

Interessenabwägung beim Bau von Wasserkraftanlagen

Autor(en): **Knutti, Edmund**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria**

Band (Jahr): **72 (1980)**

Heft 10

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-941415>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

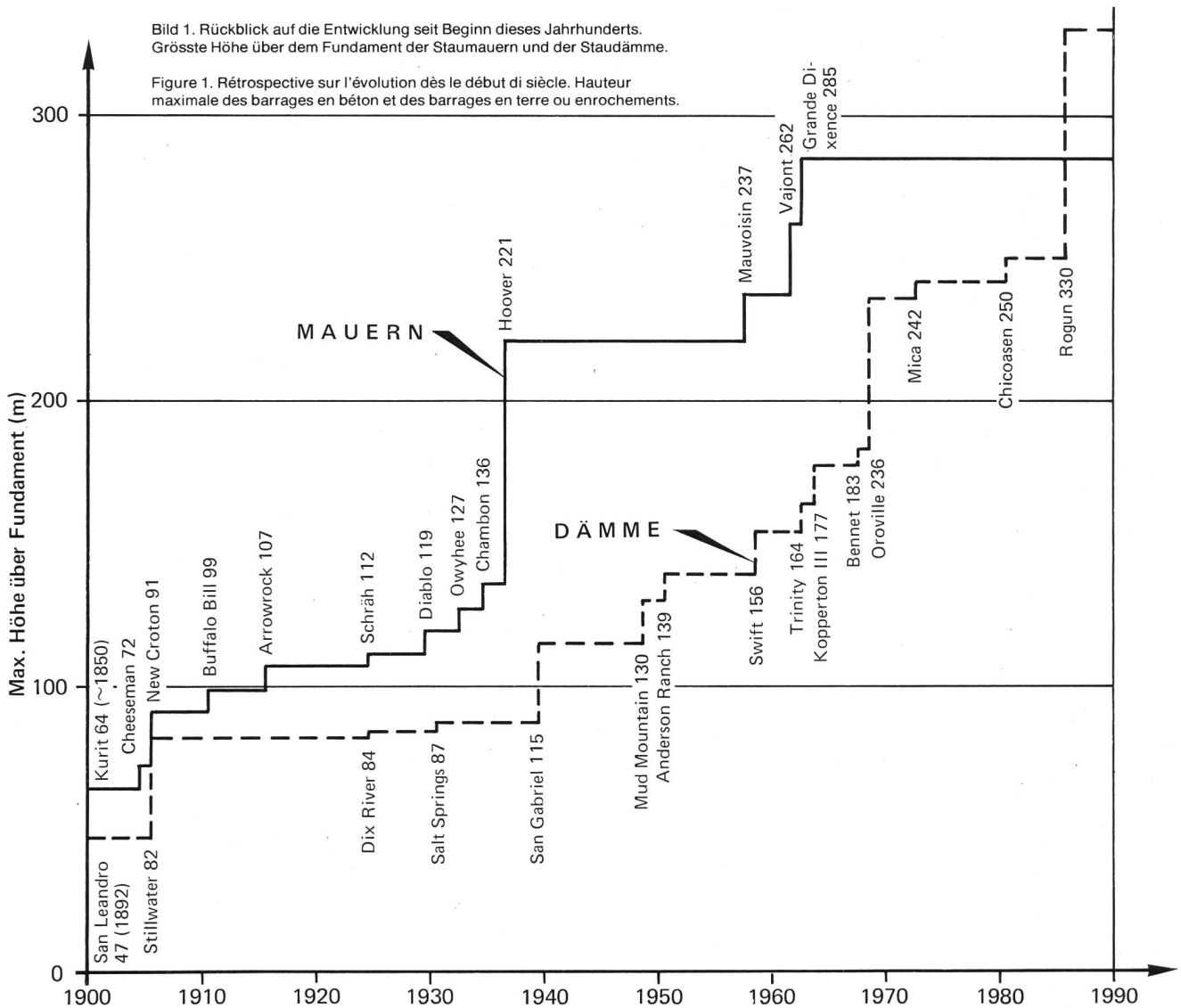
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Bild 1. Rückblick auf die Entwicklung seit Beginn dieses Jahrhunderts. Grösste Höhe über dem Fundament der Staumauern und der Staudämme.

