

**vur | ade | ada**

## **Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben**

**PIERRE TSCHANNEN**

**Prof. Dr., em. Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht**

***Die Interessenabwägung im Umweltrecht***

*La pesée des intérêts dans le domaine du droit de l'environnement*

---

**30. November 2017, Stadttheater Olten | 30 novembre 2017, Stadttheater Olten**



VUR-Herbsttagung 2017  
Interessenabwägung im Umweltrecht

## Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben

Pierre Tschannen  
Olten, 30. November 2017

1. Einleitung
2. Annäherung an das Thema
  - 2.1 Warum Interessenabwägung «bei raumwirksamen Vorhaben» und nicht «im Umweltrecht»?
  - 2.2 Gab es Interessenabwägungen nicht schon immer?
  - 2.3 Wo also ist das Problem?
3. Vom Planungsermessen zur Interessenabwägung
4. Drei Probleme der Interessenabwägung
5. Umweltrechtliche Domestizierungsinstrumente
6. Schluss

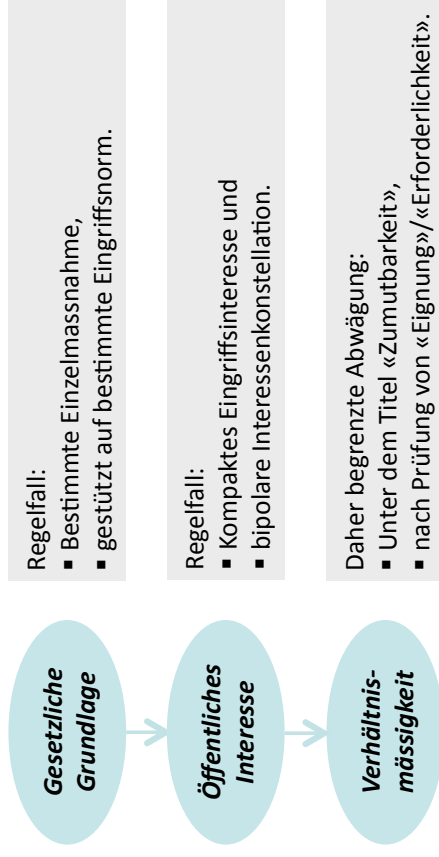
1. Einleitung
2. Annäherung an das Thema
3. Vom Planungsermessen zur Interessenabwägung
4. Drei Probleme der Interessenabwägung
5. Umweltrechtliche Domestizierungsinstrumente
6. Schluss

## 2.1 Warum Interessenabwägung «bei raumwirksamen Vorhaben» und nicht «im Umweltrecht»?

- ❖ Grundlage jeder Interessenabwägung ist das einschlägige Recht.
- ❖ Interessenabwägung «im» Umweltrecht ...
  - ... lenkt den Blick auf Abwägungstatbestände in USG, NHG etc.
- ❖ Das «raumwirksame Vorhaben» ist der Kern des Problems.
  - Es provoziert Umwelteinwirkungen und Landschaftskonsum.
  - Die Interessenabwägungen folgen primär den vorhabenspezifischen Rechtsgrundlagen (RPG, NSG, EBG, MG etc.).
  - Das Umweltrecht wird in eine Abwehrrolle gedrängt.

## 2.2 Gab es Interessenabwägungen nicht schon immer?

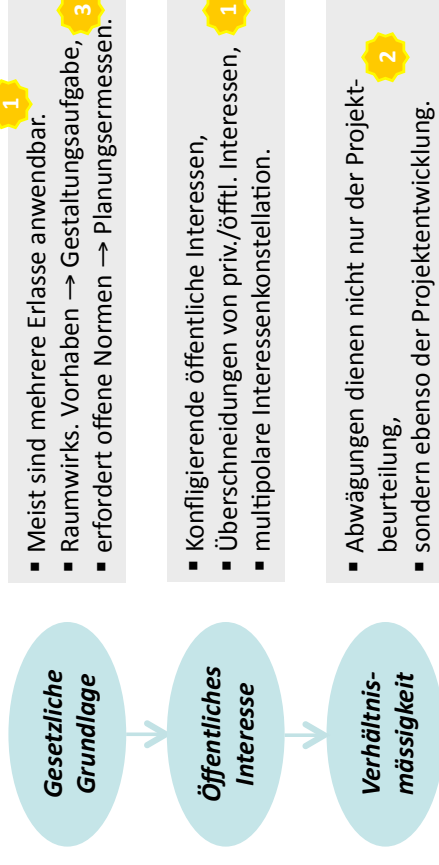
### ❖ Aber sicher. Standardschema BV 5 / BV 36:



