



EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori

Raum & Umwelt

Dossier zur Raumentwicklung

März 1/2020

Interessenabwägung

Chance für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori

Impressum

Raum & Umwelt, EspaceSuisse

Dossier zur Raumentwicklung für Mitglieder
des Verbands für Raumplanung EspaceSuisse.
Raum & Umwelt erscheint viermal jährlich
in deutscher und französischer Sprache.

Herausgeberin

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori
Sulgenrain 20, 3007 Bern
Tel. +41 31 380 76 76
www.espacesuisse.ch

Redaktion

Lukas Bühlmann, Jurist, bis Ende 2019 Direktor Espace Suisse
Monika Zumbrunn, Leiterin Kommunikation

Übersetzung

Susanne Alpiger

Bildredaktion/-bearbeitung

Felix Wyss, Kommunikation

Titelfoto

Ohne Titel
Bild: Rudolf Stüdeli

Gestaltung

Ludwig Zeller

Druck

Galledia AG, 9442 Berneck

Die verwendeten Bilder unterstehen dem Copyright
und sind Eigentum der aufgeführten Quellen.
Der Nachdruck von Texten und Bildern von
EspaceSuisse ist unter Angabe der Quelle erlaubt.

Interessenabwägung

Chance für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung

Raumplanung kann als die Kunst betrachtet werden, räumliche Konflikte zu lösen. Dabei werden die unterschiedlichen Interessen, die in einem bestimmten Gebiet im Spiel stehen, gewichtet und gegeneinander abgewogen. Diese Interessenabwägung ist eine Methode zur Entscheidungsfindung und Kernstück der Raumplanung. Sie hilft den Behörden, im Einzelfall ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen Interessen zu finden, die einander entgegenstehen können.

Die vorliegende Ausgabe von Raum & Umwelt will möglichst verständlich und knapp aufzeigen, wann, wie und von wem die Interessenabwägung vorgenommen wird, wer ihre korrekte Durchführung kontrolliert und wann sie fehlerhaft ist. Die theoretischen Ausführungen zur Interessenabwägung werden ergänzt durch verschiedene Fallbeispiele, die einen Einblick in das Verfahren in der Praxis geben.

Inhalt

1	Interessenabwägung als Herzstück der Raumplanung	6
2	Wann wird eine Interessenabwägung vorgenommen?	8
2.1	Allgemein	8
2.2	Einschränkungen der Interessenabwägung	9
2.3	Besonderheit bei Natur- und Heimatschutzinventaren	9
3	Wer nimmt die Interessenabwägung vor?	12
4	Wie wird die Interessenabwägung durchgeführt?	13
4.1	Ermittlung der relevanten Interessen	13
4.2	Bewertung der ermittelten Interessen	15
4.3	Abwägen der ermittelten und bewerteten Interessen	15
4.4	Prüfung von Alternativen und Varianten	17
5	Interessenabwägung dokumentieren	18
6	Wer überprüft die Interessenabwägung in der Nutzungsplanung?	20
7	Wann ist die Interessenabwägung fehlerhaft?	22
8	Fazit	23
A	Anhang – Beispiele von Interessenabwägungen	24
A1	ISOS-Ortsbilschutz und Verdichtung	24
A2	Lärmschutz und Verdichtung	25
A3	Landschaftsschutz und Windenergie	26
A4	Gewässerraum und Einrichtungen	29
A5	Erhaltung der Fruchtfolgefleichen	30
A6	Interessenabwägung – illustriertes Beispiel	32

Diese Ausgabe von Raum & Umwelt basiert auf einem Leitfaden über die Interessenabwägung für den Kanton Neuenburg, an dessen Ausarbeitung EspaceSuisse mitgewirkt hat. Für bestimmte Teile orientiert er sich an der *Arbeitshilfe* «Ortsbilschutz und Verdichtung, Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)», die EspaceSuisse 2018 publiziert hat, sowie am «*Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung*» (2019).

1 Interessenabwägung als Herzstück der Raumplanung

Soll ein Nutzungsplan ganz oder teilweise geändert, ein Gebiet verdichtet, eine neue Strasse gebaut, ein Windpark oder eine Deponie errichtet werden, hat dies Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt. In solchen Fällen braucht es eine **Interessenabwägung**. Diese gehört zum Planungsalltag. Für eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und für eine geordnete Besiedlung des Landes ist es notwendig, die verschiedenen und häufig gegensätzlichen Ziele und Interessen (z.B. Innenentwicklung und Ortsbildschutz) zu gewichten. Mit der Interessenabwägung können

die Behörden ihr Ermessen gesetzeskonform ausüben und den verfügbaren Spielraum sinnvoll nutzen.

Die Ziele und Grundsätze des *RPG* (Art. 1 und 3 RPG) bilden die Grundlage für die Interessenabwägung. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Gesellschaft, der in den kommenden Jahrzehnten zu bewältigenden Herausforderungen (Megatrends) und der Verknappung des Baulands wird die Interessenabwägung künftig noch an Bedeutung gewinnen. Wir werden lernen müssen, mit der Komplexität umzugehen.



Die Interessenabwägung:

- ist eine Argumentationstechnik zur Ausübung des rechtlichen Ermessens;
- ist ein standardisiertes Vorgehen, das eine Option plausibel, nachvollziehbar und vertretbar erscheinen lässt.

Die Interessen an Raum und Umwelt sind verflochten ...

Quelle: Rudolf Stüdeli.

... und die Behörden haben die Aufgabe, die verschiedenen, zum Teil gegensätzlichen Interessen, zu entflechten und abzuwägen. Dadurch verschafft die Interessenabwägung Übersicht und macht Entscheide für die Bevölkerung nachvollziehbar. Foto: F. Wyss, EspaceSuisse



2 Wann wird eine Interessenabwägung vorgenommen?

2.1 Allgemein

In der Raumplanung erfolgt eine Interessenabwägung in der Regel bei der Erstellung der:

- Sachpläne;
- Richtpläne¹;
- Nutzungspläne² und
- Sondernutzungspläne.

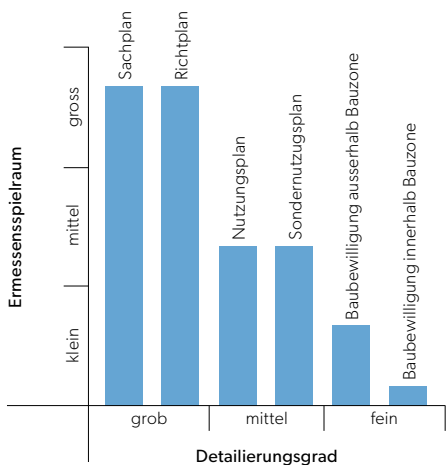
Dies gilt für alle Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Detaillierungsgrad und Umfang der Interessenabwägung unterscheiden sich je nach Planungsebene (siehe Grafik unten).³

Bei Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone erfolgt ebenfalls eine Interessenabwägung. In einem Baubewilligungsverfahren innerhalb der

Bauzone hingegen findet – abgesehen von Ausnahmen – keine Interessenabwägungen statt.

Interessenkonflikte treten zuweilen erst im Stadium der Baubewilligung zutage. Häufig liegt dies daran, dass die Interessenabwägung vorgängig (in der Richt- oder Nutzungsplanung) lückenhaft durchgeführt wurde. → 7 Für die Eigentümer-schaften, die Zeit und Geld in ihr Vorhaben investiert haben, ist diese Situation problematisch und frustrierend: Sie müssen ihr Projekt überarbeiten und gegebenenfalls das gesamte Verfahren von Anfang an neu beginnen. Neben des Grundsatzes von Treu und Glauben untergräbt dies auch den Grundsatz der Rechtssicherheit, da die Planungsinstrumente in Frage gestellt werden können.

Der Spielraum für die Interessenabwägung



Die Grafik zeigt den Ermessensspielraum in der Interessenabwägung nach Planungsebene. Mit zunehmendem Detaillierungsgrad in der Planung nimmt der Ermessensspielraum ab. Quelle: EspaceSuisse

Die Interessenabwägung:

- erfolgt während des gesamten Planungsprozesses (Sachpläne, Richtpläne, Nutzungspläne sowie andere räumliche Entwicklungskonzepte);
- wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr durchgeführt.

- 1 Insbesondere der kantonale Richtplan, aber auch ein spezifischer kantonaler Richtplan (für Fusswege beispielsweise), ein regionaler Richtplan oder ein kommunaler Richtplan.
- 2 Typischerweise der allgemeine kommunale Nutzungsplan (Gestaltungsplan, Zonenplan), aber auch der kantonale Nutzungsplan, sofern dieses Instrument im jeweiligen Kanton existiert.
- 3 Im Übrigen ist die Interessenabwägung nur möglich, wenn die Behörde über einen Ermessensspielraum verfügt, d.h. wenn ihr das Recht den für eine Interessenabwägung nötigen Handlungsspielraum einräumt (Art. 3 Raumplanungsverordnung RPV, siehe Kasten, S. 13).

