

WEGLEITUNG INTERESSENABWÄGUNG

INTERESSENABWÄGUNG IM BERICHT ZU NUTZUNGSPLANUNGEN GEMÄSS ARTIKEL 47 RPV



Auftraggeber

Kanton Basel-Landschaft
Bau- und Umweltschutzdirektion
Amt für Raumplanung

Auftragnehmer

EspaceSuisse / Verband für Raumplanung
Autoren: Damian Jerjen, Samuel Kissling, Marco Maurer
November 2022

Projektgruppe

Laura Chavanne	ARP, Abteilung Kantonsplanung (Projektleitung)
Martin Huber	ARP, Leiter Abteilung Kantonsplanung
Thomas Wehren	ARP, Leiter Abteilung Ortsplanung
Andreas Ballmer	Jermann Ingenieure + Geometer AG
Ralph Christen	Stierli + Ruggli Ingenieure + Raumplaner AG
Volker Meier	Sutter Ingenieur- und Planungsbüro AG
Markus Vogt	Vogt Planer
Andreas Berger	Gemeinde Münchenstein
Adrian Landmesser	Gemeinde Allschwil
Thomas Noack	Stadt Liestal

Layout und Schlussredaktion

Laura Chavanne ARP, Abteilung Kantonsplanung
August 2023

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	3
1.1	Der Schlüssel zur Lösungsfindung	3
1.2	Einordnung und Merkmale der Interessenabwägung	4

2	DIE METHODE DER INTERESSENABWÄGUNG	5
2.1	Die drei Schritte der Interessenabwägung	5
2.2	Interessen ermitteln	6
2.3	Interessen bewerten	8
2.4	Interessen abwägen	8
2.5	Varianten und Alternativen prüfen	9
2.6	Den Entscheid begründen und dokumentieren	10

3	MÖGLICHE INTERESSEN	11
3.1	Ziele und Grundsätze der Raumplanung	12
3.2	Weitere Interessen	14

	LITERATUR UND QUELLEN	15
--	------------------------------	-----------

1 EINLEITUNG

1.1 DER SCHLÜSSEL ZUR LÖSUNGSFINDUNG

Aufgabe der Raumplanung ist es, die richtigen beziehungsweise die bestgeeigneten Standorte zur Abdeckung der räumlichen Bedürfnisse zu finden. In der immer dichter bebauten Schweiz und mit der wachsenden Zahl räumlicher Bedürfnisse werden die Interessenkonflikte immer grösser und der Ausgleich schwieriger. So stehen den räumlichen Bedürfnissen für das Wohnen, Arbeiten, für die Freizeit und die Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung) Schutzbedürfnisse wie die Erhaltung des Kulturlands, der Schutz von Natur und Landschaft oder die Freihaltung von Gewässerräumen entgegen. Auch ist dem Kulturerbe und der grossen Vielfalt an identitätsstiftenden Städten und Dörfern (Denkmal- und Ortsbildschutz) Rechnung zu tragen.

Diesen Herausforderungen muss sich die Raumplanung stellen und im Spannungsfeld der sich teilweise widerstrebenden Interessen die richtigen Lösungen finden. Der Schlüssel dazu ist die dreistufige Interessenabwägung, wie sie in der Raumplanungsverordnung des Bundes umschrieben ist (Art. 3 RPV).

In der Raumplanung erfolgen Interessenabwägungen in erster Linie beim Erlass von Sach-, Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplänen – und dies auf allen Stufen (Bund, Kanton und Gemeinde). Eine gewichtige Rolle spielt die Interessenabwägung bei der kommunalen Nutzungsplanung (Rahmen- und Sondernutzungsplanung). Hier ist sie wichtigster und hauptsächlicher Bestandteil der Berichterstattung über die Nutzungsplanung (Art. 47 RPV).

Mit der vorliegenden Wegleitung sollen die Methode der Interessenabwägung vertieft und die Anforderungen präzisiert werden. Sie richtet sich an Gemeindebehörden und Fachpersonen.

Die Interessenabwägung ist das Kernstück der Raumplanung. Sie ermöglicht es, die unter Umständen divergierenden Interessen in einem Einzelfall zu optimieren und damit zu einer Entscheidung zu kommen und diesen Entscheidung schliesslich klar und nachvollziehbar zu begründen.

Raumplanungsverordnung

Art. 3 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.

Art. 47 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.

1.2 EINORDNUNG UND MERKMALE DER INTERESSENABWÄGUNG

Interessenabwägungen müssen vorgenommen werden, wenn das anwendbare Recht es ausdrücklich verlangt oder wenn es hierfür Spielraum lässt. Besteht kein Ermessensspielraum, ist im Umkehrschluss auch keine Interessenabwägung vorzunehmen. Interessenabwägungen sollen sich demnach auch nur in dem Rahmen bewegen, wo für die Planungsbehörde Ermessensspielraum besteht.

STELLENWERT IM PLANUNGSPROZESS

Die Interessenabwägung muss ergebnisoffen erfolgen. So gesehen dienen Abwägungen nicht nur der Projektbeurteilung, sondern mehr noch der Projektentwicklung; sie schliessen nicht am Vorhaben an, sondern führen zum Vorhaben hin.