Figure 1. Rétrospective sur l'évolution dès le début di siècle. Hauteur maximale des barrages en béton et des barrages en terre ou enrochements.



Adresse des Verfassers: Niklaus Schnitter, dipl. Ing. ETHZ, Direktor, Motor-Columbus Ingenieurunternehmung AG, CH-5401 Baden.

Interessenabwägungen beim Bau von Wasserkraftanlagen

Edmund Knutti

Zusammenfassung

Vorerst werden die Interessenabwägungen als Teil des Entscheidungsprozesses und besondere Bedingungen bei staatlichen Entscheiden dargestellt. Anschliessend folgt eine Zusammenstellung der im Zusammenhang mit dem Bau von Wasserkraftanlagen zu fällenden staatlichen Entscheide mit der Angabe, ob und wie weit dabei Interessenabwägungen vorzunehmen sind.

Résumé: La balance des intérêts en présence dans la construction d'aménagements hydro-électriques

Sont tout d'abord présentées la balance des intérêts comme partie de la procédure de décision et les conditions particulières dans les décisions étatiques. Suit une liste de décision étatiques à prendre dans le cadre de la construction d'aménagements hydro-électriques, où l'on mentionne si et comment doivent être pesés les intérêts en présence.

Riassunto: La ponderazione degli interessi nella costruzione d'impianti idroelettrici

Si presentano dapprima la ponderazione degli interessi come parte della procedura di decisione e le condizioni particolari nelle decisioni statali. Segue poi una lista di decisioni da prendere nel quadro della costruzione d'impianti idroelettrici, dove si menziona se e come devono essere ponderati i vari interessi.

Einleitung

Angesichts der engagierten Diskussionen um die einzelnen Interessen im Zusammenhang mit Wasserkraftanlagen erscheint es angebracht, sich einige Gedanken zu machen über den Weg, der jeweils zur gesamthaft besten Lösung führen soll, die Interessenabwägung, und über die Art ihrer Anwendung im Rahmen der Verwirklichung von Wasserkraftanlagen.

Die Interessenabwägung im allgemeinen

Ausgangspunkt für die folgenden Ausführungen ist die Überlegung, dass Interessenabwägungen regelmässig da

anzutreffen sind oder verlangt werden, wo ein Entscheid gefällt werden muss: Sie bilden einen Bestandteil des Entscheidungsverfahrens.

Das Entscheidungsverfahren kann unterteilt werden in die drei Stufen

- Problemerkfassung
- Problembearbeitung
- Entscheidung

In der ersten Stufe, der *Problemerkfassung*, wird abgeklärt, ob überhaupt ein Problem bestehe oder ob es sich allenfalls um ein Scheinproblem handle, von welcher Art es sei, ob es dringlich oder wichtig sei und wie weiter vorgegangen werden solle.

Bei der *Problembearbeitung* wird einmal festgestellt, welche Ziele mit dem zu treffenden Entscheid zu verfolgen sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Zielen, die unbedingt erreicht werden müssen (Muss-Ziele), und solchen, die möglichst gut erreicht werden sollen (Wunsch-Ziele). Dann wird auch festgehalten, was an Tatsachen einerseits, an Meinungen oder Vermutungen andererseits zur Problemsituation vorhanden ist. Je nach Problem werden dann Ursachen gesucht werden müssen (Problem-analyse). Anschliessend sind Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Schliesslich sind diese Lösungsmöglichkeiten zu vergleichen, das heisst ihre Konsequenzen in bezug auf die Zielerfüllung sind festzustellen oder abzuschätzen und einander gegenüberzustellen.

Anhand des Vergleichs der Lösungsmöglichkeiten ist der *Entscheid* zu fällen.

Hinter dem Begriff der Interessenabwägung, um zum Thema zurückzukehren, steht das Bild der Waage, auf deren beide Schalen die Interessen verteilt werden und jeweils einen ihrem Gewicht entsprechenden Ausschlag bewirken. Stillschweigend, weil selbstverständlich, mit enthalten ist dabei die Voraussetzung dazu, dass nämlich den Interessen vorher ein Gewicht zugemessen wurde.