2.2 Einschränkungen der Interessenabwägung

Bei Neueinzonungen gibt der kantonale Richtplan oder die regionale räumliche Abstimmung (regionaler Richtplan, Agglomerationsprogramm) den Rahmen für die Interessenabwägung auf kommunaler Ebene vor. Sie wird dadurch eingeschränkt. Gewisse Spezialgesetzgebungen setzen der Interessenabwägung ebenfalls Grenzen: namentlich des Bundes, etwa jene zum Wald-, Lärm-, Heimat- und Gewässerschutz (siehe Anhang, Beispiele A2, A4 und A5, ab S. 25) oder zum Natur- und Landschaftsschutz.⁴ → 2.3 Die Nutzung von Fruchtfolgeflächen (FFF) wird durch die Raumplanungsverordnung (RPV)⁵ eingeschränkt. Die Interessenabwägung bewegt sich innerhalb der entsprechenden Rechtsvorschriften. In einzelnen Bereichen, wie etwa beim Schutz der Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung, schliesst bereits die Bundesverfassung eine Interessenabwägung aus.⁶

- Gewisse Spezialgesetzgebungen schränken die Interessenabwägung ein, verhindern sie aber nicht.
- Gänzlich ausgeschlossen sind Interessenabwägungen in wenigen Bereichen.

2.3 Besonderheit bei Natur- und Heimatschutzinventaren

Wird ein Objekt in ein Bundesinventar nach Artikel 5 NHG⁷ aufgenommen, bedeutet dies, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerzte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung verdient.⁸ Bei Erfüllung einer **Bundesaufgabe** darf davon nur abgewichen werden, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung es rechtfertigen.⁹ Die Interessenabwägung ist in diesen Fällen zweistufig. Man spricht auch von einer «vorstrukturierten Interessenabwägung» (siehe Grafik «Die zweistufige Interessenabwägung», S. 11).

Eine solche zweistufige Interessenabwägung ist jedoch nur gegeben, wenn der geplante **Eingriff im Rahmen einer Bundesaufgabe** er-

-
- 4 Siehe EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung, Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS), Bern 2018.
 - 5 Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV: «Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn: a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann; und b. sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden».
 - 6 Art. 78 Abs. 5 Bundesverfassung: «Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen».
 - 7 Dies sind das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (*ISOS*), das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (*BLN*) und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (*IVS*).
 - 8 Art. 6 Abs. 1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (*NHG*) vom 1.7.1966, SR 451.
 - 9 Art. 6 Abs. 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (*NHG*) vom 1.7.1966, SR 451.

folgt und im Inventar aufgeführte Schutzobjekte¹⁰ «**erheblich beeinträchtigt**» werden (siehe Grafik «Die zweistufige Interessenabwägung», S. 11).

Was sind nun aber **Bundesaufgaben**? Es gibt Bundesaufgaben, die der Bund unmittelbar erfüllt, wie das Planen und der Bau von Nationalstrassen und Bahnanlagen. Aber auch eine kantonale Behörde kann eine Bundesaufgabe ausführen. Massgebend ist, dass die Aufgabe im Bundesrecht detailliert geregelt wird. Artikel 2 NHG enthält eine beispielhafte Aufzählung der Bundesaufgaben, die vom Bund selbst oder von den kantonalen Behörden erfüllt werden. Das Bundesgericht hat weitere Aufgaben zu Bundesaufgaben erklärt – so Zivilschutzbauten erstellen, den Gewässerraum festlegen oder Zweitwohnungen und Mobilfunkantennen bewilligen.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten RPG gelten nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch Neueinzonungen als Bundesaufgabe.¹¹ Keine Bundesaufgaben sind hingegen Um- und Aufzonungen.

Welche Bedeutung haben nun aber die Inventare nach Artikel 5 NHG für die Kantone und Gemeinden? Das Bundesgericht hat 2009 in einem Leitentscheid die **Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung kantonal- und kommunaler Aufgaben** präzisiert.¹² So sind diese Inventare laut Bundesgericht eine Planungsgrundlage und müssen als solche von den Kantonen und Gemeinden «berücksichtigt» werden. Bei der Anwendung der Bundesinventare verfügen die kantonalen und kommunalen Behörden über einen grösseren Ermessensspielraum als bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe. Die Inventare sind eine **Wertungshilfe** für die raumplanerische Interessenabwägung. Sie sind aber keine Interessenabwägung an sich und schon gar nicht – wie dies bisweilen ins

Feld geführt wird – eine Käseglocke, die über ein Gebiet gestülpt wird und jegliche bauliche Veränderung ausschliesst. Bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe schreitet das Bundesgericht im Streitfall vor allem dann ein, wenn die zuständige Behörde es unterlassen hat, sich mit dem Bundesinventar auseinanderzusetzen oder diese Auseinandersetzung ungenügend war. → 7

Das Natur- und Landschaftsschutzrecht schränkt die Ausübung der Interessenabwägung also in gewissem Masse ein. Die geltenden Vorschriften verpflichten die für die Interessenabwägung zuständige Behörde, den Schutz des inventarisierten Objekts stärker zu gewichten. → 4.2

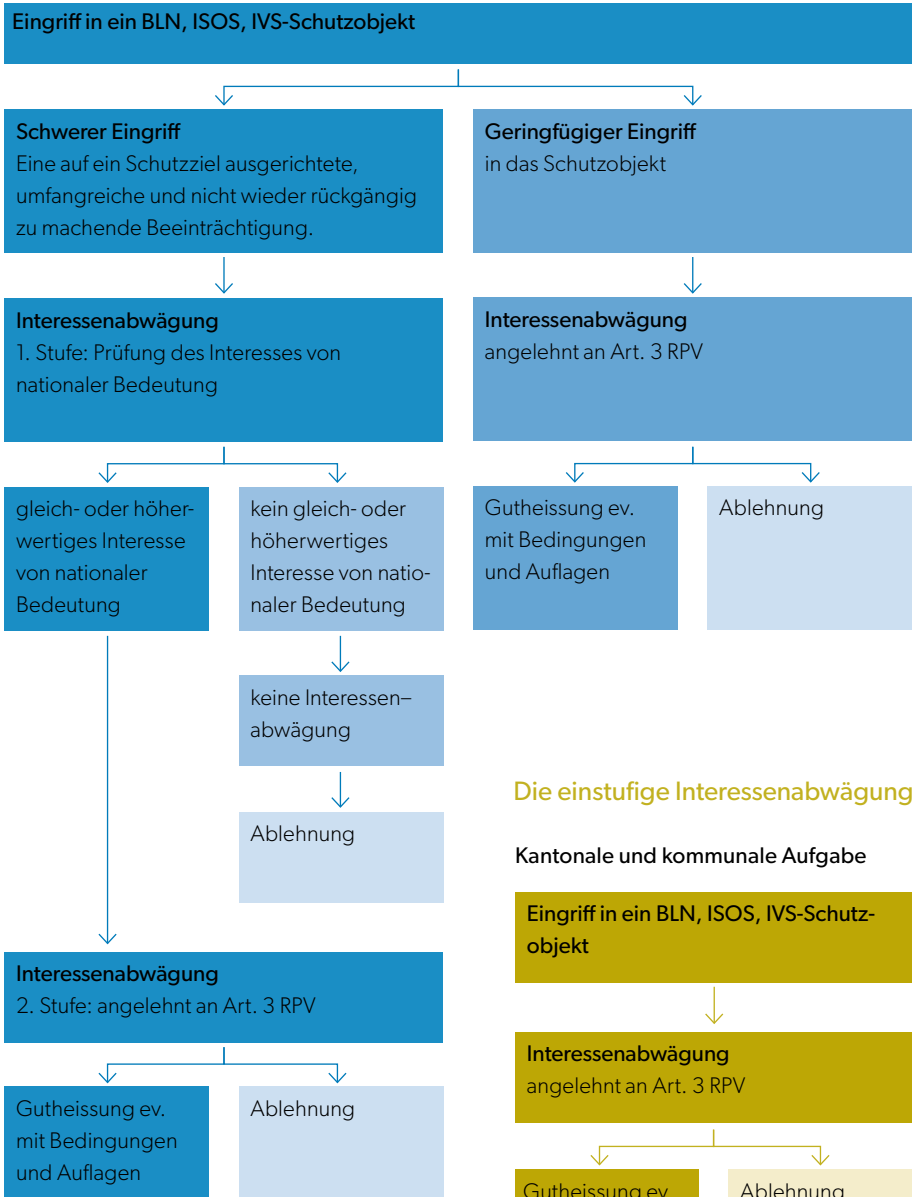
¹⁰ Art. 5 *NHG*.

¹¹ BGE 142 II 509 (Adligenswil LU) in *Urteilsammlung (US)* EspaceSuisse Nr. 5170.

¹² BGE 1C_188/2007 vom 1.4.2009 (Rüti ZH) in US EspaceSuisse Nr. 3786. Diese Rechtsprechung betrifft das ISOS, ist aber auch auf die übrigen Bundesinventare anwendbar, d.h. auf das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) und auf das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN).

