

# Konzeptteil

## 1 Rolle und Funktion des Sachplans

### 1.1 Zweck

Der vorliegende Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) gibt den Rahmen für die künftige Entwicklung der zivilen Luftfahrtinfrastruktur vor. Gemäss Auftrag des Raumplanungsgesetzes<sup>1</sup> (RPG) zeigt er, wie der Bund seine raumwirksamen Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt wahrnimmt. Er hat einen Planungshorizont von 15-20 Jahren und dient der Koordination mit den anderen Sachzielen des Bundes und der Raumplanung der Kantone. Er ist Teil des Sachplans Verkehr (SPV), der für die übergeordnete Koordination des Verkehrssystems der Schweiz sorgt. Weiter nimmt er die Ziele zur Luftfahrtinfrastruktur aus dem Bericht des Bundesrates über die Luftfahrtpolitik der Schweiz von 2016 (LUPO) und die Vorgaben aus der Raumordnungspolitik und der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes auf und stellt so deren Umsetzung sicher. Die Funktion des SIL geht dabei über rein raumplanerische Aspekte hinaus, indem er auch Rahmenbedingungen für den Betrieb der Flugplätze vorgeben kann. Schliesslich dient der SIL als öffentliches Dokument der Information, der Übersicht und der Transparenz bei den räumlichen Entscheiden im Luftfahrtbereich.

Eine leistungsfähige und gut funktionierende Luftfahrtinfrastruktur ist für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz eine wichtige Voraussetzung. Sie ermöglicht unter anderem der Bevölkerung den Zugang zum internationalen öffentlichen Luftverkehrsnetz, den international tätigen Unternehmen eine Luftverkehrsanbindung in der Nähe ihres Standortes, die Aus- und Weiterbildung von Luftverkehrspersonal oder die Rettung, Nothilfe, Material- und Personentransporte in unzugänglichen Berggebieten. Andererseits sind Verkehrsanlagen wie die Flughäfen ein bedeutender Standortfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region. Nebst diesen positiven Auswirkungen haben Bau, Ausbau und Betrieb von Flugplatzanlagen aber auch negative Auswirkungen auf ihre Umgebung. Die Offensichtlichsten sind die Fluglärmimmissionen. Die im Umweltschutzgesetz (USG<sup>2</sup>) und in der Lärmschutzverordnung (LSV) enthaltenen Bestimmungen schränken die räumliche Entwicklung in der Umgebung von Flugplätzen ein. Vor diesem Hintergrund ist eine frühzeitige und umfassende Koordination zwischen Planung, Bau und Betrieb der Luftfahrtinfrastruktur und den benachbarten Nutzungen und Schutzziele wichtig, insbesondere auch, um den Bestand und die Entwicklungsmöglichkeiten der Flugplatzanlagen längerfristig sicherzustellen. Allfällige Konflikte können so bereits in der Planungsphase erkannt, ausgeräumt oder zumindest minimiert werden. Diese raumplanerische Koordinations- und Abstimmungsfunktion übernimmt der SIL.

Die Anforderungen, die Verfahren und die Zuständigkeiten für die Bewilligung und den Betrieb der Luftfahrtinfrastruktur sind im Luftfahrtgesetz (LFG) und in der Verordnung über die Luftfahrtinfrastruktur (VIL) geregelt. Ausgehend vom gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedarf an Luftverkehrsleistungen befasst sich der SIL mit der räumlichen Verteilung und Ausstattung der Luftfahrtinfrastruktur. Er legt die Funktion und die Standorte der Infrastruktur fest und sichert in Abstimmung mit den umgebenden Nutzungen den Raum für deren Bestand und Entwicklung. In diesem Sinn ergänzt er die luftfahrtrechtlichen Bestimmungen in der räumlichen Dimension.

<sup>1</sup> vgl. insbesondere Art. 13

<sup>2</sup> vgl. insbesondere Art. 11-25

## 1.2 Gegenstand und Aufbau

### 1.2.1 Gegenstand und Abgrenzung

Der SIL befasst sich mit der Planung, dem Bau, dem Betrieb und der Entwicklung der Luftfahrtinfrastruktur gemäss LFG<sup>3</sup> und VIL<sup>4</sup>. Das Luftfahrtrecht unterscheidet grundsätzlich zwischen Luftfahrtinfrastruktur und Landstellen ausserhalb von Flugplätzen, welche nicht zur Luftfahrtinfrastruktur zählen. Die Luftfahrtinfrastruktur lässt sich in folgende Kategorien unterteilen:

Flughafen	Konzessionierter Flugplatz mit Zulassungszwang (der Flughafen steht grundsätzlich allen Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung)
Flugfeld	Flugplatz mit Betriebsbewilligung ohne Zulassungszwang (Flugplatzhalter oder Flugplatzhalterin entscheidet, wer das Flugfeld benutzen darf)
Flugsicherungsanlage	Anlagen zur Erbringung von Flugsicherungsdiensten, insbesondere Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsanlagen.

Starts und Landungen ausserhalb der Flugplätze sind in der Aussenlandeverordnung (AuLaV) geregelt und sind nicht Gegenstand des SIL. Dies gilt auch für die Landstellen bei Spitälern und die anderen Landstellen zur Hilfeleistung<sup>5</sup>. Einen Spezialfall stellen die Gebirgslandeplätze (speziell bezeichnete Landstellen ohne Infrastruktur über 1100 m über Meer<sup>6</sup>) dar; sie sind Gegenstand des SIL. Starts und Landungen auf Gebirgslandeplätzen zählen ebenfalls zu den Aussenlandungen.

