



Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern

b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät

Departement
Sozialwissenschaften

Institut für Politikwissenschaft

Übertragbarkeit der Mitwirkungsverfahren bei der Standortsuche für geologische Tiefenlager auf andere Sachplanverfahren des Bundes

Teilprojekt aus dem Forschungsprojekt
"Partizipative Entsorgungspolitik"

Claudia Alpiger (Projektbearbeitung)
Prof. Dr. Adrian Vatter (Projektleitung)

Im Auftrag des Bundesamtes für Energie (BFE)

Bern, Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Daten und Methode zur Prüfung der Übertragbarkeit	3
3	Die Mitwirkungsmechanismen im Sachplanverfahren geologische Tiefenlager	7
3.1	<i>Der Sachplan geologische Tiefenlager SGT</i>	7
3.2	<i>Die regionale Partizipation im Sachplan geologische Tiefenlager</i>	9
4	Die Mitwirkungsmechanismen anderer Sachpläne des Bundes	13
4.1	<i>Die Sachpläne des Bundes</i>	13
4.2	<i>Die (öffentliche) Mitwirkung in den Sachplänen des Bundes</i>	17
5	Die Rahmenbedingungen für die Durchführung eines öffentlichen Mitwirkungsverfahrens im Vergleich.....	41
6	Fazit	55
	Literaturverzeichnis.....	59
	Anhang	63
Anhang 1	<i>Informationen zu den Interviews</i>	63
Anhang 2	<i>Eckdaten der behandelten Sachpläne des Bundes</i>	64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rahmenbedingungen für die Durchführung einer öffentlichen Mitwirkung	6
Tabelle 2: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SGT	10
Tabelle 3: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SIS	41
Tabelle 4: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SIN	43
Tabelle 5: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SIL.....	45
Tabelle 6: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SÜL	47
Tabelle 7: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SPM.....	49
Tabelle 8: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SPA	51
Tabelle 9: Vergleich der Ausprägungen der Rahmenbedingungen der Sachpläne.....	53
Tabelle 10: Eignung der Sachpläne des Bundes für ein Mitwirkungsverfahren anhand unterschiedlicher Rahmenbedingungen	56

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZ	Bundesasylzentrum / Bundesasylzentren
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn
BR	Schweizerischer Bundesrat
bzw.	beziehungsweise
EBG	Eisenbahngesetz
EleG	Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz)
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
inkl.	inklusive
Nagra	Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen (Nationalstrassengesetz)
PGV	Plangenehmigungsverfahren
RK	Regionalkonferenz / Regionalkonferenzen
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)
RPV	Raumplanungsverordnung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGT	Sachplan geologische Tiefenlager
SIF	Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schifffahrt
SIL	Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt
SIN	Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse
SIS	Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgeflächen
SPA	Sachplan Asyl
SPM	Sachplan Militär
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts
SÜL	Sachplan Übertragungsleitungen
SWS	Sachplan Waffen- und Schiessplätze
usw.	und so weiter
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIG	Vernehmlassungsgesetz
VPeA	Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen
z. B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit der Übertragbarkeit des regionalen Partizipationsverfahrens im Rahmen des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) auf andere Sachplanverfahren des Bundes. Er wurde im Rahmen des Forschungsprojektes "Partizipative Entsorgungspolitik" erarbeitet. Im Zentrum stehen neben dem SGT die Sachpläne Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS), Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN), Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Übertragungsleitungen (SÜL), Militär (SPM) und Asyl (SPA). Ziel des Berichtes ist es, zu evaluieren, ob ein informelles Beteiligungsverfahren für die betroffene Bevölkerung – wie es die regionale Partizipation im SGT darstellt – auch in den anderen sechs Sachplänen des Bundes angewendet werden könnte. Zurzeit gibt es in keinem anderen Sachplan als im SGT eine breit ausgelegte und für jedes Sachplanvorhaben vorgegebene informelle Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung. Meistens bleibt der Bevölkerung nur die Teilhabe über die formelle *Information und Mitwirkung der Bevölkerung* gemäss Artikel 19 der Raumplanungsverordnung und über das nach dem Sachplanverfahren erfolgende Plangenehmigungsverfahren.

Um die Möglichkeit einer Übernahme der informellen Mitwirkungsmechanismen des SGT auf andere Sachpläne des Bundes zu untersuchen, wurden Rahmenbedingungen festgelegt, deren Ausprägungen die Durchführung eines breit angelegten Mitwirkungsverfahrens begünstigen bzw. erschweren oder die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung sogar einfordert bzw. als unnötig erscheinen lassen. Diese sechs Rahmenbedingungen wurden basierend auf Sachplandokumenten und Interviews mit Sachplanverantwortlichen herausgearbeitet. So sprechen der Neubau einer Sachplaninfrastruktur (im Gegensatz zum Ausbau), ein grosser geografischer Handlungsspielraum (im Gegensatz zu einem eingeschränkten Handlungsspielraum), ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial und eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit hinsichtlich des Sachplanvorhabens (im Gegensatz zu einer schwachen Ausprägung), eine geringe Anzahl Standorte bzw. Projekte, die ein Sachplan regelt (im Gegensatz zu einer grossen Anzahl), eine vorhandene Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers für die Durchführung einer Mitwirkung (im Gegensatz zu keiner Zahlungsbereitschaft) sowie ein geringer externer und interner Zeitdruck hinsichtlich der Umsetzung eines Infrastrukturvorhabens dafür, dass in einem Sachplan des Bundes die betroffene Bevölkerung in Form einer informellen Mitwirkung am Sachplanvorhaben teilnehmen könnte und gegebenenfalls auch sollte.

Die Analyse der Ausprägungen der jeweiligen Rahmenbedingung in den verschiedenen Sachplänen führt zu folgenden Folgerungen: Weder der geografische Handlungsspielraum noch die Anzahl Standorte oder die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers sind bei den untersuchten Sachplänen optimal ausgeprägt (Ausnahme: Sachplan Asyl mit einem relativ grossen geografischen Handlungsspielraum). Das gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die öffentliche Aufmerksamkeit der jeweiligen Themen sind bei einigen Sachplänen zusätzlich kaum vorhanden oder wenn vorhanden, dann eher auf einen lokalen Raum beschränkt. Einzig der Zeitdruck, welcher kaum oder nur mittelmässig vorhanden ist, spricht für die Durchführung einer informellen Mitwirkung der Bevölkerung in den fünf Sachplänen Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS), Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN), Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Übertragungsleitun-

gen (SÜL) und Militär (SPM). Im Sachplan Asyl (SPA) ist der externe Zeitdruck hingegen gross. Der nur mittel bis schwach vorhandene Zeitdruck scheint jedoch kein hinreichender Grund zu sein, in diesen Sachplänen ein informelles Mitwirkungsverfahren ins Leben zu rufen.

Die Sachpläne Übertragungsleitungen und Asyl sind neben dem SGT die einzigen Sachpläne, die mehrere optimale Ausprägungen bei den sechs Rahmenbedingungen aufweisen: Bei beiden Sachplänen sollen neue Infrastrukturen errichtet werden und es bestehen dabei gewisse Handlungsspielräume. Zudem sind das gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die öffentliche Aufmerksamkeit vorhanden und die Anzahl Standorte, für die eine Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens in Frage käme, ist auf eine relativ übersichtliche Anzahl beschränkt. Die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers ist jedoch wie bei den anderen Sachplänen nicht optimal ausgeprägt. Der Sachplan Asyl sieht sich zudem mit einem grossen Zeitdruck konfrontiert.

Der SGT ist der einzige Sachplan des Bundes, bei dem im Konzeptteil ein informelles Mitwirkungsverfahren – neben der gemäss Raumplanungsgesetz und -verordnung vorgeschriebenen formellen Mitwirkung der Bevölkerung – vorgesehen oder als Möglichkeit erwähnt wird. Dies scheint eine wichtige Rahmenbedingung zu sein, damit ein Mitwirkungsverfahren für die betroffene Bevölkerung durchgeführt und auch finanziert wird. Damit verbunden ist die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers, die einzig beim SGT gegeben und bei den anderen Sachplänen des Bundes nicht oder kaum vorhanden ist. Die Ausprägung dieser Rahmenbedingung ist wohl ein wichtiger Grund für das fehlende Vorhandensein einer parallel zur formellen öffentlichen Mitwirkung stattfindenden informellen Mitwirkung in den anderen Sachplänen des Bundes.

Schliesslich muss festgehalten werden, dass jeder Sachplan eine eigene Vorgehensweise und Dynamik hat und auch jedes einzelne Sachplanvorhaben wiederum als Einzelfall zu betrachten ist. Die im SGT durchgeführte regionale Partizipation kann nicht ohne weiteres auf einen anderen Sachplan übertragen werden. Jedoch könnten einzelne Aspekte und Ideen daraus durchaus in anderen Sachplänen eingebracht werden, falls diese die notwendigen Rahmenbedingungen erfüllen, die eine Durchführung eines Beteiligungsverfahrens für die betroffene Bevölkerung begünstigen und zweckmässig erscheinen lassen. Vor allem bei Sachplänen, die über ein grosses gesellschaftliches Konfliktpotenzial verfügen und grosse öffentliche Aufmerksamkeit geniessen und zudem einen grossen Handlungsspielraum aufweisen, ist es praktisch unverzichtbar, die betroffene Bevölkerung möglichst früh und breit am Sachplanverfahren teilhaben zu lassen. Dabei sollten nicht nur reine Informationsveranstaltungen durchgeführt werden, sondern ein echter Austausch stattfinden, bei dem die betroffene Bevölkerung sowohl Anliegen und Forderungen einbringen kann als auch Rückmeldungen auf diese Forderungen erhält.

1 Einleitung

"Die Qualität einer Entscheidung beruht auf der Qualität der vorgängigen Diskussion."
(Perikles, zitiert in SVI 2014: 4)

Wie im einführenden Zitat festgehalten wird, gründet eine Entscheidung von guter Qualität auf einer vorgängig durchgeführten Diskussion, ebenfalls von hoher Qualität. So gesehen sollten Entscheidungen für komplexe Fragestellungen nicht *ad hoc* gefällt werden, sondern basierend auf einem vorangegangenen Entscheidungsprozess. In diesem Entscheidungsprozess soll eine qualitativ hochwertige Diskussion geführt werden. Als ein Aspekt einer hochwertigen Diskussion kann die Beteiligung verschiedener Akteure daran gesehen werden. Erst wenn verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Ansichten und Meinungen zusammen diskutieren, kann eine nachhaltige Entscheidung von hoher Qualität getroffen werden.

Die Idee einer guten Diskussion mit der Beteiligung unterschiedlicher Akteure kann – simpel gesagt – als Grundlage für die sogenannte *regionale Partizipation* im Sachplanverfahren geologische Tiefenlager angesehen werden¹. Mit dem Instrument der regionalen Partizipation wird die betroffene Bevölkerung an den Diskussionen beteiligt, die zur Standortsuche für Tiefenlager für radioaktive Abfälle geführt werden. Diese *informelle* regionale Mitwirkung findet zusätzlich zur im Raumplanungsgesetz (RPG) vorgeschriebenen *Information und Mitwirkung* (Art. 4 RPG) und der in der Raumplanungsverordnung (RPV) konkretisierten *Anhörung der Kantone und Gemeinden; Information und Mitwirkung der Bevölkerung* (Art. 19 RPV) statt².

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit der Übertragbarkeit eben dieses regionalen Partizipationsverfahrens im Rahmen des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) auf andere Sachplanverfahren des Bundes. Er ist Teil der Begleitforschung regionale Partizipation (Schritt 2). Das entsprechende Forschungsprojekt – von den Autoren *Partizipative Entsorgungspolitik* genannt – besteht hauptsächlich aus einer Evaluation der regionalen Partizipation in den von der Standortsuche betroffenen Regionen³. Das vorliegende Teilprojekt widmet sich nun explizit dem Vergleich der informellen Mitwirkungsmechanismen im Rahmen des SGT mit den informellen Mitwirkungsmechanismen in den anderen Sachplänen des Bundes⁴.

¹ Weitere Informationen zur regionalen Partizipation unter BFE (2017b) oder in Kapitel 3.2 (S. 9). Weitere Informationen zum Sachplan geologische Tiefenlager unter BFE (2017c) oder in Kapitel 3.1 (S. 7).

² Beim Sachplanverfahren Geologische Tiefenlager wird dabei ausnahmsweise die Anhörung und öffentliche Mitwirkung nach Art. 19 RPV für die Etappen 2 und 3 mit einer Vernehmlassung nach Vernehmlassungsgesetz (VIG) ersetzt, da es sich um ein Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite handelt (siehe Art. 3 Abs. d VIG).

³ In Rahmen dieser Begleitforschung sind bereits mehrere Berichte erschienen. Siehe dazu Alpiger und Vatter (2015, 2016, 2017).

⁴ Im Folgenden werden die Begriffe *Partizipation, Mitwirkung, Beteiligung* oder *Einbezug* als Synonyme für eine zusätzlich zur formellen *Information und Mitwirkung* nach RPG und RPV stattfindende Mitwirkung der Bevölkerung verwendet.

Für diesen Vergleich werden die Voraussetzungen ausgearbeitet und schliesslich festgelegt, die eine Durchführung von Mitwirkungsmechanismen in einem spezifischen Sachplan erleichtern, ermöglichen oder sogar erfordern respektive erschweren oder unnötig erscheinen lassen. Das Analyseraster betreffend Voraussetzungen, im folgenden *Rahmenbedingungen* genannt, ist in erster Linie aus den Gesprächen mit den Sachplanverantwortlichen, die im Rahmen dieses Teilprojektes als wichtiger Bestandteil geführt worden sind, sowie aus der Beschäftigung mit diversen Sachplandokumenten entstanden.

Studien, die ebenso die Übertragbarkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren beurteilt haben (meistens nachdem das Verfahren im Vorfeld evaluiert wurde), sind vor allem in Deutschland zu finden. Dabei wurde zum Teil zwischen der Übertragbarkeit aus Sicht der Organisatoren und aus der Sicht des Evaluators unterschieden (z. B. Kubicek 2014a: 26 ff.). Dies wird in der vorliegenden Studie jedoch nicht gemacht. Bei der Evaluation des Beteiligungsverfahrens zum *Transparenzgesetz Rheinwald-Pfalz* (siehe dazu Faas et al. 2016) wurde z. B. beurteilt, was beibehalten werden sollte (z. B. das Format) und wo Verbesserungspotenzial vorhanden wäre (z. B. stärkere Öffentlichkeitsarbeit) (ebd.: 40 f.). Beim Bürgerbeteiligungsverfahren bei der *Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg* (siehe dazu Brettschneider und Renkamp 2016) wird die Übertragbarkeit in Form von Erfolgsfaktoren partizipativer Gesetzgebungsverfahren behandelt (ebd.: 44). So soll z. B. die *Face-to-Face*-Beteiligung (auch von nicht-organisierten Betroffenen und zufällig ausgewählten Bürgern) beibehalten werden. Von großem Vorteil für die Transparenz seien zudem Online-Verfahren. Die wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts *Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren* (siehe dazu Kubicek 2014a) behandelt die Übertragbarkeit anhand von Kennzeichen des Modells. Denn das Modell sollte "zu allgemeinen Erkenntnissen führen, die auf ähnliche Infrastrukturprojekte in anderen Städten und Regionen übertragbar sind" (ebd.: 26). In einer abschliessenden Befragung wurden die Organisatoren zudem gefragt, ob sie durch die Erfahrung mit dem Modell ermutigt worden seien, "im eigenen Zuständigkeitsbereich bei anstehenden Planungsvorhaben [...] die Bürgerinnen und Bürger in ähnlicher Weise zu beteiligen" (ebd.: 27), was der bereits erwähnten Übertragbarkeit aus der Sicht der Organisatoren entspricht. Bei der wissenschaftlichen Evaluation des *Modellprojekts Bürgerdialog A 33 Nord* (siehe dazu Kubicek 2014b) wird die Übertragbarkeit unter den dauerhaften Wirkungen des Dialogprozesses analysiert (ebd.: 46 f.).

Der vorliegende Bericht ist folgendermassen aufgebaut: In Kapitel 2 werden die verwendeten Daten und die Methode zur Prüfung der Übertragbarkeit präsentiert. Dabei wird ein Analyseraster betreffend der Rahmenbedingungen für die Durchführung eines öffentlichen Mitwirkungsverfahrens entworfen. Danach (Kapitel 3) wird auf den SGT und die regionale Partizipation in diesem Sachplan eingegangen. Im darauffolgenden Kapitel 4 werden zuerst das Instrument des Sachplans allgemein und danach die einzelnen Sachpläne kurz vorgestellt. Anschliessend wird explizit auf die (öffentliche) Mitwirkung in den jeweiligen Sachplänen eingegangen. Im fünften Kapitel werden die aktuellen Rahmenbedingungen betreffend einer Durchführung informeller, öffentlicher Mitwirkungsverfahren für jeden Sachplan des Bundes hergeleitet und ein Vergleich zwischen den Sachplänen angestellt. Es wird dabei gezeigt, welche Rahmenbedingungen zusätzliche Mitwirkungsmechanismen, wie sie im Sachplanverfahren zum SGT angewendet werden, begünstigen bzw. erschweren würden. Am Schluss folgt ein Fazit über die Untersuchung.

2 Daten und Methode zur Prüfung der Übertragbarkeit

Zur Überprüfung der Übertragbarkeit werden einerseits vorhandene Dokumente wie frei verfügbare Sachplandokumente, Gesetzestexte, Analysen oder Studien über die Sachpläne verwendet. Andererseits wurden mittels Gesprächen mit den Verantwortlichen der einzelnen Sachpläne eigene Daten erhoben. Befragt wurden die Verantwortlichen der Sachpläne Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS), Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN), Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Übertragungsleitungen (SÜL), Militär (SPM) und Asyl (SPA). Eine Auflistung der interviewten Personen findet sich in Anhang I. In 45- bis 60-minütigen Interviews wurde über Ziel und Zweck, die Instrumente der Mitwirkung und die Gründe für oder gegen mehr Mitwirkung innerhalb des jeweiligen Sachplans gesprochen. Die aufgezeichneten Interviews wurden transkribiert und einzelne Aussagen daraus werden in der vorliegenden Arbeit direkt oder indirekt zitiert. Aus den Interviews stammende Aussagen werden jeweils mit "Sachplanverantwortliche/r [Abkürzung Sachplan] 2017" gekennzeichnet.

Zusätzlich zu den sechs untersuchten Sachplänen und dem SGT existieren noch der Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) und der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schifffahrt (SIF). Der vom Bundesrat 1992 verabschiedete SP FFF ist der älteste Sachplan. Er steht unter der Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), enthält aber keine räumlich-konkreten Aussagen. Der SIF wurde 2015 vom Bundesrat verabschiedet und wird vom Bundesamt für Verkehr (BAV) geleitet. Er besteht nur aus drei Objektblättern von Projekten, die seit Längerem nicht mehr weiterverfolgt werden (BR 2017a: 10). Beide Sachpläne werden nicht in die vorliegende Untersuchung aufgenommen, da sie entweder keine räumlich-konkreten Aussagen (SP FFF) oder ausschliesslich räumlich-konkrete Festlegungen mit geringem Konfliktpotenzial (SIF) enthalten und sich entsprechend für die Frage einer vertieften regionalen Partizipation nicht anbieten.

Um eine systematische Überprüfung der Übertragbarkeit durchzuführen, wurde ein Analyseraster entwickelt, welches der Vergleichbarkeit der einzelnen Sachpläne hinsichtlich verschiedener Rahmenbedingungen dient (siehe Tabelle I, S. 6). Es handelt sich um Rahmenbedingungen, die beim SGT eine für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens optimale Ausprägung haben. Diese Bedingungen haben sich aus den Gesprächen mit den Sachplanverantwortlichen (z. B. bei den Gründen gegen eine öffentliche Mitwirkung im eigenen Sachplan) sowie aus der Sichtung diverser Sachplandokumente ergeben. Je nach Ausprägung einer Rahmenbedingung in einem Sachplan ist die Durchführung eines Partizipationsverfahrens in diesem Sachplan überhaupt möglich und gewinnbringend bzw. ist dies sogar dringend nötig. Die optimale, sprich die einer Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens förderlichste Ausprägung einer Rahmenbedingung wird in den folgenden Abschnitten zu den einzelnen Rahmenbedingungen jeweils angegeben.

Ausbau oder Neubau der Infrastruktur

Als erste Rahmenbedingung ist entscheidend, ob die sachplanrelevante Infrastruktur bereits vorhanden ist (und mit dem Sachplan nur gemäss den sich wandelnden Anforderungen angepasst wird) oder ob neue Infrastrukturen und Anlagen gebaut werden sollen. Bei einer bereits vorhandenen Infrastruktur, die z. B. erweitert werden soll, ist die Durchführung eines Partizipationsver-

fahrens weniger bedeutsam als bei einer zusätzlichen Infrastruktur. Denn bei einem Neubau ist – im Gegensatz zu einer bereits bestehenden Infrastruktur – der Standort noch nicht fix durch eine bestehende Infrastruktur vorgegeben, was mehr Raum für die öffentliche Mitwirkung gibt, durch welche ein allfälliges Konfliktpotenzial besser erkannt und reduziert werden kann. Bei einem Infrastrukturausbau hingegen steht eher die Information über das Vorhaben im Vordergrund. Trotzdem kann auch ein Ausbau einer Infrastruktur Auswirkungen auf die Umwelt haben und bietet somit Raum für eine öffentliche Mitwirkung (z. B. Landbeanspruchung oder allgemein Minimierung der Auswirkungen).

Geografischer Handlungsspielraum

Als zweite Rahmenbedingung ist die Möglichkeit eines Einbezugs der betroffenen Bevölkerung abhängig davon, wie gross der geografische Handlungsspielraum bei der Standortfestsetzung einer Infrastruktur ist. Gibt es viele mögliche Standorte für eine Infrastruktur oder sind die möglichen Standorte aufgrund verschiedener Aspekte (z. B. Sicherheit, technische Machbarkeit) eingeschränkt? Je grösser der Handlungsspielraum hinsichtlich des Raumes ist, der mit dem Sachplanprojekt genutzt werden soll, desto eher bietet sich die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens an. Wenn der Handlungs- und Gestaltungsspielraum bereits zu Beginn sehr eingeschränkt ist, so ist eine Mitwirkung weniger angebracht und kann sogar kontraproduktiv wirken.

Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas

Als weitere Dimension spielt das gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die öffentliche Aufmerksamkeit eines mit dem Sachplan behandelten Themas eine Rolle, ob die Durchführung eines Partizipationsverfahrens überhaupt sinnvoll und nötig ist. Ist ein Thema konfliktbeladen und steht oft in der Öffentlichkeit (bzw. in den Medien) – wie z. B. die Migrationspolitik generell –, so macht die Durchführung eines Partizipationsverfahrens durchaus Sinn (und ist unter Umständen sogar unerlässlich). Bei einem weniger konfliktbeladenen Thema, bei dem die öffentliche Aufmerksamkeit kaum vorhanden ist oder sich nur auf einen kleinen Raum begrenzt (wie z. B. der Ausbau einer Bahnlinie um ein zweites Gleis zwischen zwei benachbarten Orten), ist die Durchführung eines Partizipationsverfahrens weniger angebracht. Hierbei muss aber darauf hingewiesen werden, dass ein gesellschaftliches Konfliktpotenzial auch unabhängig von raumplanerisch relevanten Konfliktpotenzialen bestehen kann (wie z. B. das Konfliktpotenzial der Migrationspolitik oder der Kernenergie). Ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial (sei es hinsichtlich raumplanerischer Aspekte oder aber auch bezüglich grundlegenden Einstellungen) und eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit sind diejenigen Ausprägungen der beiden Aspekte dieser Rahmenbedingung, welche die Durchführung einer öffentlichen Beteiligung am ehesten erforderlich bzw. zweckmässig erscheinen lassen.

Anzahl Standorte bzw. Projekte

Die vierte Rahmenbedingung betrifft die Anzahl Infrastrukturstandorte bzw. Infrastrukturprojekte. Bezieht sich der Sachplan nur auf ein paar wenige Standorte (wie z. B. der SGT, bei dem nur ein oder zwei Standorte ausgewählt werden sollen) oder regelt der Sachplan eine grosse Menge

von Projekten (wie z. B. der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, der das gesamtschweizerische Schienennetz behandelt)? Je nach Anzahl Projekte pro Sachplan ist die Durchführung von Partizipationsverfahren für ein Sachplanobjekt eher denkbar oder weniger denkbar. Die optimale Rahmenbedingung ist eine kleine Anzahl Standorte bzw. Projekte – da die Organisation von Beteiligungsverfahren in einer Vielzahl von Standorten kaum durchführbar ist, insbesondere wenn zudem systembedingte Abhängigkeiten zwischen den Projekten bestehen.

Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers

Eine weitere Rahmenbedingung stellt die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers dar. Hierbei kann es sich sowohl um Bundesstellen als auch um privatrechtlich organisierte Infrastrukturbetreiber handeln. Ausschlaggebend ist, ob der Betreiber der Infrastruktur bereit ist, zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen für ein Mitwirkungsverfahren aufzuwenden. Es stellt sich dabei auch die Frage, ob und wie der Infrastrukturbetreiber einen Nutzen in einem Beteiligungsverfahren sieht und wie er diesen Nutzen im Verhältnis zu den Kosten eines solchen Verfahrens einschätzt⁵. Ein erster Aspekt, der die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers beeinflusst ist, ob Ansätze für eine informelle Mitwirkung (neben der formell vorgeschriebenen *Information und Mitwirkung* der Bevölkerung nach Art. 4 RPG und Art. 19 RPV) bereits im Sachplan vorhanden und im rechtlichen Rahmen möglich sind oder nicht (optimal: Ansätze bereits vorhanden). Ein zweiter Aspekt hinsichtlich der Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers ist das Verhältnis zwischen den erwarteten Kosten für ein Partizipationsverfahren und den Gesamtprojektkosten. Ist dieses kleiner als 1 zu 100 (und die "Partizipationskosten" betragen somit weniger als 1 % der Gesamtkosten), so entspricht dies der optimalen Ausprägung dieses Aspektes. Dieses Verhältnis liegt für den SGT annähernd vor⁶ und scheint daher eine nachvollziehbare Grössenordnung für einen Vergleich zu sein. Ob die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers effektiv vorhanden ist und wie das Verhältnis zwischen den erwarteten Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten ist, kann im Rahmen dieser Untersuchung aufgrund der grossen Anzahl Sachplanvorhaben nicht mit vertretbarem Aufwand erhoben werden. Es wird lediglich das Vorhandensein von Ansätzen für eine informelle Mitwirkung im Sachplan evaluiert. Für eine detailliertere Analyse der Anwendbarkeit von Mitwirkungsmechanismen bei zukünftigen Sachplanverfahren wäre dies aber sicherlich interessant.

Zeitdruck

Die beiden Aspekte der letzten Rahmenbedingung betreffen die Zeit, in der ein Infrastrukturvorhaben umgesetzt werden soll. Es wird zwischen einer externen und einer internen Perspektive

⁵ Nutzen von partizipativen Verfahren können für die Projektverantwortlichen oder die Verwaltung z. B. das Erkennen von potentiellen Konflikten, die effizientere Zielerreichung, die Akzeptanz der Entscheide, die Entlastung des nachgelagerten Prozesses, die Legitimation oder die Informationsbeschaffung sein (Jordi 2006: 28 f.). Es ist jedoch kaum möglich, diese eher schwierig messbaren Nutzen mit den Kosten des Projektes abzuwägen.

⁶ Der Anteil bisheriger Kosten der regionalen Partizipation an den bereits aufgelaufenen Kosten der Nagra (bis 2016) beträgt etwa 1.15 %. Die abgeschätzten Gesamtkosten der regionalen Partizipation machen hinsichtlich der Ausgangskosten (ohne Betrieb, Stilllegung/Rückbau/Verschluss und Forschung/Entwicklung) einen Anteil von etwa 0.86 % aus und hinsichtlich der Gesamtkosten (ohne dieselben Aspekte) einen Anteil von etwa 0.64 % (eigene Berechnungen, Quelle: swissnuclear 2016; BFE 2017a).

unterschieden. Bei der externen Perspektive geht es um den kontextbedingten – zum Teil auch gesellschaftlichen – externen Zeitdruck, der für die Erstellung eines Infrastrukturvorhabens vorhanden sein kann (z. B. eilt es, Unterkünfte für Asylsuchende zu bauen, da die Zahl Asylsuchender zunimmt). Optimal für die Durchführung von Partizipationsverfahren wäre, wenn nur ein geringer externer Zeitdruck besteht (längerer Zeithorizont hinsichtlich Kontextbedingungen und der Gesellschaft) und somit genügend Zeit für die Mitwirkung der Betroffenen aufgewendet werden kann. Die interne Perspektive behandelt die Frage, ob innerhalb der jeweiligen Sachplanung die Zeit für ein Mitwirkungsverfahren gegeben ist. Falls genügend Zeit dafür vorhanden oder bestenfalls sogar bereits eingeplant ist, ermöglicht dies den Einbezug der Betroffenen und ist somit die optimale Ausprägung dieses Aspektes. Der zweite, interne Aspekt wird im vorliegenden Bericht jedoch nicht behandelt, da dies eine detailliertere Analyse der Sachpläne und deren Konzepte bedingen würde, was im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich ist.

Unterschiedliche Arten von Rahmenbedingungen oder "begünstigende oder einfordernde Rahmenbedingungen"

Bei den genannten Rahmenbedingungen kann zwischen zwei Formen unterschieden werden. Zum einen gibt es Rahmenbedingungen, welche die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens begünstigen und/oder die Voraussetzungen dafür schaffen. Zum anderen gibt es Rahmenbedingungen, welche die Mitsprache der betroffenen Bevölkerung einfordern und bei deren optimalen Ausprägung ein Mitwirkungsverfahren fast unverzichtbar scheint. Die Rahmenbedingung hinsichtlich des gesellschaftlichen Konfliktpotenzials und der öffentlichen Aufmerksamkeit ist die einzige, welche bei optimaler Ausprägung (hohes Konfliktpotenzial und grosse Aufmerksamkeit) die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens quasi einfordert bzw. unverzichtbar erscheinen lässt. Im Gegensatz dazu können die optimalen Ausprägungen der anderen Rahmenbedingungen eher als begünstigend oder als Voraussetzung für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens betrachtet werden.

In Tabelle 1 sind die sechs Rahmenbedingungen tabellarisch aufgeführt. In der rechten Spalte werden jeweils die optimalen Ausprägungen hinsichtlich der Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens angegeben.

