Urteilskopf

119 Ib 222

27. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 10. August 1993 i.S. WWF Schweiz und Schweizerischer Bund für Naturschutz gegen Flugschule Pilatus AG, Gemeinde Ingenbohl und Regierungsrat des Kantons Schwyz (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 22 bzw. 24 RPG; Baubewilligungspflicht für einen Hängegleiterlandeplatz.

Die Luftfahrtsgesetzgebung, insbesondere die Verordnung über die Hängegleiter und bestimmte andere Luftfahrzeuge vom 14. März 1988 (SR 748.941), enthält keine Regelung über die Bewilligungspflicht von Hängegleiterlandeplätzen; diese richtet sich nach Art. 22 bzw. 24 RPG (E. 2).

Die Benützung eines Landstücks als Hängegleiterlandeplatz untersteht dann der Baubewilligungspflicht, wenn sie in einer organisierten und auf die Dauer ausgerichteten Weise erfolgt und deshalb erhebliche Auswirkungen auf die raumplanerische Nutzungsordnung und die vorhandene Infrastruktur hat (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 22 et 24 LAT; exigence d'un permis de construire pour une place d'atterrissage destinée aux planeurs de pente.

La législation sur la navigation aérienne, et en particulier l'ordonnance sur les planeurs de pente et certains autres aéronefs du 14 mars 1988 (RS 748.941) ne prévoit aucune disposition sur l'obligation d'obtenir un permis de construire pour les places d'atterrissage destinées aux planeurs de pente; les art. 22 et 24 LAT sont applicables (consid. 2).

Un permis de construire est nécessaire lorsqu'une parcelle sert de manière durable de place d'atterrissage destinée aux planeurs de pente et que cet usage a des effets notables sur l'aménagement local et l'infrastructure existante (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 22 e 24 LPT; esigenza di un'autorizzazione a costruire per un campo d'atterraggio destinato ad alianti da pendio.

La legislazione sulla navigazione aerea, in particolare l'ordinanza sugli alianti da pendio e taluni altri aeromobili del 14 marzo 1988 (RS 748.941) non prevede nessuna disposizione concernente l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per costruire campi d'atterraggio destinati ad alianti da pendio; gli art. 22 e 24 LPT sono applicabili (consid. 2).

È necessaria un'autorizzazione a costruire quando una particella è utilizzata in maniera durevole e organizzata come campo d'atterraggio per alianti da pendio e questo uso ha effetti notevoli sulla pianificazione locale e sulle infrastrutture esistenti (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 223

BGE 119 Ib 222 S. 223

Die Flugschule Pilatus AG betreibt in der Gemeinde Ingenbohl eine Schule zur Ausbildung von Hängegleiterpiloten. Sie benützt als Landeplatz eine Wiese im Gebiet Hopfräben in der Nähe der Mündung der Muota in den Vierwaldstättersee. Daran angrenzend befindet sich ein Flachmoor, das der Entwurf des Eidgenössischen Departements des Innern als Objekt von nationaler Bedeutung einstuft. Die Gemeinde Ingenbohl erliess am 23. September 1990 für das Gebiet Hopfräben einen Teilzonenplan und eine dazugehörige Schutzverordnung. Der Hängegleiterlandeplatz der Flugschule Pilatus AG liegt in der Landschaftsschutzzone. Seine Lage ist im Plan mit einer besonderen Signatur eingezeichnet. Das angrenzende Flachmoor ist der Naturschutzzone zugewiesen. Für dessen Schutz statuiert der Teilzonenplan für einen zehn Meter breiten Streifen im westlichen Teil des Landeplatzes ein Düngeverbot. Auf Ersuchen des WWF, Sektion Schwyz, stellte der Gemeinderat Ingenbohl am 2. Dezember 1991 fest, dass für die Signalisation des Landeplatzes für Hängegleiter im Schutzgebiet Hopfräben eine Baubewilligung nach § 75 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG) und Art. 22 bzw. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) nicht erforderlich sei. Eine vom WWF Schweiz, WWF Schwyz sowie vom Schweizerischen Bund für Naturschutz (SBN) und Schwyzer Naturschutzbund (SNB) gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Schwyz am 7. Juli 1992 ab, soweit er darauf eintrat. Der WWF Schweiz und der SBN haben gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 7. Juli 1992 eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Sie stellen den Antrag, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Nach Auffassung der beschwerdeführenden Verbände verletzt der Entscheid des Regierungsrats Art. 24 RPG sowie die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Moore. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

