführt hat, gutachtlich zu untersuchen.

Thema der Beurteilung ist ausschliesslich die Korrektheit des Verfahrens als solchen, nicht die Rechtmässigkeit bzw. inhaltliche Richtigkeit der getroffenen Entscheide.

1.3 Für den hier vorgelegten Bericht wurden die folgenden Grundlagen verwendet:

- o Dokumente in Papierform, die mir Herr Daniel Laubscher, Fachbereichsleiter Raumplanung der Regionalkonferenz, übergeben hat;

Zu diesen Dokumenten gehören zwei Gutachten aus dem Jahr 2017:

- VLP-ASPAN, BLS-Werkstätte im „Chliforst“ Sachplanpflicht und Verfahren Kurzgutachten vom 3. Juli 2017, verfasst von E. Jeannerat / L. Bühlmann (im Folgenden zitiert als „VLP-Gutachten“);
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, BLS Werkstätte: Standort Chliforst Bern /Frauenkappelen BE Standortbeurteilung aus landschaftlicher Sicht Gutachten vom 18. September 2017, verfasst von Raimund Rodewald (im Folgenden zitiert „Gutachten Rodewald“).

- o Weitere Dokumente und Unterlagen, die im Web gefunden wurden;
- o Gespräche mit Frau Giuseppina Jarrobino, Geschäftsführerin der Regionalkonferenz, und mit Herrn Daniel Laubscher, Fachbereichsleiter Raumplanung,

¹ BBI 2019 7813.

² Beschluss Nr. 495 17 45. Soweit ersichtlich ist der Beschluss nicht separat publiziert worden. Die Aufnahme des Vorhabens in den Richtplan als Fortschreibung stützt sich auf Art. 23 Abs. 2 RPV (dazu hinten Ziffer 3). Die Zuständigkeit der JGK für Fortschreibungen ergibt sich aus Art. 117 Abs. 3 BauV.

2. Chronologie

2015

19. März Mitteilung BLS, sie wolle eine Werkstätte beim Bahnhof Riedbach/Bern, im Gebiet Moosacher, erstellen. Das Vorhaben der BLS stösst auf Kritik und löst Opposition aus.³
- Juli Die BLS setzt eine Begleitgruppe für das Projekt ein. Die Begleitgruppe hat 47 Mitglieder. Sie nimmt ihre Arbeit im August auf.⁴

2016

16. September Die Begleitgruppe empfiehlt als Standort für die Werkstätte mit rund 58% der Stimmen die Variante Chliforst-Nord. Für die Variante Niederröttigen sprechen sich rund 40% der Stimmen aus.⁵
14. November Mitteilung BLS, sie übernehme die Empfehlung der Begleitgruppe mit dem einzigen Standort Chliforst-Nord⁶.
- November Die BLS erteilt den Auftrag für eine Projektstudie zur Werkstätte am Standort Chliforst-Nord⁷.

2017

- April Die Direktion des BAV stellt fest, dass das Vorhaben "Neue Werkstätte BLS im Raum Bern" einer Aufnahme in den Sachplan Verkehr / Teil Infrastruktur Schiene (SIS) bedarf⁸.
- ?? Es folgt eine nicht dokumentierte Entscheidung bezüglich der Vorgehensweise: Bund und Kanton kommen überein, gleichzeitig den (Bundes-)Sachplan Verkehr (Teil Infrastruktur Schiene SIS) und den Richtplan des Kantons Bern anzupassen.
30. Oktober BAV und ARE verlangen beim kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR, es sei für das Objektblatt 4.1 im Sachplan Verkehr eine Anhörung durchzuführen⁹.
6. November Die JGK lädt mit Brief einen definierten Kreis von „Adressatinnen und Adressaten“ zur Anhörung, Mitwirkung und Vernehmlassung für die im Sachplan und im Richtplan vorgesehenen Anpassungen ein. Es geht um zwei Vorhaben:

³ Gutachten Rodewald, S. 8; Jeannerat/Bühlmann, VLP-Gutachten, S. 3

⁴ Informationen zu Zusammensetzung und Arbeit der Begleitgruppe enthält das Gutachten Rodewald, S. 3–9.

⁵ Gutachten Rodewald, S. 8.

⁶ Medienmitteilung der Medienstelle BLS vom 14. November 2016.

⁷ Medienmitteilung der Medienstelle BLS vom 22. November 2017.

⁸ Papier BAV / AGR vom August 2017, "Sachplan Verkehr – Teil Infrastruktur Schiene (SIS); Anpassungen 2018: Anpassung des Objektblatts 4.1 Richtplan Kanton Bern; Anpassung der Massnahme B_04, Seite 3. Dieses Papier diente als Erläuterungsbericht für die von November 2017 bis Februar 2018 laufende Mitwirkung / Anhörung bzw. Vernehmlassung.

⁹ Bericht AGR vom 16. April 2018 zur Anhörung, Seite 1. Das Schreiben vom 30.10.17 liegt mir nicht vor.

- (1) neue BLS-Werkstätte im Westen Berns und
(2) Erweiterung der bestehenden BLS-Werkstätte Bönigen.
Das zweite Vorhaben ist nur zur Aufnahme in den kantonalen Richtplan,
nicht aber in den Sachplan Verkehr vorgesehen. – Eingabefrist:
5. Februar 2018.

Für die neue BLS-Werkstätte werden den Adressaten „zwei mögliche Standorte im Westen Berns“ (Chliforst Nord und Niederbottigen) unterbreitet. Die JGK weist darauf hin, es liefen noch „Abklärungen, ob durch eine Mitbenützung der SBB-Werkstätte Biel durch die BLS auf einen Neubau in Bern verzichtet werden könnte“, wobei Ergebnisse im Frühjahr 2018 zu erwarten seien. Eine Verschiebung der Anhörung könne aber nicht in Erwägung gezogen werden „wegen dem übergeordneten Zeitplan des Bundes zur Anpassung des Sachplans“.

Die Anhörung / Vernehmlassung wird in einer Medienmitteilung des Kantons Bern vom 6. November bekannt gegeben. Mit dieser Mitteilung werden sechs Dokumente betreffend die vorgesehenen Änderungen des Sachplans und des kantonalen Richtplans im Web aufgeschaltet:

- o Begleitbrief JGK vom 6. November 2017;
- o Entwurf für Anpassungen im Richtplan des Kantons Bern (ohne Datum);
- o Entwurf vom 30. Oktober 2017 für Anpassung SIS;
- o Gemeinsamer Erläuterungsbericht des BAV und des AGR zu den vorgesehenen Anpassungen, datiert „August 2017“: Sachplan Verkehr – Teil Infrastruktur Schiene (SIS); Anpassungen 2018: Anpassung des Objektblatts 4.1 / Richtplan Kanton Bern; Anpassung der Massnahme B04 (im Folgenden zitiert als "*Erläuterungsbericht August 2017*");
- o Erläuterungsbericht vom 3. November 2017 für das Vorhaben Erweiterung BLS-Werkstätte Bönigen;
- o Liste der Vernehmlassungs- und Mitwirkungsadressaten.

8. November

Publikation im Amtsblatt Kanton Bern vom 8. November 2017 (Nr. 43), Seite 976, mit folgendem Wortlaut:

Mitwirkungsverfahren

Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene; Richtplan Kanton Bern

Der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (Objektblatt 4.1) sowie der Richtplan Kanton Bern (Massnahme B_04) sollen gleichzeitig angepasst werden. Deshalb werden die Anhörung zum Sachplan nach Artikel 19 RPV und die öffentliche Mitwirkung zum Richtplan nach Artikel 58 BauG in einem Verfahren zusammengelegt.

Alle Privatpersonen sowie alle Körperschaften des öffentlichen und privaten Rechts können sich zu den Entwürfen äussern.

Auflagezeit: 6. November 2017 bis 5. Februar 2018. Auflageort: Amt für Gemeinden und Raumordnung, Nydegasse 11/13, 3011 Bern.

Alle Unterlagen sind im Internet unter www.be.ch/vernehmlassungen einsehbar. Eingaben sind mit Absender bis spätestens 5. Februar 2018 per E-Mail an kpl.agr@jgk.be.ch oder per Post an das Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Kantonsplanung, Nydegasse 11/13, 3011 Bern, einzureichen.

Bern, 6. November 2017

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

2018

2. Februar Eingabe der Regionalkonferenz Bern-Mittelland an die JGK. Die Regionalkonferenz lehnt beide Standorte (Chliforst und Niederbottigen) ab. Sie beantragt, der Kanton solle im Rahmen des Richtplans zusätzliche Standorte unter Einbezug von innovativen Lösungen oder der Synergienutzung von vorbelasteten Standorten im Baugebiet evaluieren. Der Bund solle auf nationaler Ebene die Synergienutzung von Instandhaltungsanlagen im gesamtschweizerischen Bahnnetz sowie mögliche Effizienzsteigerungen bei bestehenden Anlagen prüfen und die nötige Koordination zwischen den Bahnbetreibern übernehmen.
16. April Bericht AGR vom 16. April 2018 zur Anhörung.
25. April Schreiben Regierungsrat Kt. Bern an das BAV und das ARE (RRB-Nr. 367/2018)
Ein optimaler Standort für die neue Werkstätte in einer bestehenden Bauzone oder in einem bereits überbauten Gebiet habe leider nicht gefunden werden können. „Der Regierungsrat schliesst sich der Empfehlung der Begleitgruppe Werkstätten BLS an und erachtet den vorgeschlagenen Standort Chliforst Nord als die bessere der beiden Lösungen.“
Soweit ersichtlich wird die Öffentlichkeit über diesen Entscheid des Regierungsrats nicht informiert.
7. Dezember Aufnahme der BLS-Werkstätte Chliforst in den Sachplan Verkehr des Bundes¹⁰.
14. Dezember Beschluss JGK: „Das Vorhaben ‚BLS-Werkstätte Chliforst Nord‘ wird in der Massnahme B_04 festgesetzt.“
Dieser Beschluss wird in der Überschrift als „*Fortschreibung* der Massnahme B_04“ bezeichnet.
Die Ausfertigung dieses Beschlusses erfolgt auf einem von Frau Regierungsrätin Evi Allemann unterschriebenen Blatt. Zu diesem Beschluss gibt es keine Angaben über eine Eröffnung bzw. einen Verteiler.

¹⁰

BBi 2018 7813.

3. Zuständigkeiten

3.1 Sachplan

In Sachbereichen, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen, ist der Bund berechtigt und verpflichtet, für die raumwirksamen Aspekte der Aufgabenerfüllung Konzepte und Sachpläne zu erstellen (Art. 13 Abs. 1 RPG).