Grundsätzlich gilt: Je sorgfältiger und je früher die Interessenabwägung im Planungsprozess vorgenommen wird, umso grösser sind die Chancen für gute Lösungen. Im weitesten Sinne geht die Abwägung über den gesamten Zeitraum der Planung – von der ersten informellen Mitwirkung bis zum endgültigen Entscheid. Interessenabwägungen schaffen so Transparenz und fördern die Akzeptanz. Oft sind sie aufwendig und kostspielig. Unter dem Strich können sie das Verfahren aber beschleunigen, indem Rechtsstreitigkeiten vermieden werden.

GRENZEN

Die Interessenabwägung bewegt sich stets innerhalb der entsprechenden Rechtsvorschriften. Gewisse Spezialgesetzgebungen des Bundes setzen der Interessenabwägung Grenzen: etwa jene über den Wald, zum Lärm-, Heimat- und Gewässerschutz oder zum Natur- und Landschaftsschutz. Die Nutzung von Fruchtfolgeflächen (FFF) wird durch die Raumplanungsverordnung eingeschränkt. Wenn geltende Vorschriften ein Vorhaben ausschliessen, wie etwa Eingriffe in Moorlandschaften von nationaler Bedeutung, erübrigt sich die Interessenabwägung insgesamt.

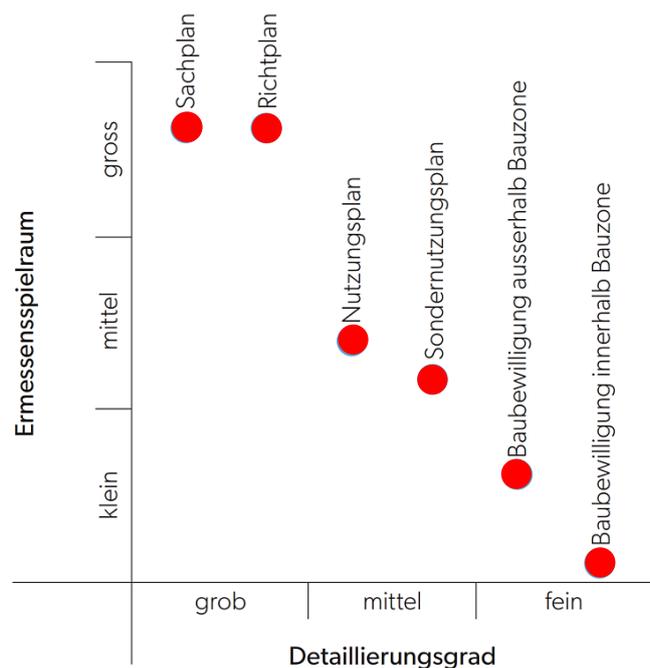
DETAILLIERUNGSGRAD

Ob bloss Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsvarianten aufzulisten und einander gegenüberzustellen sind oder aber eine detaillierte Beschreibung der Auswirkungen oder gar die Vergabe von Punkten notwendig ist, lässt sich nicht allgemein bestimmen.

Der Detaillierungsgrad einer Interessenabwägung richtet sich nach der Stufe sowie dem jeweiligen Planungsvorhaben und dessen Auswirkungen. Je grösser ein Vorhaben und seine Auswirkungen sind und je mehr Schutzanliegen betroffen sind, um so detaillierter fällt in der Regel die Interessenabwägung aus. Dies bezieht sich sowohl auf die Breite (Anzahl der involvierten Interessen) als auch auf die Tiefe der Beurteilung (Ermittlung der Auswirkungen).

Wichtig ist, dass auf die zentralen und kritischen Interessen eingegangen wird. So sollen bei einer Teilrevision oder einer Sondernutzungsplanung nur diejenigen Fragen und Themen behandelt werden, die auch tatsächlich eine Rolle spielen.

Je grösser das Konfliktpotenzial eines Vorhabens, je weiter fortgeschritten die Planung ist und je näher mögliche Varianten beieinanderliegen, umso detaillierter soll die Interessenabwägung sein.



Mit zunehmendem Detaillierungsgrad in der Planung nimmt der Ermessensspielraum ab.

Quelle: EspaceSuisse

2 DIE METHODE DER INTERESSENABWÄGUNG

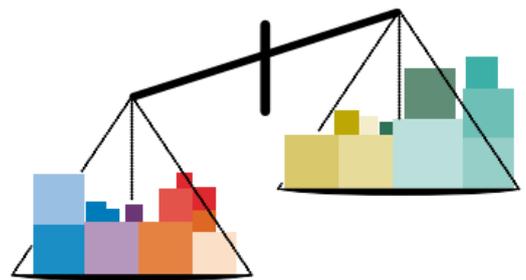
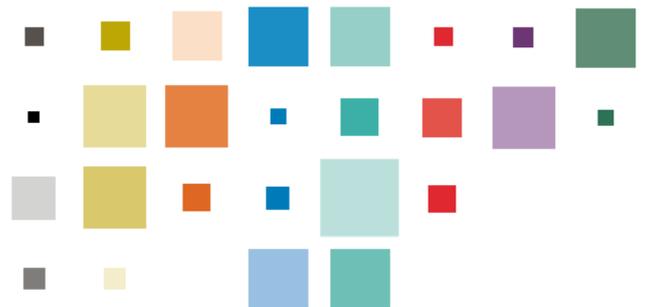
2.1 DIE DREI SCHRITTE DER INTERESSENABWÄGUNG