BGE 119 Ib 222 S. 224

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Nach Art. 34 Abs. 1 RPG ist gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. Art. 24 RPG regelt nicht nur die Voraussetzungen, unter denen eine Ausnahmebewilligung erteilt werden darf, sondern bestimmt ebenfalls den Umfang der Baubewilligungspflicht für nicht zonenkonforme Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone (BGE 118 Ib 51 E. 1a).
Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid als letzte kantonale Instanz darüber befunden, ob für den umstrittenen Hängegleiterlandeplatz eine Baubewilligung erforderlich sei. Er hat damit zugleich darüber entschieden, ob allenfalls die Voraussetzungen von Art. 24 RPG beachtet werden müssen, da der Landeplatz nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht zonenkonform ist und ausserhalb der Bauzone liegt. Dieser Entscheid ist nach den erwähnten Grundsätzen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar. b) Nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) sind die gesamtschweizerischen ideellen Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen kantonale Entscheide befugt, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies BV und Art. 2 NHG ergangen sind (BGE 118 Ib 15 f. E. 2e; BGE 117 Ib 100; BGE 116 Ib 121 ff. E. 2b, 207 E. 3a). Die Beschwerdelegitimation besteht aber nur, wenn sich die beschwerdeberechtigten Organisationen mindestens am Verfahren vor der letzten kantonalen Instanz beteiligt haben (BGE 117 Ib 274 E. 1a; BGE 116 Ib 121 ff. E. 2b, 426 ff. E. 3, 467 E. 2b). Die gesamtschweizerischen Vereinigungen können sich dabei im kantonalen Verfahren durch die örtlichen oder regionalen Sektionen vertreten lassen (BGE 117 Ib 140; BGE 116 Ib 431).

Die Beschwerdeführer rügen, der angefochtene Entscheid verletze Art. 24 RPG und die Vorschriften über den Moorschutz (Art. 24sexies Abs. 5 BV und Art. 29 Abs. 1 lit. a und Art. 14 Abs. 2 lit. d der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 [NHV]). Die Anwendung dieser Bestimmungen stellt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies Abs. 2 BV und Art. 2 NHG dar (BGE 117 Ib 100, 274 E. 1a; BGE 116 Ib 121 f. E. 2b). Da sie sich zudem am Verfahren vor dem Regierungsrat beteiligt haben, sind sie zur Beschwerdeführung berechtigt.

c) Die übrigen Voraussetzungen für die Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind ebenfalls erfüllt. Auf das Rechtsmittel ist daher einzutreten.

