

Stiftung juristische Weiterbildung Zürich

Rechtsfragen rund um den Flughafen

Herausgegeben von Tobias Jaag

Schulthess §

Bau und Betrieb eines Flughafens: Raumplanungsrechtliche Aspekte

ALAIN GRIFFEL

I.	Einleitung	98
A.	Bau und Betrieb eines Flughafens als raumwirksame Tätigkeit	98
B.	Zur Kompetenzverteilung im Raumplanungsrecht	99
C.	Zur raumplanungsrechtlichen Stufenordnung	100
1.	Kantone und Gemeinden	100
2.	Bund	101
II.	Ziele und Grundsätze der Raumplanung	103
A.	Bedeutung und Rechtsnatur	103
B.	Tragweite für das An- und Abflugregime eines Flughafens	103
III.	Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)	105
A.	Planungspflicht des Bundes	105
B.	Sachplan als Grundlage für Betriebskonzession, Betriebsreglement und Plangenehmigung	106
1.	Anforderungen der Luftfahrtgesetzgebung	106
2.	Reale Situation betreffend den Flughafen Zürich	107
IV.	Kantonaler Richtplan	107
A.	Richtplan des Kantons Zürich von 1995	107
B.	Beständigkeit bzw. Abänderbarkeit des Richtplans	108
C.	Verhältnis Richtplan – Sachplan	110
V.	Demokratische Mitwirkung der Bevölkerung	112
VI.	Schlussbemerkungen	114

Vgl. für Literatur, Rechtsquellen, Judikatur, Materialien und Abkürzungen die Verzeichnisse vorn in diesem Band.

I. Einleitung

A. Bau und Betrieb eines Flughafens als raumwirksame Tätigkeit

Die mit dem Bau und dem Betrieb eines Flughafens verbundenen Probleme sind komplex. Diese Komplexität verbietet von vornherein eine sektorielle Betrachtungsweise. Erforderlich ist vielmehr eine ganzheitliche Sicht der Dinge, die der Vielfalt der Aspekte Rechnung trägt und die gegenläufigen Nutz- und Schutzinteressen soweit wie möglich harmonisiert¹. Diese *Harmonisierung* bzw. die Bereitstellung der entsprechenden Verfahren ist auch – wenn nicht gar in erster Linie – Sache der Raumplanung.

Das Raumplanungsrecht befasst sich mit den „raumwirksamen Tätigkeiten“². Dass es sich beim Bau und Betrieb eines Interkontinentalflughafens wie dem Flughafen Zürich – auf den ich meine Ausführungen im Folgenden konzentriere – um eine raumwirksame Tätigkeit erster Güte handelt, bedarf keiner näheren Erörterung. Es ist – bzw. wäre – also zuallererst die Aufgabe der Raumplanung, den Betrieb des Flughafens Zürich in geordnete Bahnen zu lenken und das zu verhindern, was nun in grösster Schärfe aufgebrochen ist: ein massiver, ja unlösbar scheinender Konflikt zwischen verschiedensten aufeinander prallenden Interessen. Um das Raumplanungsrecht herrscht im Zusammenhang mit diesem Konflikt jedoch eine merkwürdige Stille; es scheint schlicht inexistent zu sein. Dabei beschlägt der Betrieb eines Flughafens das Raumplanungsrecht auf vielfältige Weise: Materiell müsste er den *Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes* entsprechen (II.). Instrumentell müsste er im *Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt* (III.) sowie im *kantonalen Richtplan* (IV.) festgelegt sein. Und schliesslich müsste verfahrensmässig die *demokratische Mitwirkung der Bevölkerung* gewährleistet sein (V.). Auf all diese Aspekte werde ich noch ausführlicher eingehen.

Seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 ist nun bald ein Vierteljahrhundert vergangen. Wenn man die *Entwicklung rund um den Flughafen Zürich* betrachtet, merkt man von der Geltung des Raumplanungsgesetzes allerdings wenig bis nichts. So entwickelten sich die acht flughafennahen Glatttalgemeinden Bassersdorf, Dietlikon, Dübendorf, Kloten, Opfikon, Rümlang, Wallisellen und Wangen-Brüttisellen in dieser Zeitspanne

¹ Vgl. JAAG, Flughafen 227 f.

² Vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1–3 RPV; TSCHANNEN, Art. 2 Rz. 8 ff.

neben dem Limmattal zum grössten Ballungszentrum der Agglomeration Zürich; man spricht denn auch bereits von der „Glatttalstadt“. Während die Wohnbevölkerung in der Stadt Zürich zwischen 1980 und 2000 leicht zurückging, nahm sie in den erwähnten Gemeinden des Glatttals um 10'700 Personen oder 13,7 Prozent zu; Höchstwerte verzeichnen Wangen-Brüttisellen mit 72 Prozent und Bassersdorf mit 41 Prozent. Die Zahl der Arbeitsplätze wuchs in diesen Gemeinden zwischen 1985 und 2001 (noch vor dem Swissair-Grounding) explosionsartig um 55 Prozent; allein im lärmgeplagten Opfikon betrug die Zunahme 125 Prozent³. Trotz des Fluglärms unterlag also die Flughafenregion in den letzten 25 Jahren einem massiven Wachstum; dies nicht zuletzt aufgrund ihrer hohen Standortqualität innerhalb der Metropolregion Zürich. Auf einen etwas pointierten Nenner gebracht: Nach dem Zweiten Weltkrieg baute man in einem ersten Schritt ausserhalb der Stadt einen Flughafen, um in einem zweiten Schritt rund um den Flughafen eine Stadt zu bauen. Gleichzeitig versäumte man es, die Expansion des Flughafens raumordnungspolitisch zu steuern⁴. Dass es sich dabei insgesamt um eine raumplanerische Fehlentwicklung handelt, deren Folgeprobleme wir nun bewältigen müssen, ist offensichtlich.

Die Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit sollen nachfolgend nicht weiter thematisiert werden. Ich konzentriere mich vielmehr auf die aktuelle – mit der früheren Entwicklung freilich eng zusammenhängende – Problematik, nämlich die Neuordnung des An- und Abflugregimes. Zunächst ist es jedoch angezeigt, in der gebotenen Kürze auf die Kompetenzverteilung im Raumplanungsrecht sowie die planerische Stufenordnung einzugehen.