Zur Struktur und Nutzung des Luftraums enthält der SIL keine Festlegungen. Die Luftraumstruktur richtet sich nach den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer der Aviatikinfrastruktur, der Gestaltung der An- und Abflugverfahren sowie den internationalen Vorgaben. Sie wird gemäss Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD) nach Anhörung der Luftwaffe und der Flugsicherungsgesellschaft Skyguide durch das BAZL festgelegt<sup>7</sup>.

### 1.2.2 Aufbau und Darstellung

Der SIL setzt sich aus dem Konzeptteil und dem Objektteil zusammen.

#### Konzeptteil

Der Konzeptteil gibt einleitend einen Überblick über die Ausgangslage, die politischen, planerischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, den Bestand der Luftfahrtinfrastruktur sowie die Entwicklungstrends und Herausforderungen im Bereich der Zivilluftfahrt. Davon ausgehend legt er die Ziele und Planungsgrundsätze für die Infrastruktur der Luftfahrt fest. Er definiert das Gesamtsystem mit dem Standort und der Funktion der einzelnen Anlagen sowie die Strategien für deren Entwicklung. Dabei unterscheidet er (ausgehend von den in Kap. 1.2.1 erwähnten Kategorien) zwischen den verschiedenen Anlagentypen Landesflughäfen, Regionalflughäfen, zivil mitbenützte Militärflugplätze, Flugfelder, Heliports und Flugsicherungsanlagen sowie den Gebirgslandeplätzen. Schliesslich regelt er in Ergänzung zu den Bestimmungen der Raumplanungsverordnung (RPV) die Modalitäten zur Handhabung des Sachplans.

<sup>3</sup> vgl. insbesondere Dritter Abschnitt, Art. 36ff

<sup>4</sup> u. a. Art. 2, Definition der Begriffe

<sup>5</sup> vgl. Art. 56 VIL und E-AuLaV

<sup>6</sup> vgl. Art. 8 LFG und Art. 54 VIL

<sup>7</sup> vgl. Art. 8a LFG

## Objektteil

Der Objektteil präzisiert die Vorgaben aus dem Konzeptteil für die einzelnen Flugplätze. Er sorgt für die räumliche Einordnung der Flugplätze und sichert den Raum für deren Bauten und Betrieb. Er gibt Auskunft über die Auswirkungen auf Raum und Umwelt und stellt die Koordination mit den umliegenden Nutzungen und Schutzgebieten sicher. Die Objektblätter regeln für jeden Flugplatz:

- Zweckbestimmung und Funktion der Anlage, Rahmenbedingungen für Betrieb
- Flugplatzperimeter (begrenzt die bauliche Entwicklung)
- Gebiet mit Hindernisbegrenzung
- Gebiet mit Lärmbelastung (begrenzt die betriebliche Entwicklung)
- Grundsätze zur landseitigen Erschliessung und zum Natur- und Landschaftsschutz

## Darstellung

Der SIL besteht aus Text und Karten. Im Text sind die behördenverbindlichen Festlegungen blau hinterlegt und, sofern sie einen Raumbezug aufweisen, in die drei Koordinationsstände Festsetzungen, Zwischenergebnisse und Vororientierungen unterteilt<sup>8</sup>. Die im Konzeptteil enthaltenen Festlegungen mit Raumbezug (Standorte der Flugplätze und Flugsicherungsanlagen) gelten, sofern nicht anders vermerkt, als Festsetzungen. Die Grundsätze ohne Raumbezug im Konzeptteil sind als Festlegungen behördenverbindlich. Die Erläuterungen liefern materielle Angaben und Hintergrundinformationen zum besseren Verständnis der Zusammenhänge und zur Begründung der Festlegungen. In diesem Sinne kommt ihnen keine Verbindlichkeit zu. Dasselbe gilt für die einleitenden Kapitel. Die verbindlichen Inhalte der Karten sind in den dazugehörigen Legenden ausgewiesen. Ebenfalls aus den Legenden geht der Anlagestatus der Flugplätze (bestehende Anlage, Neubau, Anpassung/Umnutzung, Aufhebung) hervor. Im Konzeptteil sind kleinmassstäbliche Übersichtskarten zum Gesamtsystem mit den Anlagentypen, im Objektteil grossmassstäbliche Karten (bis maximal 1:25 000) für die einzelnen Flugplätze enthalten.

## Erläuterungs- und Mitwirkungsbericht

Zu den einzelnen SIL-Vorlagen wird für das Genehmigungsverfahren ein separater Erläuterungs- und Mitwirkungsbericht erstellt (nach Art. 16 RPV). Dieser informiert über den Ablauf der Planung, die Ergebnisse des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens sowie die Erwägungen bei der Behandlung der Anträge. Er enthält auch den Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE)<sup>9</sup>. Die SIL-Vorlagen wurden dem Bundesrat bis anhin in gebündelter Form zur Genehmigung unterbreitet (Objektblatt-Serien). In den Erläuterungsberichten zu diesen Serien erscheint jeweils auch eine aktualisierte Übersicht über die Beschlüsse des Bundesrats zum SIL.

## Publikation

Der Konzeptteil und der Objektteil des SIL, einschliesslich der Erläuterungs- und Mitwirkungsberichte, sind im Internet publiziert<sup>10</sup>. Zusätzlich können die Geodaten der Sachpläne des Bundes im Internet mittels einem Web-Viewer abgerufen werden<sup>11</sup>. Die Entwürfe für Anhörungen und öffentliche Mitwirkungen werden ebenfalls an diesen Stellen publiziert.