Das eidgenössische Eisenbahngesetz (EBG vom 20. Dezember 1957; SR 742.101) regelt die Sachplanpflicht in Art. 18 Abs. 5 ausdrücklich. Wirken sich vorgesehene Eisenbahnanlagen erheblich auf Raum und Umwelt aus, muss dafür in einem Sachplan vorgängig eine Grundlage geschaffen werden.

Bezogen auf die von der BLS geplante neue Werkstätte im Westen Berns hat das BAV im April 2017 bestimmt, das Vorhaben sei sachplanpflichtig¹¹.

Das Verfahren für die Erstellung und Änderung von Sachplänen ist nicht im Raumplanungsgesetz, sondern in Kapitel 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) geregelt (Art. 14 – 25). Gemäss Art. 17 Abs. 1 RPV erarbeitet die „zuständige Bundesstelle [...] die Konzepte und Sachpläne, deren Anpassungen und die nötigen Grundlagen [...]“. Für die geplante neue BLS-Werkstätte ist zuständige Bundesstelle das Bundesamt für Verkehr BAV. Den Entscheid bezüglich Aufnahme eines Vorhabens in den Sachplan trifft der Bundesrat (Art. 21 Abs. 1 RPV).

Sachplanentscheidungen müssen von den Kantonen in ihren eigenen Richtplänen übernommen werden. Art. 23 Abs. 2 RPV bestimmt, dass die entsprechende Anpassung im kantonalen Richtplan in der Form der „Fortschreibung“ (vgl. Art. 11 Abs. 3 RPV) erfolgt, „soweit die Anpassung [...] auf Anordnungen eines Sachplans beruht“¹².

3.2 Kantonale Richtpläne

Das Verfahren für die Erstellung und Änderung kantonaler Richtpläne ist zu einem wesentlichen Teil im Bundesrecht festgelegt, nämlich in Art. 6 – 12 RPG und Art. 4 – 13 der Raumplanungsverordnung. Soweit das Bundesrecht keine Vorgaben macht, ordnen die Kantone das Richtplanverfahren (Art. 10 Abs. 1 RPG).

¹¹ Erläuterungsbericht August 2017, S. 3.

¹² Nimmt der Kanton im Zusammenhang mit einem Sachplanverfahren des Bundes *eigenständige Elemente* neu in den kantonalen Richtplan auf, muss er dies im ordentlichen Verfahren der Richtplananpassung tun. Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Art. 21 Abs. 3 mit Art. 23 Abs. 2 RPV.

Der Kanton Bern hat zum Richtplanverfahren Regeln in Art. 104 BauG und in Art. 117 BauV erlassen. Die Leitung des Verfahrens obliegt der JGK (Art. 104 Abs. 1 und 2 BauG).

Der Entscheid über den Richtplan und Richtplanänderungen steht dem Regierungsrat zu (Art. 104 Abs. 3 BauG). Diese Regelung gilt allerdings nicht für blossе Fortschreibungen: Gemäss Art. 117 Abs. 3 BauV werden „Fortschreibungen des kantonalen Richtplans [...] von der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion vorgenommen und öffentlich bekannt gemacht“.

3.3 Regionale Planung

3.3.1 Das Baugesetz des Kantons Bern legt drei Planungsstufen fest und ordnet sie verschiedenen Trägern zu:

Art. 55 *Planungsstufen; Zuständigkeit*

¹ Die Ortsplanung befasst sich mit der räumlichen Ordnung des Gemeindegebiets. Sie ist Aufgabe der Gemeinden.

² Die Planungsregion bzw. Regionalkonferenz (Art. 97 ff.) bearbeitet die Aufgaben der Raumplanung in einem grösseren, mehrere Gemeinden umfassenden, wirtschaftlich und geographisch zusammenhängenden Gebiet.

³ Der Kanton befasst sich mit den überregionalen und kantonalen Aufgaben der Raumplanung. Er kann die Wahrung regionaler oder kommunaler Interessen übernehmen, die wegen fehlender oder ungenügender Planung gefährdet sind.

Die Planungsregionen sind Zusammenschlüsse der Regionsgemeinden in Form eines öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbands (Regionalkonferenz)¹³ oder einer privatrechtlichen Vereinigung (Art. 2 GG; Art. 97 BauG).

Für das Gebiet Bern-Mittelland besteht seit 2010 eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. (Regionalkonferenz). In ihr sind 79 Gemeinden (Stand 1.1.2019) des Verwaltungskreises Bern-Mittelland vertreten.

3.3.2 Im Einzelnen obliegt den Regionalkonferenzen aufgrund der kantonalen Gesetzgebung die Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung für die Region sowie deren gegenseitige Abstimmung (Art. 141 GG) bzw. – in den Worten des Baugesetzes – der Erlass der für die regionale Raumentwicklung bedeutsamen Pläne (Gesamt- oder Teilrichtpläne, regionale Konzepte, Sachpläne und dgl.) in den Bereichen regionale Entwicklung, Umwelt, Landschaft, Siedlung, Verkehr sowie Versorgung und Entsorgung (Art. 98 Abs. 3 BauG).

¹³ Regionalkonferenzen sind öffentlich-rechtliche Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit; Art. 2 Abs. 1 Bst. k i.V.m Abs. 2 GG.

3.3.3 Soweit es um die *Belange der Region* geht, liegt somit die Zuständigkeit für die Planungsthemen Siedlung, Verkehr, Versorgung/Entsorgung, Umwelt und Landschaft bei der jeweiligen Regionalkonferenz / Planungsregion und nicht beim Kanton.

Diese Zuständigkeitsordnung muss beim Erlass oder bei der Änderung des kantonalen Richtplans – der in der Zuständigkeit des Kantons liegt – beachtet werden. Im Hinblick darauf legt das Baugesetz dem Kanton explizite Verpflichtungen auf¹⁴:

Art. 104 *Verfahren*

¹ Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erstellt, überarbeitet und bewirtschaftet den Richtplan *in Abstimmung mit den Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen* sowie den betroffenen kantonalen Direktionen. [...]

² Sie führt *unter Einbezug der Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen* das Mitwirkungsverfahren (Art. 58) zum Richtplanentwurf durch.

³ – ⁵ [...]

3.4 Beurteilung

Die geschilderte Zuständigkeitsordnung ist bei der Aufnahme der BLS-Werkstätte Chliforst in den SIS und den kantonalen Richtplan dem Buchstaben nach eingehalten worden. Das für die Änderung des Sachplans SIS zuständige Bundesamt (BAV) führte das Verfahren; den Entscheid, das Vorhaben im Sachplan festzusetzen, traf der Bundesrat. Die im Richtplan des Kantons Bern nötig gewordene Anpassung erfolgte in Form der Fortschreibung (Art. 23 Abs. 2 RPV)¹⁵; beschlossen wurde sie von der JGK, entsprechend der Vorschrift von Art. 117 Abs. 3 BauV.

Ausser Acht gelassen haben Bund und Kanton bei ihrem Vorgehen jedoch, dass aufgrund des bernischen Rechts die Regionalplanung die Aufgabe der eigens dafür geschaffenen Planungsregionen ist – und damit der Regionalkonferenzen, wo solche geschaffen wurden. Auch wenn man dem Entscheid des BAV zustimmt, dass die geplante neue BLS-Werkstätte Chliforst ein sachplanpflichtiges Vorhaben ist, bleibt die Tatsache bestehen, dass eine solche Werkstätte mit ihren Implikationen in erster Linie die Region betrifft, in welcher sie errichtet werden soll. Der vollständige Ausschluss der hier zuständigen Regionalversammlung Bern-Mittelland aus dem Sachplan- und Richtplanverfahren widerspricht dem Geist der unter Ziffer 3.1 – 3.3 dargestellten Zuständigkeitsordnung. Dieser Ausschluss hat sich in mehreren gewichtigen Verfahrensfehlern niedergeschlagen (hinten Ziffer 5), mit entsprechenden Rechtsfolgen (hinten Ziffer 6).

¹⁴ Kursiv gesetzte Stellen nicht im Original. – Dazu Zaugg / Ludwig, Kommentar Baugesetz, N. 8 zu Art. 98: "Der Nahtstellenfunktion der Regionen Rechnung tragend bestimmt Art. 104 BauG, dass der Kanton den Richtplan nach Raumplanungsgesetz in Abstimmung mit den Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen erstellt, überarbeitet und bewirtschaftet."

¹⁵ Diese Fortschreibung hat keinen eigenständigen Gehalt neben der Festsetzung der BLS-Werkstätte im Sachplan SIS. Aufgrund dieses Umstands bestand für die legitimierten öffentlichrechtlichen Körperschaften und Gemeinden keine Möglichkeit, den Beschluss der JGK vom 14. Dezember 2018 anzufechten. Dazu hinten Ziffer 6.5.

4. Gegenstand des Sachplan- und Richtplanverfahrens

4.1 Hauptgegenstand der vom Bundesrat am 7. Dezember 2018 beschlossenen Änderung des SIS und der entsprechenden Fortschreibung im kantonalen Richtplan (Massnahme B_04; Beschluss JGK vom 14. Dezember 2018) war die Aufnahme des neuen Vorhabens „BLS-Werkstätte Chliforst Nord“. Einige andere Vorhaben wurden gleichzeitig beschlossen¹⁶; sie stehen in keinem Zusammenhang mit der BLS-Werkstätte.

Zu prüfen ist die Frage, ob im Rahmen dieser SIS- und Richtplan-Anpassung das Vorhaben BLS-Werkstätte in ausreichender Breite und Tiefe zum Gegenstand der Prüfung gemacht worden ist.

4.2 Die geplante Werkstätte der BLS soll dazu dienen, den leichten Unterhalt der Züge vorzunehmen und Zugskompositionen abzustellen, die nicht im Einsatz stehen. Die Anlage umfasst Wertstattgebäude, ein ausgedehntes Geleisefeld und Nebenanlagen. Sie würde eine Fläche von rund 15 ha bedecken. Die Werkstätte wäre ständig in Betrieb; es würden also an jedem Tag des Jahres und zu jeder Tageszeit dort Züge gewartet, abgestellt und wieder in Verkehr genommen. Dementsprechend sind hier rund um die Uhr Personen im Einsatz.

4.3 Wie jede neu zu erstellende Baute und Anlage unterliegt die Werkstätte dem Erschliessungserfordernis von Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG. Das Erfordernis hat Geltung unabhängig davon, ob eine Anlage inner- oder ausserhalb der Bauzone zu stehen kommt¹⁷. Die Erschliessung umfasst die für die betreffende Nutzung benötigte erforderliche Zufahrt sowie die erforderlichen Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen (Art. 19 Abs. 1 RPG).