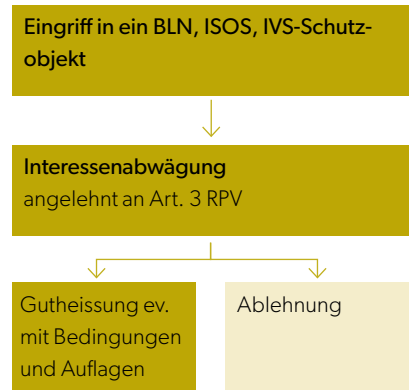
Die zweistufige Interessenabwägung

Bundesaufgabe



Die einstufige Interessenabwägung

Kantonale und kommunale Aufgabe



3 Wer nimmt die Interessenabwägung vor?

Die Interessenabwägung erfolgt auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Detaillierungsgrad und Umfang der Interessenabwägung unterscheiden sich je nach Planungsebene.

Auf Stufe Gemeinde führt **die mit der Ortsplanung betraute Behörde** die Interessenabwägung durch. Im Planungsbericht → 5 zuhanden der Genehmigungsbehörde führt sie aus, welche Überlegungen zu den Entscheiden geführt haben. Dabei muss sie die Vereinbarkeit des Nutzungsplans mit folgenden Punkten aufzeigen:

- Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG)
- Einwendungen der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG)
- Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG)
- kantonale und allenfalls auch regionale und kommunale Richtpläne
- Anforderungen des übrigen Bundesrechts¹³ → 2.1

Die **kantonale Genehmigungsbehörde** und in Streitfällen auch die angerufenen **Gerichte** begnügen sich mit der Prüfung, ob die Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller Interessen durchgeführt worden ist. → 6 → 7

Die Planungsbehörden vermögen erfahrungsgemäss nur einen Teil der Interessen zu erkennen und in den Abwägungsprozess einzubringen. Die vom RPG vorgeschriebene Information und Mitwirkung der Bevölkerung bei Nutzungsplanungen ist daher sehr wichtig. Sie helfen mit, die im Spiel stehenden Interessen umfassend zu ermitteln und zu bewerten. Die Behörden soll-

ten bei dieser Mitwirkung über das vom RPG vorgeschriebene Minimum (öffentliche Auflage des Planentwurfs und Aufforderung zur Mitwirkung, Art. 4 RPG¹⁴) hinausgehen. Es ist sinnvoll, die heutigen Möglichkeiten der Kommunikation soweit wie möglich nutzen – so das Internet, die sozialen Medien, Visualisierungen und Zeichnungen. Je grösser das Konfliktpotenzial ist, umso mehr bieten sich frühzeitige, informelle Formen der Mitwirkung an. Damit lassen sich spätere Rechtsstreitigkeiten verhindern und die Verfahren beschleunigen. Es lohnt sich daher, Zeit und Geld in Mitwirkungsprozesse zu investieren.

- Die Interessenabwägung erfolgt auf allen staatlichen Ebenen. Detaillierungsgrad und Umfang unterscheiden sich dabei je nach staatlicher Ebene und Art der Planung.
- Die Interessenabwägung wird von der mit der Planung betrauten Behörde durchgeführt.
- Eine frühzeitige und gezielte Mitwirkung der Bevölkerung lohnt sich.

¹³ Vorschriften aus der Verkehrs- und Umweltschutzgesetzgebung, beispielsweise der Verordnung über den Schutz vor Störfällen (*StfV*), der Lärmschutz-Verordnung (*LSV*) oder der Luftreinhalte-Verordnung (*LRV*).

¹⁴ Vgl. MUGGLI RUEDI, ad Art. 4, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016.

4 Wie wird die Interessenabwägung durchgeführt?

Die raumplanerische Interessenabwägung als **Methode zur Entscheidungsfindung** ist ein Wertungsprozess, der sich nicht auf eine Formel reduzieren lässt. Mit der Interessenabwägung soll im Einzelfall ein auf Dauer möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen, möglicherweise unterschiedlichen Interessen gefunden werden. Der auf dieser Grundlage getroffene Entscheid muss klar und nachvollziehbar begründet werden.

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 RPV (siehe Kasten rechts) gliedert sich der Prozess der Interessenabwägung in drei Schritte:

- Ermitteln der Interessen, die im konkreten Fall von Bedeutung sind.
- Bewerten der ermittelten Interessen anhand ausgewiesener Wertmassstäbe.
- Abwägen der vorgängig ermittelten und bewerteten Interessen.

4.1 Ermittlung der relevanten Interessen

Zuerst wird eine Auslegeordnung aller Entscheidungselemente und berührten Interessen erstellt. Deshalb sind in einem ersten Schritt alle erheblichen Interessen zu ermitteln. Eine grosse Hilfe bieten hierfür die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG). So ist zum Beispiel die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, dies unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität. Zudem sind kompakte Siedlungen zu schaffen. Siedlungen, Bauten und Anlagen haben sich in die Landschaft einzuordnen. Wohn- und Arbeitsgebiete müssen schwergewichtig an Or-

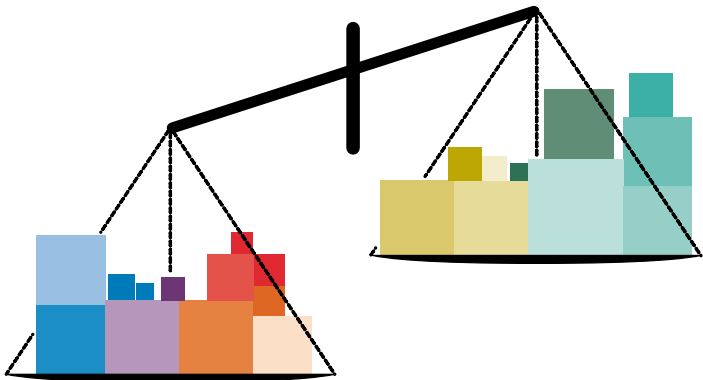
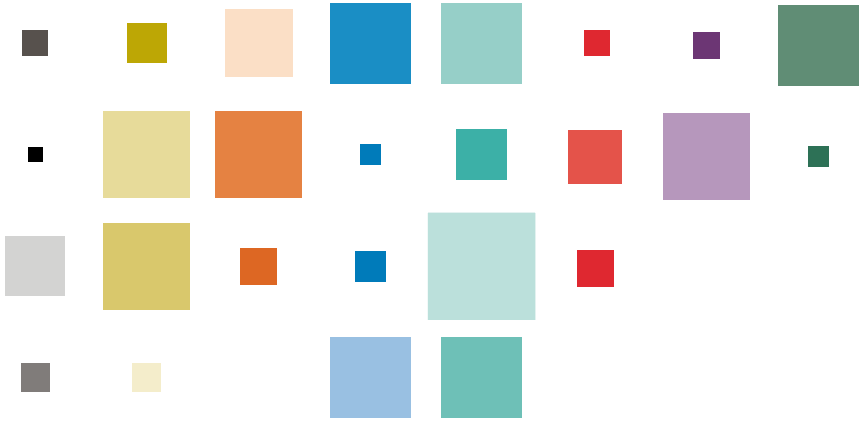
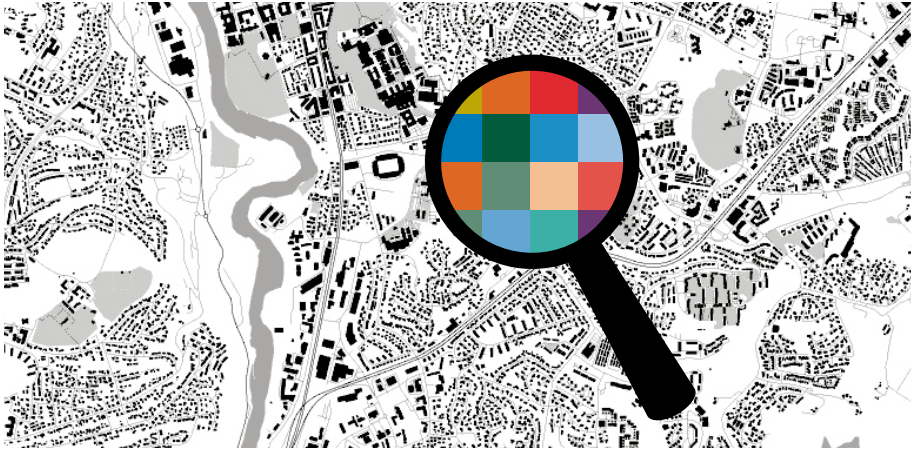
Art. 3 Raumplanungsverordnung (RPV): Interessenabwägung

- ¹ Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie:
 - a. die betroffenen Interessen ermitteln;
 - b. diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen;
 - c. diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.
- ² Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.

ten geplant werden, die mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind. Zu berücksichtigen sind aber auch die öffentlichen Interessen ausserhalb der Raumplanung (Versorgungssicherheit, öffentliche Finanzen usw.) sowie private Interessen (siehe Grafik «Mögliche Interessenkonflikte», S. 16).

