

JAAC 51.63

Entscheid des Bundesrates vom 21. September 1987

Aviation. Recours contre l'approbation d'un plan de zones de sécurité. Compétence du Conseil fédéral en tant qu'autorité de recours. Proportionnalité de la hauteur maximale des bâtiments fixée dans le plan, qui répond aux recommandations internationales afférentes aux besoins du trafic aérien en matière de sécurité, tient compte de la configuration du terrain et est assortie d'une renonciation de l'exploitant de l'aérodrome à l'adaptation ou à la suppression de constructions existantes. Aucun droit de reconstruire selon l'état antérieur.

Luftfahrt. Beschwerde gegen die Genehmigung eines Sicherheitszonenplans. Zuständigkeit des Bundesrates als Beschwerdeinstanz. Verhältnismässigkeit der im Plan festgelegten Maximalhöhe von Gebäuden, welche den internationalen Empfehlungen in bezug auf die Sicherheitsbedürfnisse des Luftverkehrs entspricht, auf die topographischen Verhältnisse Rücksicht nimmt und mit dem Verzicht des Flughafenhalters auf die Anpassung oder Entfernung bestehender Bauten verbunden ist. Kein Wiederaufbaurecht entsprechend dem früheren Bestand.

Aviazione. Ricorso contro l'approvazione di un piano delle zone di sicurezza. Competenza del Consiglio federale in quanto autorità di ricorso. Proporzionalità dell'altezza massima degli edifici fissata nel piano che risponde alle raccomandazioni internazionali concernenti le necessità del traffico aereo in materia di sicurezza, tiene conto della configurazione del suolo ed è vincolata alla rinuncia del detentore dell'aerodromo all'adeguamento o alla soppressione di costruzioni esistenti. Nessun diritto di ricostruire secondo lo stato anteriore.

I

A. Die Alpar, Flug- und Flugplatzgesellschaft AG, Kehrsatz, legte vom 22. Dezember 1980 bis am 30. Januar 1981 einen Sicherheitszonenplan gemäss Art. 43 BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz [LFG], SR 748.0) für den Flughafen Bern-Belp öffentlich auf.

(Einspracheverfahren)

B. ...

Mit Entscheid vom 10. Dezember 1985 hat das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) sämtliche Einsprachen abgewiesen, soweit es darauf eintrat; ferner hat es den Sicherheitszonenplan mit zwei Ergänzungen genehmigt: erstens seien sämtliche Bauten, die in die Sicherheitszone hineinragen (Jupiterstrasse Nr. 1, 9, 21, 27, 33, 45, 57), auf dem definitiven Plan entsprechend zu markieren. Zweitens sei auf dem Plan zu erwähnen, dass auf die Anpassung oder Beseitigung dieser Bauten verzichtet werde.

C. Am 9. Januar 1986 haben die Beschwerdeführer diesen Entscheid mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat weitergezogen... .

Die Beschwerdeführer machen geltend, die im Sicherheitszonenplan festgelegte Höhe von 45 Metern sei für gewisse Gebiete nicht zweckproportional, da sie den speziellen Sicherheitsbedürfnissen der Luftfahrt nicht Rechnung trage und Bauhöhen ungeachtet der topographischen Verhältnisse festlege. Die Eigentumsbeschränkung sei somit unverhältnismässig. Den Beschwerdeführern sei deshalb mindestens eine Wiederaufbaugarantie zu gewähren.

II

1. Beschwerden gegen Verfügungen über Pläne fallen, sofern damit keine formelle Enteignung oder Landumlegung verbunden ist, in die Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 99 Bst. c OG; *Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2., überarb. Aufl. Bern 1983, S. 106; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZB1] 81, S. 90f.; VPB 38.104). Bei allfälliger materieller Enteignung kommt das Verfahren gemäss Art. 44 LFG zur Anwendung.

Der Entscheid des EVED kann somit analog der Rechtsprechung betreffend Lärmzonen gemäss Art. 72 ff. VwVG mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden.

2. (Legitimation)

3. Gemäss Art. 42 Abs. 1 Bst. a LFG kann der Bundesrat durch Verordnung vorschreiben, dass Bauten und andere Hindernisse in einem bestimmten Umkreis von öffentlichen Flugplätzen nur errichtet werden dürfen, wenn sie die Sicherheit der Luftfahrt nicht beeinträchtigen. Jede Sicherheitszone ist in

einem Zonenplan darzustellen, aus dem die Eigentumsbeschränkungen nach Fläche und Höhe ersichtlich sind (Art. 57 Abs. 3 der V vom 14. November 1973 über die Luftfahrt [Luftfahrtverordnung, LFV], SR 748.01).

Das Gebiet des Quartiers A im Oberen Murifeld liegt in der Zone II der Sicherheitszone des Flughafens Bern-Belp. Dies führt zu einer Eigentumsbeschränkung in diesem Gebiet, da Bauten nur noch bis zu 45 m über Grund erstellt werden dürfen. Andernfalls braucht es eine Bewilligung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) (Art. 58 und 59 LFV).

Eine Eigentumsbeschränkung ist nur zulässig, wenn sie sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (BGE 102 Ia 114 ff., BGE 110 Ia 169 ff. u.a.m.).

Die Beschwerdeführer verkennen nicht, dass Art. 41 und 42 LFG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Eigentumsbeschränkung bilden und dass ein öffentliches Interesse an der Beschränkung gegeben ist. Sie rügen lediglich, dass die Eigentumsbeschränkung nicht verhältnismässig sei, da die Zweckproportionalität der Massnahme fehle. Sie machen damit sinngemäss die Verletzung vom Bundesrecht geltend (Art. 49 Bst. a VwVG). Mit dem Hauptantrag verlangen sie deshalb, dass das Gebiet des Quartiers A im Oberen Murifeld in eine Zone eingewiesen wird, die mindestens eine Bauhöhe von 85 m über Grund zulässt.

Die Festsetzung der Sicherheitszonen in der Nähe von Flugplätzen auf 45 m über Grund entspricht den ICAO-Empfehlungen (Anhang 14 zum Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt; Tabelle 4.1 im Abschnitt 4).

Die 45 m über Grund werden gemäss ICAO-Empfehlungen von der Höhe des Flugplatzes aus gemessen. Die Tatsache, dass im Gebiet der Zone II gemäss den topographischen Verhältnissen die Horizontalfläche einheitlich 45 m über Grund festgesetzt wurde, hat zur Folge, dass in allen Gebieten, die höher als der Flugplatz liegen, auch die Sicherheitszone höher zu liegen kommt. Dieses Vorgehen kommt einer generellen Ausnahmegewilligung für diese Gebiete gleich. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist somit schon bei der Festlegung des Sicherheitszonenplanes berücksichtigt worden. Gebiete, die tiefer liegen als der Flugplatz und die deshalb benachteiligt wären, gibt es in dieser Zone keine.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip kommt vor allem aber auch im Einzelfall bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen zum Tragen. Gemäss Art. 58 und 59 LFV kann nämlich bei der Festlegung des Sicherheitszonenplanes auf die Anpassung oder Entfernung von bestehenden Anlagen verzichtet werden, oder es können bei neuen Anlagen Ausnahmegewilligungen erteilt werden.

Art. 59 LFV ist bei der Erstellung des Sicherheitszonenplanes für das Gebiet des Oberen Murifelds schon zur Anwendung gekommen, indem der Flughafenhalter im Einvernehmen mit dem BAZL auf die Anpassung oder Entfernung der bestehenden Bauten verzichtete. Zudem ermöglicht Art. 58 LFV, weitere Bewilligungen zu erteilen, wobei sich die Frage der Verhältnismässigkeit bei jeder Bewilligung wieder neu stellen wird. Dies wird vor allem bei Objekten der Fall sein, die in den «Schatten» von schon bestehenden Luftfahrthindernissen zu stehen kämen.

Aus dem Schreiben des BAZL an die Alpar AG vom 29. August 1983 den Schluss zu ziehen, es seien keine flugtechnischen Untersuchungen gemacht worden, geht fehl. Die flugtechnischen Untersuchungen haben sich aber auf die bestehenden Anlagen beschränkt. Sollten höhere Anlagen einmal geplant werden, müssten diese Projekte wiederum flugtechnischen Untersuchungen unterzogen werden. Schon im jetzigen Zeitpunkt solche Untersuchungen durchführen zu wollen, wäre verfrüht, da der Standort und die Höhe allfälliger zukünftiger Bauten und die Bedürfnisse des Luftverkehrs noch nicht bekannt sind.

Das Begehren der Beschwerdeführer, für das Gebiet des Oberen Murifelds die Bewilligungspflicht auf 85 m über Grund festzusetzen, scheint schon deshalb nicht den Bedürfnissen des Luftverkehrs zu entsprechen, da Art. 70 LFV die allgemeine Melde- und Bewilligungspflicht für Luftfahrthindernisse in dicht besiedelten Zonen für das gesamte Gebiet der Schweiz auf 60m über Grund festlegt. Die Ausdehnung der Bewilligungspflicht auf 85 m in einer Sicherheitszone, in der definitionsgemäss strengere Anforderungen gelten müssen, kann somit nicht der Sicherheit des Luftverkehrs entsprechen. Es würde sich in einem solchen Fall zudem die Frage stellen, ob die allgemeinen Bestimmungen über Luftfahrthindernisse nicht auch in Sicherheitszonen zur Anwendung kommen (vgl. *Roduner Hermann*, Grundeigentumsbeschränkungen von Flughäfen, Zürich 1984, S. 27). Die Frage kann hier aber offengelassen werden.

Die Festlegung der Zone II auf 45 m über Grund erscheint somit nicht unverhältnismässig und entspricht den Sicherheitsbedürfnissen des Luftverkehrs.

4. Im Eventualbegehren verlangen die Beschwerdeführer eine Besitzstandsgarantie.

Der Ansicht, dass das Schreiben des BAZL an die Alpar AG vom 29. August 1983 keine Zusicherung des Wiederaufbaus enthalte, ist zuzustimmen. Es handelte sich dabei nicht um eine bindende Auskunft gegenüber den Beschwerdeführern.

Gemäss Art. 58 LFV sind neue Anlagen nicht oder nur gemäss den vom BAZL im Einzelfall bestimmten Auflagen zu bewilligen. Die Baubewilligung kann nur im Einvernehmen mit dem BAZL erteilt werden.

Auch beim Wiederaufbau handelt es sich um die Erstellung einer neuen Anlage, die ihrerseits einer neuen Bewilligung bedarf. Die Besitzstandsgarantie gibt kein Wiederaufbaurecht entsprechend dem früheren Bestand (vgl. Zaugg Aldo, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Bern 1987, Art. I N. 22). Eine Bewilligung gilt ausschliesslich für das bewilligte, konkrete Bauvorhaben; mit dem Untergang der Sache wird sie gegenstandslos (*Imboden Max / Rhinow René A.*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Basel/ Stuttgart 1976, Nr. 132 B VI, S. 981). Diese Grundsätze des Baupolizeirechts können analog auf die polizeilichen Bewilligungen des Luftrechts angewandt werden. Es wird im Rahmen eines allfälligen neuen Bewilligungsverfahrens beurteilt werden müssen, ob der Besitzstand gewahrt werden kann oder nicht.

Zudem hat das Bundesgericht mehrmals entschieden, dass die Eigentumsgarantie dem Grundeigentümer keinen unbedingten Anspruch darauf gibt, dass sein Land in jener Zone bleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist. Die verfassungsmässige Gewährleistung des Eigentums steht einer nachträglichen Änderung oder Beschränkung der aus einer bestimmten Zoneneinteilung folgenden Nutzungsmöglichkeiten nicht entgegen (VPB 50.82, [BGE 109 Ia 114](#) mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer können somit aus der Tatsache, dass der Sicherheitszonenplan für ihr Gebiet neu erstellt wird, keine Ansprüche ableiten; vorbehalten bleibt eine allfällige Entschädigung aus materieller Enteignung.

Aus diesen Gründen ist es nicht möglich, den Beschwerdeführern eine generelle Besitzstandsgarantie zu erteilen.

JAAC 51.63 - Entscheid des Bundesrates vom 21. September 1987

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	51
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 530

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.