Die Interessenabwägung ist keine exakte Wissenschaft und lässt sich nicht auf eine Formel reduzieren. Ihr Ergebnis lässt sich daher auch nicht mit dem Taschenrechner ermitteln. Bei der Interessenabwägung geht es vielmehr darum, sich über eine dreistufige Abwägung schrittweise an eine optimale Lösung heranzutasten.

Die drei Stufen der Interessenabwägung sind in der Raumplanungsverordnung verankert (Artikel 3 Absatz 1 RPV):

- Ermitteln der Interessen, die im konkreten Fall von Bedeutung sind;
- Bewerten dieser Interessen mithilfe ausgewiesener Massstäbe und
- Abwägen der ermittelten und bewerteten Interessen.

Die Schritte stehen für Pflichtpunkte der Abwägung, nicht für Etappen eines Prüfprogramms. Der Inhalt zählt mehr als die Reihenfolge. Statt zuerst alle Interessen zu ermitteln und anschliessend alle Interessen zu bewerten, kann es sinnvoller sein, Ermittlung und Bewertung für einzelne Interessengruppen zusammenzufassen. Auch ist es möglich, die Interessenabwägung örtlich oder sachlich zu begrenzen und portionsweise abzuwickeln, solange der Blick für die Gesamtbilanz gewahrt bleibt. Die drei Schritte sollen aber schliesslich alle im Bericht nach Artikel 47 RPV erkennbar sein. → [Kapitel 3](#)



Interessen ermitteln, bewerten, abwägen.
Quelle: EspaceSuisse

2.2 INTERESSEN ERMITTELN



Quelle: EspaceSuisse

Um abwägen zu können, muss zuerst eine Auslegeordnung aller Entscheidungselemente erstellt werden. Deshalb sind in einem ersten Schritt alle erheblichen Interessen zu ermitteln. Das schliesst mit ein, dass eine gewisse Selektion stattfindet. Es sind nur die «betroffenen» Interessen zu ermitteln (Art. 3 Abs. 1 Bst. a RPV); also nur diejenigen Interessen, die für das Vorhaben rechtlich, sachlich und zeitlich erheblich sind. Die entsprechenden Interessen sind einzelfallweise zu identifizieren. → **Kasten rechts**

Die Raumplanungsverordnung zählt in Artikel 47 wichtige Quellen zu berücksichtigender Interessen auf. Die Planungsbehörden müssen namentlich bei der Berichterstattung darlegen, wie sie

1. den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung,
2. den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung,
3. den Sachplänen und Konzepten des Bundes und dem Richtplan und
4. den Anregungen aus der Bevölkerung Rechnung getragen haben.

Interessen, welche in der kommunalen Nutzungsplanung immer wieder zu berücksichtigen sind, sind in → **Kapitel 3** aufgelistet und erläutert.

Rechtlich, sachlich und zeitlich erheblich

Es fallen nur rechtlich anerkannte Interessen in Betracht. Die Interessen dürfen vom anwendbaren Recht weder ausdrücklich noch stillschweigend missbilligt werden.

Beispiel: Nicht gerechtfertigte finanzielle Interessen von Privaten müssen nicht berücksichtigt werden. So besteht in der Raumplanung kein Anspruch darauf, eine Liegenschaft möglichst gewinnbringend auszunutzen.

Die Interessen müssen sachlich erheblich sein. Sie müssen im Wirkungsbereich der jeweiligen Planung liegen und von der Planungsmassnahme betroffen sein. Interessen, die vom Entscheid gar nicht beeinträchtigt werden können, fallen ausser Betracht. Gleiches gilt für Interessen, die allenfalls erst in einer nachgelagerten Planung stufengerecht aufgegriffen werden können.

Beispiel: Die konkrete architektonische Gestaltung von öffentlichen Bauten wird nicht schon beim Erlass einer Quartierplanpflicht sondern erst im eigentlichen Quartierplanverfahren thematisiert.

Die Interessen müssen auch aus zeitlicher Sicht beachtlich sein. Dies trifft grundsätzlich nur auf aktuelle Interessen zu. Potenzielle, später in Frage kommende Interessen sollen nur soweit berücksichtigt werden, als dies gesetzlich vorgeschrieben ist.

Beispiel: Bei der Nutzungsplanung müssen kurzfristige Zwischennutzungen oder temporäre Nutzungen (Open Air) nicht berücksichtigt werden.

1. ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER RAUMPLANUNG

Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sind in Artikel 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes festgeschrieben. Sie sind zum Teil widersprüchlich und müssen daher gegeneinander abgewogen werden. Die Ziele und Planungsgrundsätze dienen als Anleitung und gleichzeitig als Massstab der Interessenabwägung. → Kapitel 3.1

2. ÜBERGEORDNETES RECHT

Die umfassende Interessenabwägung geht aber weiter. Sie bezieht alle im Bundes- oder kantonalen Recht verankerten wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen ein. Dies können je nach Art der Planung unterschiedliche Themen und Rechtsgrundlagen sein. Dazu gehören Überlegungen zum Lärmschutz, zur Luftreinhaltung, zum Gewässerschutz, zu Infrastrukturanlagen des Bundes, zum Natur- und Heimatschutz sowie unter Umständen auch zur Landwirtschaft und zum Wald. → Kapitel 3.2

3. ÜBERGEORDNETE PLANUNGEN

Weitere Interessen, die es abzuwägen gilt, werden in übergeordneten Planungen definiert. Von besonderem Gewicht sind die Vorgaben des kantonalen Richtplans (KRIP). So müssen die in den KRIP-Objektblättern enthaltenen Planungsgrundsätze, -anweisungen und örtlichen Festsetzungen bei der Gewichtung und Abwägung der Interessen berücksichtigt werden.

4. ANREGUNGEN AUS DER BEVÖLKERUNG

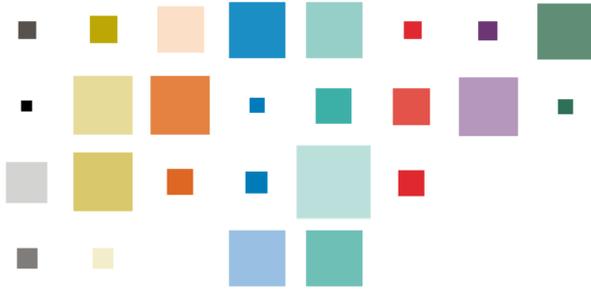
In der Praxis zeigt sich, dass Fachleute und Planungsbehörden meist nur einen Teil der Interessen erkennen und in den Abwägungsprozess einbringen können. Unerlässlich ist dann auch die Mitwirkung der Bevölkerung und der Betroffenen (Grundeigentümer, Investorinnen, Nachbarn) sowie – je nach Vorhaben – der Umweltorganisationen (Art. 4 RPG). Bereits ganz zu Beginn –unter Umständen noch vor dem Start einer Gesamt- oder Teilrevision der Nutzungsplanung– kann eine informelle Mitwirkung sinnvoll sein (z. B. Informationsveranstaltung, Dorfgespräch).

Werden die Betroffenen so frühzeitig miteinbezogen, können gleichzeitig spätere Rechtsstreitigkeiten verhindert werden. Auch ein Startgespräch mit den kantonalen Ämtern ist wertvoll, um die wichtigsten und relevanten Interessen bereits früh identifizieren zu können.

Hilfestellung für die Interessensermittlung

- Welche Ziele und Grundsätze der Raumplanung sind betroffen (vgl. Art. 1 und 3 RPG)?
- Welche Nutzungsansprüche bestehen und welche Schutzanliegen gilt es zu berücksichtigen?
- Welche weiteren öffentlichen Interessen (z. B. öffentliche Finanzen) sind betroffen?
- Welche weiteren privaten Interessen (z. B. der Grundeigentümerinnen und Investoren) sind betroffen?
- Betreffen die ermittelten Interessen das Vorhaben rechtlich, sachlich und zeitlich?
- Wurden Bevölkerung und Fachstellen abgeholt, um mögliche relevante Interessen zu identifizieren?

2.3 INTERESSEN BEWERTEN



Quelle: EspaceSuisse

In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu bewerten. Dabei ist abzuschätzen, wie sich denkbare Entscheide auswirken können. Was wird ermöglicht, was wird verhindert, wenn das eine Interesse dem anderen vorgezogen würde? Kriterien sind bei diesem Schritt u. a. die Präjudizwirkung eines Entscheids, das Schadensrisiko, die Wirtschaftlichkeit einer Lösung und die Möglichkeit, eine Massnahme rückgängig zu machen.

Die Bewertung schliesst auch eine Gewichtung mit ein. Bei der Gewichtung ist danach zu fragen, welchen Stellenwert ein Interesse im bestimmten Fall hat und inwieweit es anderen Interessen vorzuziehen ist. Dabei wird auf Wertmassstäbe zurückgegriffen, die der Gesetzgeber vorgibt, indem er im Gesetz bestimmte Interessen als wichtiger bezeichnet als andere. Dies sind beispielsweise das Walderhaltungsgebot oder der Schutz des Grundwassers.

Bei der Nutzungsplanung sind die Festlegungen des kantonalen Richtplans von zentraler Bedeutung. Geht es um die Gewichtung von Schutzanliegen, kommt namentlich den Schutzinventaren des Natur- und Heimatschutzes (Art. 5 NHG) und dem Sachplan Fruchtfolgeflächen grosse Bedeutung zu. Vorgängig erarbeitete Strategien, Konzepte oder Entwicklungsleitbilder können ebenfalls als Wertungshilfe hinzugezogen werden.

