

ALAIN GRIFFEL

Bau und Betrieb eines Flughafens: Raumplanungsrechtliche Aspekte

I. Einleitung

II. Ziele und Grundsätze der Raumplanung

Rechtsgrundlagen:

- Art. 1, 3 RPG

III. Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

Rechtsgrundlagen:

- Art. 13 RPG
- Art. 14–23 RPV
- Art. 36c, 37 LFG
- Art. 3a, 10, 12, 25, 27d, 27h VIL

IV. Kantonaler Richtplan

Rechtsgrundlagen:

- Art. 6–12 RPG
- Art. 4–13 RPV
- §§ 18 ff. Planungs- und Baugesetz ZH

V. Demokratische Mitwirkung der Bevölkerung

Rechtsgrundlagen:

- Art. 4 RPG
- Art. 19 RPV
- § 7 Planungs- und Baugesetz ZH

VI. Schlussbemerkungen / Thesen

Die raumplanungsrechtliche Stufenordnung

Bund

Sachplan



Kantone / Gemeinden

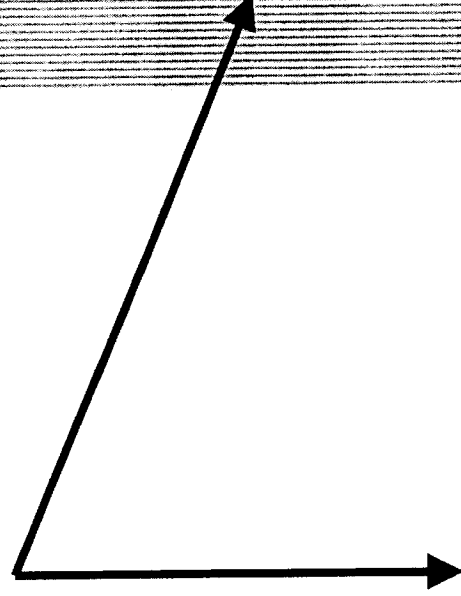
Richtplan



Nutzungsplan

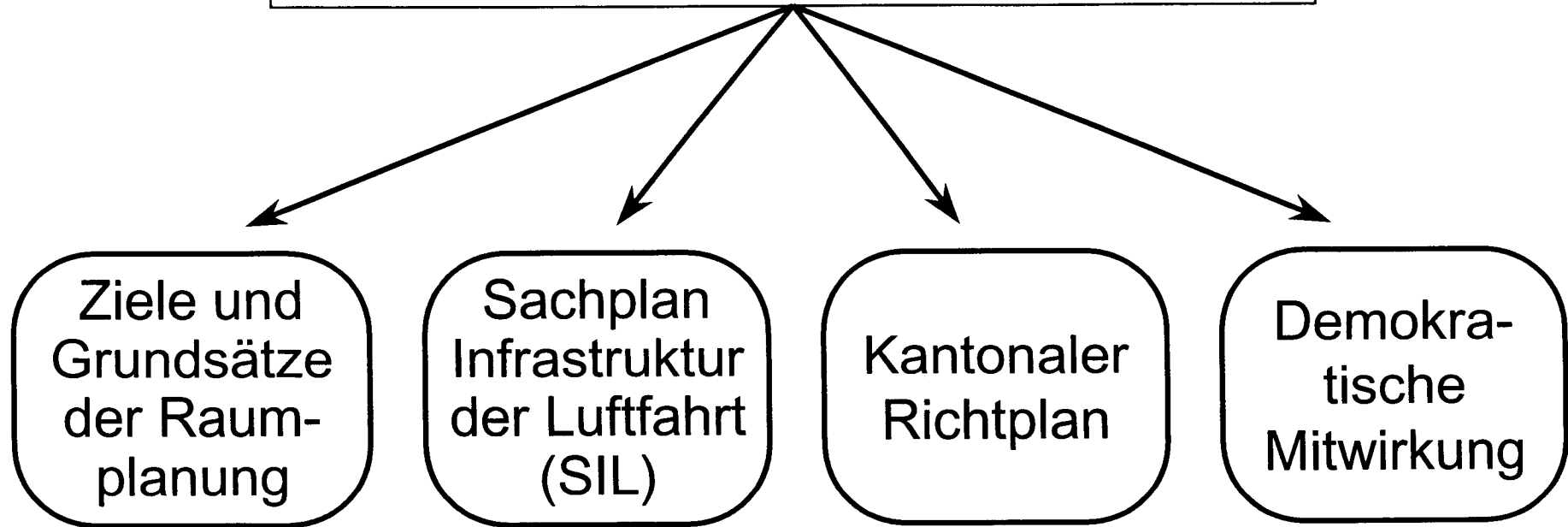


Baubewilligung



**Plangenehmigung
Betriebskonzession
Betriebsreglement**

Bau und Betrieb eines Flughafens: Raumplanungsrechtliche Aspekte



*Art. 3a
Ziele*

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

Art. 75 Raumplanung

¹ Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

² Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

³ Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700)

1. Titel: Einleitung

Art. 1 Ziele

¹ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt 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;
- b. wohnliche Siedlungen und 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.

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 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 und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein;

- 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.
- ⁴ Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen
- a. regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden;
 - b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein;
 - c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.

Art. 4 Information und Mitwirkung

¹ Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz.

² Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

³ Die Pläne nach diesem Gesetz sind öffentlich.

2. Titel: Massnahmen der Raumplanung

1. Kapitel: Richtpläne der Kantone

Art. 6 Grundlagen

¹ Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.

² Sie stellen fest, welche Gebiete

- a. sich für die Landwirtschaft eignen;
- b. besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind;
- c. durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

³ Sie geben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung

- a. der Besiedlung;
- b. des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen.

⁴ Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

Art. 7 Zusammenarbeit der Behörden

¹ Die Kantone arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammen, soweit ihre Aufgaben sich berühren.

² Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, so kann das Bereinigungsverfahren (Art. 12) verlangt werden.

