

Interessenabwägung in der Raumplanung

Die Interessenabwägung ist das «Herzstück» der Raumplanung und gehört zum Berufsalltag von Raumplanerinnen und Raumplanern. Dabei werden unterschiedliche Interessen, die in einem bestimmten Gebiet aufeinandertreffen, gewichtet und gegeneinander abgewogen.

Verena Poloni Esquivié, Teamleiterin Ost Raumplanung
Amt für Raumentwicklung
Baudirektion Kanton Zürich
Telefon 043 259 30 54
verena.poloni@bd.zh.ch

- Artikel «Interessensabwägung im Lärmschutz», Seite 13
- www.zh.ch/raumplanung
www.espacesuisse.ch → Publikationen
→ Raum und Umwelt Raum & Umwelt 1/2020: Interessenabwägung
- www.bpuk.ch → KPK → Dokumentation: Erklärvideo zur Interessenabwägung
- www.bpuk.ch → Dokumentation → Berichte/Gutachten/Konzepte → Planung: Bericht Arbeitsgruppe raumplanerische Interessenabwägung (2017, PDF, 68 Seiten)



Verfahrensspezifische Handlungsspielräume für die Abwägung.
*Bei den genannten Beispielen bestehen in der Tendenz mehr oder weniger grosse Handlungsspielräume. Die Weite des Handlungsspielraums muss aber im Einzelfall geklärt werden.
Quelle: Amt für Raumentwicklung

Räumliche Veränderungen haben Auswirkungen auf die Menschen und ihre Umwelt. Je mehr Interessen dabei aufeinandertreffen, umso grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass nicht alle Interessen wie erhofft oder erwünscht verwirklicht werden können. Die Änderung eines Nutzungsplans, die bauliche Verdichtung eines Ortsteils, die Umgestaltung einer Strasse oder die Errichtung einer Deponie sind typische Beispiele, die regelmässig eine Abwägung zwischen verschiedenen Interessen benötigen.

Handlungsspielraum und Grenzen

Eine Interessenabwägung findet immer dann statt, wenn bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume bestehen (Art. 3 Raumplanungsverordnung). Je weiter der Handlungsspielraum, umso eher muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden, um sachgerechte Entscheide fällen zu können. Je kleiner der Handlungsspielraum, umso weniger ist eine Interessenabwägung überhaupt zulässig.

Gewisse Spezialgesetzgebungen setzen der Interessenabwägung Grenzen: namentlich die des Bundes, etwa zum Wald-, Lärm-, Heimat- und Gewässerschutz oder zum Natur- und Landschaftsschutz. Kein Handlungsspielraum besteht beispielsweise bei Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung. Sie sind auf Verfassungsebene geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die ihrem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen

Das Abwägungsverfahren

Die Interessenabwägung ist ein standardisiertes Verfahren, das gemäss Art. 3 RPV drei Schritte umfasst: Ermittlung der Interessen, Beurteilung der ermittelten Interessen sowie die Optimierung der ermittelten und beurteilten Interessen.

Die einzelnen Schritte bauen aufeinander auf. Es ist deshalb wichtig, dass im ersten Schritt alle betroffenen Interessen ermittelt werden. Nur so kann der Abwägungsprozess unter Berücksichtigung aller Interessen durchgeführt werden.

1. Ermittlung der Interessen

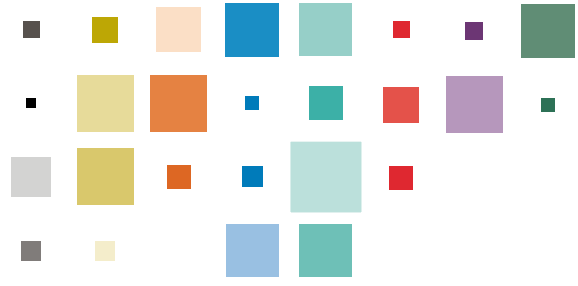
Ziel der Ermittlung ist es, eine Auslegung aller Gesichtspunkte zu erstellen, die für den Entscheidungsprozess aus rechtlicher und tatsächlicher Sicht für ein Vorhaben relevant sind. Dies können Schutzinteressen sein wie Biodiversität, Lärm, Naturdenkmäler, Baudenk-

Sinn der Interessenabwägung

Der Sinn der Interessenabwägung besteht darin, Handlungsspielräume und daraus folgende Entscheidungen nachvollziehbar und damit auch überprüfbar zu machen. Die Dokumentation der Interessenabwägung, also warum und wie bestimmte Entscheidungen getroffen wurden, ist hier von zentraler Bedeutung. Zudem erfolgt über den Prozess der Interessenabwägung die Koordination zwischen den Interessenvertreterinnen und -vertretern. Die Interessenabwägung bildet dabei eine wichtige Diskussionsgrundlage für die Optimierung von Vorhaben.



Im ersten Schritt werden alle Interessen erhoben ...
Quelle: F. Wyss | Espace Suisse | Raum & Umwelt | März 1/2020



... im zweiten Schritt werden die ermittelten
Interessen beurteilt ...
Quelle: F. Wyss | Espace Suisse | Raum & Umwelt | März 1/2020

mäler, Ortsbilder, Wasser, Wald, Klima usw., die es abzuwägen gilt mit Nutzungsinteressen wie der Infrastruktur für Deponien, der Schaffung von Wohnraum, Sportanlagen, Infrastruktur für Individual- und öffentlichen Verkehr usw. Ebenso können rechtliche Prinzipien – Gutglaubensschutz, Gleichbehandlung, Verhältnismässigkeit, Eigentumsgarantie oder die Willkürfreiheit – für die Abwägung bedeutsam sein. In diesem ersten Schritt gelten alle ermittelten Interessen zunächst als gleichwertig.