Die Ermittlung der Interessen schliesst eine gewisse Selektion mit ein. Es sind nur die «relevanten» Interessen zu ermitteln (Art. 3 Abs. 1 lit. a RPV, siehe Kasten oben), also nur diejenigen Interessen, die aus rechtlicher und tatsächlicher Sicht für das Vorhaben bedeutsam sind.

- Bestimmung aller relevanten und rechtlich ausgewiesenen Interessen



Interessen ermitteln — bewerten — abwägen. Quelle: F. Wyss, EspaceSuisse

4.2 Bewertung der ermittelten Interessen

In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu bewerten und zu gewichten. Es ist danach zu fragen, welchen Stellenwert ein Interesse im konkreten Fall hat und inwieweit es anderen Interessen vorzuziehen ist. Dabei wird auf Wertmassstäbe zurückgegriffen, die der Gesetzgeber vorgibt: Im Gesetz sind bestimmte Interessen als wichtiger als andere bezeichnet. Dies sind beispielsweise der Schutz der Fruchtfolgeflächen oder des Grundwassers (siehe Anhang, Beispiele A4 und A5, ab S. 29). Bei der Nutzungsplanung ist vor allem auch der kantonale Richtplan von Bedeutung. Geht es um die Berücksichtigung und Gewichtung von Schutzanlagen, kommt namentlich den Schutzinventaren des Bundes grosse Bedeutung zu.¹⁵ → 2.2 → 2.3

Vorgängig erarbeitete Strategien, Leitbilder und Raumkonzepte sind ebenfalls als Wertungshilfe in die Interessenabwägung einzubeziehen. In Ergänzung gesetzlicher Wertmassstäbe oder strategischer Grundlagen – oder wenn diese fehlen – kann die zuständige Behörde die sich teilweise widersprechenden Interessen anhand allgemeiner Werthaltungen und übergeordneter rechtlicher Prinzipien (Willkürfreiheit, Verhältnismässigkeit) aufeinander abstimmen. Hilfreich ist dabei, sich zu überlegen, wie sich denkbare Entscheide auf Raum und Umwelt auswirken können (Präjudizwirkung; Schadenswirkung; finanzielle Aspekte; Möglichkeit, eine Massnahme rückgängig zu machen). → 4.3 → 4.4

- Bewertung der ermittelten Interessen: Beurteilung jedes ermittelten Interesses, Diskussion der Konsequenzen.

4.3 Abwägen der ermittelten und bewerteten Interessen

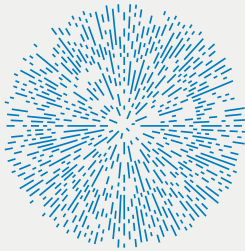
In einem dritten Schritt folgt als schwierigste Aufgabe das gegenseitige Abwägen der verschiedenen Interessen mit Blick auf die Entscheidungsfindung. Dabei ist das Gewicht zu berücksichtigen, das den verschiedenen Interessen bei der Bewertung zugemessen wurde. Interessen, die sich in der Bewertung als nebensächlich erwiesen haben, dürfen für diesen letzten Schritt aus der Argumentation entlassen werden. Ziel ist es, dass die wichtigen Interessen am Ende möglichst umfassend wirksam werden können.

Der Abwägungsschritt verlangt jedoch nicht zwingend nach einem ausgleichenden Kompromiss. Bei Unvereinbarkeiten kann es dazu kommen, dass das eine Interesse bevorzugt und das andere endgültig fallengelassen wird. Dabei stellen sich auch Fragen der Verhältnismässigkeit: Ein Beispiel ist die Abwägung zwischen dem Interesse an einer Windenergieanlage und dem Interesse am absoluten Schutz von Wäldern und Kreten. → A3

- Optimierung der ermittelten und bewerteten Interessen (Abwägung im eigentlichen Sinn, Entscheidungsfindung).

¹⁵ Siehe EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung, Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS), Bern 2018.

Mögliche Interessenkonflikte



Nutzungsinteressen

Arbeit: Infrastruktur für Dienstleistung, Gastronomie, Gewerbe, Handel, Industrie oder Kommunikation

Mobilität: Infrastruktur für Individual- und öffentlichen Verkehr

Freizeit: Infrastruktur für Freiräume, Sportanlagen oder Tourismusgebiete

Energie: Infrastruktur für Deponien, Hochspannungsleitungen, Kraftwerke oder Forstwirtschaft

Nahrung: Landwirtschaft

Wohnraum

Sicherheit: Infrastruktur wie Bunker, Büros, Flughäfen, Kasernen, Waffenplätze, Zeughäuser

Rechtsstaat:

Eigentumsgarantie, Gutgläubenschutz,
Gleichbehandlung, Verhältnismässigkeit,
Willkürfreiheit

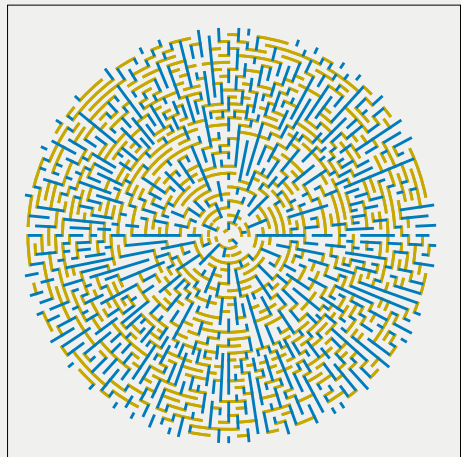


Schutzinteressen

Umwelt: Biodiversität, Boden, Klima, Landschaft, Luft, Lärm, Naturdenkmal, Wald, Wasser

Baukultur: Baudenkmal, Ortsbild

Archäologie



Viele Nutzungs- und Schutzinteressen widersprechen sich. Die Gesetzgebung bildet den Rahmen, innerhalb dessen die Behörden die verschiedenen Interessen aufeinander abstimmen. Quelle: F. Wyss, Espace Suisse

4.4 Prüfung von Alternativen und Varianten

Im Rahmen der Interessenabwägung sind auch Alternativen und Varianten zu prüfen (Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV). Gerade bei der Richt- und Nutzungsplanung ist die Prüfung von Alternativen und Varianten wichtiger Bestandteil der Interessenabwägung. Sie kann helfen, die Auswirkungen der Vorhaben frühzeitig und stufengerecht zu beurteilen.

- Die Prüfung von Alternativen und Varianten ist bei einer Interessenabwägung unumgänglich

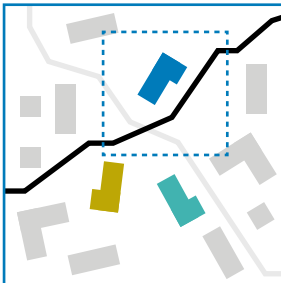
Die Unterscheidung zwischen Alternative und Variante ist nicht immer einfach und auch nicht immer unbedingt nötig (siehe Grafik unten). Grundsätzlich wird von **Alternative** gesprochen, wenn das betreffende Vorhaben an einer anderen Stelle (Alternativstandort) realisiert beziehungsweise für das Vorhaben eine andere Linienführung oder andere Lösung gewählt wird. Von einer **Variante** ist dagegen die Rede, wenn der Standort für das Vorhaben gegeben ist, dieses aber abgeändert wird, so dass es mit den im Spiel stehenden Interessen besser vereinbar ist.

Als Beispiel dient ein Urteil zu einem umstrittenen Fussgängersteg am Zürichsee. Das Bundesgericht hat hier eine sehr anschauliche Unterscheidung vorgenommen: Von einer Alternative ist die Rede, wenn anstelle des Stegs über den See ein Uferweg errichtet wird oder der See-steg näher zum Ufer verlegt wird. Bleibt der Steg jedoch am ursprünglich geplanten Standort und wird er in seiner Ausführung bloss etwas schlanker, damit er sich besser in die Landschaft einfügt, dann handelt es sich um eine Variante.¹⁶

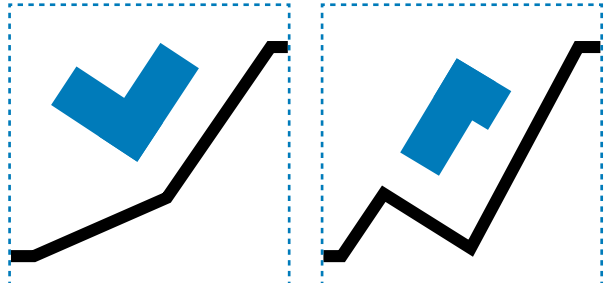
Die Prüfung der Alternativen und Varianten wird nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt des Verfahrens durchgeführt. Vielmehr sollte sie während des gesamten Verfahrens erfolgen – auf Basis der einflussenden Überlegungen. Obwohl der Prozess den oben beschriebenen drei Etappen folgen muss, ist er eher wie eine Spirale als wie eine dreistufige Treppe gestaltet. Werden keine Alternativen und Varianten geprüft, führt dies in der Praxis häufig dazu, dass ein Gericht ein umstrittenes Vorhaben mit der Begründung einer lückenhaften Interessenabwägung ablehnt und es zur Neuabwägung an die Planungsbehörde zurückweist.