Fehlen solche strategischen Grundlagen oder gesetzliche Wertmassstäbe, muss die zuständige Behörde die sich widersprechenden Interessen anhand allgemeiner Werthaltungen und übergeordneter rechtlicher Prinzipien (Willkürfreiheit, Verhältnismässigkeit) bewerten.

Grundlagen für die Gewichtung der Interessen:

- gesetzliche Wertmassstäbe
- strategische Grundlagen
- allgemeine Werthaltungen
- übergeordnete rechtliche Prinzipien

2.4 INTERESSEN ABWÄGEN



Quelle: EspaceSuisse

In einem dritten Schritt folgt als schwierigste Aufgabe das gegenseitige Abwägen der verschiedenen Interessen. Die ermittelten und bewerteten Interessen sind zu optimieren und einem Entscheid zuzuführen.

Dabei ist der Bewertung Rechnung zu tragen, das den verschiedenen Interessen zugemessen wurde. Interessen, die sich in der Bewertung als nebensächlich (tiefe Gewichtung, geringfügige Auswirkungen) erwiesen haben, dürfen für diesen letzten Schritt aus der Argumentation entlassen werden. Ziel ist es, die Planung so zu optimieren, dass die wichtigen Interessen am Ende möglichst umfassend wirksam werden können.

Bei der Interessenabwägung sind sämtliche von der Planung betroffenen Anliegen insgesamt möglichst umfassend zu berücksichtigen. Dabei kann man aber nicht immer allen Interessen gerecht werden. Der Abwägungsschritt verlangt dann auch nicht zwingend nach einem ausgleichenden Kompromiss. Bei Unvereinbarkeiten kann es dazu kommen, dass das eine Interesse bevorzugt und das andere zurückgestellt wird.

2.5 VARIANTEN UND ALTERNATIVEN PRÜFEN

Bei der Nutzungsplanung ist die Prüfung von Alternativen und Varianten wichtiger Bestandteil der Interessenabwägung (Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV). Sie kann helfen, die Auswirkungen der Vorhaben frühzeitig und stufengerecht zu beurteilen.

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.

Stehen bei einem Einzelvorhaben mehrere bewilligungsfähige Varianten zur Auswahl, kann allenfalls die Vergabe von Punkten zur Verfeinerung der Abwägung beitragen, indem die Vor- und Nachteile einer Lösung in allen Einzelheiten ausdiskutiert werden.¹

Dennoch soll ein Entscheid nicht bloss aufgrund der Gesamtpunktzahl getroffen werden. Vielmehr soll die quantitative Bewertung eine Diskussion ermöglichen und einer qualitativen Interpretation unterzogen werden.

Unterscheidung Alternative und Variante

Von Alternative wird gesprochen, wenn das betreffende Vorhaben an einer anderen Stelle realisiert beziehungsweise für das Vorhaben eine andere Linienführung oder andere Lösung gewählt wird. Beispielsweise wenn anstelle eines Stegs über den See ein Uferweg errichtet wird oder der Seesteg näher zum Ufer verlegt wird.

Von einer Variante ist die Rede, wenn der Standort für das Vorhaben gegeben ist, dieses aber abgeändert wird. Beispielsweise wenn der Seesteg am ursprünglich geplanten Standort bleibt, in seiner Ausführung aber etwas schlanker wird, damit er sich besser in die Landschaft einfügt.

(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

¹ Siehe dazu das Beispiel «Strassenbauprojekt im Kanton Schwyz» in Informationsraum 1/22

2.6 DEN ENTSCHEID BEGRÜNDEN UND DOKUMENTIEREN

Der zum Schluss getroffene Entscheid muss begründet werden. Dabei richten sich Argumentationsbreite, Darstellungsdichte und Ausdrucksweise nach der räumlichen Bedeutung der Planungsmassnahme, dem Umfang des behördlichen Handlungsspielraums und dem vom Verfahren ermöglichten Mass an Partizipation.

Auch bei knappen Begründungen sollen aber jedenfalls die drei Schritte der Abwägung – Ermittlung, Beurteilung und Abwägung der Interessen – erkennbar und im Bericht nach Artikel 47 RPV dargestellt sein. Auch die geprüften Varianten und Alternativen sind zu dokumentieren.

Nicht ein möglichst umfangreicher Bericht ist das Ziel, sondern eine nachvollziehbare Dokumentation mit den zentralen Fragestellungen und den kritischen Bereichen der Planung.

Fehlerhafte Interessenabwägung

Eine Interessenabwägung ist beispielsweise dann fehlerhaft wenn:

- die Abwägung nicht oder nur teilweise vorgenommen wurde,
- nicht alle berührten Interessen ermittelt sind,
- unerhebliche Interessen beigezogen wurden,
- Interessen bzw. deren Auswirkungen nicht oder falsch beurteilt wurden,
- Interessen je für sich oder im Gesamtkontext falsch gewichtet sind,
- keine Alternativen und Varianten geprüft wurden,
- der Abwägungsschritt nicht plausibel ist,
- die geforderten drei Schritte sowie geprüfte Alternativen und Varianten nicht erkennbar bzw. nicht dokumentiert sind.