Geht es wie hier um die Festlegung des Standorts einer Bahn-Betriebsstätte ausserhalb der Bauzone – gar noch, wie beim festgesetzten Standort Chliforst, mitten auf der grünen Wiese –, sind diese Erfordernisse alles andere als trivial. Eine Werkstätte von der Art der geplanten braucht ausreichende Strassenzufahrten sowohl für schwere Fahrzeuge (Lastwagen) wie für die Autos der dort tätigen Personen, die im Schichtbetrieb arbeiten und auf die Verwendung des eigenen Fahrzeugs angewiesen sind. Sodann ergeben sich besondere Anforderungen aus der Art der Nutzung: Zum leichten Unterhalt gehören die Reinigung und namentlich das Waschen der Zugskompositionen. Der Wasserverbrauch ist hoch und es fallen grosse Mengen von Abwasser an, die gesammelt, fortgeleitet und gereinigt werden müssen. Die Werkstätte ist ent-

¹⁶ Die *Anpassung SIS* umfasste neben der BLS-Werkstätte Chliforst verschiedene Anpassungen im Kapitel 4.8 (Bahnstrom-Versorgung) sowie die Fortschreibung von Koordinationsständen anderer Sachplan-Vorhaben; vgl. BBI 2018 7813.

Die Änderung der Massnahme B_04 im *kantonalen Richtplan* (Beschluss der JGK vom 14. Dezember 2018) beinhaltete zwei Fortschreibungen, die „BLS-Werkstätte Chliforst Nord“ und ein Depot für den RBS in Bätterkinden. – Zu den Vorhaben, welche im November 2017 in die Vernehmlassung und Mitwirkung gegeben worden waren, hatte noch die (nicht sachplanpflichtige) Erweiterung der BLS-Werkstätte Bönigen gehört; vgl. Erläuterungsbericht vom 3. November 2017 für das Vorhaben Erweiterung BLS-Werkstätte Bönigen. Dieses Vorhaben muss offenbar später abgekoppelt und separat behandelt oder fallen gelassen worden sein; im Beschluss der JGK vom 14. Dezember 2018 findet es keine Erwähnung.

¹⁷ Vgl. Jeannerat/Bühlmann, Praxiskommentar RPG, N. 7 zu Art. 19 RPG.

sprechend auf Frischwasserleitungen und Abwasserleitungen mit besonders hoher Kapazität angewiesen.

4.4 Im Verfahren der Sachplan- und Richtplananpassung ist die Umsetzung des Erschliessungserfordernisses mit den vielfältigen Auswirkungen, welche diese Umsetzung für den Raum hat, nahezu vollständig übergangen worden.

o *Erläuterungsbericht vom August 2017*

Der vom BAV und vom AGR gemeinsam verantwortete Erläuterungsbericht, der die Grundlage für die Vernehmlassung / Anhörung / Mitwirkung bildete, spricht unter Überschrift 7 („Elemente der Interessenabwägung“) den Aspekt der verkehrlichen Erschliessung inklusive Strassenanbindung an (Ziffer 7.1). Er stellt fest, dass am Standort Chliforst-Nord keine ausreichende Zufahrt für Lastwagen besteht; in jedem Fall müssten zusätzliche planerische Entscheide im Hinblick auf einen Ausbau bestehender oder den Bau neuer Strassen getroffen werden. Ungewissheiten werden auch bezüglich der Strassenverbindung für die Fahrzeuge der Mitarbeitenden genannt. – Als wenig problematisch wird aus Sicht der Strassenerschliessung der Standort Niederbottigen dargestellt.

Die Themen Frischwasserzufuhr und Abwasserentsorgung (Kanalisation) finden im Erläuterungsbericht überhaupt keine Erwähnung.

o *Entscheid des Bundesrats vom 7. Dezember 2018*

Im Entscheid des Bundesrats, mit dem der Standort Chliforst für die BLS-Werkstätte festgesetzt wurde, ist die Frage der Erschliessung kein Thema.

Die Begründung für den getroffenen Entscheid äussert sich hauptsächlich zu der durchgeführten Interessenabwägung¹⁸. Die Probleme der Erschliessung werden in der Begründung nicht angesprochen.

4.5 *Die Frage, in welcher Weise die geplante Werkstätte korrekt zu erschliessen ist, hätte zwingend im Rahmen der Sachplan- oder der Richtplananpassung geprüft werden müssen.* Es geht dabei um einen evident raumwirksamen Teil des Vorhabens. Die Umsetzung der Erschliessung gehört zu den Faktoren, welche erhoben und in der Interessenabwägung korrekt berücksichtigt werden müssen. Es wäre unzulässig und würde gegen den Stufenbau der planerischen Instrumente verstossen, diesen zentralen Aspekt erst im Plangenehmigungsverfahren zu behandeln.

Das Gesagte hat besonders Geltung in einer Situation, wie sie sich bei dem im Sachplan festgesetzten Standort Chliforst präsentiert. Dieser liegt abseits und verfügt nicht über eine Erschliessung, die für eine grosse Eisenbahn-Betriebsstätte vorhanden sein muss. Erforderlich wäre hier die Erstellung umfangreicher Erschliessungsanlagen mit gewichtigen Auswirkungen auf den näheren und ferneren Raum.

¹⁸ Sachplantext SIS vom 7. Dezember 2018, S. 166–168.

4.6 Offen gelassen wird hier die Frage, ob die Erschliessung im Verfahren der Sachplananpassung, der Anpassung des kantonalen Richtplans oder beider Planungsinstrumente gleichzeitig hätte geprüft und beurteilt werden müssen¹⁹. Entscheidend ist, dass weder der Sachplan noch der Richtplan des Kantons Bern die Erschliessung einbezogen hat. Darin liegt ein wesentlicher Fehler des Verfahrens.

4.6 Als Befund ist Folgendes festzuhalten: Die Erschliessung der geplanten neuen Werkstätte mit Strassen, Frischwasserleitungen und Abwasserleitungen stellt einen wichtigen Bestandteil des Vorhabens dar. Sie hat erhebliche Auswirkungen auf den Raum. Die Erschliessung hätte damit zwingend in das Anpassungsverfahren einbezogen werden müssen.

Die Nichtbeachtung des Erschliessungserfordernisses in der SIS-Anpassung vom Dezember 2018 und im Richtplan des Kantons Bern ist als Fehler bzw. als Rechtswidrigkeit zu werten.

5. Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für das Sachplan- und das Richtplanverfahren

5.1 Untersuchungsgegenstand

Das Verfahren für die Erstellung und Änderung der Sachpläne des Bundes ist in der Raumplanungsverordnung (Art. 14 ff), jenes für die Erstellung und Änderung der kantonalen Richtpläne im Raumplanungsgesetz, in der Raumplanungsverordnung und dann im Recht des jeweiligen Kantons geregelt.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob und wie die verschiedenen gesetzlichen Vorgaben beim Entscheid über die Aufnahme des Vorhabens BLS-Werkstätte Chliforst in den SIS und in den Richtplan des Kantons Bern befolgt worden sind.

5.2 Zusammenlegung von Sachplanverfahren und Richtplanverfahren

5.2.1 Zu einem nicht näher bekannten Zeitpunkt des Jahres 2017 kamen die Behörden des Bundes und des Kantons überein, das Sachplanverfahren und das Verfahren auf Anpassung des kantonalen Richtplans für das Vorhaben BLS-Werkstätte *gleichzeitig und in wesentlichen*

¹⁹ Zu der Frage haben sich ausführlich Jeannerat / Bühlmann in ihrem Kurzgutachten vom 3. Juli 2017, "BLS-Werkstätte im 'Chliforst' Sachplanpflicht und Verfahren", geäussert, S. 4–7. Dazu allgemein auch Jeannerat / Bühlmann, Praxiskommentar RPG, N. 46–50 zu Art. 13 RPG.

Für die Erschliessung des Standorts Chliforst gibt es *verschiedene Optionen*; zudem würde die Realisierung der Erschliessung – namentlich der Strassen – *im ganzen Umgebungsbereich eine grundlegend veränderte Erschliessungssituation herbeiführen*; siehe Erläuterungsbericht August 2016, Ziffer 7.1.a, S. 6; Gutachten Jeannerat / Bühlmann, S. 6–7. Bei dieser Konstellation finde ich für die Planung der Erschliessung den kantonalen Richtplan besser geeignet als den Sachplan SIS. Wie Jeannerat / Bühlmann, Gutachten, S. 7, richtig bemerken, müssen aber Bund und Kanton in jedem Fall eng zusammenarbeiten und ihre Planwerke aufeinander abstimmen.

Teilen gemeinsam durchzuführen. Über diese Modalität wurde die Öffentlichkeit im November 2017 informiert, als das Vorhaben in die Anhörung nach Art. 19 RPV bzw. – für den kantonalen Richtplan – in die öffentliche Mitwirkung und Vernehmlassung gegeben wurde²⁰.

5.2.2 Die gesetzlichen Bestimmungen sehen eine derartige Zusammenlegung des Verfahrens nicht vor, schliessen sie aber auch nicht aus.

Geht es um ein und dasselbe Vorhaben, erscheint die Zusammenlegung als sinnvoll. Sie entspricht der Forderung nach Koordination sachlich verbundener Entscheidungsprozesse²¹. Die Zulässigkeit der Verfahrenszusammenlegung findet aber ihre Grenze in der Verschiedenheit der Verfahrensvorschriften, die für den Sachplan und den kantonalen Richtplan gelten, und in der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung:

- o Die für den Sachplan und für den kantonalen Richtplan massgebenden Verfahrensregeln räumen den Betroffenen bestimmte Rechte und Positionen ein. Die Zusammenlegung darf nicht zu einem „Verfahrens-Dumping“ in dem Sinn führen, dass jeweils jene Vorschriften zur Anwendung gebracht werden, welche das Verfahren in einfacherer Weise, mit weniger Schutz oder Beteiligungsmöglichkeiten für die Betroffenen ausgestalten.
- o Das Bundesrecht (Verfassung und Raumplanungsgesetz) hat die Aufgabe der Richtplanung für jene Materien, welche in der Kompetenz des Bundes liegen, den Behörden des Bundes übertragen und dafür das Instrument des Sachplans geschaffen. Die Zuständigkeitsordnung muss in jedem Fall respektiert bleiben. Die instruierende Bundesbehörde hat den Sachplanentscheid aufgrund einer eigenständigen, unabhängigen Prüfung vorzubereiten. Gestützt darauf trifft der Bundesrat seine Entscheidung. Diese Zuständigkeiten sind unteilbar. Behandeln die Bundesbehörden im Rahmen eines Sachplanverfahrens ein konkretes Vorhaben, dürfen sie sich nicht zum verlängerten Arm des Kantons machen, auf dessen Gebiet das Vorhaben realisiert würde.