Wird dieses Bild nun mit dem vorher entwickelten Schema des Entscheidungsverfahrens in Verbindung gebracht, so zeigt sich, dass die Interessenabwägung, eng verstanden, einem Teilaspekt am Ende der Stufe Problembearbeitung entspricht. Die Bewertung der Ziele (= Interessen) bildet die Voraussetzung zum Vergleich der Lösungsmöglichkeiten.

Aus dem allgemeinen Sprachgebrauch lässt sich jedoch immerhin soviel ableiten, dass mit der Interessenabwägung in der Regel wohl nicht nur der dargestellte kleine Teil des Entscheidungsverfahrens gemeint ist, sondern umfassendere Abklärungen und Auswertungen zur Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen.

Der grösste Teil des Entscheidungsverfahrens wird jedoch höchstens stillschweigend vorausgesetzt. Dazu gehört vor allem

- die vollständige Erfassung der Ziele (resp. Interessen) und ihre Einteilung in Muss-Ziele und Wunsch-Ziele
- die vollständige Erfassung der gegebenen Situation, mit sorgfältiger Unterscheidung nach Tatsachen und Meinungen
- die Ausarbeitung verschiedener Lösungsmöglichkeiten
- die Darlegung des Ausmasses, in welchem die Ziele von den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten erfüllt werden.

Der Zusammenhang zwischen Interessenabwägung und Entscheid bringt noch einen anderen Problembereich ins Spiel: Was bei der Interessenabwägung hier vor allem interessiert, ist ihre Stellung im Rahmen staatlicher Entscheide. Die Entscheide von Behörden sind ja an ganz bestimmte Regeln gebunden. Diese Regeln sind vor allem gestützt auf Artikel 4 BV über die Rechtsgleichheit vom

Bundesgericht entwickelt worden. Ein wesentlicher Bestandteil der Rechtsgleichheit ist das Willkürverbot. Der beste Schutz gegen staatliche Willkür wird darin gesehen, dass die Tätigkeit von Behörden gesetzlich festgelegt wird und sich nur in diesem Rahmen bewegen darf (Legalitätsprinzip). Das führt dazu, dass bei Entscheiden von Behörden wesentliche Schritte im Entscheidungsverfahren bereits festgelegt sind, so unter anderem die mit dem Entscheid zu verfolgenden Ziele (= öffentliche Interessen).

Unter den öffentlichen Interessen gibt es keine feste Wertordnung. Das hängt einmal damit zusammen, dass die oberste Gewalt im Staate, der Gesetzgeber, in der Regel die einzelnen Sachgebiete je für sich ordnet, das heisst jeweils nur die Instrumente für die Verfolgung eines Zieles (oder höchstens einiger weniger Ziele) zur Verfügung stellt. Es liegt aber auch darin begründet, dass der Gesetzgeber jederzeit wieder von seinen eigenen Beschlüssen abweichen kann, also auch eine einmal festgelegte Wertordnung wieder umstossen könnte. Dieser Mangel einer Wertordnung führt dazu, dass eine Behörde, die einen Entscheid zu fällen hat, keinen Massstab für die Bewertung der Ziele zur Verfügung hat und somit diese Bewertung in jedem Einzelfall nach pflichtgemäsem Ermessen vornehmen muss.

Interessenabwägungen bei Wasserkraftwerken

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Anlagen zur Nutzbarmachung der schweizerischen Wasserkräfte im Sinne des Bundesgesetzes von 1916 (WRG). Nicht erfasst sind vor allem die Pumpspeicherwerke. Betrachtet werden zudem nur die Interessenabwägungen im Rahmen staatlicher Entscheidungsverfahren, soweit es um die Abwägung öffentlicher Interessen geht.

Um feststellen zu können, welche Interessenabwägungen beim Bau von Wasserkraftwerken anfallen, ist vorerst zu untersuchen, welche Entscheide von welchen Behörden zu treffen sind:

- Ist mit dem vorgesehenen Wasserkraftwerk eine Stauanlage verbunden, prüft der Bund, ob diese der Talsperrenverordnung unterstehe, und entscheidet über Ausnahmen.
- Der Bund prüft, ob die vorgesehenen Wasserkraftwerke die Wasserkräfte zweckmässig nutzen.
- Das verfassungsberechtigte Gemeinwesen entscheidet über die Nutzung der Wasserkraft (unter Vorbehalt interkantonalen und internationaler Fälle).
- Ist der Kanton nicht selbst verfassungsberechtigt, dann prüft er den Entscheid des verfassungsberechtigten Gemeinwesens.
- Der Bund entscheidet über die Nutzung der Wasserkraft in internationalen Fällen und in interkantonalen, wenn sich die Kantone nicht einigen können.
- Die kantonale Fischereibehörde entscheidet über die Erteilung der fischereirechtlichen Bewilligung für die Anlagen im Gewässer.
- Muss für das vorgesehene Kraftwerk Wald gerodet werden, ist eine Rodungsbewilligung einzuholen. Die Zuständigkeit hängt von der Fläche ab.
- In der Regel wird auch eine kantonale Behörde über die Erteilung der Baubewilligung zu entscheiden haben. Ausnahme: Für die Bewilligung von Anlagen im Baugebiet wird in der Regel die Gemeinde zuständig sein.
- Schliesslich wird in der Regel auch eine Gewässerschutzbewilligung (Regelung der Abwasserbeseitigung) erforderlich sein.

Bei der Prüfung bezüglich Sicherheit der Stauanlagen ist zu unterscheiden zwischen der Feststellung, ob die vorgesehene Anlage grundsätzlich der Talsperrenverordnung

unterstehe, und dem Entscheid über die Ausnahmen. Im ersten Fall besteht kein Raum für eine Interessenabwägung. Die Talsperrenverordnung legt fest, dass Talsperren mit mindestens 10 m Stauhöhe oder wenigstens 5 m Stauhöhe und mehr als 50 000 m³ Stauraum ihr unterstehen. Das Verfahren beschränkt sich somit auf den Vergleich der entsprechenden Angaben über die vorgesehene Anlage mit diesem Massstab und auf die daraus abzuleitende Feststellung. Hingegen eröffnet die Talsperrenverordnung auch die Möglichkeit, ihr Anlagen, die die genannten Ausmasse nicht erreichen, und Wehre, die den Stau in der Hauptsache durch bewegliche Verschlüsse erzielen, ebenfalls zu unterstellen, andererseits bei an sich unterstehenden Anlagen die Anwendung einzelner Bestimmungen auszuschliessen. In beiden Fällen stehen zwei Wunschziele zur Diskussion: einerseits die Sicherheit der Unterlieger, andererseits die Wirtschaftlichkeit der Wasserkraftnutzung. Beide Ziele sind im Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei ohne Regelung des Verhältnisses zueinander festgehalten. Hier ist also die Bewertung der Ziele im Hinblick auf den Vergleich der Lösungsmöglichkeiten im Einzelfall notwendig.

Beim zweiten Fall, der Planprüfung nach Artikel 5 Absatz 3 WRG, bleibt wiederum kein Raum für eine Interessenabwägung: Das Gesetz gibt der Behörde nur die Kompetenz, die zweckmässige Nutzbarmachung der Wasserkräfte zu prüfen.

Ein eigentliches Musterbeispiel für eine Interessenabwägung ist hingegen beim Entscheid des verfügungsberechtigten Gemeinwesens über die Nutzung seiner Wasserkräfte anzutreffen. Das WRG schreibt ihm nämlich ausdrücklich vor, bei seinem Entscheid «das öffentliche Wohl, die wirtschaftliche Ausnutzung des Gewässers und die an ihm bestehenden Interessen» zu berücksichtigen (Artikel 39). Es gibt zudem selbst einige der zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen an (Wasserbaupolizei, Schönheit der Landschaft, Fischerei, Schifffahrt und andere). Die entscheidende Behörde hat jedoch ausserdem die durch andere Bundeserlasse und die kantonale Gesetzgebung vorgegebenen Ziele einzubeziehen. Auch hier ist das Verhältnis der einzelnen Ziele zueinander nicht geregelt und ist deshalb für jeden Einzelfall neu zu bestimmen.

Die Kriterien des öffentlichen Wohls und der zweckmässigen Ausnutzung des Gewässers gelten auch bei der Genehmigung des Entscheides eines Bezirkes, einer Gemeinde oder einer Körperschaft durch den Kanton. Für diese Genehmigung sind somit grosso modo die gleichen Überlegungen massgebend wie für den eigentlichen Entscheid über die Nutzung.