B. Zur Kompetenzverteilung im Raumplanungsrecht

Art. 75 BV räumt dem Bund im Sachbereich Raumplanung keine umfassende, sondern lediglich eine Rahmen- oder *Grundsatzgesetzgebungskompetenz* ein: „Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest“⁵. Den Kantonen und Gemeinden obliegt nicht nur der Vollzug im engeren Sinn, sondern auch die rechtssatzmässige und planerische Konkretisierung der vom Bund festgelegten Grundsätze. Dies ist erheblich mehr als blosser Gesetzesvollzug. Der Bund verfügt aufgrund von Art. 75 BV insbesondere über keine Kompetenz, selbst Raumpläne zu erlassen und sich mit der nutzungsspezifischen Zuord-

³ NZZ Nr. 146 vom 26./27. Juni 2004, 57.

⁴ ALAIN THIERSTEIN, „Der Bund muss aktiv werden“ – Perspektiven für Raumentwicklung um den Flughafen, NZZ Nr. 190 vom 17. August 2004, 48.

⁵ Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BV.

nung im Einzelfall zu befassen. In dieser differenzierten Kompetenzteilung erblickte der Verfassungsgeber Ende der Sechzigerjahre⁶ den geeigneten Kompromiss, um sowohl dem Koordinationsbedarf mit Bezug auf raumwirksame Aufgaben als auch dem Wunsch nach dezentraler Aufgabenerfüllung im Rahmen der tradierten föderalistischen und demokratischen Strukturen Rechnung zu tragen⁷.

Gestützt auf diese Grundsatzgesetzgebungskompetenz erliess der Bundesgesetzgeber 1979 das *Raumplanungsgesetz*. Dabei musste er sich in sachlicher Hinsicht auf das beschränken, was im gesamtschweizerischen Interesse einer einheitlichen Regelung bedurfte⁸. Aus diesem Grund handelt es sich beim RPG nicht um eine abschliessende Kodifikation des Raumplanungsrechts; das Gesetz umfasste ursprünglich denn auch lediglich 39 Artikel.

Bereits aufgrund dieser Kompetenzordnung wird ersichtlich, dass die Stellung des Bundes im Zusammenhang mit der Raumplanung eine relativ schwache ist.

C. Zur raumplanungsrechtlichen Stufenordnung

1. Kantone und Gemeinden

Das Raumplanungsrecht befasst sich zu einem wesentlichen Teil mit der Bereitstellung optimaler Verfahren⁹. Vertraut ist uns die dreistufige planerische Entscheidungsfolge *Richtplan-Nutzungsplan-Baubewilligung*¹⁰, die der Komplexität raumwirksamer Aufgaben Rechnung trägt und einen sachgemässen, berechenbaren sowie demokratisch legitimierten Konkretisierungsprozess gewährleisten soll. Dabei handelt es sich – der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung entsprechend – um ein Instrumentarium, welches den Kantonen bzw. Gemeinden zur Verfügung steht. Während die kantonale Richtplanung für eine umfassende Abstimmung aller raumwirksamen Aufgaben sorgt und die anzustrebende räumliche Entwicklung definiert¹¹, bestimmt die (in der Regel kommunale) Nutzungsplanung parzellenscharf die zulässige Nut-

⁶ Der Verfassungsartikel über die Raumplanung (Art. 22^{quater}) wurde 1969 in die Bundesverfassung von 1874 aufgenommen.

⁷ HALLER/KARLEN, Rz. 75.

⁸ Vgl. HALLER/KARLEN, Rz. 78 ff.

⁹ RUCH, Rz. 14.

¹⁰ Vgl. dazu TSCHANNEN, Art. 2 Rz. 23 ff.; HALLER/KARLEN, Rz. 164 ff.

¹¹ Vgl. Art. 6 und 8 RPG; Art. 4 f. RPV.

zung des Bodens¹². Das Baubewilligungsverfahren schliesslich bezweckt die einzelfallweise Planverwirklichung und endet mit einer individuell-konkreten Verfügung¹³.

2. Bund

Demgegenüber muss sich der Bund bei Vorhaben, die in seine Sachzuständigkeit fallen, mit einem wesentlich weniger ausdifferenzierten Instrumentarium begnügen. Wie erwähnt verleiht ihm Art. 75 BV keine Kompetenz, selbst raumplanerisch tätig zu sein. Planungsbefugnisse kommen dem Bund lediglich insoweit zu, als sie zur Erfüllung einer ihm anderweitig übertragenen Sachaufgabe notwendig sind. Gemäss Art. 13 Abs. 1 RPG erarbeitet er Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; hierzu erstellt er die nötigen *Sachpläne* und Konzepte¹⁴ und stimmt sie aufeinander ab. Oder mit den Worten der Raumplanungsverordnung: „Der Bund erstellt Konzepte und Sachpläne zur Planung und Koordination seiner Aufgaben, soweit sich diese erheblich auf Raum und Umwelt auswirken“¹⁵. Sachpläne sind also auf die Sachaufgaben des Bundes beschränkte Koordinationsinstrumente, die der Bund einsetzt, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können¹⁶. Auf den Sachplan folgt – was sich aus den betreffenden Infrastrukturgesetzen ergibt¹⁷ – direkt die *Plangenehmigung* durch die zuständige Bundesbehörde, welche funktional der kommunalen Baubewilligung entspricht. Anders als im System des RPG existiert also *keine mittlere, der Nutzungsplanung entsprechende Stufe*.

¹² Art. 14 Abs. 1 RPG. Die Stufe der Nutzungsplanung muss gegebenenfalls ergänzt bzw. verfeinert werden durch Landumlegungen (Art. 20 RPG), eine hinreichende Erschliessung (Art. 19 RPG) sowie den Erlass von Sondernutzungsplänen.

¹³ Vgl. Art. 22 RPG.

¹⁴ Auf die Konzepte wird hier nicht näher eingegangen; siehe dazu BÜHLMANN, Art. 13 Rz. 17 ff.

¹⁵ Art. 14 Abs. 1 RPV.

¹⁶ BOSONNET, 10. Dabei kann der Bund aus Art. 75 BV keine Kompetenz ableiten, Sachpläne zu erlassen. Die Sachplankompetenz richtet sich vielmehr nach dem Inhalt und der Wirkung der betreffenden Sachkompetenz (BOSONNET, 16 ff.; HALLER/KARLEN, Rz. 156; BÜHLMANN, Verbindlichkeit 394 f.).

¹⁷ Vgl. Art. 126 Abs. 4 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (SR 510.10); Art. 16 Abs. 5 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (SR 734.0); Art. 18 Abs. 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101); Art. 8^{bis} Abs. 1 des Alpen-transit-Beschlusses vom 4. Oktober 1991 (SR 742.104). Zur Luftfahrtgesetzgebung vgl. hinten III.B.1.