5.2.3 Im Fall des Vorhabens BLS-Werkstätte hätte eine Zusammenlegung des Sachplanverfahrens und des Verfahrens auf Änderung des kantonalen Richtplans an sich zulässig sein können. So wie die Zusammenlegung vom Bund und vom Kanton gehandhabt wurde, beurteile ich sie jedoch in zwei Richtungen als fehlerhaft:

- o Die BLS beabsichtigt, die neue Werkstätte in der Region Bern-Mittelland zu erstellen. Das Vorhaben berührt in erster Linie und in ausgeprägtem Mass die Interessen dieser Region. Die Richtplanzuständigkeit für die Belange der Region liegt im Kanton Bern grundsätzlich, wie unter Ziffer 3.3. ausgeführt, bei den Planungsregionen.

²⁰ Publikation im Amtsblatt des Kantons Bern vom 8. November 2017 (vorne unter Ziffer 2 vollständig wiedergegeben); Begleitbrief der JGK vom 6. November 2017 an die individuell zur Anhörung, Mitwirkung und Vernehmlassung eingeladenen Adressatinnen und Adressaten. Die JGK schreibt hier: „Um das Verfahren zu vereinfachen, werden die Anhörung und die öffentliche Mitwirkung zusammen durchgeführt. Es ist nur *eine* Stellungnahme für beide Instrumente erwünscht.“

²¹ Art. 2 Abs. 1 RPG schreibt dem Bund, den Kantonen und Gemeinden in allgemeiner Weise vor, ihre Planungen aufeinander abzustimmen. Für den Sachplan ist das Koordinationserfordernis in Art. 18 und 20 RPV, für den kantonalen Richtplan in Art. 7 und 12 RPG niedergelegt.

Das BAV hat das Vorhaben BLS-Werkstätte als sachplanpflichtig eingestuft, was nicht zu beanstanden ist. Beim Kanton bzw. bei der betroffenen Regionalkonferenz Bern-Mittelland verblieb damit eine Planungszuständigkeit noch für jene Aspekte, die nicht im Sachplan des Bundes festzulegen sind. Dazu gehören namentlich die Fragen der Erschliessung bzw. Versorgung und Entsorgung, die hier weit über das Vorhaben der BLS hinausgreifen. Der Kanton hat aus Anlass der geplanten BLS-Werkstätte im November 2016 denn auch eine Anpassung des kantonalen Richtplans angestossen.

Für diese Revision hätte der Kanton angesichts der regionalen Implikationen des Vorhabens die verfahrensmässigen Pflichten befolgen müssen, die Art. 104 Abs. 1 und 2 BauG ihm auferlegt²². Er hätte die Revision demnach *in Abstimmung mit der Regionalkonferenz* erarbeiten und das Mitwirkungsverfahren *unter Einbezug der Regionalkonferenz* durchführen müssen. Er hat das nicht getan. Er begnügte sich damit, die Regionalkonferenz Bern-Mittelland im November 2016 unilateral zur Äusserung einzuladen. Vorher und nachher blieb die Regionalkonferenz vom Revisionsverfahren gänzlich ausgeschlossen²³. Die gesetzlichen Beteiligungsrechte der Regionalkonferenz sind damit verletzt worden.

- o Das BAV hat es an der nötigen Distanz gegenüber dem Kanton Bern fehlen lassen und ist den Vorstellungen und Wünschen der Berner Behörden zu wenig eigenständig begegnet.²⁴

Das BAV und der Bundesrat hätten namentlich dem Umstand die erforderliche Beachtung geben müssen, dass sich der Kanton Bern im Fall der BLS-Werkstätte in einem offenkundigen Interessenkonflikt befindet: Er ist der wesentliche Eigentümer des Bahnunternehmens BLS; diese Position steht in einem Spannungsverhältnis zu jener, welche der Kanton als Träger der Richtplanung einnehmen muss. In einer solche Konstellation lässt sich die Zusammenlegung des eidgenössischen Sachplan- und des kantonalen Richtplanverfahrens nicht rechtfertigen.

Es kommt hinzu, dass – wie das Bundesgericht es ausgedrückt hat – "die Fachbehörden dazu neigen, ihre fachspezifischen Interessen in den Vordergrund zu stellen"²⁵. Als Fachbehörde für die Eisenbahnen hätte das BAV sich besonders deutlich der Gefahren einer übermässigen Beeinflussung durch Bahninteressen bewusst sein und dementsprechend alles zur Wahrung einer unbeeinflussten Entscheidungsbildung vorkehren müssen.

²² Im Wortlaut wiedergegeben vorne unter Ziffer 3.3.

²³ Gemäss mündlichen Auskünften hat die Regionalkonferenz auch keine Rückmeldung zu ihrer Eingabe vom 2. Februar 2018 und, bis zum Sachplan-Entscheid des Bundesrats vom 7. Dezember 2018, keine Information zum Fortschreiten des Revisionsverfahrens erhalten.

²⁴ Dies zeigt sich etwa bei der Prüfung von Alternativstandorten. Das BAV schloss sich Position an, welche BLS und Kanton zu dieser Frage vertraten, und unterliess eine eigenständige Prüfung. Vgl. dazu hinten Ziffer 5.6.3.

²⁵ BGE 139 II 499, E. 4.2 S. 510 (Entscheid "Gommer Leitung").

5.3 Bekanntmachung des Sachplan- und Richtplanverfahrens

5.3.1 Das eidgenössische Raumplanungsgesetz verlangt Transparenz für alle Planungsvorgänge und räumt der Bevölkerung Möglichkeiten der Mitwirkung ein (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG)²⁶.

Damit diese Prinzipien zum Tragen kommen, muss ein konkretes Planungsverfahren der Öffentlichkeit zu Beginn bekanntgegeben werden. Die Bekanntgabe muss über den Gegenstand des Planungsvorhabens und über die Modalitäten der Mitwirkung ausreichende Informationen geben.

Für die Sachpläne des Bundes enthält Art. 19 RPV ausdrückliche Bestimmungen zu dieser Frage. Vorgeschrieben ist namentlich eine mindestens 20 Tage dauernde öffentliche Auflage (Art. 19 Abs. 4 RPV). Keine Vorgaben enthält das Bundesrecht für die Bekanntgabe kantonaler Richtplanvorhaben²⁷, sondern überlässt dies dem kantonalen Recht. Der Kanton Bern hat die Form der Bekanntmachung in Art. 58 Abs. 3 BauG differenziert geregelt. Im Regelfall ist die Planung öffentlich aufzulegen.

5.3.2 Im Fall der BLS-Werkstätte ist die Publikation des Vorhabens bzw. der beabsichtigten Sachplan- und Richtplanänderung in einer allgemeinen und in einer individuellen Form erfolgt:

- o Die allgemeine Publikation zuhanden der Öffentlichkeit erschien im Amtsblatt vom 8. November 2017. Der Wortlaut dieser Bekanntgabe ist vorne unter Ziffer 2 wiedergegeben.
- o Einem ausgewählten Kreis öffentlicher und privater Adressaten wurde die Anhebung des Sachplan- und Richtplanverfahrens am 6. November 2017 mit einem Brief der JGK bekanntgegeben.

Beide Mitteilungen (Amtsblatt und Brief) enthielten Angaben über die im Netz aufgeschaltete Dokumentation und über die Eingabefrist (5. Februar 2018).

Zur Einleitung des Sachplan- und Richtplanverfahrens gab der Kanton Bern am 6. November 2017 überdies eine Medieninformation heraus. In dieser wurden die Links zur ergänzenden Dokumentation angegeben.

5.3.3 Die dargestellte Bekanntmachung des Vorhabens BLS-Betriebsstätte entspricht den gesetzlichen Vorgaben.

Ein Vorbehalt ist jedoch anzubringen bezüglich der Publikation im Amtsblatt vom 8. November 2017. Diese ist völlig abstrakt gehalten und gibt keinen Hinweis darauf, welches Vorhaben Gegenstand der eingeleiteten Sachplan- und Richtplanänderung ist. Wer diese Mitteilung las,

²⁶ Die Mitwirkungsmöglichkeiten gehen unterschiedlich weit je nach Art des Planungsinstruments, um das es in einem konkreten Verfahren geht.

²⁷ Art. 10 Abs. 2 RPG regelt allerdings einen Teilaspekt der Mitwirkung und damit auch der Bekanntgabe des Vorhabens.

konnte ihr nicht entnehmen, worum es konkret ging. Ich erachte eine derart zurückgenommene Information in einer amtlichen Publikation als nicht ausreichend²⁸. Wegen der Berichterstattung in den öffentlichen Medien²⁹ ist aber anzunehmen, dass alle Interessierten die nötigen Informationen erhielten, um vom angehobenen Planungsverfahren für die BLS-Werkstätte Kenntnis zu erlangen und sich Zugang zu den Modalitäten der Mitwirkung zu verschaffen.

Insgesamt ist die Anhebung des Sachplan- und Richtplanverfahrens für die BLS-Werkstätte in ausreichender Weise bekanntgegeben worden.

5.4 Anhörung / Mitwirkung – Anhörungsbericht

5.4.1 Die Bevölkerung hat das Recht, bei Planungen in geeigneter Weise mitzuwirken (Art. 4 Abs. 2 RPG). Die Mitwirkung beinhaltet das Recht für alle Interessierten – seien es Individuen oder Kollektive – sich zu einem konkreten Planungsvorhaben zu äussern und Anträge zu stellen. Die Planungsbehörden sind verpflichtet, sich mit den eingegangenen Äusserungen auseinanderzusetzen; eine blossе Kenntnisnahme oder ein nur formelles „Abarbeiten“ der gemachten Eingaben erfüllt den Mitwirkungsanspruch nicht³⁰. Die Planungsbehörde muss materiell zu den Mitwirkungseingaben Stellung nehmen; allerdings braucht sie nicht individuell auf jede Eingabe einzugehen, sondern kann sich in allgemeiner, zusammenfassender Weise äussern.

5.4.2 Für das Planungsverfahren BLS-Werkstätte beauftragten das BAV und das ARE das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR), die Anhörung durchzuführen³¹.

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) erstattete seinen schriftlichen Bericht zur Anhörung am 16. April 2018³².