Tabelle 1: Rahmenbedingungen für die Durchführung einer öffentlichen Mitwirkung

Rahmenbedingung	optimale Ausprägung der Rahmenbedingung
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	→ Bau neuer Infrastrukturen
Geografischer Handlungsspielraum	→ grosser Handlungsspielraum
Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas	→ hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial → grosse öffentliche Aufmerksamkeit
Anzahl Standorte bzw. Projekte	→ geringe Anzahl Standorte bzw. Projekte
Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers	→ Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden → Verhältnis Partizipationskosten zu Gesamtprojektkosten kleiner als 1:100 ^(*)
Zeitdruck	→ geringer externer Zeitdruck → genügend Zeit innerhalb der Sachplanung vorhanden ^(*)

Anmerkung: ^(*) Dieser Aspekt wird in der vorliegenden Untersuchung nicht erhoben.

3 Die Mitwirkungsmechanismen im Sachplanverfahren geologische Tiefenlager

3.1 Der Sachplan geologische Tiefenlager SGT

Der Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) "schafft die Voraussetzungen, dass die aus der Schweiz stammenden radioaktiven Abfälle in der Schweiz entsorgt werden können" (ARE 2017b). Der Konzeptteil des SGT (siehe BFE 2011c) wurde 2008 vom Bundesrat genehmigt. Der SGT regelt generell das Verfahren der Standortsuche für Tiefenlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz. Er legt die Kriterien fest, mit denen die geologischen Standortgebiete ausgewählt werden sollen. Zudem bezeichnet er die Standortregionen und schliesslich die Standorte für geologische Tiefenlager (ARE 2017b). Für die Aufgabe der Standortsuche und der Entsorgung der radioaktiven Abfälle wurde von den Entsorgungspflichtigen (=die Verursacher des radioaktiven Abfalls) 1972 die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) gegründet. Die Entsorgungspflichtigen sind zuständig für die Planung, die Realisierung und die Finanzierung von Tiefenlagern (BR 2017a: 28; BFE 2011c: 7, 26). Die Aufgabe der Entsorgungspflichtigen ist, "in drei Etappen geologische Standortgebiete und dann Standorte [für geologische Tiefenlager] vorzuschlagen und ihre Vorschläge in Berichten zuhanden der Behörden zu begründen" (BFE 2011c: 26). Neben den Betreibern der Kernkraftwerke (sind für die Entsorgung der abgebrannten Brennelemente und der radioaktiven Abfälle, die beim Betrieb, der Stilllegung und dem Rückbau eines Kernkraftwerkes entstehen, verantwortlich) gehört auch die schweizerische Eidgenossenschaft zu den Entsorgungspflichtigen. Sie ist für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle, die nicht bei der Kernenergienutzung entstehen (Abfälle aus Medizin, Industrie und Forschung), zuständig (ebd.: 7). Die Koordination innerhalb des SGT wird durch das Bundesamt für Energie (BFE) sichergestellt; es ist somit die federführende Behörde im Sachplanverfahren. Vom BFE werden dafür unterschiedliche Gremien eingesetzt. Die für die Mitwirkung der Bevölkerung geschaffene sogenannte *regionale Partizipation* "erlaubt einen frühzeitigen Einbezug der betroffenen Bevölkerung und die Möglichkeit ihre Interessen einzubringen" (BR 2017a: 20) (siehe dazu nächstes Kapitel). In Pflichtenheften werden die Rollen und Aufgaben aller beteiligten Akteure definiert, was sich neben der Festlegung von Kriterien und den Prozessschritten im Vorfeld "als Stärke des Konzeptteils erwiesen [hat]" (ebd.: 28).

Weshalb für die Standortsuche für geologische Tiefenlager das Instrument des Sachplans gewählt wurde, ist unter anderem dem Scheitern von Projekten der Nagra am regionalen Widerstand zuzuschreiben (BR 2017a: 28). Nach den zwei gescheiterten Volksabstimmungen im Kanton Nidwalden bezüglich des Standortes Wellenberg für schwach- und mittelaktive Abfälle in den Jahren 1995 und 2002⁷ hat der Bundesrat beschlossen, dass die Leitung und Koordination des Standortauswahlverfahrens vom Bund übernommen werden soll. Mit der Erarbeitung des Konzeptteils konnte sodann der "Rahmen für die Erarbeitung eines 'nationalen Konsenses' über den Prozess der Standortsuche" (ebd.) geschaffen werden.

⁷ 1995 wird die Konzession sowie die Stellungnahme des Nidwaldner Regierungsrats zum Rahmenbewilligungsgesuch abgelehnt und 2002 wird die Konzession für einen Sondierstollen abgelehnt (BFE 2011c: 18 f.).

Bei der Standortsuche wird schrittweise vorgegangen. Es findet eine "Einengung von einer 'weissen Karte Schweiz' bis zur Auswahl von einzelnen Standorten" (BR 2017a: 28) statt. Das in drei Etappen gegliederte Vorgehen und der mit der regionalen Partizipation verbundene Einbezug der Betroffenen resultiert in einem langen Verfahren und langen Planungsprozess (ebd.). Die erste Etappe wurde 2008 mit der Auswahl von sechs potenziellen Standortgebieten, die den geologischen und sicherheitstechnischen Anforderungen laut SGT genügen, beendet (BFE 2017d). Zurzeit (Stand November 2017) läuft die zweite Etappe, welche mit dem Vorschlag der Nagra von mindestens zwei Standorten pro Lagerkategorie⁸ und der Genehmigung davon durch den Bundesrat voraussichtlich Ende 2018 abgeschlossen wird⁹. In der dritten Etappe werden die verbleibenden Standorte mittels erdwissenschaftlichen Untersuchungen, inklusive Sondierbohrungen, vertieft untersucht. Diese letzte Etappe endet mit der Standortwahl und dem Rahmenbewilligungsverfahren (BFE 2011c: 34 ff., 2017c).

Gesteuert und überwacht wird das Auswahlverfahren vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Unterstützt wird das UVEK von der Kommission Nukleare Sicherheit (KNS), dem Beirat Entsorgung und einem internen Steuerungsausschuss¹⁰ (BFE 2011c: 26). Das federführende BFE ist für die Projektorganisation und den Projektplan zuständig. "Es führt die Projektleitung, setzt begleitende Arbeitsgruppen ein [...] und stellt damit die Abstimmung mit den Tätigkeiten der Kantone und der Entsorgungspflichtigen sicher" (ebd.). Das BFE koordiniert zudem den Einbezug der betroffenen kantonalen Behörden sowie der Nachbarstaaten. Auch die behördliche Überprüfung wird vom BFE koordiniert. Der Ergebnisbericht und die Objektblätter, welche nach dem obligatorischen Mitwirkungs- und Anhörungsverfahren dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden, werden vom BFE erarbeitet und aktualisiert. Des Weiteren stellt das BFE sicher, "dass die Bevölkerung der Standortregionen am Entscheidungsprozess partizipieren kann" (ebd.).

Im nächsten Kapitel wird nun auf den Mitwirkungsmechanismus im SGT, die sogenannte regionale Partizipation, eingegangen. Dabei wird das in Kapitel 2 vorgestellte Raster für den Vergleich der Sachpläne zum ersten Mal ausgefüllt.

⁸ Weitere Informationen zu den Lager-/ bzw. Abfallkategorien sind in BFE (2011c: 13) zu finden.

⁹ Im Januar 2015 hat die Nagra mit dem sogenannten *2x2-Vorschlag* vier der sechs Standortgebiete nicht für vertiefte Untersuchungen in Etappe 3 vorgeschlagen (Jura-Südfuss, Nördlich Lägern, Südranden, Wellenberg). Aufgrund des Gutachtens des eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) im April 2017 soll aber neben den zwei im Verfahren verbleibenden Regionen Jura Ost und Zürich Nordost zusätzlich auch Nördlich Lägern weiterhin in der Standortevaluation verbleiben (ENSI 2017).

¹⁰ Der Steuerungsausschuss wurde 2017 aufgrund Sparmassnahmen aufgelöst.

3.2 Die regionale Partizipation im Sachplan geologische Tiefenlager

Zu den sechs potenziellen geologischen Standortgebieten (an der Oberfläche *Standortregionen*¹¹ genannt) Jura Ost, Jura-Südfuss, Nördlich Lägern, Südranden, Wellenberg und Zürich Nordost wurden im Rahmen des SGT am Ende von Etappe 1 bzw. mit Beginn der zweiten Etappe Mitwirkungsgremien (sogenannte *Regionalkonferenzen*) geschaffen. Eine Regionalkonferenz (RK) ist folgendermassen organisiert: An der Spitze gibt es eine Leitungsgruppe, die ebenfalls das Präsidium beinhaltet. Innerhalb einer RK gibt es drei Fachgruppen (*Oberflächenanlagen*, *sozio-ökonomisch-ökologische Wirkungsstudie* und *Sicherheit*). Die Leitungsgruppe, die Fachgruppen und die restlichen RK-Mitglieder bilden zusammen die Vollversammlung; das oberste Organ. Des Weiteren sind eine externe Geschäftsstelle sowie eine Prozessbegleitung angegliedert¹².

Die meisten betroffenen Personen, die sich im Rahmen der regionalen Partizipation am Auswahlverfahren beteiligen, sind Mitglied *einer* RK. Es gibt aber einzelne Personen, die in *zwei* RK Mitglied sind (da sich die Standortregionen teilweise überlappen). Es handelt sich um eine ständige Mitgliedschaft und man vertritt entweder die Behörden (einer betroffenen Gemeinde, eines betroffenen Kantons, eines betroffenen deutschen Landkreises oder einer betroffenen deutschen Gemeinde), organisierte Interessen (regionale oder überregionale Organisationen, Vereine, Parteien usw.) oder nimmt als private Person teil. Jedes Mitglied hat eine Stimme; es gibt keine Bevorzugung von gewissen Mitgliedern. Jedes Mitglied ist Teil der Vollversammlung. Einige Mitglieder sind zusätzlich in einer der Fachgruppen, die je nach Fachgruppe und RK aus 10 bis 20 Personen besteht. In den Fachgruppen werden z. B. Stellungnahmen erarbeitet, die dann von der Vollversammlung (oder allenfalls nur von der Leitungsgruppe) genehmigt werden müssen. Die Sitzungen und Veranstaltungen im Rahmen der regionalen Partizipation finden einigermassen regelmässig statt (etwa vier Vollversammlungen pro Jahr; etwa acht Fachgruppensitzungen pro Jahr). Die Häufigkeit der Sitzungen ist jeweils abhängig davon, was gerade zu erarbeiten ist. Für die Teilnahme an Sitzungen und Veranstaltungen erhält jede anwesende Person aus der RK eine finanzielle Entschädigung. Im Rahmen der regionalen Partizipation wird auch angestrebt, die Sachkompetenz der Mitglieder zu fördern. So werden Ausbildungsmodule zu unterschiedlichen Themen angeboten (Module *Ethik*, *Sachplan geologische Tiefenlager* oder *Radioaktivität & Strahlenschutz* und Ausflüge ins Zwischenlager Würenlingen oder ins Felslabor Mont Terri).

Die Aufgaben einer RK ergeben sich aus den *Aufgaben der Gemeinden der Standortregionen und der regionalen Partizipation*, die im *Konzept regionale Partizipation* des SGT zu finden sind (siehe dazu BFE 2011b: 7 f.). Die Gemeinden arbeiten bei der Organisation und Durchführung der regionalen Partizipation mit dem BFE zusammen. Zudem vertreten sie die regionalen Interessen. Mit Hilfe der regionalen Partizipation sollen die Gemeinden ihre Entscheidungsfindung auf die Bedürfnisse, Anliegen und Interessen der Bevölkerung abstützen können. Gemäss Sachplan bilden die Gemeinden der Standortregionen die Trägerschaft der partizipativen Verfahren.

¹¹ Eine Standortregion kann aus mehreren Kantonen bestehen und schliesst zum Teil deutsche Landkreise mit ein.


¹² Zu den Grundlagen und der Umsetzung der regionalen Partizipation siehe BFE (2011b). Der Aufbau der regionalen Partizipation wurde zudem von der PLANVAL AG evaluiert (siehe PLANVAL 2014).

Hinsichtlich der Mitwirkung generell wird im Konzeptteil des SGT Folgendes geschrieben:

"Die Kantone und Nachbarstaaten erhalten vielfältig Gelegenheit, sich im Auswahlverfahren zu äussern und bei Betroffenheit mitzuwirken. Die Gemeinden können in der Anhörung und die Gemeinden der Standortregionen zusätzlich im Rahmen der regionalen Partizipation mitwirken." (BFE 2011c: 26)

Im Folgenden wird das Raster mit den Rahmenbedingungen für die Durchführung einer öffentlichen Mitwirkung für den SGT aufgeführt. In der linken Spalte wird zudem die jeweils optimale Ausprägung der Rahmenbedingung angefügt. Es wird sich zeigen, dass der SGT nicht bei allen Rahmenbedingungen die optimale (eine öffentliche Mitwirkung begünstigende) Ausprägung hat.

Tabelle 2: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SGT

SGT	
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur optimale Ausprägung: Bau neuer Infrastrukturen	Im Rahmen des SGT sollen neue geologische Tiefenlager (inkl. neuer Oberflächenanlage und weiterer Infrastruktur) errichtet werden. → Bau neuer Infrastrukturen
Geografischer Handlungsspielraum optimale Ausprägung: grosser Handlungsspielraum	Der geografische Handlungsspielraum ist bei den Standortgebieten aufgrund erdwissenschaftlicher Anforderungen sehr eingeschränkt. Ursprünglich ist man von einer "weissen Landkarte" der Schweiz ausgegangen; mittlerweile kommen nur noch drei Standortgebiete (Jura Ost, Nördlich Lägern und Zürich Nordost) mit einer Grösse von je etwa 30 bis 60 Quadratkilometern in Frage (BFE 2011a: 12 ff.). Bei den Oberflächenstandorten ist der Handlungsspielraum hingegen relativ gross. Die RK der einzelnen Standortregionen konnten die von der Nagra vorgeschlagenen Standortareale diskutieren und sich dazu mit einer Stellungnahme, in der sie den/die zwei besten der vorgeschlagenen Standorte nennen, äussern. Bei der Bezeichnung der Areale stützte sich die Nagra auf die Stellungnahmen der Standortregionen ab (BR 2014). → stark eingeschränkter Handlungsspielraum bezüglich Standortgebiet → relativ grosser Handlungsspielraum bezüglich Oberflächenstandorte
Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas optimale Ausprägung: – hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial – grosse öffentliche Aufmerksamkeit	Die Standortsuche für Tiefenlager für radioaktive Abfälle wird oft mit der Kernenergie allgemein in Verbindung gebracht. Die Kernenergie ist ein stark konfliktbeladenes Thema, da es fundamentale Normen und Weltanschauungen betrifft. Dies wirkt sich auch auf das Standortauswahlverfahren aus. Die Tatsache, dass eine oder zwei Region(en) schliesslich alleine die Last der ganzen Schweiz tragen muss/müssen, macht das Thema zusätzlich konfliktbeladen. → hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial Die öffentliche Aufmerksamkeit des Themas ist, wenn es um Kernenergie allgemein geht, gross. Die Standortsuche geniesst zum jetzigen Zeitpunkt aber noch nicht oder nicht mehr eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit (allenfalls in den direkt betroffenen Gemeinden ein bisschen). Spätestens aber wenn mit dem Bau der Tiefenlager begonnen wird (und das Projekt somit sichtbar wird), wird sich die öffentliche Aufmerksamkeit wohl erhöhen. → geringe bis mittlere öffentliche Aufmerksamkeit

<p>Anzahl Standorte bzw. Projekte</p> <p>optimale Ausprägung: geringe Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>	<p>Der SGT wurde einzig für die Standortsuche für geeignete Standorte für geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz erschaffen. Es soll entweder ein Kombi-Lager für beide Abfallkategorien (<i>schwach und mittel radioaktive Abfälle</i> und <i>hoch radioaktive Abfälle</i>) oder zwei Lager (eines für jede Abfallkategorie) geben. Es ist ein einmaliges Projekt mit einer geringen Anzahl Standorte; es gibt nur sechs Objektblätter (für die sechs potenziellen Standorte).</p> <p style="text-align: center;">→ geringe Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>
<p>Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers</p> <p>optimale Ausprägung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden – Verhältnis Partizipationskosten zu Gesamtprojektkosten kleiner als 1:100 	<p>Da für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle das Verursacherprinzip gilt, sind sowohl die Kernkraftwerksbetreiber als auch der Bund dafür verantwortlich (=Entsorgungspflichtige). Für die Aufgabe der Standortsuche und Entsorgung haben die Entsorgungspflichtigen die Nagra gegründet und diese mit der Entsorgungsaufgabe betraut. Die Zahlungsbereitschaft hängt also von der Nagra ab, da diese die regionale Partizipation finanziert (BR 2017a: 28; BFE 2011c: 7, 26).</p> <p>Dass eine informelle Mitwirkung der Betroffenen im Rahmen des SGT stattfinden soll, wurde bereits im Konzeptteil des SGT festgelegt. Mit der sogenannten regionalen Partizipation sind Ansätze für diese Mitwirkung im Sachplan vorhanden und somit auch im rechtlichen Rahmen möglich.</p> <p style="text-align: center;">→ Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden</p> <p>Die Kosten der Partizipation betragen je nach Zeitraum (bisher oder Zukunft) und Definition der Gesamtprojektkosten zwischen 0.6 und 1.15 % der Gesamtprojektkosten (siehe dazu Fussnote 6, S. 5). Das Verhältnis zwischen den Kosten für die Partizipation und den Gesamtprojektkosten beträgt also in etwa 1:100 und entspricht somit annähernd der optimalen Ausprägung. Die Kosten für die regionale Partizipation sind im Vergleich zu den Gesamtkosten also marginal.</p> <p style="text-align: center;">→ Verhältnis Partizipationskosten zu Gesamtprojektkosten etwa 1:100</p>
<p>Zeitdruck</p> <p>optimale Ausprägung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – geringer externer Zeitdruck – genügend Zeit innerhalb der Sachplanung vorhanden 	<p>Radioaktive Abfälle werden schon seit Jahrzehnten produziert und werden auch in Zukunft produziert. Zurzeit befinden sich die Abfälle in Zwischenlagern, welche als sehr sicher einzustufen sind¹³. Da radioaktive Abfälle noch Jahrtausende radioaktive Strahlen abgeben, handelt es sich bei diesem Projekt um einen sehr langen Zeithorizont. Mit den Zwischenlagern gibt es zudem eine sichere Zwischenlösung. Aufgrund dessen und weil von der Gesellschaft her keine explizite Forderung nach einer schnellen Beendigung des Standortauswahlverfahrens kommt, ist der externe Druck als eher gering einzuschätzen.</p> <p style="text-align: center;">→ geringer externer Zeitdruck</p> <p>Die Planung sieht vor, dass der definitive Standortentscheid (inkl. Rahmenbewilligung und eventueller Volksabstimmung) um 2030 gefällt wird und ein Tiefenlager erst nach 2050 in Betrieb genommen wird (BFE 2017c). Dieser Zeitpunkt wurde im Verlaufe des Prozesses mehrere Male nach hinten verschoben: zu Beginn war von 2017/19 für die Genehmigung der Rahmenbewilligung durch das Parlament und einer allfälligen Volksabstimmung und von 2030/40 für die früheste Inbetriebnahme eines Lagers die Rede (BFE 2011c: 33). Aufgrund der mehrmals erfolgten Zeitpunktverschiebungen ist der Zeitdruck innerhalb der Sachplanung eher gering einzuschätzen. Das Sachplanverfahren scheint hinsichtlich Zeitverschiebungen relativ flexibel zu sein. In den letzten zwei Jahren (2015 bis 2017) wurde der Zeitplan allerdings relativ strikt eingehalten.</p> <p style="text-align: center;">→ genügend Zeit innerhalb der Sachplanung vorhanden</p>

Anmerkung: Die Quellen für die Symbole, die für die unterschiedlichen Sachpläne verwendet werden (wie hier in der ersten Zeile und in den nachfolgenden Tabellen 3 bis 8 und in Tabelle 10), werden in Anhang 2 in der Anmerkung der Tabelle angegeben.

¹³ Siehe dazu z. B.: http://www.zwilag.ch/de/sicherheit-_content---1--1022.html

Werden die Ausprägungen der Rahmenbedingungen des SGT mit den optimalen Ausprägungen der Rahmenbedingungen verglichen, kann bei den meisten Dimensionen eine Übereinstimmung festgestellt werden. Die Rahmenbedingungen *Ausbau oder Neubau der Infrastruktur* (optimale Ausprägung: Bau neuer Infrastrukturen), *Anzahl Standorte bzw. Projekte* (optimale Ausprägung: geringe Anzahl Standorte bzw. Projekte), *Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers* (optimale Ausprägung: Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden / Verhältnis Partizipationskosten zu Gesamtprojektkosten kleiner als 1:100) und *Zeitdruck* (optimale Ausprägung: geringer externer Zeitdruck / genügend Zeit innerhalb der Sachplanung vorhanden) haben beim SGT jeweils die optimale Ausprägung. Bei der Rahmenbedingung hinsichtlich des *gesellschaftlichen Konfliktpotenzials* und der *öffentlichen Aufmerksamkeit des Themas* ist nur ein Teil optimal ausgeprägt: das gesellschaftliche Konfliktpotenzial, welches hoch einzustufen ist. Die öffentliche Aufmerksamkeit hingegen ist beim SGT eher gering und bietet somit nicht eine optimale Voraussetzung für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens. Beim geografischen Handlungsspielraum bezüglich des Standortgebietes hat der SGT ebenfalls keine optimale Ausprägung: die Möglichkeiten eines Standortes konzentrieren sich auf einen stark eingeschränkten geografischen Raum und der Gestaltungsspielraum hinsichtlich eines geologischen Tiefenlagers ist eher eingeschränkt. In Anbetracht dieses Aspektes würde die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens kaum einen Mehrwert bringen, da dadurch nur falsche Erwartungen geweckt würden. Da der Handlungsspielraum bezüglich Oberflächenstandorte jedoch gross ist, erscheint die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung – zumindest für diese Entscheidung – durchaus zweckmässig. Aufgrund der fast ausschliesslich optimalen Ausprägungen in allen Dimensionen (ausser bei der öffentlichen Aufmerksamkeit und hinsichtlich des Handlungsspielraums beim Standortgebiet), kann der SGT als Sachplan angesehen werden, bei dem es durchaus Sinn macht und es wohl auch erforderlich ist, die betroffene Bevölkerung miteinzubeziehen.

4 Die Mitwirkungsmechanismen anderer Sachpläne des Bundes

In diesem Kapitel werden die anderen Sachpläne des Bundes und deren Mitwirkungsmechanismen vorgestellt. Zuerst wird allgemein auf das Instrument *Sachplan* eingegangen. Danach werden die Sachpläne Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse, Infrastruktur der Luftfahrt, Übertragungsleitungen, Militär und Asyl kurz vorgestellt. Eine tabellarische Übersicht über die Eckdaten der behandelten Sachpläne befindet sich in Anhang 2. Im darauffolgenden Kapitel 4.2 wird dann explizit auf die Mitwirkungsmechanismen in den verschiedenen Sachplänen eingegangen.

4.1 Die Sachpläne des Bundes

"Die Sachpläne sind bewährte und wichtige Mittel des Bundes, um strategisch-langfristige Weichenstellungen vorzunehmen." (BR 2017a: 5)

Das Instrument des Sachplans

Sachpläne sind ein wichtiges Planungsinstrument des Bundes, "um seine raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Bestrebungen der Kantone harmonisieren zu können" (BR 2017a: 9). Sachpläne dienen zudem der "raumplanerischen Sicherung von Raum für Infrastrukturen, die von nationaler Bedeutung sind" (BR 2017c). Damit wird "Planungssicherheit für Kantone und Gemeinden geschaffen" (BR 2017b). Grundlage für die Sachpläne bildet Art. 13 RPG. Er schreibt vor, dass der Bund "Grundlagen [erarbeitet], um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab. Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt" (Art. 13 RPG). Weiter sind die Sachpläne auch in der RPV in Art. 14 bis 23 verankert. Erstellt werden können Sachpläne nur in Bereichen, in denen der Bund umfassende Kompetenzen hat. Sachplanrelevant sind alle Aufgaben, die sie sich "erheblich auf Raum und Umwelt auswirken" (BR 2017a: 12). Sachpläne müssen immer vom Bundesrat verabschiedet werden und sind für die Behörden verbindlich. Sie müssen von den Behörden bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben berücksichtigt werden. Mit ihrem prozessorientierten Charakter dienen die Sachpläne dem Bund "zur Koordination und Lenkung seiner räumlichen Infrastrukturplanung" (ebd.: 9)¹⁴.

Die meisten raumwirksamen Vorhaben werden in Form einer **Plangenehmigung** genehmigt. Da ein Sachplaneintrag "jeweils die Grundlage für eine Plangenehmigung eines Projekts mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt [bildet]" (ARE 2017a), ist für die Plangenehmigung eines solchen Vorhabens daher ein vorgängiges Sachplanverfahren nötig. Mit der Plangenehmigung werden alle nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Jud 2014: 10). Das kantonale Recht muss dabei jeweils soweit berücksichtigt werden, "als dass es die Erfüllung

¹⁴ Neben dem Instrument *Sachplan* gibt es auf Bundesebene auch das Instrument *Konzept* (nicht zu verwechseln mit dem Konzeptteil eines Sachplans). Konzepte enthalten im Gegensatz zu Sachplänen keine räumlich konkreten Festlegungen. Sie enthalten nur "Anweisungen an die Bundesstellen, setzen Prioritäten und bestimmen den Einsatz der Bundesmittel" (BR 2017a: 11).

der Bundesaufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt" (Jud 2014: 10). Im Plangenehmigungsverfahren (PGV) werden technische Details und lokale Umweltfragen (basierend auf dem Umweltverträglichkeitsbericht) geklärt (BR 2009). Beim PGV des BAV wird z. B. geprüft, "ob das Projekt den technischen Vorschriften entspricht, die Rechte der Betroffenen gewahrt und die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich Raumplanung sowie Umwelt-, Natur- und Heimatschutz eingehalten sind" (BAV 2017a). Das PGV beginnt mit der amtlichen Publikation des Gesuchs, wobei z. B. Pläne für projektierte Bauten in den vom Projekt betroffenen Gemeinden öffentlich aufgelegt werden. Basierend darauf können sodann natürliche oder juristische Personen, Gemeinden sowie beschwerdeberechtigte Organisationen Einsprache erheben. Ein PGV wird mit einer Plangenehmigungsverfügung abgeschlossen. Betroffene können diese beim Bundesverwaltungsgericht und danach beim Bundesgericht anfechten (BR 2009; ARE 2017a).

Sachpläne umfassen jeweils einen Konzeptteil und einen Objektteil. Der **Konzeptteil** enthält die "Strategie für die räumliche Umsetzung der Sachziele" (BR 2017a: 9). Der **Objektteil** legt den für die jeweiligen Vorhaben notwendigen Raumanspruch fest und besteht sowohl aus Text als auch aus einer Karte, welche die Festlegungen und den Koordinationsstand enthält¹⁵.

Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene SIS

Der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS) ist Teil des Sachplans Verkehr (SPV; siehe dazu nächste Seite). Der SIS wurde im September 2010 durch den Bundesrat verabschiedet. Nach mehreren Anpassungen ist die fünfte Anpassung für 2018 (Verabschiedung Ende 2018) vorgesehen (BR 2017a: 10; Sachplanverantwortlicher SIS 2017). Die verfahrensleitende Behörde des SIS ist das Bundesamt für Verkehr (BAV). Der SIS befasst sich mit allen Infrastrukturen des Schienenverkehrs, die im Kompetenzbereich des Bundes liegen. Die zentralen Gegenstände des SIS sind die Planung, der Bau, der Betrieb, der Unterhalt und die Nutzung der Schieneninfrastrukturen, welche gesamtschweizerische Bedeutung haben (BAV 2017b).

Der Sachplan Verkehr SPV

Der SPV stellt die Koordination sowohl des Verkehrssystems untereinander (Strasse, Schiene, Luft und Wasser) als auch mit der Raumentwicklung sicher (ASTRA 2017a: 1). Er bietet ein "zentrales Instrument für die Umsetzung politischer Vorgaben, insbesondere für die Abstimmung zwischen Verkehrs- und Raumordnungspolitik" (ebd.: 3). Er besteht zum einen aus dem strategischen, verkehrsträgerübergreifenden Teil *Programm*. Darin sind die für alle Verkehrsträger geltenden Ziele, Grundsätze und Prioritäten enthalten. Er wurde 2006 vom Bundesrat in Kraft gesetzt. Zum anderen umfasst der SPV die Umsetzungsteile für die verschiedenen Verkehrsträger Schiene, Strasse und Schifffahrt (ebd.: 1). In diesen einzelnen Sachplänen "stehen die räumlichen Belange im Vordergrund" (ASTRA 2017c: 28). In den jeweiligen Konzeptteilen werden die Ziele, die Aufgaben und die Absichten zusammengestellt "und die dazugehörigen Objekte pro Thema respektive Raum zusammengezogen" (ebd.). Die Sachpläne zu den einzelnen Verkehrsträgern sollen nicht nur den Behörden, sondern auch der interessierten Bevölkerung dienen.

¹⁵ Es wird zwischen drei Stufen des Koordinationsstandes einer Festlegung unterschieden: Die *Vororientierung*, das *Zwischenergebnis* und die *Festsetzung* (siehe dazu SEM 2017: 7 oder Art. 5 Abs. 2 und Art. 15 RPV).

Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse SIN

Der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN) ist zurzeit in Erarbeitung (Stand November 2017) und wird voraussichtlich im Frühling 2018 vom Bundesrat verabschiedet. Im Frühjahr 2017 (28.2.2017–23.6.2017) hatten die Kantone, die Gemeinden und die Bevölkerung im Rahmen der Anhörung und öffentlichen Mitwirkung gemäss Art. 19 RPV die Möglichkeit, Stellung zum SIN zu nehmen. Die zuständige Bundesbehörde ist das Bundesamt für Strassen (ASTRA). Im SIN werden die Verkehrsmassnahmen im Bereich Strasse – auf nationaler Ebene – dokumentiert (ASTRA 2017a: 3). Mit dem SIN wird sichergestellt, dass "die Koordination mit den kantonalen Richtplänen erfolgt" (BR 2017b). Die erste Auflage umfasst alle sachplanrelevanten Elemente bezüglich der Netzfertigstellung¹⁶, der Engpassbeseitigung, der Abstellanlagen für Lastkraftwagen und weiterer Aufgaben der Nationalstrassen (ARE 2017f). Im Sachplan werden Themen behandelt wie die "Festlegung der wesentlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Weiterentwicklung des nationalen Strassennetzes" oder die "Anforderungen über die Planung, den Bau und den Betrieb der Nationalstrassen" (ebd.).

Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt SIL

Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)¹⁷ ist das "Planungs- und Koordinationsinstrument des Bundes für die zivile Luftfahrt" (BAZL 2017c). Er bietet Grundlagen zur Planung, zu den Bauten und zum Betrieb eines Flugplatzes (inkl. Konzession und Betriebsreglement) (UVEK 2017) und ist "Voraussetzung für die Bewilligung von Luftfahrtanlagen und deren Betrieb nach Luftfahrtgesetz" (ARE 2017c). Die Grundlage für den SIL bilden das Raumplanungs- und das Luftfahrtgesetz. Im SIL werden "die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt für die Behörden verbindlich fest[gelegt]" (BAZL 2017c). Es werden alle Infrastrukturanlagen, die dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienen (Landesflughäfen, Regionalflugplätze, zivil mitbenutzte Militärflugplätze, Flugfelder, Heliports und Flugsicherungsanlagen), sowie die Gebirgslandeplätze behandelt (ARE 2017c). Der SIL-Konzeptteil wurde 2000 vom Bundesrat verabschiedet. Nach mehreren Anpassungen ist der SIL-Konzeptteil zurzeit in Überarbeitung (Stand November 2017). Federführend in diesem Sachplan ist das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) (BAZL 2017a, 2017c; BR 2017a: 10).

Sachplan Übertragungsleitungen SÜL

Der Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) ist das übergeordnete Planungs- und Koordinationsinstrument des Bundes für den Aus- und Neubau der Übertragungsleitungen (220 Kilovolt und höher) für die allgemeine Stromversorgung. Er ist die "Grundlage bei der Plangenehmigung der Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken" (ARE 2017e). Der SÜL wurde im Juni 2001 in einer ersten Version vom Bundesrat verabschiedet. Im März 2009 genehmigte

¹⁶ Siehe dazu: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61095.html>

¹⁷ Der SIL ist Teil des Sachplans Verkehr. Da der Sachplan Verkehr (Programmteil) als übergeordneter Sachplan über alle Verkehrssachpläne erst 2006 verabschiedet wurde, hat der bereits seit 2000 bestehende SIL nicht dieselbe Bezeichnung wie die neueren Verkehrs-Sachpläne SIS und SIN. Im Zuge der aktuellen Überarbeitung des Sachplans soll der SIL aber ebenfalls in *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt* umbenannt werden (Sachplanverantwortlicher SIL 2017).

der Bundesrat eine Revision des Sachplans. Darin wurde "das strategische Netz für die allgemeine Stromversorgung und die Bahnstromversorgung sowie die bis 2015 zu realisierenden Leitungsbauprojekte festgelegt" (BFE 2016). Die Objektblätter zu den einzelnen Leitungszügen werden laufend weitergeführt. Verantwortlich für den SÜL ist das BFE (ebd.). Seit der Änderung der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA) per 1.12.2013 fallen die Hochspannungsleitungen der Bahnstromversorgung nicht mehr unter die Sachplanpflicht nach der Elektrizitätsgesetzgebung (EleG).

Sachplan Militär SPM

Der Sachplan Militär (SPM) steht unter der Federführung des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und wurde 1998 zum ersten Mal (noch als *Sachplan Waffen- und Schiessplätze SWS*) vom Bundesrat verabschiedet. Der SPM – 2001 verabschiedet – ergänzt den SWS mit den Militärflugplätzen und Übersetzstellen (Generalsekretariat VBS 2001: 5). Eine Zusammenführung der beiden Sachpläne im Jahr 2007 konnte "aufgrund der sich abzeichnenden Veränderungen im Stationierungskonzept" (VBS 2017) nicht zum Abschluss gebracht werden. Auf der Grundlage des neuen Stationierungskonzeptes¹⁸ findet nun eine Gesamtrevision des SPM statt (ebd.). Im Stationierungskonzept stellt die Armee unter anderem dar, auf welchen Infrastrukturen sie basiert. Die sachplanrelevanten Standorte aus dem Stationierungskonzept werden im SPM bezeichnet und raumplanerisch gesichert (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017). Der Programmteil (Konzeptteil) soll bis Ende 2017 vom Bundesrat verabschiedet werden (VBS 2017). Mit dem SPM wird "die Grobplanung und -abstimmung von militärischen Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken [sichergestellt]" (ARE 2017d). Dies beinhaltet Waffen-, Schiess- und Übungsplätze, Militärflugplätze, Übersetzstellen, Armeelogistik und Rekrutierungszentren sowie besondere Anlagen (ARE 2017d; Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017).

Sachplan Asyl SPA

Neben dem SIN ist der Sachplan Asyl (SPA) der jüngste Sachplan. Er soll voraussichtlich Ende 2017 durch den Bundesrat verabschiedet werden (Stand November 2017). Die Federführung liegt beim Staatssekretariat für Migration (SEM). Mit dem SPA wird die "Grobplanung und -abstimmung von Bundesasylzentren [sichergestellt]" (ARE 2017a). Im SPA ist eine schweizweite Übersicht über die Bundesasylzentren (BAZ) enthalten. Zudem werden "Grundsätze zur Abstimmung mit strategischen Zielen und zur Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden" (ebd.) festgelegt. Der SPA ist unmittelbar mit der Asylgesetzrevision zur Beschleunigung der Asylverfahren verbunden, die im Juni 2016 in einer eidgenössischen Abstimmung angenommen wurde. Der Gesetzesvorlage vorangehend war die gemeinsame Erklärung von Bund und Kantonen aus der Asylkonferenz 2014, die unter anderem vorsah, 5'000 Plätze für Asylsuchende in BAZ zu schaffen. Bei der eidgenössischen Abstimmung wurde konkret darüber abgestimmt, dass neue, beschleunigte Asylverfahren eingeführt werden. Dafür sollen diese neuen BAZ geschaffen werden, in denen alle Akteure im Asylverfahren (Asylsuchende, SEM-

¹⁸ Siehe dazu: <http://www.vbs.admin.ch/de/verteidigung/stationierungskonzept.html>

Mitarbeiter, Rechtsvertreter, Dolmetscher usw.) unter einem Dach vereint werden können. Da festgestellt wurde, dass es jeweils schwierig ist, die entsprechenden Bewilligungen für Asylunterkünfte zu erhalten, wurde nach einer Möglichkeit gesucht, dies schneller regeln zu können. Die Lösung in Form eines PGV wurde im Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren des Militärs gefunden. Daher ist die Einführung von PGV und somit die Einführung eines Sachplanverfahrens für BAZ auch in der Gesetzesvorlage enthalten (Sachplanverantwortliche SPA 2017).

4.2 Die (öffentliche) Mitwirkung in den Sachplänen des Bundes

"[...] nicht zuletzt kommen dank der Erarbeitung von Sachplänen alle Betroffenen zu Wort."
(BR 2017a: 5)

Im Folgenden wird aufgezeigt, auf welchen gesetzlichen Grundlagen die Mitwirkung im Sachplanprozess basiert, welche Arten der Mitwirkung es im Sachplanprozess generell gibt und inwiefern sich konkret die betroffene Bevölkerung beim Sachplanprozess beteiligen kann (formell und informell). Dies wird zuerst generell behandelt, danach für jeden Sachplan einzeln. Die Aussagen über die einzelnen Sachpläne beruhen auf den Gesprächen, die mit den jeweiligen Sachplanverantwortlichen geführt worden sind. Infolgedessen werden oft direkte oder indirekte Zitate der Interviewten verwendet.

Formell vorgeschrieben wird die *Information und Mitwirkung* in **Art. 4 RPG**¹⁹: "Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann [...]". Konkretisiert wird dies in der **RPV** unter **Art. 19 Anhörung der Kantone und Gemeinden; Information und Mitwirkung der Bevölkerung**:

¹ Die zuständige Bundesstelle stellt den Entwurf eines Konzepts oder Sachplans den betroffenen Kantonen zu. Hinsichtlich der räumlich konkreten Sachplaninhalte teilt sie ihnen zusätzlich mit, wie die Information und die Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung in den amtlichen Publikationsorganen anzuzeigen sind.

² Die kantonale Fachstelle für Raumplanung hört die interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen an und sorgt dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann.

³ Die zuständige Bundesstelle trägt die Kosten für die Anzeigen in den amtlichen Publikationsorganen.

⁴ Der Entwurf des Konzepts oder Sachplans ist während mindestens 20 Tagen öffentlich aufzulegen. Das Anhörungsverfahren dauert in der Regel 3 Monate. Bei Anpassungen von Konzepten und Sachplänen wird diese Frist angemessen verkürzt.

Es können folglich sowohl Kantone als auch Gemeinden, Parteien, Organisationen oder Privatpersonen eine Stellungnahme zu einem Sachplanprojekt einreichen. So haben z. B. im Rahmen der ersten Anhörung zu den Anpassungen und Ergänzungen 2015 des SIS "26 Kantone, 5 Gemeinden, 3 Parteien und Organisationen sowie 1 Privatperson eine Stellungnahme eingereicht" (BAV 2015a: 6).

¹⁹ Eine Überprüfung der Funktionen der Partizipation nach Art. 4 RPG wurde im Bericht *Mitwirkungsverfahren und -modelle* (Linder et al. 1992) unter anderem an kantonalen Beispielen vorgenommen. Der Bericht liefert Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG.

Die kürzlich erschienene *Evaluation der Sachplanung des Bundes* (BR 2017a) widmet sich unter anderem der Informationsfunktion eines Sachplanprozesses. Die **Information** wird dabei als "**Daueraufgabe**" in **Sachplanprozessen** angesehen. Über den Inhalt und aktuellen Stand der Sachplanprozesse werde erstmals "während der Zusammenarbeit mit den betroffenen Planungspartnern [...], wenn ein sachplanrelevantes Vorhaben [...] in den Sachplan aufgenommen wird" informiert (ebd.: 13). Des Weiteren werde bei der Anhörung und Mitwirkung informiert, indem die Sachplandokumente öffentlich aufgelegt werden. Schliesslich werde der Bundesratsentscheid über den Sachplan veröffentlicht. Die aktuellen Dokumente sind zudem jederzeit online abrufbar. Die Information dient gemäss Evaluationsbericht "der Transparenz der Planungen auf Bundesebene" (ebd.). Zudem können damit "die Informationsbedürfnisse fachlicher Kreise sowie der Öffentlichkeit befriedigt werden" (ebd.).

Ein Sachplan wird jeweils von der zuständigen Bundesstelle erarbeitet. Dies erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem ARE und anderen betroffenen Bundesämtern sowie den Kantonen, den Nachbarländern, den betroffenen Organisationen und den öffentlich- und privatrechtlichen Personen (falls mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut). Bereits die Sachplanentwürfe werden den betroffenen Kantonen zur Kenntnis gebracht. Denn "kantonale Grundlagen wie die Richtplanung oder Anliegen an die regionale Infrastruktur werden besonders berücksichtigt" (ebd.: 14). Die Kantone haben sodann die Möglichkeit, die Kantonsbevölkerung zu informieren und zur Mitwirkung einzuladen. Die Kantone nehmen dabei eine "zentrale Funktion zwischen den Planungen des Bundes und denjenigen der Gemeinden ein[...]" (ebd.). Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wird der Sachplanentwurf dann, falls überhaupt nötig, überarbeitet. Die Kantone erhalten anschliessend gemäss Art. 20 RPV *Bereinigung* die Gelegenheit, "allfällige Widersprüche zu den kantonalen Richtplänen festzustellen und vorzubringen" (BR 2017a: 14). Schliesslich wird auf Bundesebene überprüft, "ob das Sachplanverfahren gemäss RPV abgelaufen ist, ob alle wichtigen Interessen einbezogen und untereinander abgewogen wurden und ob die Festlegungen mit den bestehenden Planungen vereinbar sind" (ebd.). Danach kann ein Sachplan verabschiedet werden.

Die Möglichkeit, bereits bei der Erarbeitung von Sachplänen mitzuwirken, soll helfen, frühzeitig eine Übersicht über die tangierten Interessen zu erhalten. Allfällige Konflikte lassen sich dadurch rechtzeitig erkennen und breit abgestützte Lösungen können erarbeitet werden (ebd.: 23). Sachpläne tragen "zu einer transparenten Darstellung der Interessenlage bei", da bei der Erarbeitung "alle Betroffenen zu Wort [kommen]" (ebd.: 5).

Um verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Instrument des Sachplans zu klären, hat das ARE 2011 ein Gutachten in Auftrag geben. Der Bericht *Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument* erschien 2014 (siehe Jud 2014). Hinsichtlich der **Zusammenarbeit bzw. Mitwirkung der Kantone** ist dem Bericht zu entnehmen, dass "Bund und Kantone [...] bei der Erstellung von Sachplänen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten [haben]" (ebd.: 14). Die vom RPG geforderte Zusammenarbeit gehe "klar über die Mitwirkung im Sinne von Artikel 4 RPG hinaus" (ebd.). Die Berücksichtigung der kantonalen Interessen sei dabei besonders wichtig. Hinsichtlich der **Mitwirkung der Regionen und Gemeinden** ist es die kantonale Fachstelle, welche diese mit Planentwürfen bedient und sicherstellt, dass sie gemäss Art. 19 Abs. 2 RPV angehört werden (ebd.). Auch die **Bevölkerung** ist über die Ziele und den Ablauf der Sachpläne

zu informieren. In geeigneter Weise soll die Bevölkerung auch die Möglichkeit haben, bei der Erarbeitung eines Sachplans mitzuwirken. Für diese Mitwirkung sorgt wiederum die kantonale Fachstelle für Raumplanung – sie ist die "Anlauf- und Koordinationsstelle" (Jud 2014: 14). Die minimale Vorschrift vom Bundesgericht verlangt, "dass Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsausserung freigegeben, Vorschläge und Einwände von den Behörden entgegengenommen und in allgemeiner Form beantwortet werden" (ebd.).

Mitwirkung beim SIS

Bei der Sachplanung Schiene ist gemäss Sachplanverantwortlichen SIS zwischen einer **Phase der Zusammenarbeit** und einer **Phase der Anhörung** zu unterscheiden. Bei der ersten Phase werden Gespräche mit den massgeblichen Behörden innerhalb der Bundesverwaltung, dem Betreiber (z. B. der SBB oder der BLS) und dem Kanton geführt. Bei der zweiten Phase – der Anhörung – werden die kantonalen Fachstellen und die Gemeinden angehört und die Mitwirkung der Bevölkerung findet statt. Gemäss Sachplanverantwortlichen gebe das RPG bzw. die RPV klar vor, wie der Sachplanprozess ablaufen soll. Zudem ist für Schienenverkehrsprojekte auch das **Eisenbahngesetz (EBG)**, in welchem unter anderem das PGV geregelt ist, massgebend (SVI 2014: 22). Art. 18d EBG schreibt vor, dass die Anhörung, die Publikation und Auflage für die betroffenen Kantone und Gemeinden zu gewährleisten ist. Während der öffentlichen Auflage im PGV können sodann Einsprachen erhoben werden. Das Gesetz macht aber "[keine Vorgaben] im Sinne einer breiten Mitwirkung der Bevölkerung" (SVI 2014: 22).

In der **Phase der Anhörung zum Sachplan** habe gemäss Sachplanverantwortlichen SIS "jeder mann die Möglichkeit, sich bei uns einzubringen". Es werde jeweils der Entwurf eines Objektblattes und, je nachdem, wie konkret die Planung bereits fortgeschritten sei, ein Dossier zur Erläuterung dazu aufgelegt. Dazu könne jeder Stellung beziehen und sich somit in den Prozess einbringen. Dies sei aber im Grunde die einzige Form der Mitwirkung, bei der sich betroffene Bürger am Sachplanprozess beteiligen können. Die eingegangenen Stellungnahmen würden dann zusammen mit den betroffenen Bundesämtern ausgewertet, bevor dem Bundesrat ein Antrag zur Festsetzung eines Vorhabens an einem konkreten Standort unterbreitet werde. Danach habe der Kanton gemäss Art. 20 RPV erneut die Möglichkeit, den Antrag auf Widersprüche mit der kantonalen Richtplanung zu überprüfen.

"Jedermann hat im Verlauf dieses Sachplanprozesses die Möglichkeit, sich einzubringen."
(Sachplanverantwortlicher SIS 2017)

Später, beim **PGV**, können die Betroffenen in Form von Einsprachen "ihr rechtliches Gehör einfordern" (ebd.). Das BAV bearbeite diese Einsprachen und entscheide auch darüber. Gegen diesen Entscheid könne eine Einsprache beim Bundesverwaltungsgericht gemacht werden und gegen den Bundesverwaltungsgerichtsentscheid könne wiederum beim Bundesgericht eingesprochen werden.

Die Hauptarbeit beim SIS sei gemäss Sachplanverantwortlichen die **räumliche Abstimmung der Planung der Eisenbahn-Infrastruktur**. In diesem Prozess seien insbesondere die Bundesbehörden und die kantonalen Behörden (Amt für Raumplanung) eingebunden. Die eigentliche Planung der Eisenbahn-Infrastruktur hingegen findet nach Art. 48d EBG zusammen mit den kan-

tonalen Ämtern des öffentlichen Verkehrs statt. In dieser Planungsphase werde gemäss Sachplanverantwortlichen SIS bereits relativ viel gearbeitet, diskutiert und überarbeitet. In dem Moment, in dem es zum eigentlichen Sachplanprozess komme, wisse man daher im Prinzip schon relativ genau, was denkbar und möglich sei und was nicht. Bei den meisten Sachplanvorhaben gehe es auch nur um eine Ergänzung des bestehenden Eisenbahnnetzes (z. B. eine einspurige Strecke in eine doppelspurige umwandeln und dafür gegebenenfalls einen neuen Tunnel errichten). Komplett neue Linienführungen seien heute eigentlich nur noch im Ausnahmefall denkbar.

Da der Sachplanprozess jeweils etwa zwei Jahre dauere und somit nur alle zwei Jahre ein Projekt in den Sachplan aufgenommen werden könne, sei es **je nach Projekt unterschiedlich, in welche Projektphase es in den Sachplanprozess aufgenommen** werde. Wenn der Zeitpunkt verpasst werde, etwas in den Sachplanprozess einzubringen, muss im Extremfall eineinhalb bis zwei Jahre gewartet werden, bis wieder ein Sachplanprozess begonnen werde und das Projekt in den Sachplanprozess aufgenommen werden könne. Daher könne es vorkommen, dass die Mitwirkung im Rahmen des Sachplanprozesses und im eigentlichen Planungs- und Entwicklungsprozess der Infrastruktur nicht immer sukzessiv stattfinde. Wenn ein Projekt am Anfang der Planung in den Sachplanprozess aufgenommen werde, so könne es vorkommen, dass im Rahmen des Sachplanprozesses eingebrachte Aspekte (z. B. durch eine betroffene Person im Rahmen der Mitwirkung) aufgenommen werden und in die Planung einfließen. Wenn ein Projekt aber erst zu einem späten Zeitpunkt in den Sachplanprozess aufgenommen werde und die Planung bereits sehr fortgeschritten sei, dann werde das Projekt meistens direkt als Festsetzung in den Sachplan aufgenommen²⁰. In diesem Fall würden im Rahmen des Sachplanprozesses kaum mehr neue Aspekte aufgenommen werden, da bereits eine mehrjährige Projektierung stattgefunden hat. Hierbei sei es aber oft der Fall, dass bereits die Planung zusammen mit den Gemeinden und allenfalls Nichtregierungsorganisationen entwickelt werde und diese ihre Ideen somit ausserhalb des Sachplanprozesses einbringen können.

Im Verlaufe der Projektierung Meinungen einzuholen und **Betroffene miteinzubeziehen** liege, so der Sachplanverantwortliche SIS, grundsätzlich in der **Verantwortung des Infrastrukturunternehmens**. Denn obwohl das BAV für den ganzen Ausbauprozess der Schieneninfrastruktur zuständig sei, seien es jeweils Infrastrukturunternehmen, die mit der Projektierung einzelner Vorhaben und der Umsetzung des Ausbauprozesses beauftragt werden (z. B. die SBB oder die BLS). Wenn ein Infrastrukturunternehmen es für sinnvoll halte, bei der Projektierung oder einer Studie zu einem Projekt auch mit den lokalen Behörden zusammenzuarbeiten und eine lokale Projektorganisation aufzubauen, dann geschehe dies jedoch in Abstimmung mit dem BAV – obwohl die Verantwortung, den Prozess zu führen und Meinungen einzuholen, beim Unternehmen liege. Das BAV nehme so seine Rolle als Aufsichtsbehörde wahr und schaue, dass das abschliessende Resultat den Vorgaben entspricht und realisierbar ist. Grundsätzlich liege es also an den Infrastrukturbetreibern, "ein genehmigungsfähiges Projekt zu erarbeiten" (Sachplanverantwortlicher SIS 2017). Wie diese das machen, können sie aber selber entscheiden. Gemäss Sachplanverantwortlichen sei es aber wohl auch in deren Interesse, möglichst früh die Direktbetroffenen einzubeziehen. Das BAV lege den Infrastrukturbetreibern daher immer nahe, dass, wenn sie

²⁰ Eine Festsetzung könne gemäss RPG erst dann vorgenommen werden, wenn alles abgestimmt ist und man wisse, dass das gewählte Projekt das Optimale für die Infrastruktur ist (Sachplanverantwortlicher SIS 2017). Die vorgelegten Abstufungen wären die *Vororientierung* und das *Zwischenergebnis* (siehe dazu Fussnote 15, S. 14).

am Schluss beim PGV sicher sein wollen, dass es nicht zu viele Einsprachen gibt, sie im ganzen Prozess vorher bereits schauen müssen, dass sie die verschiedenen Parteien und Stakeholder abholen können. Dies habe z. B. die BLS mit der geplanten BLS-Werkstätte im Raum Bern gemacht²¹. Sie sei auf den Kanton, die Gemeinden und die Anwohner zugegangen und habe eine Begleitgruppe gebildet. In dieser wurde den Betroffenen die Möglichkeit geboten, sich einzubringen und auch mitzuhelfen, dieses Projekt weiterzuentwickeln.

"In dem Sinne wird das, was im SGT gemacht wird, bei uns ein Stück weit delegiert – eigentlich auf freiwilliger, nicht gesetzlich geregelter Basis – an die Infrastrukturbetreiber."
(Sachplanverantwortlicher SIS 2017)

Die Frage, ob das BAV eventuell **in Zukunft etwas Ähnliches wie die regionale Partizipation** im SGT durchführen wolle, beantwortet der Sachplanverantwortliche ablehnend. Bereits heute führen die Infrastrukturbetreiber, wie die BLS für die BLS-Werkstatt, im Rahmen ihrer Projektierung in der Regel ein partizipatives Verfahren durch.

Im Rahmen des SIS findet neben der formell vorgeschriebenen Mitwirkung keine informelle Mitwirkung statt. Es gibt nur die Anhörung/Mitwirkung gemäss Art. 19 RPV. Im EBG gibt es eine Vorgabe hinsichtlich der Mitwirkung der Bevölkerung; diese betrifft jedoch nur das PGV. Im Weiteren kann der Infrastrukturbetreiber selber die lokalen Behörden und die betroffene Bevölkerung miteinbeziehen. Das BAV selber führt keine öffentlichen Veranstaltungen zur Mitwirkung durch, legt den Infrastrukturbetreibern jedoch nahe, solche Veranstaltungen im Rahmen der Projektierung durchzuführen, um eine zu grosse Anzahl Einsprachen zu vermeiden. Ob diese öffentlichen Veranstaltungen vor, während oder nach dem Sachplanprozess stattfinden, hängt davon ab, wann ein Projekt in den Sachplan aufgenommen wird. Da Sachplananpassungen in der Regel in einem zweijährigen Rhythmus durchgeführt werden, kann die Projektierung der Infrastrukturbetreiber bei Aufnahme in den Sachplanprozess unterschiedlich weit fortgeschritten sein.

Mitwirkung beim SIN

Die Inhalte des SIN basieren auf dem **Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG)**, welches gemäss Sachplanverantwortlichen SIN "ein umfassendes Spezialgesetz" ist. Da es bereits lange vor dem RPG in Kraft getreten ist, enthalte es alles, was ablauftechnisch und zur Koordination erfolgen müsse. Es enthalte "das ganze Prozessuale", wobei auch die Partizipation beschrieben sei. Das ASTRA hätte also vieles, was in den anderen Gebieten mit einem Sachplan geregelt werden müsse, in seinem auf dem NSG basierenden Prozessen bereits integriert. Hier Rückschritte zu machen und zu Gunsten des RPG Aufgaben abzutreten sei gemäss Sachplanverantwortlichen SIN daher nicht opportun. Die Vorteile und die erprobten Verfahren zur Koordination des NSG "lassen wir uns nicht gerne wegnehmen" (Sachplanverantwortlicher SIN 2017). Die Sachplanung – als dem NSG-Verfahren nachgeschaltete bzw. parallele Tätigkeit – sei für sie eine "relativ technische Sache" (ebd.). Um Nationalstrassen betreffende Fragen wie *Wo sind die Engpässe?* oder *Wie sähen mögliche Lösungen aus?* zu erarbeiten, hätten sie vorgegebene Me-

²¹ Siehe dazu: <https://www.bls.ch/de/unternehmen/projekte-und-hintergruende/neue-werkstaetten>

thoden und Vorgehen, die sie anwenden müssen. Daher seien sie vom ASTRA der Meinung, dass sie bereits festgelegte Massnahmen nicht zwingend breit, sprich in einer weiteren grossangelegten Partizipation, unter den Prozessen und Anforderungen eines anderen Bundesgesetzes diskutieren müssen. Sie würden zwar die Kantone miteinbeziehen und diese seien auch Teil der Begleitgruppen bei der Variantenerarbeitung (siehe dazu weiter unten im Text). Es bringe ihrer Meinung nach aber relativ wenig, vorgängig ein Sachplanverfahren durchzuführen. Da das NSG die Verfahren vorgibt und die Methoden standardisiert sind, habe es der Sachplan bei ihnen "ein bisschen hart" (Sachplanverantwortlicher SIN 2017) in Bezug auf eine zusätzliche, losgelöste raumplanerische Koordination²².

Die wichtigsten Ansprechpartner des ASTRA seien gemäss Sachplanverantwortlichen die Kantone. Diese werden bei den einzelnen Projekten jeweils eingeladen und arbeiten in allen Projektphasen mit. Somit wirken die Kantone inhaltlich mit; eine offizielle Mitwirkung gemäss RPG würde jedoch nicht stattfinden. Die offizielle Mitwirkung sei nun – in der **ersten Auflage des Sachplans** (ist noch in Überarbeitung) – ein Bestandteil. Die erste Auflage hatte zum Ziel, alle sachplanrelevanten Themen und Objekte zusammenzutragen, die teilweise bereits politisch beschlossen seien (z. B. beim Thema Engpassbeseitigung). Zudem wurde sie genutzt, um die Stossrichtung des ASTRA, wie sie arbeiten und wo sie im Moment stehen, zu dokumentieren. Diese Aspekte, die einer Informationstätigkeit gleichkommen, seien gemäss Sachplanverantwortlichen relevant für die Mitwirkung der Kantone; damit werde so etwas wie ein "Base Report" (ebd.) für das gemeinsame Verständnis geschaffen. Die im Rahmen des SIN stattfindende **Mitwirkung der Kantone** entspreche der *Anhörung der Kantone*; was ja ein vorgeschriebener Prozessablauf gemäss RPG sei. Denn mit dem SIN soll auch sichergestellt werden, dass "die Koordination mit den kantonalen Richtplänen erfolgt" (BR 2017b).

Gemäss Sachplanverantwortlichen liege es an den **Kantonen**, wie sie die **Gemeinden integrieren** und weitere **Gruppierungen einbinden** wollen. Da das NSG zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verpflichtet, habe das ASTRA bisher eigentlich nie ein grosses Bedürfnis gehabt, mit einem Sachplan gegen aussen zu treten. "Wir verlassen uns dort fest auf die Kantone" (Sachplanverantwortlicher SIN 2017). Die Kantone sind sogar dazu verpflichtet, "die Bevölkerung über den Sachplan zu informieren und für die Mitwirkung zu sorgen" (BR 2017b). Dieser Verpflichtung werden die Kantone durch die im Rahmen der **Anhörung (Art. 19 RPV)** erfolgte Publikation des SIN gerecht. Private und lokale Vereinigungen können sich dann beim Kanton mit einer Stellungnahme melden. Dieser sichtet die eingegangenen Meldungen und übermittelt eine Gesamtauslegung davon in Form einer Stellungnahme dem ASTRA. Direkte Meldungen ans ASTRA würden meistens direkt an den Kanton weitergeleitet. "Wir dürfen Private, die sich bei uns melden, nicht bevorzugen gegenüber solchen, die sich beim Kanton melden" (Sachplanverantwortlicher SIN 2017). Einzig die Meldungen, die von nationaler Ebene kommen (von beschwerdeberechtigten Organisationen wie z. B. Pro Natura), würden vom ASTRA selber betreut.

²² Gemäss einem Handbuch zur *Partizipation in Verkehrsprojekten* macht das NSG unter Art. 19 "klare Vorgaben für die mehrstufigen Planungs- und Einsprache- bzw. Enteignungsverfahren" (SVI 2014: 22). Dabei wird auch der Einbezug der Kantone und Gemeinden angesprochen. Vorgaben zum Einbezug der Bevölkerung werden jedoch nicht gemacht; dies sei Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Da die Kantone das Bindeglied zwischen den Gemeinden und dem Bund darstellen, müssen sie "auf beide Seiten entsprechend informieren" (ebd.). Konkretere Vorgaben für den Einbezug der Gemeinden beinhalten die jeweiligen Strassengesetze der Kantone (z. B. mit dem Instrument der *Orientierungsversammlung* oder der *öffentlichen Auflage*) (ebd.).