Nicht nur die Kantone oder ihnen nachgeordnete Behörden sind beim Entscheid über die Nutzung von Wasserkraften an Artikel 39 WRG gebunden, sondern auch der Bund (in internationalen und strittigen interkantonalen Fällen). Er hat somit grundsätzlich die gleiche Interessenabwägung vorzunehmen wie diese, ergänzt durch die Gesichtspunkte des Verhältnisses zum Ausland oder des interkantonalen Ausgleichs. Im Hinblick auf die grundsätzliche Gewässerhoheit der Kantone erscheint es somit als selbstverständlich, dass sich der Bund bei seiner Bewertung der Interessen soweit wie möglich an diejenige der betroffenen Kantone hält.

In der fischereirechtlichen Bewilligung gemäss BG über die Fischerei werden die zum Schutze der Fischerei notwendigen Massnahmen vorgeschrieben, wobei die natürlichen Gegebenheiten und allfällige andere Interessen zu berücksichtigen sind. Für den Fall, dass sich keine Massnahmen finden lassen, die schwerwiegende Beeinträchtigungen

von Interessen der Fischerei verhindern können, ist eine Abwägung der Gesamtinteressenlage vorgeschrieben. Bei einer Wasserkraftanlage dürfte dies auf das gleiche hinauslaufen wie die Interessenabwägung beim Entscheid über die Nutzung des Gewässers. Das Verhältnis der beiden Verfahren zueinander ist nicht geregelt, doch wird man wohl annehmen dürfen, dass nicht zweimal die gleiche Interessenabwägung vorgenommen zu werden braucht.

Auch für eine Rodungsbewilligung muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden, muss doch jeweils nachgewiesen werden, dass das öffentliche Interesse an der Realisierung des Werkes das andere öffentliche Interesse am umfassenden Schutz des Waldes übersteigt. Auch hier wird die Interessenabwägung wiederum gleich umfassend sein müssen wie beim Entscheid über die Nutzung des Gewässers, und auch hier ist das Verhältnis der beiden Entscheidungsverfahren zueinander nicht geregelt, was vor allem dann zu Schwierigkeiten führen könnte, wenn die zuständige Behörde nicht die gleiche ist. Um einen weiteren ähnlichen Fall handelt es sich bei der Baubewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzonen gemäss BG über die Raumplanung. Die zuständige kantonale Behörde darf derartige Bauten nur bewilligen, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Die Mehrzahl der Wasserkraftnutzungsanlagen wird ausserhalb der Bauzonen erstellt werden müssen, so dass auch in der Mehrzahl der Fälle eine wiederum gleich umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist wie beim Entscheid über die Nutzung des Gewässers. Hier dürfte allerdings in der Regel die gleiche Behörde zuständig sein, so dass die Zusammenlegung der beiden Verfahren möglich sein sollte.

Die Festlegung der Abwasserbeseitigung wird wohl in der Regel keine Zielkonflikte ergeben und deshalb auch ohne Interessenabwägung möglich sein.

Schluss

Diese Darlegungen haben gezeigt, dass beim Bau von Wasserkraftanlagen die verschiedensten Interessen aufeinanderstossen und dementsprechend auch verschiedene Vorschriften gleichzeitig zu beachten sind. Eine einigermassen vernünftige Behandlung von Wasserkraftnutzungsprojekten setzt deshalb die Bereitschaft voraus, bei der Abwicklung der verschiedenen Verfahren gegenseitig Rücksicht zu nehmen, damit nicht die gleichen Fragen mehrmals von verschiedenen Behörden behandelt und womöglich verschieden beantwortet werden.

Es zeigt sich aber auch, dass die gesetzliche Pflicht, eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, nicht geeignet ist zur Durchsetzung einzelner Interessen. Das Entscheidende ist ja die Bewertung. Bis heute ist es jedoch in vielen Fällen noch nicht gelungen, geeignete Bewertungskriterien zu finden. Unter diesen Umständen sind einmal gefällte Entscheide natürlich nur schwer messbar, somit einerseits zwar kaum anfechtbar, andererseits aber auch schwierig zu rechtfertigen gegen öffentliche Kritik.

Adresse des Verfassers: *Edmund Knutti*, lic.iur., Bundesamt für Wasserwirtschaft, Postfach 2743, 3001 Bern.