Auf dieses Manko hat die Praxis freilich reagiert. So bestehen die Sachpläne¹⁸ in der Regel nicht nur aus Konzept-, Strategie- oder Programmteilen, welche abstrakt und weitgehend planerisch-politischer Natur sind, sondern auch aus detaillierteren, anlagebezogenen Umsetzungsteilen. Im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) beispielsweise – aber auch in den Entwürfen der Sachpläne Schiene und Strasse – werden diese Umsetzungsteile als *Objektblätter* bezeichnet. Soweit die Infrastrukturgesetze vorschreiben, dass ein Vorhaben vor der Plangenehmigung einen Sachplan erfordert, ist in der Regel das Objektblatt gemeint¹⁹. Die Umsetzungs- oder Objektteile unterscheiden sich punkto Detaillierungsgrad von den Konzept- und Strategieteilen ganz erheblich. Dadurch übernehmen die Sachpläne eine Doppelfunktion, und es ergibt sich eine gewisse Annäherung an die dreistufige Entscheidungsfolge des RPG²⁰.

Wie Richtpläne²¹ sind Sachpläne zwar nicht grundeigentümer-, aber *behördenverbindlich*²². So haben die Kantone und Gemeinden die Sachpläne des Bundes sowohl bei der Richtplanung als auch bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen; dies nach Massgabe des Umfangs der Bundeskompetenz, wie er sich in der betreffenden Sachgesetzgebung niedergeschlagen hat²³. Auf das Verhältnis zwischen Sach- und Richtplänen im Besonderen werde ich zurückkommen²⁴.

¹⁸ Bis heute wurden folgende Sachpläne erlassen bzw. in Angriff genommen: Sachplan Fruchtfolgeflächen (1992); Sachplan AlpTransit (1999/2000); Sachplan Verkehr, Teil Programm (in Bearbeitung), Teil Schiene/öffentlicher Verkehr (in Vorbereitung), Teil Strasse (in Vorbereitung), Teil Luftfahrt (2000 ff., teilweise noch in Bearbeitung); Sachplan Übertragungsleitungen (2001); Sachplan Militär (2001); vgl. www.are.admin.ch/are/de/raum/konzepte_sachplaene_stand/index.html (Stand Juni 2004).

¹⁹ BOSONNET, 54.

²⁰ BOSONNET spricht von einer „Tendenz ... , die einzelnen Anlagen in den Sachplänen möglichst präzise zu verorten“ (S. 50), und bezeichnet die Objektteile als eine „Art Spezialnutzungspläne für konkrete Vorhaben“ (S. 53). Gleichwohl warnt er davor, Konzept- und Strategieteile von Sachplänen unbesehen der Stufe der kantonalen Richtpläne gleichzusetzen und die Objektteile ohne weiteres auf der Stufe der kantonalen Nutzungspläne anzusiedeln. Konzept- und Strategieteile von Sachplänen könnten sich unter Umständen sogar auf einer höheren strategischen Ebene bewegen als Richtpläne, während die Objektteile der Sachpläne meist nicht den gleichen Detaillierungsgrad wie kantonale Nutzungspläne aufweisen würden. Undifferenziert sei jedenfalls die – zuweilen anzutreffende – Feststellung, Sachpläne hätten stets die gleiche Aussagetiefe wie kantonale Richtpläne, weshalb sie auf derselben Planungsstufe und Konkretisierungsebene stehen würden (S. 54).

²¹ Vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG.

²² Art. 22 RVP; vgl. dazu BOSONNET, 59 ff. Zur fehlenden Grundeigentümergebindlichkeit BÜHLMANN, Art. 13 Rz. 44.

²³ T'SCHANNEN, Art. 2 Rz. 34, Art. 6 Rz. 43 f.; BÜHLMANN, Art. 13 Rz. 42, 44.

²⁴ Vgl. hinten IV.C.

II. Ziele und Grundsätze der Raumplanung

A. Bedeutung und Rechtsnatur

Das Raumplanungsrecht des Bundes beschränkt sich wie erwähnt zu einem wesentlichen Teil darauf, ein zweckmässiges Instrumentarium und optimale Verfahren bereitzustellen. Das RPG enthält indessen auch wichtige materielle Regelungen; diese sind in erster Linie in den Art. 1 und 3 als *Planungsziele* und *Planungsgrundsätze* niedergelegt. Aufgrund der grossen Gestaltungsspielräume, die das RPG den Planungsbehörden belässt, sind die Planungsziele und insbesondere die Planungsgrundsätze von grosser Bedeutung. Sie stecken den Rahmen dieser Handlungsspielräume ab und strukturieren deren Konkretisierung im Einzelfall vor. Die Ziele und Grundsätze sind sowohl bei der Planung als auch bei der Rechtsanwendung *für die Behörden aller Stufen verbindlich*²⁵.

Art. 1 und 3 RPG enthalten keine konditionalen Rechtssätze, die bei Vorliegen bestimmter tatbeständlicher Voraussetzungen ein bestimmtes Verhalten verlangen würden. Es handelt sich vielmehr um finale Normen, welche *im Rahmen von Interessenabwägungen zu berücksichtigen* sind²⁶. In diesem Sinne sind die Planungsziele und -grundsätze *unmittelbar anwendbar*.

B. Tragweite für das An- und Abflugregime eines Flughafens

Art. 1 RPG nennt unter anderem als Ziel, „wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten“ (Abs. 2 lit. b). Art. 3 RPG konkretisiert dieses Ziel dahingehend, dass „*Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont*“ werden sollen (Abs. 3 lit. b). Dieser Grundsatz verlangt vorab, dass lärmige und luftverunreinigende Nutzungen von Wohngebieten ferngehalten oder gegen sie abgeschirmt werden²⁷. Weiter sind für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen – also z.B. einen Flughafen – „*sachgerechte*

²⁵ T'SCHANNEN, Art. 1 Rz. 6, Art. 3 Rz. 11 ff.; HALLER/KARLEN, Rz. 170.

²⁶ T'SCHANNEN, Art. 1 Rz. 5, Art. 3 Rz. 9; HALLER/KARLEN, Rz. 169; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht 83 ff.

²⁷ T'SCHANNEN, Art. 3 Rz. 56.

Standorte“ zu bestimmen; dabei sollen unter anderem „nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden“ (Abs. 4 lit. c).