¹⁶ Als Beispiel zur Frage eines Stegs und von Varianten: Urteil BGer 1C_634/2013 vom 10.03.2014 (Zürich ZH, Quartier Wollishofen) in US EspaceSuisse Nr. 4643.

Alternativen



Varianten



Bei Alternativen wird ein anderer Standort gesucht. Bei einer Variante wird das Vorhaben am bestehenden Standort abgeändert. Quelle: EspaceSuisse

5 Interessenabwägung dokumentieren

Ein Planungsergebnis und insbesondere die Interessenabwägung müssen für Behörden und Dritte (Eigentümerschaften, Investorinnen und Investoren, Anwohnende oder Bevölkerung) nachvollziehbar sein. Deshalb muss die Entscheidungsfindung dokumentiert werden. Die RPV verlangt von den Planungsbehörden, dass sie ihre Beschlüsse begründen (Art. 3 Abs. 2 RPV, siehe Kasten, S. 13). Eine sorgfältige Dokumentation der Interessenabwägung ist insbesondere auch für übergeordnete Behörden (z.B. Genehmigung der Nutzungspläne durch den Kanton) oder – in Streitfällen – für Gerichte wertvoll. Sie erhalten auf diese Weise rasch Aufschluss über die Absichten und Erwägungen der Planungsbehörden. Mit einer guten Dokumentation können daher lange und kostspielige (Rekurs-)Verfahren vermieden werden. → 6 → 7

Für Nutzungs- und Sondernutzungspläne wird diese Begründungspflicht noch verdeutlicht, indem Artikel 47 RPV ausdrücklich eine «Berichterstattung an die kantonale Behörde» verlangt. Diese sollte mindestens die wesentlichen Aussagen der Interessenabwägung enthalten (siehe Kasten «Art. 47 RPV», unten).¹⁷


- Anhand einer sorgfältigen Dokumentation lassen sich die Planungsergebnisse leichter nachvollziehen.

Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV): Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde

- ¹ Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, erstattet der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen.
- ² Insbesondere legt sie dar, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen.

Ein übersichtlicher und aussagekräftiger Planungsbericht ist auch eine wichtige Basis für die Arbeit der kommunalen Planungsbehörden. Er schafft Transparenz und fördert das Verständnis für die planerischen Absichten und Ziele. Gleichzeitig gewährleistet er den Wissenstransfer für nachfolgende Behördengenerationen und dient einer Qualitätsförderung und -kontrolle. Für die Bevölkerung stellt er eine unverzichtbare Grundlage für die Information und Mitwirkung dar.

Nur mit einem sorgfältig und verständlich verfassten Planungsbericht lässt sich die materielle und formelle Rechtmässigkeit eines Plans sichtbar machen. Gut begründete und erläuterte kommunale Nutzungspläne sind eine wichtige Voraussetzung für effiziente Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren des Kantons.

- 
- Ein guter Bericht hilft der Gemeinde bei der Umsetzung ihrer Ziele.
 - Ein sorgfältig verfasster Bericht bestärkt die Richtigkeit der getroffenen Entscheidung gegenüber der Genehmigungs- und Rechtsmittelbehörde und verkürzt das Verfahren.

17 KISSLING SAMUEL, Der Bericht zur Nutzungsplanung, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt 4/2018.

6 Wer überprüft die Interessenabwägung in der Nutzungsplanung?

Der kommunale Nutzungsplan und der zugehörige Planungsbericht werden der zuständigen kantonalen Behörde zur Genehmigung unterbreitet. Diese muss die Überlegungen und vor allem die Bewertung der Interessen nachvollziehen können, die zum Endresultat der Planung geführt haben. Mit einem sorgfältig verfassten Bericht kann nicht nur die Rechtmässigkeit einer Planung, sondern auch deren Zweckmässigkeit geprüft werden.¹⁸ Die kantonale Genehmigungsbehörde – in den meisten Kantonen ist es der Regierungsrat – stellt sicher, dass die Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller Interessen durchgeführt wurde und die getroffenen Entscheide dem kantonalen

Raumkonzept, dem Richtplan, den Agglomerationsprogrammen und dem kantonalen und eidgenössischen Recht entsprechen. Sie kann so einen gefestigten Entscheid fällen.

Indem der Planungsbericht es erleichtert, die Interessenabwägung nachzuvollziehen, kann er bei späteren Rechtsmittelverfahren als Auslegungshilfe hinzugezogen werden. Er spielt damit auch eine wichtige Rolle für die Rechtsmittelinstanzen aller Stufen sowie für die am Beschwerdeverfahren beteiligten Parteien. Bei den Gerichten handelt es sich aber nicht um übergeordnete Planungsbehörden. Sie ersetzen nicht das Ermessen der lokalen Behörden

Umfang der Kontrolle

Der Umfang der Kontrolle durch die Rechtsmittelbehörden ist je nach Stufe, auf welcher die Interessenabwägung vorgenommen wird, unterschiedlich (siehe Kasten «Spielraum für die Interessenabwägung», S. 8). Bei Beantwortung der Frage, ob der Kanton die Interessen bei der Aufnahme eines Grossprojekts in den kantonalen Richtplan korrekt abgewogen hat, prüft das Bundesgericht lediglich, ob die kantonale Planungsbehörde nach den rechtlichen Vorgaben vorgegangen ist. Erscheinen das Vorgehen und die verwendeten Methoden zur Entscheidungsfindung als geeignet und sind sie korrekt angewendet worden, so ist es nicht Sache des Bundesgerichts, die daraus hervorgegangene richtplanerische Vorgabe aufgrund einer anderen Interessengewichtung aufzuheben. Beim angefochtenen richtplanerischen Beschluss (ein Eisenbahndepot

in Bätterkinden BE) handelt es sich denn auch nicht um ein konkretes Bauprojekt, das im Einzelnen abschliessend auf die Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Bundesverwaltungsrechts zu überprüfen wäre. Die verschiedenen Bewilligungsverfahren bleiben vorbehalten. Im vorliegenden Fall steht bisher ohnehin lediglich die richtplanerische Standortfestlegung in Frage, für welche die Beschwerdeführerin darlegen müsste, dass sie gesamthaft gesehen jeder vernünftigen sachlichen Begründung entbehre.

Gemäss BGer 1C_19/2019 vom 7.10.2019 (Bern, RBS-Depot) in US EspaceSuisse Nr. 5732; vgl. BÜHLMANN LUKAS, Sachplan, Richtplan oder beides?, in: EspaceSuisse, Inforum 1/2020, S. 16 ff.

durch ihr eigenes. Die Gerichte kontrollieren lediglich, ob:

- eine Interessenabwägung überhaupt nicht stattgefunden hat oder keine Variantenprüfung durchgeführt wurde;
- die Ermittlung der Interessen fehlerhaft war (Ermittlungsdefizit oder Ermittlungsüberschuss) und/oder
- die voraussehbaren Folgen der verschiedenen Optionen nicht evaluiert wurden. → 7

Trifft einer dieser Fälle zu, wird die Sache für eine neue Entscheidung zurückgewiesen, was den Planungsprozess entsprechend verlängert (siehe Kasten «Umfang der Kontrolle», S. 20).

- Adressaten des Planungsberichts sind die kantonale Genehmigungsbehörde, die Bevölkerung und die Rechtsmittelinstanzen.
- Die Rechtsmittelinstanzen kontrollieren die Interessenabwägung mit Zurückhaltung. Ist die Interessenabwägung lückenhaft, weisen sie die Sache an die Vorinstanz zurück.

18 Bei der Angemessenheitsprüfung wird kontrolliert, ob eine angemessene Lösung getroffen wurde. Die Wahl unter mehreren zur Verfügung stehenden Vorkehrungen soll der nachgeordneten Behörde überlassen bleiben. Siehe dazu TSCHANNEN PIERRE, Art. 2 N. 82, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxis-kommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019.

7 Wann ist die Interessenabwägung fehlerhaft?

Die Feststellung, ob eine rechtmässige Interessenabwägung durchgeführt wurde, liegt nicht im Ermessen der betreffenden Behörde, sondern ist eine Rechtsfrage. Das Bundesgericht überprüft Interessenabwägungen somit grundsätzlich frei. Es auferlegt sich aber eine gewisse Zurückhaltung, wenn es darum geht, örtliche Gegebenheiten zu beurteilen. Es prüft lediglich, ob alle berührten Interessen ermittelt und bewertet sowie die möglichen Auswirkungen des Entscheids berücksichtigt wurden. Das richterliche Augenmerk gilt somit weniger dem Planungsergebnis als der Art seiner Herleitung. Bei der Interessenabwägung können vier Typen von Rechtsfehlern vorliegen:¹⁹

1. Unterbliebene Interessenabwägung

Ein Rechtsfehler liegt vor, wenn eine Interessenabwägung **ganz oder teilweise unterlassen** wurde. Nur selten wird überhaupt keine Interessenabwägung vorgenommen. Ein solcher Abwägungsausfall ist etwa dann gegeben, wenn die Behörde es unterlässt, die Frage nach Alternativstandorten zu klären. → 4 Ein anderes Beispiel ist eine nicht oder nur lückenhaft dokumentierte Interessenabwägung. → 5

2. Fehlerhafte Ermittlung der Interessen

Ein **Ermittlungsdefizit** liegt vor, wenn die Behörde nicht alle berührten Interessen in die Abwägung eingebracht hat.²⁰ Umgekehrt ist von einem **Ermittlungsüberschuss** zu sprechen, wenn die Behörde auch unerhebliche Belange berücksichtigt.