<sup>8</sup> vgl. Art. 5 Abs. 2 RPV

<sup>9</sup> vgl. Art. 17. Abs. 2 RPV

<sup>10</sup> [www.bazl.admin.ch/sil](http://www.bazl.admin.ch/sil)

<sup>11</sup> [map.sachplan.admin.ch](http://map.sachplan.admin.ch). Der Viewer erlaubt, unterschiedliche Sachplanthemen zu überlagern. Er ist als Arbeitsinstrument zu verstehen; die dort abrufbaren Daten haben keinen Anspruch auf Rechtsgültigkeit. Die rechtsverbindlichen Sachplaninhalte und Karten sind als Dateien im PDF-Format auf der Internetseite des BAZL abgelegt.

## 1.3 Gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechung

### 1.3.1 Raumplanungsrecht

Die Sachpläne des Bundes, und damit auch der SIL, gründen auf dem RPG. In Art. 13 wird der Bund verpflichtet, Grundlagen zu erarbeiten, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können. Dazu erstellt er die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab. Zweck und Inhalt, formelle und materielle Anforderungen, Erarbeitung, Verfahren, Verbindlichkeit und Verhältnis zu anderen Planungen sind in der RPV geregelt (vgl. auch Kapitel 1.6).

### 1.3.2 Luftfahrtrecht

Die Bundesverfassung (BV) weist dem Bund in Art. 87 die Gesetzgebung über die Luftfahrt zu. Das LFG sieht vor, dass die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan voraussetzt; Analoges gilt für die Genehmigung von Betriebsreglementen<sup>12</sup> (vgl. auch Kapitel 5.1). Aufgaben und Inhalt des SIL sind in Art. 3a VIL enthalten. Demnach legt der SIL die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest. 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. Mit dem SIL wird somit nicht abschliessend entschieden, ob ein Vorhaben realisiert werden kann. Der SIL nimmt aber eine erste Abwägung der relevanten Interessen vor und ist damit ein für die Behörden verbindlicher Vorentscheid für bauliche und betriebliche Vorhaben. Der SIL gewährleistet zudem die raumplanerische Sicherung für diese Vorhaben und legt die Rahmenbedingungen für deren Bewilligung und Ausführung fest. Die rechtliche Überprüfung in den nachgelagerten Verfahren bleibt dabei in jedem Fall vorbehalten.

Die Verbindlichkeit des SIL erstreckt sich gemäss Art. 22 Abs. 2 RPV auch auf Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben ausserhalb der Verwaltung. In der Zivilluftfahrt sind dies die Konzessionäre von Flugplätzen. Der SIL verpflichtet diese, ihre Planung auf den SIL auszurichten und zuhanden der Behörden die nötigen Planungsleistungen zu erbringen, so dass die Realisierung der im SIL festgelegten Ziele und Vorhaben ermöglicht werden kann. Der SIL geht hingegen für die Konzessionäre nicht mit einem Realisierungszwang einher<sup>13</sup>.

Ausser den erwähnten nationalen Gesetzesgrundlagen kommt im Luftfahrtrecht auch internationalen Normen, Verträgen und Erlassen eine wichtige Rolle zu (vgl. Kap. 1.5).

### 1.3.3 Weitere relevante Gesetzesgrundlagen

Als Voraussetzung für die Genehmigung von Flugplatzanlagen oder Betriebsreglementen müssen gemäss VIL die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sein. Deshalb sind für den SIL neben dem RPG auch das USG und das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie die darauf basierenden Verordnungen wichtige Grundlagen. Relevant sind insbesondere das in Art. 11 USG verankerte Vorsorgeprinzip, die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV), die Bestimmungen zum Lärmschutz (LSV) oder die verschiedenen auf dem NHG beruhenden Bundesinventare. Diese Grundlagen

<sup>12</sup> vgl. Art. 36c Abs. 2 und 37 Abs. 5 LFG sowie Art. 25 Abs. 1 und 27d Abs. 1 VIL

<sup>13</sup> Die Verpflichtung, bestimmte Massnahmen zu realisieren, kann sich hingegen aus den Bestimmungen des Luftfahrtrechts ergeben, die insbesondere die Sicherheit betreffen.

müssen bei den Festlegungen im SIL berücksichtigt werden. Insbesondere soll die raumplanerische Sicherung in den anlagenspezifischen Objektblättern nicht im Widerspruch dazu stehen.

Die behördenverbindlichen Festlegungen im SIL beruhen auf einer generellen Abwägung der Interessen nach Art. 3 RPV, soweit dazu ein gesetzlicher Spielraum besteht. Die abschliessende Abwägung der Interessen und die Festlegung konkreter Umsetzungsmassnahmen erfolgen dann in den Genehmigungsverfahren nach LFG (resp. in den UVP-Verfahren). Zu beachten sind in diesem Zusammenhang unter anderem auch die raumrelevanten Bestimmungen des Landwirtschafts- (LwG), Wald- (WaG) und Gewässerschutzgesetzes (GSchG).

### **1.3.4 Rechtsprechung**

Mehrere Bundesgerichtsurteile<sup>14</sup> untermauern die Stellung der Sachpläne des Bundes als zentrales Instrument des Bundes für die räumliche Abstimmung von Bundesaufgaben. Der Sachplan stellt gemäss der Rechtsprechung die Grundlage für eine umfassende Interessenabwägung der Planungsbehörden zu Infrastrukturvorhaben des Bundes und für bedeutende Ermessensentscheide dar. Zudem hat das Bundesgericht bestätigt, dass die qualitativen Anforderungen an die Planung (Prüfung von Alternativen und Varianten, Vorgehen bei der Interessenabwägung) ebenso für Sachpläne gelten. Schliesslich äussern sich die Urteile zur Behördenverbindlichkeit von Sachplänen sowie zum Kreis der Beteiligten am Sachplanungsprozess.