Nun handelt es sich bei den in Art. 1 und 3 RPG enthaltenen Zielen und Grundsätzen zwar nicht um ein widerspruchsfreies System. Konflikte zwischen Grundsätzen, die im Einzelfall Beachtung verlangen, sind mittels Güterabwägung zu lösen²⁸. Was die An- und Abflugrouten eines – unbestrittenmassen in einem ganz erheblichen öffentlichen Interesse liegenden – Landesflughafens anbelangt, so existiert jedoch kein Planungsgrundsatz, der eine möglichst grossflächige Belärmung von Wohngebieten erheischen würde. Vielmehr wird aufgrund der soeben erwähnten Ziele bzw. Grundsätze klar, dass die in der aktuellen politischen Diskussion geforderte *Verteilung des Fluglärms* – in diesem Zusammenhang kursiert auch das Unwort der „Demokratisierung“ des Fluglärms – im Raumplanungsgesetz nicht nur keine Stütze findet, sondern *den Planungszielen und -grundsätzen eindeutig widerspricht*. Das Raumplanungsgesetz will – etwas salopp ausgedrückt – gerade nicht, dass ein möglichst grosser Teil der Bevölkerung sozusagen unten wohnt und von oben belärmt wird. Ein Flughafen lässt sich auch ohne Belärmung dicht besiedelter Agglomerationen betreiben, was freilich voraussetzt, dass er am richtigen Standort geplant und errichtet wurde und dass die raumplanerische Entwicklung in der Umgebung darauf Rücksicht nahm. Ein *Lastengleichheitsprinzip*, wie wir es aus dem Lufthygienerecht kennen, ist dem Raumplanungsrecht – wie im Übrigen auch dem Recht der Lärmbekämpfung – also fremd.

Zuzugestehen ist allerdings, dass dem Raumplanungsgesetz keine Antwort auf die Frage entnommen werden kann, wie zu verfahren ist, wenn eine *jahrzehntelange raumplanerische Fehlentwicklung*²⁹ – d.h. eine Missachtung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung und damit des Raumplanungsgesetzes selbst – zu unlösbaren Interessenkonflikten geführt hat. Insofern kann eine Verteilung des Lärms – aus einer Gesamtschau der Rechtsordnung betrachtet – möglicherweise ein hinzunehmendes Übel sein, wenn es keine andere bzw. bessere Lösung mehr gibt.

²⁸ TSCHANNEN, Art. 3 Rz. 15; HALLER/KARLEN, Rz. 169.

²⁹ Vgl. dazu vorn I.A. bei FN 3 und 4.

III. Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

A. Planungspflicht des Bundes

Die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes müssten sich in erster Linie im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) niederschlagen³⁰. Gemäss Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt legt der SIL die *Ziele* und *Vorgaben* für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest (Abs. 1). Für die *einzelnen Infrastrukturanlagen*, die dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienen, hat er insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen für den Betrieb festzulegen; zudem hat er die Auswirkungen auf Raum und Umwelt darzustellen (Abs. 2).

Art. 2 RPG statuiert für sämtliche Träger raumwirksamer Aufgaben – also auch für den Bund – eine *Planungspflicht*. Im Geltungsbereich dieser Planungspflicht liegt es nicht im Ermessen des Aufgabenträgers, eine Planung an die Hand zu nehmen oder nicht³¹. Zuständig für den Erlass der Sachpläne ist der Bundesrat³². Weder das Raumplanungsgesetz noch die einschlägigen Spezialerlasse sehen indessen eine Sanktion vor für den Fall, dass die Planungspflicht in Bezug auf Sachpläne *nicht erfüllt* wird. Auch bestehen keine Instrumente zur Sicherung künftiger Sachplanungen – etwa analog der Planungszone gemäss Art. 27 RPG –, die im Einzelfall die Sistierung oder Verweigerung eines Plangenehmigungsgesuches erlauben würden³³. Die Nichterfüllung der Planungspflicht bleibt somit folgenlos³⁴, was nicht zu befriedigen vermag³⁵. Das heisst allerdings nicht, dass keine rechtliche Verpflichtung zur Planung besteht, sondern lediglich, dass es sich bei dieser um eine *lex imperfecta* handelt.

Was den SIL im Speziellen anbelangt, so hat der Bundesrat im Jahr 2000 den *Konzeptteil* erlassen, der eine Gesamtsicht sowie strategische Leitlinien für eine koordinierte Planung und Entwicklung der Luftfahrtinfrastruktur ent-

³⁰ Vgl. Art. 21 Abs. 2 lit. a RPV, wonach der Bundesrat bei der Verabschiedung eines Sachplanes sicherzustellen hat, dass dieser mit den Anforderungen des Raumplanungsrechts übereinstimmt.

³¹ TSCHANNEN, Art. 2 Rz. 3.

³² Art. 21 Abs. 1 RPV; kritisch dazu BOSONNET, 38 f.

³³ BGE 126 II 522, 535 f. E. 10b.

³⁴ Vgl. TSCHANNEN, Art. 2 Rz. 21; BANDLI, 540.

³⁵ Kritisch auch BÜHLMANN, Verbindlichkeit 399 f.

hält³⁶. Von den *Objektblättern* wurden in der Folge die ersten drei Serien verabschiedet³⁷. Ausstehend ist jedoch bis heute das Objektblatt für den Flughafen Zürich. Ein Zeitpunkt für dessen Erlass, der immer wieder hinausgeschoben wurde, ist nach wie vor nicht absehbar.

B. Sachplan als Grundlage für Betriebskonzession, Betriebsreglement und Plangenehmigung

1. Anforderungen der Luftfahrtgesetzgebung

Die Erteilung der für den Betrieb eines Flughafens erforderlichen *Betriebskonzession*³⁸ setzt voraus, dass der Betrieb der Anlage „den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht“³⁹. Die Betriebskonzession verleiht das Recht, den Flughafen „gemäss den Zielen und Vorgaben des SIL“ zu betreiben⁴⁰.

Desgleichen darf das vom Flugplatzhalter zu erlassende *Betriebsreglement* bzw. eine Änderung desselben nur genehmigt werden, wenn der Inhalt „den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht“⁴¹. Das Luftfahrtgesetz verpflichtet den Flugplatzhalter explizit, im Betriebsreglement „die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt ... vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten“⁴².

Schliesslich setzt gemäss Art. 37 Abs. 4 LFG auch die *Plangenehmigung* für Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen, „grundsätzlich“ einen Sachplan voraus, soweit sie sich auf Vorhaben bezieht, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken. Die Verordnung verlangt indessen ohne Einschränkung, dass das Projekt „den Zielen und Vorgaben des SIL“ entsprechen muss⁴³.

³⁶ Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) vom 18. Oktober 2000, Teile I–III B und Anhänge (BBI 2000, 5196).

³⁷ Vgl. BBI 2002, 799; BBI 2003, 3717; BBI 2004, 4740.

³⁸ Vgl. Art. 36a LFG; zum Verhältnis zwischen Betriebskonzession, Betriebsreglement und Plangenehmigung siehe den Beitrag von TOBIAS JAAG.

³⁹ Art. 12 Abs. 1 lit. a VII.; analog Art. 19 Abs. 1 lit. a VII. betreffend die Betriebsbewilligung für Flugfelder.

