

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00066 vom 12. September 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-09-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00066

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00066 du 12 septembre 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00066 del 12 settembre 2007

Regeste

Vorsorgliches Bauverbot (§§ 120ff. PBG) | Vorsorgliches Bauverbot: Rechtliches Gehör; Verhältnis zur Projektierungszone nach Luftfahrtgesetz. Die Beschwerdeführerin hätte vor Erlass des vorsorglichen Bauverbots angehört werden müssen. Daran ändert nichts, dass § 121 Abs. 2 PBG nur die Anhörung der Standortgemeinde ausdrücklich vorschreibt. Die Frage der Heilung des Verfahrensmangels kann offen bleiben, da die Beschwerde aus anderen Gründen gutzuheissen ist (E. 2). Der Flughafen Zürich und seine räumlichen Auswirkungen sind Gegenstand koordinierter Planung des Bundes und des Kantons Zürich (E. 4). Unterscheidung zwischen Planungs- bzw. Plansicherungsmassnahmen und Landsicherungsmassnahmen (E. 5.1). Zur Sicherung allfälliger konkreter Erweiterungen der Flughafenanlage ist die Anordnung einer Projektierungszone nach dem Luftfahrtgesetz durch die Bundesbehörden notwendig. In diesem Bereich besteht keine kantonale Kompetenz zum Erlass von Landsicherungsmassnahmen (E. 5.2). Das vorsorgliche Bauverbot nach §§ 120 ff. PBG sichert nicht zukünftige Festlegungen des Richtplans, sondern das Land für projektierte öffentliche Werke und Anlagen; es handelt sich nicht um eine Plan- bzw. Planungs-, sondern um eine Landsicherungsmassnahme. Das vorsorgliche Bauverbot kann deshalb auch nicht gestützt auf die kantonale Kompetenz zur Raumplanung angeordnet werden. Ob die Voraussetzungen der kantonalrechtlichen Planungssicherungsmassnahmen - Verweigerung einer Baubewilligung mangels planungsrechtlicher Baureife gemäss § 234 PBG sowie Planungszone nach § 346 PBG - zur Sicherung der Richtplanung im vorliegenden Fall gegeben wären, ist hier nicht zu prüfen (E. 5.4). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Unique Flughafen Zürich AG,

E. 2

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin wurde vor dem Erlass des vorsorglichen Bauverbots nicht angehört; sie macht deshalb eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend. Die Vorinstanz hält diese Rüge für unbegründet, weil § 121 Abs. 2 PBG einzig die Anhörung der Standortgemeinde vorsehe. Das Recht auf Anhörung nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) umfasst den Anspruch der Einzelnen, sich vorgängig zu den sie betreffenden, hoheitlichen Anordnungen zu äussern (VGr, 7. März 2007, VB.2006.00313, E. 3.2.1 mit weiteren Hinweisen, www.vgrzh.ch). Das vorsorgliche

Bauverbot nach §§ 120 ff. PBG stellt eine derartige hoheitliche Anordnung dar, weshalb die Beschwerdeführerin vor seinem Erlass hätte angehört werden müssen. Daran ändert nichts, dass § 121 Abs. 2 PBG nur die Anhörung der Standortgemeinde ausdrücklich vorschreibt. Mit dieser Bestimmung kann und soll der grundrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör nicht ausgeschlossen werden; ihr Zweck ist offensichtlich, zusätzlich zu den Verfügungsadressaten die Standortgemeinde ins Verfahren einzubeziehen (vgl. auch Protokoll des Zürcher Kantonsrates 1971–1975, S. 9261). Die Ansicht der Vorinstanz, dass das "Wesen des Institutes des vorsorglichen Bauverbots" die Gewährung des rechtlichen Gehörs ausschliesse, ist nicht nachvollziehbar. Dass im vorliegenden Fall einer der Gründe – etwa Dringlichkeit – gegeben gewesen wäre, die den Verzicht auf eine Anhörung ausnahmsweise rechtfertigen können, wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich (vgl. dazu im Einzelnen etwa Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 8 N. 43 ff.). Die Beschwerdegegnerin hat somit den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt. Der Verfahrensmangel wiegt schwer, da eine Anhörung überhaupt unterblieb.

