



Arbeitshilfe „Interessenabwägung in der Raumplanung“

Erläuterungen: 3. Mai 2024
Excel-Modell: 3. Mai 2024

Herausgeber:

Appenzell Ausserrhoden
Amt für Raum und Wald
Abteilung Raumentwicklung
9102 Herisau

Inhaltsverzeichnis

Arbeitshilfe „Interessenabwägung“	1
1. Einleitung	3
1.1 Die Interessenabwägung in der Nutzungsplanung	3
1.2 Zweck der Arbeitshilfe	3
2. Methode der Interessenabwägung	3
2.1 Übersicht	3
2.2 Die Prüfschritte im Detail	4
2.1.1 Ermittlung der Interessen	4
2.1.2 Bewertung der Interessen	4
2.1.3 Abwägung der Interessen	5
3. Arbeitshilfe	5
3.1 Anwendung	5
3.2 Vorgehen	6
3.2.1 Schritt 1: Vorhaben bezeichnen	6
3.2.2 Schritt 2: Ermittlung der Interessen	6
3.3.3 Schritt 3a: Einstufung der Interessen	6
3.3.4 Schritt 3b: Betroffenheit der Interessen	6
3.3.5 Schritt 4: Abwägung der Interessen	6
3.3 Übertrag in den Planungsbericht	7
3.3 Fehlerhafte Interessenabwägung	7
Anhang 1: Excel-Modell "240503_Arbeitshilfe_Interessenabwägung"	7

1. Einleitung

1.1 Die Interessenabwägung in der Nutzungsplanung

Aufgabe der Raumplanung ist es, die richtigen, beziehungsweise die bestgeeignetsten 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 dem Kulturerbe und der grossen Vielfalt an identitätsstiftenden Städten und Dörfern (Denkmal- und Ortsbildschutz) ist in der Raumplanung Rechnung zu tragen. Zusätzlich sind die privaten Interessen in einer Entscheidung zu berücksichtigen.

Diesen Herausforderungen muss sich die Raumplanung stellen und im Spannungsfeld der sich teilweise widerstrebenden Interessen die optimalen Lösungen finden. Der Schlüssel liegt in der dreistufigen Interessenabwägung, wie sie in Art. 3 der Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV; SR 700.1) umschrieben ist. Eine gewichtige Rolle spielt die Interessenabwägung bei der kommunalen Nutzungsplanung (Rahmen- und Sondernutzungsplanung). Der Detaillierungsgrad der Interessenabwägung kann nicht allgemein bestimmt werden und ist je nach Planungsvorhaben individuell zu definieren. Es gilt jeweils die Themen zu behandeln, die auch tatsächlich eine relevante Rolle spielen. Interessenabwägungen schaffen so Transparenz und fördern die Akzeptanz einer planerischen Massnahme.

1.2 Zweck der Arbeitshilfe

Die Interessenabwägung ist komplex. Die vorliegende Richtlinie schafft eine vereinfachte Struktur und einen klaren Ablauf für die Abwicklung der Interessenabwägung als Beilage für den Planungsbericht nach Art. 47 RPV. Mit dieser Richtlinie wird somit die Grundlage für eine möglichst umfassende Prüfung und Beurteilung gelegt. Zudem soll damit die Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Interessenabwägung im Einzelfall gewährleistet werden. Die Arbeitshilfe richtet sich an die Planungsbehörden und die Planungsbüros. Die Arbeitshilfe stützt sich auf die Broschüre Interessenabwägung Raum und Umwelt 1/2020 der EspaceSuisse und ergänzt diese.

2. Methode der Interessenabwägung

2.1 Übersicht

In die Interessenabwägung fliessen Überlegungen und Einschätzungen aufgrund von rechtlichen Vorgaben, faktischen Gegebenheiten und allfälligen Variantenvergleichen ein, soweit sie räumlich relevant und aufgrund des jeweiligen Planungsstands erkennbar und beurteilbar sind. Ziel der Interessenabwägung ist es, die unter Umständen divergierenden Interessen in einem Einzelfall zu optimieren und damit zu einer Entscheidung zu kommen. Der auf dieser Grundlage getroffene Entscheid muss klar und nachvollziehbar begründet werden. Die Interessenabwägung erfolgt gemäss Artikel 3 Absatz 1 RPV über die folgenden drei Schritte:

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

Auch die Mitwirkung gemäss Art. 4 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) kann zu einer umfassenderen Ermittlung tangierter Interessen dienen. In der Praxis zeigt sich nämlich, dass Planungsbehörden meist nur einen Teil der Interessen erkennen und in den Abwägungsprozess einbringen können.

2.2 Die Prüfschritte im Detail

Nachfolgend werden die einzelnen Prüfschritte grundsätzlich erläutert.

