

# R&U

## VLP-ASPAN



### DER SACHPLAN DES BUNDES: EIN UNTERSCHÄTZTES INSTRUMENT



RAUM & UMWELT  
März 2/2014

# Der Sachplan des Bundes – ein unterschätztes Instrument

Im Frühjahr 2011 wurde die VLP-ASPAN vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE gebeten, ein Gutachten zu erstellen, um verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Instrument des Sachplans zu klären. Es zeigte sich, dass auch 30 Jahre nach Inkrafttreten des RPG unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, wie Sachpläne des Bundes anzuwenden und wozu sie nützlich sind.

**Das vorliegende RAUM & UMWELT zeigt auf, wie wichtig eine stufengerechte und präzise Sachplanung ist. Es wird erläutert, wie Sachpläne des Bundes entstehen, welche bedeutende Funktion sie erfüllen und was für Auswirkungen sie auf andere Planungsinstrumente zeitigen. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie Gemeinden – grundlegend für eine wirkungsvolle Sachplanung – ist ein weiteres Thema. Ausserdem wird erklärt, was unter Behördenverbindlichkeit der Sachpläne zu verstehen ist und inwiefern Aussagen der Sachpläne die kantonalen Richtpläne und kommunalen Nutzungspläne beeinflussen.**

## 1. Sachpläne des Bundes

Der Sachplan ist das wichtigste Planungsinstrument des Bundes, um seine raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Kantonen zu harmonisieren. Der Bund ist gemäss Raumplanungsgesetz dazu verpflichtet, Grundlagen zu erarbeiten und die nötigen Konzepte und Sachpläne zu erstellen (Art. 13 Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung RPG, SR 700). Mit der Verabschiedung durch den Bundesrat, wird der Sachplan für die raumwirksam tätigen Behörden aller Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden) verbindlich. Sie müssen ihn in der Folge berücksichtigen.

Die Sachplanpflicht bezieht sich auf die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes rund um militärische Bauten und Anlagen, Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen, Anlagen für den zivilen Luftverkehr, Kernenergieanlagen, Stromnetze und Rohrleitungen. Betroffen sind räumlich konkrete Vorhaben in den Bereichen, für welche die Bundesverfassung dem Bund Kompetenzen zuerkannt hat und für die er weitgehend alleine zuständig ist. Im Militärwesen hat der Bund eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 60 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 BV, SR 101), in den anderen erwähnten Bereichen eine umfassende Gesetzgebungskompetenz.<sup>1</sup>

Das zweite, in Artikel 13 RPG genannte Raumplanungsinstrument des Bundes, das Konzept, kommt zur Anwendung, wenn die Festlegung kompetenz- und ressortübergreifender Ziele und Massnahmen erforderlich ist. Bei der Sportförderung haben Bund und Kantone gleichermaßen Kompetenzen (Art. 68 Abs. 1 BV). Deshalb wurde für den Bau von nationalen Sportanlagen das

Nationale Sportanlagenkonzept NASAK und nicht ein Sachplan erlassen. Es formuliert und erläutert die Sportanlagenpolitik des Bundes und legt die Kriterien für die nationale Bedeutung von Sportanlagen fest.

Auch die Sachpläne enthalten einen konzeptionellen Inhalt, der in allgemeiner Form gehaltene Ziele und Massnahmen nennt.<sup>2</sup> So enthält beispielsweise der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt SIL Angaben zu den Rahmenbedingungen und zur generellen Ausrichtung der Zivilluftfahrt in der Schweiz.<sup>3</sup>

Während den Kantonen für die Erstellung ihrer Richt- und Nutzungspläne bei Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 Fristen auferlegt wurden,

geschah dies für die Konzepte und Sachpläne des Bundes nicht. So sind teilweise Sachpläne der ersten Generation erst im Entstehen begriffen, während einige Kantone bereits mit Richtplänen der dritten Generation arbeiten.

1 Vgl. Nationalstrassen Art. 83 BV; Eisenbahnwesen Art. 87 BV; Luft- und Raumfahrt Art. 87 BV; Kernenergie Art. 90 BV; Transport von Strom und Rohrleitungsanlagen Art. 91 BV.

2 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 20 und 28 ff. mit Hinweisen, in: AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich, 2010.

3 BAZL/ARE, Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Teile I–III B und Anhänge, 18. Oktober 2000.

## Inhalt

1. Sachpläne des Bundes	2
1.1 Funktion	4
1.2 Flächensicherung	6
1.2.1 Durch Sachpläne	6
1.2.2 Durch Projektierungszonen	6
1.3 Inhalt und Form	6
1.4 Behördenverbindlichkeit	8
1.5 Umsetzung	10
2. Raumplanerische Interessenabwägung	10
2.1 Vorgehen	10
2.2 Strategische Umweltprüfung	10
2.3. Nachhaltigkeitsbeurteilung	11
2.4. Wirkungsbeurteilung	12
2.5 Beispiele von Interessenkollisionen	12
3. Zusammenarbeit	13
3.1 Mitwirkung bei Planerarbeitung	13
3.1.1 Kantone	14
3.1.2 Regionen und Gemeinden	14
3.1.3 Bevölkerung und ideelle Organisationen	14
3.2 Gegenstromprinzip	16
3.3 Bereinigungsverfahren	17
4. Verabschiedung durch den Bundesrat	18
5. Anpassung von Richt- und Nutzungsplänen	18
5.1 Kantonale Richtpläne	18
5.2 Kommunale Nutzungspläne	19
6. Schlussbemerkung	20

## Die Sachpläne des Bundes nach Artikel 13 RPG

Name	Federführende Bundesstelle	Stand der Bearbeitung
<b>Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF</b>	ARE, BLW	in Umsetzung
<b>Sachplan Verkehr</b>		
Teil Programm	ARE	in Umsetzung/ in Überarbeitung
Teil Infrastruktur Schiene SIS	BAV	in Umsetzung / teilweise in Bearbeitung
Teil Infrastruktur Strasse SIN	ASTRA	in Prüfung
Teil Infrastruktur Luftfahrt SIL	BAZL	in Umsetzung / teilweise in Bearbeitung
<b>Sachplan Übertragungsleitungen SÜL</b>	BFE	in Umsetzung / teilweise in Bearbeitung
<b>Sachplan Geologische Tiefenlager SGT</b>	BFE	in Umsetzung / teilweise in Bearbeitung
<b>Sachplan Rohrleitungen</b>	BFE	momentan sistiert
<b>Sachplan Militär SPM</b>	GS VBS	in Umsetzung / Anpassung in Bearbeitung

Der Sachplan Übertragungsleitungen SÜL wird derzeit mit Blick auf die neue Energiestrategie 2050 überarbeitet und zum Sachplan Energienetze SEN ausgeweitet. Die Erdgas- und Erdölleitungen sollen später auch in den SEN Eingang finden.

### 1.1 Funktion

Die Sachpläne dienen dem Bund als Massstab für Bewilligungen und Konzessionen und sorgen dafür, dass seinen Entscheiden eine Gesamtsicht zugrunde liegt. Sie ermöglichen, Vorhaben mit anderen raumwirksamen Bundesaufgaben sowie den Tätigkeiten der Kantone und Gemeinden zu koordinieren und bewirken eine frühzeitige Problemanalyse und Lösungssuche. Damit entsprechen sie auch der im Raumkonzept Schweiz formulierten Strategie, dass Bund, Kantone, Städte und Gemeinden ihre raumwirksamen Sektoralpolitiken aufeinander abstimmen.<sup>4</sup>

Sachpläne können bestehendes Recht und bestehende Zuständigkeiten nicht ändern; sie sind lediglich darauf angelegt, Handlungsanweisungen für die Ausübung des Ermessens zu formulieren. Artikel 13 RPG bestimmt, wie der Bund seine

Kompetenzen unter Berücksichtigung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze ausüben soll. Wirkungen können Sachpläne deshalb von vornherein nur im Rahmen, nicht aber gegen das anwendbare Recht entfalten.<sup>5</sup>

Die Sachpläne haben für das nachfolgende Plan genehmigungsverfahren aufzuzeigen, in welcher Weise vom Ermessensspielraum, den die verschiedenen Gesetze und Verordnungen vorsehen, Gebrauch gemacht wird (Art. 14 Abs. 2 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, RPV, SR 700.1). Die raumwirksam tätigen Behörden sind demnach bei der Ausübung ihres Ermessens eingeschränkt, da sie sich an die im Sachplan vorgegebene Interessenabwägung und den aufgezeigten Weg zur räumlichen Abstimmung zu halten haben. Dies entspricht dem Planungsverständnis des RPG, das die Sach-, Richt- und Nutzungsplanung sowie anschliessend das

Baubewilligungsverfahren als Handlungskette versteht.<sup>6</sup>

Der Bund muss in den Sachplänen aufzeigen, welche Prioritäten er bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben setzt und wie und mit welchen Mitteln er die Aufgaben umsetzt (Art. 14 Abs. 2 RPV). Die nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsbehörden sollen aber möglichst viel Handlungsspielraum behalten (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG). Der Bund muss zudem die allgemeinen rechtsstaatlichen Voraussetzungen berücksichtigen: Das staatliche Handeln muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, dem öffentlichen Interesse dienen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 1 und 2 BV). Zudem darf es dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht widersprechen (Art. 5 Abs. 3 BV).<sup>7</sup>

Die gesetzliche Grundlage zur Erstellung der Sachpläne des Bundes findet sich in Artikel 13 RPG. Ausserdem enthalten zahlreiche Spezialgesetze des Bundes Bestimmungen, wonach die Erstellung von Infrastrukturanlagen einer Grundlage im Sachplan bedarf (Art. 126 Abs. 4 MG; Art. 6 MPV; Art. 18 Abs. 5 EBG; Art. 3a und 27d VIL; Art. 5 KEV und Art. 1a VPeA). Wie aber muss der Bund vorgehen, wenn eine (neue) Aufgabe nicht einem bestehenden Sachplan entspricht oder noch gar kein Sachplan verabschiedet wurde?