2. Die Einrichtung eines Landeplatzes für Hängegleiter berührt sowohl den Bereich der Luftfahrt als auch jenen des Raumplanungs- und Baurechts. Es ist daher zuerst zu prüfen, welche Vorschriften die Frage regeln, ob für die Einrichtung eines Hängegleiterlandeplatzes eine Baubewilligung erforderlich ist. a) Nach Art. 37ter BV ist die Luftschiffahrt Sache des Bundes. Es handelt sich um eine umfassende, aber nicht eine ausschliessliche Bundeskompetenz. Die kantonalen Kompetenzen im Gebiet der Raumplanung und des Baurechts werden dadurch allerdings grundsätzlich nicht beschnitten, auch wenn sie die gleiche Sache - wie z.B. die Anlage eines Flugfelds, eines Fallschirm- oder Hängegleiterlandeplatzes - betreffen. Bei der Ausübung der Bundeskompetenzen ist deshalb das kantonale Recht grundsätzlich zu respektieren. Eine Ausnahme gilt nur, wenn die Spezialgesetzgebung des Bundes ausdrücklich von der Einhaltung der kantonalen Vorschriften befreit (BGE 102 Ia 360 E. 6d; Urteil des Bundesgerichts vom 25. Juni 1986 in ZBl 89/1988 67 f. E. 3c und 70 E. 4a; vgl. auch BGE 111 Ib 106).
b) Hängegleiter zählen zu den der Luftfahrtsgesetzgebung unterstellten Fluggeräten gemäss Art. 1 der Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973 (LFV; SR 748.01). Die Verordnung über Hängegleiter und bestimmte andere Luftfahrzeuge vom 14. März 1988 (VHG; SR 748.941) stellt einzelne Vorschriften über den Betrieb derselben auf. Nach Art. 9 Abs. 2 besteht für Landungen kein Flugplatzzwang, es bleiben jedoch die Rechte der an einem Grundstück Berechtigten auf Abwehr von Besitzesstörungen und Ersatz ihres Schadens vorbehalten. Auf öffentlichen Strassen und Skipisten sind Landungen untersagt (Art. 9 Abs. 3 VHG). Wie das Bundesamt für Zivilluftfahrt in seiner Vernehmlassung ausführt, unterstehen Hängegleiterlandeplätze nicht der Bundesaufsicht. Über die Bewilligungspflicht von Landeplätzen für Hängegleiter enthält die Luftfahrtsgesetzgebung des Bundes keine Spezialbestimmungen, die den Vorrang vor dem eidgenössischen und kantonalen Raumplanungs- und Baurecht beanspruchen würden. Nach dessen Vorschriften ist daher zu prüfen, ob für die Einrichtung eines Hängegleiterlandeplatzes eine Baubewilligung erforderlich ist. Wie das Bundesgericht bereits früher entschieden hat, sind auch bei der Anlage eines Flugfelds oder eines Fallschirmlandeplatzes die

Vorschriften des eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrechts zu beachten (BGE 102 Ia 358 ff. E. 6; Urteil vom 25. Juni 1986 in ZBl 89/1988 70 ff. E. 4). Dagegen regelt das Luftfahrtsrecht des Bundes den Bau einer Flugsicherungsanlage abschliessend, da deren Standort weitgehend technisch und operationell bedingt ist (Urteil vom 27. Oktober 1982 in ZBl 84/1983 368 f. E. 3).

3. Nach den Art. 22 bzw. 24 RPG dürfen Bauten und Anlagen inner- und ausserhalb der Bauzonen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden. Das kantonale Recht darf den Kreis der nach diesen Bestimmungen

bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen nicht einschränken. Es fragt sich, ob für den Hängegleiterplatz im Gebiet Hopfräben nach Art. 22 bzw. 24 RPG eine Baubewilligung erforderlich ist. a) Der bundesrechtliche Begriff "Bauten und Anlagen" ist vom Gesetzgeber nicht näher umschrieben worden. Nach der Rechtsprechung gelten als "Bauten und Anlagen" jedenfalls jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Dazu gehören auch Fahrnisbauten, welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden (BGE 118 Ib 9 f. E. 2c, 51 f. E. 2; BGE 113 Ib 315 f. E. 2b). Neben den eigentlichen baulichen Vorrichtungen nimmt die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Bewilligungspflicht auch für blosse Geländeveränderungen an, wenn diese erheblich sind. Eine Baubewilligung ist daher in der Regel erforderlich für die Betreibung einer Kies- oder Lehmgrube, für die Anlage eines Golfplatzes oder für die Aufschüttung für einen Autoabstellplatz (BGE 114 Ib 313 f. E. 2 mit Hinweisen auf weitere Urteile). Ausschlaggebend für die Bejahung der Bewilligungspflicht ist dabei nicht allein die Veränderung des Terrains durch Abtragung, Auffüllung oder andere Massnahmen. Es kommt vielmehr auf die räumliche Bedeutung eines Vorhabens insgesamt an. Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde die Möglichkeit verschaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Massstab dafür, ob eine Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist daher, ob damit im allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der

Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht beispielsweise die Einholung einer Baubewilligung für die Erstellung einer Wasserski-Anlage verlangt (BGE 114 Ib 87 f. E. 3). Es hat ferner erklärt, die zonenwidrige Nutzung von ausserhalb der Bauzone gelegenem Land zu gewerblichen Zwecken wie etwa als Lagerplatz für Altmaterialien oder als Motocrosstrainingsgelände bedürfe einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG (vgl. BGE 112 Ib 277 ff. und nicht veröffentlichtes Urteil vom 22. April 1988 i.S. Möckli). Der Baubewilligungspflicht gemäss Art. 24 RPG unterstehen somit auch blosse Nutzungsänderungen, die ohne bauliche Vorkehrungen auskommen, wenn diese erhebliche Auswirkungen auf Umwelt und Planung haben (BGE 113 Ib 223). b) Die von der Flugschule Pilatus AG als Hängegleiterlandeplatz benutzte Wiese ist weder künstlich geschaffen worden, noch befinden sich darauf irgendwelche auf die Dauer angelegte Einrichtungen, die mit dem Erdboden in fester Verbindung stehen. Der Landekreis ist lediglich mit einigen lose eingesteckten Fähnchen signalisiert, und in dessen Nähe befindet sich eine Stange mit einem Windsack. Das Bundesgericht hat bereits früher entschieden, dass für das Aufstellen dieser Hilfsmittel für sich allein betrachtet eine Baubewilligung nicht erforderlich ist (Urteil vom 25. Juni 1988 in ZBl 89/1988 70).
Im vorliegenden Fall steht indessen nicht die Baubewilligungspflicht für die Landemarkierungen und die Stange mit dem Windsack, sondern für den ganzen Landeplatz als solchen zur Diskussion. Die regelmässige Benützung einer bisher hauptsächlich landwirtschaftlich genutzten Wiese für gewerbliche Zwecke oder für intensive Freizeitaktivitäten hat häufig erhebliche Auswirkungen auf das sie umgebende Gebiet und die vorhandene Infrastruktur, so dass eine vorgängige Kontrolle durch die zuständigen Behörden nötig ist (vgl. BGE 114 Ib 314 E. 2c). Dass der Betrieb des Hängegleiterlandeplatzes der Flugschule Pilatus AG nicht ohne Folgen für die nähere Umgebung bleibt, liegt auf der Hand und wird von keiner Seite bestritten. Besonders ins Gewicht fällt, dass die Landungen in unmittelbarer Nähe eines bedeutenden Flachmoors stattfinden und dadurch allenfalls dessen Vegetation und vor allem dessen Tierwelt beeinträchtigen könnten. Überdies führt der Landeplatz zu zusätzlichem Verkehr auf den heranführenden Strassen, und es wird eine angemessene Anzahl von Parkplätzen in der Umgebung benötigt.