## **1.4 Politische und planerische Vorgaben**

Die Luftfahrtpolitik ist mit zahlreichen anderen Politikbereichen verbunden und kann nicht isoliert betrachtet werden. Die Ziele der Luftfahrtpolitik stehen in einer Wechselbeziehung mit den wirtschafts-, gesellschafts-, umwelt-, raumordnungs- und finanzpolitischen Zielen. Als Teil der Verkehrspolitik hat sich die Luftfahrtpolitik nach dem LUPO (vgl. Kap. 1.4.1) auszurichten. Die planerische Umsetzung der Luftfahrtpolitik erfolgt – soweit diese infrastrukturelevant ist – über den SIL, der wiederum Teil des Sachplans Verkehr bildet (vgl. Kap. 1.4.2).

Nebst dem LUPO hat der SIL auch weitere Leitlinien und Planungen zu berücksichtigen, die in den Kapiteln 1.4.3 bis 1.4.12 umschrieben sind. Die konkreten Festlegungen, mit denen diese Grundlagen umgesetzt werden, sind in den Kapiteln 3 und 4 enthalten<sup>15</sup>.

### **1.4.1 Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (LUPO)**

Der LUPO aus dem Jahr 2016 legt (wie bereits der LUPO 2004) die Haltung des Bundesrats auf dem Gebiet der Luftfahrtpolitik dar. Sein Zeithorizont, der bis 2030 reicht, ist mit dem Planungshorizont des SIL kongruent. Ziel der schweizerischen Luftfahrtpolitik ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es erlauben, die internationale Anbindung der Schweiz auf dem Luftweg sicherzustellen und die Bedürfnisse nach Flugreisen aus der oder in die Schweiz zu befriedigen. Dabei müssen die Sicherheit und die Schutzbedürfnisse der Bevölkerung und der Reisenden erfüllt sein. Im Weiteren ist sicherzustellen, dass der Bedarf an Ausbildungs-, Rettungs-, Versorgungs- und Arbeitsflügen gedeckt werden kann.

Der Bericht hält fest, dass einer frühzeitigen und umfassenden Koordination zwischen der Planung, dem Bau und Betrieb der Luftfahrtinfrastruktur und der kantonalen und kommunalen Raumplanung verstärkte

<sup>14</sup> BGE 115 Ib 131, BGE 128 II 1, BGE 128 II 292, BGE 129 II 331, BGE 133 II 120

<sup>15</sup> Sie ersetzen die vom Bundesrat am 18.10.2000 verabschiedeten Festlegungen im Konzeptteil des SIL (Teile I-III/A/B) bzw. die am 21.10.2015 verabschiedeten konzeptionellen Vorgaben für die Gebirgslandeplätze.

---

Bedeutung zu schenken ist. Damit sollen eine langfristige Koexistenz zwischen den Flugplätzen und den umliegenden Nutzungsinteressen sichergestellt und insbesondere Lärmkonflikte entschärft werden. Diese Kernaussagen aus dem LUPO unterstreichen die Bedeutung des SIL als Planungsinstrument.

Die Bereitstellung einer zuverlässigen und leistungsfähigen Luftfahrtinfrastruktur liegt im Interesse des Bundes. Aus diesem Grund will der Bund günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Infrastruktur schaffen; dies sofern sie einem Verkehr dient, der im öffentlichen Interesse ist. Die begrenzte Infrastruktur der Landesflughäfen für den Linien- und Charterverkehr stellt gemäss LUPO die grösste Herausforderung der schweizerischen Luftfahrtpolitik dar. Um die absehbaren Engpässe kurz- und mittelfristig zu entschärfen, sind die vorhandenen Kapazitäten möglichst effizient zu nutzen. Die Maximierung der Kapazität (oder auch lämpolitische Kompromisse) dürfen aber nicht zu Sicherheitsrisiken führen; die Sicherheit (safety) hat bei der Planung und Anpassung von Flugverfahren Priorität. Auf lange Sicht hält der LUPO fest, dass die Kapazitäten der Landesflughäfen auch mit baulichen Massnahmen zu steigern sind. Deshalb sollen im SIL nicht nur planerische Schranken gesetzt, sondern auch Leistungs- und Kapazitätsziele formuliert werden, die für die weitere Planung der Behörden und Flughafenkonzessionärinnen und -konzessionäre verbindlich sind. Dies gilt ebenfalls für die Infrastruktur zur Abfertigung der Luftfracht, die wesentlich zur Anbindung der Schweiz an die globalen Warenströme beiträgt. Die Festlegung solcher Ziele ist auch deshalb wichtig, weil sie nicht in den bestehenden Flughafenkonzessionen enthalten sind, sondern diese Konzessionen auf den SIL verweisen.

Mit Blick auf die Engpässe bei den Landesflughäfen stellen die Militärflugplätze eine mögliche Reserve für die Zivilluftfahrt dar. Gemäss LUPO sind ehemalige Militärflugplätze nach dem Rückzug der Luftwaffe raumplanerisch zu sichern und nach Möglichkeit für die zivile Luftfahrt zu nutzen. Unter anderem soll der Militärflugplatz Dübendorf als Standort für die vom Landesflughafen Zürich verdrängte General Aviation (insbesondere den Geschäftsreiseverkehr) dienen und in einen zivilen Flugplatz umgenutzt werden<sup>16</sup>.