⁴⁰ Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VII.; analog Art. 17 Abs. 1 lit. a VII. betreffend die Betriebsbewilligung für Flugfelder.

⁴¹ Art. 25 Abs. 1 lit. a VII.

⁴² Art. 36c Abs. 2 Halbsatz 1 LFG.

⁴³ Art. 27d Abs. 1 lit. a VII.

2. Reale Situation betreffend den Flughafen Zürich

Wo die einschlägige Gesetzgebung vorschreibt, dass ein konkretes Vorhaben einen Sachplan voraussetzt, ist, wie bereits ausgeführt, nicht der Konzeptteil, sondern das Objektblatt gemeint. Am 31. Mai 2001 erneuerte das UVEK nach fünfzigjähriger Dauer die *Betriebskonzession* für den Flughafen Zürich für weitere fünfzig Jahre⁴⁴ – ohne Vorliegen des entsprechenden SIL-Objektblattes. Gleichentags⁴⁵ – und in der Folge noch mehrmals – genehmigte das BAZL Revisionen des *Betriebsreglements*, um die bekannten Änderungen bezüglich der An- und Abflugrouten zu ermöglichen⁴⁶; auch dies erfolgte jeweils ohne Grundlage im SIL. Schliesslich erteilte das UVEK am 23. Juni 2003 und am 22. April 2004 die *Plangenehmigungen* für die Errichtung von Instrumentenlandesystemen auf den Pisten 34 (Südanflug) bzw. 28 (Ostanflug)⁴⁷ – auch dies ohne Grundlage in einem Objektblatt für den Flughafen Zürich.

Das Fazit: Im gegenwärtigen Zeitpunkt – und wohl noch auf unbestimmt lange Zeit – erfolgen rund um den mittlerweile dicht besiedelten Flughafen Zürich Starts und Landungen in bzw. aus allen möglichen Himmelsrichtungen, ohne dass hierfür, wie gesetzlich vorgeschrieben, eine Grundlage im massgebenden Sachplan bestünde oder auch nur eine vage Planvorstellung des für die Festsetzung zuständigen Organs, nämlich des Bundesrates, bekannt wäre.

IV. Kantonaler Richtplan

A. Richtplan des Kantons Zürich von 1995

Nicht viel besser als um den SIL steht es um den kantonalen Richtplan. Der geltende Richtplan datiert vom 31. Januar 1995. Entsprechend den Vorgaben des kantonalen Planungs- und Baugesetzes⁴⁸ wurden im Teilrichtplan Ver-

⁴⁴ BBI 2001, 2381.

⁴⁵ BBI 2001, 2381.

⁴⁶ Am 18. Oktober 2001 (BBI 2001, 5922 f.), 15. Oktober 2002 (BBI 2002, 6836 ff.), 23. Juni 2003 (BBI 2003, 4874 ff.) und 22. April 2004 (BBI 2004, 2257 ff.); ferner änderte das BAZL das Betriebsreglement am 16. April 2003 von sich aus im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme (BBI 2003, 3256 f.).

⁴⁷ BBI 2003, 4874 ff.; BBI 2004, 2257 ff.

⁴⁸ Vgl. § 24 lit. d PBG.

kehr die *Luftstrassen im Nahbereich des Flughafens* festgelegt und mit Bändern markiert. Diese Bänder geben zwar nur „in sehr grober Weise Auskunft über die verschiedenen An- und Abflugrouten“⁴⁹; unverbindlich sind sie deswegen aber nicht. Die im Verkehrsplan eingezeichneten Luftstrassen reichen vom Flughafen bis nach Weiach und Hochfelden im Norden bzw. in den Raum nördlich von Bassersdorf im Osten; im Westen führen sie bis nördlich von Geroldswil nahe der Grenze zum Kanton Aargau, im Süden in einer Linkskurve über Opfikon bis nach Dietlikon. Der Verkehrsplan von 1995 gibt somit das An- und Abflugregime wieder, wie es bis zu den aktuellen Änderungen (Süd- und intensivierete Ostanflüge) während Jahren praktiziert wurde.

Der Bundesrat genehmigte den Richtplan am 15. Mai 1996, brachte im hier interessierenden Bereich allerdings einen *Vorbehalt* an: Der Kanton wurde eingeladen, bis am 31. März 2000 die Verknüpfung des Richtplans mit einem noch zu erarbeitenden Gesamtverkehrskonzept sowie mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt aufzuzeigen⁵⁰. Die Tragweite dieses „Vorbehalts“ – wohl eher eine Auflage – ist nicht ganz klar. Er bedeutet aber jedenfalls nicht, dass den Festlegungen im Verkehrsplan keine Verbindlichkeit zukommt. Dieser Ansicht scheint auch das Bundesgericht zu sein, welches auf das (selbstverständliche) Erfordernis einer erneuten Planabstimmung hinwies, sobald der SIL ausgearbeitet und das kantonale Gesamtverkehrskonzept fertiggestellt sei⁵¹.

B. Beständigkeit bzw. Abänderbarkeit des Richtplans

Planung ist ein ständiger und durchgehender Prozess, weshalb Raumpläne grundsätzlich abänderbar sind⁵². Gleichwohl kommt der Beständigkeit der Raumpläne – oder besser: ihrer Beständigkeit „auf Zeit“ – aus Gründen der

⁴⁹ Richtplantext, S. 108.

⁵⁰ BBl 1996 II 1305 f. Dass der Kanton Zürich dieser Aufforderung mit Bezug auf den Luftverkehr nachgekommen wäre, ist mir nicht bekannt.

⁵¹ BGE 124 II 293, 353 E. 31a. Das Bundesgericht äusserte sich dazu im Zusammenhang mit dem Einwand der mangelnden Planabstimmung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden. Es begegnete diesem Einwand mit dem Argument, der gesetzlichen Pflicht zur Berücksichtigung der Sachpläne des Bundes im Rahmen der kantonalen Richtplanung (Art. 6 Abs. 4 RPG) sei durch den Einbezug des Flughafens Zürich in die Verkehrs-Richtplanung von 1995 Genüge getan worden, und zwar auch ohne Vorliegen eines eigentlichen Sachplanes. Daran ändere nichts, dass gemäss dem erwähnten Vorbehalt nach der Ausarbeitung des SIL und des noch fertigzustellenden kantonalen Gesamtverkehrskonzepts eine erneute Planabstimmung vorzunehmen sein werde.

⁵² Vgl. Art. 9 Abs. 2 und 3 RPG für die Richtpläne, Art. 21 Abs. 2 RPG für die Nutzungspläne.