Wie bei den kantonalen Richtplänen haben die Behörden auch bei den Sachplänen abzuwägen, ob das Interesse an einer raschen Sachentscheidung höher zu gewichten ist als das Interesse an der Wahrung der planungsrechtlichen Entscheidungsfolge.<sup>8</sup> Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt, aber auch politisch umstrittene Werke lassen sich nur dann nachhaltig und unter Berücksichtigung der demokratischen Anforderungen in den Raum einfügen, wenn sie vornherein den planerischen Stufenbau (Sach-, Richt- und Nutzungsplanung) durchlaufen.<sup>9</sup> Lediglich kleinere Vorhaben ohne erhebliche räumliche Auswirkungen brauchen keine Grundlage im Sachplan. Wichtig ist aber, dass auch bei diesen Vorhaben im Plangenehmigungsverfahren eine umfassende

de Interessenabwägung vorgenommen wird, wie sie im Rahmen der Sachplanung hätte stattfinden müssen.<sup>10</sup>

Gewichtigere Vorhaben können nur ausnahmsweise und bei speziellen Verhältnissen ohne Grundlage in einem Sachplan bewilligt werden. Dies war beispielsweise der Fall bei Änderungen des Flugbetriebs auf dem Flughafen Zürich: Das Bundesgericht stufte geplante Anpassungen des Flugbetriebs als spezielle Verhältnisse und als bewilligungsfähig ein, obwohl das Sachplanverfahren und das damit koordinierte Richtplanverfahren noch nicht abgeschlossen waren. Ebenfalls als zulässig beurteilt wurden Massnahmen zum Ausgleich der Überflugesbeschränkungen, die Deutschland einseitig angeordnet hatte, und umweltschutzrechtlich bedingte Änderungen (insbesondere Sanierungsmassnahmen). Das Bundesgericht fordert jedoch ausdrücklich, solche Ausnahmegenehmigungen nur zurückhaltend zu erteilen. Grund dafür ist, dass Genehmigungen ohne vorgängiges Sachplanverfahren den Planungsprozess präjudizieren können. Zudem lassen sich die Auswirkungen solcher Vorhaben im Nachhinein nicht oder nur sehr schwer rückgängig machen.<sup>11</sup>

4 Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV, Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern 2012, S. 61.

5 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 25, BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 41.

6 BGE 114 Ib 312 E. 3 S. 315 f. (Morschach, SZ).

7 HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 171 (im Folgenden: HÄFELIN/HALLER/KELLER.); Hangartner Yvo, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 Rz. 3 f.

8 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 34.

9 Vgl. dazu beispielsweise Urteil BGer 1C\_491/2011 vom 05.07.2012 (Bülach, ZH), in ES VLP-ASPAN Nr. 4376; BGE 137 II 254 (Vendlincourt, JU), siehe auch INFORAUM 4/2011 S. 3 f. BGE 128 II 1 (Böttstein, AG); BGE 119 Ia 362 E. 4a (Retschwil, LU); TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 31 und Art. 9 Rz. 34; TSCHANNEN PIERRE, Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT 5/2005, S. 43.

10 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 34.

11 BGE 137 II 58 E. 3.3.3 S. 72 f. (Zürich Flughafen, ZH) mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

## 1.2 Flächensicherung

### 1.2.1 Durch Sachpläne

Mit Sachplänen lassen sich Flächen für künftige Infrastrukturanlagen in einem gewissen Rahmen sichern. Da Flächensicherungen für Infrastrukturanlagen den raumplanerischen Handlungsspielraum der Kantone und Gemeinden erheblich einschränken, ist unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit jedoch grosse Zurückhaltung geboten. Je offener die künftige Realisierung der Vorhaben ist (Bezeichnung eines Vorhabens als «Vororientierung» gemäss Art. 15 Abs. 2 RPV), umso weniger können Flächen von den Kantonen und Gemeinden dauerhaft gesichert werden. Oder umgekehrt: Je konkreter das Vorhaben ist (Bezeichnung als «Zwischenergebnis» oder gar als «Festsetzung»), umso besser lassen sich die hierfür erforderlichen Flächen sichern. Verabschiedet der Bundesrat den Sachplan, kann er darin auch vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Infrastrukturflächen formulieren.<sup>12</sup> So haben die Kantone beispielsweise eine Beeinträchtigung der Sicherheit der Standortgebiete, die im Sachplan Geologische Tiefenlager dargestellt sind, zu vermeiden. Nach Anweisung des Sachplans ist bei Bohrungen in den geologischen Standortgebieten insbesondere die ortsbezogene, maximal zulässige Länge zu berücksichtigen. Diese ist auf speziell zur Verfügung gestellten Karten ersichtlich.<sup>13</sup>

### 1.2.2 Durch Projektierungszonen

Einige Infrastrukturgesetze ermöglichen mit Hilfe von Projektierungszonen Flächen für Bundesvorhaben zu sichern (Art. 14 ff. NSG; Art. 9 NSV; Art. 18n ff. EBG; Art. 37n ff. LFG; Art. 27h VII). Die Projektierungszonen werden von den zuständigen Bundesstellen entweder von Amtes wegen oder auf Antrag hin festgelegt. Sie fallen mit der rechtskräftigen Festlegung der Baulinien dahin oder spätestens nach fünf Jahren. Eine Verlängerung um höchstens drei Jahre ist möglich, wobei nach Ablauf der insgesamt acht Jahre die Möglichkeit besteht, eine neue Projektierungszone

für denselben oder einen teilweise identischen Perimeter festzulegen.

Die Projektierungszonen haben den gleichen Zweck wie die Planungszone nach Artikel 27 RPG. Sie sollen Vorhaben verhindern, die anstehenden Projekten entgegenstehen könnten und sichern so die Entscheidungsfreiheit der zuständigen Behörden. Innerhalb der genau bezeichneten Gebiete dürfen keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die dem Zweck der Projektierungszone widersprechen. In Ausnahmefällen können weitergehende Vorkehren gestattet werden, wenn der Eigentümer auf jede spätere Entschädigung für den entstandenen Mehrwert verzichtet (Art. 18o Abs. 1 EBG; Art. 37o LFG).

Um die Verwirklichung der Sachplanziele sicherzustellen, können Projektierungszonen nach der Rechtsprechung auch während der Erarbeitung des Sachplans erlassen werden. So schützte das Bundesgericht den Erlass einer Projektierungszone in der Gemeinde Rümlang nahe des Flughafens Zürich. Die damals laufenden Koordinationsgespräche zum Sachplan sahen als eine Möglichkeit die Verlängerung der Piste 10/28 des Flughafens Zürich-Kloten vor. Der Perimeter der etwaigen Pistenverlängerung durfte laut Bundesgericht mit der Projektierungszone geschützt werden.<sup>14</sup>

## 1.3 Inhalt und Form

Ein Sachplan besteht aus einem konzeptionellen Teil (Programmteil) und einem Umsetzungsteil. Letzterer beinhaltet regelmässig sogenannte Objektblätter mit anlagespezifischen Zielen und Massnahmen, oder, wie das Gesetz bestimmt: «räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden» (Art. 14 Abs. 3 RPV).

Einige der heutigen Sachpläne sind noch unvollständig. Beim Sachplan Verkehr besteht beispielsweise der unter Federführung des ARE erarbeitete Teil Programm seit der Verabschiedung

### Räumliche Abstimmung von Anlagen zur Strassenabwasserbehandlung

Die Erstellung von Strassenabwasserbeseitigungsanlagen SABA beschäftigte in den letzten Jahren in zwei Fällen die Gerichte.<sup>16</sup> Einer der beiden Fälle, jener aus der Gemeinde Wartau SG, wurde an das Bundesgericht weitergezogen.<sup>17</sup> In beiden Fällen wurde der Plangenehmigungsentscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen, weil die Interessenabwägung nicht vollständig durchgeführt und keine Variantenprüfung stattgefunden hatte.

Im Fall Wartau SG war ausserhalb der Bauzone eine Fläche von etwa 3'000 m<sup>2</sup> dauerhaft und knapp 1'900 m<sup>2</sup> temporär betroffen; im Fall Mels SG handelte es sich um einen vorübergehenden Entzug von 2'665 m<sup>2</sup> Fruchtfolgeflächen und rund 3'830 m<sup>2</sup>, die dauerhaft ihrer früheren landwirtschaftlichen Funktion entzogen wurden. Das Bundesgericht hielt im Fall Wartau SG fest, es sei zwar nicht von vorneherein ausgeschlossen, Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheine. Vorausgesetzt sei jedoch der Nachweis einer Prüfung von Alternativen, die keine oder weniger Fruchtfolgeflächen beanspruchen würden. Liege in zwei Kilometer Entfernung ein möglicher Alternativstandort vor, bei dem anlässlich des Nationalstrassenbaus schon früher Land an den Bund abgetreten wurde, gebiete zudem die Eigentumsgarantie und das Verhältnismässigkeitsprinzip eine Abklärung, ob nicht dieses Land genüge, um die neue Aufgabe (SABA) zu bewältigen. Das Bundesgericht hielt es zudem für problematisch, dass für die Erstellung der SABA von vornherein keine Standorte innerhalb der Bauzone in Betracht gezogen wurden.