Die **verschiedenen Stufen der Projektbearbeitung** seien vom NSG vorgegeben. Um neue Nationalstrassenstrecken zu planen oder anstehende Probleme mittels Engpassbeseitigung zu lösen, so der Sachplanverantwortliche, werden zuerst **Zweckmässigkeitsstudien** erstellt. Diese bestehen meist aus einem umfassenden **Variantenfächer** und zeichnen sich durch die Anwendung eines standardisierten Bewertungssystems aus. Solche Studien würden regelmässig auch durch den Standortkanton begleitet werden. Falls der Kanton dies empfehle, werden zur Abstützung der Reduktion der verschiedenen Varianten und zur abschliessenden Bestätigung der Bestvariante im Laufe der Erarbeitung sogenannte **Foren** durchgeführt. Offiziellen Gemeindevertretern oder der interessierten Bevölkerung werde somit die Möglichkeit gegeben, die Varianten zu kommentieren und Optimierungen vorzuschlagen. Diese Foren seien eine relativ formlose Angelegenheit. Sie seien zwar immer auf ein Objekt bezogen, hätten aber mit dem Sachplanverfahren keine Verbindung.

"Manchmal macht man es [gemeint sind Foren], manchmal nicht. Der Kanton berät uns dabei. Entscheiden tun wir es." (Sachplanverantwortlicher SIN 2017)

Bezüglich dieser Foren berate jeweils der Kanton das ASTRA und das ASTRA führe schliesslich die Foren durch. Denn der Bund könne nichts gegen die Kantone realisieren; "und das versuchen wir an solchen Foren auch zu vermitteln" (ebd.). Die Zusammensetzung der Beteiligten unterscheide sich von Fall zu Fall; sie sei abhängig von der Beratung des Kantons. Es habe schon Foren gegeben, die offen ausgeschrieben waren. Aber es gebe auch Foren, bei denen der Kanton zusammen mit der Gemeinde schaue, wen sie einladen wollen. Auch bezüglich des Inhaltes würden sich die Foren unterscheiden. Meistens sei es eine Mischform zwischen Informieren und Rückmelden aus der Bevölkerung.

Am Anfang eines Forums werde jeweils ein Input geben: Was ist das Problem und welche Varianten gäbe es dafür? Meistens werde zu Beginn ein relativ breiter Variantenfächer diskutiert und es werde gefragt, ob man etwas ausgeschlossen habe, das man nicht hätte ausschliessen sollen²³. Dabei gehe man aber "noch nicht ins grösste Detail" (ebd.). Man komme meistens relativ schnell vorwärts und sehe bald, welche Varianten funktionieren könnten und welche nicht. Danach werde dies wieder überarbeitet und detaillierter bewertet. So werde z. B. die Machbarkeit überprüft, wie viel es kosten würde und was die Vor- und Nachteile von den übrigen Varianten sind. Dann gehe man wieder an eine Veranstaltung und zeige auf, welche von den z. B. fünf verbleibenden Varianten vom ASTRA am besten und welche am zweitbesten bewertet wird. Danach werde über die Argumente für diese Wahl diskutiert. Dabei könne es auch vorkommen, dass schliesslich eine Variante gewählt werde, die vom ASTRA nicht als Vorzugsvariante vorgeschlagen wurde. Einen definitiven Entschied vor Ort gebe es aber nicht. Die Argumente werden aufgenommen und die Variantenwahl danach nochmals überprüft. Schliesslich sei es das ASTRA, das sich für eine definitive Variante entscheide. Aufgrund der vorangegangenen Forumdiskussionen werde die definitive Variante aber so optimiert, dass sie schliesslich mehrheitsfähig sei.

²³ Es könne aber auch frühere Zeitpunkte eines Forums geben, wenn man noch bei der Problemlage sei. In diesem Fall würde man die Beteiligten fragen, was deren Sicht zur vorgegebenen Problemlage sei. Ein so früher Zeitpunkt sei sehr interessant, da man z. B. höre, dass die zu behandelnde Situation für die meisten Betroffenen gar kein Problem darstellt. Dies helfe dem ASTRA dann manchmal auch, auf die richtige Variantensuche zu gehen (Sachplanverantwortlicher SIN 2017).

Basierend auf der vom ASTRA vorgeschlagenen Bestvariante werde als nächster Schritt die **Projektierung** angegangen. Dabei können wiederum **Begleitgruppen**, gebildet aus Behördenvertretern, installiert werden. Zudem fordert auch hier das NSG die Zusammenarbeit mit dem Standortkanton. In dieser Phase werde dann z. B. erarbeitet, wo Grundeigentum beschafft werden muss und man sehe, wie lange, wie hoch und wie breit das ganze Projekt werde. Die Phase des generellen Projektes wird mit der **Genehmigung durch den Bundesrat** abgeschlossen. Dieser Genehmigung geht ein Stimmnahmeverfahren bei den Kantonen (inkl. Gemeinden und allenfalls Grundeigentümer) und danach eine Ämterkonsultation beim Bund voraus (Art. 19 NSG). Mit der Genehmigung kann der nächste Schritt, die **Ausarbeitung des Ausführungsprojektes**, gestartet werden. In dieser Phase sei wiederum die Zusammenarbeit mit dem Standortkanton Pflicht. Also habe man auch hier wieder solche "stehenden Organisationen" (Sachplanverantwortlicher SIN 2017), bei denen die Kantone mit Behördenvertretern und je nachdem auch Vertreter aus der Politik dabei seien. Manchmal veranstalte man zusätzlich Informationsforen für die Bevölkerung.

Danach werde das **Ausführungsprojekt öffentlich aufgelegt** und die **offizielle Anhörung** nach Art. 27b NSG beginne. Nach der Erledigung der Einsprachen und allfälliger Projektanpassungen könne das Ausführungsprojekt dann **durch das UVEK genehmigt** werden. Im Rahmen der öffentlichen Auflage könne natürlich jedermann eine Einsprache machen und "sein Recht zu schützen versuchen" (Sachplanverantwortlicher SIN 2017). Dies findet der Sachplanverantwortliche zwar gut und wichtig, er bezweifelt aber, dass das ASTRA durch ein Sachplanverfahren von Einsprachen verschont werden würden. Sie seien der Meinung, dass sie eigentlich alle Erfordernisse, die der Sachplan vorschreibt, in ihrem Verfahren ziemlich stark abgedeckt haben. Daher denken sie, dass sie mit einer Parallelführung im Sachplan nicht zusätzlich profitieren können – es sei vielmehr ein zweites Verfahren zur gleichen Fragestellung. Der Sachplan sei aber gut, damit die Öffentlichkeit das Verfahren nachvollziehen könne und informiert sei. Die **Stärken des Sachplans** im Bereich der Nationalstrassen lägen also vor allem in der **Informationsfunktion**. Es sei für sie wichtig, im Konzeptteil des Sachplans offenzulegen, wie sie denken, was ihre Handlungsmotivatoren sind und nach welchen Vorgaben sie wie arbeiten.

"Wir wollen zeigen, was wir machen und wieso wir das machen. Es hilft uns, wenn wir dies im Sachplan aufzeigen können. Wir zeigen unsere Denkweise und unser Programm, welches wir auf einem anderen Planungsweg als im Sachplan gemacht haben." (Sachplanverantwortlicher SIN 2017)

Der Sachplanverantwortliche findet, dass sie hinsichtlich Beteiligung "schon etwas machen" (ebd.). "Wir könnten sicher mehr machen, aber wenn ich sehe, wie lange heute ein solches Verfahren dauert..." (ebd.). Er denke, dass der **Prozess nicht schneller werde, wenn sie eine grössere Beteiligung hätten**. Denn die vorgeschriebenen Verfahrensschritte (gemäss NSG) müssten auf jeden Fall durchgeführt werden. Und diese würden auch ihre Zeit brauchen – "sogar im Schönwetterfall, bei dem es keine Einsprachen gibt" (ebd.). Gemäss Sachplanverantwortlichen werde ohnehin meistens eingesprochen, auch wenn eine Informationsveranstaltung durchgeführt wurde, bei der die Leute vor Ort ihre Anliegen abgeben konnten. "Interessens- und Zielkonflikte kann man durch Information nicht auflösen" (ebd.), sondern man müsse am Schluss den Geldbeutel herausnehmen und die Personen für Nachteile entschädigen oder Projektanpassungen vornehmen.

Im Rahmen des SIN findet neben der formell vorgeschriebenen Mitwirkung nach RPG mit sogenannten *Foren* bei den Zweckmässigkeitsstudien und *Begleitgruppen* bei der Projektierung auch eine Art informelle Mitwirkung statt. Wenn der Kanton es für sinnvoll hält, die betroffene Bevölkerung bei der Auswahl aus dem Variantenfächer (Zweckmässigkeitsstudien) miteinzubeziehen, führt das ASTRA Foren durch. Je nach Empfehlung des Kantons können sich an diesen nur Behördenmitglieder oder aber auch die betroffene Bevölkerung (Privatpersonen) beteiligen. Die Teilnehmenden dieser Foren haben somit die Möglichkeit, bei der Variantenauswahl mitzusprechen. Bei der darauffolgenden Projektierung werden Begleitgruppen eingesetzt. Diese bestehen aber nur aus Behördenvertretern. Nachdem der Bundesrat ein generelles Projekt genehmigt hat, findet die Ausarbeitung des Ausführungsprojektes wiederum in Zusammenarbeit mit dem Kanton (Behördenvertreter) und gegebenenfalls Vertretern aus der Politik statt. Hierbei werden manchmal Informationsforen für die Bevölkerung durchgeführt.

Mitwirkung beim SIL

Der Erarbeitung eines jeden Objektblattes des SIL wird ein sogenannter **Koordinationsprozess** vorangestellt. Denn bevor "der Rahmen zur baulichen und betrieblichen Entwicklung" (BAZL 2004) eines Flugplatzes behördenverbindlich festgelegt wird, müssen die Flugplatzanlagen und der Flugbetrieb sowie die Nutzungs- und Schutzansprüche räumlich aufeinander abgestimmt werden. Ein erster Schritt dieser Abstimmung erfolgt im Rahmen dieses Koordinationsprozesses; einer "partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Bundesstellen, den zuständigen kantonalen Stellen, den Gemeinden und dem Flugplatzhalter" (ebd.).

Bei diesem Vorverfahren werden gemäss Sachplanverantwortlichen SIL "alle zuständigen Fachstellen und Behörden von allen drei Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) eingeladen, gemeinsam einen solchen Koordinationsprozess, also Koordinationsgespräche, durchzuführen". In der Regel seien bei diesem Koordinationsprozess ausschliesslich Behördenvertreter anwesend; keine Private oder Vertreter von Organisationen. Denn es sollen zuerst mit den zuständigen Fachstellen von Bund, Kanton und Gemeinden die Ausgangslage analysiert und vorhandene oder allfällige Probleme eruiert werden. Es sei aber auch möglich, private Organisationen in den Prozess einzubinden. Dies wurde in der Vergangenheit auch schon gemacht (z. B. in Buochs), werde aber nicht propagiert. Denn in dieser Phase sollte eigentlich noch kein politischer Prozess, sondern vielmehr ein "Fachprozess" (Sachplanverantwortlicher SIL 2017) stattfinden. Die Koordination soll auf der fachlichen Ebene stattfinden, da es vor allem um Fachfragen gehe (z. B. um die Lärmbelastungen, um einen Perimeter, um den Gewässerschutz und den ökologischen Ausgleich, um das Strassennetz oder generell um den Zweck eines Flugplatzes).

Bei einem Koordinationsprozess setze man sich zu Beginn an einem Tisch zusammen und der Flugplatzhalter (in der Regel) stellt sein Projekt vor²⁴. Es könne sich dabei um eine Infrastruk-

²⁴ Um die technischen Komponenten wie z. B. den Umweltverträglichkeitsbericht zu erarbeiten, beauftragt der Flugplatzhalter meistens Experten-, Ingenieur- und/oder Planungsbüros. Die Erarbeitung eines Projektes erfolgt also im Prinzip immer durch private Büros. In der Regel ist der Flugplatzhalter auch der Betreiber des Flugplatzes; in wenigen Fällen wird der Flugplatz von einem Dritten betrieben (Sachplanverantwortlicher SIL 2017).

turerweiterung oder eine Änderung im Betrieb handeln. Danach erläutern die verschiedenen Bundesstellen und kantonalen Stellen sowie die Gemeinden oder auch die Regionalplaner ihre Rahmenbedingungen und Ziele. Laut dem Sachplanverantwortlichen SIL sei es eine "gegenseitige Information und gemeinsame Auslegeordnung". In den darauffolgenden Koordinationsgesprächen werde dann geschaut, wo es Differenzen, Probleme und Konflikte gibt, wo man Konsens hat und wie man die Konflikte lösen kann (sind diese einfach zu lösen oder sind es fundamentale Gegensätze?). All dies versuche man in einem Koordinationsprozess herauszufinden.

In der Regel komme diese "Gesamtrunde" einmal, zweimal oder bei Bedarf mehrere Male zusammen – beim Flughafen Zürich waren es mehr Treffen. An den Gesprächen können nach Bedarf Aufträge oder zusätzliche Studien erteilt werden (z. B. die Vertiefung oder Ergänzung der Planungsgrundlagen). Es könne auch vereinbart werden, eine Information der Bevölkerung durchzuführen. So könne es vorkommen, dass die Bevölkerung im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung bereits während des Koordinationsprozesses über das Projekt informiert werde.

"In diesem Koordinationsprozess ist eigentlich alles möglich. In der Regel vereinbaren wir mit dem Kanton, dass er die Leitung übernimmt. Denn er ist für die Raumplanung auf seinem Gebiet verantwortlich und er kennt die Gemeinden, die örtlichen und politischen Verhältnisse besser."
(Sachplanverantwortlicher SIL 2017)

Das Ergebnis eines Koordinationsprozesses wird vom BAZL in einem **Koordinationsprotokoll** festgehalten. Darin werden sowohl die Differenzen als auch der Konsens zwischen den beteiligten Stellen festgehalten; rechtlich ist dieses aber nicht verbindlich (BAZL 2004). Ein Koordinationsprotokoll werde laut dem Sachplanverantwortlichen nicht per se veröffentlicht, jedoch auf Anfrage ausgegeben (gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip). Zudem werde es den am Koordinationsprozess Beteiligten zur Vernehmlassung unterbreitet und nach Bedarf überarbeitet. Das Koordinationsprotokoll stelle die Grundlage für die Phase zwei und somit für den Sachplan bzw. das Objektblatt dar.

"Dieses Koordinationsprotokoll hat rechtlich keine verbindliche Wirkung. Das ist ein Gentlemen-Agreement, worin man einfach die Meinung und Haltung von den verschiedenen Beteiligten festhält." (Sachplanverantwortlicher SIL 2017)

In der **zweiten Phase**, der **Erstellung eines SIL-Objektblattes**, verlaufe das Verfahren klassisch nach den Vorschriften der RPV: Zuerst werde ein Entwurf des Objektblattes erstellt. Dieser gehe dann in eine bundesinterne Konsultation bei den betroffenen Bundesstellen. Danach folge die Anhörung der Behörden (der Kantone und der Gemeinden) und eine öffentliche Mitwirkung zum Objektblatt-Entwurf. Dafür werde der Entwurf des Objektblattes publiziert (z. B. auf der Homepage des BAZL) und physisch öffentlich aufgelegt (in den betroffenen Gemeinde- und Kantonsverwaltungen). Alle, die wollen, können dies anschauen und eine Stellungnahme dazu einreichen. Gemäss Sachplanverantwortlichen SIL werden zwar alle Stellungnahmen entgegengenommen, jedoch nicht jede einzeln beantwortet. Teilweise habe es Serienbriefe von Organisationen dabei, die jeweils denselben Inhalt hätten. Es werde dann ein Bericht verfasst, bei dem die eingereichten Stellungnahmen zusammengestellt und Erwägungen und Entscheide zu den eingegangenen Anträgen angefügt werden. Daraus resultiere ein sogenannter *Auswertungs- und Erläuterungsbericht*, welcher wiederum zusammen mit dem Objektblatt ins Internet gestellt werde. Somit könne man die Antwort, die Erwägungen und den Entscheid zu seiner Frage oder Stel-

lungnahme lesen. Dies geschehe alles im Rahmen der formellen, vorgeschriebenen Mitwirkung – mit einer informellen Mitwirkung habe dies nichts zu tun²⁵.

Als Beispiel einer **informellen Mitwirkung** nennt der Sachplanverantwortliche die **Beteiligungsgremien**, die der Kanton Zürich für die Regelung der Angelegenheiten rund um den **Flughafen Zürich** selber aufgebaut habe. Für die ganze Flughafenplanung wurde die Konsultative Konferenz Flughafen Zürich gegründet. In dieser Konferenz sei zwar nicht die Bevölkerung, jedoch alle etwa 100 betroffenen Gemeinden anwesend. Daneben habe der Kanton ein weiteres Gefäss erstellt, in dem regionale Interessensgruppierungen vertreten seien.

"Dies [die Beteiligungsgremien zum Flughafen Zürich] hat alles der Kanton organisiert, nicht der Bund." (Sachplanverantwortlicher SIL 2017)

Solche Beteiligungsanlässe habe auch das BAZL bereits organisiert; das letzte Mal für den kleinen Flugplatz Wangen-Lachen am Zürichsee. Denn nach der Auflage des auf einem Koordinationsprozess mit resultierendem Koordinationsprotokoll basierenden Objektblattes, sei "aus der Mitwirkung zum Objektblatt" (ebd.) eine relativ breite private Opposition hervorgegangen. Daher hätten das BAZL und die zuständige kantonale Fachstelle sich entschieden, eine öffentliche Veranstaltung durchzuführen. Dort sei den Anwesenden die Absichten des Flugplatzhalters (Bauprojekt und künftiger Betrieb), die betrieblichen Zusammenhänge und die geplanten Vorkehrungen zum Lärmschutz und zum Schutz der umgebenden Naturschutzgebiete aufgezeigt worden. Dieser direkte Dialog zwischen Flugplatzhaltern, Anwohnern und Behörde habe gemäss Sachplanverantwortlichen zum gegenseitigen Verständnis beigetragen.

Der Sachplanverantwortliche SIL stellt sich daher die Frage, ob solche **öffentlichen Veranstaltungen lediglich reaktiv** durchgeführt werden sollten (wie im Beispiel Wangen-Lachen) oder ob man dies proaktiv überall machen sollte. Für Letzteres habe man aber nicht die nötigen Ressourcen. In Wangen-Lachen habe sich die reaktiv hervorgerufene Beteiligung aus Sicht des Sachplanverantwortlichen gelohnt. Denn es konnten im direkten Dialog Fragen gestellt und Fragen beantwortet werden. Ob sich die Akzeptanz des Flugplatzes bei den Anwohnern dadurch aber gesteigert habe oder nicht, kann der Sachplanverantwortliche nicht einschätzen. "Aber die Leute wissen nachher zumindest, warum etwas so ist, wie es ist" (ebd.).

Grundsätzlich würden sie vom BAZL aber von den **Flugplatzhaltern** (oder je nachdem auch von den Gemeinden) erwarten, dass sie sich **um die Beteiligung der Bevölkerung kümmern**. Denn es seien ja auch die Flugplatzhalter, die eine Bewilligung erhalten wollen: "Weil er [der Flugplatzhalter] der Gesuchsteller ist, muss auch er schauen, dass er die Akzeptanz hat" (ebd.). Es sei nicht die primäre Aufgabe des BAZL, für die Akzeptanz zu sorgen. Beim Flugplatz Mollis z. B. habe die Gemeinde Glarus Nord – als Eigentümerin des ehemaligen Militärflugplatzes – solche Veranstaltungen organisiert. Der Bund sei in diesem Fall gar nicht dabei gewesen. Beim Kanton Obwalden habe man lange nach einem Standort für eine neue Helikopterbasis gesucht. Man ist dann zum Schluss gekommen, dass diese am besten auf dem bestehenden Flugplatz er-

²⁵ Zur zweiten Phase gehört ausserdem die Abstimmung des Objektblattes mit den kantonalen Richtplänen (BAZL 2017b). In der dritten Phase folgt dann das Verfahren zum Betriebsreglement bzw. das PGV. Hierbei werde das entsprechende Gesuch (z. B. für den Bau einer Infrastrukturanlage oder die Änderung des Betriebsreglements) öffentlich aufgelegt und es können Einsprachen getätigt werden (welche zum Teil in einem Gerichtsverfahren enden können) (Sachplanverantwortlicher SIL 2017).

richtet werden soll. Bevor man diese Variante jedoch vorschlagen wollte, habe der Kanton zusammen mit der Gemeinde eine öffentliche Partizipation gestartet. Es seien Befragungen mit Fragebögen und Informationsveranstaltungen durchgeführt worden. Sogar Testflüge wurden organisiert, damit man sehen konnte, wie es sein wird.

"Eine verantwortungsvolle Gemeinde oder Kanton macht dies [eine öffentliche Partizipation] dann schon. Das müssen nicht wir als Bundesbehörde machen oder befehlen." (Sachplanverantwortlicher SIL 2017)

Obwohl es meistens der Flugplatzhalter (bzw. die Gemeinde) sei, der eine Mitwirkung organisiere, sei das BAZL bei Bedarf natürlich auch vertreten; z. B. bei einem Podiumsgespräch oder um Auskunft über das Verfahren zu geben. Über Themen wie *Sicherheit* oder *Technik* wisse der Flugplatzhalter aber meistens auch Bescheid.

Sobald ein **Flugplatz in Betrieb** sei, gebe es in gewissen Orten **weiterhin eine Mitwirkung**. "Die Flugplätze, die es gut machen, haben einen permanenten Kontakt mit der Bevölkerung" (ebd.). So sei man z. B. in Grenchen im permanenten Kontakt mit der Bevölkerung. Auch dies finde statt, ohne dass es vom BAZL verordnet werde.

Dass **zu grosse Opposition** seitens der Betroffenen dazu führt, dass ein **Projekt nicht realisiert** werden kann, könne es gemäss Sachplanverantwortlichen SIL "auf alle Fälle geben". Genau aus diesem Grund würde das BAZL aber diesen Koordinationsprozess im Voraus durchführen, "um die Chancen und Risiken vom Projekt zu sehen" (ebd.). Denn am Ende eines Koordinationsprozesses wisse man, ob und wo es Differenzen und Konflikte gibt und wie die Haltung der Beteiligten ist. So sehe man z. B., ob mit dem Kanton Differenzen (zur kantonalen Politik oder Planung) bestehen. Können diese Differenzen im Koordinationsprozess nicht ausgeräumt werden, müsse das BAZL (respektive das UVEK) abschätzen, ob es dem Bundesrat einen Antrag stellen will, der den Zielen und Vorgaben des Kantons widerspricht. Es sei aber auch heikel, die Gemeinde in der Opposition zu haben; vor allem wenn es die Standortgemeinde sei. Wenn man nach dem Koordinationsprozess aber "alle Behörden auf allen Stufen hinter dem Projekt hat, dann ist die Chance, dass das Projekt realisiert werden kann, relativ gross" (ebd.).

Im Fall **Flughafen Zürich**, bei dem der Flugplatzbetreiber zum Teil mit starker Opposition aus der Bevölkerung zu kämpfen hat, würden letztlich Mehrheitsentscheide zählen. Denn in Zürich sehe das kantonale Gesetz für gewisse Infrastrukturfragen (z. B. für eine geplante Pistenverlängerung) eine Volksabstimmung vor. Das Resultat dieser Volksabstimmung sei dann die Grundlage für den Regierungsrat. Er muss sich an das Ergebnis der Volksabstimmung halten. Da der Regierungsrat im Verwaltungsrat des Flughafens eine Sperrminorität habe, habe er also auch als Minderheit die Möglichkeit, einen bestimmten Beschluss zu verhindern. Der Flughafen könne also nur ein Gesuch für etwas stellen, wenn die Regierung des Kantons Zürich damit einverstanden sei. Und da sich diese bei Infrastrukturfragen auf den Entschieden einer Volksabstimmung abstützen müsse, würden schliesslich **Volksabstimmungen über Infrastrukturerweiterungen beim Flughafen Zürich** entscheiden.

Bei den zum Teil sehr umstrittenen (und von den Umweltverbänden bekämpften) **Gebirgslandeplätzen** habe man zu Beginn zwar probiert, regionenweise ebenfalls Koordinations Sitzungen durchzuführen; wie z. B. in Zermatt für alle Gebirgslandeplätze im Matter- und Saasertal. Dabei

habe man auch (private) Schutz- und Nutzerorganisationen (z. B. der Schweizerische Alpenclub, die Stiftung Landschaftsschutz, der Helikopterverband oder die Tourismusregion) eingeladen. In der Region Zermatt sei man schliesslich zwar zu einem Abschluss, sprich zu einem vom Bundesrat verabschiedeten SIL-Objektblatt, gekommen; dies habe aber drei bis vier Jahre gedauert. Nachdem man es in der nächsten Region versucht habe, musste man aber feststellen, dass sich die Interessen so stark unterscheiden, dass man sich nie finden werde. Dadurch sei die Planung steckengeblieben, bis das Departement den Abbruch des Koordinationsprozesses angeordnet habe. Am Schluss musste also trotzdem die oberste Behörde entscheiden.

Das Ausschlaggebende für eine Mitwirkung sei für den Sachplanverantwortlichen der **Handlungsspielraum**. Je nachdem, wie gross dieser ist, lohne es sich, die Mitwirkung für ein breiteres Publikum zu öffnen oder eben nicht. Denn sonst – bei einem kleinen Handlungsspielraum – wecke man mit einer Mitwirkung nur Erwartungen, die schliesslich nicht erfüllt werden können (da der Spielraum dazu gar nicht besteht). Bei den Flugplätzen sei der Handlungsspielraum tendenziell kleiner als bei einem geologischen Tiefenlager oder einer neuen Bahnlinie – denn bei den Flugplätzen handelt es sich um bestehende Infrastrukturen. Auch im Falle eines Neubaus (z. B. eines neuen Heliports) habe man aber schon rein technisch nicht viele Optionen und es müssen Umweltvorschriften eingehalten werden. So sei insbesondere die Lärmausbreitung ein klassischer Faktor. Und da man die Lärmschutzverordnung einhalten müsse, habe man schon von Anfang an gar nicht viele Optionen.

"Ich habe das Gefühl, wir machen es [die Mitwirkung] eigentlich verhältnismässig gut; aus der langjährigen Erfahrung heraus. Klar kann man immer wieder lernen und probieren, etwas besser zu machen. Aber vom Aufwand und Ertrag her, habe ich nicht das Gefühl, dass es noch viel Potenzial hat." (Sachplanverantwortlicher SIL 2017)

Vor der Erarbeitung eines Objektblattes gibt es beim SIL jeweils einen Koordinationsprozess, bei dem der Flugplatzhalter und die Behörden ihre Anliegen austauschen (keine Privatpersonen und nur selten Organisationen). Während des Koordinationsprozesses werden manchmal öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, um über das Projekt zu informieren. Die eigentliche Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung findet aber erst mit der offiziell vorgeschriebenen Mitwirkung nach RPV statt. In einigen Fällen werden aufgrund der Rückmeldungen aus dieser Mitwirkung öffentliche Veranstaltungen durchgeführt – sozusagen reaktiv. Institutionalisierte informelle Mitwirkungsmechanismen für die betroffene Bevölkerung gibt es beim SIL nicht. Das Durchführen von Informations-/Beteiligungsveranstaltungen wird grundsätzlich den Flugplatzhaltern (oder der Gemeinde) überlassen. Bei Bedarf beteiligt sich das BAZL an den Veranstaltungen. Bei gewissen Flugplätzen besteht zu Betriebsfragen ein regelmässiger Kontakt zwischen dem Flugplatzbetreiber und der Anwohnerschaft oder den Gemeinden; dies aber aus Eigeninitiative und ohne Auftrag vom BAZL. Im Fall des Flughafens Zürich kann sich die Bevölkerung aufgrund einer kantonalen Gesetzesgrundlage in Form einer Volksabstimmung an der Flughafenplanung beteiligen. Denn der Regierungsrat, der im Verwaltungsrat des Flughafens Zürich eine Sperrminorität besitzt, muss sich bei seinen Entscheiden auf das Resultat einer Volksabstimmung und somit auf die Meinung der Bevölkerung stützen – das ist im kantonalen Flughafengesetz vorgeschrieben.

Mitwirkung beim SÜL

Bei den Übertragungsleitungen ist das Sachplanverfahren in der Verordnung über das Plange-nehmungsverfahren für elektrische Anlagen geregelt (siehe Art. 1a ff. VPeA). Mit der Verord-nungsanpassung vom 1.12.2013 ist ein **zweistufiges Verfahren** eingeführt worden: In der Regel wird zuerst ein **Planungsgebiet** definiert und danach ein **Planungskorridor** durch den Bundes-rat festgesetzt. Die Planungskorridore bilden sodann die Grundlage für das Auflageprojekt, wel-ches im PGV beurteilt und geprüft wird. Das definitive Trasse für die Leitung darf von der Be-willigungsbehörde nur genehmigt werden, wenn sich dieses innerhalb des festgesetzten Pla-nungskorridors befindet (siehe Art. 16 Abs. 5 EleG).

Die Sachplanung ist nach Ansicht des Sachplanverantwortlichen SÜL ein **behördeninternes Planungsverfahren**. Deshalb würden Privatpersonen und -organisationen in der Regel erst im Rahmen des PGV angehört, in welchem diese Anspruch auf rechtliches Gehör hätten. Für den SÜL seien keine rechtlichen Grundlagen vorhanden, welche es erlauben oder verlangen würden, den Sachplanprozess mit einer öffentlichen Partizipation wie im SGT abzuwickeln²⁶.

Zu Beginn eines jeden Verfahrens (zum Bau einer Übertragungsleitung) hat der Gesuchsteller – in der Regel die nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG – das BFE jeweils frühzeitig darüber zu orientieren (siehe Art. 1b Abs. 1 VPeA). Gemäss den Verordnungsbestimmungen hat der Ge-suchsteller zudem eine **Koordinationsvereinbarung mit dem Kanton** abzuschliessen und dem BFE Kenntnis davon zu geben. In dieser Koordinationsvereinbarung sind insbesondere der Zeit-plan zur Festlegung eines Gebietes für Planungskorridore, die Planungsziele für das zu evaluie-rende Planungsgebiet, die Zuständigkeit für die Organisationen der einzelnen Verfahrensschrit-ten und die Mitwirkung der Gemeinden festzulegen (Art. 1b Abs. 2 VPeA). Damit wird die Or-ganisation und Verantwortung für die **Mitwirkung der Gemeinden** in diesem Prozess **an den Kanton delegiert**. Gemäss Sachplanverantwortlichen sei es die Aufgabe des Kantons, innerhalb seines Gebietes dafür zu sorgen, dass die Betroffenen "zufrieden" sind bzw. deren Interessen gewahrt werden. Wenn es auf der Ebene Gemeinden Interessenskonflikte gebe, dann müsse sich grundsätzlich der Kanton darum kümmern und gegebenenfalls eine Interessenabwägung vor-nehmen.