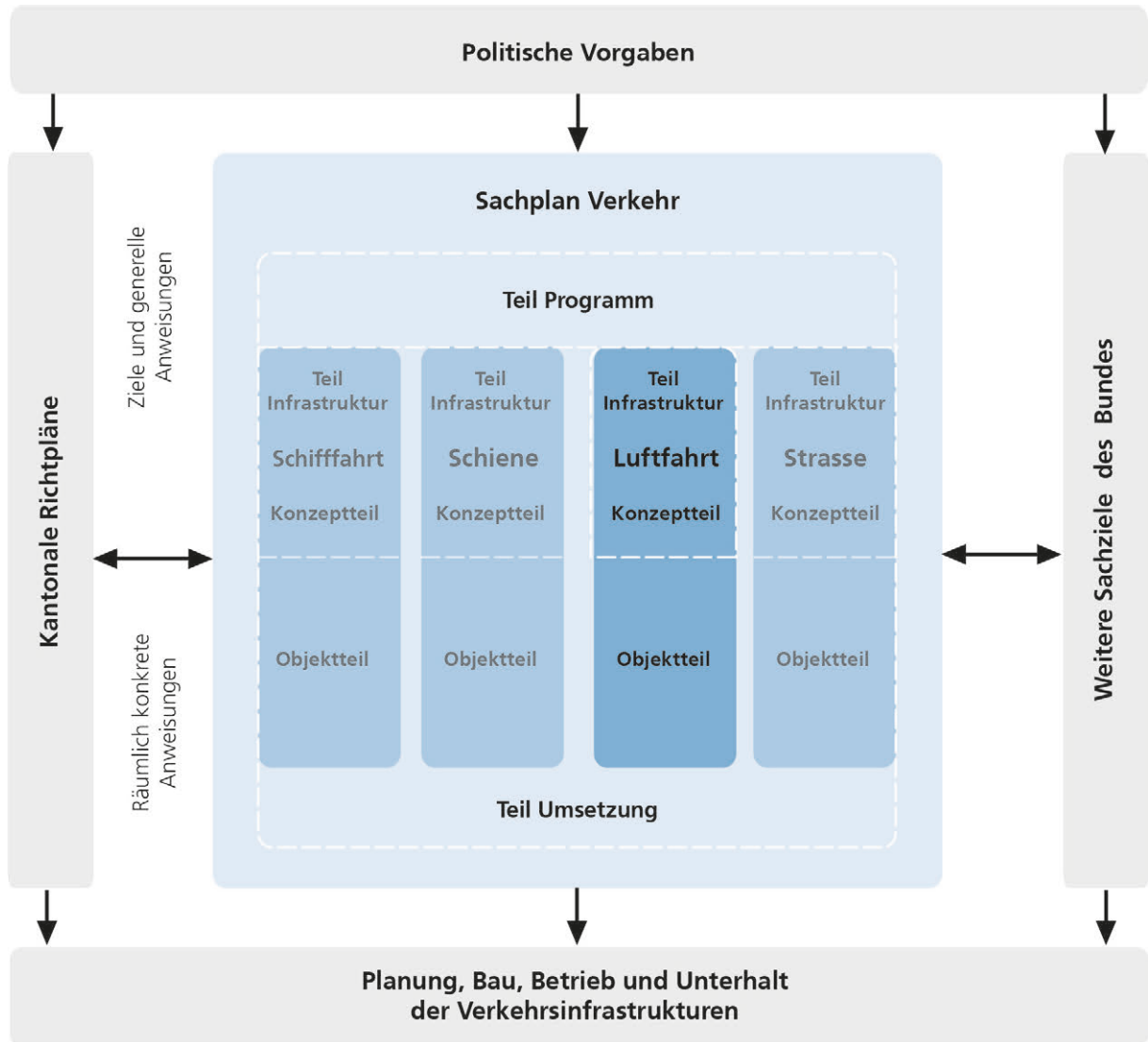
---

<sup>16</sup> Beim Landesflughafen Genève setzt sich der Bund im Rahmen seiner Möglichkeiten ebenfalls für eine Lösung für den von der Verdrängung betroffenen Geschäftsreiseverkehr ein, auch wenn eine mit dem Flugplatz Dübendorf vergleichbare Option fehlt.

### 1.4.2 Sachplan Verkehr

Der SIL ist Teil des Sachplans Verkehr (SPV). Dieser besteht aus einem Teil Programm, welcher 2006 in Kraft gesetzt wurde, und verkehrsträgerbezogenen Umsetzungsteilen (Teil Infrastruktur Schiene, Teil Infrastruktur Strasse, Teil Infrastruktur Luftfahrt, Teil Infrastruktur Schifffahrt). Der übergeordnete Programmteil, welcher derzeit revidiert wird, enthält die für alle Verkehrsträger geltenden Ziele, Grundsätze und Prioritäten. Der SIL konkretisiert diese für den Bereich der Zivilluftfahrt.

Abbildung 1: Sachplan Verkehr



### 1.4.3 Strategie nachhaltige Entwicklung

Die nachhaltige Entwicklung ist für den Bund und die Kantone ein Verfassungsauftrag<sup>17</sup>. Nachhaltigkeit ergibt sich aus der ausgewogenen Berücksichtigung der drei Schlüsselfaktoren wirtschaftliche Effizienz, gesellschaftliche Solidarität und Schutz der natürlichen Umwelt. Zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung legt der Bundesrat seit 1997 alle vier Jahre seine politischen Schwerpunkte fest und beschliesst diese in der Strategie Nachhaltige Entwicklung. Herzstück der fünften «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-19» bildet ein Aktionsplan mit Massnahmen in den neun Handlungsfeldern Konsum und Produktion; Siedlungsentwicklung, Mobilität und Infrastruktur; Energie und Klima; natürliche Ressourcen; Wirtschafts- und Finanzsystem; Bildung, Forschung und Innovation; Soziale Sicherheit; Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern sowie Gesundheit.