Für die Erstellung der SABA ist es nicht nötig, dass der Sachplan die Lage der einzelnen Anlagen örtlich vorgibt. Zumindest aber sollte er Aussagen über die Kriterien enthalten, die bei der Standortwahl zu beachten sind, und räumliche Koordinationsgrundsätze formulieren. Damit könnte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Fall Wartau SG Rechnung getragen werden, sofern die am Vorhaben beteiligten Bundesstellen, die Kantone, Gemeinden, interessierten Verbände und die Bevölkerung einbezogen werden (Ziff. 3.1.3, Art. 18 und 19 RPV). Mit der Verabschiedung durch den Bundesrat (Art. 21 RPV) würden die Handlungsanweisungen für die Umsetzung behördenverbindlich.

durch den Bundesrat am 26. April 2006. Der Infrastrukturteil «Strasse» ist noch immer ausstehend. Das Nationalstrassennetz, welches mit Bundesbeschluss am 21. Juni 1960 genehmigt wurde, mag materiell Sachplancharakter haben, formell ist es aber kein Sachplan nach Artikel 13 RPG. Es ist geplant, dass der Sachplanteil «Infrastruktur Strasse» die Festlegung der wesentlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Weiterentwicklung des nationalen Strassennetzes enthalten und die Anforderungen über Planung, Bau und Betrieb der Nationalstrassen umschreiben wird.<sup>15</sup>

- 12 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 41 mit Hinweis auf Bundesamt für Raumplanung BPR, Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG), Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung, Bern 1997, S. 28.
- 13 Bundesamt für Energie BFE, Sachplan Geologische Tiefenlager, Ergebnisbericht zu Etappe 1: Festlegungen und Objektblätter, Bern 2011, S. 6 und Detailkarten der räumlichen Festlegungen.
- 14 BGer Urteil 1C\_442/2008 vom 9. Juli 2009 E. 2.4.6 f. (Flughafen Zürich, Projektierungszone Piste 28) mit Hinweisen auf Ruch, RPG-Kommentar, Art. 27, N 5 ff.
- 15 [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Themen > Sachpläne des Bundes > Verkehr (07.01.2014).
- 16 Urteil BVGer A-8233/2010 vom 27. Dezember 2011 (Wartau, SG); Urteil BVGer A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 (Mels, SG).
- 17 Urteil BGer 1C\_94/2012 vom 29.03.2012 (Wartau, SG).

Zu den Nationalstrassen gehören neben der Strasse auch alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, wie beispielsweise Anschlüsse, Rastplätze, Zentren für Schwerverkehrskontrollen wie jene in Ripshausen UR und die neu zu erstellenden Strassenabwasserbehandlungsanlagen SABA (Art. 6 NSG; Art. 2 NSV). Der planerische Umgang mit solchen Vorhaben gehört in den Sachplan, wenn auch nicht immer in Form örtlicher Festlegungen, so zumindest als allgemeine Handlungsanweisungen. Letzteres gilt beispielsweise für die SABA (siehe Kasten S. 7).

Enthalten Sachpläne räumlich konkrete Aussagen, sind diese neben der Umschreibung im Text auch kartografisch darzustellen (Art. 15 Abs. 1 RPV).<sup>18</sup> Der Stand der Abstimmung wird – wie bei Richtplänen (Art. 5 Abs. 2 RPV) – mit den Kategorien «Festsetzung», «Zwischenergebnis» und «Vororientierung» sowie der «Ausgangslage» bezeichnet (Art. 15 Abs. 2 RPV).

Voraussetzung für eine spezialgesetzliche Plan genehmigung, Konzessionierung oder Subventionierung eines (sachplanpflichtigen) Vorhabens ist, dass die planerische Abstimmung den Stand einer «Festsetzung» aufweist.<sup>19</sup> Ein Vorhaben kann gemäss Artikel 15 Absatz 3 RPV nur als «Festsetzung» definiert werden, wenn

- ein Bedarf ausgewiesen ist;
- Alternativstandorte geprüft wurden und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist;
- die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt stufengerecht beurteilt wurden und
- das Vorhaben mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar ist (die Plan genehmigung, Konzessionierung und andere Bewilligungen nach Spezialgesetzgebung bleiben vorbehalten).

## 1.4 Behördenverbindlichkeit

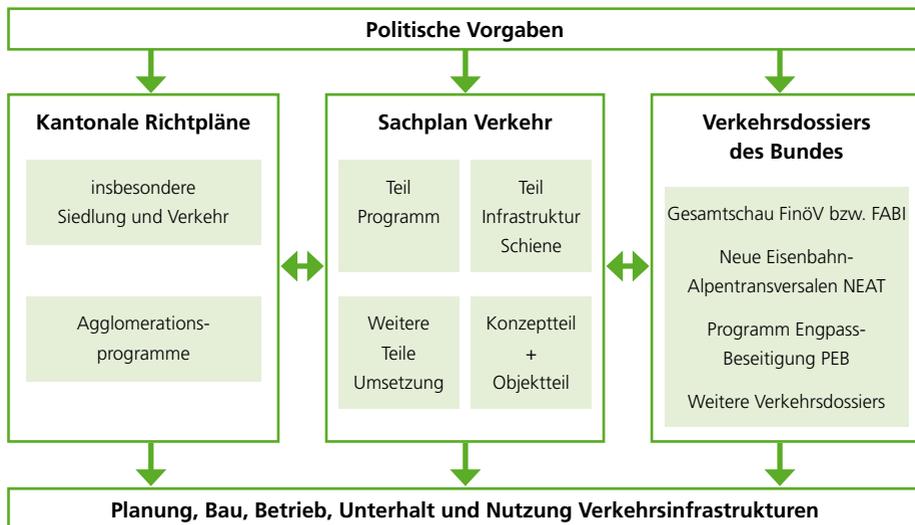
Vom Bundesrat verabschiedete Sachpläne sind für die Behörden verbindlich und bei ihren raumwirksamen Aufgaben zu berücksichtigen (Art. 22 Abs. 1 RPV). Verbindlich sind bestimmte Aussagen in den Konzeptteilen der Sachpläne, welche die Rahmenbedingungen enthalten und in die beispielsweise Netzbeschlüsse wie diejenigen des FABI Eingang finden.

Verbindlich ist vor allem auch der Umsetzungsteil mit den Objektblättern, welche räumlich konkrete Festlegungen enthalten.

Die Verbindlichkeit der Sachplanaussagen ist unabhängig vom Prozessstand der Abstimmung nach Artikel 5 Absatz 2 RPV. Demnach sind Vororientierungen, Zwischenergebnisse und Festsetzungen grundsätzlich gleichermaßen verbindlich. Eine Vororientierung ist also nicht weniger verbindlich als eine Festsetzung oder ein Zwischenergebnis; unterschiedlich ist einzig der konkrete Inhalt.<sup>20</sup> Die Verbindlichkeit gilt grundsätzlich für die gleichen Behörden wie bei den Richtplänen: Behörden des Bundes, der Kantone, der Regionen, Bezirke und Gemeinden. Innerhalb der einzelnen staatlichen Ebenen gehören zu den Adressaten die Regierungen und die ihnen unterstellten Dienststellen (Direktionen, Ämter, Fachstellen).

Für den Bund bedeutet die Verbindlichkeit, dass die nachgelagerten Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung die Festsetzungen in den Sachplänen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben respektieren müssen. Das Bundesparlament kann hingegen Beschlüsse fassen, die zur Erweiterung oder Änderung eines Sachplans führen können. So hat das Parlament mit dem Beschluss über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur ZEB und dem zugehörigen Gesetz ZEBG dem Bundesrat den Auftrag erteilt, die Angebotsentwicklung zu ermitteln und den benötigten Ausbau der Bahninfrastruktur sowie deren Finanzierung darzulegen. Der Bundesrat hat daraufhin die Botschaft FABI erarbeitet und darin das strategische Entwicklungsprogramm

## Übersicht Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene



der Bahninfrastruktur STEP aufgeführt. Dies führt zu Anpassungen und Ergänzungen des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene.<sup>21</sup> Grund für die Anpassung sind die geänderten Verhältnisse (vgl. Grafik).<sup>22</sup>

Für die kantonalen sowie kommunalen Parlamente sind die Sachpläne aber immer verbindlich, soweit sie raumwirksame Verwaltungsfunktionen wahrnehmen (Erlass oder Genehmigung von Richt- und Nutzungsplänen, Beschlüsse zu raumwirksamen Aufgaben etc.).<sup>23</sup> Bindungswirkung zeitigen die Sachpläne im Weiteren auf Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit diese mit der Wahrnehmung raumwirksamer Staatsaufgaben betraut sind (Art. 22 Abs. 2 RPV).<sup>24</sup>

Als raumwirksame Aufgaben gelten unter anderem die Erarbeitung und Genehmigung von Plänen, die Errichtung und Änderung öffentlicher Bauten und Anlagen, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen und die Gewährung von Beiträgen an Bauten und Anlagen (vgl. Art. 1

Abs. 2 RPV). Auf die Rechtsform, in welcher die raumwirksame Aufgabe erfüllt wird, kommt es nicht an. Denkbar ist die Aufgabenerfüllung in Form eines Rechtssatzes (wozu auch der Beschluss eines Nutzungs- oder Richtplans gehört), einer Verfügung, eines Vertrages oder durch formfreies Verwaltungshandeln (Stellungnahmen, Vernehmlassungen etc.).<sup>25</sup>

18 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 32 ff.

19 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 30.

20 GABI DANIEL/BÜHLMANN LUKAS, Der schwierige Umgang mit dem Begriff der Behördenverbindlichkeit, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT 05/2001, S. 47; 50.

21 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Konzeptteil, Anpassungen und Ergänzungen 2012, Bern 2013, S. 17, 28 ff.

22 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 46 f.

23 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 19 ff.

24 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 24.

25 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 Rz. 17.