5.4.3 Am Bericht fällt zuerst auf, dass er ausschliesslich auf das Sachplanverfahren des Bundes Bezug nimmt. Sein Titel lautet:

„Anpassungen und Fortschreibungen 2018 des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS), Objektblatt 4.1 Raum Bern Bericht zur Anhörung nach Artikel 19 RPV“

Der Umstand, dass der Kanton Bern im November 2017 ein eigenes Verfahren auf Änderung des kantonalen Richtplans eingeleitet und dabei bekanntgegeben hatte, dieses Verfahren werde zusammen mit dem Sachplanverfahren geführt, bleibt unerwähnt. Der Anhörungsbericht des AGR nimmt weder im Titel noch im Text auf die Änderung des kantonalen Richtplans Bezug.

²⁸ Sie ist auch nicht üblich. Dies zeigt etwa das Beispiel der Bekanntgabe des Mitwirkungsverfahrens für eine Kantonale Überbauungsordnung zur Strategischen Arbeitszone Zbangmatte in Ins (Amtsblatt Kanton Bern vom 15. Mai 2019, Nr. 20, S. 479). Diese Bekanntmachung gibt korrekt Auskunft über das Vorhaben.

²⁹ Als Beispiel DER BUND vom 7. November 2017, S. 25 (Meldung sda).

³⁰ BGE 133 II 120, E. 3.2, S. 124; Zaugg/Ludwig, Kommentar Baugesetz, N. 1 und 9 zu Art. 58 BauG.

³¹ Amt für Gemeinden und Raumordnung, Bericht zur Anhörung nach Artikel 19 RPV vom 16. April 2018, S. 1.

³² Er wird im Folgenden zitiert als "Anhörungsbericht" oder "Anhörungsbericht April 2018".

5.4.4 Der Anhörungsbericht des AGR beschreibt die Durchführung der Anhörung und die Ergebnisse auf vier Seiten.

Er verzeichnet 104 eingereichte Stellungnahmen, davon 27 von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Behörden (Regionalkonferenzen, regionale Verkehrskonferenzen, Gemeinden, kantonale Stellen), 32 von Parteien und Organisationen und 45 von Privatpersonen³³.

Der Bericht referiert dann über das Ergebnis der Anhörung: Eine Mehrheit der Stellungnahmen lehnte das Planungsvorhaben ab³⁴. Soweit sich die Stellungnahmen spezifisch zu den beiden vorgeschlagenen Standorten äusserten, überwog für beide die Ablehnung:

- o Zum Standort Chliforst Nord sprachen sich 14 Stellungnahmen (ausschliesslich von institutionellen Teilnehmern) zustimmend oder bedingt zustimmend aus, wogegen 49 Teilnehmende den Standort ablehnten (darunter 32 institutionelle Teilnehmende);
- o Dem Standort Niederbottigen stimmten 20 Teilnehmende uneingeschränkt oder mit Vorbehalten zu; 31 Teilnehmende (darunter 19 institutionelle Teilnehmende) lehnten ihn ab³⁵.

Auf zwei Seiten fasst der Anhörungsbericht die wesentlichen in den Stellungnahmen enthaltenen Argumente zusammen³⁶.

Die zweite Hälfte des Berichts hat nicht mehr die Anhörung zum Gegenstand. Das AGR nimmt hier aus seiner fachlichen Sicht eine „Beurteilung der betroffenen Interessen gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV“ (= Titel der Überschrift 6) vor. Die Beurteilung soll dem Regierungsrat des Kantons Bern als Grundlage für die Empfehlung dienen, die er dem Bundesrat im Hinblick auf den zu treffenden Sachplanentscheid abzugeben hat. Sie soll aber auch eine Grundlage für den Entscheid des Bundesrats selber bilden³⁷.

Insgesamt ist der Anhörungsbericht von äusserster Kargheit und Kürze, soweit er die Durchführung und die Ergebnisse der Anhörung darstellt. Er nennt die Personen und Institutionen, die an der Anhörung teilgenommen haben, nicht³⁸. Bezüglich der eingenommenen Grundposition Zustimmung/ Ablehnung gibt er nur Zahlen. Die auf zwei Seiten zusammengefassten einzelnen Vorbringen der Teilnehmenden werden als solche aufgeführt, doch es wird nicht gesagt, welche Teilnehmende diese Argumente vorgetragen haben.

³³ Anhörungsbericht, S. 1.

³⁴ Der Bericht ist intransparent bezüglich des genauen Verhältnisses zwischen zustimmenden und ablehnenden Stellungnahmen. Den auf S. 2 enthaltenen Zahlen lässt sich entnehmen, dass die privaten Teilnehmer das Planvorhaben nahezu einhellig abgelehnt haben. Von den institutionellen Teilnehmern (Regionen, Gemeinden, kantonale Stellen, Parteien und Organisationen) haben sich einige in allgemeiner Weise (5 Stellungnahmen) oder bezüglich der vorgeschlagenen Standorte zustimmend geäussert (32 Stellungnahmen), doch überwiegt auch bei ihnen die Ablehnung deutlich.

³⁵ Anhörungsbericht, S. 2.

³⁶ Anhörungsbericht, S. 3–4.

³⁷ Anhörungsbericht, S. 5 oben.

³⁸ Es fehlt namentlich eine Liste mit den Namen der Institutionen und Personen, die eine Stellungnahme eingereicht haben. – Gemäss einem Vermerk am Ende des Berichts sind dem Bund alle Stellungnahmen in digitalisierter Form als Beilage zugestellt worden. Ich gehe davon aus, dass dabei die einzelnen Stellungnahmen integral übermittelt wurden, jedoch ohne Sichtung und Auswertung. Eine so erfolgte Übermittlung konnte die allzu starke Verkürzung der Anhörungsergebnisse im Bericht selber nicht beheben.

5.4.5 Anhörungsberichte sind öffentlich, ihre Erstellung bzw. ihr Abschluss wird aber nicht amtlich publiziert.

Üblich ist jedoch, dass die das Verfahren führende Behörde den Teilnehmenden der Anhörung den Bericht zugestellt (elektronisch oder in Papierform) oder ihnen zumindest individuell mitteilt, wo sie in den Bericht Einsicht oder ihn im Web abrufen können. Dies ist für den Anhörungsbericht des AGR vom April 2018 nicht geschehen.

5.4.6 Den Anhörungsbericht des AGR vom April 2018 beurteile ich trotz der Einwendungen, die ich erhebe, als grundsätzlich gesetzeskonform.

Allerdings vermitteln die Art, wie der Bericht die Ergebnisse der Anhörung behandelt, und der Umstand, dass gut die Hälfte des Berichts der Beurteilung der betroffenen Interessen vorbehalten ist, den Eindruck, das AGR habe die deutlich überwiegende Ablehnung des Vorhabens so unscheinbar wie möglich zur Darstellung bringen und jede Publizität darüber vermeiden wollen.

5.5 Konfliktbereinigung

5.5.1 Der Anspruch auf Mitwirkung und Anhörung beinhaltet kein Recht auf Parteistellung, wie sie direkt Betroffenen in einem Verfahren zukommt, das ihre Rechte und Pflichten verändern kann. Im Mitwirkungs- und Anhörungsverfahren besteht für die Behörde dementsprechend keine Verpflichtung, den Teilnehmenden in kontradiktorischer Weise Gelegenheit zu weiteren Äusserungen in den nachfolgenden Etappen des Verfahrens zu geben.

Besser ist jedoch die Stellung jener Betroffenen, für welche Sach- und Richtpläne verbindlich sind, also der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Institutionen³⁹. Ihre Beteiligungsrechte im Sachplan- und Richtplanverfahren gehen weiter als jene der übrigen Interessierten und Betroffenen. Insbesondere gilt dies für die Gemeinden im Sachplanverfahren⁴⁰.

Die verstärkte Position der aus dem Sachplan verpflichteten Gemeinwesen ist in Art. 18 RPV niedergelegt. Absatz 1 hat folgenden Wortlaut:

Art. 18 *Zusammenarbeit*

¹ Um allfällige Konflikte im Rahmen der Planung rechtzeitig erkennen und partnerschaftlich lösen zu können, sorgt die zuständige Bundesstelle für einen möglichst frühzeitigen Einbezug:

- a. der betroffenen Behörden des Bundes, der Kantone und des benachbarten Auslands;
- b. der betroffenen Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

² [...]

³⁹ Die Behördenverbindlichkeit der Sachpläne ist in Art. 22 und 23 RPV geregelt. Die Behördenverbindlichkeit der Richtpläne ergibt sich aus Art. 9 Abs. 1 RPG.

⁴⁰ Für den Sachplan: BGE 139 II 499, E. 3.1 S. 506 f.; Jeannerat/Bühlmann, Praxiskommentar RPG, N. 95 zu Art. 13. – Für den Richtplan Tschannen, Praxiskommentar RPG, N. 8 zu Art. 10.

5.5.2 Im Anwendungsbereich von Art. 18 RPV stehen neben den Gemeinden auch Körperschaften wie die Regionalkonferenzen des bernischen Rechts.

Gemäss dem Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998 (GG) sind Regionalkonferenzen öffentlich-rechtliche Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 Bst. k in Verbindung mit Abs. 2 GG), zu denen sich die Gemeinden einer Region zusammenschliessen. Ihnen sind öffentliche Aufgaben übertragen, namentlich die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung (Art. 2, 137, 138 und 141 GG; Art. 97a – Art. 98b BauG) (vgl. vorne Ziffer 3.3.).

Zeichnen sich bezüglich eines Sachplanvorhabens Konflikte mit einer Regionalkonferenz ab, verpflichtet Art. 18 Abs. 1 RPV die Bundesstelle, welche das Sachplanverfahren führt, darauf einzugehen und eine partnerschaftliche Lösung zu suchen.

5.5.3 Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland ist der Zusammenschluss der Gemeinden dieses Kantonsteils. Ihr gehören jene Gemeinden an, die durch das Vorhaben BLS-Werkstätte besonders betroffen sind. Aufgrund dieser Position ist die Regionalkonferenz Bern-Mittelland aufgerufen und legitimiert, die Interessen der Region – insbesondere bezüglich der Belange der Raumplanung – im Verfahren für die Aufnahme der BLS-Werkstätte in den Sachplan Verkehr und in den Richtplan des Kantons Bern zu vertreten.

Im Rahmen der Anhörung / Mitwirkung reichte die Regionalkonferenz Bern-Mittelland am 2. Februar 2018 eine Stellungnahme ein und stellte die folgenden 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

5.5.4 Mit diesen Anträgen und deren Begründung brachte die Regionalkonferenz Bern-Mittelland bezüglich des Planvorhabens einen grundlegenden Konflikt zwischen ihr und der BLS AG bzw. den Behörden des Kantons Bern zum Ausdruck.⁴¹

Dies hätte die Mechanismen von Art. 18 RPV auslösen sollen. Das BAV und der Kanton Bern haben dem Konflikt aber keine Beachtung gegeben, sondern ihn ignoriert.