2.2.1 Ermittlung der Interessen

Als Grundlage für eine Abwägung ist zunächst eine Auslegeordnung aller Entscheidungselemente und berührten Interessen vorzunehmen (Ermittlung der Interessen). Die Arbeitshilfe gibt hierzu ein Grundraster vor. Dieser ist im Einzelfall zu prüfen und bedarfsweise zu ergänzen. Eine grosse Hilfe bieten hierfür die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG). Die Ermittlung der Interessen 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 relevant sind. Interessen, welche für ein Vorhaben nicht relevant sind, aber dennoch eine Wichtigkeit haben, können bei Bedarf auch aufgeführt werden und mit "keine Bedeutung" eingestuft werden.



Bild 1: Interessen ermitteln (EspaceSuisse)

2.2.2 Bewertung der Interessen

In einem weiteren Schritt sind die ermittelten Interessen zu bewerten. Die Bewertung erfolgt anhand von zwei Beurteilungsschritten. Zunächst sind die Interessen im Kontext des Einzelfalls in Bezug auf seine jeweilige Bedeutung einzustufen: einerseits für sich selbst, dann aber auch im Verhältnis zu den anderen ermittelten Interessen. Konkret ist danach zu fragen, welchen Stellenwert ein Interesse im Einzelfall hat und inwieweit es anderen Interessen allenfalls vorzuziehen oder vernachlässigbar ist. Dabei wird auf Wertmassstäbe zurückgegriffen, die der Gesetzgeber sowie die übergeordnete Planung (u.a. Sachpläne des Bundes vorgeben) vorgeben. Eine grosse Bedeutung im Sinne einer nationalen Bedeutung hat z.B. das Walderhaltungsgebot, der Schutz des Grundwassers und der Schutz der Bundesinventare der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN). Bei der Nutzungsplanung sind die Festlegungen des kantonalen Richtplans von zentraler Bedeutung. Geht es um die Gewichtung von Schutzanliegen, kommt namentlich dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und dem Sachplan Fruchtfolgeflächen eine grosse bis in der Regel mittlere Bedeutung zu. Eher eine lokale und somit kleine Bedeutung haben meist kommunale Interessen.

In einem zweiten Schritt ist die Betroffenheit des Interessens zu bewerten. Dabei werden die Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzinteressen je Themenbereich beurteilt. Zwecks Vereinfachung wird die Betroffenheit anhand eines Ampelsystems (rot = stark negative Betroffenheit bis grün = stark positive Betroffenheit) beurteilt.



Bild 2: Interessen bewerten (EspaceSuisse)

2.2.3 Abwägung der Interessen

Basierend auf der Bewertung sind die verschiedenen Interessen abzuwägen. Dabei sind der Gewichtung sowie der effektiven Betroffenheit Rechnung zu tragen. Interessen, die sich in der Bewertung als nebensächlich erwiesen haben (neutrale Betroffenheit, ohne Bedeutung, kleine Bedeutung), können für diesen letzten Schritt aus der Argumentation entlassen werden. Ziel ist es, dass die wichtigen Interessen und deren Ausprägungen am Ende möglichst umfassend gegenübergestellt 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 zurückgestellt wird. Ein Entscheid basierend auf einer Interessenabwägung ist jedoch in der Regel dann sachgerecht und nachvollziehbar, wenn im Gesamtbild der Gewichtung und der Betroffenheit die negativ betroffenen Interessen auch einer vergleichbaren positiven Betroffenheit gegenüberstehen.

Die Behörden müssen bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten allgemein prüfen, welche Alternativen und Varianten in Frage kommen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV). Es sind bei Bedarf mehrere Interessenabwägungen pro Alternative und Varianten gemäss der vorliegenden Arbeitshilfe durchzuführen.



Bild 3: Interessen abwägen (EspaceSuisse)

3. Arbeitshilfe

3.1 Anwendung

Die Arbeitshilfe dient als Grundlage für die Erarbeitung der Interessenabwägung in der Nutzungsplanung. Massgebend ist insbesondere das Tabellenblatt A: Ermittlung I Bewertung. Zumindest das Tabellenblatt A ist als An-

hang dem Planungsbericht anzufügen. Die Interessenabwägung ist im Hauptteil des Planungsberichts abzubilden. Im Tabellenblatt B: Abwägung kann die Bewertung der Interessen der Vollständigkeit halber ebenfalls dargelegt werden. Dies ist insbesondere dann nötig, wenn mehrere Varianten im Rahmen der Interessenabwägung einander gegenübergestellt werden. Für Planungen, welche vom Kanton Appenzell Ausserrhoden genehmigt werden, wird empfohlen grundsätzlich die Interessenabwägung mittels Excel-Vorlage Arbeitshilfe_Interessenabwägung anzuwenden bzw. zu adaptieren. Die Interessen müssen im Kontext des Vorhabens angepasst und bei Bedarf ergänzt werden. Alternativ kann eine eigene Methodik mit dem gleichen Detaillierungsgrad verwendet werden.

3.2 Vorgehen

In der Excel-Vorlage Arbeitshilfe_Interessenabwägung sind nachfolgende Arbeitsschritte durchzuführen.