Wenn der Gesuchsteller ein Vorhaben einreichen wolle bzw. den Start eines Sachplanverfahrens beantragt habe, werde vom BFE gemäss Art. 1c VPeA eine **projektspezifische Begleitgruppe** eingesetzt. Diese Begleitgruppe setze sich zusammen aus dem ARE, dem Bundesamt für Um-welt und allenfalls weiteren betroffenen Bundesstellen (z. B. das BAZL, wenn das Planungsge-biet in der Nähe eines Flughafens ist, oder das VBS, wenn das Planungsgebiet in der Nähe einer militärischen Anlage ist). Zudem seien die eidgenössische Elektrizitätskommission, das eidge-nössische Starkstrominspektorat, jeder betroffene Kanton, die (nachgewiesen) gesamtschweize-risch tätigen Umweltschutzorganisationen und die Gesuchstellerin (in der Regel Swissgrid) mit

²⁶ Die Grundlage für die Durchführung der regionalen Partizipation im SGT ist im Konzeptteil des SGT zu finden. Dort steht z. B. dass sich "die Gemeinden der Standortregionen [...] im Rahmen einer regional organisierten Parti-zipation mit raumplanerischen und sozioökonomischen Belangen befassen und die regionalen Interessen im Aus-wahlverfahren vertreten [können]. Die interessierte Bevölkerung sowie Interessenorganisationen, politische Par-teien, Verbände usw. können in jeder Etappe mitwirken und zu den Vorschlägen, Gutachten und Schlussfolgerun-gen Stellung nehmen" (BFE 2011c: 6).

je einer Stimme vertreten. Es würden aber keine Gemeinden, keine betroffenen Privatpersonen und keine weiteren Verbände und Vereine Einsitz in der Begleitgruppe nehmen.

Auf die Frage, wieso **Gemeinden und Private nicht schon bei der Begleitgruppe** teilnehmen können, antwortet der Sachplanverantwortliche, dass dies gesetzlich einerseits nicht vorgesehen sei und andererseits bei einer allfälligen Erweiterung der Begleitgruppe auf Gemeinden und Private die Frage auftauche, welche Personen und Organisationen mitmachen dürfen und sollen. Welches wären die Kriterien für die Einsitznahme in der Begleitgruppe und welche Interessen würden die Personen vertreten? Wäre es zielführend, lokale Interessen von Gemeinden oder örtlichen Organisationen oder sogar die Eigeninteressen von Privatpersonen im Sachplanverfahren des Bundes anzuhören? Je mehr Personen und Interessengruppen angehört werden müssten, desto mehr Aufwand würden solche Verfahren generieren und dementsprechend würde auch der Entscheidungsprozess noch viel mehr Zeit in Anspruch nehmen. Dies sei einerseits nicht effizient und andererseits seien beim BFE auch die Ressourcen dafür nicht vorhanden. Zudem sei fraglich, ob damit tatsächlich ein Mehrwert generiert werden könnte²⁷.

Es seien auch schon private Organisationen auf das BFE zugekommen mit der Bitte, aktiv am Sachplanverfahren teilnehmen zu können. Mit dem zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum habe das BFE aber gar nicht die Möglichkeit, weitere Akteure teilnehmen zu lassen. Bei der ersten Planungsstufe, der Festsetzung eines Planungsgebietes, sei es in der Regel nicht zweckmässig, die Gemeinden anzuhören, da noch gar nicht ersichtlich sei, welche Gemeinden von einem künftigen Leitungsbauvorhaben betroffen wären (grobe räumliche Planung). Bei der zweiten Stufe, der Festsetzung des Planungskorridors, in welcher die örtliche Konkretisierung eines möglichen künftigen Projektes genauer werde, könnte es unter bestimmten Umständen zweckmässig sein, die Interessen der Gemeinden in der Evaluation zu berücksichtigen. In diesem Stadium des Sachplanprozesses sei es gemäss Sachplanverantwortlichen wichtig, dass die Kantone die entsprechenden übergeordneten kommunalen Interessen stufengerecht in den Evaluationsprozess einbringen. Ihre Interessen selbstständig wahren können die Gemeinden aber erst nach der Festsetzung eines Planungskorridors, im Rahmen des PGV. Die **Gemeinden werden also wie Privatpersonen behandelt** und können – abgesehen vom öffentlichen Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 19 RPV – erst im PGV mittels Einsprache gemäss Art. 16f Abs. 3 EleG direkt mitwirken – also nach dem Abschluss des Sachplanprozesses. "In diesem Verfahrensstadium gibt es dann aber Spielraum, bei dem die Gemeinden ihre Präferenzen einbringen können" (Sachplanverantwortlicher SÜL 2017).

Bei der **rechtlich vorgeschriebenen öffentlichen Anhörung und Mitwirkung** nach Art. 19 RPV, welche sowohl vor der Festsetzung des Planungsgebiets als auch vor der Festsetzung des Planungskorridors stattfindet (siehe Art. 1c Abs. 4 und Art. 1d Abs. 4 VPeA), werden die Entwürfe der erarbeiteten Objektblätter öffentlich publiziert. Bei dieser Mitwirkung können alle Betroffenen (Private sowie Gemeinden) Eingaben beim BFE machen und ihre Anliegen dazu einbringen. Eingaben würden in diesem Mitwirkungsverfahren gemäss Sachplanverantwortlichen aber nur selten gemacht. Allfällige Eingaben werden vom BFE als "Hinweise" bzw. als "Wünsche" (Sachplanverantwortlicher SÜL 2017) entgegengenommen und, sofern sich daraus

²⁷ Mit der Beteiligung bei der Stromnetzplanung beschäftigen sich auch Bals et al. (2015) im *Handbuch Beteiligung und Transparenz bei der Stromnetzplanung*. Dabei werden auch Handlungsempfehlungen geliefert.

neue Erkenntnisse ergeben, in der Begleitgruppe nochmals diskutiert. Erst nach der Anhörung und Mitwirkung und der allfälligen Besprechung in den Begleitgruppen werde die Festsetzung eines bestimmten Planungsgebiets bzw. -korridors dem Bundesrat zur Festsetzung beantragt. Der Sachplanverantwortliche SÜL gesteht ein, dass der Zeitpunkt der gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkung "relativ spät" sei. Es liege auf der Hand, dass zu einem solch späten Zeitpunkt nur noch Anliegen aufgenommen würden, die als absolut wesentlich erscheinen und die von übergeordnetem Interesse sein könnten. Nach den jeweils umfangreichen und detaillierten Abklärungen sei es aber relativ unwahrscheinlich, dass aus der Anhörung noch Anliegen aus der Bevölkerung eingehen würden, die dermassen relevant bzw. in einem so allgemeinen Interesse seien, dass die Planung nochmals wesentlich überarbeitet werden müsste. Rein private Interessen seien nicht im Sachplanprozess, sondern im PGV zu berücksichtigen.

Da die Erfahrungen zeigen, dass es manchmal schwierig ist, die Betroffenen mit einem weitgehend fertiggestellten Projekt zu konfrontieren, habe **Swissgrid** begonnen, **Informationsveranstaltungen** durchzuführen. Das BFE stelle es Swissgrid frei, ob und wie sie dies mache. "Sie wissen einfach, dass wenn sie es nicht machen, sie später möglicherweise mehr Widerstand gegen das Projekt haben werden" (ebd.). Manchmal würde Swissgrid dies bereits in der ersten Stufe (Gebietsfestsetzung) und manchmal erst in der zweiten Stufe (Ausarbeiten der Korridorvarianten) machen. Die Gemeinden und die Bevölkerung werden dabei informiert und es besteht die Möglichkeit, eigene Ideen mitzuteilen. In diesen Veranstaltungen werden Diskussionen geführt oder auch die Prüfung von konkreten Varianten beantragt. Gestützt auf die Rückmeldungen überarbeite Swissgrid die Unterlagen, welche sie später beim BFE einreiche. Wenn Swissgrid in diesem Prozess sehe, dass etwas, das an sie herangetragen worden ist, zweckmässig ist und finanziert werden kann, würde sie dies in ihr Projekt übernehmen. Somit seien die Interessen der Betroffenen teilweise schon in den eingereichten Gesuchsunterlagen berücksichtigt.

Bei einem öffentlichen Partizipationsverfahren hänge der **Erfolg** gemäss Sachplanverantwortlichen SÜL **vom Verhandlungsgeschick der Person ab, die den Prozess führt**. Diese Person sollte gut argumentieren können und akzeptieren, dass es Leute mit einer anderen Meinung gibt. Sie muss Verständnis für die anderen Meinungen aufbringen können und dennoch dazu bereit sein, den Prozess zu einem Abschluss zu bringen. Es liege auf der Hand, dass nicht alle Interessen berücksichtigt werden können und daher auch unliebsame Entscheidungen getroffen werden müssen. Ein solcher Prozess könne entweder sehr erfolgreich oder gar nicht erfolgreich enden – dies hänge vom Gespür und vom Verhandlungsgeschick der Person ab, welche den Prozess leite. Unabhängig vom Können dieser Person könne es aber trotzdem immer jemanden geben, der nicht einverstanden sei und geltend mache, dies oder jenes sei falsch gelaufen. Diese Probleme gebe es immer wieder. Daher sei es sehr wichtig – egal um welchen Prozess es gehe –, "dass diejenige Person, die den Prozess koordiniert und leitet, mit Kritiken umgehen kann und aus den Fehlern lernt" (ebd.).

Hinsichtlich der Frage, ob es schon einmal vorgekommen sei, dass ein Projekt bzw. eine Übertragungsleitung aufgrund der **Opposition aus der Bevölkerung** nicht realisiert werden konnte, nennt der Sachplanverantwortliche das Beispiel der **Übertragungsleitung Chamoson–Chippis**. Die Genehmigung dieses Vorhabens sei aufgrund verschiedener Einsprachen und Beschwerden sowie aufgrund einer grossen politischen Opposition um viele Jahre verzögert worden. Teilweise

sei im bereits fortgeschrittenen Verfahren auch Opposition von neuen Personen gemacht worden, welche die Vorgeschichte nicht kannten. Es sei aber nicht die Aufgabe des BFE oder der Swissgrid, die Personen, die im Verfahren bisher nicht beteiligt gewesen seien, über das bisherige Geschehen zu informieren. Der Sachplanverantwortliche ist der Ansicht, dass es grundsätzlich auch in der Verantwortung der Betroffenen selber liege, sich über den bisherigen Prozess zu informieren, wenn sie eigene Anliegen vorbringen möchten, die bisher nicht thematisiert worden seien. Natürlich könne man sagen, dass eine bessere Information eine mögliche Lösung für den Umgang mit dem Widerstand sein könnte. Aber Fakt sei, dass zusätzliche Informationen in vielen Fällen nicht von Interesse seien, denn oft wollen die Betroffenen auf keinen Fall, dass eine Leitung gebaut wird. Diese Erfahrung würde das BFE bei vielen Projekten machen: "Sobald man es sieht und sobald es irgendetwas mit Strahlungen zu tun haben könnte, ist es ein Problem" (Sachplanverantwortlicher SÜL 2017). Dies sei zwar verständlich, weil die Leute in vielen Fällen nicht genau wissen würden, was sie erwartet und ob von einer Anlage möglicherweise eine Gefährdung ausgehe. Aber ebenso liege es auf der Hand, dass Stromleitungen letztlich im öffentlichen Interesse gebaut werden müssen, um die Allgemeinheit mit elektrischer Energie zu versorgen.

Der Sachplanverantwortliche SÜL ist der Ansicht, dass hinsichtlich der Thematik der öffentlichen Mitwirkung Folgendes hinterfragt werden sollte:

"Ist der Bau eines Infrastrukturprojektes ein basisdemokratischer Prozess?"
(Sachplanverantwortlicher SÜL 2017)

Er fragt sich, **welche Leute mitwirken sollen**, wenn es z. B. um den Bau einer Eisenbahnlinie oder einer Hochspannungsleitung gehe. Welche Interessen sollen berücksichtigt werden? Welche Personen sind mehr als andere betroffen? Es gehe letztlich auch um eine Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Manchmal sei es unausweichlich, dass private Interessen zugunsten von öffentlichen Interessen zurückstehen müssen. Erfahrungen würden zeigen, dass es auf allen Verfahrensstufen (Sachplanung und PGV) Leute gebe, die aus persönlichen oder aus ideellen Interessen heftig Opposition gegen Leitungsbauvorhaben betreiben. Dies, obschon diese Bauvorhaben im Interesse der Allgemeinheit stehen würden, da die Stromversorgungsleitungen der Bevölkerung dienen sollen. Letztlich sei es in solchen Fällen die Aufgabe der verfahrensleitenden Behörde und im Beschwerdefall der Gerichte, eine Interessensabwägung vorzunehmen.

Für die Festsetzung von Planungskorridoren im SÜL wird seit 2014 in der Regel ein zweistufiges Planungsverfahren durchgeführt: Festsetzung eines Planungsgebietes (Stufe 1) und anschliessend Festsetzung eines Planungskorridors im Planungsgebiet (Stufe 2). Sowohl bei der Erarbeitung des Planungsgebietes als auch bei der Erarbeitung der Korridorvarianten wird jeweils eine Begleitgruppe eingesetzt, in welcher neben verschiedenen Bundesfachstellen unter anderem auch die betroffenen Kantone vertreten sind. Es ist die Aufgabe der Kantone, regionale und kommunale Interessen in diesen Begleitgruppe zu vertreten (siehe Art. 1b Abs. 2 Bst. d VPeA). Auf beiden Stufen (Planungsgebiet und -korridor) wird vor der Festsetzung durch den Bundesrat eine öffentliche Anhörung und Mitwirkung nach Art. 19 RPV durchgeführt, bei der die betroffene Bevölkerung und die Gemeinden Stellung nehmen können. Beim SÜL gibt es für die Gemeinden und die Bevölkerung also nur die formell vorgesehene Mitwirkung. Die nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG (=Infrastrukturbetreiberin) hat mittlerweile begonnen, für gewis-

se Vorhaben vor der formell vorgesehenen Information und Mitwirkung nach Art. 19 RPV Informationsveranstaltungen in den betroffenen Gemeinden durchzuführen. Falls dort Anliegen oder Ideen herangetragen werden, die gut und sinnvoll sind, so können diese bei der weiteren Planung berücksichtigt werden. Diese Informationsveranstaltungen können als eine Art informelle Mitwirkung angesehen werden, da sie den Betroffenen die Möglichkeit bieten, Anliegen zu deponieren, die in die Gesuchsunterlagen übernommen werden können²⁸.

Mitwirkung beim SPM

Beim SPM wird wie bei den anderen Sachplänen des Bundes jeweils ein Sachplanverfahren mit Anhörung und Mitwirkung gemäss Art. 19 RPV durchgeführt. "Daran kann sich jedermann beteiligen" (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017). Kantone, Gemeinden, die Bevölkerung sowie Interessensverbände lasse man in diesem Rahmen zu einer Sachplan-Vorlage (aktuell zum neuen Programmteil) äussern.

"Das [Anhörung/Mitwirkung nach Art. 19 RPV] ist eigentlich die grosse Partizipations- oder Mitwirkungsmöglichkeit, die man den Zivilen bietet." (Sachplanverantwortlicher 2 SPM 2017)

Es komme aber auch vor, dass die Bevölkerung spezifisch für ein Objekt in der Planung miteinbezogen werde; vor allem bei den **Flugplätzen**. Dort gebe es sogenannte **Begleitgremien**. Bei den Waffenplätzen gebe es zum Teil auch Begleitgremien oder Umweltschweizerkommissionen, insbesondere im Zusammenhang mit Naturschutzanliegen. Ein Waffenplatz werde zudem sehr oft auch zivil mitgenutzt (z. B. an den Wochenenden von Skatern, Modellfliegern oder Spaziergänger). Dies werde gemäss Sachplanverantwortlichen in den Begleitgruppen besprochen und über eine Nutzungsordnung geregelt. In den Begleitgruppen würden zudem Themen wie Betriebszeiten, Schliessungen, Sommerpausen, Pistensanierungen oder Nutzungskonflikte behandelt werden. Zudem sei die Begleitgruppe auch ein Gefäss zu Ankündigung von Vorhaben, wie z. B. dass mit der Erarbeitung eines Objektblattes zu einem Flugplatz begonnen werde oder dass bestimmte Übungen oder Einsätze (z. B. während dem World Economic Forum) anstehen. "Damit die Standortregion dann weiss, was im Gange ist" (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017). Bei Bedarf bzw. einzelfallweise leiste das VBS auch Kompensation für unvermeidbare Belastungen, z. B. durch Mitfinanzierung der regionalen Wirtschaftsförderung in einer Flugplatzregion.

Mit gewissen Kantonen führe das VBS jährlich oder alle zwei Jahre ein **Kantonsgespräch** durch, z. B. zu Umweltthemen oder zu Raumplanungsthemen (wegen der Abstimmung mit der

²⁸ Im Detailkonzept der *Strategie Stromnetze*, welche im Rahmen der Energiestrategie 2050 neue gesetzliche Rahmenbedingungen für die Netzentwicklung schafft, wurde zudem eine Leitlinie zur *Mitwirkung, Information und Kommunikation* verfasst (siehe BR 2013: 23). Darin wird festgehalten, dass "bei der Planung der schweizerischen Stromnetze [...] der Einbezug der Öffentlichkeit sowie eine umfassende Information und Kommunikation durch alle Akteure im Verfahren sicherzustellen [ist]. Die erforderlichen Prozesse und Anforderungen werden dokumentiert und transparent kommuniziert" (ebd.). Im Auftrag des BFE wurde dazu eine Studie verfasst, welche sich mit der Mitwirkung, Information und Kommunikation im Bereich Stromnetze befasst und aufzeigt, wie dies gestaltet werden kann (siehe geelhaarconsulting GmbH und cR Kommunikation AG 2014). Im Rahmen des vorliegenden Berichtes wird darauf aber nicht eingegangen. Dies zeigt jedoch, dass bei zukünftigen Infrastrukturentscheidungen zu Übertragungsleitungen oder Stromnetzen allgemein die Mitwirkung der Bevölkerung ausgebaut werden soll.

Richtplanung der Kantone). Vieles davon sei in geeigneter Form in den bis Januar 2017 zur Anhörung gestandenen Programmteil eingeflossen.

"Wir stehen sehr eng in Kontakt mit den betroffenen Behörden."
(Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017)

Der Kontakt bestehe also primär mit den Behörden und weniger mit der direkt betroffenen Bevölkerung. Ausser bei den Flugplätzen würden sich in den Begleitgremien auch flugplatzspezifische Interessensvereinigungen beteiligen. Deren hauptsächliches Anliegen sei meist die Regulierung des Fluglärms. Dieser Prozess mit den Begleitgruppen dürfe laut dem Sachplanverantwortlichen nicht unterschätzt werden, auch wenn er nicht überall genau gleich ablaufe. Die Idee dieser Begleitgremien gründe im Koordinationsbedarf zwischen der Standortregion und dem VBS. In den Objektblättern zum SPM 2007 (welche dem Bundesrat aber nicht zur Genehmigung unterbreitet wurden) sehe man, "dass auch solche Interessen eingeflossen sind" (Sachplanverantwortlicher 2 SPM 2017). Insbesondere bei den Objektblättern zu den Flugplätzen seien Anliegen aufgenommen worden, die bereits in den Begleitgremien artikuliert wurden (wie z. B. die Sommerpause oder die Pistensperrungen). Man nehme diese Anliegen in den Sachplan auf. Dies werde auch bei den aktuellen Objektblättern, die nach dem Programmteil ins Verfahren geschickt werden, grundsätzlich wieder der Fall sein. Insofern könne man gemäss Sachplanverantwortlichen sagen, dass es sich dabei um eine **informelle Mitwirkung im Rahmen des Sachplanverfahrens** handle. Diese Begleitgremien können also durchaus auch dazu genutzt werden, um Inputs in das Sachplanverfahren aufzunehmen. Dass es diese Begleitgremien geben soll, sei aber nirgends festgeschrieben (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017). Primär liege es nicht an den Sachplanverantwortlichen, zu handeln, wenn eine Region mit dem Betrieb einer SPM-Infrastruktur und deren Auswirkungen nicht zufrieden ist und sich zu beschweren beginnt, sondern am Flugplatz- oder Waffenplatzkommando. Wenn dies aber nicht reiche bzw. eine politische Brisanz zu erwarten sei, dann würde sich das Generalsekretariat VBS, welchem die Verantwortung für den SPM obliegt, einschalten und z. B. die Bildung solcher Begleitgremien veranlassen.

Auf die Frage, ob es einen Fall gäbe, bei dem ein **Projekt aufgrund der Mitwirkung** der Zivilgesellschaft **nicht verwirklicht** werden konnte, nennen die SP-Verantwortlichen die **Volksinitiative 40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär**. Diese wurde zwar abgelehnt, jedoch habe das Parlament bei der darauffolgenden Revision des Militärgesetzes dem Begehren insofern Rechnung getragen, als es darin geregelt hat, dass Bund und Kantone höchstens 40 Waffenplätze betreiben können. Aufgrund dessen konnte in Rothenthurm folglich kein neuer Waffenplatz gebaut werden. "Dies war wohl der letzte Versuch des VBS in den letzten 30 Jahren, einen Waffenplatz zu bauen. Und dieser ist letztlich durch die Mitwirkung, durch diese Volksinitiative, blockiert worden" (ebd.). Danach habe die Phase des Schrumpfens begonnen: Man habe die Grösse der Armee und damit gewisse Systeme und Infrastrukturen sukzessive zurückgefahren.

Den Vorwurf, dass die **Festlegungen in den in die Anhörung und Mitwirkung geschickten Objektblättern eigentlich schon fix** sind und dass man daran nicht mehr viel ändern könne, höre man laut dem Sachplanverantwortlichen schon oft – nicht nur beim SPM. Dies stimme vielleicht insofern, als mit dem Stationierungskonzept der Armee bereits der grundlegende Entscheid

über Weiterbetrieb oder Ausserbetriebnahme einer Infrastruktur getroffen werde. Man versuche aber immer, soweit wie möglich auf die Anliegen einzugehen.

"Wir haben natürlich schon den Anspruch an uns selber, dass wir die Mitwirkungseingaben prüfen und möglichst probieren, eine für beide Seiten verträgliche Lösung zu finden."

(Sachplanverantwortlicher 2 SPM 2017)

Dies sei aber nicht immer möglich. Wenn z. B. bei einem Flugplatz mit 5'000 Flugbewegungen die Forderung nach nur noch 3'000 Flugbewegungen komme, so könne man schon im Voraus sagen, dass dieser Flugplatz mit nur 3'000 Flugbewegungen nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden könne. Gewisse Rahmenbedingungen seien halt grundsätzlich vorgegeben (z. B. Auftrag der Landesverteidigung oder des Luftpolizeidienstes) und ein Entgegenkommen sei nur beschränkt möglich. Bei anderen Forderungen, wenn es z. B. um Sommerpausen oder flugfreie Tage während lokalen Feiertagen oder Bestattungsfeiern gehe, könne des VBS den lokalen Bedürfnissen eher entgegenkommen (ebd.).

Da es manchmal schwierig sei, eine Lösung zu finden, die allen passe, liege die **Entscheidkompetenz letztlich beim Bundesrat**. Daneben gebe es aber noch den Prüfbericht des ARE, welches darüber wache, dass das Verfahren ordnungsgemäss abgewickelt wird und dass den Einwänden aus Anhörung und Mitwirkung angemessen Rechnung getragen wird.

"Es ist ja nicht so, dass ausschliesslich wir entscheiden. Es gibt Spielregeln und am Schluss sollte der Bundesrat in Kenntnis der Gesamtsituation und in Abwägung aller Interessen und übergeordneten Überlegungen einen Entscheid treffen können." (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017)

Dass es eine **Mitwirkung vor der Ausarbeitung eines Objektblattes** geben soll, damit Ideen aus der Bevölkerung in ein Objektblatt aufgenommen werden können oder die Bevölkerung noch vor der Anhörung ihre Anliegen deponieren kann, finden die Sachplanverantwortlichen weniger sinnvoll; vor allem solange keine neuen, grösseren militärischen Infrastrukturen vorgesehen sind. Man habe ja die Gefässe der Begleitgremien. "Dort werden Anliegen diskutiert, Nutzungskonflikte geregelt und versucht, miteinander Lösungen zu finden" (ebd.). Sicherlich sei dies anders zu beurteilen, wenn ein neuer Flugplatz oder Waffenplatz gebaut werden müsste, was derzeit jedoch nicht der Fall sei.

Die Sachplanverantwortlichen sehen das **SGT-Verfahren "nicht so weit weg von unseren Verfahren"** (ebd.). Mit den bei Flugplätzen vorhandenen Begleitgruppen würden sie auch eine Plattform bereitstellen, wo man sich äussern könne. Gleichzeitig würden sie aber auch sagen, dass sie den jeweiligen Flugplatz und eine Mindestanzahl Flugbewegungen darauf brauchen, um den verfassungsmässigen Auftrag erfüllen zu können. Man könne aber über kleine Sachen verhandeln, wie beim SGT über die Oberflächenanlagen oder beim SPM über die Betriebszeiten, "aber der Standort an sich ist heute, da keine neuen Grossinfrastrukturen für die Landesverteidigung mehr gebaut werden, gegeben" (Sachplanverantwortlicher 2 SPM 2017).

Auf die finanzielle Entschädigung der Sitzungsteilnehmer bei der regionalen Partizipation im SGT angesprochen, meinen die Sachplanverantwortlichen, dass bei ihren Begleitgruppen alle aus Eigeninteresse und ohne finanzielle Entschädigung teilnehmen würden. Da mit der militärischen Infrastruktur auch **Lehrstellen oder Arbeitsplätze** verbunden seien (z. B. bei einem Flugplatz), was für die Region natürlich von Bedeutung ist, hätten bei den Diskussionen somit beide Seiten eigene Interessen: "Wir möchten unseren verfassungsgemässen Auftrag erfüllen können und die

Region möchte die gute Lebensqualität erhalten und dass aus der Stationierung der Armee möglichst wirtschaftliche Vorteile entstehen (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017).

Beim SPM findet neben der formellen Anhörung und Mitwirkung eine informelle Mitwirkung in dem Sinne statt, dass bei gewissen Infrastrukturen (überwiegend bei Flugplätzen und teilweise bei Waffenplätzen) sogenannte *Begleitgremien* gebildet werden. In diesen nehmen zusätzlich zu den Behörden auch Interessensverbände oder betroffene Personen Einsitz. Zweckdienliche und tragbare Anliegen aus diesen Begleitgremien werden in die Sachplanung aufgenommen. Abgesehen von den Kantonsgesprächen, bei welchen die Koordination militärischer und ziviler Interessen in Belangen der Raumplanung und des Natur- und Umweltschutzes angestrebt wird, und den Begleitgremien bei Flugplätzen oder Waffenplätzen, kennt der SPM keine weiteren informellen Mitwirkungsverfahren.

Mitwirkung beim SPA

Dass in der Schweiz Bundesasylzentren (BAZ) mit insgesamt 5'000 Plätzen geschaffen werden sollen, sei laut der Sachplanverantwortlichen SPA ein gemeinsamer Entscheid von Bund und Kantonen aus der Asylkonferenz 2014. Es wurde entschieden, dass die Schweiz in sechs Asylverfahrensregionen eingeteilt wird und in jeder dieser sechs Regionen eine bestimmte Anzahl Plätze für Asylsuchende entstehen müssen; proportional zur Bevölkerungsgrösse. Nach diesem Entscheid habe das SEM für die einzelnen Standorte mit den jeweils von den Kantonen bezeichneten zuständigen Regierungsräten **Regionalkonferenzen** durchgeführt. In diesen Konferenzen wurde darüber diskutiert, wo diese BAZ stationiert werden sollen. Betroffene Bürger haben dort keine teilgenommen. Diese Gespräche hatten laut der Sachplanverantwortlichen aber noch keinen direkten Zusammenhang zum Sachplanprozess.

In der Phase der **Standortplanung mit den Regionalkonferenzen** wurde als erstes eruiert, welche möglichen Standorte es für ein BAZ überhaupt gibt, respektive was für Infrastrukturen dafür zur Verfügung stehen würden. Denn für den Bund sei es wichtig, primär eigene Grundstücke und Anlagen dafür zu verwenden. Denn es sei gemäss Sachplanverantwortlichen selbstverständlich auch eine Kostenfrage. Man möchte vermeiden, neues Land für den Bau eines BAZ erwerben zu müssen. Dort, wo zu wenig Infrastrukturen oder Grundstücke des Bundes vorhanden waren, habe man die Kantone gefragt, welche Standorte diese vorschlagen würden. Als man dann mit der **Evaluation dieser Standorte** begonnen habe, sei man gemeinsam mit dem Kanton **auf die Gemeinden zugegangen**. Hierbei hätten wiederum nur die Behörden an den Sitzungen teilgenommen und noch keine Privatpersonen.

Erst in dem Moment, in dem sich das SEM "mit dem Kanton und der Gemeinde eigentlich gefunden haben, oder zumindest alle informiert sind und gewisse Sachen geklärt sind" (Sachplanverantwortliche SPA 2017), werde normalerweise eine **Informationsveranstaltung für die Bevölkerung** durchgeführt. Solche Informationsveranstaltungen hätten fast an allen Standorten, die im Objektteil enthalten sind, stattgefunden. Bei ein paar wenigen Fällen, die z. B. erst als Zwischenergebnis vermerkt waren oder bei denen bereits ein Zentrum bestand, habe es keine

Informationsveranstaltung gegeben. An diesen Informationsveranstaltungen werde erklärt, wie ein solcher Betrieb funktioniert und was für Massnahmen umgesetzt werden, um allfällige Sicherheitsbedenken und Gefährdungen einzuschränken – sofern diese überhaupt bestehen. Natürlich müsse oft auch erklärt werden, dass viele der Ängste nicht ganz begründet seien. Im Vorfeld eines solchen Projektes sei es gemäss Sachplanverantwortlichen aber immer so, dass man einfach erklären müsse. Zudem würde das SEM auch den Kontakt zwischen Gemeinden mit Asylzentren fördern. Dafür versuchen sie, so oft als möglich einen Gemeindepräsidenten oder sonstigen Vertreter einer Standortgemeinde eines Zentrums, das bereits in Betrieb ist, bei Informationsveranstaltungen auf dem Podium zu haben. Eine solche Person sei glaubwürdiger als das SEM, um zu erklären, wie es bei ihnen läuft, was die tatsächlichen Probleme sind, die aufgetreten sind, und welche Probleme nicht aufgetreten sind.