³ ...

Art. 8 Mindestinhalt der Richtpläne

Richtpläne zeigen mindestens

- a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
- b. in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Art. 9 Verbindlichkeit und Anpassung

¹ Richtpläne sind für die Behörden verbindlich.

² Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthafte bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst.

³ Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthafte überprüft und nötigenfalls überarbeitet.

Art. 11 Genehmigung des Bundesrates

¹ Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie diesem Gesetz entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.

² Für den Bund und die Nachbarkantone werden Richtpläne erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich.

Art. 12 Bereinigung

¹ Kann der Bundesrat Richtpläne oder Teile davon nicht genehmigen, so ordnet er nach Anhören der Beteiligten eine Einigungsverhandlung an.

² Für die Dauer der Einigungsverhandlung verfügt er, dass nichts unternommen wird, was ihren Ausgang nachteilig beeinflussen könnte.

³ Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet der Bundesrat, spätestens drei Jahre nachdem er die Einigungsverhandlung angeordnet hat.

2. Kapitel: Besondere Massnahmen des Bundes

Art. 13 Konzepte und Sachpläne

¹ Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

² Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt.

*Pfeiler zur systematischen
Planungstraining*

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)

2. Kapitel: Kantonaler Richtplan

Art. 5 Inhalt und Gliederung

¹ Der Richtplan zeigt die im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung wesentlichen Ergebnisse der Planung im Kanton und der Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland; er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere mit Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür erforderlichen Schritte.

² Er zeigt:

- a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Festsetzungen);
- b. welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse);
- c. welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen).

3. Kapitel: Besondere Massnahmen des Bundes

1. Abschnitt: Konzepte und Sachpläne

Art. 14 Zweck und Inhalt

¹ Der Bund erstellt Konzepte und Sachpläne zur Planung und Koordination seiner Aufgaben, soweit sich diese erheblich auf Raum und Umwelt auswirken.

² In den Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund, wie er von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will, namentlich:

- a. welche Sachziele er verfolgt und wie er diese aufeinander und mit den Raumordnungszielen abstimmt; und
- b. nach welchen Prioritäten, wie und mit welchen Mitteln die Aufgaben des Bundes räumlich umgesetzt werden sollen.

³ Sachpläne enthalten zudem räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden.