### 1.4.4 Nachhaltigkeit im Luftverkehr

Im Rahmen der Strategie zur nachhaltigen Entwicklung hat der Bund die Zivilluftfahrt im Hinblick auf die Nachhaltigkeit einer Beurteilung unterzogen. Der vom BAZL, BAFU, ARE und SECO erarbeitete «Bericht über die Nachhaltigkeit im Luftverkehr» von 2008 zeigt hinsichtlich der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft die Stärken des schweizerischen Luftfahrtsystems auf und liefert Hinweise für Verbesserungen.

Der 2015 umfassend aktualisierte Bericht kommt zum Schluss, dass die Entwicklung des zivilen Luftverkehrs aus wirtschaftlicher Sicht überwiegend positiv zu werten ist; eine zentrale Herausforderung stellen Kapazitätsrestriktionen an den Landesflughäfen dar. Aus Umweltsicht bestehen trotz Verbesserungen Schwächen, praktisch ausschliesslich bei den Lärm- und Klimawirkungen. Aus gesellschaftlicher Sicht ist die Beurteilung durchmischt, mit einer positiven Würdigung der Sicherheit und gewissen Mängeln bei der Gesundheit und den Entwicklungsmöglichkeiten von Gebieten um die Landesflughäfen.

### 1.4.5 Raumkonzept Schweiz

Mit dem 2012 verabschiedeten «Raumkonzept Schweiz» liegt erstmals ein Strategiedokument für die schweizerische Raumentwicklung vor, welches von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitet und getragen wird. Das Raumkonzept soll den Behörden aller Stufen künftig als Orientierungshilfe dienen, wenn sie Siedlungen, Verkehrs- und Energieinfrastrukturen planen, Landschaften gestalten oder weitere Tätigkeiten ausüben, die den Raum beeinflussen. Folgende fünf Hauptziele stehen dabei im Vordergrund: Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern, natürliche Ressourcen sichern, Mobilität steuern, Wettbewerbsfähigkeit stärken sowie Solidarität leben.

Weil heute ein Grossteil der Bevölkerung täglich zwischen Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Einkaufen die Gemeinde-, Kantons- oder gar Landesgrenzen überquert, schlägt das Raumkonzept Schweiz ein Planen und Handeln in überregionalen Handlungsräumen vor. Es unterscheidet vier grossstädtisch geprägte Handlungsräume (Zürich, Basel, Métropole Lémanique und die Hauptstadtregion Bern), fünf klein- und mittelstädtisch geprägte (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland und Nordostschweiz) sowie drei alpine Handlungsräume (Gotthard, Westalpen, Ostalpen).

<sup>17</sup> Artikel 2 («Zweck») der BV erklärt die nachhaltige Entwicklung zu einem Staatsziel. Artikel 73 («Nachhaltigkeit») fordert Bund und Kantone dazu auf, «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» anzustreben.



Gemäss dem Raumkonzept Schweiz sollen die drei Landesflughäfen auch in Zukunft die Anbindung an den weltweiten Luftverkehr gewährleisten und ihre Funktion ist langfristig sicherzustellen. Im Weiteren ist gemäss Raumkonzept Schweiz die Rolle des Landesflughafens Basel-Mulhouse zu stärken.

#### **1.4.6 Strategie zur Entwicklung der nationalen Infrastruktur**

Als Komplement zur «Strategie Nachhaltige Entwicklung» hat der Bundesrat eine Strategie zur Entwicklung der nationalen Infrastruktur erarbeitet. Dieser «Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz» wurde 2010 durch den Bundesrat beschlossen. Neben Aussagen zum Bestand und zur Bedeutung der nationalen Infrastrukturen formuliert die Strategie Leitlinien für die nationale Infrastrukturpolitik. Demgemäss sind die Leistungsfähigkeit der Infrastrukturnetze sicherzustellen, der Schutz von Mensch, Umwelt und Infrastrukturen zu gewährleisten, die Rahmenbedingungen für die Infrastruktursektoren zu optimieren, die Wirtschaftlichkeit der Infrastrukturnetze zu steigern und die Finanzierung derselben langfristig zu sichern.

#### **1.4.7 Zukunft Mobilität Schweiz: UVEK-Orientierungsrahmen 2040**

Der 2017 verabschiedete Orientierungsrahmen umfasst ein Hauptziel («Das Gesamtverkehrssystem der Schweiz 2040 ist in allen Aspekten effizient») und 14 Unterziele in den vier Handlungsfeldern «Rahmenbedingungen und Voraussetzungen», «Nachfrage, Angebot und Infrastruktur», «Finanzierung» und «Umwelt, Energie und Raum». Der Orientierungsrahmen ist von den Fachämtern bei ihren Geschäften im Mobilitäts- und Verkehrsbereich zu berücksichtigen. Es ist vorgesehen, den Orientierungsrahmen periodisch zu überprüfen und seine Ziele gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

#### **1.4.8 Stationierungskonzept der Armee und Sachplan Militär (SPM)**

Mit dem Stationierungskonzept weist die Armee ihren Infrastrukturbedarf (Waffenplätze, Schiessplätze, Flugplätze, Logistikcenter etc.) aus und legt diejenigen Standorte fest, an welchen dieser Bedarf künftig abgedeckt werden soll. Aus Kostengründen soll der Immobilienbestand der Armee in den Bereichen Einsatz, Ausbildung und Logistik erheblich reduziert werden. Das Stationierungskonzept 2013 bildet die Grundlage für die laufende Neukonzeption und Zusammenführung der beiden Sachpläne Militär (SPM) und Waffen- und Schiessplätze (SPS) aus den Jahren 2001 bzw. 1998. Der Programmteil des neuen Sachplans Militär wurde im Dezember 2017 vom Bundesrat verabschiedet. Die Objektblätter, welche die Festlegungen aus dem Programmteil für die einzelnen Anlagen konkretisieren, werden sukzessive erarbeitet resp. aktualisiert.