Meistens sei es auch ein Anliegen der Gemeinde, dass die Bevölkerung informiert werde. Denn in der Regel gebe es an vielen Orten Befürchtungen und Ängste, auf die schnell reagiert und die erklärt werden müssen, damit diese nicht grösser werden. Die Frage nach dem **Zeitpunkt, an dem man sich an die Bevölkerung wenden soll**, sei gemäss Sachplanverantwortlichen aber jeweils schwierig.

"Wir sind ein bisschen im Dilemma: Wenn man früh an die Bevölkerung geht – wenn noch sehr viel unklar ist – dann heisst es 'ihr wisst ja noch gar nicht, was ihr machen wollt; ihr müsst konkreter sein'. Und wenn man zu lange wartet, dann heisst es 'es ist ja schon alles entschieden, wir können gar nicht mehr mitreden; es wird viel zu spät informiert!'." (Sachplanverantwortliche SPA 2017)

Das SEM führe hauptsächlich mit den Gemeinden die Gespräche über die Rahmenbedingungen. Wenn man die Bevölkerung im Voraus und ohne konkretes Projekt fragen würde "wollt ihr oder wollt ihr nicht?", dann komme man in der Regel nicht zu einem Standortentscheid. Mit den betroffenen Gemeinden seien sie aber grundsätzlich in einem engen Dialog und sie würden die Anliegen der Gemeinden ernst- und aufnehmen²⁹.

Bezüglich der Frage, ob die **Anliegen der Bevölkerung** oder der Gemeinde **in den Sachplan aufgenommen** werden können, antwortet die Sachplanverantwortliche, dass sie zu dem Zeitpunkt, wenn sie die Gemeinden kontaktieren und die Informationsveranstaltungen durchführen, in der Regel noch kein fertiges Projekt hätten. Bei einem Neubau z. B. würden sie zu dem Zeitpunkt mit der Information der Bevölkerung beginnen, wenn sie wissen, dass es auf dem entsprechenden Grundstück rein vom Platz her möglich wäre und welche Anzahl Personen sie dort unterbringen wollen. Es gäbe also noch genügend Spielraum, um zu diesem Zeitpunkt noch Bedenken aufzunehmen. Es sei beispielsweise vorgekommen, dass sie von Gemeinderäten über Bedenken aufgrund der Nähe zu Naherholungsgebieten oder Ähnlichem informiert wurden, wodurch dann z. B. der Eingangsbereich eines Zentrums optimaler platziert werden konnte. Solche Inputs können gemäss Sachplanverantwortlichen natürlich auch von einer Einzelperson bei einer Informationsveranstaltung kommen. "Sachen, die möglich und sinnvoll sind, nehmen wir natürlich auf" (ebd.). Auch wenn bei der formellen Anhörung und Mitwirkung in einer Stellung-

²⁹ Mit der Beteiligung bei der Errichtung von Unterkünften für Flüchtlinge beschäftigen sich auch Wiedemann und Claus (2017) in ihrer Studie *Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen?*. Sie untersuchen den Einfluss unterschiedlicher Beteiligungsformate "auf die Bewertungen der Ansiedlung einer Flüchtlingsunterkunft in der eigenen Nachbarschaft" (ebd.: 64).

nahme einer Privatperson oder von der Gemeinde eine gute Idee vorgebracht würde, die vollkommen Sinn mache und das Objekt zudem noch im Planungsstand sei, dann würde man darauf eingehen. Dies könne auch ausserhalb dieses formellen Mitwirkungsverfahrens geschehen – z. B. bei einer Abklärung mit der Gemeinde.

Die Sachplanverantwortliche SPA betont, dass die Sachpläne des Bundes allgemein "halt **nicht ein konkretes Bauprojekt**" beschreiben. Denn in einem Sachplan werde nicht festgelegt, wo der Eingangsbereich irgendeiner Infrastruktur zu stehen kommen soll; der Sachplan sei im Prinzip nicht einmal parzellenscharf. Es sei nur ungefähr festgelegt, was wo hinkomme. Beim SPA hingegen gehe es in den meisten Fällen um konkrete Parzellen, da diese meistens bereits dem Bund gehören, dieser einen Mietvertrag hat oder einen Baurechtsvertrag erhält. Aber im Prinzip sei ein Objektblatt in einem Sachplan noch keine detaillierte Planung, noch kein konkretes Projekt, sondern sehr viel abstrakter.

Für das SEM sei es vor allem **in der Betriebsphase eines Zentrums** wichtig, dass es Rückmeldungen von der Gemeinde und der Gemeindebevölkerung erhalte. Den Anliegen der Bevölkerung wird also insbesondere in diesem Stadium, welches nach dem Sachplanprozess folgt, Rechnung getragen. In der Regel würden sie dafür eine **Begleitgruppe** ins Leben rufen, in der die Gemeinde, das SEM, die Betreuungs- und Sicherheitsorganisationen, die zur Führung des Zentrums beauftragt werden, aber auch die Anwohner oder das lokale Gewerbe vertreten sein kann. Dort würden Themen aus dem Betrieb diskutiert und es können auch Anpassungen besprochen werden. Die Anzahl Sitzungen dieser Begleitgruppe würde sich nach Bedarf richten. Zu Beginn führe man einmal monatlich eine Sitzung durch "und sehr oft wird das dann sehr schnell sehr viel seltener" (Sachplanverantwortliche SPA 2017). Zudem werde in der Regel bereits im Vorfeld eine **Vereinbarung mit der Gemeinde** über den Betrieb der Anlage abgeschlossen. Dort werde dann z. B. festgeschrieben, dass es eine solche Begleitgruppe geben soll oder es werden besondere Anliegen der Gemeinde aufgenommen.

Auf die Frage, ob es **Projekte** gegeben habe, die **aufgrund von Einwänden der Zivilbevölkerung nicht verwirklicht** werden konnten, antwortet die Sachplanverantwortliche, dass es durchaus Standorte gegeben habe, die es nicht in den Sachplan geschafft hätten. Grund dafür seien aber meistens Abklärungen gewesen, bei denen man festgestellt habe, dass es z. B. aus rechtlichen oder finanziellen Gründen an diesem Standort ungünstig ist, ein BAZ zu betreiben. Am Schluss gäbe es also im Prinzip immer einen rechtlichen Grund, wieso etwas scheitert und nicht aufgrund der Zivilbevölkerung, die sagt, dass sie das Zentrum nicht wolle.

Grundsätzlich würden sie immer die Erfahrung machen, dass sie zu Beginn viel erklären und ansprechbar sein müssen – und trotzdem gebe es dann viele Bürgerbriefe. Aber in der Regel würde sich die Sache dann, **wenn der Betrieb aufgenommen wird, relativ schnell entspannen.**

"Wir hatten schon Zentren, [...] dort gab es einen grossen Aufschrei, bevor wir dies eröffnet haben. Und nachdem es in Betrieb gewesen ist – so hat der Gemeindepräsident erzählt – seien Leute gekommen und hätten gefragt 'Sind diese Asylsuchenden jetzt eigentlich schon da? Ist das Zentrum jetzt wohl schon offen?'. Es war bereits seit zwei Monaten in Betrieb – die haben das gar nicht bemerkt."

(Sachplanverantwortliche SPA 2017)

Wie bereits andere Sachplanverantwortliche findet auch diejenige vom SPA, dass mit der formellen Anhörung der Behörden und Information und Mitwirkung der Bevölkerung nach Art. 19 RPV die Partizipation der Bevölkerung im Sachplanverfahren im Prinzip bereits vorgesehen sei.

"Wenn jetzt natürlich Vorwürfe kommen, dass wir im Vorfeld nicht informiert haben und die Bevölkerung nicht haben mitwirken lassen, dann muss man eben auch sagen, dass genau dafür das Sachplanverfahren vorgesehen ist." (Sachplanverantwortliche SPA 2017)


Der Sachplanverantwortlichen sei jedoch klar, dass es dort, wo ein Standort bereits als Festsetzung in den Sachplan aufgenommen werde, nicht fair wäre, vorher nicht informiert zu haben. Aber bei einem Zwischenergebnis sei die Anhörung und Mitwirkung eigentlich der korrekte Weg, "weil dort kann man sich dann im Rahmen der Mitwirkung dazu äussern" (ebd.).

Das SEM arbeitet in erster Linie mit den betroffenen Kantonen und Gemeindebehörden zusammen. Im SPA gibt es neben der offiziell vorgeschriebenen Mitwirkung gemäss Art. 19 RPV nur die öffentlichen Informationsveranstaltungen für die betroffene Gemeindebevölkerung als informelle Mitwirkungsmöglichkeit. Dabei können Einwände eingebracht werden, die man versucht, in den Sachplan aufzunehmen – falls es möglich und sinnvoll ist. Die Information und Mitwirkung der Bevölkerung ist dem SEM aber vor allem in der Betriebsphase eines Zentrums wichtig. In Begleitgruppen, bestehend aus der Gemeinde, dem SEM, der Betreuungs- und Sicherheitsorganisation des Zentrums, aber auch aus den Anwohnern und dem lokalen Gewerbe, werden Themen rund um den Betrieb eines Zentrums besprochen. Die informelle Mitwirkung im Bereich Asylinfrastrukturen des Bundes hat somit ihren Schwerpunkt in der Betriebsphase und nicht im eigentlichen Sachplanprozess.

5 Die Rahmenbedingungen für die Durchführung eines öffentlichen Mitwirkungsverfahrens im Vergleich

Nachdem die regionale Partizipation im SGT und die Mitwirkungsmechanismen der anderen Sachpläne des Bundes vorgestellt worden sind, wird in diesem Kapitel analysiert, inwiefern die anderen Sachpläne des Bundes geeignet sind, weitere, informelle Mitwirkungsmechanismen einzuführen. Da kein Sachplan (ausser der SGT) eine öffentliche Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung neben der formell vorgeschriebenen Mitwirkung nach RPG und RPV kennt, wird nicht auf die Übertragbarkeit spezifischer Aspekte der regionalen Partizipation im SGT eingegangen, sondern grundsätzlich das Potenzial der anderen Sachpläne für ein Mitwirkungsprozess, ähnlich wie die regionale Partizipation des SGT, erörtert. Dies wird anhand der in Kapitel 2 aufgeführten Rahmenbedingungen (siehe Tabelle 1, S. 6) vorgenommen. Die unterschiedlichen Ausprägungen der sechs Rahmenbedingungen können die Durchführung eines öffentlichen Mitwirkungsverfahrens entweder begünstigen (oder sogar einfordern) oder erschweren. Im Folgenden werden diese Rahmenbedingungen für jeden Sachplan hinsichtlich der Durchführbarkeit einer öffentlichen Mitwirkung analysiert und bewertet – jeweils in Form einer Tabelle. Es handelt sich hierbei um eigene Schlussfolgerungen auf Basis der durchgeführten Interviews und den Sachplandokumenten. In den Tabellen werden somit bereits ausgeführte Inhalte aus den Kapiteln 4.1 und 4.2 zusammengefasst und gegebenenfalls mit weiteren Informationen ergänzt. Es ist hervorzuheben, dass dies jeweils für den gesamten Sachplan zusammenfassend vorgenommen wird. Projektbezogen können die Ausprägungen der Rahmenbedingungen und somit die Eignung für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens von der zusammengefassten Bewertung abweichen. Zudem können nicht alle Rahmenbedingungen für alle Sachpläne gleich valide bewertet werden, da die Sachpläne meist unterschiedliche Vorgehensweisen haben und nach unterschiedlichen Logiken funktionieren und somit gewissen Rahmenbedingungen nicht eine klare Ausprägung zugeschrieben werden kann. Um die Sachpläne schliesslich vergleichen zu können, wird trotzdem für jeden Sachplan und jede Rahmenbedingung jeweils eine Ausprägung abgeleitet. Am Ende des Kapitels werden die Ausprägungen der Rahmenbedingungen über alle Sachpläne vergleichend in verkürzter Form tabellarisch dargestellt (siehe Tabelle 9, S. 53).

Tabelle 3: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SIS

SIS	
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	Das bestehende Schienensystem wird weiterentwickelt. Dabei wird tendenziell in der Nähe der bereits existierenden Infrastruktur gebaut. In wenigen Fällen gibt es Neubauten von Schienenstrecken (z. B. Gotthard, Lötschberg) oder weiterer Infrastrukturen (z. B. Werkstätten). → Ausbau und Instandhaltung bestehender Infrastrukturen; selten Bau neuer Infrastrukturen
Geografischer Handlungsspielraum	Bei der Eisenbahn gibt es sehr viele technische Parameter bzw. Vorgaben, die eingehalten werden müssen. Eine Eisenbahnlinie kann z. B. keine 90-Grad-Kurve machen, um ein Haus zu umgehen. Zudem wird meistens in der Nähe bereits existierenden Infrastrukturen gebaut, wodurch ebenfalls bereits viel vorgegeben wird. → relativ stark eingeschränkter Handlungsspielraum

<p>Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas</p>	<p>Obwohl das Thema Verkehr allgemein konfliktiv beladen ist und je nach Projekt eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit vorhanden ist, handelt es sich dabei insgesamt eher um generelle, fundamentale Konflikte (z. B. Konflikt Strasse vs. Schiene oder Raum vs. Infrastruktur). Konflikte und öffentliche Aufmerksamkeit hinsichtlich spezifischer Linienführungen treten eher nur lokal oder regional auf. Da es sich bei der Schiene um einen Service Public handelt, von dem alle profitieren können und dieses Angebot im Alltag auch so wahrgenommen wird, ist der Ausbau der Schiene eher erwünscht.</p> <p>Ob und in welcher Form eine Schienenstrecke erweitert oder ausgebaut werden soll, birgt daher insgesamt eher wenig gesellschaftliches Konfliktpotenzial; wobei dies auf lokaler Ebene durchaus vorhanden sein kann. Ein Neubau einer Schienenstrecke birgt hingegen mehr Konfliktpotenzial – ein Neubau kommt jedoch eher selten vor. Die öffentliche Aufmerksamkeit beim Ausbau einer Schienenstrecke kann als grundsätzlich durchschnittlich beurteilt werden.</p> <p style="text-align: center;">→ kleines bis mittleres gesellschaftliches Konfliktpotenzial → geringe bis mittlere öffentliche Aufmerksamkeit</p>
<p>Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>	<p>Der Bund bzw. das BAV ist für alle Schieneninfrastrukturen in der Schweiz zuständig. Die Länge des Schienennetzes der Eisenbahnen beträgt knapp 5'200 Kilometer (Stand 2015; BFS 2017). Der SIS-Objektteil beinhaltet 50 Objektblätter (BAV 2015b).</p> <p style="text-align: center;">→ grosse Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>
<p>Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers</p>	<p>Obwohl die Schieneninfrastruktur auf Bundesebene geregelt ist und das BAV für den Ausbauprozess der Schieneninfrastruktur zuständig ist, werden diese jeweils von einem externen Infrastrukturbetreiber erstellt (z. B. SBB, BLS). Die Infrastrukturbetreiber sind dafür verantwortlich, dass die Infrastrukturen vorhanden und so unterhalten und sicher sind, dass dort Züge verkehren können. Auch für einen allfälligen Ausbau der Infrastrukturen sind sie verantwortlich. Der Infrastrukturbetreiber ist also jeweils ein externes, privatrechtlich organisiertes Unternehmen, jedoch mit einem Auftrag des Bundes. Somit haben sowohl der Bund als auch die Infrastrukturbetreiber ein Interesse daran, dass ihre Vorhaben verwirklicht werden und dass dafür gegebenenfalls die betroffene Bevölkerung mitwirken kann. Im Vordergrund steht dabei jedoch nicht der Sachplan, sondern das einzelne PGV.</p> <p>Im Konzeptteil des SIS sind keine Ansätze oder Bemerkungen hinsichtlich einer informellen Mitwirkung (neben der formell vorgeschrieben nach RPG und RPV) vorhanden.</p> <p style="text-align: center;">→ keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden</p> <p>Das Verhältnis zwischen den erwarteten Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten wird hier nicht erhoben.</p>
<p>Zeitdruck</p>	<p>Die Realisierung der Projekte ist meistens mit der Einführung neuer Angebote verbunden. Daher ist ein gewisser externer Zeitdruck durchaus gegeben.</p> <p style="text-align: center;">→ mittlerer externer Zeitdruck</p> <p>Die innerhalb der Sachplanung vorhandene Zeit für ein Mitwirkungsverfahren wird hier nicht erhoben.</p> <p>Trotzdem kann festgehalten werden, dass es sich um einen eher knappen Zeitraum handelt, der innerhalb der Sachplanung für eine allfällige Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung vorhanden wäre. Denn beim SIS dauert der Sachplanprozess jeweils etwa zwei Jahre; und innerhalb dieser zwei Jahre sollte ein Objektblatt erarbeitet und festgesetzt werden.</p>

Beim SIS werden hauptsächlich bestehende Infrastrukturen ausgebaut oder instandgehalten; neue Infrastrukturen bzw. neue Bahnstrecken werden selten mehr gebaut. Diese Tatsache spricht gegen die Durchführung von öffentlichen Mitwirkungsverfahren, da bei einer allfälligen Mitwir-

kung kaum über grundlegende Standortfestlegungen entschieden werden könnte. Damit verbunden ist auch der relativ stark eingeschränkte Handlungsspielraum, der insbesondere bei einem Ausbau einer Bahninfrastruktur gegeben ist. Wird z. B. eine Bahnstrecke ausgebaut, wird der Streckenverlauf kaum geändert werden, womit der Handlungsspielraum sehr klein ist und somit kaum Grund besteht, die Bevölkerung mitwirken zu lassen. Auch das eher kleine oder nur lokal vorhandene gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die geringe bis mittlere öffentliche Aufmerksamkeit bezüglich konkreter Bahninfrastrukturvorhaben sind Gründe, weshalb die Durchführung einer öffentlichen Mitwirkung für die Bahninfrastrukturvorhaben nicht dringend notwendig ist – jedoch lokal durchaus zweckmässig erscheint. Mit 50 Objektblättern hat der SIS eine grosse Anzahl an Standorten bzw. Projekten zu verwalten. Für jedes dieser 50 Objektblätter ein Beteiligungsverfahren durchzuführen, würde wohl den finanziellen und personellen Rahmen des Bundes sprengen. Hinsichtlich der Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers spricht die Abwesenheit von Ansätzen für eine informelle Mitwirkung im Sachplan zugleich gegen die Durchführung eben dieser. Einzig die letzte Rahmenbedingung, dass kein grosser externer Zeitdruck besteht, würde dafür sprechen, für Bahninfrastrukturvorhaben die betroffene Bevölkerung mit informellen Mitwirkungsverfahren miteinzubeziehen. Da dies aber die einzige Rahmenbedingung ist, deren Ausprägung den Voraussetzungen für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens annähernd entspricht, ist die Struktur und der Charakter des SIS nicht optimal dafür geeignet, ein informeller Mitwirkungsmechanismus für die betroffene Bevölkerung einzuführen.

Tabelle 4: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SIN


SIN	
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	<p>Mit der Annahme des Bundesbeschlusses zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds im Februar 2017 wird ein strategisches Entwicklungsprogramm zur Engpassbeseitigung erarbeitet (z. B. Ergänzung bestehender Autobahnen um weitere Spuren). Wenn nicht einfach eine Spur angehängt werden kann (z. B. bei Brücken oder Ähnlichem), muss losgelöst vom Bestehenden eine Linienführung gesucht werden (Sachplanverantwortlicher SIN 2017).</p> <p>Mit der Erweiterung des Nationalstrassennetzes (per 2020) werden rund 400 km bestehende kantonale, städtische oder lokale Strassen ins Nationalstrassennetz aufgenommen. Die bestehenden Strassen werden übernommen und es besteht nicht die Absicht, diese Strecken mit neuen (Umfahrungs-)Strassen zu sanieren. Neue Autobahnen werden kaum mehr gebaut. "Im Prinzip ist unser Netz gebaut" (ebd.), abgesehen von ein paar wenigen Netzfertigstellungs-Aufgaben.</p> <p>Im Gegensatz zu einem geologischen Tiefenlager (mit einer neuen Anlage), erweitert das ASTRA sein Strassennetz, indem es bestehende Strassen (meistens vom Kanton) übernimmt. "Dass wir etwas ganz Neues machen, wie z. B. die Umfahrung Morges oder die Glatttalautobahn, das sind ganz wenige Fälle" (ebd.). Die Netzfertigstellung betrifft nur etwa 2 % der gesamten Streckenlänge.</p> <p>Bereits heute wird über die Hälfte der eingesetzten Gelder im Bereich Nationalstrasse für die Erhaltung der Nationalstrassen benötigt. Die Erhaltung liefert zwar ebenfalls Nebenwirkungen, diese werden vom Sachplanverantwortlichen SIN aber als "sehr erwünscht" bewertet (wie z. B. Lärmschutz, Wildtierquerungen, Abwasserbehandlung usw.).</p> <p style="text-align: center;">→ Ausbau und Instandhaltung bestehender Infrastrukturen; selten Bau neuer Infrastrukturen</p>

<p>Geografischer Handlungsspielraum</p>	<p>Da eine Strasse, die von A nach B führt, keine zu grossen Umwege machen sollte, da die angestrebte verkehrliche Wirkung damit geschmälert würde, ist der Handlungsspielraum bei einem Neubau einer Strasse relativ klein. Zudem bestehen eine Vielzahl von Schutz- und Schongebieten, die für einen Strassenbau tabu sind. Trotzdem ist die Linienführung einer Strasse flexibler als z. B. der Bau einer Eisenbahnlinie.</p> <p style="text-align: center;">→ eingeschränkter Handlungsspielraum</p>
<p>Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas</p>	<p>Es kann festgehalten werden, dass der Strassenverkehr allgemein konfliktiv belastet ist. Strassen(aus)bau-Projekte rufen meist eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit hervor. Wie bereits beim SIS handelt es sich aber auch hier insgesamt eher um übergeordnete Konflikte (wie z. B. Strasse vs. Schiene oder Schutz der Umwelt und Einsparung öffentlicher Finanzen). Die Konflikte bezüglich eines spezifischen Strassenprojektes treten wiederum eher auf einer lokalen oder regionalen Ebene auf. Das Argument des Service Public ist auch hier zu nennen: Nationalstrassen können als Service Public bezeichnet werden und der Ausbau des Service Public ist grundsätzlich erwünscht.</p> <p>In welcher Form eine Nationalstrasse erweitert oder ausgebaut werden soll, birgt daher insgesamt eher wenig gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Insbesondere bei den lokal und regional betroffenen Personen kommt es aber verschiedentlich zu einer Opposition. Ein Neubau einer Strasse birgt mehr Konfliktpotenzial, hier jedoch aufgrund genereller Fragen bezüglich des Strassenverkehrs und aber auch aufgrund der Linienführung. Ein Neubau kommt jedoch sehr selten vor. Die öffentliche Aufmerksamkeit beim Ausbau einer Strassenstrecke kann auch hier als grundsätzlich durchschnittlich beurteilt werden (vor allem lokal zum Teil grosse öffentliche Aufmerksamkeit).</p> <p style="text-align: center;">→ kleines bis mittleres gesellschaftliches Konfliktpotenzial → geringe bis mittlere öffentliche Aufmerksamkeit</p>
<p>Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>	<p>Die Länge der Nationalstrassen beträgt etwa 1'840 km (1'447 km davon Autobahnen) (Stand 2016; BFS 2017). Im Objektteil des SIN werden 41 Objektblätter aufgeführt (ASTRA 2017b: 8).</p> <p style="text-align: center;"><i>"Wenn wir nur sechs Autobahnabschnitte von jeweils vier Kilometer Länge bauen müssten, dann würden wir vielleicht auch so etwas [wie die regionale Partizipation im SGT] machen. Ich glaube, es ist auch ein Mengenproblem."</i> (Sachplanverantwortlicher SIN 2017)</p> <p style="text-align: center;">→ grosse Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>
<p>Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers</p>	<p>Die Nationalstrassen sind seit der Neuverteilung der Finanzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen Alleinaufgabe des Bundes. Im Gegensatz z. B. zur Luftfahrt (Flugplätze) ist es beim SIN immer der Bund, der die Infrastrukturen (Strassen) selber baut. Bei der Nationalstrassenaufgabe gibt es keine externen Infrastrukturbetreiber, wie das z. B. beim SÜL mit der Swissgrid oder beim SIL mit der Flughafen Zürich AG der Fall ist. Es liegt somit im Interesse des Bundes, seine Vorhaben zu verwirklichen und dafür gegebenenfalls die betroffene Bevölkerung mitwirken zu lassen.</p> <p>Im Konzeptteil des SIN sind keine Ansätze oder Bemerkungen hinsichtlich einer informellen Mitwirkung (neben der formell vorgeschrieben nach RPG und RPV) vorhanden.</p> <p style="text-align: center;">→ keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden</p> <p>Das Verhältnis zwischen den erwarteten Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten wird hier nicht erhoben.</p>
<p>Zeitdruck</p>	<p>Die Beendigung der Projekte ist zwar meistens nicht an ein externes Ereignis gebunden, wodurch der externe Zeitdruck eher gering einzuschätzen ist. Da sich die Prozessdauern aufgrund der Erledigung von Einsprachen und allenfalls der Bewäl-</p>

	<p>tigung von Gerichtsverfahren in der Tendenz eher verlängern, entsteht jedoch regelmässig kurzfristiger Termindruck, da der Erhalt oder die Erweiterung einer Strassenstrecke meist auf einen definierten Termin gefordert ist. Zudem wird der Termindruck mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds zusätzlich verstärkt, da neu dem Parlament alle vier Jahre ein aktualisiertes Programm vorgelegt werden muss.</p> <p style="text-align: center;">→ mittlerer externer Zeitdruck</p> <p>Die innerhalb der Sachplanung vorhandene Zeit für ein Mitwirkungsverfahren wird hier nicht erhoben.</p>
--	---

Genauso wie beim SIS behandelt der SIN vorwiegend den Ausbau und die Instandhaltung bestehender Infrastrukturen. Neue Infrastrukturen (sprich neue Nationalstrassen) werden selten gebaut. Die Ausprägung dieser ersten Rahmenbedingung spricht daher gleichermassen gegen den weiteren Einbezug der betroffenen Bevölkerung. Der SIN hat ebenfalls mit einem eingeschränkten Handlungsspielraum zu kämpfen, was die Öffentlichkeitsbeteiligung zusätzlich erschwert. Ähnlich wie beim SIS sieht sich der SIN nicht mit einem grossen gesellschaftlichen Konfliktpotenzial und einer grossen öffentlichen Aufmerksamkeit konfrontiert, wodurch eine informelle Mitwirkung der Bevölkerung nicht dringend nötig ist – jedoch auch hier auf lokaler Ebene einen Mehrwert bringen würde. Die ebenfalls grosse Anzahl Standorte und Projekte (41 Objektblätter) würde eine öffentliche Partizipation für alle SIN-Projekte erschweren. Im Konzeptteil des SIN sind zudem keine Ansätze für eine informelle Mitwirkung zu finden, was wiederum keine optimale Voraussetzung für den informellen Einbezug der Öffentlichkeit darstellt. Wie bereits beim SIS stellt die letzte Rahmenbedingung, der nur mittelmässig vorhandene externe Zeitdruck, die einzige Rahmenbedingung im SIN dar, die für die Durchführung von Mitwirkungsverfahren sprechen würde. Dies allein reicht jedoch kaum aus, um eine Partizipation, wie es der SGT kennt, auch beim SIN einzuführen.