Art. 15 Formelle und materielle Anforderungen

¹ Räumlich konkrete Aussagen sind nicht nur im Text, sondern auch kartografisch darzustellen.

² Text und Karten enthalten verbindliche Festlegungen, die nach Festsetzungen, Zwischenergebnissen und Vororientierungen (Art. 5 Abs. 2) gegliedert werden können, sowie allenfalls weitere Informationen. Sie geben zudem Aufschluss über die zum Verständnis der Festlegungen erforderlichen räumlichen und sachlichen Zusammenhänge (Ausgangslage).

³ Ein konkretes Vorhaben darf erst festgesetzt werden, wenn:

- a. ein Bedarf dafür besteht;
- b. eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist;
- c. sich die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt in einer der Planungsstufe entsprechenden Weise beurteilen lassen; und

- d. das Vorhaben mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar ist.

Art. 16 Erläuterungen

Die zuständige Bundesstelle gibt in ihren Erläuterungen insbesondere Aufschluss über:

- a. den Anlass und den Ablauf der Planung;
- b. die Art und Weise, wie den verschiedenen Interessen Rechnung getragen wurde (Art. 3);
- c. die Ergebnisse der Zusammenarbeit (Art. 18) sowie des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens (Art. 19).

Art. 17 Erarbeitung und Anpassung

¹ Die zuständige Bundesstelle erarbeitet die Konzepte und Sachpläne, deren Anpassungen und die nötigen Grundlagen in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt. Sie berücksichtigt dabei die Richtplanung der Kantone.

² Das Bundesamt vermittelt bei räumlichen Konflikten zwischen den Bundesstellen sowie zwischen Bund und Kantonen. Es stellt zuhanden des antragstellenden Departementes fest, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um die Planung als Konzept oder Sachplan im Sinne von Artikel 13 RPG verabschieden zu können.

³ Die zuständige Bundesstelle und das Bundesamt stellen die für die Konzept- und Sachplanarbeiten erforderlichen finanziellen und personellen Mittel nach einem im Einzelfall festzulegenden Verteilschlüssel gemeinsam bereit.

⁴ Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthafte bessere Lösung möglich, so werden die Konzepte und Sachpläne überprüft und nötigenfalls gesamthafte überarbeitet oder angepasst.

Art. 18 Zusammenarbeit

¹ Um allfällige Konflikte im Rahmen der Planung rechtzeitig erkennen und partnerschaftlich lösen zu können, sorgt die zuständige Bundesstelle für einen möglichst frühzeitigen Einbezug:

- a. der betroffenen Behörden des Bundes, der Kantone und des benachbarten Auslands;
- b. der betroffenen Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

² Wenn ein geltender kantonaler Richtplan die Erreichung der mit einem Sachplan angestrebten Ziele verhindern oder unverhältnismässig erschweren würde, koordinieren der Kanton und die zuständige Bundesstelle die Verfahren für die entsprechende Anpassung des Richtplans und für die Erarbeitung des Sachplans miteinander.

Art. 19 Anhörung der Kantone und Gemeinden; Information und Mitwirkung der Bevölkerung

¹ Die zuständige Bundesstelle stellt den Entwurf eines Konzepts oder Sachplans den betroffenen Kantonen zu. Sie teilt ihnen mit, wie die Information und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung in den amtlichen Publikationsorganen anzuzeigen sind.

² Die kantonale Fachstelle für Raumplanung hört die interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen an und sorgt dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann.

³ Die zuständige Bundesstelle trägt die Kosten für die Anzeigen in den amtlichen Publikationsorganen.

⁴ Der Entwurf des Konzepts oder Sachplans ist während mindestens 20 Tagen öffentlich aufzulegen. Das Anhörungsverfahren dauert in der Regel 3 Monate. Bei Anpassungen von Konzepten und Sachplänen wird diese Frist angemessen verkürzt.

Art. 20 Bereinigung

¹ Vor der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans durch den Bundesrat erhalten die Kantone Gelegenheit, noch vorhandene Widersprüche zur kantonalen Richtplanung festzustellen.

² Können diese Widersprüche nicht ausgeräumt werden, so kann vor der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans das Bereinigungsverfahren verlangt werden.