## 1.5 Umsetzung

Parzellenscharf und grundeigentümergebunden umgesetzt werden die Sachpläne im Plangenehmigungsverfahren.<sup>26</sup> Mit der Plangenehmigung für ein Vorhaben werden alle Bewilligungen erteilt, die nach Bundesrecht erforderlich sind. Das kantonale Recht ist dabei jeweils soweit zu berücksichtigen, als dass es die Erfüllung der Bundesaufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 126 MG; Art. 26 NSG; Art. 18 EBG; Art. 37 LFG; Art. 16 EleG; Art. 2 RLG).

## 2. Raumplanerische Interessenabwägung

Der Bau und Unterhalt der Infrastrukturanlagen stehen im öffentlichen Interesse.<sup>27</sup> Das Interesse des Bundes an den Infrastrukturanlagen wird in den Materialien immer wieder betont.<sup>28</sup> Die im öffentlichen Interesse liegenden Infrastrukturanlagen müssen sich aber an den Zielen und Planungsgrundsätzen orientieren, die im Raumplanungsrecht vorgegeben sind (Art. 1 und 3 RPG). Das bedeutet, dass eine raumplanerische Interessenabwägung durchzuführen ist, in deren Rahmen die teilweise widersprüchlichen Ziele und Grundsätze einer möglichst ausgewogenen Lösung zugeführt werden. Das Resultat ist im Sachplan festzuhalten.<sup>29</sup>

### 2.1 Vorgehen

Die raumplanerische Interessenabwägung beschränkt sich nicht nur auf die im RPG erwähnten Interessen. Es sind auch alle öffentlichen und privaten Interessen zu beachten, die aufgrund der konkreten Umstände und des geltenden Rechts massgeblich sind.<sup>30</sup> So können beispielsweise umweltrechtliche Vorgaben eine Rolle spielen. Neben der Umweltschutzgesetzgebung sind dies

namentlich gewässerschutz- und forstpolizeiliche Vorschriften. Auch die Interessen des Natur- und Heimatschutzrechts sowie gesellschaftliche und ökonomische Aspekte sind zu berücksichtigen.<sup>31</sup> Die RPV des Bundes umschreibt die Vorgehensweise für den Abwägungsprozess. Zuerst sind die rechtlich und sachlich relevanten Interessen zu ermitteln, die aus zeitlicher Sicht beachtlich sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. a RPV).<sup>32</sup> In einem zweiten Schritt müssen die Interessen nach Massgabe des konkreten Falles bewertet und gewichtet werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV).<sup>33</sup> Zuletzt sind die Interessen gegeneinander abzuwägen und möglichst umfassend in den Entscheid zu integrieren (Art. 3 Abs. 1 Bst. c RPV).<sup>34</sup>

Entsprechend der Gewichtung der einzelnen Interessen ist eine Lösung zu suchen, welche die beteiligten Interessen möglichst berücksichtigt. So sieht beispielsweise Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe c RPG vor, dass für Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.<sup>35</sup> Ökologische, soziale und ökonomische Anliegen fliessen idealerweise bereits auf Stufe Sachplan in die raumplanerische Interessenabwägung ein, damit die nachfolgende Planungsstufe von behördenverbindlichen Vorgaben profitieren kann, die konsistent sind und Rechtssicherheit vermitteln.<sup>36</sup>

### 2.2 Strategische Umweltprüfung

Im Ausland und namentlich in der Europäischen Union gibt es Rechtsgrundlagen für ein methodisches Verfahren, um die Auswirkungen von Vorhaben auf die natürlichen Lebensgrundlagen frühzeitig zu prüfen, das heisst bereits auf strategischer Ebene im Zeitpunkt der Planung, und nicht erst bei der Projektierung. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer strategischen Umweltprüfung SUP. In der Schweiz hat erst der Kanton Genf eine gesetzliche Grundlage ge-

schaffen, um auf Stufe der kantonalen und kommunalen Richt- und Sachpläne eine SUP durchzuführen.<sup>37</sup> Im Kanton Waadt wird sie auf freiwilliger Basis angewandt. Anders als bei der Umweltverträglichkeitsprüfung UVP, welche die Auswirkungen eines konkreten Projekts auf die Umwelt prüft, erlaubt die SUP bereits auf Stufe der strategischen Richt- und auch Sachplanung die Umweltanliegen frühzeitig, vorausschauend und optimal zu berücksichtigen.<sup>38</sup> Für die Sachpläne des Bundes ist die Durchführung einer SUP nicht vorgeschrieben und es ist auch nicht vorgesehen, eine solche einzuführen. Durch die umfassende Interessenabwägung (Ziff.2.1) und den in der RPV festgehaltenen formellen und materiellen Anforderungen an die Sachpläne (Art. 15 RPV) findet materiell aber eine SUP statt, ohne dass dafür ein formalisiertes Prüfverfahren vorgegeben ist.<sup>39</sup>

### 2.3. Nachhaltigkeitsbeurteilung

Die Bundesverfassung enthält in Artikel 2 («Zweck») die Nachhaltige Entwicklung als Staatsziel. Artikel 73 («Nachhaltigkeit») fordert Bund und Kantone dazu auf, «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» anzustreben.

Das ARE hat zusammen mit einer Begleitgruppe aus dem Interdepartementalen Ausschuss Nachhaltige Entwicklung IDANE einen Leitfaden für die Nachhaltigkeitsbeurteilung NHB entwickelt. Massnahmen und Vorhaben des Bundes (Gesetze, Programme, Strategien, Konzepte sowie Projekte) sind im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung zu bewerten.<sup>40</sup> Für Infrastrukturprojekte bestehen auf Bundesebene weitere Instrumente zur Beurteilung der Nachhaltigkeit, so gibt es beispielsweise den Leitfaden zur Bewertung von Projekten im Schienenverkehr (NIBA) und die Nachhaltigkeits-Indikatoren für Strasseninfrastrukturprojekte (NISTRA).<sup>41</sup>

- 26 Vgl. für Militärische Bauten und Anlagen Art. 126 Abs. 1 MG; Art. 1 f. MPV; Art. 11 ff. MPV; für Eisenbahnanlagen Art. 18 EBG; für Flugplätze Art. 37 LFG; für Starkstromanlagen Art. 16 ff. EleG; für Rohrleitungsanlagen Art. 1 f. RLG; im Falle der Nationalstrassen wird ein generelles Projekt nach Art. 12 ff. NSG und Art. 10 NSV ausgearbeitet, gefolgt vom Ausführungsprojekt Art. 21 NSG; bei Kernenergieanlagen wird eine Rahmenbewilligung sowie eine Bau- und Betriebsbewilligung nach Art. 12 ff. KEG benötigt.
- 27 BGer Urteil 1A.243/2003; 1A.258/2003 vom 31.03.2004 E. 2.1 (Flughafen Zürich, Südanflüge Piste 34) mit Hinweisen auf BGE 124 II 293 E. 18a S. 329 und E. 24 S. 340 f. (Zürich Flughafen, ZH).
- 28 Vgl. beispielsweise Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, BBl 2005, S. 2440; 2442 f.; 2504.
- 29 TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, Rz. 18.
- 30 BGE 113 Ib 225 E. 2c S. 231 (Lommiswil, SO).
- 31 Vgl. dazu TSCHANNEN PIERRE/MÖSCHING FABIAN, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Bern, 7. November 2012.
- 32 TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, Rz. 27.
- 33 TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, Rz. 29 f.
- 34 TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, Rz. 31.
- 35 TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, Rz. 32.
- 36 PFISTERER THOMAS, Beiträge des Richtplans für die Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung, unveröffentlichter Bericht zuhanden der Arbeitsgruppe 7 Koordination Umweltschutz und Raumplanung im Hinblick auf die Revision des Raumplanungsgesetzes vom 02.11.2011, S. 12, 14 f. (im Folgenden: PFISTERER, Bericht).
- 37 WACHSMUTH GILLES, Strategische Umweltprüfung SUP, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT 4/2011.
- 38 MUGGLI RUDOLF, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Rechtsgutachten, in: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL und Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.), Umwelt-Materialien Nr. 179, Recht, Bern 2005, S. 31 ff.; 82 ff. (im Folgenden: MUGGLI, Rechtsgutachten).
- 39 MUGGLI, Rechtsgutachten, S. 82.
- 40 Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern 2008.
- 41 Bundesamt für Verkehr BAV, NIBA: Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte, Ein Leitfaden zur Bewertung von Projekten im Schienenverkehr, Bern/Zürich 2006; Bundesamt für Strassen ASTRA, NISTRA: Nachhaltigkeitsindikatoren für Strasseninfrastrukturprojekte, Ein Instrument zur Beurteilung von Strasseninfrastrukturprojekten unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele. Methodenbericht, Bern 2003; vgl. auch KNOEPFEL PETER, Die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverwaltung und drei Kantonen (VD, BE, AG), Bestandesaufnahme und Best Practices, Schlussbericht, Lausanne 2010, S. 16 ff.