3. Unzutreffende Beurteilung der Interessen (Fehlbeurteilung)

Eine Fehlbeurteilung kennzeichnet sich dadurch aus, dass die Behörde die relative Bedeutung der Interessen verkennt. Sie misst einzelnen Interessen zu wenig oder zu viel Gewicht bei.

4. Unverhältnismässigkeit bei der Interessenabwägung

Die Abwägung ist schliesslich fehlerhaft, wenn ein Missverhältnis bei der Berücksichtigung der Interessen besteht. Hier geht es nicht um Fehler im Abwägungsvorgang, sondern um das Abwägungsergebnis. Zu prüfen ist somit die Plausibilität dessen, was am Ende eines ansonsten einwandfrei abgewickelten Abwägungsprozederes herauskommt.

19 TSCHANNEN PIERRE, Art. 3 N. 41 ff., in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019.

20 Urteil BGer 1C_175/2013 vom 11.09.2013 (VS) in US EspaceSuisse Nr. 4605: «Das Sachplanerfordernis will gerade sicherstellen, dass die gebotene Interessenabwägung auf Stufe Bundesrat erfolgt, der über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, die Interessen auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau abzuwägen, während die Fachbehörden dazu neigen, ihre fachspezifischen Interessen in den Vordergrund zu stellen».

8 Fazit

Die Raumplanung umfasst alle raumrelevanten Tätigkeiten, Anlagen, Bauten oder Bodennutzungen. Man könnte auch sagen, Raumplanung ist die Kunst, räumliche Konflikte zu lösen. Diese Kunst folgt einer bestimmten Methode. Die Methode der Interessenabwägung ist das Herzstück der Raumplanung. Nur wenn die Interessenabwägung konsequent, frühzeitig und stufengerecht durchgeführt wird, kann das Verfassungsziel einer zweckmässigen und behälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes erreicht werden. Eine sorgfältig dokumentierte Interessenabwägung stärkt ausserdem die Rechts- und Planungssicherheit. Sie verhindert Rechtsstreitigkeiten und damit eine unnötige Verlängerung der Verfahren.

A Anhang – Beispiele von Interessenabwägungen

A1 ISOS-Ortsbildschutz und Verdichtung

In Liestal BL entbrannte ein Streit über einen Quartierplan für die Zentrumsentwicklung auf der Industriebrache der Bierbrauerei Ziegelhof, die im ISOS aufgenommen ist. Nachbarn gingen gegen den Quartierplan bis vor das Kantonsgericht. Sie monierten unter anderem, dass die Planungsbehörden das ISOS nicht genügend berücksichtigt hätten.

Liestal hat laut Planungsbericht die unterschiedlichen Interessen ermittelt (Standortanforderungen der vorgesehenen Nutzungen, Nutzungsvorgaben des Areals, Ortsbild- und Denkmalschutz und Verkehr). Es hat die einzelnen Interessen im Planungsbericht aufgezeigt und die Interessenbeurteilung und -abwägung vorgenommen. Im Bericht wird aufgeführt, Ziel

sei eine Quartierplanung, die den Anliegen des Ortsbildschutzes und der Entwicklung Liestals mit einem lebendigen Zentrum Rechnung trage. In Bezug auf das Gebäude Lindenstrasse 1 habe das bauhistorische Gutachten gezeigt, dass die Liegenschaft weder überdurchschnittliche städtebauliche, historische, typologische noch architekturhistorische Qualitäten aufweise. Vor allem mangle es dem Gebäude an original erhaltener Bausubstanz.

Das Ergebnis der Interessenabwägung ist nachvollziehbar – trotz des Eingriffs in die Ortsbildschutzzone und in das ISOS-Ortsbild. Die Interessenabwägung ist auch deswegen nicht zu beanstanden, weil die beiden kantonalen Fachkommissionen (die Fachkommission zur Beurteilung von Arealüberbauungen und die Denkmal- und Heimatschutzkommission) die Planung während des gesamten Prozesses eng

Die Häuser an der Lindenstrasse beim Ziegelhof-Areal in Liestal BL sind im ISOS. Eine geplante Zentrumsentwicklung sorgte für rote Köpfe. Foto: Verein pro Ziegelhof





Direkt an Autobahn und Bahnlinie gelegen, sind am Europaplatz in Bern 88 Wohnungen und das Haus der Religionen entstanden. Es war eine grosse Herausforderung, die Lärmschutzverordnung einzuhalten. Foto: F. Wyss, EspaceSuisse

begleitet und mehrfach begutachtet haben. Die Fachkommissionen erachteten die Eingriffe im Quartierplanperimeter als zulässig und vertretbar. Es besteht kein Anlass, an der Meinung dieser Fachbehörden zu zweifeln beziehungsweise von dieser abzuweichen. Die Beschwerde wurde deswegen abgewiesen.²¹

A2 Lärmschutz und Verdichtung

Im Fall von Niederlenz AG ging es um die Baubewilligung für Einfamilienhäuser in der Nähe einer lärmigen Fabrik. Hier kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die so genannte Lüftungsfensterpraxis nicht bundesrechtskonform ist. Gemäss dieser Praxis muss nur das Fenster mit der geringsten Belastung die Immissionsgrenzwerte einhalten. Das oberste Gericht schloss aber nicht aus, dass die Lüftungsfensterpraxis aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung ausnahmsweise zulässig sein kann: So kann sie gerechtfertigt sein, um in lärmbelasteten Gegenden eine qualitativ hochwertige Siedlungsverdichtung zu ermöglichen.

Allerdings stand in Niederlenz keine verdichtete Überbauung zur Diskussion, sondern neue Einfamilienhäuser. Ausserdem wurden weder Massnahmen zur Begrenzung der Lärmemissionen ergriffen noch eine Lärmsanierung der angrenzenden Fabrik ins Auge gefasst. Aus diesen Gründen hob das Bundesgericht die erteilten Baubewilligungen auf.

Es gibt einen Grundkonflikt zwischen dem raumplanerischen Anliegen der Verdichtung und dem Anliegen, die Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm zu schützen. Die Verdichtung findet oft an zentralen, verkehrsmässig gut erschlossenen Lagen statt. Häufig sind dies Orte mit hoher Lärmbelastung. Werden die Immissionsgrenzwerte dort überschritten, so dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen an Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden, wenn diese Werte durch besondere Massnahmen eingehalten werden

21 Beispiel aus den Urteilen des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 13 396 und 810 13 298 vom 28.1.2015.

können (Art. 31 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung LSV):

- durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes oder
- durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen.

An verkehrsreichen Lagen in Städten und Dörfern, die sich häufig auch als Verdichtungsgebiete eignen, sind die Immissionsgrenzwerte schnell einmal überschritten. Dort sind die in der LSV erwähnten Massnahmen zu prüfen. Aus städtebaulichen Gründen sind diese Lösungen aber oft ungeeignet (beispielsweise Lärmschutzwände oder lärmunempfindliche, oft fensterlose Räume wie Badezimmer oder Treppenhäuser entlang von Verkehrsachsen platzieren). In diesen Fällen können aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Bauvorhaben, die aus Sicht der Interessenabwägung (Innenentwicklung) wünschenswert erscheinen, können ausnahmsweise bewilligt werden – allerdings nur, wenn die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht in städtebaulich befriedigender Weise erreicht werden kann und die Immissionsgrenzwerte nur unwesentlich überschritten werden.²²

- Die Lärmschutz-Verordnung schränkt die Interessenabwägung ein, verhindert sie aber nicht. Ausnahmen sind aufgrund einer Interessenabwägung möglich.

A3 Landschaftsschutz und Windenergie

Im Entscheid für eine Windenergieanlage im Kanton Neuenburg (Crêt-Meuron) standen folgende Interessen auf dem Spiel:

- Politik der Förderung erneuerbarer Energien, die sich in der Bundesverfassung (Art. 89 BV) und der kantonalen Verfassung (Art. 5 Cst.-NE) sowie den Energiegesetzen des Kantons und des Bundes findet
- Ziel des RPG, wonach die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern ist (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG)
- technische Studien, wonach sich die Jurahöhen gut für Windkraftanlagen eignen und der Standort im Kanton Neuenburg besonders gut geeignet ist
- ideale topografische Bedingungen hinsichtlich Hangneigung, Fläche und Höhe
- Schätzung der Leistung der Anlagen (1,43 % bis 2,5 % des Elektrizitätsbedarfs des Kantons)
- Grundsatz des RPG, wonach die natürliche Umwelt zu schützen ist (Erhaltung naturnaher Landschaften und Erholungsräume, Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG)
- Tatsache, dass der Tête-de-Ran nicht zu den geschützten Objekten gehört, die ins Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung aufgenommen wurden
- Tatsache, dass der Standort ins «Inventaire cantonal des sites et monuments naturels dignes d'être protégés» aufgenommen wurde

²² Beispiel aus dem Urteil BGer 1C_139/2015, 1C_140/2015 und 1C_141/2015 vom 16.3.2016 (Niederlenz AG) in US EspaceSuisse Nr. 5052; vgl. BÜHLMANN LUKAS, Die Lüftungsfensterpraxis ist nur ausnahmsweise zulässig, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforaum 3/2016, S. 14 ff.; sowie IC_568/2018 vom 4.12.2019 (Lausanne VD): Das Interesse an der Verdichtung überwiegt nicht in jedem Fall die Interessen am Lärmschutz.