⁴¹ Dieser Konflikt ist Teil der viel breiteren Konfliktsituation, die in der Anhörung mit der mehrheitlichen Ablehnung der Standorte Chliforst und Riedbach zutage getreten ist; vgl. vorne Ziffer 5.4.4.

Deutlich wird dies zuerst in der Stellungnahme des Berner Regierungsrates vom 25. April 2018 an das BAV und das ARE⁴². Der Regierungsrat stellt sich vollständig hinter das Ergebnis, zu dem die Begleitgruppe der BLS gekommen war, und führt aus, er sehe keinen Anlass, dieses Ergebnis in Zweifel zu ziehen oder weitere Evaluationsschritte zu veranlassen. Auf die überwiegende Ablehnung der Standorte Chlforst und Niederbottigen im Rahmen der Anhörung geht der Regierungsrat in keiner Weise ein; er erwähnt sie nicht. "Der Regierungsrat schliesst sich der Empfehlung der Begleitgruppe Werkstätten BLS an und erachtet den vorgeschlagenen Standort Chlforst Nord als die bessere der beiden Lösungen. Er empfiehlt dem Bundesrat, diesen Standort im SIS festzusetzen"⁴³.

Soweit sich den vorhandenen Dokumenten und Informationen entnehmen lässt, hat sich sodann das BAV nie ernsthaft mit der breit geäusserten Ablehnung der beiden vorgesehenen Standorte für die BLS-Werkstätte auseinandergesetzt, und es ist nie auf die von der Regionalkonferenz Bern-Mittelland gestellten Anträge eingetreten. Weder das BAV noch die JGK sind nach Abschluss der Anhörung bzw. Mitwirkung mit der Regionalkonferenz in Verbindung getreten. Bis zum Beschluss des Bundesrats vom 7. Dezember 2018 lief das Sachplan- und Richtplanverfahren vielmehr unter völligem Ausschluss nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch aller Institutionen und Behörden ab, die sich am Anhörungs-/Mitwirkungsverfahren beteiligt hatten.

5.5.5 Art. 18 Abs. 1 RPV verlangt, dass die das Sachplanverfahren führende Bundesbehörde allfällige Konflikte „partnerschaftlich löst“. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Behörde den ihr unterbreiteten Anträgen einfach nachzukommen hat. Die Behörde untersteht jedoch der Pflicht, diese Anträge ernsthaft zu prüfen und auf Lösungen hinzuarbeiten, mit denen die aufgetretenen Konflikte sich ganz oder teilweise beheben lassen. Ist das Planungsverfahren von Anfang an darauf gerichtet, ein schon vorbestimmtes Ergebnis zu fixieren, ist das Wesensmerkmal einer Planung – die prinzipielle Offenheit des Ergebnisses – verletzt worden.

Diese Vorgaben sind im Sachplan- und Richtplanverfahren BLS-Werkstätte unbeachtet geblieben. Es liegt insofern eine Rechtsverletzung vor.

5.6 Materielle Voraussetzungen für eine Sachplanfestsetzung

5.6.1 Art. 15 Abs. 3 RPV legt die materiellen Anforderungen für die Aufnahme eines Vorhabens in den Sachplan fest. Im Wortlaut:

³ Ein konkretes Vorhaben darf erst festgesetzt werden, wenn:

- a. ein Bedarf dafür besteht;
- b. eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist;
- c. sich die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt in einer der Planungsstufe entsprechenden Weise beurteilen lassen; und

⁴² Regierungsratsbeschluss Nr. 367/2018.

⁴³ Stellungnahme 25. April 2018, S. 2.

- d. das Vorhaben mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar ist.

Die zitierte Vorschrift richtet sich zwar in erster Linie an den Bundesrat als jene Behörde, welche den Entscheid über Festsetzungen im Sachplan trifft. Zu beachten ist sie aber ebenso schon von der Bundesstelle, welche für ein bestimmtes Vorhaben den Sachplan erarbeitet und das Verfahren bis zur Übergabe an den Bundesrat führt.

Im Folgenden wird untersucht, ob für das Vorhaben der BLS-Werkstätte die Voraussetzungen für die Festsetzung erfüllt waren oder nicht.⁴⁴

5.6.2 *Bestehen eines Bedarf für das Vorhaben*

Die BLS führt für den Bedarf nach einer neuen, zusätzlichen Anlage für den leichten Unterhalt und für das Abstellen nicht eingesetzter Zugkompositionen hauptsächlich zwei Gründe an: Zum einen wird ihr die Werkstätte Aebimatt im Areal des Bahnhofs Bern bald nicht mehr zur Verfügung stehen, weil die Eigentümerin SBB diese Werkstätte für den eigenen Gebrauch übernimmt. Zum andern steigt mit dem Ausbau des Regionalverkehrs die Zahl der Zugkompositionen und damit das Unterhaltungsvolumen und der Bedarf nach Abstellorten; es braucht dafür die nötige Infrastruktur.

Ich verfüge nicht über die Daten und Informationen, welche den Bedarf objektiv belegen, gehe aber davon aus, dass bei der BLS die aktuell bestehenden Möglichkeiten für den Unterhalt und das Abstellen der Züge in Zukunft tatsächlich nicht genügen. Die Voraussetzung a von Art. 15 Abs. 3 RPG wäre damit erfüllt.

5.6.3 *Prüfung von Alternativstandorten und Standortgebundenheit*

Zu diesen Voraussetzungen liegen keine gesicherten Daten vor. Das BAV und der Kanton Bern erachten beide Voraussetzungen als gegeben.

Im Erläuterungsbericht vom August 2017 wird ausgeführt, das BAV habe zusammen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE und dem Bundesamt für Umwelt BAFU den Entscheid der BLS-Begleitgruppe und der BLS AG für den Standort Chliforst Nord einer erneuten Prüfung unterzogen und sei zum Ergebnis gekommen, es gebe für die Werkstätte weder eine Variante ohne zusätzliche Flächenbeanspruchung (in Form der Mitbenützung einer bereits bestehenden Werkstätte bei einem anderen Bahnunternehmen) noch einen verwendbaren Standort für eine neue Werkstätte innerhalb bestehender Bauzonen. „Aus diesen Gründen muss ein Standort ausserhalb der bestehenden Bauzonen gefunden werden“⁴⁵. Mit diesem Befund bejaht das BAV

⁴⁴ Die Beantwortung der Frage ist allerdings nur mit Einschränkungen möglich, weil die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit bzw. der inhaltlichen Richtigkeit des Sachplanentscheids nicht zum Thema der vorliegenden Untersuchung gehört (vorne Ziffer 1.2). Weil aber die Abgrenzung zwischen verfahrensmässiger (formeller) Rechtmässigkeit und inhaltlicher (materieller) Rechtmässigkeit nicht immer evident ist, müssen bisweilen auch Aussagen zur materiellen Rechtmässigkeit gemacht werden.

⁴⁵ Erläuterungsbericht Ziffer 4, S. 3–4.

unausgesprochen auch die Standortgebundenheit des Vorhabens für die Standorte Chliforst Nord und Niederbottigen, die im August 2017 noch in Diskussion standen.

Die Position des BAV überzeugt nicht.

Eine Anlage für den Unterhalt und das Abstellen von Zugskompositionen ist zwar insofern standortgebunden, als sie an einen bestehenden Schienenstrang angeschlossen sein muss. Nicht gegeben ist die Standortgebundenheit jedoch in dem Sinn, dass die Anlage wegen ihrer Ortsbezogenheit oder wegen besonderer Eigenheiten nur ausserhalb bestehender Bauzonen erstellt werden könnte.

Zur Prüfung von Alternativstandorten zeigt das geführte Verfahren folgendes Bild:

- o Die BLS entschied im Frühling 2015 eigenständig, ihre neue Werkstätte im Nichtbau-
gebiet westlich von Bern zu erstellen.

Offenkundig bestimmten betriebliche und finanzielle Gesichtspunkte die Suche nach
möglichen Standorten, nicht raumplanerische Kriterien. Der Fächer möglicher Alternativen
war damit von Anfang an eingeschränkt.
- o Als Reaktion auf den breiten Widerstand gegen den gewählten Standort setzte die BLS
eine Begleitgruppe ein mit dem Auftrag, eine Evaluation der in Frage kommenden
Standorte durchzuführen. Das von der BLS bestellte, nicht staatliche und von seiner
Zusammensetzung her die divergierenden Interessen nicht abbildende Gremium⁴⁶ war
indessen nicht in der Lage, eine freie und unbefangene Prüfung von Alternativen vorzu-
nehmen.
- o Der Kanton Bern nahm keine Prüfung von Alternativen vor, sondern übernahm zur
Gänze die Position der BLS-Begleitgruppe⁴⁷.
- o Das BAV prüfte, wie erwähnt, zusammen mit dem ARE und BAFU die ihm von der BLS
und vom Kanton Bern vorgeschlagenen Standorte nochmals. Dies geschah *vor Durch-*
führung des Anhörungs-/Mitwirkungsverfahrens.

Über die Art der Prüfung gibt Ziffer 4 des Erläuterungsberichts vom August 2017 Aus-
kunft. Der Bericht nimmt durchgehend Bezug auf Abklärungen, welche die BLS-Begleit-
gruppe vorgenommen hatte. Eigenständige Prüfmassnahmen des BAV sind nicht er-
wähnt. Alles deutet darauf hin, dass die Bundesbehörden sich damit begnügten, die
Plausibilität der von einem Dritten – nämlich der BLS-Begleitgruppe – durchgeführten
Evaluation zu verifizieren.

⁴⁶ Siehe dazu die Ausführungen im Gutachten Rodewald, S. 4–9.

⁴⁷ In seiner Stellungnahme vom 25. April 2018 an das BAV und das ARE (Regierungsratsbeschluss
Nr. 367/2018) schrieb der Berner Regierungsrat wörtlich Folgendes:

"Im Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren wurden die zwei Standorte Chliforst Nord und Nie-
derbottigen einander gegenübergestellt. Beide Standorte beruhen auf der Evaluation mögli-
cher Standorte durch die Begleitgruppe Werkstätte BLS. Sie wurden von der Begleitgruppe
im ersten und zweiten Rang rangiert. *Aus Sicht des Regierungsrats war der Evaluations-*
prozess der Begleitgruppe umfassend; er ist transparent nachvollziehbar. Wir sehen keinen
Anlass, ihn in Zweifel zu ziehen oder weitere Evaluationsschritte zu veranlassen." (S. 2; Her-
vorhebung nicht im Original).