Gemäss dem Stationierungskonzept 2013 wird sich die Luftwaffe von den Flugplätzen Sion und Buochs<sup>18</sup> zurückziehen, wobei der Flugplatz Sion der Luftwaffe weiterhin als Ausweichflugplatz dienen soll. Der Luftwaffenbetrieb auf dem Flugplatz Dübendorf soll auf eine Helikopterbasis mit der Möglichkeit zur Mitbenutzung einer zivil betriebenen Piste reduziert werden. Bereits früher hat die Luftwaffe die auch zivil mitbenutzten Militärflugplätze Ambri, Interlaken, Kägiswil, Lodrino, Mollis, Münster, Raron, Reichenbach, Saanen, St. Stephan und Zweisimmen aufgegeben.

#### **1.4.9 Landschaftskonzept Schweiz**

Das Landschaftskonzept Schweiz (LKS), welches derzeit umfassend aktualisiert wird, ist ein Konzept nach Artikel 13 RPG. Es wurde 1997 vom Bundesrat gutgeheissen und bildet damit die verbindliche Richtschnur

<sup>18</sup> Dieser diente der Luftwaffe nur noch als Reserve für den Krisenfall oder eine ausserordentliche Lage («Sleeping Base»).

für den Natur- und Landschaftsschutz bei Bundesaufgaben. Laut den Zielen des LKS sollen das Element Wasser in der Landschaft aufgewertet, Raum für natürliche Dynamik geschaffen, Lebensräume erhalten und vernetzt, Infrastrukturen konzentriert und intensiv genutzte Landschaften (Siedlungsgebiet) ökologisch aufgewertet werden.

Aufbauend auf den allgemeinen Zielen führt das LKS in Kapitel 6, welches der Luftfahrt gewidmet ist, sieben konkrete Sachziele auf. Für den SIL ist insbesondere die postulierte Aufwertung der ungenutzten Zwischenräume auf Flugplatzarealen zu ökologischen Ausgleichsflächen (unter Vorbehalt der Sicherheitsvorkehrungen) von Bedeutung.

#### **1.4.10 Bundesinventare**

Die bestehenden Inventare des Bundes stellen (als systematische Aufnahme, Beschreibung und Bewertung von Objekten) eine wichtige Grundlage für den Schutz der national bedeutenden Landschaften, Biotope sowie Natur- und Kulturdenkmäler dar. Die Landschaftsinventare nach Art. 5 NHG verpflichten den Bund bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Dazu gehören:

- Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)
- Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)
- Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)

Die Biotopinventare nach Art. 18a und 23b NHG sind allgemeinverbindlich und haben eine höhere Schutzwirkung als die Landschaftsinventare. Dazu gehören:

- Bundesinventar der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung

Mit dem Bundesinventar der Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung und den eidgenössischen Jagdbanngeländen, die sich beide auf Art. 11 des Jagdgesetzes (JSG) abstützen, sowie den Wildtierkorridoren von überregionaler Bedeutung (vgl. BGE 128 II 1) stehen weitere Lebensräume unter besonderem Schutz des Bundes.

Für die Luftfahrt kommt unter den Landschaftsinventaren (neben den in der Verfassung verankerten Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung) vor allem dem BLN Bedeutung zu. Ansonsten sind für die Luftfahrt insbesondere die Biotopinventare relevant<sup>19</sup>. Die Kantone führen in Ergänzung zu den Bundesinventaren eigene Inventare für Objekte von kantonaler oder regionaler Bedeutung. Die Schutzgebiete und -objekte von nationaler Bedeutung werden in den Karten im SIL-Objektteil abgebildet.

#### **1.4.11 Weitere Sachpläne und Konzepte des Bundes**

Von den weiteren Bundessachplänen ist neben dem SPM (vgl. Kap. 1.4.8) insbesondere der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) zu erwähnen, der umfassend überarbeitet und gestärkt werden soll. Dieser hat zum Ziel, eine Mindestmenge des besten Landwirtschaftslandes vor Überbauung zu schützen und im Sinne der

<sup>19</sup> Die Landesflughäfen Zürich und Genève geniessen gemäss Art. 36e LFG aufgrund ihrer übergeordneten Funktion als Gesamtanlagen einen Bestandesschutz.

langfristigen Versorgungssicherung zu erhalten. Die Luftfahrtinfrastruktur ist von diesem Sachplan insofern betroffen, als es sich bei den für Flugplatzanlagen beanspruchten Flächen oftmals um wertvolles Kulturland handelt. Im Zusammenhang mit Luftfahrthindernissen ist auch der Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) für die Luftfahrt relevant. Als wichtige Grundlage für die Abstimmung der Luftfahrt mit den Windenergieanlagen (Luftfahrthindernisse, Störung der Flugsicherungsanlagen) dient das Konzept Windenergie.

#### **1.4.12 Agglomerationspolitik und Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete**

Mit der Agglomerationspolitik will der Bund den zunehmenden (mit dem Urbanisierungsprozess verbundenen) Problemen in den städtischen Gebieten (z. B. hohe Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Probleme, schwierige öffentliche Finanzlage) begegnen. Der Bund handelt subsidiär, indem er Anreize schafft und die Hauptakteure (Kantone, Städte, Gemeinden) vernetzt. Die Agglomerationspolitik wurde seit 2001 inhaltlich weiterentwickelt. Mit der neuen «Agglomerationspolitik 2016+» verfolgt der Bund die Ziele einer hohen Lebens- und Standortqualität, einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung sowie einer wirksamen Zusammenarbeit.