Rechtssicherheit und des *Vertrauensschutzes* ein hoher Stellenwert zu. Das zürcherische PBG bringt dieses Spannungsfeld zwischen Beständigkeit und Abänderbarkeit, welches mittels einer Interessenabwägung zu lösen ist, prägnant zum Ausdruck; danach sind Planungen „neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen, soweit Rechtssicherheit und Billigkeit es zulassen“⁵³.

Was die Richtpläne anbelangt, so wird die Relevanz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes für deren Abänderbarkeit in der Literatur teilweise in Abrede gestellt; dies wegen der fehlenden Grundeigentümergebindlichkeit der Richtpläne⁵⁴. Diese Aussage erscheint indes als zu apodiktisch und bedarf in zweifacher Hinsicht einer Differenzierung: Zum einen spielen Rechtssicherheit und Vertrauensschutz auch im Rahmen der Richtplanung eine Rolle, soweit diese nicht bloss die Funktion einer Koordinations-, sondern – wie im Kanton Zürich besonders ausgeprägt⁵⁵ – auch diejenige einer *Nutzungsrichtplanung* übernimmt⁵⁶. Zum andern können Rechtssicherheit und Vertrauensschutz *sprunghaften* und *unvorhersehbaren* Änderungen eines Richtplanes, die *erhebliche Auswirkungen* nach sich ziehen, durchaus entgegenstehen. Beide Aspekte sind im Zusammenhang mit der Neuordnung des An- und Abflugregimes rund um den Flughafen Zürich von Bedeutung.

Art. 9 RPG schreibt vor, dass Richtpläne in der Regel alle zehn Jahre gesamttafhaft zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten sind (Abs. 3). Nebst dieser periodischen Gesamtüberarbeitung sind Richtpläne auch dann zu überprüfen und „nötigenfalls“ anzupassen, wenn sich die *Verhältnisse geändert* haben (Abs. 2). Im Falle des An- und Abflugregimes rund um den Flughafen muss eine solche Änderung der Verhältnisse seit der Richtplanfestsetzung von 1995 bejaht werden; dies namentlich aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Kündigung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz betreffend die An- und Abflüge über deutschem Hoheitsgebiet, die auf den 31. Mai 2001 wirksam wurde⁵⁷, und der in der Folge von

⁵³ § 9 Abs. 2 PBG.

⁵⁴ Am deutlichsten TSCHANNEN, Art. 9 Rz. 50, der das Erfordernis der Interessenabwägung vor einer Planänderung stattdessen auf die „Verstetigungsfunktion“ des Richtplans zurückführt (Rz. 51; die Behörden als Adressaten des Richtplans sollen „nicht mit unmotivierten, sprunghaften Planänderungen belästigt werden“). HALLER/KARLEN, Rz. 436, und HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht 112, messen dem Anliegen der Rechtssicherheit immerhin eine gewisse Bedeutung zu.

⁵⁵ Vgl. HALLER/KARLEN, Rz. 206.

⁵⁶ Vgl. zu dieser Doppelfunktion der Richtpläne Art. 5 Abs. 1 RPV; TSCHANNEN, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 6 ff.; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht 99 f., 115 ff., 125 ff.; HALLER/KARLEN, Rz. 191 ff.

⁵⁷ „Regelung für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet“ vom 17. September 1984; vgl. BGE 126 II 522, 533. Ebenso BÜHLMANN, Verbindlichkeit 402, der überdies die neusten (mittlerweile aber wieder erheblich veränderten) Zahlen über das zu erwartende Verkehrsaufkommen sowie die vom Bundesrat

Deutschland einseitig erlassenen Flugbeschränkungen⁵⁸. Die daraus resultierende Notwendigkeit, den Verkehrsplan zu *überprüfen* und *nötigenfalls anzupassen*, bedeutet indessen nicht, dass das An- und Abflugregime völlig neu geordnet werden kann, ohne jegliche Rücksichtnahme auf die bisherige Richtplanfestsetzung. Einer totalen Umkrempelung der Verhältnisse würden Rechtssicherheit und Vertrauensschutz in weitestgehendem Mass entgegenstehen. Aus raumplanerischer Sicht ist das Flugregime weiterhin auf die gewachsenen Siedlungs- und Nutzungsstrukturen auszurichten⁵⁹.

C. Verhältnis Richtplan – Sachplan

Ist somit nicht nur der Bund (im Rahmen der Sachplanung), sondern auch der Kanton (im Rahmen der Richtplanung) verpflichtet, das „Problem Flughafen“ raumplanerisch anzugehen und zu bewältigen, so stellt sich unweigerlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Sachplan und Richtplan. Die Raumplanungsverordnung enthält hierzu in Art. 23 Abs. 1 folgende Regelung:

„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 Verfassungs und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt.“

Daraus könnte man schliessen, die Festlegung des Sachplans durch den Bund habe Vorrang und der Kanton müsse den Sachplan im Rahmen der Richtplanung einfach nachvollziehen. Diese Schlussfolgerung wäre indessen verfehlt. Das Raumplanungsgesetz ist auf Widerspruchsfreiheit von Sach- und Richtplänen angelegt. Diese Widerspruchsfreiheit ist aber nicht durch ein Diktat von oben nach unten, sondern durch *gegenseitige Planabstimmung* auf dem Weg *partnerschaftlicher Zusammenarbeit* zu erwirken⁶⁰. Dies ergibt sich sowohl aus dem Gesamtkontext des Raumplanungsgesetzes als auch aus einzelnen Bestimmungen. So haben Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG aufeinander abzustimmen. Art. 6 Abs. 4 RPG verpflichtet die Kantone, im Rahmen der Richtplanung die Sachpläne des Bundes zu „berücksichtigen“ (was selbstverständlich ist), nicht aber, sie unbesehen nachzuvollziehen. Art. 7 Abs. 2 RPG verweist für den Fall, dass sich Bund und Kanton nicht darüber einigen können, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abzustimmen

neu festgelegten und vom Bundesgericht korrigierten Lärmbelastungsgrenzwerte erwähnt.

⁵⁸ Siehe dazu den Beitrag von REGULA DETTLING-OTT.

⁵⁹ THIERSTEIN (vorn FN 4).

⁶⁰ BÜHLMANN, Verbindlichkeit 395 f.

sind, auf das Bereinigungsverfahren gemäss Art. 12 RPG⁶¹. Schliesslich verpflichtet Art. 13 Abs. 2 RPG den Bund, bei der Erstellung der Sachpläne mit den Kantonen zusammenzuarbeiten.