1. Einleitung
2. Annäherung an das Thema
3. Vom Planungsermessen zur Interessenabwägung
  - 3.1 Planungsermessen als politisches Ermessen
  - 3.2 Interessenabwägung als Medium materieller Koordination
  - 3.3 Was die Interessenabwägung nicht darf und nicht kann
4. Drei Probleme der Interessenabwägung
5. Umweltrechtliche Domestizierungsinstrumente
6. Schluss

## 2.3 Wo also ist das Problem?

### ❖ Bei raumwirks. Vorhaben versagt das Standardschema.



## 3.1 Planungsermessen als politisches Ermessen

### ❖ Notwendigkeit offener Normen bei raumwirksamen Vorhaben.

- Raumplanung und Sachplanung als Gestaltungsaufgaben.
- Der physische Raum als konkrete, vielgestaltige Gegebenheit.
- Daher die Unmöglichkeit einer Aufgabensteuerung mittels konditionaler Normen («wenn-dann», «Tatbestand-Rechtsfolge»).
- Stattdessen Steuerung über Aufträge, Ziele, Grundsätze, Kriterien, Verfahren.

### ❖ Daraus erhebliche Deziisionsmacht der Fachbehörden.

- Die Handlungsspielräume betreffen je nach Sachgesetz: Grundsatzfragen, Standortfragen, Ausmassfragen, Ausführungsfragen.
- Das Planungsermessen der Fachbehörden zeigt sich primär bei Standortfragen («Wo») und Ausmassfragen («Wie viel», «Wie gross»).

### 3.2 Interessenabwägung als Medium materieller

#### Koordination

#### ❖ **Der Preis der offenen Normierung:**

- Legitimationsdefizite;
- **Berechenbarkeitsdefizite** →

#### ❖ **Kompensation der Berechenbarkeitsdefizite:**

- Strukturierung des Planungsprozesses via Entscheidfolgen;
- Strukturierung des Planungsermessens via **Interessenabwägung** →

#### ❖ **Interessenabwägung.**

- Argumentationstechnik zur Herleitung und Begründung eines Entscheids bei steuerungsschwacher Rechtsgrundlage.
- Prinzipieller Gleichrang der widerstreitenden Interessen als Ausgangspunkt (Spezialgesetz vorbehalten).
- Materielle Koordination durch situationsgerechtes und folgenbewusstes In-Beziehung-Setzen der widerstreitenden Interessen.

$U^b$

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

$U^b$

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

### 3.3 Was die Interessenabwägung nicht darf und nicht kann

#### ❖ **Ausgangspunkt: Art. 3 Abs. 1 RPV.**

Stehen den Behörden Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen ...  
→ **Soweit** den Behörden **Handlungsspielräume** zustehen ..

#### ❖ **Sie darf nicht ...**

- ... den rechtlichen Kontext negieren.
- Fehlen Handlungsspielräume, so ist anzuwenden und nicht abzuwägen.
- Spezialgesetzliche Vorschriften zur Abwägung gehen vor.

#### ❖ **Sie kann nicht ...**

- ... das einzig richtige Ergebnis liefern.
- Handlungsspielräume gehen nie auf null zurück.
- Wertungen sind unvermeidlich.

$U^b$

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

### 4.1 Wie methodisch muss sie sein?

#### ❖ **Ausgangspunkt: Art. 3 Abs. 1 RPV.**

... so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie:  
**(a) ermitteln, (b) beurteilen, (c) berücksichtigen.**

#### ❖ **Methode oder nicht Methode?**

*plopp.*

#### ❖ **(a), (b) und (c) als Pflichtpunkte, nicht als Prüfprogramm.**

#### ❖ **Zentraler Punkt: Beurteilung der Interessen.**

Sofern nicht bereits spezialgesetzlich vorweggenommen:

- Suche nach ressortspezifischen materiellen Massstäben, soweit vorhanden.
- In jedem Fall: Diskussion der möglichen Auswirkungen (auf Raum/Umwelt, Gesellschaft, Wirtschaft).

$U^b$

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

#### 4.2 Was heisst «stufengerechte» Abwägung?

##### ❖ Art. 2 Abs. 2 bis E-RPG als Versuchsballon.

Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden wägen **auf der jeweiligen Ebene** die Interessen gegeneinander ab ...