Das BAV unterliess sodann, im Anschluss an die Anhörung selbständige Abklärungen vorzunehmen, obwohl die Anhörung die Kontroversität des Standorts Chliforst offenkundig gemacht hatte und obwohl Anträge auf Evaluation anderer Standorte gestellt worden waren, so namentlich von der Regionalkonferenz Bern-Mittelland.

Überblickt man diesen Ablauf, fällt auf, dass der von der BLS – also von der direkt interessierten Partei – im Frühling 2015 autonom getroffene Entscheid, ihre neue Werkstätte im Nichtbaugebiet westlich von Bern zu erstellen, sich bis in die Sachplanfestsetzung durchgesetzt hat. Eine Evaluation weiterer Standorte hat zwar stattgefunden und sie führte dazu, dass anstelle des von der BLS zuerst bestimmten Standorts Moosacker beim Bahnhof Riedbach der – ein Kilometer westlich davon gelegene – Standort Chliforst Nord gewählt wurde. Im Grundsatz ist jedoch der Standortentscheid der BLS vom Frühjahr 2015 bestätigt worden. Es liegen keine Anzeichen dafür vor, dass während des Planungsprozesses je mit dem unerlässlichen Nachdruck Standorte anderer Art gesucht und geprüft wurden. Die verfügbaren Dokumenten und Informationen zeigen vielmehr, dass es bis heute unterlassen worden ist, eine Standortsuche in ernsthafter Weise so zu führen, dass das prinzipielle Verbot, im Nichtbaugebiet neue zonenwidrige Bauten und Anlagen zu erstellen⁴⁸, respektiert bliebe.

Im Ergebnis beurteile ich die Voraussetzung b von Art. 15 Abs. 3 RPG als nicht erfüllt

5.6.4 *Beurteilung der wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt*

Diese Voraussetzung soll sicherstellen, dass im Entscheid effektiv alle raumwirksamen Aspekte des Vorhabens aufgearbeitet und einbezogen werden. Im Fall des Sachplanentscheids BLS-Werkstätte ist diese Voraussetzung nicht erfüllt.

Wie vorne in Ziffer 4 dargelegt, hat das BAV die Frage der Erschliessung aus der Betrachtung ausgeschlossen und damit den Gegenstand der Prüfung zu eng gefasst. Die Realisierung der Erschliessung hätte insbesondere beim festgesetzten Standort Chliforst Nord tiefgreifende Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Indem die zuständigen Behörden es unterlassen haben, diesen Teil des Vorhabens in die Prüfung einzubeziehen, haben sie Art. 15 Abs. 3 Bst. c RPV verletzt.

5.6.5 *Vereinbarkeit mit der massgeblichen Gesetzgebung*

Mit dieser Voraussetzung soll sichergestellt werden, dass das Vorhaben, welches Gegenstand der Prüfung bildet, bei seiner späteren Realisierung in Übereinstimmung mit der Rechtsordnung stehen wird. Die instruierende Bundesbehörde und der Bundesrat müssen also prospektiv die Gesetzmässigkeit des Vorhabens bejahen können.

Nach meiner Beurteilung ist diese Voraussetzung im Fall Chliforst Nord nicht erfüllt.

Spätestens seit der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 gilt das Prinzip, dass neue Bauten und Anlagen innerhalb der bestehenden Bauzonen realisiert werden müssen, wann immer das

⁴⁸ Dazu sogleich hinten, Ziffer 5.6.5.

möglich ist; das Nichtbaugelände soll von neuen zonenwidrigen Bauten und Anlagen freigehalten werden. Der Respektierung dieses Prinzips sind alle baulichen Vorhaben unterzuordnen. Solange innerhalb der Bauzonen oder innerhalb bestehender Sondernutzungszonen, die für die Erstellung von Bauten und Anlagen bestimmt sind, Flächen für die bauliche Nutzung vorhanden sind, müssen diese primär genutzt werden. Eine Ausnahme gilt nur für wirklich standortgebundene Bauten wie etwa Strassen- oder Eisenbahnverbindungen zwischen Ortschaften, Materialabbaustellen, Deponien. Zu beachten ist überdies der Grundsatz, dass die für die Erschliessung von Bauzonen erforderlichen Anlagen im Siedlungsgebiet zu erstellen sind und dass dafür nicht Land in der Landwirtschaftszone beansprucht wird⁴⁹.

Diesen Forderungen haben BAV und Bundesrat nicht die nötige Nachachtung gegeben. Die im Sachplandokument gegebene Begründung für die vorgenommene Interessenabwägung und für den getroffenen Entscheid belegt dies augenfällig. Das Gebot der Schonung der Nichtbauzone und ihrer grundsätzlichen Nichtverwendbarkeit für bauliche Nutzungen findet darin keine Erwähnung; die Auseinandersetzung mit ihm hat nicht stattgefunden. Eine solche Unterlassung verletzt Art. 15 Abs. 3 Bst. d RPV. Misst man dem Gebot jene Bedeutung zu, die das geltende Raumplanungsrecht ihm gibt, kommt jeder realisierbaren Möglichkeit, das Planungsvorhaben innerhalb der Bauzone zu errichten, grundsätzlich der Vorrang zu. Gegenläufige Interessen wie die Wahrung des vollen Spielraums für die künftige Entwicklung der Standortgemeinde, tiefere Kosten, leichte Verfügbarkeit des Bodens und dergleichen dürfen in der Interessenabwägung nicht so bewertet werden, dass sie ohne weiteres das Übergewicht erhalten.

Nach meiner Beurteilung hat der Sachplanentscheid vom 7. Dezember 2018 die Voraussetzung von Art. 15 Abs. 3 Bst. d RPV nicht eingehalten.

5.6.6 Befund

Ich erachte drei der Voraussetzungen, die Art. 15 Abs. 3 RPV aufstellt, für das Vorhaben der BLS-Werkstätte am Standpunkt Chliforst Nord als nicht erfüllt. Die Sachplanfestsetzung vom 7. Dezember 2018 ist damit nicht in gesetzmässiger Weise erfolgt.

6. Rechtsfolgen der festgestellten Verfahrensfehler

6.1 Die Prüfung des Verfahrens, das zur Festsetzung der BLS-Werkstätte Chliforst im Sachplan SIS am 7. Dezember 2018 und zu einer entsprechenden Fortschreibung im Richtplan des Kantons Bern am 14. Dezember 2018 geführt hat, lässt mehrere Verletzungen von gesetzlichen Verfahrensvorschriften erkennen (vorne Ziffer 5). Überdies ist im Verfahren ein zentraler Aspekt – jener der Erschliessung des Standorts Chliforst für die Bedürfnisse der geplanten Werkstätte – zu Unrecht aus der Betrachtung ausgeschlossen worden (vorne Ziffer 4).

⁴⁹ Urteil des Bundesgerichtes vom 15. Mai 2019, 1C_501/2018, i.S. Helvetia Nostra und Konsorten gegen EG Saanen, E. 6.2.

Die im Dezember 2018 getroffenen Entscheidungen sind somit aus einem Verfahren hervorgegangen, das in mehrfacher Hinsicht gesetzwidrig war. Dieses Ergebnis steht losgelöst von einer inhaltlich-materiellen Beurteilung der getroffenen Entscheide fest.

6.2 Verfahrensfehler sind Rechtsfehler. Sie machen den Entscheid, der in einem mit Fehlern behafteten Verfahren getroffen wurde, formell rechtswidrig⁵⁰. Um die Rechtmässigkeit wiederherzustellen, müssen die Verfahrensfehler behoben werden. Dies geschieht grundsätzlich in der Weise, dass eine Rechtsmittelinstanz den angefochtenen Entscheid aufhebt und die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückweist; ausnahmsweise kann die Rechtsmittelinstanz die festgestellten Verfahrensfehler in dem vor ihr hängigen Beschwerdeverfahren selber beheben und trifft dann einen neuen Entscheid⁵¹.

6.3 Festsetzungen in einem Sachplan des Bundes werden vom Bundesrat beschlossen (Art. 21 Abs. 1 RPV; dazu vorne Ziffer 3.1). Akte des Bundesrats unterliegen aufgrund der Vorschrift von Art. 189 Abs. 4 BV keinem Rechtsmittel, sind also nicht anfechtbar⁵².

Es gibt jedoch die Möglichkeit einer späteren "indirekten" Anfechtung eines Sachplanentscheids. Sie ist gegeben im Verfahren, das auf die Umsetzung dieses Entscheids gerichtet ist und in einen beschwerdefähigen Entscheid mündet. Ein derartiges Verfahren ist die Plangenehmigung nach Art. 18 ff Eisenbahngesetz. Hier können die Betroffenen vorbringen, der Sachplan sei fehlerhaft und verletze das massgebende Recht. Die Behörde ist dann verpflichtet, den Sachplan auf dessen Rechtmässigkeit zu prüfen (sogenannte akzessorische, inzidente oder vorfrageweise Prüfung) und ihn gegebenenfalls nicht anzuwenden⁵³.

6.4 Entscheidungen zu kantonalen Richtplänen unterliegen in beschränktem Mass einer Anfechtung.

Innerkantonal wird der Kreis der Anfechtungsberechtigten durch das kantonale Recht bestimmt⁵⁴.

Ausgehend von der ihnen als verfassungsmässiges Recht zustehenden Autonomie räumt das Bundesgericht den Gemeinden das Recht ein, kantonale Richtpläne mit Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten anzufechten⁵⁵.

⁵⁰ Moor/Poltier, Droit administratif II, S. 259; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren, S. 193, 367 f. Je nach seinem Schweregrad führt der Verfahrensfehler unmittelbar zur Nichtigkeit des Entscheids (Ausnahme) oder zu dessen Anfechtbarkeit (Regelfall); dazu Moor/Poltier, Droit administratif II, S. 362 ff. Die Fehler im Verfahren zur Festsetzung der BLS-Werkstätte Chliforst erreichen nach meiner Auffassung nicht jenen Schweregrad, der die Festsetzung nichtig machen würde.

⁵¹ Dazu Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren, S. 193–196.

⁵² Jeannerat/Bühlmann, Praxiskommentar RPG, N. 101 zu Art. 13. – Allgemein zu Art. 189 Abs. 4 BV Walter Haller in: Die schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 3. Auflage 2014, N. 58 ff zu Art. 189.