Auch die Nachhaltigkeit eines Sachplans wurde vom Bund schon umfassend überprüft, zumindest für einen Teil eines Sachplans. So wurde der Programmteil des Sachplans Verkehr einer prozessbegleitenden Nachhaltigkeitsbeurteilung unterzogen.<sup>42</sup> Die Beurteilung folgte in den wesentlichen Zügen der Methodik des Leitfadens zur NHB, welches das ARE 2004 publiziert hat.<sup>43</sup> Wie eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den Nachhaltigkeitsanliegen im Rahmen der Interessenabwägung aussehen kann, zeigt ein Beispiel aus dem Kanton Luzern. Im Jahr 2000 hatte der Luzerner Regierungsrat über eine kantonale Richtplananpassung für die Erstellung eines etwa 30 Hektaren grossen Freizeitparks in der Gemeinde Inwil zu entscheiden. Die Raumplanungsfachstelle erstellte einen umfangreichen Planungsbericht und führte unter dem Titel «Raumplanerische Interessenabwägung» auf, mit welchen Auswirkungen des Freizeitparks auf die Bereiche Raum, Verkehr und Umwelt sowie Wirtschaft zu rechnen wäre. Die Darstellung erfolgte mit Hilfe einer Skala, in der die Gewichtung der einzelnen Auswirkungen von +3 bis -3 aufgeführt wurde. Die raumplanungsrechtliche Interessenabwägung ergab zusammenfassend, dass die Nachteile des Vorhabens hinsichtlich Raum, Verkehr und Umwelt die erwarteten volkswirtschaftlichen Vorteile klar überwiegen würden. Der Regierungsrat verzichtete deshalb auf die Richtplanänderung für den Freizeitpark.<sup>44</sup>

## 2.4. Wirkungsbeurteilung

In der bevorstehenden zweiten Etappe der RPG-Revision soll für gewisse Vorhaben auf den einzelnen Planungsebenen (Sach-, Richt- und Nutzungsplanung) ein formalisiertes Verfahren zur Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft institutionalisiert werden. Die sogenannte Wirkungsbeurteilung soll die SUP und die NHB vereinen und dafür sorgen, dass die Auswirkungen stufengerecht geprüft und nachteilige Auswirkungen frühzeitig

erkannt werden<sup>45</sup>. Damit werden die Weichen richtig gestellt und Fehlplanungen vermieden, die im Zeitpunkt der Projektierung häufig zu kostspieligen Rechtsstreitigkeiten führen.<sup>46</sup> Für Hochspannungsleitungen besteht bereits ein Beurteilungsschema und bei den geologischen Tiefenlagern wurde eine sozioökonomischökologische Wirkungsbeurteilung SÖW für die Oberflächenstandorte durchgeführt.<sup>47</sup>

## 2.5 Beispiele von Interessenkollisionen

Öffentliche Interessen werden bei der Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV nicht nur privaten Interessen gegenübergestellt, wie dies etwa bei Eingriffen in das Grundrecht der Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV der Fall ist. Es gibt zahlreiche Situationen in denen sich verschiedene öffentliche Interessen gegenüberstehen.

Ein Beispiel einer Interessenkollision zwischen verschiedenen Interessen von nationaler Bedeutung lag vor, als im Kanton Aargau ein Wildtierkorridor von nationaler Bedeutung durch den Bau einer militärischen Ausbildungsanlage für Pontoniere bedroht wurde. Gegen den Plangenehmigungsentscheid für den Bau der Anlage wurde Beschwerde bis vor Bundesgericht erhoben. Der Plangenehmigungsentscheid stützte sich auf den Sachplan Waffen- und Schiessplätze vom 19. August 1998 (heute Sachplan Militär). Dieser enthielt keine Angaben zum Wildtierkorridor, der im kantonalen Richtplan als Vernetzungskorridor für Wildtiere ausgewiesen war. Dieser Mangel liess darauf schliessen, dass anlässlich der Sachplanung keine ausreichende Interessenabwägung stattgefunden hatte. Nach Meinung des Bundesgerichts setzt die Plangenehmigung für eine militärische Anlage jedoch voraus, dass sich die zuständige Behörde im Sachplan mit dem Interessenkonflikt ausdrücklich auseinandergesetzt und sich klar für den Vorrang des militärischen Interesses entschieden hat. Dies war vorliegend nicht der Fall. Das Bundesge-

richt hob daher den Plangenehmigungsentscheid für die Ausbildungsanlage auf.<sup>48</sup>

Möglich ist auch, dass verschiedene Gebietskörperschaften unterschiedliche Ansichten über die Gewichtung der öffentlichen Interessen haben. Gegen die Plangenehmigungsverfügung für die Eisenbahn-Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist, die im Rahmen des Konzepts BAHN 2000 erstellt wurde, reichten der Kanton Solothurn, diverse Gemeinden sowie Private beim Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein.<sup>49</sup> Die Beschwerdeführer verlangten unter anderem eine höhere Gewichtung der öffentlichen Interessen am Natur- und Landschaftsschutz und damit eine vollständige Untertunnelung einer Teilstrecke des Projekts (Ösch-Önz-Tunnel). Die umstrittene Linienführung durchquerte ein wildreiches Waldgebiet mit bedeutenden Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen. Eine Lösung, welche sowohl den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes als auch den finanziellen Rahmenbedingungen umfassend Rechnung getragen hätte, liess sich jedoch nicht finden. Die genehmigte Linienführung wurde vom Bundesgericht als Kompromiss einer möglichst schonenden Linienführung beziehungsweise Projektgestaltung geschützt.<sup>50</sup>

### 3. Zusammenarbeit

#### 3.1 Mitwirkung bei Planerarbeitung

Die RPV regelt das Verfahren für die Erarbeitung und Anpassung der Sachpläne. Federführend bei der Planerarbeitung ist die zuständige Bundesstelle; für den Sachplan Verkehr sind dies die Bundesämter für Verkehr BAV und Strassen ASTRA, für den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, für den Sachplan Militär das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS und für den Sachplan Übertragungsleitungen

SÜL und Sachplan Geologische Tiefenlager das Bundesamt für Energie BFE. Die zuständigen Fachstellen arbeiten eng mit den anderen raumwirksam tätigen Stellen des Bundes und den Kantonen, dem benachbarten Ausland sowie den mit der Wahrung öffentlicher Aufgaben betrauten Organisationen und Personen zusammen (Art. 13 Abs. 2 RPG, Art. 17 f. RPV). Eine besondere Aufgabe kommt dabei dem ARE zu, das bei räumlichen Konflikten zwischen den Bundesstellen und zwischen Bund und Kantonen die wichtige Vermittlerrolle einnimmt (Art. 17 Abs. 2 RPV). Um allfällige Konflikte rechtzeitig zu erkennen und partnerschaftlich zu lösen, muss die zuständige Bundesbehörde für einen möglichst frühzeitigen Einbezug der betroffenen Kreise sorgen. Sie unterrichtet sie über die vorgesehene Planung, die Ziele und den Planungsablauf (vgl. Grafik S. 15) und beteiligt sie am Planungsprozess (Art. 18 Abs. 1 RPV).

Mit der geforderten partnerschaftlichen Zusammenarbeit ist das Sachplanverfahren zukunftsweisend. Die Herangehensweise entspricht den

42 INFRAS/ECOPLAN, Nachhaltigkeitsbeurteilung Sachplan Verkehr, Teil Programm: Schlussbericht. Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Zürich/Bern 2006 (im Folgenden: INFRAS/ECOPLAN).

43 INFRAS/ECOPLAN, S. 1; Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2004), Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlage, Bern 2004.

44 MUGGLI, Rechtsgutachten, S. 85 f.

45 Antwort des Bundesrates auf die Motion 04.3664 «Bessere Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung».

46 PFISTERER, Bericht, S. 13, 24, zeigt die Notwendigkeit einer Gesetzesanpassung.

47 Bundesamt für Energie BFE/Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.), Sachplan Geologische Tiefenlager, Sozioökonomisch-ökologische Wirkungsstudie SÖW für den Standortvergleich in Etappe 2, Teil 1 (Zwischenbericht), Bern 2012.

48 BGE 128 II 1 E. 3d S. 10 ff. (Böttstein, AG.); BGE 121 II 8 E. 6 S. 19 f. (Mühleberg, BE); BGE 115 Ib 311 E. 5 S. 317 ff. (Ramosch, GR).

49 BGE 124 II 146 E. 5 f. S. 156 ff. (Mattstetten-Rothrist).

50 BGE 124 II 146 E. 6 d. S. 161 ff. (Mattstetten-Rothrist); vgl. auch: HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. vollständig überarbeitete Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 567 ff. (im Folgenden: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN).

Vorstellungen des Raumkonzepts Schweiz, das diese Art der Planerarbeit verstärkt einsetzen will.

### 3.1.1 Kantone

Im Vordergrund steht die Koordination der Sachaufgaben des Bundes mit den Anliegen der Kantone (Art 13 Abs. 2 RPG). Bund und Kantone haben bei der Erstellung von Sachplänen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Die in Artikel 13 Absatz 2 RPG geforderte Zusammenarbeit geht klar über die Mitwirkung im Sinne von Artikel 4 RPG hinaus. Sie beinhaltet einen permanenten Gedankenaustausch und eine Auseinandersetzung über die räumlichen Auswirkungen der Bundesvorhaben.<sup>51</sup> Besonders wichtig ist dabei die Berücksichtigung der kantonalen Interessen.<sup>52</sup>

### 3.1.2 Regionen und Gemeinden

Wichtig ist aber auch die Einbindung der Regionen und Gemeinden. Die kantonale Fachstelle bedient diese mit Planentwürfen und stellt sicher, dass sie angehört werden (Art. 19 Abs. 2 RPV). Sie trifft hierfür in Absprache mit den zuständigen Bundesbehörden die organisatorischen Vorkehrungen.<sup>53</sup> Je nach Planungsgegenstand kann ein ausgebautes (kantonsinternes) Informations- und Konsultationsverfahren angezeigt sein. Ein Beispiel hierfür ist die «konsultative Konferenz in Flughafenfragen» im Kanton Zürich, die durch §4 des kantonalzürcherischen Gesetzes vom 12. Juli 1999 über den Flughafen Zürich, Flughafenfengesetz, LS-ZH 748.1 vorgesehen ist.<sup>54</sup>