Ist eine Interessenabwägung rechtlich fehlerhaft, kann der Entscheid bei einer gerichtlichen Überprüfung zur Überarbeitung zurückgewiesen werden.

3 MÖGLICHE INTERESSEN

Eine abschliessende Themenliste für den Planungsbericht zu erstellen, ist nicht möglich und auch wenig sinnvoll. Gleichwohl gibt es Themen, die in Planungen immer wieder relevant sind.

Im Folgenden findet sich eine nicht abschliessende Aufzählung entsprechender Interessen. Sie ist je nach Planungsvorhaben zu ergänzen oder zu reduzieren. Die Erläuterungen zu den einzelnen Interessen können als Mustertexte für den Planungsbericht übernommen werden.

Raumplanungsgesetz

Art. 1 Ziele

¹ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

² Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:

- a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
- a^{bis}. die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität;
- b. kompakte Siedlungen zu schaffen;
- b^{bis}. die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
- c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
- d. die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
- e. die Gesamtverteidigung zu gewährleisten;
- f. die Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

Art. 3 Planungsgrundsätze

¹ Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze.

- ² Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen:
- a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben;
 - b. Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen;
 - c. See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden;
 - d. naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben;
 - e. die Wälder ihre Funktionen erfüllen können.

³ Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen:

- a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind;
- a^{bis}. Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche;
- b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;
- c. Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
- d. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;
- e. Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.

3.1 ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER RAUMPLANUNG

Aus den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) lassen sich die nachfolgenden für die kommunale Nutzungsplanung relevante Interessen ableiten. Es sind dabei jeweils die wesentlichsten nationalen und kantonalen gesetzlichen und strategischen Grundlagen für die Gewichtung und die Beurteilung der Interessen angegeben.

NATÜRLICHE LEBENSGRUNDLAGEN / LANDSCHAFT

Kulturland / Fruchtfolgeflächen erhalten

Die Landwirtschaft hat die gesetzliche Aufgabe, die Ernährungsbasis zu sichern. Deshalb ist die Produktionsgrundlage der Landwirtschaft bzw. geeignetes Kulturland (insbesondere Fruchtfolgeflächen) in genügender Menge zu erhalten. Dazu zählen nicht nur rationell bewirtschaftbare Ackerflächen, sondern auch topografisch ungünstigere Lagen und kleinere Landwirtschaftsbetriebe.

→ RPG: Art. 16 / RPV: Art. 26 und Art. 30

→ KRIP: Raumkonzept, L2.1 Landwirtschaftsgebiet und L2.2 Fruchtfolgeflächen

Flussufer / Gewässerräume freihalten

Flussufer sind grundsätzlich von neuen Bauten und Anlagen freizuhalten. Standortgebundene Anlagen im öffentlichen Interesse wie Uferwege oder Gewässerzugänge können, wo sinnvoll, möglich und zumutbar zugelassen werden.

Der Gewässerraum ist so festzulegen, dass die natürlichen Funktionen der Gewässer, der Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung gewährleistet sind. Die Gewässerschutzgesetzgebung strukturiert die Interessenabwägung, indem sie vorwegnimmt, dass die Gewässerraumbreite nur in bereits dicht überbauten Gebieten eingeschränkt werden kann.

→ GSchG: Art. 36a / GSchV: Art. 41ff;

→ KRIP: L1.1 Aufwertung Fließgewässer und L1.2 Raumbedarf Fließgewässer

Funktionsfähige Wälder erhalten

Die Raumplanung hat mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Siedlungen und die freie Landschaft ausreichende Erholungsmöglichkeiten bieten, damit die Wälder von übermässigen Freizeitnutzungen verschont bleiben.

→ KRIP: L2.3 Wald, L4 Freizeit, Erholung und Sport

→ Waldentwicklungspläne

Landschaft schonen und

Bauvorhaben landschaftlich einpassen

Schonung der Landschaft heisst einerseits quantitativ, den Landschaftsraum weiträumig von Bauten und Anlagen freizuhalten. Qualitativ verlangt der Grundsatz andererseits, den ästhetischen und ökologischen Wert der Landschaft zu bewahren, wo nötig wiederherzustellen und damit auch die Biodiversität zu fördern.

Für Bauten und Anlagen sind Standort und Gestaltung so zu wählen, dass sie die prägenden Elemente der jeweiligen Landschaft berücksichtigen. Dies gilt nicht nur für empfindliche Landschaften, sondern auch für Alltagslandschaften. Die Ansprüche an die Einpassung erhöhen sich dabei je nach Schutzwürdigkeit der Landschaft.

→ NHG: Art. 5 und 6

→ RBG: § 104

→ KRIP: Raumkonzept, L3 Natur- und Landschaftsschutz

Naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten

Naturnahe Landschaften sind in ihrem Bestand und in ihrer regionalen Verteilung möglichst ungeschmälert zu erhalten. Sie wirken oft auch als Erholungsraum. Es können aber nur Erholungsnutzungen zugelassen werden, die die Naturnähe der Landschaft nicht beeinträchtigen, d. h. Erholungsnutzungen ohne störende künstliche Einrichtungen.

Nicht nur in der freien Landschaft, sondern auch im Siedlungsgebiet, sind naturnahe Grün- und Freiräume für die Erholung zu erhalten.