Auch die Raumplanungsverordnung bringt diese Pflicht zur gegenseitigen Planabstimmung auf dem Weg partnerschaftlicher Zusammenarbeit verschiedentlich zum Ausdruck. So verpflichtet Art. 17 Abs. 1 RPV die zuständigen Bundesstellen explizit, bei der Erarbeitung von Sachplänen die Richtplanung der Kantone zu berücksichtigen. Wenn ein Richtplan die Erreichung der mit einem Sachplan angestrebten Ziele verhindern oder unverhältnismässig erschweren würde, haben der Kanton und die zuständige Bundesstelle die Verfahren für die Anpassung des Richtplans und für die Erarbeitung des Sachplans gemäss Art. 18 Abs. 2 RPV miteinander zu koordinieren. Vor der Verabschiedung eines Sachplanes ist den Kantonen nach Art. 20 Abs. 1 RPV Gelegenheit zu geben, noch vorhandene Widersprüche zur kantonalen Richtplanung festzustellen. Und schliesslich muss der Bundesrat bei Verabschiedung des Sachplanes gemäss Art. 21 RPV sicherstellen, dass allfällige Widersprüche mit den geltenden kantonalen Richtplänen ausgeräumt sind (Abs. 2 lit. b), wobei er entsprechende Richtplananpassungen wenn möglich gleichzeitig mit der Verabschiedung des Sachplans genehmigen soll (Abs. 3). – Aus all diesen Regelungen erhellt, dass die Gesetzmässigkeit von Art. 23 RPV zweifelhaft ist bzw. dass diese Bestimmung im besten Fall gesetzeskonform angewendet werden muss (was freilich einer Nichtanwendung gleichkommt)⁶².

Somit ergibt sich, dass der Kanton Zürich – in Folge seiner Planungspflicht⁶³ – nicht einfach tatenlos zuwarten darf, bis der Bundesrat das Objektblatt des SIL festgesetzt hat. Vielmehr ist er gehalten, eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung des Verkehrsplans im Sinne von Art. 9 Abs. 2 RPG an die Hand zu nehmen und voranzutreiben; dies in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den für den SIL zuständigen Bundesstellen. Der Kanton Zürich darf und soll durchaus seine eigenen Planungsvorstellungen artikulieren, wobei selbstverständlich ist, dass er dadurch die Erfüllung der Bundesaufgabe im Bereich Zivilluftfahrt nicht verhindern oder unnötig erschweren darf. Der Bund seinerseits ist verpflichtet, die materiellen Anliegen des Kan-

⁶¹ Vgl. dazu auch Art. 13 und 20 RPV; BÜHLMANN, Art. 13 Rz. 53.

⁶² Die Bestimmung ist auch insofern missglückt, als sie Sachpläne gegenüber den Kantonen nur so weit für verbindlich erklärt, „als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt“. Denn dies ist erst die Voraussetzung dafür, dass der Bund überhaupt einen Sachplan erlassen darf (siehe vorn I.C.2., insbesondere FN 16); eine darüber hinausgehende Sachplanung wäre gar nicht zulässig.

⁶³ Art. 2 Abs. 1 RPG.

tons im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen⁶⁴. Dabei ist die Position des Kantons gegenüber dem Bund bei der Planabstimmung umso stärker, je aktueller, aussagekräftiger und besser aufeinander abgestimmt die Vorgaben im Richtplan sind⁶⁵. Nach dem Willen des Gesetzgebers hätten die Erneuerung der *Betriebskonzession*, der Erlass des *Betriebsreglements*, die Genehmigung des *SIL-Objektblattes* und die Anpassung des kantonalen *Richtplans* somit *gleichzeitig und aufeinander abgestimmt* erfolgen sollen⁶⁶. Was die Revision des Richtplans anbelangt, so wurden bisher jedoch erst wenige konkrete Schritte unternommen. Zu erwähnen ist hier insbesondere das ab Herbst 2002 erarbeitete Raumentwicklungskonzept RELIEF⁶⁷, welches im Juli 2004 der Öffentlichkeit vorgestellt und von dieser – erwartungsgemäss – kontrovers aufgenommen wurde.

V. Demokratische Mitwirkung der Bevölkerung

Die dargelegten Defizite in der Sachplanung des Bundes und in der kantonalen Richtplanung haben (gewissermassen reflexweise) Auswirkungen in einer weiteren Hinsicht: Die vom Gesetz geforderte demokratische Mitwirkung der Bevölkerung fand im Fall des Flughafens Zürich – mangels entsprechender Planung – bislang nicht statt.

Art. 4 RPG verpflichtet die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden, die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen zu *unterrichten* (Abs. 1). Weiter haben sie dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise *mitwirken* kann (Abs. 2). So sind Pläne nach dem zürcherischen PBG vor der Festsetzung öffentlich aufzulegen; innert 60 Tagen nach der Bekanntmachung kann sich jedermann zum Planinhalt äussern⁶⁸.

Dem Mitwirkungsgebot unterliegen nicht nur die grundeigentümergebundenen Nutzungspläne, sondern auch *Richt-* und *Sachpläne*⁶⁹. Information und Mitwirkung im Sinne von Art. 4 RPG sind nicht an direktdemokratische Entscheidungsformen gebunden; sie haben auch dort stattzufinden, wo die Plan-

⁶⁴ BÜHLMANN, Art. 13 Rz. 48; DERS., Verbindlichkeit 396.

⁶⁵ BÜHLMANN, Art. 13 Rz. 52.

⁶⁶ BÜHLMANN, Verbindlichkeit 401.

⁶⁷ „Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens“; der Bericht zur Erschliessung der Projektergebnisse vom 7. Juli 2004 ist verfügbar unter www.arv.zh.ch/docs/pdf/relief/Bericht_20040707.pdf (besucht am 21. Oktober 2004).

⁶⁸ § 7 Abs. 2 PBG.

⁶⁹ MUGGLI, Art. 4 Rz. 16.

festsetzung – wie namentlich bei Sachplänen – direktdemokratischen Entscheidungen entzogen ist⁷⁰. Mit Bezug auf Sachpläne im Besonderen schreibt Art. 19 RPV vor, dass die Entwürfe während mindestens 20 Tagen öffentlich aufzulegen sind (Abs. 4); die kantonalen Fachstellen für Raumplanung haben dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2)⁷¹.

Die Mitwirkung der Bevölkerung an der Planung erfüllt eine doppelte Funktion: In erster Linie dient sie der *Grundlagenbeschaffung* und der *Sachaufklärung*. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, dass die gebotenen Interessenabwägungen in der erforderlichen Breite und Tiefe vorgenommen werden können, und bildet damit eine wichtige Grundlage für sachgerechte Planungsentscheide. Es handelt sich insofern um ein Element der Qualitätssicherung, um eine Möglichkeit der institutionalisierten Einflussnahme im Rahmen eines politischen Prozesses, vergleichbar mit dem Vernehmlassungsverfahren bei der Gesetzgebung. Dies erfordert die Durchführung in einem Zeitpunkt, in dem die abschliessenden Interessenabwägungen und damit der Planungsentscheid noch offen sind⁷².

Darüber hinaus erhöht die Mitwirkung die *Akzeptanz* von Planungsentscheidungen. Angesprochen sind diesem Aspekt des Mitwirkungsgebots die Stichworte Transparenz, Kommunikation und Partizipation. Gerade im Rahmen komplexer Planungsprozesse ist es unumgänglich, dass die Entscheide der zuständigen staatlichen Organe verständlich gemacht werden und dass die Betroffenen die Möglichkeit erhalten, darauf Einfluss zu nehmen. Nur ein solcher partizipativer Prozess vermag zu gewährleisten, dass Planungsentscheide als legitim empfunden und akzeptiert werden⁷³.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung des An- und Abflugregimes rund um den Flughafen Zürich fand bislang weder zum SIL-Objektblatt noch zum Richtplan ein Mitwirkungsverfahren statt; dies wie erwähnt deshalb, weil beide Planungen immer noch ausstehen. Der sogenannte „Runde Tisch Flughafen Zürich“, ein konsultatives Organ des Regierungsrates, welches sich auf das kantonale Flughafengesetz⁷⁴ stützt und nun wiederbelebt werden soll,

⁷⁰ MUGGLI, Art. 4 Rz. 6.

⁷¹ Zu den Besonderheiten bezüglich der Mitwirkung bei Sachplänen vgl. BÜHLMANN, Art. 13 Rz. 34 f.; kritisch zum Nutzen der Mitwirkung bei Sachplänen BOSONNET, 36, der vermutet, dass sich ein Grossteil der Bevölkerung von komplexen Sachplänen nicht betroffen fühlt und sich die mögliche Opposition erst in den Rechtsmittelverfahren gegen die konkreten Projekte manifestiert.

⁷² MUGGLI, Art. 4 Rz. 3, 9; zur Abgrenzung von der Funktion des *Rechtsschutzes* vgl. DERS., Art. 4 Rz. 5, 7.

⁷³ Vgl. MUGGLI, Art. 4 Rz. 4, 10.

⁷⁴ § 4 des Flughafengesetzes.

vermag die „direktdemokratische“ Funktion von Art. 4 RPG nur teilweise zu erfüllen; dasselbe gilt für die mittlerweile gescheiterte Mediation. Es ist wohl nicht zuletzt dieses *demokratisch-partizipative Defizit*, welches bei einem grossen Teil der betroffenen Bevölkerung zu einem Vertrauensverlust in Rechtsstaat und Demokratie, zu Akten des zivilen Ungehorsams und letztlich zu einer Staatsverdrossenheit bedenklichen Ausmasses geführt hat.

VI. Schlussbemerkungen

1. Im Zusammenhang mit dem Konflikt um den Flughafen Zürich manifestiert sich mit Bezug auf das Raumplanungsrecht eine *Vollzugskrise*, die in der Schweiz ihresgleichen sucht und unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten höchst bedenklich stimmt. Ganz offensichtlich hat hier das föderalistische System – im Sinne eines negativen Kompetenzkonfliktes – versagt: Während Jahren hielt sich niemand für zuständig, das umzusetzen, was der eidgenössische Gesetzgeber mit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes bereits 1979 wollte. Macht dieses Beispiel Schule und wird die Verbindlichkeit eines Bundesgesetzes auf die eines Leitbildes reduziert, drohen Rechtsstaat und Demokratie eine ernsthafte Krise.

Ein möglicher Grund dieses Vollzugsdefizits ist wie erwähnt die *ausgeprägt föderalistische Aufgabenteilung* im Bereich der Raumplanung. Das Raumplanungsgesetz geht sozusagen davon aus, dass sämtliche Träger raumwirksamer Aufgaben auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen – ausgerichtet auf die Idealvorstellungen von Art. 1 und 3 RPG – und dass sie ihre Tätigkeiten in einträchtigem Zusammenwirken miteinander koordinieren. Der Gesetzgeber hielt es offenbar nicht für nötig, diese Hoffnung mit *Kontroll-* oder *Aufsichtsmechanismen* zu verknüpfen, welche diesen Namen verdienen. Zwar wurde im beschränkten Anwendungsbereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde⁷⁵ ein Behördenbeschwerderecht des Bundesamtes für Raumentwicklung eingeführt⁷⁶, doch vermochte dieses in der Praxis keine nennenswerte Bedeutung zu erlangen. Nur am Rande sei hier darauf hingewiesen, dass auch griffige Instrumente analog der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der (zurzeit vielgeschmähten) Verbandsbeschwerde, wie sie in der Umweltschutzgesetzgebung bereitgestellt wurden, im Raumplanungsrecht fehlen.

⁷⁵ Vgl. Art. 34 RPG.

⁷⁶ Art. 103 lit. b OG i.V.m. Art. 48 Abs. 4 RPV.

2. Im aktuellen Streit um das An- und Abflugregime setzen viele Bürgerinnen und Bürger ihre Hoffnungen in die *Gerichte*. Die Rekurskommission INUM (Rekurskommission Infrastruktur und Umwelt) – bis 30. Juni 2004 als Rekurskommission UVEK bezeichnet – ist bereits heute derart *überlastet*, dass sie kaum noch in der Lage ist, die Beschwerdeverfahren innert einer Frist zu bewältigen, die unseren rechtsstaatlichen Ansprüchen zu genügen vermag. Analoges könnte sich dereinst auf die Ebene des Bundesgerichts verlagern.

Hinzu kommt – und dies scheint mir noch wesentlicher –, dass weder die Rekurskommission noch das Bundesgericht *funktional die richtigen Organe* sind, um die offenen raumplanerischen Probleme zu klären. Raumplanung ist ein genuin politischer Prozess. Aufgabe der Verwaltungsgerichte ist es aber, Recht anzuwenden bzw. die Rechtsanwendung durch die Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Rekurskommission und Bundesgericht sind weder Oberplanungsbehörden, noch haben sie sich mit der Entwicklung der Luftfahrtpolitik zu befassen⁷⁷. Sie sind also weder befugt noch berufen, politisch-planerische Grundentscheidungen zu treffen, und dürfen eine fehlende oder überholte Planung auch nicht einfach substituieren. Wer heute darauf hofft, dass die Gerichte im Flughafenstreit „Gerechtigkeit“ herbeiführen werden, dürfte somit enttäuscht werden. Dem Vertrauen in den Rechtsstaat wird dies gewiss nicht förderlich sein.

⁷⁷ BGE 129 II 331, 342 E. 3.2.