### 3.1.3 Bevölkerung und ideelle Organisationen

Da Sachpläne Planungen im Sinne des RPG sind, ist die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf zu informieren. Auch muss sie Gelegenheit erhalten, in geeigneter Weise an der Erarbeitung des Sachplans mitzuwirken (Art. 4 RPG), selbst wenn dies bei der Komplexität der Vorhaben und den abstrakten Planinhalten eine anspruchsvolle Aufgabe ist. Die kantonale Fachstelle für Raumpla-

nung sorgt für diese Mitwirkung (Art. 19 Abs. 2 RPV) und fungiert als Anlauf- und Koordinationsstelle.<sup>55</sup> Das Bundesrecht verlangt im Sinne einer Minimalvorschrift, dass Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsausserung freigegeben, Vorschläge und Einwände von den Behörden entgegengenommen und in allgemeiner Form beantwortet werden.<sup>56</sup>

Bei komplexen Planungen, wie dies Sachplanungen in der Regel sind, kann ein mehrstufiges Mitwirkungsverfahren zweckmässig sein.<sup>57</sup> Eine ausgebaute Partizipationsmöglichkeit besteht beispielsweise beim Sachplan Geologische Tiefenlager, wo im Rahmen von Etappe 2 die Standortregionen bei der Konkretisierung der Lagerprojekte sowie den Untersuchungen der sozioökonomischen und raumplanerischen Auswirkungen mitarbeiten können.<sup>58</sup>

Für die kantonalen Richtpläne bestimmt das Gesetz seit dem 1. Juli 2007, dass auch die beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen mitwirken können (Art. 10 Abs. 2 RPG). Durch diese Beteiligung wirken die ideellen Verbände unter Umständen indirekt auf das Planungs- und Bewilligungsverfahren des Bundes ein. Ein Beispiel ist die Abstimmung der Skigebietsenerweiterung Andermatt-Seedrun in den Richtplänen der Kantone Uri und

51 PFISTERER THOMAS, Die Anliegen der Kantone im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, in Bolla Stefano / Rouiller Claude, Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, S. 201 und 204 ff.

52 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 48.

53 ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.6.

54 Vgl. NZZ vom 13.09.2012.

55 ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.6; der Einbezug der kantonalen Fachstellen hat den Vorteil, dass den besonderen Verhältnissen in den Kantonen besser Rechnung getragen und von den Erfahrungen der Kantone in der Richtplanung profitiert werden kann.

56 MUGGLI, Kommentar RPG, Art. 4 Rz. 24 mit Hinweis auf BGE 111 Ia 164 E. 2d (Gemeinde Y., GR).

57 MUGGLI, Kommentar RPG, Art. 4 Rz. 27.

58 [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) > Themen > Kernenergie > Radioaktive Abfälle > Standortsuche für Geologische Tiefenlager (08.01.2014).

## Planungsprozess Sachplan Energienetze

Richtplan	Sachplan	Vorhaben gemäss Konzeptteil SEN (basiert auf Mehrjahresplänen)		Bundesrat
		Vorbereitung	Zusammenarbeitsvereinbarung Zuständigkeit, Abläufe, Organisation und Zeitplan sowie raumplanerische Ziele für das Teilraumkonzept Interessenerfassung und Einbezug der Bevölkerung regeln	Projektant, Kanton(e), Unterstützung durch BFE, ARE
Bei Bedarf Anpassung kantonaler Richtplan	Phase 1		Erarbeitung SEN-Gesuch mit ersten groben Korridorideen, welche die bereits bekannten Ziele für das Teilraumkonzept berücksichtigen	Projektant gemäss Vereinbarung
		Diskussion Teilraum Einigung auf Teilraum zur Ausarbeitung von Korridorvarianten, Formulierung von Hinweisen, welche Interessen des Bundes und der Kantone (Richtplan) besonders zu berücksichtigen sind	BFE, Begleitgruppe	
		Anhörung / Mitwirkung, Ämterkonsultation	BFE, ARE, Kanton	
		Entscheid zum Teilraum	UVEK	
	Phase 2	Erarbeitung Korridorvarianten im Teilraum	Projektant in Absprache mit Kanton und weiteren Beteiligten gemäss Vereinbarung	
		Diskussion Korridor Anwendung Bewertungsschema Ausfertigung Objektblatt und erläuternder Bericht	BFE, Begleitgruppe	
		Anhörung / Mitwirkung, Ämterkonsultation	BFE, ARE, Kanton	
		Entscheid zum Planungskorridor	Bundesrat	

<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#4CAF50;"></span>	Festlegungen im Sachplan Energienetze
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#8BC34A;"></span>	Projektarbeit Projektant
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#A9A9A9;"></span>	Zwischenschritte wie Vereinbarung/Anhörung
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#C8E6C9;"></span>	SEN-Arbeit BFE / Begleitgruppe

Quelle: Bundesrat, Strategie Stromnetze, Detailkonzept im Rahmen der Energiestrategie 2050, Bern 2013, S. 34.

Graubünden. Die richtplanerischen Festlegungen zeitigen nicht nur Auswirkungen auf die Nutzungsplanungen der betroffenen Gemeinden, sondern auch auf das Plangenehmigungsverfahren des Bundes für die touristischen Transportanlagen. Während der öffentlichen Auflage (Art. 19 Abs. 4 RPV) (und innerhalb der vorgegebenen Frist) steht es den Verbänden zudem frei, Stellungnahmen mit Einwänden und Vorschlägen einzureichen.

Ein stärkerer Einfluss der beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen auf die Erarbeitung der Sachpläne, beispielsweise über mündliche Anhörungen oder die Teilnahme an Verhandlungen, ist im geltenden RPG oder den Spezialgesetzen verfahrensrechtlich nicht vorgesehen. Der Bericht Pfisterer unterstützt den Einbezug der ideellen Organisationen, weist aber darauf hin, dass sie rechtlich nicht das gleiche Gewicht haben wie die Gemeinden. Dies, weil die gesetzliche Umschreibung der Legitimation von ideellen Organisationen sowie deren fachliche Leistungsfähigkeit beschränkt sind und die rechtlichen und politischen Randbedingungen der Richt- und Sachplanung eine Grenze setzen.<sup>59</sup> Erfahrungen mit der Beteiligung der ideellen Verbände an richtplanerischen Entscheidungsfindungen zeigen jedoch, dass deren Beteiligung an der Erarbeitung der Sachpläne sinnvoll sein kann. So werden beispielsweise die Objektblätter des SÜL mit Beteiligung eines nationalen Vertreters der Stiftung Landschaftsschutz SL und jeweils eines regionaler Vertreters erarbeitet. Eine frühe Beteiligung der Organisationen ist auch bei der Erarbeitung des Sachplans Energienetze vorgesehen (Grafik S. 15).

### 3.2 Gegenstromprinzip

Die Verfahren der kantonalen Richtplanung und der Bundessachplanung sind zeitlich so zu koordinieren, dass eine Anpassung des kantonalen Richtplans möglichst gleichzeitig mit der Verabschiedung der Bundesplanung vorgenommen

werden könnte (Art. 21 Abs. 2 Bst. b und Art. 21 Abs. 3 RPV).<sup>60</sup> Dies setzt eine regelmässige Information und eine frühzeitige Beteiligung der kantonalen Behörden bei der Entscheidungsfindung voraus (Art. 7 RPG, Art. 9 Abs. 1 und 2 RPV, Art. 18 Abs. 1 RPV). Ein gutes Beispiel für die zeitliche Koordination ist die Erarbeitung des SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich und die Anpassung des kantonalen Richtplans. Das Beispiel zeigt aber auch, dass die koordinierte Erarbeitung sehr zeitintensiv ist und sich über mehrere Jahre erstrecken kann.

Koordination ist nötig, weil das RPG des Bundes auf Widerspruchsfreiheit von Sach-, Richt- und Nutzungsplänen angelegt ist. Deshalb müssen Festlegungen in kantonalen Richtplänen mit den Inhalten der vom Bundesrat verabschiedeten Sachpläne übereinstimmen (Art. 21 Abs. 2 Bst. b RPV). Die Widerspruchsfreiheit soll aber nicht durch ein Diktat von oben nach unten erzielt werden (es gibt keine Planhierarchie<sup>61</sup>), sondern durch gegenseitige Planabstimmung in partnerschaftlicher Zusammenarbeit.<sup>62</sup>

Was aber passiert, wenn nach der Verabschiedung ein Vorhaben auf kantonaler oder kommunaler Stufe ansteht, das nicht den sachplanerischen Aussagen entspricht? Kann in solchen Fällen der Sachplan durchbrochen werden oder ist vorab eine Plananpassung erforderlich? Hat ein Kanton oder eine Gemeinde überzeugende Argumente, um eine andere als die vom Sachplan vorgesehene Nutzung auf einem Areal zu realisieren, braucht es eine vorgängige Anpassung des Sachplans. Eine solche kann von der zuständigen Bundesstelle aus eigener Initiative oder auf Begehren einer anderen Bundesstelle oder eines Kantons eingeleitet werden.<sup>63</sup> Zwei Voraussetzungen müssen gegeben sein: Es muss ein gesetzlicher Anpassungsgrund gemäss Artikel 17 Absatz 4 RPV vorliegen (veränderte Verhältnisse, neue Aufgaben, gesamthaft bessere Lösungen) und das Änderungsinteresse, wie es im Änderungsgrund sichtbar wird, muss das Interesse an der unveränderten Weitergeltung des Sachplans überwiegen.