E. 2.2

Wird der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, ist der betreffende Entscheid grundsätzlich unabhängig davon, ob er inhaltlich richtig ist oder nicht, aufzuheben. Eine Heilung des Mangels im anschliessenden Rechtsmittelverfahren ist jedoch möglich. Sie verlangt erstens, dass die betroffene Partei sich vor einer Rechtsmittelinstanz äussern kann, welche die gleich umfassende Überprüfungsbefugnis wie die Vorinstanz hat. Zweitens setzt sie zusätzlich voraus, dass die Verletzung entweder nicht schwer wiegt oder – wenn die Verletzung schwer wiegt – dass die Rückweisung nur zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer raschen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 132 V 387 E. 5.1; VGr, 7. März 2007, VB.2006.00313, E. 3.2.2, www.vgrzh.ch). Vorliegend ist jedenfalls die erste Voraussetzung erfüllt; ob eine Heilung des Verfahrensmangels im Rekursverfahren angenommen werden könnte, kann jedoch offen bleiben, da die Beschwerde ohnehin aus anderen Gründen gutzuheissen ist (vgl. hinten E. 5).

E. 3

Aufgrund eines Missverständnisses in Bezug auf eine Formulierung in der Rekurschrift stellt die Vorinstanz in ihrem Entscheid Überlegungen dazu an, dass die Beschwerdegegnerin beim Erlass des vorsorglichen Bauverbots hoheitlich gehandelt habe. Die Beschwerdeführerin hat dies allerdings nie bestritten. Die im Folgenden zu prüfende massgebliche Frage lautet daher nicht, ob die Beschwerdegegnerin eine hoheitliche Anordnung getroffen hat, sondern ob sie dafür zuständig war und ob eine entsprechende Rechtsgrundlage vorlag.

E. 4

Das angefochtene vorsorgliche Bauverbot nach §§ 120 ff. PBG wurde verfügt, weil die fraglichen Grundstücke der Beschwerdeführerin im Fall einer Verlängerung der Piste 10/28 in den Flughafenperimeter zu liegen kämen. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, das Bundesrecht schliesse hier andere Massnahmen zur Landsicherung als die Projektierungszone nach Art. 37n ff. LFG aus. Die Vorinstanz

bejahte die Kompetenz der Beschwerdegegnerin zum Erlass der umstrittenen Anordnung dagegen erstens, weil kantonrechtliche Massnahmen zur Ergänzung und Sicherung einer Projektierungszone nach Art. 37n ff. LFG zulässig seien, zweitens aufgrund der kantonalen Zuständigkeit für die Raumplanung. Sie erwähnte ferner die Zuständigkeiten der kantonalen Behörden, die sich aus dem Luftfahrtrecht des Bundes ergeben.

E. 4.1

Nach Art. 87 BV ist die Gesetzgebung über die Luftfahrt Sache des Bundes. Gemäss Art. 37 LFG dürfen Flugplatzanlagen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Abs. 1). Für die Genehmigung sind Bundesbehörden zuständig (Abs. 2). Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Abs. 3). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich; das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es den Bau und Betrieb des Flugplatzes nicht unverhältnismässig einschränkt (Abs. 4). Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt grundsätzlich einen Sachplan nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) voraus (Art. 37 Abs. 5 LFG). Um Grundstücke für künftige Flughafenanlagen freizuhalten, kann das Bundesamt nach Art. 37n LFG Projektierungszonen festlegen; zur Sicherung bestehender oder künftiger Flughafenanlagen kann es sodann Baulinien festlegen (Art. 37q LFG). Die ausschliessliche Bundeszuständigkeit für die Bewilligungsverfahren in Bezug auf Flughafenanlagen wurde nach dem Vorbild des Eisenbahnrechts eingeführt (Botschaft vom 20. November 1991 über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes [Botschaft Änderung LFG], BBl 1992 I 607 ff., 625). Die Plangenehmigung kann den Charakter eines Sondernutzungsplans haben, wobei in der Praxis oft auch die auf die einzelnen Anlagen bezogenen, entsprechend detaillierten Festlegungen des Sachplans (Objektblätter) diese Funktion übernehmen; sie stellt zugleich die Baubewilligung dar (vgl. Botschaft vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren [Botschaft Plangenehmigungsverfahren], BBl 1998, 2591 ff., 2618 und 2645; Alain Griffel, Bau und Betrieb eines Flughafens: Raumplanungsrechtliche Aspekte, in: Tobias Jaag [Hrsg.], Rechtsfragen rund um den Flughafen, Zürich u.a. 2004, S. 101 f.; Adrian Walpen, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Zürich etc. 2005, S. 210).

E. 4.2

Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV obliegt die Raumplanung den Kantonen, wobei der Bund ihre Grundsätze festlegt. Nach Art. 2 Abs. 1 RPG erarbeiten Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Tätigkeiten nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab. Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll; sie geben unter anderem Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 lit. b RPG). Die Richtpläne zeigen unter anderem, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 lit. a RPG).

E. 4.3

Richtpläne und Sachpläne des Bundes sind gemäss dem Gegenstromprinzip in partnerschaftlicher Zusammenarbeit aufeinander abzustimmen, um Widerspruchsfreiheit zu erreichen (Lukas Bühlmann, Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen, URP 2001, S. 391 ff., 395 f.). Kommt dabei keine Einigung zustande, kann ein

Bereinigungsverfahren eingeleitet werden (Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 RPG). Weder Richt- noch Sachpläne ändern allerdings etwas an der materiellen Kompetenzordnung (Bühlmann, S. 394 f.).

E. 4.4

Der Flughafen Zürich und seine Auswirkungen auf die Raumordnung sind Gegenstand der Planung von Bund und Kanton Zürich, die derzeit erarbeitet wird. Der Bundesrat hat am 18. Oktober 2000 die allgemeinen und konzeptionellen Teile (I bis III B) des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL; www.bazl.admin.ch) gutgeheissen (BBl 2000, 5196). Dieser Sachplan im Sinn von Art. 13 RPG bezweckt, die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt in der Schweiz für die Behörden verbindlich festzulegen. 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, und er stellt zudem die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar (Art. 3a der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]). Derzeit wird das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich im Verfahren gemäss Art. 17 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) erarbeitet. Im Sinn des Gebots zur Zusammenarbeit nach Art. 18 RPV finden unter der Federführung des BAZL Koordinationsgespräche statt, an denen unter anderem der Kanton Zürich und die Mitbeteiligte 1 teilnehmen. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Gespräche wird das BAZL sodann den Entwurf des SIL-Objektblatts erstellen (vgl. Art. 19 Abs. 1 RPV). In Abstimmung mit diesem Verfahren wird der Kanton Zürich das zum Verkehrsplan im Sinn von § 20 Abs. 1 lit. b PBG gehörende Kapitel 4.6.1 (Flughafen Zürich) des Kantonalen Richtplans vom 31. Januar 1995 überarbeiten. Dem Bundesrat obliegt sowohl die Verabschiedung des SIL-Objektblatts als auch die Genehmigung der Richtplanänderung (Art. 21 RPV, Art. 11 RPG).

E. 5.1

Zwar bilden somit der Flughafen Zürich und seine räumlichen Auswirkungen das Objekt koordinierter Planung des Bundes und des Kantons Zürich. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass Massnahmen zur Sicherung der Planungen oder der geplanten Anlagen untereinander austauschbar seien und wahlweise nach Bundesrecht oder nach kantonalem Recht angeordnet werden könnten. Ihre Zulässigkeit und die Zuständigkeit zu ihrer Anordnung ergibt sich vielmehr aus dem materiellen Recht und der Kompetenzabgrenzung zwischen den Gemeinwesen bzw. den Behörden (vgl. auch Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, 21. November 2006, B-2006-36, E. 8.2.6, 8.3–4, www.reko-inum.admin.ch [bestätigt in: BGr, 12. Dezember 2006, 1A.260/2006, www.bger.ch], zum Verhältnis von Projektierungszone nach Art. 37n ff. LFG und Sicherheitszone nach Art. 42 Abs. 1 lit. a LFG). Zu unterscheiden ist zwischen Planungs- bzw. Plansicherungsmassnahmen einerseits, welche die zielkonforme Planung bzw. die zukünftigen Pläne schützen sollen, und Landsicherungsmassnahmen andererseits, die das für konkrete Projekte benötigte Land von Überbauungen freihalten sollen (vgl. Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 326 ff.).

E. 5.2.1

Die Bewilligung einer allfälligen Verlängerung der Piste 10/28 wäre im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 37 ff. LFG zu prüfen; zuständig wäre das eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; vgl. Art. 37 Abs. 2 lit. a LFG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 lit. a der Organisationsverordnung vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [OV-UVEK; SR 172.217.1]). Voraussetzung ist nach Art. 37 Abs. 5 LFG und Art. 3a Abs. 2 VIL die vorgängige Bezeichnung des beanspruchten Areals im SIL. Zur Freihaltung der allenfalls benötigten Grundstücke dient die Projektierungszone nach Art. 37n ff. LFG, zu deren Anordnung das BAZL zuständig ist (Art. 37n Abs. 1 LFG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 3 lit. b OV-UVEK). Unter Vorbehalt der hier nicht interessierenden Landumlegung (Art. 37 l LFG) konzentriert das Luftfahrtgesetz die Zuständigkeiten bei der Bundesbehörde, um die früheren "Doppelspurigkeiten, Unübersichtlichkeiten, Schwierigkeiten mit der Kompetenzabgrenzung und unterschiedlichen Beschwerdewege" zu vermeiden (Botschaft Änderung LFG, BBl 1992 I 625; vgl. auch Botschaft Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998, 2643 f.); in Bezug auf Flughafenanlagen ist seine Regelung der Zuständigkeiten und des Verfahrens daher als abschliessend zu betrachten. Es besteht kein Raum zur Anordnung von Landsicherungsmassnahmen, mit denen Grundstücke für Flughafenanlagen freigehalten werden sollen, durch kantonale Behörden.

E. 5.2.2

Unerheblich ist entgegen der Ansicht der Vorinstanz, ob das kantonale vorsorgliche Bauverbot allfällige bundesrechtliche Massnahmen nur ergänzt, ohne diesen inhaltlich zu widersprechen. Im Übrigen widerspricht das kantonale vorsorgliche Bauverbot, selbst wenn es mit einer allfälligen bundesrechtlichen Projektierungszone sachlich vereinbar wäre – was nicht zwingend der Fall zu sein braucht –, durchaus dem Bundesrecht, nämlich der im Luftfahrtgesetz vorgesehenen Verfahrenskonzentration. Die Grundeigentümer, welche die materielle Berechtigung von Landsicherungsmassnahmen bestreiten wollen, dürfen nicht auf zwei parallele, voneinander unabhängige Verfahren verwiesen werden.

E. 5.2.3

Ebenfalls nicht stichhaltig ist die Argumentation der Mitbeteiligten 1, das kantonale vorsorgliche Bauverbot sei notwendig, damit die Wirkung einer bundesrechtlichen Projektierungszone nicht unterlaufen werden könne. Selbst wenn das Verfahren zur Festlegung einer Projektierungszone nach Art. 37n ff. LFG schwerfälliger sein sollte als jenes zum Erlass eines vorsorglichen Bauverbots nach §§ 120 ff. PBG, könnte dies die Anwendbarkeit kantonalen Rechts und die Zuständigkeit kantonalen Behörden nicht begründen. Im Übrigen muss eine Baubewilligung auch dann nicht zwingend erteilt werden, wenn kein vorsorgliches Bauverbot besteht, da die Baubewilligung die planungsrechtliche Baureife im Sinn von § 234 PBG voraussetzt. Selbst wenn bei deren Prüfung planungsrechtliche Festlegungen des Bundesrechts unbeachtlich sein sollten (so jedenfalls Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. A., Zürich 2006, S. 9-5 f.), könnten auf diese Weise die damit zu koordinierenden Richtplanentwürfe, soweit diese zu einer Änderung der bestehenden Nutzungsordnung führen können, grundsätzlich geschützt werden (BGE 110 Ia 163 E. 6a; Haller/Karlen, N. 336; vgl. auch VGr, 21. April 2004, VB.2004.00028, E. 3.1, www.vgrzh.ch).

E. 5.3

Keinen Zusammenhang zur hier zu behandelnden Frage weisen die sich "aus dem Luftfahrtrecht des Bundes ergebenden Zuständigkeiten der kantonalen Behörden" auf, die von der Vorinstanz erwähnt werden. Angeführt werden § 1 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1), wonach der Kanton Zürich den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen fördert, sowie die Kompetenz des Regierungsrats zur Einreichung verschiedener kantonalen Stellungnahmen an den Bund (§ 1 f. der Verordnung zum Luftfahrtrecht des Bundes vom 4. Oktober 1995 [LS 748.2]). Anscheinend führt denn auch die Vorinstanz diese Bestimmungen nicht an, um daraus direkt die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin zur Anordnung des vorsorglichen Bauverbots abzuleiten, sondern im Zusammenhang mit der – aufgrund eines Missverständnisses geprüften – Frage, ob diese im vorliegenden Fall hoheitlich gehandelt habe (dazu vorn E. 3).

E. 5.4

Zu prüfen bleibt, ob sich die Zuständigkeit zur Anordnung des vorsorglichen Bauverbots aus der kantonalen Kompetenz zur Raumplanung ergibt.

E. 5.4.1

Während der SIL die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Flughafenbetriebs und der Flughafenanlagen festlegt, formuliert der Richtplan die Zielvorstellungen und die Vorgaben zu deren Umsetzung für die Raumentwicklung in der Flughafenregion insgesamt (UVEK/BAZL, Flughafen Zürich, SIL-Prozess: Bericht Betriebsvarianten, 8. Dezember 2006, S. 7, www.bazl.admin.ch/sil/00830/01038). Nach Kapitel 4.6.1 des heutigen Kantonalen Richtplans sind in dessen Rahmen "in erster Linie die landseitigen verkehrs-, versorgungs- und siedlungsplanerischen Rahmenbedingungen und Auswirkungen des Flughafens zu gestalten bzw. zu berücksichtigen". Bundesrechtliche Sachplanung und kantonale Richtplanung sind koordiniert zu erarbeiten; die Anpassung des Richtplans erfolgt "nicht durch einseitige Übernahme neu genehmigter Sachplaninhalte, sondern durch partnerschaftliche Zusammenarbeit und Rücksichtnahme auf die Planungs- und Raumordnungsinteressen der Beteiligten" (Bühlmann, S. 401 f.; vgl. etwa auch SIL, Teil I, S. 2 f.; UVEK/BAZL, S. 99). Dem Kanton Zürich kommen demnach im Bereich der für den Flughafen relevanten Planung selbständige Kompetenzen zu; aufgrund seiner Richtplanungskompetenz kann er auch – infolge des Gegenstromprinzips – Einfluss auf die Sachplanung des Bundes und damit indirekt auf ein allfälliges Plangenehmigungsverfahren bezüglich einer Verlängerung der Piste 10/28 nehmen. Konkret bedeutet dies: Dem Bereich der Richtplanung zuzuordnende Entscheide für eine bestimmte Raumentwicklung im Gebiet des Flughafens hängen mit der Wahl der An- und Abflugrouten und damit der Betriebsvarianten zusammen, die wiederum dem Plangenehmigungsverfahren zugrunde gelegt werden müssen (vgl. Art. 37 Abs. 5 LFG; vgl. auch RRB Nr. 1930/2004 vom 15. Dezember 2004 betreffend das vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Projekt RELIEF [Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens] sowie UVEK/BAZL, S. 11, zur Berücksichtigung von dessen Ergebnissen bei der Erarbeitung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich; Griffel, S. 111 f.; Walpen, S. 152 ff.).

E. 5.4.2

Daraus folgt allerdings nicht, dass das vorsorgliche Bauverbot nach §§ 120 ff. PBG vorliegend zur Anwendung kommen könnte. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmungen, ihrer systematischen Stellung im Gesetz und ihrem Zweck: Die §§ 120–122 PBG finden sich im Abschnitt, der die Nutzungsplanung behandelt (II. Titel, 3. Abschnitt), und hier wiederum – zusammen mit den §§ 114–119 PBG über den Werkplan – im Unterabschnitt über die Landsicherung für öffentliche Werke (lit. F). Das vorsorgliche Bauverbot dient nach § 120 PBG der Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen, die sich in Vorbereitung befinden, aber nicht Gegenstand eines Richt- oder Werkplans sind. Nach grammatikalischer, systematischer und teleologischer Auslegung sichert das vorsorgliche Bauverbot also nicht zukünftige Festlegungen des Richtplans, sondern das Land für projektierte öffentliche Werke und Anlagen; es handelt sich nicht um eine Plan- bzw. Planungs-, sondern um eine Landsicherungsmassnahme (vgl. Haller/Karlen, N. 353). Auf dieser Stufe kommt hier jedoch nicht kantonales Recht zur Anwendung, sondern das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren samt den entsprechenden Massnahmen zur Landfreihaltung. Ob die Voraussetzungen der kantonalrechtlichen Planungssicherungsmassnahmen – der Verweigerung einer Baubewilligung mangels planungsrechtlicher Baureife gemäss § 234 PBG sowie der Planungszone nach § 346 PBG – zur Sicherung der Richtplanung im vorliegenden Fall gegeben wären, ist hier nicht zu prüfen.

E. 5.4.3

Zu keinem anderen Ergebnis führt die Berücksichtigung von § 24 lit. d PBG, wonach der Verkehrsplan Aufschluss über den Luftverkehr samt Luftstrassen im Nahbereich und Flugsicherungseinrichtungen gibt. Diese Bestimmung ändert nichts daran, dass das vorsorgliche Bauverbot nach §§ 120 ff. PBG nicht anwendbar ist, soweit die Richtplanung geschützt werden soll, und dass es an der kantonalen Zuständigkeit fehlt, soweit die Landsicherung für die konkrete Anlage in Frage steht. Unerheblich ist auch, dass der Verkehrsplan in der Literatur wegen seiner Auswirkungen auf die Bodennutzung und des hohen Detaillierungsgrads als faktisches Instrument der Erschliessungsplanung bezeichnet wird (Fritzsche/Bösch, S. 4–4 f.), da er dennoch Bestandteil des Richtplans bleibt (vgl. VGr, 16. November 2001, VB.2001.00299, E. 3b, www.vgrzh.ch).

E. 5.5

Zusammenfassend kann somit Folgendes festgehalten werden: Soweit die Freihaltmassnahme eine allfällige konkrete Erweiterung der Flughafenanlage sichern soll, fehlt es an der kantonalen Kompetenz, weil gemäss dem anwendbaren Bundesrecht eine Bundesbehörde für die Anordnung solcher Massnahmen zuständig ist. Soweit zukünftige Festlegungen des kantonalen Richtplans in Frage stehen, fehlt es an einer Grundlage im kantonalen Recht für die Verhängung eines vorsorglichen Bauverbots. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, und die angefochtene Verfügung ist mangels sachlicher Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin bzw. mangels einer gesetzlichen Grundlage aufzuheben. Die weiteren Voraussetzungen des vorsorglichen Bauverbots sind nicht mehr zu prüfen.

E. 5.6

Nichtig ist die angefochtene Verfügung hingegen bereits deshalb nicht, weil der Mangel angesichts der komplexen Rechtslage nicht als offensichtlich oder leicht erkennbar bezeichnet werden kann (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 956, zu den Voraussetzungen der Nichtigkeit

nach der Evidenztheorie).

E. 6

Die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens sind ausgangsgemäss je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und der Mitbeteiligten 1, die im Verfahren eigene Anträge gestellt hat und mit diesen unterlegen ist, aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG; zur Kostenaufgabe an Mitbeteiligte vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 15). Aufgrund ihres Unterliegens haben sie der Beschwerdeführerin sodann eine Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu leisten (§ 17 Abs. 2 VRG); als angemessen erweisen sich insgesamt Fr. 3'000.-. Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.