Tabelle 5: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SIL


SIL	
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	<p>Die grossen Flugplätze sind bereits gebaut und es werden (zurzeit) keine neuen Anlagen gebaut. Gemäss Sachplanverantwortlichen SIL käme so etwas wie die regionale Partizipation im SGT erst in Frage, wenn ein neuer Flughafen gebaut würde – was zurzeit aber nicht der Fall sei.</p> <p style="text-align: center;">→ Ausbau und Instandhaltung bestehender Infrastrukturen; teilweise Übernahme bestehender Infrastrukturen (vom Militär)</p>
Geografischer Handlungsspielraum	<p>Weil es sich bei den SIL-Objektblättern meistens um bestehende, bereits gebaute Flugplätze handelt, besteht für Infrastruktur(-vorhaben) sehr viel weniger Handlungsspielraum als bei einer Standortsuche von etwas, das es noch nicht gibt (z. B. ein Tiefenlager oder eine neue Bahnlinie). Dort habe man mehr Optionen (Sachplanverantwortlicher SIL 2017).</p> <p>Beim Flughafen Zürich z. B., dessen drei Pisten in einer Siedlung eingekesselt sind, sei fast alles vorgegeben. Daher könne es bei einem Vorhaben nur noch darum gehen, eine Piste ein bisschen zu verlängern, den Betrieb ein bisschen mehr gegen Süden auszurichten oder an einer Ecke ein neues Parkhaus zu bauen. "Das ist der Spielraum, den wir haben" (ebd.). Und daher bestehe gar kein Handlungsspielraum für eine grosse Partizipation.</p>

	<p><i>"Das ist das Eine: keine neuen Anlagen und wenig Handlungsspielraum."</i> (Sachplanverantwortlicher SIL 2017).</p> <p>Was ebenfalls gegen eine "gross angelegte Partizipation" spricht, ist gemäss Sachplanverantwortlichen SIL der rein technisch und von der Sicherheit her kleine Handlungsspielraum bei einem Flugplatz. Daher könne man meistens nicht auf die Anliegen der betroffenen Bevölkerung eingehen, weil ein Vorschlag z. B. technisch gar nicht möglich ist (z. B. wegen dem vorgegebenen Flugweg, der Flugsicherung oder den Kreuzungspunkten in der Luft) oder den Sicherheitsvorschriften nicht genügt (Abstände von Flugzeugen beim Landen / beim Starten).</p> <p><i>"Es gibt x Rahmenbedingungen und viele Sicherheitsvorschriften."</i> (Sachplanverantwortlicher SIL 2017)</p> <p>→ relativ stark eingeschränkter Handlungsspielraum</p>
<p>Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas</p>	<p>Je nach Ort und Projekt bieten die SIL-Projekte grosses gesellschaftliches Konfliktpotenzial (Flughafen Zürich, Gebirgslandeplätze). Die öffentliche Aufmerksamkeit ist in den betroffenen Regionen zum Teile ebenfalls gross.</p> <p>→ mittleres bis hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial → mittlere bis grosse öffentliche Aufmerksamkeit</p>
<p>Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>	<p>Der SIL beinhaltet drei Landesflughäfen (Basel, Genf, Zürich) und elf Regionalflugplätze (Stand 2015; BFS 2017). Zudem gibt es 69 Flugfelder/Heliports, einige zivil mitbenutzte Militärflugplätze und eine Vielzahl von Gebirgslandeplätzen, welche ebenfalls zum SIL gehören. Bis anhin (Stand November 2017) hat der Bundesrat die Objektblätter von insgesamt 56 Flugplätzen verabschiedet (BAZL 2017b).</p> <p>→ grosse Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>
<p>Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers</p>	<p>Beim SIL werden die meisten Infrastrukturen nicht vom Bund, sondern von externen, privatrechtlich organisierten Flugplatzhaltern betrieben (in der Regel sind die Flugplatzhalter auch die Betreiber eines Flugplatzes; selten wird ein Flugplatz von einem Dritten betrieben). Die Flugsicherungsanlagen, die ebenfalls Teil des SIL bilden, sind im Eigentum der Flugsicherung Skyguide und des Bundesamtes für Meteorologie und Klimatologie und werden von diesen betrieben. Skyguide ist eine Aktiengesellschaft, die jedoch fast vollständig im Besitze des Bundes ist. Beim SIL ist der Bund also nur in den seltensten Fällen Eigentümer der Infrastruktur (Ausnahme: zivile Mitbenützung von Militärflugplätzen oder Flugsicherungsanlagen); er erteilt Bewilligungen und Konzessionen und genehmigt Betriebsreglemente. Der Bund ist also die Bewilligungsbehörde und Private sind Gesuchsteller und Betreiber eines Flugplatzes. Eine informelle Mitwirkung für die betroffene Bevölkerung wäre somit gegebenenfalls durch die Flugplatzhalter in Abstimmung mit dem Bund und den betroffenen Kantonen durchzuführen.</p> <p>Im Konzeptteil des SIL sind keine Ansätze oder Bemerkungen hinsichtlich einer informellen Mitwirkung (neben der formell vorgeschrieben nach RPG und RPV) vorhanden. Einzig die anlagebezogenen Koordinationsgespräche – an denen aber nur die Behörden aller drei Ebenen und die Flugplatzhalter teilnehmen – und die in einem Koordinationsprotokoll festgehaltenen Ergebnisse dieser Zusammenarbeit werden im SIL erwähnt (BAZL 2000: Teil I – 2).</p> <p>→ keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden</p> <p>Das Verhältnis zwischen den erwarteten Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten wird hier nicht erhoben.</p> <p>Trotzdem kann festgehalten werden, dass sich beim Bund nur drei Personen mit dem SIL beschäftigen, welcher hingegen etwa 80 Flugplätze, die grossen Flughäfen Zürich und Genf und alle ehemaligen Militärflugplätze beinhaltet. Der Sachplanverantwortliche SIL würde es daher überflüssig finden, neben dem Koordinationsprozess eine Partizipation ins Verfahren miteinzubeziehen. Der Entscheid, keine Partizipation durchzuführen, sei auch ressourcengetrieben. Man könne hinsichtlich Partizipation gewiss noch viel mehr machen, auch wenn der Handlungsspiel-</p>

	raum klein sei, "aber wir hätten keine Chance für das", denn "die Grenzen sind immer die Ressourcen" (Sachplanverantwortlicher SIL 2017). Die Finanzierung und Durchführung von Mitwirkungsveranstaltungen würde gemäss Sachplanverantwortlichen ohnehin eher beim Infrastrukturhalter/-betreiber liegen als beim Bund.
Zeitdruck	Die Beendigung der Projekte ist meistens nicht an ein externes Ereignis gebunden. Daher ist der externe Zeitdruck eher gering einzuschätzen. <p style="text-align: center;">→ geringer externer Zeitdruck</p> Die innerhalb der Sachplanung vorhandene Zeit für ein Mitwirkungsverfahren wird hier nicht erhoben.

Beim SIL werden ebenfalls kaum neue Infrastrukturen gebaut (eher Ausbau und Instandhaltung, teilweise Übernahme bestehender Infrastrukturen), wodurch eine öffentliche Mitwirkung nicht dringend nötig ist, respektive die Beteiligten damit kaum etwas bewirken könnten. Der dritte Teil des Sachplans Verkehr verfügt gleichermassen – wie die anderen beiden Teile – über einen relativ stark eingeschränkten Handlungsspielraum, was die Öffentlichkeitsbeteiligung zusätzlich erschwert. Das mittlere bis hohe gesellschaftliche Konfliktpotenzial sowie die damit verbundene zum Teil grosse öffentliche Aufmerksamkeit von Infrastrukturen des SIL würde den Einbezug der betroffenen Bevölkerung jedoch erforderlich machen. Die Anzahl Standorte ist mit mehr als 50 Objekten gross, was wiederum gegen die Durchführung einer Partizipation für jedes SIL-Projekt spricht. Auch hier sind – neben den Koordinationsgesprächen – keine Ansätze für eine informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden. Zusätzlich zum Konfliktpotenzial und der öffentlichen Aufmerksamkeit schafft einzig die genügend vorhandene Zeit die Voraussetzung für die Ermöglichung von Mitwirkungs-gremien. Folglich ist die Übertragbarkeit eines Mitwirkungsverfahrens wie der regionalen Partizipation auch beim SIL kaum denkbar.

Tabelle 6: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SÜL

SÜL	
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	Bei den SÜL-Vorhaben geht es eigentlich immer um neue Anlagen – entweder eine neue Anlage/Leitung am alten Standort oder eine neue Leitung an einem neuen Standort. Ein Ausbau einer Übertragungsleitung wird meistens nicht mit einem Sachplanprozess vorgenommen. Somit behandelt der SÜL gewissermassen nur den Bau von neuen Infrastrukturen. <p style="text-align: center;">→ Bau neuer Infrastrukturen</p>
Geografischer Handlungsspielraum	Da eine Übertragungsleitung, die von A nach B führen soll, keine zu grossen Umwege machen sollte, besteht beim SÜL ein eher eingeschränkter Handlungsspielraum. Trotzdem bieten Übertragungsleitungen (vor allem innerhalb der definierten Korridore) eine gewisse Flexibilität in ihrer Linienführung. <p style="text-align: center;">→ teilweise eingeschränkter Handlungsspielraum</p>
Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas	Je nach Ort und Projekt bieten Übertragungsleitungen grosses gesellschaftliches Konfliktpotenzial (z. B. Chamoson–Chippis). Die öffentliche Aufmerksamkeit ist in den betroffenen Regionen zum Teil gross. <p style="text-align: center;">→ mittleres bis hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial → mittlere bis grosse öffentliche Aufmerksamkeit</p>

<p>Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>	<p>Der SÜL behandelt alle "Starkstromleitungen auf den Spannungsebenen von 220-kV und 380-kV, welche durch die Elektrizitätswerke erstellt und betrieben werden" (BFE 2001: 4). Der Objektteil enthält knapp 80 Objektblätter (ebd.: 107 ff.). Bei den neu zu bauenden Übertragungsleitungen (bei denen eine Mitwirkung der Betroffenen in Frage käme) handelt es sich aber um weit weniger Objekte.</p> <p style="text-align: center;">→ mittelgrosse Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>
<p>Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers</p>	<p>Für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Übertragungsnetze in der Schweiz sowie für die Netzplanung ist mit der nationalen Netzgesellschaft <i>Swissgrid AG</i> eine "privatrechtliche Aktiengesellschaft mit Sitz in der Schweiz" verantwortlich (Sachplanverantwortlicher SÜL 2017). <i>Swissgrid</i> wurde gestützt auf dem Stromversorgungsgesetz gegründet und ist in dem Sinn nicht Teil der Bundesverwaltung. Es gibt aber Bestimmungen, wie diese Firma organisiert sein muss. Die Finanzierung und Durchführung von Mitwirkungsveranstaltungen liegt daher bei der Infrastrukturbetreiberin (=die nationale Netzgesellschaft <i>Swissgrid</i>) in Abstimmung mit dem Bund. Diesbezüglich hat <i>Swissgrid</i> begonnen, bei neu zu bauenden Übertragungsleitungen Informationsveranstaltungen durchzuführen. Von Seiten des Bundes wird, unter anderem aufgrund fehlender Personalressourcen (ebd.), nur die formelle Mitwirkung durchgeführt.</p> <p>Im Konzeptteil des SÜL sind keine Ansätze oder Bemerkungen hinsichtlich einer informellen Mitwirkung (neben der formell vorgeschrieben nach RPG und RPV) vorhanden.</p> <p style="text-align: center;">→ keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden</p> <p>Das Verhältnis zwischen den erwarteten Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten wird hier nicht erhoben.</p>
<p>Zeitdruck</p>	<p>Die Realisierung der Projekte ist meistens mit der Einführung neuer Angebote und dem damit verbundenen politischen Zeitdruck verbunden. Daher ist ein gewisser externer Zeitdruck durchaus gegeben.</p> <p style="text-align: center;">→ mittlerer externer Zeitdruck</p> <p>Die innerhalb der Sachplanung vorhandene Zeit für ein Mitwirkungsverfahren wird hier nicht erhoben.</p>

Beim SÜL werden, im Gegensatz zu den drei vorangegangenen Sachplänen, neue Infrastrukturen gebaut. Dies spricht für die Durchführung von Mitwirkungsveranstaltungen für die von neuen Übertragungsleitungen potenziell betroffenen Personen. Der Handlungsspielraum ist beim SÜL weniger stark eingeschränkt als bei den drei erst genannten Verkehrs-Sachplänen. Folglich könnte eine Öffentlichkeitsbeteiligung einen Mehrwert bringen. Aufgrund des mittleren bis hohen gesellschaftlichen Konfliktpotenzials und der ebenso eher grossen öffentlichen Aufmerksamkeit hinsichtlich Übertragungsleitungen ist die Durchführung einer öffentlichen Partizipation ebenso notwendig. Obwohl der Objektteil knapp 80 Objekte beinhaltet, handelt es sich bei den neu zu bauenden Übertragungsleitungen um weit weniger Objekte, was wiederum eine gute Voraussetzung für die Übernahme von regionalen Partizipationsmechanismen ist. Im SÜL sind jedoch ebenfalls keine Ansätze für eine informelle Mitwirkung vorhanden; dies erschwert eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Beim SÜL ist allerdings nur ein mittelmässiger externer Zeitdruck vorhanden, wodurch ein breiter Einbezug der Öffentlichkeit durchaus möglich wäre.

Im Gegensatz zu den anderen bisher besprochenen Sachplänen verfügt der SÜL über mehr optimal ausgeprägte Rahmenbedingungen, wodurch Ansätze aus der regionalen Partizipation des SGT durchaus auf den SÜL übertragen werden könnten.


Tabelle 7: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SPM

SPM	
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	<p>Der SPM hat eine andere Ausgangssituation als der SGT: die Anlagen bestehen bereits. Der SPM hat hierbei die Funktion, die räumliche Sicherung der Anlagen zu gewährleisten. Wenn aber irgendwo ein neuer Waffenplatz errichtet werden müsste, "dann müssten wir wahrscheinlich auch mit etwas Ähnlichem [wie die regionale Partizipation im SGT] liebäugeln. Aber das ist rein theoretisch" (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017).</p> <p>Das Militär ist zudem in einem Schrumpfungsprozess. Bestehende Anlagen oder Standorte (z. B. einzelne Waffen- und Schiessplätze) werden aufgegeben und an eine zivile Nutzung zurückgegeben und somit aus der militärischen Nutzung entlassen. Es werden keine neuen Anlagen mehr gebaut, "sondern bei uns geschieht der gegenteilige Prozess" (ebd.). Da dies grundsätzlich willkommen sei, brauche es dafür keine Partizipation. Eine Partizipation brauche es erst dann, wenn es darum gehe, was aus dem gemacht werden soll, das zurückgekommen ist. Dies sei aber dann Aufgabe der zivilen Behörden (ebd.).</p> <p style="text-align: center;">→ Instandhaltung oder Aufgabe bestehender Infrastrukturen</p>
Geografischer Handlungsspielraum	<p>Bei den Militärflugplätzen sei es gemäss Sachplanverantwortlichen nicht immer möglich, eine einvernehmliche Lösung mit der betroffenen Bevölkerung zu finden. Auf eine Forderung, wie z. B. die Reduktion von 5'000 auf 3'000 Flugbewegungen auf einem Flugplatz, könne nicht eingegangen werden. Denn ein Flugplatz könne mit nur 3'000 Flugbewegungen gar nicht betrieben werden. Es sei nicht möglich, dort eine Fliegerstaffel mit weniger Flugbewegungen zu stationieren. "Gewisse Sachen sind vorgegeben und es kann nicht gross auf Einwände eingegangen werden" (Sachplanverantwortlicher 2 SPM 2017). Bei anderen Aspekten, wenn es z. B. um Sommerpausen oder flugfreie Tage geht, wird versucht, dies nach Möglichkeit in den Sachplan aufzunehmen.</p> <p>Viele Betroffene hätten das Gefühl, dass wenn sie etwas verlangen, es der Bund dann auch so realisieren müsse (z. B. bei Flugplätzen). Die Betroffenen würden aber nicht einsehen, dass der Bund z. B. mit nur noch 3'000 Flugbewegungen seinen verfassungsmässigen Auftrag nicht mehr erfüllen könnte – wo sollen dann die anderen 2'000 Bewegungen durchgeführt werden? "Wir können nicht irgendwo anders einen neuen Flugplatz bauen. Das ist weder finanziell möglich [...] noch ist es raumplanerisch denkbar in der räumlich sehr eng beschränkten Schweiz" (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017).</p> <p style="text-align: center;">→ eingeschränkter Handlungsspielraum (nur bei Militärflugplätzen)</p>
Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas	<p>Da keine neuen Anlagen gebaut werden und es neben der Instandhaltung bestehender Anlagen eher um die Rückgabe der Anlagen (an die Gemeinden, den Kanton oder den Bund für andere Nutzungen) geht, birgt der SPM wenig gesellschaftliches Konfliktpotenzial und eine kleine öffentliche Aufmerksamkeit. Ausnahme bilden die Militärflugplätze, die meist ein höheres gesellschaftliches Konfliktpotenzial und damit einhergehend eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit besitzen.</p> <p style="text-align: center;">→ kleines gesellschaftliches Konfliktpotenzial (Militärflugplätze: mittleres bis hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial)</p> <p style="text-align: center;">→ geringe öffentliche Aufmerksamkeit (Militärflugplätze: mittlere bis grosses öffentliche Aufmerksamkeit)</p>
Anzahl Standorte bzw. Projekte	<p>Das Militär hat "ein Vielfaches mehr an Standorten" (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017) als dies bei den geologischen Tiefenlagern der Fall ist. Wenn das VBS für jede Infrastruktur eine Partizipation durchführen wolle – es sind etwa 35 Waffenplätze, 170 Schiessplätze und sechs Flugplätze – "dann wären wir kapazitätsmässig und auch die Bevölkerung enorm überfordert" (ebd.).</p>

	<p>Objektblätter gibt es jeweils zu den Militärflugplätzen, den Waffenplätzen, den Übungsplätzen, den Übersetzstellen, den Schiessplätzen und im Rahmen der aktuell laufenden Gesamtrevision des Sachplans Militär erstmalig auch zu den Rekrutierungszentren, den besonderen Anlagen und den Armeelogistikcenter. Nach der Revision der bereits bestehenden und der Erstellung der neuen Objektblätter wird es demnach insgesamt etwa 280 Objektblätter geben (VBS 2017; Sachplanverantwortlicher 2 SPM 2017).</p> <p style="text-align: center;">→ grosse Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>
<p>Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers</p>	<p>Es ist immer der Bund, der die Infrastrukturen des SPM baut oder betreibt (im Gegensatz z. B. zu den zivilen Flugplätzen) und diese auch bewilligt. Bei den Militärflugplätzen ist der Flugplatzbetreiber die schweizerische Luftwaffe (Sachplanverantwortlicher 1 SPM 2017).</p> <p>Im Programmteil des SPM sind keine Ansätze oder Bemerkungen hinsichtlich einer informellen Mitwirkung (neben der formell vorgeschrieben nach RPG und RPV) vorhanden. Einem Abschnitt des Programmteils ist aber zu entnehmen, dass das VBS "auch in Zukunft bemüht [ist], den Austausch mit der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung und den zivilen Behörden zu pflegen. Diese Kontakte finden im Rahmen von sogenannten <i>Roundtables</i>, Kontaktgremien oder Kantonsgesprächen statt. Informationen von öffentlichem Interesse betreffend den Fluglärm stellt die Luftwaffe online zur Verfügung" (Generalsekretariat VBS 2016: 28). Die vor allem bei militärischen Flugplätzen vorhandenen Begleitgremien werden im Sachplandokument nicht erwähnt.</p> <p style="text-align: center;">→ keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden</p> <p>Das Verhältnis zwischen den erwarteten Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten wird hier nicht erhoben.</p>
<p>Zeitdruck</p>	<p>Da es beim SPM eher um den Rückbau der Infrastrukturanlagen geht, ist der externe Zeitdruck gering einzuschätzen.</p> <p style="text-align: center;">→ geringer externer Zeitdruck</p> <p>Die innerhalb der Sachplanung vorhandene Zeit für ein Mitwirkungsverfahren wird hier nicht erhoben.</p>

Der SPM kümmert sich hauptsächlich um die Instandhaltung oder um die Aufgabe bestehender Infrastrukturen. In Anbetracht dessen bringt die Beteiligung der Öffentlichkeit kaum einen Mehrwert. Hinsichtlich des Handlungsspielraumes müssen beim SPM einzig die Militärflugplätze betrachtet werden, bei denen ein eher eingeschränkter Handlungsspielraum vorhanden ist. Dies hemmt den Einbezug der betroffenen Bevölkerung. Durch das kleine gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die geringe öffentliche Aufmerksamkeit kann beim SPM auf eine Mitwirkung der Öffentlichkeit wohl verzichtet werden. Einzig bei den Militärflugplätzen würde analog zu den Flugplätzen des SIL aufgrund des höher zu erwartenden gesellschaftlichen Konfliktpotenzials und der damit verbundenen grossen öffentlichen Aufmerksamkeit eine Beteiligung der betroffenen Bevölkerung zweckmässig erscheinen. Der SPM hat ebenfalls eine grosse Anzahl an Standorten bzw. Projekten, was die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung für jeden Standort erschweren würde. Neben dem in der Zeile *Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers* genannten Abschnitt sind keine Aussagen über eine informelle Mitwirkung in SPM zu finden, was eine Durchführung einer öffentlichen Partizipation erschwert. Auch beim SPM stellt somit einzig der geringe externe Zeitdruck und das für Militärflugplätze zusätzlich mittel bis hoch ausgeprägte Konfliktpotenzial und die teilweise grosse öffentliche Aufmerksamkeit ein Grund für die Durchführung einer öffentlichen Mitwirkung dar.

Tabelle 8: Rahmenbedingungen für eine öffentliche Mitwirkung beim SPA








SPA	
Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	<p>Für die Errichtung von Bundesasylzentren (BAZ) ist der Bund auf bestehende Anlagen oder Standorte, die ihm gehören oder die er kaufen kann, angewiesen. Denn um z. B. das Enteignungsrecht anwenden zu können, müsste man eine absolute Standortgebundenheit an einem gewählten Ort sehr gut begründen können. Dies sei bei einem BAZ aber nicht der Fall (Sachplanverantwortliche SPA 2017). Falls man eine Enteignung anstreben müsste, würde dies sicher nicht auf grosse Akzeptanz stossen.</p> <p><i>"Das [=die Enteignung] ist die absolute Ultima Ratio für uns. Das ist absolut nicht vorgesehen." (Sachplanverantwortliche SPA 2017)</i></p> <p>Es wird versucht, bereits bestehende Gebäude, die entweder dem Bund gehören oder vom Bund gekauft werden, zu übernehmen. Ansonsten müssen neue Gebäude gebaut werden (bestenfalls auf Boden, der im Besitz des Bundes ist).</p> <p>→ Übernahme bestehender Infrastrukturen und Bau neuer Infrastrukturen</p>
Geografischer Handlungsspielraum	<p>Im Gegensatz zu anderen Infrastrukturanlagen sind bei einem BAZ die Auswirkungen auf Raum und Umwelt sehr gering. "Es gibt bei weitem nicht so viele Interessen zu koordinieren, wie das bei einer Autobahn der Fall ist" (ebd.). Dies macht den SPA ein bisschen einzigartig im Vergleich zu anderen Sachplanverfahren. Im Gegensatz zu anderen Sachplänen und insbesondere auch zum SGT gibt es zudem sehr viele für den Betrieb eines BAZ geeignete mögliche Standorte.</p> <p><i>"Die Standortgebundenheit ist längst nicht gleich wie bei einem geologischen Tiefenlager." (Sachplanverantwortliche SPA 2017)</i></p> <p>→ relativ grosser Handlungsspielraum</p>
Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas	<p>Da das Thema Migration sehr konfliktbeladen ist, birgt auch der SPA ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Die öffentliche Aufmerksamkeit dieses Themas ist ebenfalls relativ gross.</p> <p>→ hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial</p> <p>→ grosse öffentliche Aufmerksamkeit</p>
Anzahl Standorte bzw. Projekte	<p>In jeder der sechs definierten Asylverfahrensregionen (Westschweiz, Nordwestschweiz, Bern, Zürich, Zentral- und Südschweiz, Ostschweiz) soll der Bund bis zu vier BAZ führen (SEM 2017: 10). Der Objektteil enthält Objektblätter zu rund 20 Standorten (ebd.).</p> <p>→ mittelgrosse Anzahl Standorte bzw. Projekte</p>
Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers	<p>Beim SPA ist der Bund der Infrastrukturbetreiber. Im Konzeptteil des SPA sind keine Ansätze oder Bemerkungen hinsichtlich einer informellen Mitwirkung (neben der formell vorgeschrieben nach RPG und RPV) vorhanden. Dem SEM ist die Mitwirkung vor allem in der Betriebsphase eines Zentrums wichtig, was jedoch nicht mehr Teil des Sachplans ist.</p> <p>→ keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden</p> <p>Das Verhältnis zwischen den erwarteten Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten wird hier nicht erhoben.</p>
Zeitdruck	<p>Beim SPA werde nicht zuerst eine Vororientierung gemacht und in der nächsten Runde, nach weiteren Evaluationen, die Standorte erneut eingeschränkt. Der SPA beinhalte eigentlich bereits "entschiedene und mit den Kantonen und Gemeinden vereinbarte Standorte [...]; ausser die wenigen, die noch als Zwischenergebnis enthalten sind" (Sachplanverantwortliche SPA 2017).</p> <p>Es werden um die 20 Standorte gebraucht. "Wenn man sich jetzt vorstellt, man müsste für jeden dieser Standorte mit etwa fünf Alternativen in einen riesigen</p>

	<p>Sachplanprozess gehen, bei dem man überall zuerst Vororientierungen macht und dann noch mit der Bevölkerung diskutiert, ob es eher dieses oder jenes werden soll; das ist ein Aufwand, den wir nicht leisten können. Vor allem nicht in der Zeit, die wir haben" (Sachplanverantwortliche SPA 2017). Denn um die Asylgesetzrevision umsetzen zu können, müssen diese Zentren gemäss Sachplanverantwortlichen relativ schnell gebaut werden können, es müsse "sehr viel schneller gehen" als beim SGT (ebd.). Daher ist beim SPA ein eher grosser externer Zeitdruck vorhanden.</p> <p style="text-align: center;">→ grosser externer Zeitdruck</p> <p>Die innerhalb der Sachplanung vorhandene Zeit für ein Mitwirkungsverfahren wird hier nicht erhoben.</p>
--	---

Beim SPA, der einzig zur Errichtung von Bundesasylzentren (BAZ) ins Leben gerufen worden ist, werden entweder bestehende Infrastrukturen übernommen oder neue Infrastrukturen gebaut. Aufgrund dessen und aufgrund des relativ grossen Handlungsspielraums beim SPA würde die Durchführung einer öffentlichen Mitwirkung wohl gut möglich sein. Gerade wegen dieser Standortungebundenheit bei den BAZ ist es aber generell schwierig, Akzeptanz für einen ausgewählten Standort zu erhalten. Gemäss Sachplanverantwortlichen würden immer Stimmen kommen, dass man das Zentrum auch in der Nachbargemeinde bauen könnte. Dies und das zusätzlich hohe gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die grosse öffentliche Aufmerksamkeit hinsichtlich der BAZ machen eine öffentliche Mitwirkung sogar praktisch unumgänglich. Mit der mittelgrossen Anzahl Standorte bzw. Projekte beim SPA wäre die Voraussetzung für den Einbezug der Öffentlichkeit bei den einzelnen Standorten zumindest besser als bei den bisher besprochenen Sachplänen. Trotzdem sind keine Ansätze für eine informelle Mitwirkung im SPA zu finden – was gegen die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers und somit gegen die Durchführung von Mitwirkungsveranstaltungen spricht. Grund für die fehlende Aufnahme von Ansätzen für die informelle Mitwirkung in den Sachplan könnte der grosse externe Zeitdruck sein, der im SPA als einziger Sachplan vorhanden ist. Nichtsdestotrotz schaffen die Ausprägungen der anderen Rahmenbedingungen (Bau neuer Infrastrukturen, relativ grosser Handlungsspielraum, hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial und grosse öffentliche Aufmerksamkeit und mittelgrosse Anzahl Standorte bzw. Projekte) die Voraussetzungen dafür, dass die Öffentlichkeit ähnlich wie im SGT miteinbezogen werden könnte oder sogar sollte.

In der nachfolgenden Tabelle 9 (siehe nächste Seite) werden die Sachpläne und deren Ausprägung bei den einzelnen Rahmenbedingungen zusammenfassend dargestellt. In der letzten Zeile (und bei den einzelnen Sachplänen fett hervorgehoben) wird die optimale Ausprägung einer Rahmenbedingung angegeben.

Tabelle 9: Vergleich der Ausprägungen der Rahmenbedingungen der Sachpläne

	Ausbau oder Neubau der Infrastrukturen (IS)	Geografischer Handlungsspielraum (HS)	Gesellschaftliches Konfliktpotenzial (g. K.) und öffentliche Aufmerksamkeit (ö. A.) des Themas	Anzahl Standorte bzw. Projekte	Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers ^(*)	Zeitdruck ^(*)
 SIS	Ausbau und Instandhaltung bestehender IS; selten Bau neuer IS	relativ stark eingeschränkter HS	kleines–mittleres g. K. geringe–mittlere ö. A.	grosse Anzahl	keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden	mittlerer externer Zeitdruck
 SIN	Ausbau und Instandhaltung bestehender IS; selten Bau neuer IS	eingeschränkter HS	kleines–mittleres g. K. geringe–mittlere ö. A.	grosse Anzahl	keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden	mittlerer externer Zeitdruck
 SIL	Ausbau und Instandhaltung bestehender IS; teilweise Übernahme bestehender IS	relativ stark eingeschränkter HS	mittleres–hohes g. K. mittlere–grosse ö. A.	grosse Anzahl	keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden	geringer externer Zeitdruck
 SÜL	Bau neuer IS	teilweise eingeschränkter HS	mittleres–hohes g. K. mittlere–grosse ö. A.	mittel-grosse Anzahl	keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden	mittlerer externer Zeitdruck
 SPM	Instandhaltung oder Aufgabe bestehender IS	eingeschränkter HS (nur Militärflugplätze)	kleines g. K. geringe ö. A. (**)	grosse Anzahl	keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden	geringer externer Zeitdruck
 SPA	Übernahme bestehender IS und Bau neuer IS	relativ grosser HS	hohes g. K. grosse ö. A.	mittel-grosse Anzahl	keine Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden	grosser externer Zeitdruck
 SGT	Bau neuer IS	stark eingeschränkter HS (Standortgebiet) relativ grosser HS (Oberflächenstandorte)	hohes g. K. geringe–mittlere ö. A.	geringe Anzahl	Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden Verhältnis Partizipationskosten zu Gesamtprojektkosten = 1:100	geringer externer Zeitdruck genügend Zeit innerhalb der Sachplanung vorhanden
optimale Ausprägung	Bau neuer IS	grosser HS	hohes g. K. grosse ö. A.	geringe Anzahl	Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden Verhältnis Partizipationskosten zu Gesamtprojektkosten < 1:100	geringer externer Zeitdruck genügend Zeit innerhalb der Sachplanung vorhanden

Anmerkungen: Die Abkürzungen IS (Infrastrukturen), HS (Handlungsspielraum), g. K. (gesellschaftliches Konfliktpotenzial) und ö. A. (öffentliche Aufmerksamkeit) gelten nur für diese Tabelle. Ist eine Ausprägung fett hervorgehoben, so entspricht sie vollkommen oder annähernd der optimalen Ausprägung (siehe dazu letzte Zeile).
^(*) Hier findet, ausser beim SGT, keine Überprüfung des zweiten Aspektes (*Verhältnis zwischen Partizipationskosten und Gesamtprojektkosten bzw. vorhandene Zeit innerhalb der Sachplanung für ein Mitwirkungsverfahren*) statt.
^(**) Bei den Militärflugplätzen ist das gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die öffentliche Aufmerksamkeit hingegen mittel bis hoch/gross.

Bei der Betrachtung der Tabelle fällt auf, dass insbesondere die Sachpläne SÜL, SPA und SGT am meisten optimal ausgeprägte Rahmenbedingungen für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens besitzen. Sowohl bei den drei Verkehrs-Sachplänen (SIS, SIN, SIL) als auch beim SPM bringt die Durchführung einer gross angelegten Partizipation aufgrund der analysierten Rahmenbedingungen kaum einen Mehrwert. Die Sachpläne SÜL und SPA würden aber hinsichtlich mehrerer Rahmenbedingungen über mehr oder weniger optimale Ausprägungen für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens verfügen. Trotzdem findet bei beiden kaum eine

informelle Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung, wie es der SGT kennt, statt. Beim SÜL hat die Netzgesellschaft Swissgrid indessen begonnen, Informationsveranstaltungen durchzuführen. Beim SPA wird vor allem auf die Mitwirkung beim Betrieb der Infrastruktur (also nach dem Sachplanprozess) gesetzt. Den unterschiedlich optimal ausgeprägten Rahmenbedingungen der Sachpläne SÜL und SPA im Vergleich zum SGT kann entnommen werden, dass es wohl in erster Linie an der geringen Anzahl Standorte bzw. Projekte und der Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers (Vorhandensein von Ansätzen für eine informelle Mitwirkung im Sachplan) liegt, ob Mitwirkungsmechanismen für die betroffene Bevölkerung ins Leben gerufen werden oder nicht. Die Tatsachen, dass neue Infrastrukturen gebaut werden, dass ein relativ grosser Handlungsspielraum vorhanden ist oder dass ein Sachplanvorhaben ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial birgt und eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zieht (alle Bedingungen mehr oder weniger optimal ausgeprägt beim SÜL und SPA), sind wohl zu wenig starke (oder nicht hinreichende) Argumente, dass die Bevölkerung auch informell in einen Sachplanprozess miteinbezogen wird – sonst müsste diese vor allem im SPA und SÜL in einem ähnlichen Rahmen wie im SGT miteinbezogen werden. Sowohl der geografische Handlungsspielraum als auch die öffentliche Aufmerksamkeit scheinen keine ausschlaggebenden Rahmenbedingungen zu sein, damit eine informelle öffentliche Beteiligung aufgebaut und durchgeführt wird, denn diese sind beim SGT beide nicht optimal ausgeprägt, und trotzdem kennt der SGT eine informelle Mitwirkung.