Im Juni 2010 beantragte die Gemeinde Raron VS, das privat genutzte Flugfeld auf ihrem Gemeindegebiet sei aus dem Sachplan SIL zu entlassen, um auf dem Grundstück (nach einer entsprechenden Nutzungsplananpassung) ein Wassersportcenter realisieren zu können. Das BAZL und der Kanton Wallis prüften das Anliegen in Zusammenarbeit und kamen zum Schluss, dass sich an den Voraussetzungen für den Flugbetrieb nichts geändert hatte. Das Flugfeld diene nach wie vor dem Fremdenverkehr im Goms, der fliegerischen Aus- und Weiterbildung sowie als Ausweichflugplatz für Kleinflugzeuge, die nicht in Sion landen konnten. Das Änderungsinteresse der Gemeinde Raron vermochte also das Interesse des Kantons und des Bundes an einer unveränderten Weitergeltung nicht zu überwiegen.<sup>64</sup>

### 3.3 Bereinigungsverfahren

Bei widersprüchlichen Planaussagen müssen sich Bund und Kantone aktiv und konstruktiv an der Lösungssuche beteiligen. Können sie sich nicht einigen, wie die Pläne einander anzupassen sind, kann ein Bereinigungsverfahren eingeleitet werden (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 RPG). Dabei handelt es sich nicht um ein Rechtsmittelverfahren, sondern um ein Mittel, um Konflikte zwischen Bund und Kantonen in gegenseitigem Einvernehmen auszuräumen.<sup>65</sup> Für die Dauer der Einigungsverhandlung ordnet der Bundesrat die notwendigen vorsorglichen Massnahmen an, um eine Präjudizierung der Bereinigungsergebnisse zu verhindern. (Art. 12 Abs. 2 RPG). Insbesondere kann das Vorantreiben raumwirksamer Vorhaben untersagt werden.<sup>66</sup> Einigen sich die Parteien nicht, entscheidet der Bundesrat spätestens drei Jahre nachdem er die Einigungsverhandlung angeordnet hat über den Nutzungskonflikt (Art. 12 Abs. 3 RPG). Er kann dabei sowohl den Sachplan als auch den Richtplan anpassen.<sup>67</sup>

Zu einem Bereinigungsverfahren kam es im Zusammenhang mit der Neuen Eisenbahn-Alpen-transversale NEAT. Im Mai 1994 reichte die SBB

Vorprojekte der NEAT-Gesamtachse zur Genehmigung ein. Für den Kanton Uri war eine offene Linienführung durch den Urner Talboden vorgesehen. Der Bundesrat entschied am 12. April 1995, den Linienführungsentscheid für die Teilabschnitte Rigi, Axen und Uri zurückzustellen. Am 2. Februar 1999 beantragte der Kanton Uri für den Linienführungsentscheid ein Bereinigungsverfahren und es fanden Einigungsverhandlungen statt, bei denen die Idee einer Bergvariante angesprochen wurde. Der Bundesrat beschloss in der Folge, die Talvariante aufzulegen und die Machbarkeit mehrerer Bergvarianten sowie weitere Optimierungen der Linienführung im Kanton Uri zu prüfen. Am 11. Juni 2002 fand ein Meinungsaustausch zwischen dem UVEK und einer Delegation der Urner Regierung statt. Dabei befürworteten die Kantonsvertreter die Bergvariante, worauf der Bundesrat am 26. Juni 2002 die Linienführung «Uri Berg lang-Axen» beschloss.<sup>68</sup>

59 PFISTERER, Bericht, S. 33 ff.

60 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 62; EJP/BRP, Konzepte und Sachpläne, 18 f., 29; ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.8.

61 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 2 Rz. 27, MOOR, Kommentar RPG, Art. 14 Rz. 49 ff.

62 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 49; KUTTLER, Bundessachplanung und kantonale Richtplanung, Ziff. 3.3/b, S.21, Ziff.3.3d S. 23.

63 BRP, Konzepte und Sachpläne des Bundes, Bern 1997.

64 BAZL, Medienmitteilung vom 16.5.2012, Bund will Flugplatz Raron erhalten, Startseite > Aktuell > Medieninformationen > Bund will Flugplatz...

65 ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.7.

66 TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 12 Rz. 15.

67 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 63.

68 BAV, Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Objektblätter, 8. September 2010, Angepasst am 16. Dezember 2011, OB 7.2, S. 82.

## 4. Verabschiedung durch den Bundesrat

Das zuständige Departement stellt dem Bundesrat den Antrag zur «Verabschiedung» des Sachplans. Der Bundesrat verabschiedet die Sachpläne, wenn sie den Anforderungen des RPG und des Spezialrechts entsprechen, anderen Konzepten und Sachplänen des Bundes oder den kantonalen Richtplänen nicht widersprechen und die übrigen raumrelevanten Anliegen von Bund und Kantonen sachgerecht berücksichtigen (Art. 21 Abs. 2 RPV). Der Bundesrat kann seinen Beschluss mit Bedingungen und Auflagen, beispielsweise flankierenden Massnahmen, versehen. Er kann auch nur einen Teil des Sachplans verabschieden. Idealerweise entscheidet der Bundesrat gleichzeitig darüber, ob auch andere Sachpläne oder kantonale Richtpläne angepasst werden müssen (Art. 21 Abs. 3 RPV).<sup>69</sup> Mit der Verabschiedung durch den Bundesrat werden die Sachpläne für die Behörden der drei Staatsebenen verbindlich (Ziff. 1.4).

## 5. Anpassung von Richt- und Nutzungsplänen

Stehen die Sachpläne des Bundes einmal fest, sind deren Inhalte von den Kantonen in ihre Richtpläne zu übernehmen und - wenn nötig - im Hinblick auf die Erfüllung der Bundesaufgabe mit weiteren Vorkehrungen zu ergänzen.<sup>70</sup> Möglich ist beispielsweise, flankierende Massnahmen zuzuordnen. Dies geschieht häufig bei Strassenbauprojekten. So sieht der Entwurf des Richtplans des Kantons Bern mit den Anpassungen 2012 auf dem Massnahmenblatt B\_07 vor, dass für den Bau des Ostasts der Nationalstrasse A 5 in Biel verkehrlich flankierende Massnahmen zu treffen sind.<sup>71</sup>

Umgekehrt können räumliche Festlegungen der Kantone in die Planung des Bundes einfließen. Neue Erkenntnisse im Rahmen der kantonalen und kommunalen Planung können zur Anpassung eines bestehenden Sachplanes führen (Ziff. 3.2).<sup>72</sup>

### 5.1 Kantonale Richtpläne

Sachpläne erlangen Verbindlichkeit unmittelbar nach der Verabschiedung durch den Bund. Ist die planerische Abstimmung erfolgt und der Sachplan vom Bundesrat verabschiedet (Art. 21 RPV), müssen die Kantone die planerischen Anordnungen des Bundes im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten berücksichtigen. In erster Linie geschieht dies über die Anpassung der kantonalen Richtpläne, sofern diese nicht schon während der Erarbeitung des Sachplans stattgefunden hat.<sup>73</sup> Ansonsten fließen die planerischen Anweisungen des Bundes als Grundlagen im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 RPG in den Richtplan ein. Gestützt darauf zeigen die Kantone die Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung durch den Kanton und die Gemeinden auf. Sie treffen ergänzende Vorkehrungen und formulieren die Koordinationschritte.<sup>74</sup> Räumlich konkrete Anordnungen wie Standorte oder Linienführungen für Vorhaben, die in die Bau- und Planungszuständigkeit des Bundes fallen, können durch die kantonalen Richtpläne nicht mehr in Frage gestellt werden.<sup>75</sup>

Die Vorgaben in den kantonalen Richtplänen können in Form einer Wiedergabe der Sachplanfestlegungen als «Ausgangslage» im Richtplan oder in Form von konkreten Handlungsanweisungen an einzelne Gemeinden für die Nutzungsplanung vermittelt werden. Der Regelungsgrad im kantonalen Richtplan hängt vom Stellenwert des Planungsgegenstandes und dessen Koordinationsstand (Vororientierung, Zwischenergebnis, Festsetzung) ab.

## 5.2 Kommunale Nutzungspläne

Die planerischen Festlegungen des Bundes sind bei der Anpassung oder Überarbeitung von Nutzungsplänen und der Erschliessung von Nutzungszonen zu berücksichtigen.<sup>76</sup> Zur Umsetzung in den Nutzungsplänen kann, wie erwähnt (Ziff. 5.1), auch der Kanton im Richtplan Vorgaben machen.

Die Gemeinden dürfen aufgrund des Gebots zur Widerspruchsfreiheit der raumplanerischen Instrumente (Art. 2 Abs. 3 RPV) nichts unternehmen, was den planerischen Anweisungen des Bundes widerspricht. Sie haben somit bei der Anpassung oder Überarbeitung von Nutzungsplänen oder bei der Erschliessung von Nutzungszonen die planerischen Festlegungen des Bundes zu beachten.<sup>77</sup> Dies erfordert eine präzise Darstellung in den Sachplänen, denn die Gemeinden haben die Perimeter, die für die Realisierung der Bundesvorhaben vorgegeben sind und den Stand der Festsetzung erreicht haben, in den Nutzungsplan zu übernehmen.<sup>78</sup> Unter Umständen müssen sie provisorische Sicherungsmassnahmen treffen. Diese erfolgen durch den Erlass von Planungszonen nach Artikel 27 RPG. Denkbar sind auch Projektierungszonen gestützt auf die Infrastrukturgesetze, die durch die Bundesstellen zu erlassen sind (Art. 14 ff. NSG; Art. 18n ff. EBG, Art. 37n ff. LFG).