Die Beschwerdegegnerin wendet allerdings ein, das Gebiet Hopfräben werde schon seit Jahrzehnten auf die vielfältigste Weise zu Freizeitzwecken (Baden, Campieren, Spazieren, Hundezucht, Modellfliegerei, Anlagestelle für Motor- und Segelboote) benutzt, weshalb die Verwendung als Hängegleiterlandeplatz keine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung darstelle. Auch wenn es zutreffen mag, dass die fragliche Fläche schon seit längerem auch Erholungszwecken dient, so ist es gleichwohl offensichtlich, dass ein Hängegleiterlandeplatz mehr Raum benötigt und eine intensivere Nutzung des Landes bewirkt als die meisten von der Beschwerdegegnerin angeführten übrigen Freizeitaktivitäten, die im übrigen auch nicht alle ohne weiteres bewilligungsfrei ausgeübt werden dürfen. Er beansprucht mit einer Fläche von 8960 m2 einen grossen Teil des der Landschaftsschutzzone zugewiesenen Areals zwischen der Muota und dem als Naturschutzzone ausgeschiedenen Flachmoor, und seine Begrenzung ist auf dem Teilzonenplan Hopfräben speziell eingezeichnet. Der Flugschulbetrieb erfolgt nicht nur sporadisch, sondern mit einer gewissen - zwar vom Wetter abhängigen - Regelmässigkeit, und die Nutzung des fraglichen Landes als Hängegleiterlandeplatz ist auf die Dauer ausgerichtet. Die genannten Faktoren zeigen, dass das fragliche Landstück durch die Verwendung als Hängegleiterlandeplatz einer neuen, organisierten und auf die Dauer ausgerichteten Nutzung zugeführt wird, welche im Blick auf die bedeutenden Auswirkungen auf die Umgebung - insbesondere das benachbarte Flachmoor - und die Infrastruktur nach Art. 22 bzw. 24 RPG einer Baubewilligung bedarf. Der angefochtene Entscheid hat somit die Bewilligungspflicht für den Hängegleiterlandeplatz zu Unrecht verneint. Es sei beigefügt, dass der erstinstanzliche Entscheid des Gemeinderats Ingenbohl hinsichtlich des Bestehens der Bewilligungspflicht widersprüchlich ist. In Ziff. 1 verneint er zwar eine solche, in Ziff. 2 stellt er dagegen der Flugschule Pilatus AG für den Landeplatz eine Bewilligung unter der Voraussetzung in Aussicht, dass ein befriedigender Vertrag mit der Gemeinde Ingenbohl abgeschlossen werden könne. Offensichtlich hat auch der Gemeinderat Ingenbohl erkannt, dass der Betrieb des umstrittenen Hängegleiterlandeplatzes wegen seiner Auswirkungen auf die Umgebung und die Infrastruktur einer vorgängigen behördlichen Kontrolle in einem Bewilligungsverfahren bedarf.

4. Der angefochtene Entscheid verletzt somit Bundesrecht und ist in Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufzuheben.

Da der Sachverhalt noch nicht ausreichend feststeht, um über die Bewilligungsfähigkeit des umstrittenen Landeplatzes befinden zu können, ist die Angelegenheit an die Vorinstanz zur weiteren Behandlung zurückzuweisen (Art. 114 Abs. 2 OG). Zu beachten ist, dass sich mit der Bejahung der Bewilligungspflicht auch die den Beschwerdeführern im Beschluss des Gemeinderats vom 2. Dezember 1991 auferlegte Behandlungsgebühr nicht mehr rechtfertigt. An erster Stelle werden die kantonalen Behörden im durchzuführenden Baubewilligungsverfahren zu untersuchen haben, ob der Hängegleiterlandeplatz als zonenkonform angesehen werden kann oder ob dafür eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erforderlich ist. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin ist die Zonenkonformität zu bejahen, da die Grenzen des Hängegleiterlandeplatzes im Teilzonenplan Hopfräben eingezeichnet seien. Die zum Plan gehörende Schutzverordnung erwähnt indessen in Art. 2 lediglich drei Zonen (Wasser-, Naturschutz- und Landschaftsschutzzone) und trifft bezüglich des in der Landschaftsschutzzone gelegenen Hängegleiterlandeplatzes keine besondere Regelung. In der Botschaft des Gemeinderats zum Teilzonenplan wird zudem ausdrücklich erklärt, die neben den drei erwähnten Zonen auf dem Plan vermerkten Angaben hätten "anweisenden oder informativen Charakter". Die im Teilzonenplan enthaltene Signatur "Hängegleiterlandeplatz" kann daher kaum als planungsrechtliche Festlegung einer besonderen Nutzung aufgefasst werden, so dass für den umstrittenen Landeplatz eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG nötig sein dürfte. Bei der Prüfung von deren Voraussetzungen wird vor allem dem Schutz des benachbarten Flach-

moors (vgl. Art. 24sexies Abs. 5 BV und Art. 29 Abs. 1 lit. a sowie Art. 14 Abs. 2 lit. d NHV) Rechnung zu tragen sein. Soweit erforderlich sind zur Abklärung des Sachverhalts Fachleute beizuziehen.