→ NHG: Art. 5 und 6

→ RBG: § 16 RBG

→ KRIP: Raumkonzept, S1.3 Siedlungstrenngürtel, L3 Natur- und Landschaftsschutz, L4 Freizeit, Erholung und Sport

SIEDLUNG**Siedlungsentwicklung nach innen**

Die Siedlungsentwicklung ist unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen gelenkt, und es werden kompakte Siedlungen geschaffen. Dabei ist mit einer Erhöhung der baulichen Dichte mit gleichzeitiger Erhöhung der Nutzungsdichte eine haushälterische Bodennutzung zu gewährleisten, um möglichst viel Raum für Einwohnerinnen und Einwohner sowie Beschäftigte zu schaffen.

→ RBG: § 15 RBG

→ KRIP: Raumkonzept, S1 Siedlungs- und Nutzungsstruktur, S2 Siedlungsentwicklung nach innen

Wohn- und Arbeitsgebiete zweckmässig zuordnen

Wohn- und Arbeitsgebiete sind einander zweckmässig zuzuordnen und schweremässig an Orten, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind, zu planen und zu verdichten. Der Grundsatz zielt einerseits auf Durchmischung von Wohn- und Arbeitsgebieten, damit sich die Verkehrswege kurz halten lassen und der Wohnwert einer Siedlung gesteigert werden kann. Er verlangt andererseits räumliches Absetzen von Arbeitsstätten, die unvermeidbar störende Immissionen bewirken.

→ KRIP: Raumkonzept, S1 Siedlungs- und Nutzungsstruktur, S2 Siedlungsentwicklung nach innen, S4 Wirtschaft im Siedlungsraum und S5 Siedlungsausstattung

Siedlung und Verkehr abstimmen

Die vorgesehenen Nutzungen (z. B. Wohnen, Arbeiten, Versorgung) müssen mit den vorhandenen und geplanten Infrastrukturkapazitäten (z. B. Ladenlokale, Anzahl Studienplätze, Arbeitsplätze, medizinische Versorgung), mit der Erschliessung, insbesondere der Erschliessung für den öffentlichen und den Fuss- und Veloverkehr, abgestimmt werden. Dazu gehören auch Überlegungen zur Verteilung des Transportaufkommens auf verschiedene Verkehrsmittel. Zudem wird der Erhalt und die Schaffung von Rad- und Fusswegen und die gute Erreichbarkeit von Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentlichen Diensten verlangt.

→ RBG: § 15 RBG

→ KRIP: Raumkonzept, V1 Gesamtverkehrsaspekte, V3 Langsamverkehr / Wegnetze

Mobilisierung innere Nutzungsreserven

Die inneren Nutzungsreserven müssen berücksichtigt werden. Dies umfasst insbesondere das Ausschöpfen des Potenzials, das in den überbauten Bauzonen gemäss Bau- und Zonenordnung theoretisch noch möglich wäre, sowie die Erhöhung der Dichte in bestehenden Bauzonen. Explizit muss ausgewiesen werden, 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.

→ RPV: Art. 47 Absatz 2 RPV)

→ RBG: § 52b

→ KRIP: Raumkonzept, S1 Siedlungs- und Nutzungsstruktur

Siedlungsqualität

Durch die Erhöhung der Nutzungsdichte erhöht sich auch der Anspruch auf genügend nutzbare Freiräume. Deshalb erfordert die Innenentwicklung die Aufwertung von Strassenräumen und qualitätsvolle, vielseitig nutzbare Freiräume. Der öffentliche Raum, siedlungsinterne Freiräume und Strassenräume gehören zu den zentralen Räumen, um Qualitäten schaffen zu können, die einen verdichteten Raum attraktiv und damit Innenentwicklung für die Bevölkerung akzeptabel machen. Verkehrsberuhigte Räume, genügend öffentlich zugängliche Freiräume sowie möglichst viele (auch private) Grünflächen und Bäume tragen zum Wohlbefinden der Raumnutzerinnen und zu einem besseren Siedlungsklima bei.

→ NHG: Art. 18b und NHV, Art. 15

→ RBG: § 87

→ KRIP: Raumkonzept, S2 Siedlungsentwicklung nach innen, S3 Siedlungsqualität

Der Qualitätsbegriff umfasst aber nicht nur die gestalterische Qualität der Bauten, Anlagen und der Aussenräume, sondern auch Themen wie zum Beispiel Wohnklima, Behindertengerechtigkeit, Sicherheit, Einkaufsmöglichkeiten, Immissionen. In den Planungsgrundsätzen ist zudem explizit verankert, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen sind. Umgekehrt können vorbestehenden Einwirkungen aber auch dazu führen, dass ein Gebiet nicht als Wohnbauland geeignet ist.