³ Die Bestimmungen über das Bereinigungsverfahren im Zusammenhang mit den kantonalen Richtplänen (Art. 7 Abs. 2 und 12 RPG sowie Art. 13 dieser Verordnung) gelten sinngemäss. Das Verfahren ist so rasch als möglich abzuschliessen.

Art. 21 Verabschiedung

¹ Der Bundesrat verabschiedet die Konzepte und Sachpläne sowie deren Anpassungen auf Antrag des in der Sache zuständigen Departementes.

² Er stellt in Wahrnehmung seines planerischen Ermessens insbesondere sicher, dass:

- a. das Konzept oder der Sachplan mit den Anforderungen des Raumplanungsrechts und des Spezialrechts übereinstimmt;
- b. allfällige Widersprüche mit den übrigen Konzepten und Sachplänen des Bundes sowie den geltenden kantonalen Richtplänen ausgeräumt sind;
- c. das Konzept oder der Sachplan die übrigen raumrelevanten Anliegen von Bund und Kantonen sachgerecht berücksichtigt.

³ Er genehmigt entsprechende Anpassungen kantonalen Richtpläne wenn möglich gleichzeitig mit der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans.

Art. 22 Verbindlichkeit

¹ Konzepte und Sachpläne sind für die Behörden verbindlich.

² Sie binden überdies Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

³ Eine Festsetzung bindet die Behörden insoweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen.

Art. 23 Verhältnis der Sachpläne zu den kantonalen Richtplänen

¹ Die im Sachplan mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen sind für den Kanton so weit verbindlich, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassung und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt.

² Soweit die Anpassung eines kantonalen Richtplans auf Anordnungen eines Sachplans beruht, wird sie vom Bund als Fortschreibung zur Kenntnis genommen.

Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0)

Art. 36c c. Betriebsreglement

¹ Der Flugplatzhalter muss ein Betriebsreglement erlassen.

² Im Betriebsreglement sind die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, in der Konzession oder in der Betriebsbewilligung sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten; insbesondere festzuhalten sind:

- a. die Organisation des Flugplatzes;
- b. die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flugplatzes.

...

Art. 37 3. Plangenehmigungsverfahren / a. Grundsatz

¹ Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen), dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Als solche gelten auch die mit der Anlage und dem Betrieb zusammenhängenden Erschliessungsanlagen und Installationsplätze.

² Genehmigungsbehörde ist:

- a. bei Flughäfen das Departement;
- b. bei Flugfeldern das Bundesamt.

³ Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt.

⁴ Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt grundsätzlich einen Sachplan nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung voraus.

⁵ Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es den Bau und Betrieb des Flugplatzes nicht unverhältnismässig einschränkt.

Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) vom 23. November 1994 (SR 748.131.1)

Art. 3a Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt

¹ Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) legt die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest.

² Er bestimmt für die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb. Er stellt zudem die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar.

Art. 12 Voraussetzungen für die Konzessionserteilung

¹ Die Betriebskonzession wird erteilt, wenn:

- a. der Betrieb der Anlage den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht;
- b. der Gesuchsteller über die erforderlichen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel verfügt, um die Verpflichtungen aus Gesetz, Konzession und Betriebsreglement zu erfüllen;

- c. das Betriebsreglement genehmigt werden kann.

² ...

Art. 25 Voraussetzungen der Genehmigung

¹ Das Betriebsreglement sowie Änderungen desselben sind zu genehmigen, wenn:

- a. der Inhalt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht;
- b. die Vorgaben der Betriebskonzession oder Betriebsbewilligung und der Plangenehmigung umgesetzt sind;
- c. die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind;
- d. der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann;
- e. bei Flughäfen die Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen bzw. bei Flugfeldern der Hindernisbegrenzungskataster festgesetzt werden kann.

² ...

Art. 27d Voraussetzungen der Plangenehmigung

¹ Die Plangenehmigung wird erteilt, wenn das Projekt:

- a. den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht;
- b. die Anforderungen nach Bundesrecht erfüllt, namentlich die luftfahrtspezifischen und technischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes.

² ...