⁵³ BGE 139 II 499, E. 4.1 S. 508 f (Gommer Leitung). Jeannerat/Bühlmann, Praxiskommentar RPG, N. 103 zu Art. 13.

⁵⁴ Tschannen, Praxiskommentar RPG, N. 20 zu Art. 10. Das bernische Recht schliesst die Anfechtung von Richtplänen aus; Art. 77 Bst. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 12. Mai 1989.

Meiner Auffassung nach kommt dieses Beschwerderecht auch einer Regionalkonferenz nach bernischem Recht zu. Sie ist der Zusammenschluss der Gemeinden einer Region in Form einer öffentlichrechtlichen Körperschaft; ihr obliegt die öffentliche Aufgabe, die regionale Richtplanung zu erarbeiten (vorne Ziffer 3.3); das kantonale Recht räumt ihr dafür erhebliche Entscheidungsfreiheit – also Autonomie – ein. Die Verbindlichkeit der Sachpläne des Bundes und des kantonalen Richtplans gilt auch für sie (Art. 23 Abs. 1 RPV; Art. 104 Abs. 4 BauG).

6.5 Keiner Anfechtung an das Bundesgericht unterlag jedoch der Fortschreibungsbeschluss des Berner Regierungsrats vom 14. Dezember 2018. Dieser Beschluss hatte keinen eigenständigen Gehalt, sondern stellte nur die formale Übernahme der vom Bundesrat am 7. Dezember 2018 beschlossenen Festsetzung der BLS-Werkstätte Chliforst in den kantonalen Richtplan dar.

Weil eine solche Fortschreibung inhaltlich ganz vom Sachplanbeschluss des Bundes bestimmt ist, erachte ich ihre Anfechtung als nicht zulässig. Liesse man die Anfechtung zu, liefe dies auf eine Überprüfung des Bundesratsbeschluss und damit auf eine Verletzung oder jedenfalls Verletzung des Bundesrechts – nämlich von Art. 189 Abs. 4 BV – hinaus.

6.6 Im Ergebnis werden die vom Vorhaben der BLS-Werkstätte besonders berührten Gemeinden und die Regionalkonferenz Bern-Mittelland die Fehler dieses Sachplanverfahrens erst im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nach Art. 18 ff. EBG rügen und einen entsprechenden Beschluss weiterziehen können.

7. Zusammenfassung

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 7. Dezember 2018 das Vorhaben der BLS, im Gebiet Chliforst (Gemeinde Bern) eine neue Werkstätte zu erstellen, in den Sachplan Verkehr – Teil Infrastruktur Schiene (SIS) aufgenommen. Im Anschluss an diesen Entscheid hat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern am 14. Dezember 2018 die BLS-Werkstätte im Chliforst als Fortschreibung auch in den kantonalen Richtplan unter der Massnahme B_04 aufgenommen.

Im vorliegenden Bericht wird untersucht, ob das Verfahren, welches zu den erwähnten Sachplan- und Richtplanentscheiden geführt hat, in Übereinstimmung mit der Rechtsordnung gestaltet wurde. Thema der Beurteilung ist die Korrektheit des Verfahrens als solchen, nicht die Rechtmässigkeit bzw. inhaltliche Richtigkeit der getroffenen Entscheide.

Gegenstand des Sachplanverfahrens, das zur Festsetzung vom Dezember 2018 geführt hat, war ausschliesslich die geplante neue Werkstätte der BLS. Ausgeklammert blieb der gesamte Aspekt der Erschliessung dieser Anlage. Die erforderliche Erschliessung stellt einen wichtigen

⁵⁵ BGE 136 I 265 (Politische Gemeinde Lindau; 2010). Der Richtplan ist ein Anfechtungsobjekt im Sinn von Art. 82 Bst. b des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110); a.a.O. E. 1.3 S. 268. Tschannen, Praxiskommentar RPG, N. 7 *in fine* zu Art. 9.

Bestandteil des Vorhabens dar. Für den festgesetzten Standort Chliforst-Nord fehlt sie zur Zeit ganz. In jedem Fall wird sich die Erschliessung erheblich auf den umgebenden Raum auswirken. Sie hätte damit zwingend in das Sachplan- oder zumindest in das kantonale Richtplanverfahren einbezogen werden müssen. Die Nichtbeachtung des Erschliessungserfordernisses ist als Fehler bzw. als Rechtswidrigkeit zu werten.

Das eidgenössische Sachplanverfahren und das kantonale Richtplanverfahren sind für das Vorhaben der BLS-Werkstätte von den beteiligten Behörden (Bundesamt für Verkehr BAV und Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern) zusammengelegt worden. Die Art, wie die Zusammenlegung vom Bund und vom Kanton gehandhabt wurde, ist in zwei Hinsichten fehlerhaft. (1) Der Kanton Bern hätte aufgrund der kantonalen Zuständigkeitsordnung dieses Geschäft in Abstimmung mit der Regionalkonferenz Bern-Mittelland erarbeiten und das Mitwirkungsverfahren mit deren Einbezug durchführen müssen (Art. 104 Abs. 1 und 2 BauG); er hat dies nicht getan. (2) Das Bund muss ein Sachplanverfahren in voller Unabhängigkeit von den Antragstellern führen. Die vorhandenen Informationen zeigen, dass das BAV wenig Distanz gegenüber den Vorstellungen und Wünschen der Berner Behörde gezeigt und namentlich dem Umstand keine Beachtung geschenkt hat, dass der Kanton Bern bei diesem Vorhaben in einem Interessenkonflikt steht, weil er nicht nur neutraler Träger der Richtplanung, sondern auch wesentlicher Eigentümer der BLS AG ist.

Die Bekanntmachung des Sachplan- und Richtplanverfahrens erfolgte in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen. Der Bericht, den das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR über die Ergebnisse der Anhörung / Mitwirkung erstellte, ist als korrekt zu beurteilen. Er bringt allerdings die grosse Opposition, welche das Vorhaben sowohl bei institutionellen wie bei privaten Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Anhörung auslöste, nur intransparent und mit grösster Kargheit zum Ausdruck.

Die Vorgaben in der Raumplanungsverordnung des Bundes zur Zusammenarbeit und zur Lösung von Konflikten (Art. 18) sind im Verfahren nicht befolgt worden. Das BAV hat die Teilnahmerechte der betroffenen öffentlichrechtlichen Körperschaften missachtet. Dies gilt namentlich bezüglich der Rechte der Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Sie hatte in ihrer Eingabe vom Februar 2018 konkrete Anträge gestellt, welche in offenkundigem Gegensatz zum Vorhaben der BLS stehen. Diesem Konflikt haben BAV und Kanton Bern keine Beachtung gegeben.

Die Raumplanungsverordnung stellt in Art. 15 Abs. 3 materielle Anforderungen für die Aufnahme eines Vorhabens in den Sachplan auf. Die Bestimmung verlangt einmal die Prüfung von Alternativstandorten und der Standortgebundenheit durch die Bundesbehörden. Soweit sich den verfügbaren Dokumenten und Informationen entnehmen lässt, hat das BAV die von der BLS und vom Kanton Bern getroffenen Entscheide betreffend den Standort nie selber einer eigenständigen Prüfung unterzogen. Als rechtsfehlerhaft ist ebenfalls der Umstand zu werten, dass – wegen der vollständigen Ausklammerung des Erschliessungsaspektes – die Beurteilung von wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt unterlassen wurde.

Des Weiteren haben BAV und Bundesrat die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der massgeblichen Gesetzgebung ungenügend geprüft. Das raumplanerische Trennungsprinzip verlangt, dass das Nichtbaugelände von neuen zonenwidrigen Bauten und Anlagen grundsätzlich frei-

gehalten wird. Dieser – seit der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 noch verstärkten – Forderung haben die Bundesbehörden nicht den Stellenwert beigemessen, der ihm bei allen raumplanerischen Entscheiden zukommt. Sie haben sich mit ihm auch nicht ernsthaft auseinandergesetzt.

Verfahrensfehler sind Rechtsfehler. Sie machen den Entscheid, der in einem mit Fehler behafteten Verfahren getroffen wurde, formell rechtswidrig. Um die Rechtmässigkeit wieder herzustellen, müssen die Verfahrensfehler behoben werden.

Eine Anfechtung des Sachplanentscheids vom 7. Dezember 2018 war aufgrund der Vorschrift von Art. 189 Abs. 4 BV nicht möglich. Auch die vom Kanton Bern mit Beschluss vom 14. Dezember 2018 vorgenommene Übernahme des Sachplanentscheids in den kantonalen Richtplan in Form einer „Fortschreibung“ konnte nicht angefochten werden.

Die vom Vorhaben der BLS-Werkstätte besonders berührten Gemeinden und die Regionalkonferenz Bern-Mittelland werden die festgestellten Verfahrensfehler erst im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nach Art. 18 ff. EBG im Sinn einer Vorfrage rügen und eine erteilte Plangenehmigung nötigenfalls weiterziehen können.



Enrico Riva

Zitierte Literatur

Eloi Jeannerat / Lukas Bühlmann,
Kommentierung von Art. 13 RPG,
in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung,
herausgegeben von H. Aemisegger / P. Moor / A. Ruch / P. Tschannen
2019, Zürich Basel Genf
(zitiert *Jeannerat / Bühlmann, Praxiskommentar RPG*).

Alfred Kölz / Isabelle Häner / Martin Bertschi
Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes
3. Auflage 2013 Zürich Basel Genf
(zitiert *Kölz / Häner / Bertschi, Verwaltungsverfahren*).

Pierre Moor / Etienne Poltier
Droit administratif Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle
3. Auflage 2011, Bern
(zitiert *Moor / Poltier, Droit administratif II*)

Pierre Tschannen,
Kommentierung der RPG-Bestimmungen zum Richtplan,
in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung,
herausgegeben von H. Aemisegger / P. Moor / A. Ruch / P. Tschannen
2019, Zürich Basel Genf
(zitiert *Tschannen, Praxiskommentar RPG*).

Aldo Zaugg / Peter Ludwig
Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 Kommentar, Band II
4. Auflage 2017, Bern
(zitiert: *Zaugg / Ludwig, Kommentar Baugesetz*)

Abkürzungen

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
BauG	Baugesetz [des Kantons Bern] vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0)
BauV	Bauverordnung [des Kantons Bern] vom 6. März 1985 (BSG 721.1)
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn
E.	Erwägung
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1959 (SR 742.101)
GG	Gemeindengesetz [des Kantons Bern] vom 16. März 1998 (BSG 170.11)
JGK	Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz; SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
SIS	Sachplan Verkehr / Teil Infrastruktur Schiene