Auch wenn die Anpassung des Nutzungsplans noch nicht erfolgt ist, kann ein Sachplan Auswirkungen auf die Nutzung eines Grundstücks zeitigen. So wurde beispielsweise in der Gemeinde Ingenbohl SZ ein Baugesuch für eine Wäscherei in der Gewerbezone eingereicht. Der Standort für die geplante Baute befand sich mitten auf dem für den NEAT-Zubringer vorgesehenen Trasse. Dieses war im Richtplan des Kantons Schwyz und im Sachplan verzeichnet. Nach dem RPG haben Bauwillige grundsätzlich ihren Anspruch auf eine Bauwilligung, wenn ihre Baute dem Zweck der Nutzungszone entspricht, das Land erschlossen ist und die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts erfüllt sind

(Art. 22 RPG). Die Wäscherei entsprach dem Nutzungszweck und das Gebiet war erschlossen. Das Eisenbahngesetz enthält jedoch eine Bestimmung, dass das BAV anzuhören ist, wenn eine sogenannte Nebenanlage, die nicht dem Bahnbetrieb dient, den künftigen Ausbau der Eisenbahnanlage verunmöglicht oder erheblich erschwert (Art. 18m Abs. 2 Bst. b EBG). Das BAV liess bei der Anhörung verlauten, dass eine Bewilligung nur erteilt werden könne, wenn diese mit einem Mehrwertreviers verknüpft wird. Ein Mehrwertreviers bedeutet, dass der Eigentümer bei einer späteren Enteignung auf eine Entschädigung für den Mehrwert verzichtet. In der Folge verzichtete der Gesuchsteller auf die Erstellung der Wäscherei. Der Fall wurde nicht gerichtlich beurteilt und die Frage nach der gesetzlichen Grundlage für die vom BAV gewünschte Auflage mit dem Mehrwertreviers muss hier offen gelassen werden.

Ein weiteres Beispiel mit einem anderen Sachverhalt betraf die Gemeinde Hinwil ZH. Der kantonale Richtplan des Kantons Zürich sah in dieser Gemeinde seit 2007 – angrenzend an ein bestehendes Bahngelände – eine Anlage für den Güterumschlag Bahn/Strasse im Umfang von 25'000 m<sup>2</sup> vor. Im Nutzungsplan der Gemeinde war das fragliche Gebiet der Industrie- und Ge-

69 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 41 f.

70 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 17.

71 Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Richtplan Kanton Bern, Richtplancontrolling, 12, Anpassungen von Massnahmenblättern, Fassung für die Mitwirkung, Bern September 2012.

72 KUTTLER, Bundessachplanung und kantonale Richtplanung, Ziff. 2.1/a, S. 10 und Ziff. 3.3/e, S. 23.

73 BÜHLMANN LUKAS, Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen, in URP 2001, S. 396.

74 ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.10; Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 48.

75 ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.10.

76 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 21 Rz. 20.

77 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 51.

78 BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 53; vgl. auch BGE 126 II 522 E. 51. S. 598 ff. (Zürich Flughafen, ZH).

werbezene zugeteilt. Die Gemeinde bewilligte am 12. Januar 2011 auch hier ein Gesuch für den Bau einer Wäscherei mit einer Fläche von 3'500 m<sup>2</sup>. Geplant war, die Baute im nördlichsten Teil des betroffenen Grundstücks mit einer Distanz von 240 m zu den Bahngleisen zu erstellen. Das Baurekursgericht des Kantons Zürich wies den Rekurs der SBB gegen die Baubewilligung ab. Wegen der grossen Distanz zwischen der geplanten Baute zu der bestehenden Bahnanlage musste laut Gericht entgegen der Meinung der SBB im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ihre Zustimmung zum Neubau nicht eingeholt werden (Art. 18m Abs. 1 EGB).<sup>79</sup>

Wie erwähnt, ist je nach Situation denkbar, dass die zuständige Bundesstelle Projektierungszonen gestützt auf die entsprechenden Infrastrukturgesetze erlässt (Ziff. 1.2.2).

## 6. Schlussbemerkung

Die Raumanprüche in der Schweiz nehmen zu. Die begrenzte Ressource Boden macht eine frühzeitige und sorgfältige Interessenabwägung der unterschiedlichen Nutzungsansprüche nötiger denn je. Je dichter bebaut das Land ist, umso aufwändiger gestaltet sich die Planung. Kantone, Städte und Gemeinden sind auf eine transparente, stufengerechte und präzise Bundesplanung angewiesen. Sie müssen schliesslich auch die Infrastrukturvorhaben des Bundes raumplanerisch mittragen, sei es über flankierende Massnahmen oder die Anpassung ihrer Nutzungspläne. Die Sachplanung des Bundes wird beim künftigen Wettstreit um den Boden stark an Bedeutung gewinnen.

Eine gute gegenseitige Informations- und Zusammenarbeitskultur zwischen dem Bund und den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden ist für die Planungen des Bundes unumgänglich. Ein solches gemeinsames, tripartites Vorgehen mit einer umfassenden Sichtweise auf die Rauman-

sprüche ist auch im Raumkonzept Schweiz vorgesehen. Die Sachpläne als Instrument der Bundesplanung, obwohl schon seit 1980 im Raumplanungsgesetz verankert, sind lange Zeit zu Unrecht unterschätzt worden. Vor allem die Infrastrukturämter des Bundes haben sie stiefmütterlich behandelt. Dies obwohl das Verfahren zur Erarbeitung eines Sachplans, ganz im Sinne des Raumkonzepts Schweiz, eine frühzeitige Beteiligung aller Staatsebenen an der Entscheidungsfindung ermöglicht und so späteren Konflikten vorbeugt. Ein wichtiger Vorteil der Sachpläne ist auch die umfassende Interessenabwägung, die im Rahmen des Sachplanverfahrens gemacht werden muss und dafür sorgt, dass keine rein sektorielle Betrachtung stattfindet. Wie die aufgeführten Gerichtsentscheide zeigen, ist ohne Sachplanverfahren die Gefahr gross, dass die unterschiedlichen Interessen und Ansprüche an einen bestimmten Raum nicht erfasst oder nur einseitig gewichtet werden.

Kantone und Gemeinden können im Sinne des Gegenstromprinzips auf die Sachplanung des Bundes Einfluss nehmen. Dafür ist es wichtig, dass sie über qualitativ hochstehende Richt- und Nutzungspläne und anderweitige gute Planungsgrundlagen verfügen. Mit anderen Worten: Je aussagekräftiger Richt- und Nutzungspläne sind, desto eher können sich Kantone und Gemeinden beim Bund Gehör verschaffen und die langfristige Planung beeinflussen.



Barbara Jud, lic.iur., VLP-ASPAN

## Web-GIS – Sachpläne online verfügbar

Unter **[www.sachplan.ch](http://www.sachplan.ch)** finden sich Informationen zu jedem Sachplan, zu den einzelnen Arbeitsständen und zu laufenden und abgeschlossenen Vernehmlassungen.

**<http://map.sachplan.admin.ch>** erlaubt den Direktzugriff zum neuen WebGIS-Portal «Sachpläne des Bundes».

Die Sachpläne Infrastruktur der Luftfahrt und Geologische Tiefenlager sind bereits im WebGIS-Portal abrufbar. Demnächst kommen die Daten des Sachplans Schiene dazu, später folgen die Sachpläne Militär, Übertragungsleitungen und Nationalstrassen. Die sachplanrelevanten Bundesinventare sowie weitere Nutz- und Schutzinteressen sind nach Bedarf zuschaltbar.

Mit der laufenden Integration der Sachplan-Geodaten ins Geodatenportal des Bundes bei swisstopo unterstützen die Sachplanämter die Koordination der raumwirksamen Aufgaben des Bundes. Information von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie laufende Vernehmlassungen werden direkt und einfach im Internet abrufbar.

## Rechtsprechung

# Wahren Sie den Überblick – mit unserer Entscheidsammlung

Die Entscheidsammlung VLP-ASPAN ermöglicht Ihnen ein rasches Zurechtfinden in der umfangreichen schweizerischen Rechtsprechung. Sie enthält aktuell über 4'300 Entscheide.

Als die Website der VLP-ASPAN 2012 überarbeitet und benutzerfreundlicher gestaltet wurde, erhielt auch die Entscheidsammlung neue Funktionen und ein neues Layout.

Heute können Sie mit Ihrem Abonnement von jedem Internetzugang aus auf die von uns zusammengefassten Entscheide des Bundesgerichts und der kantonalen Gerichte im Bereich Bau-, Planungs- und Umweltrecht zugreifen. Damit Sie immer auf dem neusten Stand der Rechtsprechung sind, aktualisieren wir die Entscheidsammlung ständig. Alle Entscheide sind in der Originalsprache zusammengefasst. Mit selbst gewählten Stichworten können Sie einfach und schnell nach einem Thema oder Entscheidung suchen. Die gefundenen Entscheide können Sie über die allgemeine Druckfunktion des Internetbrowsers in einer ansprechenden Darstellung ausdrucken oder als PDF speichern.

Ein Abonnement unserer Entscheidsammlung kostet für Mitglieder der VLP-ASPAN jährlich 220 Franken, für Nicht-Mitglieder 380 Franken. Bei der Erstanmeldung fällt eine Gebühr von 300 Franken für Mitglieder bzw. 440 Franken für Nichtmitglieder an.

Weitere Informationen zur Entscheidsammlung sowie die Möglichkeit, ein Abonnement abzuschliessen, finden Sie auf unserer Website: [www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch) > Information > Entscheidsammlung



## Impressum

### Raum & Umwelt VLP-ASPAN

Materialien zur Raumentwicklung für Mitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, erscheint sechsmal jährlich in deutscher und französischer Sprache

#### Redaktionelle Verantwortung

Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN

#### Gestaltung

Ludwig Zeller

#### Titelbild (Wileroltigen BE)

VLP-ASPAN

#### Druck

Multicolor Print, Baar

Nachdruck von Texten und Bildern unter Angabe der Quelle erlaubt

**VLP-ASPAN** 

Schweizerische Vereinigung  
für Landesplanung  
Sulgenrain 20, CH-3007 Bern  
Tel. +41 (0)31 380 76 76  
Fax +41 (0)31 380 76 77  
[info@vlp-aspan.ch](mailto:info@vlp-aspan.ch)  
[www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch)