

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_388/2015

Urteil vom 23. März 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
Gemeinde Wangen-Brüttisellen,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Spoerri,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zürich.

Gegenstand
Beschluss über die Teilrevision des kantonalen Richtplans,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 29. Juni 2015 über die Teilrevision des kantonalen Richtplans des Kantonsrats des Kantons Zürich.

Sachverhalt:

A.

Am 29. Juni 2015 verabschiedete der Kantonsrat des Kantons Zürich die Teilrevision des kantonalen Richtplans. Dabei legte er im Kapitel "6.6 Weitere öffentliche Dienstleistungen" unter "6.6.2 Karteneinträge" unter anderem Folgendes fest:

Nr.: 6

Objekt, Gemeinde: Heliport mit Bundesbasis, Wangen-Brüttisellen

Trägerschaft: Bund, Kanton Zürich, Private

Funktion: S [Sicherheit bestehend]

Vorhaben: Neubau Heliport mit Bundesbasis; ausschliesslich zur Stationierung der Luftwaffe, der Kantonspolizei und der Rega; Standortfestlegung im Rahmen der Sachplanung des Bundes (vgl. Pt. 4.7.2)

Realisierungshorizont: kurzfristig

Die Genehmigung der Teilrevision des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat steht noch aus.

B.

Mit Beschwerde in öffentlichen-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 7. August 2015 beantragt die Gemeinde Wangen-Brüttisellen, der angefochtene Beschluss des Kantonsrats über die Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 29. Juni 2015 sei insoweit aufzuheben, als darin ein Standort für einen Heliport auf dem Gemeindegebiet von Wangen-Brüttisellen festgesetzt worden sei.

Mit Verfügung vom 3. September 2015 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Die Baudirektion des Kantons Zürich beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik an ihren Anträgen fest.

Mit Stellungnahme vom 3. Februar 2016 stellt das Bundesamt für Raumentwicklung ARE Antrag auf Gutheissung der Beschwerde, da der Kanton Zürich mit der Richtplanfestlegung unzulässigerweise in

die Planungskompetenzen des Bundes eingegriffen habe.

Mit Eingabe vom 19. Februar 2016 beantragt die Baudirektion unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des ARE, das Beschwerdeverfahren betreffend die Teilrevision des kantonalen Richtplans sei bis zu deren Genehmigung durch den Bundesrat zu sistieren. Die Beschwerdeführerin widersetzt sich diesem Antrag.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Entscheid des Kantonsparlaments über die Änderung des kantonalen Richtplans (Art. 6 ff. RPG [SR 700]). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Festsetzung des Richtplans erfolgt durch den Kantonsrat (§ 32 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG/ZH; LS 700.1]). Dabei kommen im Wesentlichen die Grundsätze des kantonalen Rechtssetzungsverfahrens zur Anwendung. Der Richtplan unterliegt deshalb der Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass im Sinne von Art. 82 lit. b BGG. Nach Art. 87 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde unmittelbar gegen den kantonalen Erlass zulässig, sofern kein anderes Rechtsmittel ergriffen werden kann. Das Zürcher Recht sieht kein Rechtsmittel gegen die Richtplanfestsetzung vor (vgl. § 19 Abs. 2 lit. b des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG/ZH; LS 175.2]). Ausserdem kommt dem Richtplan insgesamt vorwiegend politischer Charakter zu. Auch aus diesem Grund kann der Beschluss des Kantonsrats über die Richtplanfestsetzung beim Bundesgericht direkt angefochten werden (Art. 86 Abs. 3 BGG; vgl. zum Ganzen BGE 136 I 265 E. 1.1 S. 267).