- Tatsache, dass sich der betreffende Standort in der kantonalen Zone der geschützten Kreten und Wälder im Sinne von Artikel 17 RPG befindet
- visuelle Wirkung, insbesondere für bestimmte Quartiere in La Chaux-de-Fonds

Nach Ansicht des Bundesgerichts erfolgte die Interessenabwägung fehlerhaft. Es spiele keine Rolle, dass die Windkraftanlagen nur einen bescheidenen Anteil des Elektrizitätsbedarfs des Kantons decken (damals 1,43 % bis 2,5 %) – insbesondere angesichts der Politik von Bund und Kantonen zur Förderung erneuerbarer Energien, die auf den endlichen fossilen Ressourcen, der CO₂-Problematik und der hohen Auslandsabhängigkeit der Schweiz im Energiebereich gründet. Zudem ist der Standort selbst, der Teil einer grossen kantonalen «Zone de crêtes et de forêts» und damit geschützt ist, der Öffentlichkeit bereits breit zugänglich und teilweise überbaut (Skilifte, Hochspannungsleitungen, Gasthof). Die Windkraftanlagen wären zudem nur von einigen wenigen Standorten aus sichtbar gewesen. Aus Sicht des Bundesgerichts ist das Interesse am Schutz des Standorts Crêt-Meuron nicht zu überbewerten. Dieser sei im Übrigen nicht im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgenommen worden.²³

- Die Interessenabwägung muss konkret aufgrund der Verhältnisse des Standorts erfolgen.
- Sie muss möglichst objektiv unter Berücksichtigung der vorgängig in politischen Strategien oder Richtplänen getroffenen politischen Entscheidungen durchgeführt werden.

²³ Beispiel aus dem Urteil BGer 1A.122/2005 und 1P.288/2005 vom 31.8.2006 (Hauts-Geneveys NE) in US EspaceSuisse Nr. 3270; vgl. JEANNERAT ELOI, Windkraftanlagen: Landschaftsschutz im Gegenwind, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforaum 1/2007, S. 3 ff.



A4 Gewässerraum und Einrichtungen

Im Gewässerraum um Seen und entlang von Flüssen und Bächen dürfen Anlagen nur noch erstellt werden, wenn sie auf diesen Standort angewiesen sind und ein öffentliches Interesse am Bau entsteht. In «dicht überbauten Gebieten» allerdings können Ausnahmen für Bauten im Gewässerraum bewilligt werden, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen dagegensprechen (Art. 41c Abs. 1 Gewässerschutzverordnung GSchV). Die Behörden sind in solchen Fällen verpflichtet, eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei müssen sie den Hochwasserschutz, den Natur- und Landschaftsschutz sowie das Interesse der Öffentlichkeit an einem erleichterten Zugang zu den Gewässern berücksichtigen.

Im Fall Rüschtikon ZH wurde ein Gebiet als «dicht überbaut» bewertet und eine Ausnahme von der Mindestbreite des Gewässerraums in

Betracht gezogen. Dafür hätte eine Interessenabwägung vorgenommen werden müssen, was die Gemeinde unterlassen hatte. Das Bundesgericht wies die Sache deshalb an die kommunale Behörde zurück.²⁴

Im Fall Dagmersellen LU entschied das Bundesgericht, dass die Bedingungen für eine Ausnahmebewilligung nicht erfüllt seien, weil die Mehrfamilienhäuser im Gewässerraum eines nicht dicht überbauten Gebiets geplant seien.²⁵

- Ausnahmen von den für den Schutz des Gewässerraums vorgesehenen Begrenzungen sind möglich, wenn das betreffende Gebiet als «dicht überbaut» erachtet werden muss.
- Für den Entscheid, ob eine Ausnahme im jeweiligen Fall zulässig ist, muss eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen werden.

Dicht bebaut oder nicht?
Laut Bundesgericht ist dieser Gewässerraum in Rüschtikon ZH dicht überbaut. Unter bestimmten Voraussetzungen können deshalb Ausnahmebewilligungen für weitere Bauten nahe am Ufer erteilt werden. Doch dafür braucht es eine Interessenabwägung.

Foto: B. Jud, EspaceSuisse

-
- 24 Beispiel aus BGE 140 II 437 (Rüschtikon ZH) in US EspaceSuisse Nr. 4663; vgl. JUD BARBARA, Gewässerraum beschäftigt das Bundesgericht, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 6/2014, S. 3 ff.
- 25 Beispiel aus BGE 140 II 428 (Dagmersellen LU) in US EspaceSuisse Nr. 4662; vgl. JUD BARBARA, Gewässerraum beschäftigt das Bundesgericht, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 6/2014, S. 3 ff.

A5 Erhaltung der Fruchtfolgeflächen

Die Rechtsprechung schliesst nicht aus, dass Fruchtfolgeflächen (FFF) zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden. Allerdings ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei ist namentlich zu berücksichtigen, dass der kantonale Mindestumfang an den FFF (gemäss Sachplan des Bundes) dauernd zu erhalten ist. Falls der kantonale Flächenanteil nicht oder nur knapp eingehalten wird, ist eine Kompensation vorzunehmen.

Die Kantone dürfen nach einer Abwägung aller berührten Interessen grundsätzlich über die FFF-Reserven (= Fläche, die über den kantonalen Mindestumfang hinausgeht) verfügen.

Gemäss Raumplanungsverordnung muss ein genügend gewichtiges kantonales Interesse an der Beanspruchung der FFF bestehen. Zudem müssen diese Flächen optimal genutzt werden (Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV). Dies entspricht dem Grundsatz, wonach die FFF nur ausnahmsweise und in möglichst geringem Ausmass überbaut werden dürfen. Die beiden Kriterien lassen im Rahmen der Interessenabwägung einen gewissen Ermessensspielraum zu.

Plant eine Gemeinde die Einzonung von Fruchtfolgeflächen, muss sie nachweisen, dass Artikel 15 RPG eingehalten wird – einschliesslich der Interessenabwägung (siehe Kasten «Die zehn Gebote für eine Einzonung»²⁶, S. 31). Insbesondere muss die Gemeinde aufzeigen, dass die Fruchtfolgeflächen optimal genutzt

Die Gemeinde Develier JU wollte die Fruchtfolgeflächen auf der linken Seite der Strasse für den Bau von Einfamilienhäusern einzonen. Das Bundesgericht lehnte dies ab. Foto: A. Beuret, EspaceSuisse



werden und das Interesse an der Einzonung das Interesse an der Erhaltung der Fruchtfolgefleichen überwiegt. Dies ist bei einem Projekt für den Bau von Einfamilienhäusern nicht der Fall, könnte aber bei einem Tiefengeothermie-Pilotprojekt zutreffen.

Im Fall Develier JU hatte die Gemeinde keine echte Interessenabwägung vorgenommen. Sie hatte es insbesondere versäumt aufzuzeigen, dass sie die Fruchtfolgefleichen optimal nutzen wollte (Art. 30 Abs. 1^{bis} lit. a und b RPV). Zudem erfüllte die Einzonung die zehn Anforderungen nach Artikel 15 RPG nur sehr bedingt.²⁷

- Die Erhaltung der Fruchtfolgefleichen schränkt die Interessenabwägung ein, verhindert sie aber nicht. Eine Neueinzonung auf Fruchtfolgefleichen ist denkbar bei einem Projekt von kantonalem Interesse, bei welchem die beanspruchten Flächen optimal genutzt werden.

Die zehn Gebote für eine Einzonung

Die Revision des RPG hat die Anforderungen an eine Einzonung klar umschrieben und verschärft. Verlangt wird, dass:

1. Bauzonen nur für die kommenden 15 Jahre definiert werden;
2. überdimensionierte Bauzonen verkleinert werden;
3. die Einzonung regional abgestimmt wird und
4. Nutzungsreserven in der bestehenden Bauzone konsequent berücksichtigt werden.

Ausserdem darf die Einzonung:

5. zu keiner Zerstückelung des Kulturlands führen und
6. das betreffende Gebiet muss sich für eine Überbauung eignen, beispielsweise durch das Fehlen von Naturgefahren.

Verlangt werden auch:

7. eine sorgfältige Interessenabwägung und
8. die Berücksichtigung des kantonalen Richtplans.