- ❖ **Gestuffer Planungsprozess als Grundbedingung.**
- ❖ **«Stufengerecht» negativ:**
  - Keine Mehrfachprüfung ein und derselben Frage.
- ❖ **«Stufengerecht» positiv:**
  - Breite und Tiefe der Abwägung richten sich nach Funktion und Tragweite des jeweils eingesetzten Planungsinstrumentes.

*u<sup>b</sup>*

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

1. Einleitung
2. Annäherung an das Thema
3. Vom Planungsermessen zur Interessenabwägung
4. Drei Probleme der Interessenabwägung
5. **Umweltrechtliche Domestizierungsinstrumente**

##### 5.1 Eingrenzung des Abwägungsfelds

##### 5.2 Vorstrukturierung des Abwägungsvorgangs

##### 5.3 Umweltprüfung strategischer Planungsentscheidungen

##### 6. Schluss

*u<sup>b</sup>*

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

#### 4.3 Gehört die Suche nach Alternativen dazu?

##### ❖ Immer.

- Für raumwirksame Vorhaben gibt es nie nur eine einzige Lösung.
- Schon das Erfordernis der «Standortgebundenheit» verlangt nach einer Prüfung von Alternativen.
- Das Denken in Alternativen/Varianten gehört allgemein zur Planungspflicht und damit auch zur Abwägungspflicht.

##### ❖ **Der Alternativen-/Variantenfächer richtet sich nach der Planungsstufe.**

- Richtplanung/Sachplanung: Alternativen betr. Art der Massnahme, Standort/Linienführung, Ausdehnung.
- Nutzungsplanung/Plangenehmigung: Grundsätzlich nurmehr Varianten der Ausgestaltung.
- Zu prüfen sind nur realistische Alternativen/Varianten.

*u<sup>b</sup>*

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

#### 5.1 Eingrenzung des Abwägungsfelds

##### ❖ **Umweltrechtliche Abwägungsverbote, z.B.:**

###### Art. 78 BV *Natur- und Heimatschutz*

<sup>5</sup> Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung **sind geschützt.** ...

##### ❖ **Anzuwendende Umweltvorschriften mit begrenztem Abwägungs-/Alternativvorbehalt, z.B.:**

###### Art. 17 USG *Erleichterungen im Einzelfall*

! Wäre eine Sanierung ... **im Einzelfall unverhältnismässig**, gewähren die Behörden **Erleichterungen.**

*u<sup>b</sup>*

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

### 5.2 Vorstrukturierung des Abwägungsvorgangs

- ❖ **Einfach: Ressortspezifische Interessenkataloge.**
  - Positiv: Kataloge der zu bedenkenden Pro- und Kontra-Interessen.
  - Negativ: Nennung der Interessen, die nicht berücksichtigt werden dürfen.
- ❖ **Nicht so einfach: Art. 6 Abs. 2 NHG.**

[2] Beurteilung  
der Eingriffsinteressen

[3] Optimierung  
der Interessen (Abw. i.e.S.)

Ein Abweichen von der ungeschälerten Erwartung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur **in Erwägung gezogen** werden, wenn ihr bestimmte **gleich- oder höherwertige Interessen** von **ebenefalls nationaler Bedeutung** entgegenstehen.

[1] Ermittlung  
der Eingriffsinteressen

$u^b$

Umweltrecht  
2019

### 5.3 Umweltprüfung strategischer Planungsentscheidungen

- ❖ **Schwache Projekt-UVP, ungesicherte Umweltprüfung im Planerlassverfahren.**
  - Die UVP kommt oft «zu spät».
  - Die Umweltprüfung im Planerlassverfahren ist nur rudimentär geregelt.
- ❖ **SUP als «Plan-UVP».**
  - Kein neues Verfahren, aber Institutionalisierung und Formalisierung des Umweltaspekts bereits bei strategischen Planbeschlüssen.
  - Die SUP als sektorale Wirkungsbeurteilung.
- ❖ **Der Prüfmasstab als Problem.**
  - Das materielle Umweltrecht ist weitgehend auf Anlagen zugeschnitten.
  - Die SUP kann immerhin die Alternativenprüfung verbessern.
- ❖ **Präsenz im Verfahren = Optimierung in der Sache.**

$u^b$

Umweltrecht  
2019

1. Einleitung
2. Annäherung an das Thema
3. Vom Planungsermessen zur Interessenabwägung
4. Drei Probleme der Interessenabwägung
5. Umweltrechtliche Domestizierungsinstrumente
6. Schluss

$u^b$

Umweltrecht  
2019