1.2. Richtpläne sind nach Art. 9 Abs. 1 RPG einzig für Behörden verbindlich, weshalb sie durch Private nicht direkt angefochten werden können. Hingegen können Richtpläne, soweit sie sich an die Gemeinden richten, deren Autonomie beeinträchtigen; den Gemeinden steht daher die Beschwerde nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG offen (BGE 136 I 265 E. 1.3 S. 268; PIERRE TSCHANNEN, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 9 N. 11; vgl. auch HEINZ AEMISEGGER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 34 N. 27 ff.). Die Bindungswirkungen nach Art. 9 RPG können indes nur zum Teil durch den kantonalen Festsetzungsbeschluss selbst ausgelöst werden. Bestimmend ist die Tragweite der Genehmigungsbefugnis des Bundesrats gemäss Art. 11 RPG.

1.3. Bei innerkantonalen Planinhalten wirkt die Genehmigung durch den Bundesrat bloss deklaratorisch (Art. 11 Abs. 2 RPG e contrario), d.h. die Verbindlichkeit wird bereits durch den kantonalen Beschluss bewirkt. Dem Kanton steht es frei, die innerkantonalen Teile des Plans schon vor der bundesrätlichen Genehmigung in Kraft zu setzen. Bei innerkantonalem Inhalt stellt der Beschluss des Kantonsrats einen anfechtbaren Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG dar (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.2 S. 267 f.).

2. Soweit der Richtplan hingegen raumwirksame Aufgaben des Bundes oder der Nachbarkantone betrifft, wirkt die Genehmigung des Bundesrats konstitutiv. Insoweit ist der kantonale Planbeschluss nicht verbindlich, sondern bildet lediglich die verfahrensnotwendige Voraussetzung der bundesrätlichen Genehmigung (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 10 N. 19 und Art. 11 N. 36). Gegen den Genehmigungsentscheid des Bundesrats als solchen besteht kein Rechtsmittel (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 11 N. 41). Die Genehmigung hat indes nur den Charakter einer provisorischen Rechtskontrolle. Sie bezweckt die Beseitigung kantonalen Akte, die sich bereits aufgrund einer ersten, allgemeinen Prüfung als bundesrechtswidrig erweisen. Mit der Erteilung der Genehmigung wird hingegen nicht verbindlich festgestellt, dass der kantonale Beschluss rechtmässig ist. Die erteilte bundesrätliche Genehmigung schliesst eine spätere Anfechtung des kantonalen Planbeschlusses beim Bundesgericht nicht aus. Lediglich bei Verweigerung der Genehmigung ist keine Anfechtung des Beschlusses möglich, da dieser damit seinen Rechtsbestand verliert und als Anfechtungsobjekt entfällt (vgl. BGE 103 Ia 130 E. 3a und b S. 133 f.; Pierre Tschannen, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. 1986, S. 392).

2.1. Sowohl militärische als auch zivilaviatische Angelegenheiten fallen in die ausschliessliche Kompetenz des Bundes (vgl. Art. 60 Abs. 1 und Art. 87 BV). Die Festsetzung eines Heliports mit Bundesbasis ist mithin eine Bundesaufgabe. Der Bund erstellt gemäss Art. 13 Abs. 1 RPG die hierzu nötigen behördenverbindlichen Sachpläne und stimmt diese aufeinander ab. Standort und Zweckbestimmung des Heliports werden in den Sachplänen Militär und Infrastruktur der Luftfahrt

festzulegen sein.

2.2. Da die Festsetzung eines Heliports eine Bundesaufgabe darstellt, wirkt die bundesrätliche Genehmigung der Teilrevision des kantonalen Richtplans in diesem Punkt konstitutiv. Der Beschluss des Kantonsrats kann deshalb, soweit die Festsetzung des Heliports betreffend, erst nach einem allfälligen positiven Genehmigungsentscheid des Bundesrats beim Bundesgericht angefochten werden.

Mangels Vorliegen eines anfechtbaren Endentscheids ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Damit wird der Antrag der Baudirektion um Verfahrenssistierung gegenstandslos.

3.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigungen zugesprochen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dem Kantonsrat des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. März 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
präsidierendes Mitglied: Der Gerichtsschreiber:

Merkli Stohner