→ USG: Art. 10-24 / LSV, StFV

→ RBG: § 87

WIRTSCHAFT / SOZIALES**Wirtschaftliches Leben fördern und vielfältige Versorgung sicherstellen**

In Artikel 1 und 3 RPG wird die Schaffung und der Erhalt der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft verlangt. Zudem lösen Planungen Kosten aus, die durch die öffentliche Hand oder private Investoren getragen werden müssen (sogenannte «Sprungkosten» für die öffentliche Hand). Daher ist es wichtig, dass die mit einer Planung verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen thematisiert werden. Nur so ist es möglich, dass Planungen letztlich auch umgesetzt und realisiert werden.

Die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs an sich ist Sache der Wirtschaft. Die Raumplanung muss aber doch günstige Voraussetzungen dafür bieten, dass eine breit gefächerte und engmaschige Versorgung nahe beim Konsumenten erhalten bleibt.

→ RBG: § 15 Abs. 2, § 52d

→ KRIP: S4 Wirtschaft im Siedlungsraum, S5 Siedlungsausstattung

Bedürfnisse der Bevölkerung und gesellschaftliche Auswirkungen

Planungsvorhaben können sozialräumliche Fragen aufwerfen. Soziale Ungleichheiten können verstärkt oder aber zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden. Themen wie Gentrifizierung und Segregation und die entsprechenden Interessen sind zu berücksichtigen.

Angebot an gemeinnützigem, preisgünstigem Wohnraum gehört in diesen Bereich. Zudem sind der gesellschaftliche Zusammenhalt und die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu fördern.

Zu beachten ist, dass sich die Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen eines Kollektivs der Bevölkerung und nicht (jedenfalls nicht in erster Linie) nach den Wünschen Einzelner zu richten hat.

→ KRIP: Raumkonzept

3.2 WEITERE INTERESSEN**NATUR- UND HEIMATSCHUTZ**

In Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen sind vor allem der Ortsbildschutz und die Denkmalpflege gefordert. Die Raumplanung soll dazu beitragen, das baukulturelle und industriegeschichtliche Erbe zu sichern und in einer geeigneten Form mit der Erneuerung der Siedlungen zusammenzubringen. Ortszentren und deren direkte Umgebung sind oft Teil eines geschützten Ortsbildes und darum vom ISOS erfasst. Die Ortsbildschutzinteressen lassen sich an den Erhaltungszielen des ISOS ablesen. Das öffentliche Interesse an einem Denkmal lässt sich aus seiner Authentizität und seinem Denkmalbeweis (bedeutungsvolle Spurenfülle) beurteilen. Ausserhalb des Siedlungsgebietes ist der Umgang mit dem Naturerbe besonders zu beachten.

Für die Interessenabwägung sind die Bundesinventare nach NHG eine wichtige Wertungshilfe. Sie sind aber keine Interessenabwägung an sich.

→ NHG: Art. 5 und 6 / ISOS, BLN, IVS

→ RBG: § 15 und 104 RBG

→ KRIP: Raumkonzept, S3.1 Ortsbildschutz, S3.2 ISOS, L3 Natur- und Landschaftsschutz, V3.4 Historische Verkehrswege

STANDORTSPEZIFISCHE ÖFFENTLICHE INTERESSEN

Nebst den genannten Interessen gibt es viele weitere Anliegen, die je nach Standort und Planungsvorhaben mehr oder weniger wichtig für die Interessenabwägung sind. Beispielsweise:

- Grundwasserschutz
- Infrastrukturanlagen des Bundes
- Landwirtschaft
- Wald
- Altlasten
- ...

PRIVATE INTERESSEN

Auch allfällige private Interessen (z. B. Schattenwurf) müssen mitberücksichtigt werden.

Auf das private Interessen einer möglichst gewinnbringenden Ausnützung der Liegenschaft besteht in der Raumplanung jedoch kein Anspruch. Massstab für die Beurteilung ist eine angemessene wirtschaftliche Nutzung und die Möglichkeit, allfällige bestehenden Bauten zu unterhalten und zeitgemäss zu nutzen.

LITERATUR UND QUELLEN

Aemisegger Heinz / Kissling Samuel, *Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung*, N 10 ff. in: Aemisegger Heinz, Moor Pierre, Ruch Alexander, Tschannen Pierre (Hrsg.), *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2016.

Tschannen Pierre, *Art. 1 Ziele und Art. 3 Planungsgrundsätze* in: Aemisegger Heinz, Moor Pierre, Ruch Alexander, Tschannen Pierre (Hrsg.), *Praxiskommentar RPG: Band Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2019.

Tschannen Pierre, *Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben*, in: Vereinigung für Umweltrecht, *URP/DEP/DAP 2/2018*, S. 111 ff.

Blind Sonia / Perregaux Dupasquier Christa, *Interessenabwägung, Chance für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung*, in: EspaceSuisse, *Raum & Umwelt 1/2020*.

Kissling Samuel, *Der Bericht zur Nutzungsplanung, Die Chance für Transparenz und fundierte Planung*, in: EspaceSuisse, *Raum & Umwelt 4/2018*.

Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, *Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe*, Bern 2017.

Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Kultur BAK, Schweizerischer Gemeindeverband SGV und Schweizerischer Städteverband SSV, *ISOS-Leitfaden, Ortsbildschutz und Innenentwicklung*, Bern 2022.

EspaceSuisse, *Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung, Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)*, Bern 2018.