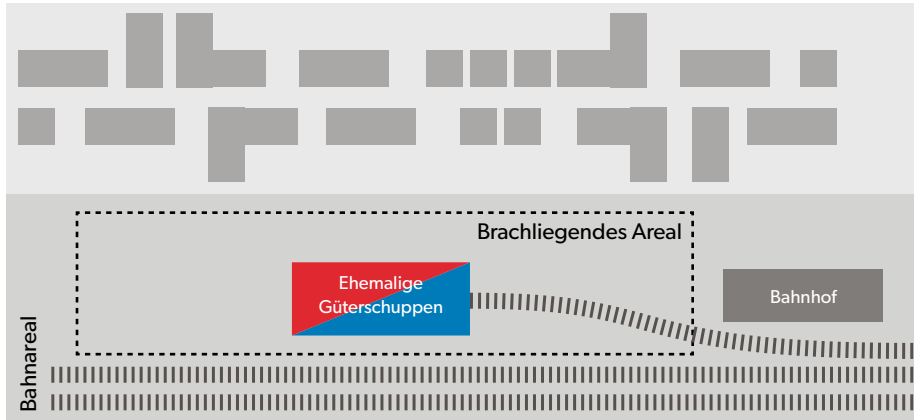
Die Gemeinde muss:

9. in der Lage sein, die erforderliche Erschliessung zu finanzieren und auch
10. nachweisen, dass das Bauland rechtlich verfügbar ist. Das heisst beispielsweise, dass sie dafür sorgen muss, dass das Grundstück im Planungszeitraum (kommende 10-15 Jahre) auch tatsächlich überbaut wird. Dies kann über ein gesetzliches Kaufrecht oder einen Kaufrechtsvertrag geschehen.

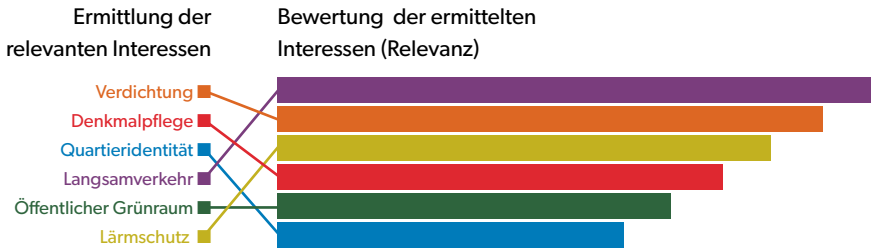
26 Siehe dazu PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, Das Bundesgericht setzt hohe Hürden, in: EspaceSuisse, Inforum 2/2019, S. 12 ff.

27 Beispiele aus den Urteilen des Bundesgerichts BGer 1C_494/2016 vom 26.11.2018 (Develier JU) in US EspaceSuisse Nr. 5617 und BGer 1C_46/2017 vom 21.11.2018 (Haute-Sorne JU) in US EspaceSuisse Nr. 5599.

Ausgangslage



Anfangssituation (schematisches Beispiel): Eine grosse Fläche eines Bahnareals neben dem Stadtzentrum wird nicht mehr gebraucht und kann neu genutzt werden. Auf dem Areal befinden sich ehemalige Güterschuppen.

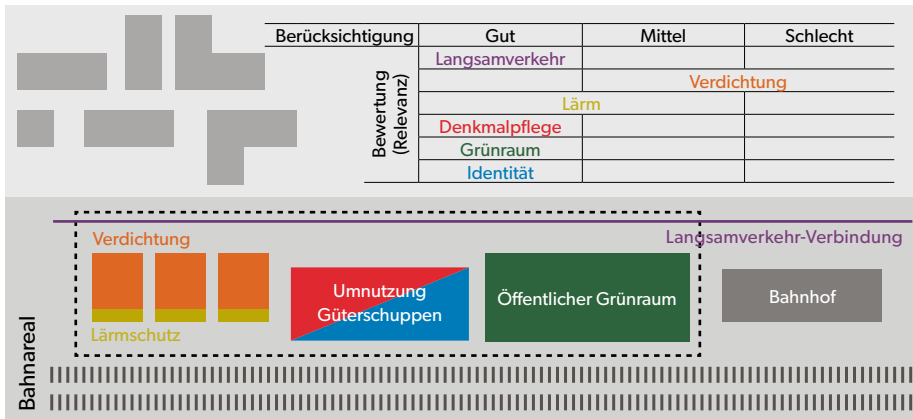


In einem **ersten Schritt** werden sämtliche Interessen ermittelt, die bei einem Stadtentwicklungsprojekt an diesem Standort zu berücksichtigen sind. In diesem fiktiven Beispiel werden sechs verschiedene Interessen ermittelt.

In einem **zweiten Schritt** werden die ermittelten Interessen nach ihrem Stellenwert im konkreten Fall gewichtet.

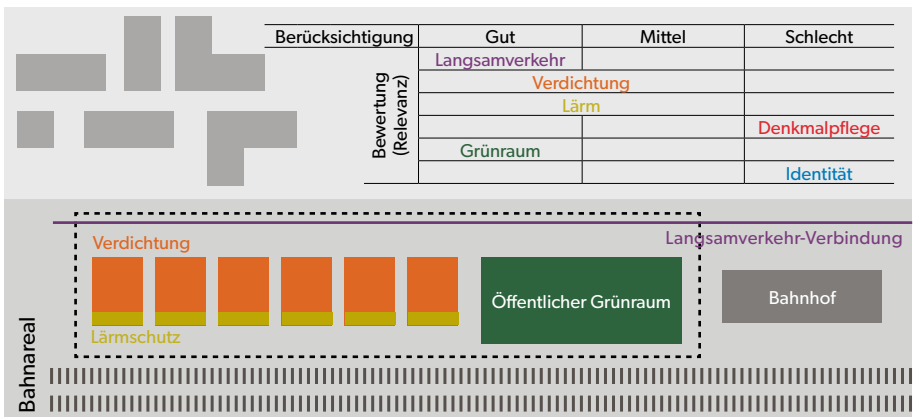
Danach können verschiedene Varianten für die bebauten und unbebauten Räume des neuen Quartiers entworfen werden (Varianten A, B, C) – mit Erhaltung oder Abbruch der ehemaligen Güterschuppen. Mithilfe einer Matrix werden die verschiedenen Varianten schliesslich hinsichtlich der ermittelten Interessen bewertet und verglichen.

Interessenabwägung – Variante A



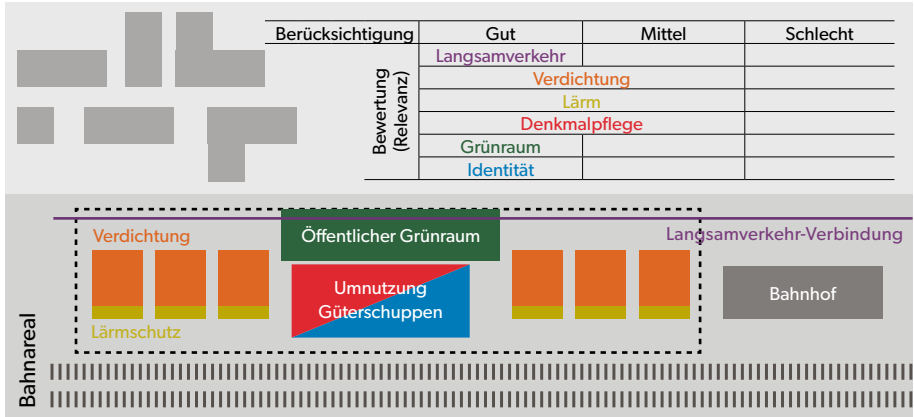
Variante A ist in fast allen Punkten – mit Ausnahme der Verdichtung – ideal.

Interessenabwägung – Variante B



Variante B ist hinsichtlich Denkmalpflege und Quartieridentität ungeeignet.

Interessenabwägung – Variante C



Mit Variante C wird allen ermittelten Interessen ausgewogen Rechnung getragen, obwohl Variante A das Interesse der Denkmalpflege besser berücksichtigt. Variante C ist besser in Bezug auf die Verdichtung, der man eine höhere Relevanz beigemessen hat.

Autorinnen



Sonia Blind, Juristin, berät Kantone, Städte und Gemeinden sowie Fachleute, die mit Fragen der Raumplanung sowie des Bau- und Umweltrechts konfrontiert sind. Sie schreibt Artikel für die Verbandspublikationen und ist mitverantwortlich für die Kurse und Weiterbildung von EspaceSuisse.



Christa Perregaux DuPasquier, Rechtsanwältin und Vize-Direktorin von EspaceSuisse, berät die Kantone, Städte und Gemeinden sowie Fachleute, die mit Fragen der Raumplanung sowie des Bau- und Umweltrechts konfrontiert sind. Sie schreibt Artikel für die Verbandspublikationen und ist verantwortlich für die Kurse und Weiterbildung von EspaceSuisse.

EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Bern +41 31 380 76 76 info@espacesuisse.ch www.espacesuisse.ch