Werden beispielsweise bei einer angestrebten Siedlungsverdichtung zur Schaffung von Wohnraum als weitere Interessen der Lärmschutz und der Schutz des Ortsbildes von nationaler Bedeutung ermittelt, sind diese Interessen vorerst als gleichwertige anzusehen. Ihre Wertung und Gewichtung erfolgen erst im zweiten Schritt.

2. Beurteilung der ermittelten Interessen

Bei der Beurteilung wird bestimmt, inwiefern die Verwirklichung eines Interesses wünschbar scheint. Dazu sind die ermittelten Interessen zu gewichten. Dafür braucht es einen Massstab. Relevant sind zum Beispiel Wertmassstäbe, die der Gesetzgeber als besonders bedeutsam einschätzt, indem er im Gesetz bestimmte Interessen als wichtig bezeichnet (z.B. der

Erhalt von Fruchtfolgeflächen, der Schutz des Grundwassers oder der Erhalt eines schützenswerten Ortsbildes usw.).

So wird anknüpfend an das erwähnte Beispiel die Schaffung von Wohnraum ins Verhältnis gesetzt zum Lärmschutz und zum Schutz des Ortsbildes. Wichtig ist dabei, dass gezeigt wird, was es bedeutet, wenn ein Interesse dem anderen vorgezogen wird, welche Konsequenzen daraus entstehen und was mögliche Alternativen beziehungsweise Varianten wären.

3. Optimierung der ermittelten und beurteilten Interessen

Im letzten Schritt sind die ermittelten und beurteilten Interessen in einem Entscheid zusammenzuführen. Hier erfolgt die «eigentliche Abwägung». Das Ziel ist, dass ein Vorhaben alle betroffenen Interessen möglichst umfassend berücksichtigt. Dabei ist auf die Gewichtung der Interessen zu achten, die ihnen aufgrund der Beurteilung zugeschrieben wurde. Interessen, die sich in der Beurteilung als nebensächlich erwiesen haben, dürfen hier weggelassen werden. Eine Herausforderung besteht regelmässig darin, dass sich bei entgegenstehenden Interessen Für und Wider kaum exakt gegeneinander abwägen lassen – wie ist zu gewichten, wenn sich bei einem Vorhaben Hochwasserschutz, Natur- und Landschaftsschutz dem Interesse der Öffentlichkeit an einem erleichterten Zugang zu den Gewässern gegenüberstehen oder wenn die Förderung erneuerbarer Energien zur nachhaltigen Versorgung mit dem

Erhalt eines wertvollen Natur- und Landschaftsraums im Widerspruch steht? Die Abwägung ist stets auch ein Wertungsprozess. Dabei gibt es kein «richtig» oder «falsch». Wichtig ist, dass die Interessenbewertung und Optimierung mit sinnvollen Argumenten begründet und verständlich gemacht werden.

Dokumentation und Nachvollziehbarkeit

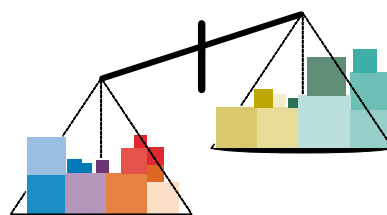
Die Dokumentation der Interessenabwägung ist ein Kernelement der Abwägung und ebenso zentral wie der Abwägungsprozess selbst. Sie dient der Transparenz und dem Verständnis aller Betroffenen, Entscheide zu Gunsten eines Interesses nachvollziehen zu können und die planerischen Absichten und Ziele zu verstehen. Ein Entscheid sollte so dokumentiert sein, dass die Betroffenen ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. In diesem Sinne müssen alle Überlegungen genannt werden, die für die Behörde massgeblich waren und auf die sich ihr Entscheid stützt.

Meist wird zu früh auf eine einzige Lösung hingearbeitet

Die Abwägung zwischen Interessen verlangt weder nach einem ausgleichenden Kompromiss noch nach der einzig richtigen Lösung. Interessenabwägungen führen kaum je zu völlig unstrittigen Ergebnissen. Unterschiedliche Personen können im Zuge der Interessenabwägung mit den gleichen verfügbaren Informationen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Dies ist nicht ungewöhnlich, genau deshalb sollte die Interessenabwägung Teil der Lösungssuche sein und nicht umgekehrt als Legitimationsgrundlage für eine bereits entschiedene Lösung dienen. Dies bedeutet unter Umständen, dass bei einem Vorhaben allenfalls wieder ein Schritt zurückzugehen ist und nochmals andere Möglichkeiten und Varianten geprüft werden müssen (Optimierung).

Prüfung von Alternativen und Varianten

Die Prüfung von Alternativen (ein anderer Standort, eine andere Linienführung usw.) sowie die Prüfung verschiedener Varianten an einem gegebenen Standort sind zentrale Bestandteile einer Interessenabwägung. Nicht selten werden in der Praxis umstrittene Vorhaben vom Gericht abgelehnt, weil Alternativen bzw. Varianten nicht geprüft wurden. Die Interessenabwägung wird dann häufig mit der Begründung ihrer Lückenhaftigkeit zur Neubeurteilung an die Planungsbehörde zurückgewiesen.



... im dritten Schritt schliesslich werden alle ermittelten und beurteilten Interessen abgewogen und optimiert.
Quelle: F. Wyss | Espace Suisse | Raum & Umwelt | März 1/2020