3.2.1 Schritt 1: Vorhaben bezeichnen

Tabellenblatt A: In der Zeile A11 ist das Vorhaben, für welches die Interessenabwägung durchgeführt wird, zu bezeichnen.

3.2.2 Schritt 2: Ermittlung der Interessen

Tabellenblatt A: Im Rahmen der Interessenermittlung ist konkret zu prüfen, ob die in der Arbeitshilfe vorgegeben Interessen für den konkreten Einzelfall vollständig sind. Allenfalls fehlende Interessen sind zu ergänzen. Zwingend ist die Ergänzung der vom Vorhaben betroffenen privaten Einzelinteressen. Nebst den Interessen der direkt betroffenen Grundeigentümer sind auch diejenigen der Nachbarn zu ermitteln. Zur besseren Verständlichkeit sind die effektiven Verhältnisse in der Spalte B, "Erläuterungen der Verhältnisse vor Ort," zu bezeichnen (z.B. Art des betroffenen Biotops, Bedeutung, vermutete Arten, usw.).

3.3.3 Schritt 3^a: Bedeutung der Interessen

Tabellenblatt A: Die einzelnen Interessen sind in den Spalten C bis F anhand ihrer Bedeutung einzustufen (mit "x" in der jeweiligen Spalte "keine Bedeutung – grosse Bedeutung" bezeichnen, keine Doppelnennung). Dabei sind sämtliche aufgeführten Interessen einzustufen, auch wenn sie allenfalls vom Vorhaben nicht betroffen sind. Die Einstufung der Interessen hat nach der Beschreibung im Kapitel 2.1.2 zu erfolgen. Wesentlich ist Einstufung innerhalb der betroffenen Interessen. D.h. die Einstufung der Bedeutung muss im Gesamtkontext geprüft und stimmig sein. Im Textfeld G ist die gewählte Einstufung in kurzer Form zu erläutern.

3.3.4 Schritt 3^b: Betroffenheit der Interessen

Tabellenblatt A: Die Betroffenheit der einzelnen Interessen in Bezug auf das Vorhaben sind zu beurteilen und in den Spalten H bis L abzubilden (mit "x" in der jeweiligen Spalte "stark negativ – stark positiv" bezeichnen, keine Doppelnennung). Im Textfeld M ist die gewählte Einstufung in kurzer Form zu erläutern. Anhand der Einstufung von Betroffenheit und Bedeutung wird in der Spalte N direkt das Resultat der Bewertung grafisch (Ausprägung der Bedeutung und der Betroffenheit) dargestellt. Gestützt darauf ist eine Plausibilitätskontrolle vorzunehmen, ob die Beurteilung innerhalb der tangierten Interessen nachvollziehbar ist.

3.3.5 Schritt 4: Abwägung der Interessen

Tabellenblatt B: Anhand des Resultats (Tabellenblatt A: Spalte N) ist eine Abwägung der Interessen gemäss der Beschreibung im Kapitel 2.1.3 vorzunehmen. Bei einem Geschäft mit einer Vielzahl von Teilvorhaben und Interessenabwägungen (z.B. Zonenplanrevision) kann die Abwägung im Tabellenblatt B: Abwägung ergänzt werden.

Die Abwägung muss immer in einem Hauptkapitel des Planungsberichts ausgeführt werden. Das Ausfüllen des Tabellenblatts B ist nicht zwingend notwendig.

3.3.6 Übertrag in den Planungsbericht

Das Tabellenblatt A: Ermittlung I Bewertung ist als Anhang des Planungsberichts aufzuführen. Im Hauptteil des Planungsberichts ist auf den Anhang Bezug zu nehmen. Die Methodik der Interessenabwägung und die massgebenden Interessen sind im Planungsbericht kurz zu erläutern. Wesentlicher Inhalt des Hauptteils des Planungsberichts ist jedoch die Darlegung der massgebenden entgegenstehenden Interessen samt der vorgenommenen Abwägung. Das Resultat gemäss Tabellenblatt A: Ermittlung I Bewertung gibt ein Indiz für die Beurteilung. Die Abwägung der Interessen muss in sich nachvollziehbar sein.

3.4 Fehlerhafte Interessenabwägung

Die Feststellung, ob eine rechtmässige Interessenabwägung durchgeführt wurde, liegt nicht im Ermessen der betreffenden Behörde, sondern ist eine Rechtsfrage. Fehler können insbesondere in folgenden Fällen vorliegen:

- Unterbliebene (keine oder lückenhafte) Interessenabwägung;
- Ermittlungsdefizit (nicht alle Interessen wurden berücksichtigt);
- Unzutreffende Beurteilung der Interessen aus der Gesamtopitik
- Unverhältnismässigkeit bei der Abwägung (fehlende Plausibilität des Resultats)

Anhang 1: Excel-Modell "240503_Arbeitshilfe_Interessenabwägung"