6 Fazit

Ziel dieses Berichtes ist es, die Übertragbarkeit der regionalen Mitwirkungsmechanismen im SGT auf andere Sachpläne des Bundes zu evaluieren. Dafür wurde – basierend auf Interviews mit den jeweiligen Sachplanverantwortlichen des Bundes und diversen Sachplandokumenten – ein Raster mit sechs Rahmenbedingungen erarbeitet. Diese können als Bedingungen betrachtet werden, ob ein Partizipationsverfahren wie im SGT (sogenannte *regionale Partizipation*) in einem anderen Sachplan des Bundes in dieser oder ähnlicher Form durchgeführt werden könnte oder sollte. Je nachdem, wie eine Rahmenbedingung ausgeprägt ist, begünstigt bzw. erschwert sie die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens. So sprechen der Neubau von Infrastrukturen (im Gegensatz zum Ausbau oder der Instandhaltung), ein grosser geografischer Handlungsspielraum, hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial und grosse öffentliche Aufmerksamkeit, eine geringe Anzahl Standorte bzw. Projekte, die Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers (im Sachplan vorhandene Ansätze für eine informelle Mitwirkung und ein Verhältnis kleiner als 1:100 zwischen den Partizipationskosten und den Gesamtprojektkosten) und ein geringer Zeitdruck (sowohl intern als auch extern) für die Durchführung von Partizipationsverfahren für die von einem Sachplanverfahren betroffene Bevölkerung.

Anhand von Interviews mit den Sachplanverantwortlichen der Sachpläne Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse, Infrastruktur der Luftfahrt, Übertragungsleitungen, Militär und Asyl und diversen Sachplandokumenten wurde dargelegt, welche Arten der formellen und informellen Mitwirkung die jeweiligen Sachpläne kennen. Es stellt sich heraus, dass neben der gemäss RPG und RPV formell vorgeschriebenen Information und Mitwirkung der Bevölkerung kaum weitere, informelle Mitwirkungsmechanismen in den behandelten Sachplänen existieren. Die meisten Sachplanverantwortlichen weisen darauf hin, dass sie aufgrund fehlender Ressourcen nicht in der Lage sind, so etwas wie die regionale Partizipation im SGT durchzuführen. Zudem sind die meisten Interviewpartner der Meinung, dass mit der formellen Information und Mitwirkung der Bevölkerung bereits genug Partizipation betrieben wird. Folglich kommen in den Interviews kaum einzelne Aspekte der regionalen Partizipation und deren Eignung für den entsprechenden Sachplan zur Sprache. Deshalb konzentriert sich die darauffolgende Analyse der Übertragbarkeit der regionalen Partizipation auf andere Sachpläne des Bundes nicht auf spezifische Aspekte oder Eigenschaften der regionalen Partizipation, sondern generell auf die Voraussetzungen für die Durchführung informeller Mitwirkungsveranstaltungen für die Bevölkerung in den jeweiligen Sachplänen. Es wird für jeden Sachplan die Ausprägung der sechs Rahmenbedingungen festgelegt und daraus abgeleitet, ob es im entsprechenden Sachplan möglich und/oder zweckmässig wäre, ein informelles Partizipationsverfahren für die betroffene Bevölkerung durchzuführen.

Tabelle 10 zeigt die Resultate dieser Analyse in Kurzform auf. Mit Hilfe von Plus- und Minuszeichen sowie der Färbung der Zelle wird aufgezeigt, ob die Ausprägung einer Rahmenbedingung in einem Sachplan optimal (Pluszeichen, grün), mittelmässig geeignet (leere Klammer, weiss) oder ungeeignet (Minuszeichen, rot) ist. Es handelt sich um eine zusammenfassende Darstellung pro Sachplan. Einzelne Sachplanvorhaben können gegebenenfalls andere Ausprägungen der Rahmenbedingungen annehmen.

Tabelle 10: Eignung der Sachpläne des Bundes für ein Mitwirkungsverfahren anhand unterschiedlicher Rahmenbedingungen

	Ausbau oder Neubau der Infrastruktur	Geografischer Handlungsspielraum	Gesellschaftliches Konfliktpotenzial und öffentliche Aufmerksamkeit des Themas		Anzahl Standorte bzw. Projekte	Zahlungsbereitschaft des Infrastrukturbetreibers ^(*)	Zeitdruck ^(*)
 SIS	(-)	-	(-)	(-)	-	-	()
 SIN	(-)	-	(-)	(-)	-	-	()
 SIL	-	-	(+)	(+)	-	-	+
 SÜL	+	()	(+)	(+)	()	-	()
 SPM	-	- (**)	- (+) ^(****)	- (+) ^(****)	-	-	+
 SPA	(+)	+	+	+	()	-	-
 SGT	+	- + ^(***)	+	(-)	+	+	+
optimale Ausprägung	Bau neuer Infrastrukturen	grosser Handlungsspielraum	hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial grosse öffentliche Aufmerksamkeit		geringe Anzahl Standorte bzw. Projekte	Ansätze für informelle Mitwirkung im Sachplan vorhanden Verhältnis Kosten Partizipation zu Gesamtprojektkosten < 1: 100	geringer externer Zeitdruck genügend Zeit innerhalb der Sachplanung vorhanden

Anmerkungen: + steht für eine optimale Ausprägung der Rahmenbedingung für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens, (+) steht für eine eher geeignete Ausprägung, () steht für eine mittelmässig geeignete Ausprägung, (-) steht für eine eher ungeeignete Ausprägung und - steht für eine ungeeignete Ausprägung der Rahmenbedingung.

^(*) Hier findet, ausser beim SGT, keine Überprüfung des zweiten Aspektes (*Verhältnis zwischen Partizipationskosten und Gesamtprojektkosten bzw. vorhandene Zeit innerhalb der Sachplanung für ein Mitwirkungsverfahren*) statt.

^(**) Diese Bewertung gilt nur für Militärflugplätze (eingeschränkter Handlungsspielraum); ansonsten nicht relevant.

^(***) Beim geologischen Standortgebiet ist der Handlungsspielraum stark eingeschränkt, bei den Oberflächenstandorten ist dieser relativ gross. ^(****) Bei der Militärinfrastruktur allgemein ist das gesellschaftliche Konfliktpotential und die öffentliche Aufmerksamkeit klein/gering, bei den Militärflugplätzen hingegen mittel bis hoch/gross.

Mit Ausnahme des SPA und des SÜL ist kaum ein Sachplan so gut für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens geeignet wie der SGT. Neben der zu grossen Anzahl Standorte bzw. Projekte und der fehlenden Ansätze für eine informelle Mitwirkung im Sachplan ist auch der relativ kleine geografische Handlungsspielraum ein Grund, der die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens in den meisten Sachplänen erschwert. Dies betonte auch der Sachplanverantwortliche SIL im Interview, in dem er sagte, dass er zwar kein Skeptiker der Partizipation sei, "aber ich bin skeptisch dann, wenn man wenig Handlungsspielraum hat und das Ganze öffnet und die Erwartungen dadurch 'missbraucht' – ein bisschen böse gesagt". Dieser kleine geografische Handlungsspielraum hat – neben technischen und baulichen Gründen – auch mit der Tatsache zu tun, dass in den meisten Sachplanvorhaben keine neuen Infrastrukturen gebaut, sondern bestehende

ausgebaut oder neuen Bedürfnissen angepasst werden. Bei solchen baulichen Massnahmen, die kaum Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, ist eine Mitwirkung der Bevölkerung in der Regel weniger zweckmässig als bei einem Neubau einer Infrastruktur. Trotzdem kann aber auch ein Ausbau oder eine Anpassung einer Infrastruktur Auswirkungen auf die Umwelt haben – hierbei würde die Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung ebenfalls einen Mehrwert bringen. Das gesellschaftliche Konfliktpotenzial und die öffentliche Aufmerksamkeit sind bei der Mehrzahl der Sachpläne nicht besonders gross, was für den Verzicht auf eine umfängliche Partizipation der betroffenen Bevölkerung spricht. Lediglich die Dimension *Zeitdruck* hat in den meisten Sachplänen die optimale Ausprägung, was ein umfangreiches Beteiligungsverfahren ermöglichen würde.

Einzig die Ausprägungen der Rahmenbedingungen des SÜL und des SPA sprechen dafür, dass in den beiden Sachplänen ein informelles Partizipationsverfahren der Bevölkerung möglich und aufgrund des mittleren bis grossen gesellschaftlichen Konfliktpotenzials und der ebenso hohen öffentlichen Aufmerksamkeit wünschenswert wäre. Denn wenn ein Standort ausgewählt werden muss, der politisch hoch brisant ist – und das scheinen vor allem Bundesasylzentren zu sein – so könne man gemäss Sachplanverantwortlichen SPM "wahrscheinlich nur den Weg gehen, dass man die Partizipation der Regionen vorsieht". Beim SPA sprechen aber der grosse Zeitdruck und die fehlenden Ansätze für eine informelle Mitwirkung im Sachplan dagegen. Beim SÜL würde in erster Linie beim Neubau von Infrastrukturen, welche über einen gewissen geografischen Handlungsspielraum verfügen und zum Teil hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial sowie eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit aufweisen, die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung einen Mehrwert bringen. Die mittelgrosse Anzahl Projekte bei den neu zu bauenden Übertragungsleitungen und der mittlere externe Zeitdruck würden dies zusätzlich ermöglichen.

Als wohl wichtigste Rahmenbedingung, weshalb es in den Sachplänen des Bundes – mit Ausnahme des SGT – keine informelle Mitwirkung gibt, ist, dass bei der Ausgestaltung des Sachplans keine Ansätze dafür aufgenommen worden sind. Die Festsetzung der sogenannten regionalen Partizipation im Konzeptteil des SGT ist einzigartig bei den Sachplänen des Bundes. In keinem anderen Sachplan ist im Konzeptteil ein Mitwirkungsverfahren neben der formellen Information und Mitwirkung der Bevölkerung vorgeschrieben oder als Möglichkeit verankert.

Obwohl die in diesem Bericht durchgeführten Analysen ein eher nüchternes Bild auf die Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung werfen, muss betont werden, dass mit der nach RPG und RPV vorgeschriebenen Mitwirkung der Bevölkerung durchaus ein Instrument vorhanden ist, mit dem sich die betroffene Bevölkerung in den Sachplanprozess einbringen kann. Zudem haben einige Infrastrukturbetreiber mittlerweile begonnen, bei gewissen Projekten situativ Informationsveranstaltungen für die Betroffenen durchzuführen und dort eingebrachte Anliegen gegebenenfalls in den Sachplan aufzunehmen. Trotzdem werden Informationsveranstaltungen – auch wenn dort ein Dialog zwischen den Betroffenen und den Projektverantwortlichen stattfindet – kaum dem Anspruch vertiefter partizipativer Mitwirkung gerecht. Obwohl die gestellten Fragen beantwortet und die eingebrachten Forderungen aufgenommen werden, findet im Rahmen einer Informationsveranstaltung kein echter Austausch statt. Die Betroffenen wissen nicht, was mit ihren Forderungen geschieht und inwiefern in der Planung darauf eingegangen wird.

Daher ist es für die Zukunft wichtig, insbesondere bei denjenigen Sachplanprojekten, welche einen gewissen Handlungsspielraum aufweisen, nicht unter Zeitdruck stehen, jedoch eine gewisse öffentliche Aufmerksamkeit geniessen, die Bevölkerung vermehrt miteinzubeziehen. Dies kann auch mit weniger aufwändigen Partizipationsformen als es bei der regionalen Partizipation der Fall ist, realisiert werden. Die einfachste Form wären regelmässig stattfindende Veranstaltungen, bei denen über den aktuellen Stand der Planung (oder ein spezifisches Thema) informiert wird, bei denen Fragen gestellt, Anliegen eingebracht oder Stellungnahmen abgegeben werden und bei denen in der darauffolgenden Veranstaltung auch auf die Anliegen und Stellungnahmen reagiert wird und dargelegt wird, inwiefern diese in das Projekt aufgenommen werden oder weshalb nicht. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die Betroffenen Erwartungssicherheit erhalten, damit sie wissen, was mit ihren Forderungen geschieht und wie damit umgegangen wird. Denn oft reicht es einem grossen Teil der betroffenen Bevölkerung bereits, wenn er feststellt, dass seine Stimme angehört und ernst genommen wird und auf sie reagiert wird. Zudem können in solchen Veranstaltungen Konflikte diskutiert und ausgetragen werden, was später der Akzeptanz eines Projektes dienen kann. Ein weiterer – und wichtiger – Mehrwert solcher Veranstaltungen, an welchen sich die betroffene Bevölkerung äussern kann, liegt im Potenzial der in diesen Veranstaltungen geführten Diskussionen und eingebrachten Meinungen, das Sachplanvorhaben materiell zu verbessern. Wenn durch das Einbringen von Vorschlägen aus der Bevölkerung und der Diskussion darüber ein Projekt sogar verbessert wird, kann dies der Akzeptanz einer zukünftigen Projektrealisierung dienen.

Ob und in welcher Form solche Mitwirkungsveranstaltungen durchgeführt werden sollen, muss von Sachplan zu Sachplan und von Projekt zu Projekt einzeln entschieden werden – denn jedes Projekt und jeder Sachplan hat seine eigenen Dynamiken. Sachpläne könne man gemäss Sachplanverantwortlichen SIL "letztendlich nicht miteinander vergleichen. Es heisst zwar überall 'Sachplan', aber es steckt jedes Mal etwas völlig anderes dahinter". Dies findet auch der Sachplanverantwortliche SIN: "Wir arbeiten unterschiedlich, wir haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen und man hat unterschiedliche Aufgaben, die wir vornehmen müssen". Auch bei den Betroffenen handelt es sich jeweils um unterschiedliche Personen mit unterschiedlichen Interessen, Wünschen und Sorgen. Daher sollte grundsätzlich für jedes Sachplanvorhaben jeweils evaluiert werden, ob sich die Durchführung einer Mitwirkung lohnt oder ob diese sogar nötig ist und, wie diese ausgestaltet sein sollte. Soll es eine einmalige Veranstaltung sein oder sollen es mehrere Veranstaltungen z. B. in Form von Begleitgruppen sein? Denn wie im nachfolgenden Zitat von Kubicek festgehalten wird, ist jedes Mitwirkungsverfahren einmalig und kann nie eins zu ein auf ein anderes Verfahren übertragen werden.

"Bürgerbeteiligung in jeder Form [...] sind Unikate, die massgeschneiderte Einzelfertigung erfordern. Es kann bei der Übertragbarkeit also nur darum gehen, eine individuelle Kombination aus den [...] bewährten Bausteinen zu konzipieren."

(Kubicek 2014b: 53)

Literaturverzeichnis

- ALPIGER, Claudia und Vatter, Adrian (2015): *Kriterien zur Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen. Grundlagendokument aus dem Forschungsprojekt "Partizipative Entsorgungspolitik"*, Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. URL: https://boris.unibe.ch/105680/1/Evaluationskriterien_d.pdf (Stand: 30.11.2017).
- ALPIGER, Claudia und Vatter, Adrian (2016): *Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen. Erster Zwischenbericht aus dem Forschungsprojekt "Partizipative Entsorgungspolitik"*, Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. URL: https://boris.unibe.ch/105682/1/Evaluation%20regPart_d.pdf (Stand: 30.11.2017).
- ALPIGER, Claudia und Vatter, Adrian (2017): *Partizipation von Frauen, Jugendlichen und Personen mit Migrationshintergrund am Beispiel der Entsorgung radioaktiver Abfälle. Teilprojekt aus dem Forschungsprojekt "Partizipative Entsorgungspolitik"*, Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. URL: https://boris.unibe.ch/106659/1/Partizipation%20Frauen%20Jugend_d.pdf (Stand: 30.11.2017).
- ARE – BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2017a): *Sachplan Asyl SPA*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Raumentwicklung. URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-asyl.html> (Stand: 30.11.2017).
- ARE – BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2017b): *Sachplan Geologische Tiefenlager SGT*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Raumentwicklung. URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-geologische-tiefenlager-sgt.html> (Stand: 30.11.2017).
- ARE – BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2017c): *Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt SIL*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Raumentwicklung. URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-verkehr-spv/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt-sil.html> (Stand: 30.11.2017).
- ARE – BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2017d): *Sachplan Militär SPM*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Raumentwicklung. URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-militaer-spm.html> (Stand: 30.11.2017).
- ARE – BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2017e): *Sachplan Übertragungsleitungen SÜL*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Raumentwicklung. URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-uebertragungsleitungen-suel.html> (Stand: 30.11.2017).
- ARE – BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2017f): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Raumentwicklung. URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-verkehr-spv/sachplan-verkehr-teil-infrastruktur-strasse.html> (Stand: 30.11.2017).
- ASTRA – BUNDESAMT FÜR STRASSEN (2017a): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse. Konzeptteil*. 28.02.2017 Anhörung der Kantone (Art. 19 RPV), Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Strassen; Bundesamt für Raumentwicklung.
- ASTRA – BUNDESAMT FÜR STRASSEN (2017b): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse. Objektteil*. 28.02.2017 Anhörung der Kantone (Art. 19 RPV), Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Strassen; Bundesamt für Raumentwicklung.
- ASTRA – BUNDESAMT FÜR STRASSEN (2017c): *Strassen und Verkehr 2017. Entwicklungen, Zahlen, Fakten*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Strassen.

- BALS, Christoph, El Alaoui, Alexander und Hänlein, Rotraud (2015): *Beteiligung und Transparenz bei der Stromnetzplanung. Handlungsempfehlungen vom BESTGRID-Projekt*. Handbuch – Teil 1, Bonn: Germanwatch.
- BAV – BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2015a): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene. Anpassungen und Ergänzungen 2015*. Erläuterungen, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Verkehr.
- BAV – BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2015b): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Objektteil*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Verkehr. URL: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen/alphabetische-themenliste/raeumliche-abstimmung/sis/sis-objektteil.html> (Stand: 30.11.2017).
- BAV – BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2017a): *Plangenehmigungsverfahren*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Verkehr. URL: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen/alphabetische-themenliste/plangenehmigungsverfahren.html> (Stand: 30.11.2017).
- BAV – BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2017b): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS)*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Verkehr. URL: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen/alphabetische-themenliste/raeumliche-abstimmung/sis.html> (Stand: 30.11.2017).
- BAZL – BUNDESAMT FÜR ZIVILLUFTFAHRT (2000): *Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL). Teile I–III B und Anhänge*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Zivilluftfahrt.
- BAZL – BUNDESAMT FÜR ZIVILLUFTFAHRT (2004): *Koordinationsprotokoll*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Zivilluftfahrt. URL: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/koordinationsprotokolle.html> (Stand: 30.11.2017).
- BAZL – BUNDESAMT FÜR ZIVILLUFTFAHRT (2017a): *Konzeptteil des SIL*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Zivilluftfahrt. URL: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/konzeptteil-sil.html> (Stand: 30.11.2017).
- BAZL – BUNDESAMT FÜR ZIVILLUFTFAHRT (2017b): *Objektteil des SIL*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Zivilluftfahrt. URL: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/objektteil-des-sil.html> (Stand: 30.11.2017).
- BAZL – BUNDESAMT FÜR ZIVILLUFTFAHRT (2017c): *Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Zivilluftfahrt. URL: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-.html> (Stand: 30.11.2017).
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2001): *Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL). 12.04.2001*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie.
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2011a): *Sachplan geologische Tiefenlager. Ergebnisbericht zu Etappe 1: Festlegungen und Objektblätter*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie.
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2011b): *Sachplan geologische Tiefenlager. Konzept regionale Partizipation: Grundlagen und Umsetzung in Etappe 1 und 2*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie.
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2011c): *Sachplan geologische Tiefenlager. Konzeptteil*. Revision vom 30. November 2011, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie.
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2016): *Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL)*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie. URL: <http://www.bfe.admin.ch/themen/00544/00624/index.html?lang=de> (Stand: 30.11.2017).
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2017a): *Berechnungen BFE*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie.

- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2017b): *Regionale Partizipation*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie. URL: <http://www.bfe.admin.ch/themen/00511/01432/06819/06833/index.html?lang=de> (Stand: 30.11.2017).
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2017c): *Sachplan geologische Tiefenlager*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie. URL: <http://www.bfe.admin.ch/themen/00511/01432/06819/index.html?lang=de> (Stand: 30.11.2017).
- BFE – BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2017d): *Sachplan geologische Tiefenlager (SGT). Storymap*, Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Bundesamt für Energie. URL: http://www.uvek-gis.admin.ch/BFE/storymaps/EA_SachplanGeologischeTiefenlager/?lang=de (Stand: 30.11.2017).
- BFS – BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2017): *Verkehrsinfrastruktur und Fahrzeuge. Infrastruktur und Streckenlänge*: Eidgenössisches Departement des Innern; Bundesamt für Statistik (BFS), Sektion Mobilität. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/verkehrsinfrastruktur-fahrzeuge/streckenlaenge.html> (Stand: 30.11.2017).
- BRETTSCHEIDER, Frank und Renkamp, Anna (2016): *Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BR – SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2009): *Bundesrat legt strategisches Stromübertragungsnetz fest. Infokasten Plangenehmigungsverfahren (PGV)*. Medienmitteilung vom 6.3.2009, Bern: Bundesamt für Energie.
- BR – SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2013): *Strategie Stromnetze; Detailkonzept im Rahmen der Energiestrategie 2050*, Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- BR – SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2014): *Platzierung der Oberflächenanlage für geologische Tiefenlager: Planungsstudien der Nagra vollständig*. Medienmitteilung vom 24.5.2014, Bern: Bundesamt für Energie.
- BR – SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2017a): *Evaluation der Sachplanung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3461, Albert Vitali, vom 18.06.2013*. Bericht vom 26. April 2017, Bern.
- BR – SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2017b): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse: Eröffnung der Anhörung der Kantone*. Medienmitteilung vom 28.2.2017, Bern: Bundesamt für Strassen; Bundesamt für Raumentwicklung.
- BR – SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2017c): *Sachplanung erfüllt ihre Funktionen weitgehend*. Medienmitteilung vom 26.04.2017, Bern: Generalsekretariat UVEK, Bundesamt für Raumentwicklung.
- EBG – Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101).
- EleG – Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (SR 734.0).
- ENSI – EIDGENÖSSISCHES NUKLEARSICHERHEITSINSPEKTORAT (2017): *ENSI publiziert Gutachten zu den Standortvorschlägen der Nagra für geologische Tiefenlager*. URL: <https://www.ensi.ch/de/2017/04/18/ensi-publiziert-gutachten-zu-den-standortvorschlaegen-der-nagra-fuer-geologische-tiefenlager> (Stand: 30.11.2017).
- FAAS, Thorsten, Paust, Andreas Paust und Renkamp, Anna (2016): *Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. Evaluation des partizipativen Gesetzgebungsverfahrens*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- GEELHAARCONSULTING GMBH und CR KOMMUNIKATION AG (2014): *Mitwirkung, Information und Kommunikation im Bereich Stromnetze. Studie im Auftrag des Bundesamts für Energie*, Bern: Bundesamt für Energie.
- GENERALSEKRETARIAT VBS (2001): *Sachplan Militär. Grundsätze, Militärflugplätze, Übersetzstellen, Anpassung 2001 des Sachplans Waffen- und Schiessplätze*, Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- GENERALSEKRETARIAT VBS (2016): *Sachplan Militär 2017. Programmteil*. Entwurf vom 30. September 2016 für die Anhörung und Mitwirkung, Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- JORDI, Stefan (2006): *Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle*, Bern: Bundesamt für Energie.
- JUD, Barbara (2014): *Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument. VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT (2)*.

- KUBICEK, Herbert (2014a): *Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren*. Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- KUBICEK, Herbert (2014b): *Vorbild für umfassende und transparente Information. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Bürgerdialog A 33 Nord*. Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- LINDER, Wolf, Lanfranchi, Prisca, Schnyder, Damian und Vatter, Adrian (1992): *Mitwirkungsverfahren und -modelle. Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG*, Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik; Bundesamt für Raumplanung.
- NSG – Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11).
- PLANVAL (2014): *Aufbau der regionalen Partizipation im Sachplanverfahren zur Standortsuche von geologischen Tiefenlagern. Umsetzung und Erfahrungen*, Bern: Bundesamt für Energie.
- RPG – Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700).
- RPV – Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1).
- SACHPLANVERANTWORTLICHE SPA (2017): *Sachplan Asyl SPA*. Interview vom 15.6.2017, Bern.
- SACHPLANVERANTWORTLICHER 1 SPM (2017): *Sachplan Militär SPM*. Interview vom 1.6.2017 (zusammen mit Sachplanverantwortlichen 2), Bern.
- SACHPLANVERANTWORTLICHER 2 SPM (2017): *Sachplan Militär SPM*. Interview vom 1.6.2017 (zusammen mit Sachplanverantwortlichen 1), Bern.
- SACHPLANVERANTWORTLICHER SIL (2017): *Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt SIL*. Interview vom 17.5.2017, Bern.
- SACHPLANVERANTWORTLICHER SIN (2017): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse SIN*. Interview vom 24.5.2017, Bern.
- SACHPLANVERANTWORTLICHER SIS (2017): *Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene SIS*. Interview vom 31.5.2017, Bern.
- SACHPLANVERANTWORTLICHER SÜL (2017): *Sachplan Übertragungsleitungen SÜL*. Interview vom 24.5.2017, Bern.
- SEM – STAATSSSEKRETARIAT FÜR MIGRATION (2017): *Sachplan Asyl SPA. Konzeptteil und Objektteil*. Entwurf für die Anhörung und Mitwirkung gem. Art. 19 RPV, April 2017, Bern: Staatssekretariat für Migration.
- SVI – SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERKEHRSSINGENIEURE UND VERKEHRSEXPERTEN (2014): *Partizipation in Verkehrsprojekten. Handbuch*, Zürich: Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS).
- SWISSNUCLEAR (2016): *Kostenstudie 2016 (KS16). Schätzung der Entsorgungskosten – geologische Tiefenlagerung*, Olten: swissnuclear – Fachgruppe Kernenergie der swisselectric.
- UVEK – EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION (2017): *Luftfahrt*, Bern. URL: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/verkehr/luftfahrt.html> (Stand: 30.11.2017).
- VBS – EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT (2017): *Sachplan Militär*, Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. URL: <http://www.vbs.admin.ch/de/themen/raumplanung-immobilien/sachplan-militaer.html> (Stand: 30.11.2017).
- VIG – Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061).
- VPeA – Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen vom 2. Februar 2000 (SR 734.25).
- WIEDEMANN, Peter M. und Claus, Frank (2017): *Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen? Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteiforschung (MIP) 23*, S. 63-71.


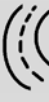





Anhang

Anhang 1 Informationen zu den Interviews

Die nachfolgende Tabelle enthält Informationen zu den Interviews, die mit den Sachplanverantwortlichen der sechs analysierten Sachpläne durchgeführt wurden. Alle Interviews wurden im Raum Bern an den jeweiligen Arbeitsplätzen der Sachplanverantwortlichen durchgeführt. Die Gespräche dauerten zwischen 40 und 60 Minuten.

Sachplan	Sachplan-Verantwortliche(r)	Bundesbehörde	Datum
SIS: Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene	Herr Markus Hoenke	Bundesamt für Verkehr (BAV)	31.5.2017
SIN: Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse	Herr Jörg Häberli	Bundesamt für Strassen (ASTRA)	24.5.2017
SIL: Sachplan Infrastruktur Luftfahrt	Herr Martin Bär	Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)	17.5.2017
SÜL: Sachplan Übertragungsleitungen	Herr Olivier Klaus	Bundesamt für Energie (BFE)	24.5.2017
SPM: Sachplan Militär	Herr Markus Rüttimann (inkl. Herr Oliver Tew)	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS; Generalsekretariat)	1.6.2017
SPA: Sachplan Asyl	Frau Katrin Graf	Staatssekretariat für Migration (SEM)	14.6.2017

Anhang 2 Eckdaten der behandelten Sachpläne des Bundes

Sachplan	Verabschiedung durch Bundesrat	Anpassungen	federführende Behörde
Sachplan Verkehr, Teil Programm (SPV)	April 2006	zurzeit in Überarbeitung	ARE
Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS) 	Sept. 2010 (vorher: Sachplan Alptransit, April 1995)	Dez. 2011, April 2014, Aug. 2015, Dez. 2015 zurzeit in Überarbeitung	BAV
Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN) 	voraussichtlich im Frühjahr 2018 (Feb.–Juni 2017 in Anhörung)	–	ASTRA
Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) 	Okt. 2000	mehrere Anpassungen zurzeit in Überarbeitung	BAZL
Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) 	Juni 2001	März 2009 Gesamtrevision in Bearbeitung	BFE
Sachplan Militär (SPM) 	Aug. 1998: Sachplan Waffen- und Schiessplätze (SWS) Feb. 2001 : SPM	(2007; nicht abgeschlossen) 2017 in Anhörung (→ Zusammenführung SPM und SWS)	VBS (Generalsekretariat)
Sachplan Asyl (SPA) 	voraussichtlich Ende 2017 (April–Juli 2017 in Anhörung)	–	SEM
Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) 	April 2008	Abschluss Etappe 1: Nov. 2011 Abschluss Etappe 2: Dez. 2018 Abschluss Etappe 3: voraussichtlich 2029	BFE

Anmerkungen: Zusätzlich zur genannten federführenden Behörde ist jeweils auch das ARE eine zuständige Bundesstelle. Quellen: Die Quellen zu den dargestellten Informationen sind in den Texten zu den jeweiligen Sachplänen aufgeführt (siehe Kapitel 3.1 und 4.1). Die Bildquellen sind sowohl eigenen Darstellungen (SIS, SIN, SÜL, SPA) als auch von der Homepage www.pixabay.com übernommene Bilder, die zur freien Verfügung stehen (SIL, SPM, SGT).