Parallel zur Agglomerationspolitik hat der Bund 2015 eine Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete verabschiedet. Räumliche Entwicklung erfolgt heutzutage in funktionalen, stadt-land-übergreifenden Räumen. Die Agglomerationspolitik und die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete sind daher eng miteinander verknüpft. Sie dienen den Bundesstellen als Orientierungsrahmen für ihre Sektoralpolitiken und sollen die Zusammenarbeit auf Bundesebene stärken. Zudem unterstützen sie und die darin eingebetteten Sektoralpolitiken mit Förderprogrammen konkrete Projekte in den Regionen. Die beiden Politiken leisten einen wichtigen Beitrag zu einer kohärenten Raumentwicklung und somit zur Umsetzung des Raumkonzepts Schweiz.

Als politische Plattform zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen und zwischen urbanen und ländlichen Räumen dient die von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam gegründete «Tripartite Konferenz» (TK).

### **1.5 Internationale Normen, Verträge und Erlasse**

Speziell zu beachten sind neben den nationalen gesetzlichen Grundlagen und den politischen Vorgaben auch bestehende internationale Normen, Empfehlungen und Verpflichtungen. Die Schweiz ist Mitglied der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, und hat das Übereinkommen von Chicago vom 7. Dezember 1944 unterzeichnet. Für den SIL relevant ist das Kapitel XV «Flughäfen und andere Einrichtungen» des Übereinkommens sowie dessen Anhänge 2 «Luftverkehrsregeln», 11 «Flugverkehrsleitdienste», 14 «Flugplätze», 16 «Umwelt» und 17 «Sicherheit». Mit der EU verbindet die Schweiz ein bilaterales Luftverkehrsabkommen, welches den Schweizer Fluggesellschaften den Zugang zum liberalisierten europäischen Markt ermöglicht hat. Die Schweiz ist auch Mitglied in der EASA, der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (European Aviation Safety Agency). Die EASA ist die Flugsicherheitsbehörde der EU und erarbeitet Verordnungsinhalte für die europäische Luftfahrt. Diese werden durch die Übernahme im gemischten Luftverkehrsausschuss und die anschliessende Publikation im Anhang zum bilateralen Luftverkehrsabkommen für die Schweiz verbindlich.

Für Flugplätze in der Nähe der Landesgrenze ist bei Vorhaben (Ausbauten, Änderung des Flugbetriebs) mit erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) anzuwenden. Dieses verpflichtet die Schweiz, bei entsprechenden Genehmigungsverfahren die betroffenen Nachbarländer zu konsultieren;

im Rahmen der Planung (SIL) ist die Konvention hingegen nicht anwendbar. Im Weiteren bestehen für die beiden Landesflughäfen Basel-Mulhouse und Genève sowie für die Flugplätze Lugano-Agno und St. Gallen-Altenrhein zwischenstaatliche Abkommen und Verträge (vgl. Anhang 1).

Beim Landesflughafen Zürich haben von Deutschland erlassene Durchführungsverordnungen (DVO<sup>20</sup>) zur Luftverkehrs-Ordnung seit 2003 grossen Einfluss auf den Flugbetrieb. Diese regeln die aktuellen deutschen An- und Abflugbeschränkungen für den Flughafen Zürich. Im Jahr 2012 wurde ein «Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland» abgeschlossen. Die Genehmigung dieses Vertrags durch das deutsche Parlament steht noch aus.

## 1.6 Verfahren und Wirkung

Das Verfahren für die Erarbeitung, Bereinigung und Verabschiedung des SIL richtet sich nach den Vorgaben der RPV<sup>21</sup>. Zuständige Bundesstelle ist das BAZL. Es arbeitet eng mit dem ARE zusammen. Nach einer ersten Konsultation der in der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) vertretenen Bundesstellen unterbreitet es den Sachplanentwurf den durch die vorgesehenen Festlegungen betroffenen Kantonen und Gemeinden sowie dem benachbarten Ausland zur Anhörung. Zu neuen Teilen oder wesentlichen Änderungen des SIL ist zudem eine Information und Mitwirkung der Bevölkerung<sup>22</sup> durchzuführen. Der gestützt auf die Ergebnisse der Anhörung und der Mitwirkung überarbeitete Sachplanentwurf wird nach der zweiten bundesinternen Ämterkonsultation dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet.

Als Grundlage für die anlagespezifischen Festlegungen in den Objektblättern wird diesem ordentlichen Verfahren ein Koordinationsprozess vorangestellt, an dem die zuständigen Stellen von Bund und Kanton, der Flugplatzhalter oder die Flugplatzhalterin sowie die betroffenen Gemeinden beteiligt sind. Dieser Prozess ist Teil der im RPG verankerten Pflicht zur Zusammenarbeit. Ziel ist die möglichst frühzeitige Abstimmung zwischen der baulichen und betrieblichen Entwicklung des Flugplatzes mit den umgebenden Nutzungsansprüchen und Schutzbestimmungen. Damit sollen auch die wesentlichen Konflikte mit den Vorgaben des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzrechts soweit wie möglich ausgeräumt und die nachgelagerten Genehmigungsverfahren nach LFG inhaltlich entlastet werden. Die Ergebnisse werden in einem Koordinationsprotokoll zusammengefasst. Festlegungen und ausführlichere Erläuterungen zu den Verfahren und Zuständigkeiten sind in Kapitel 5 enthalten.

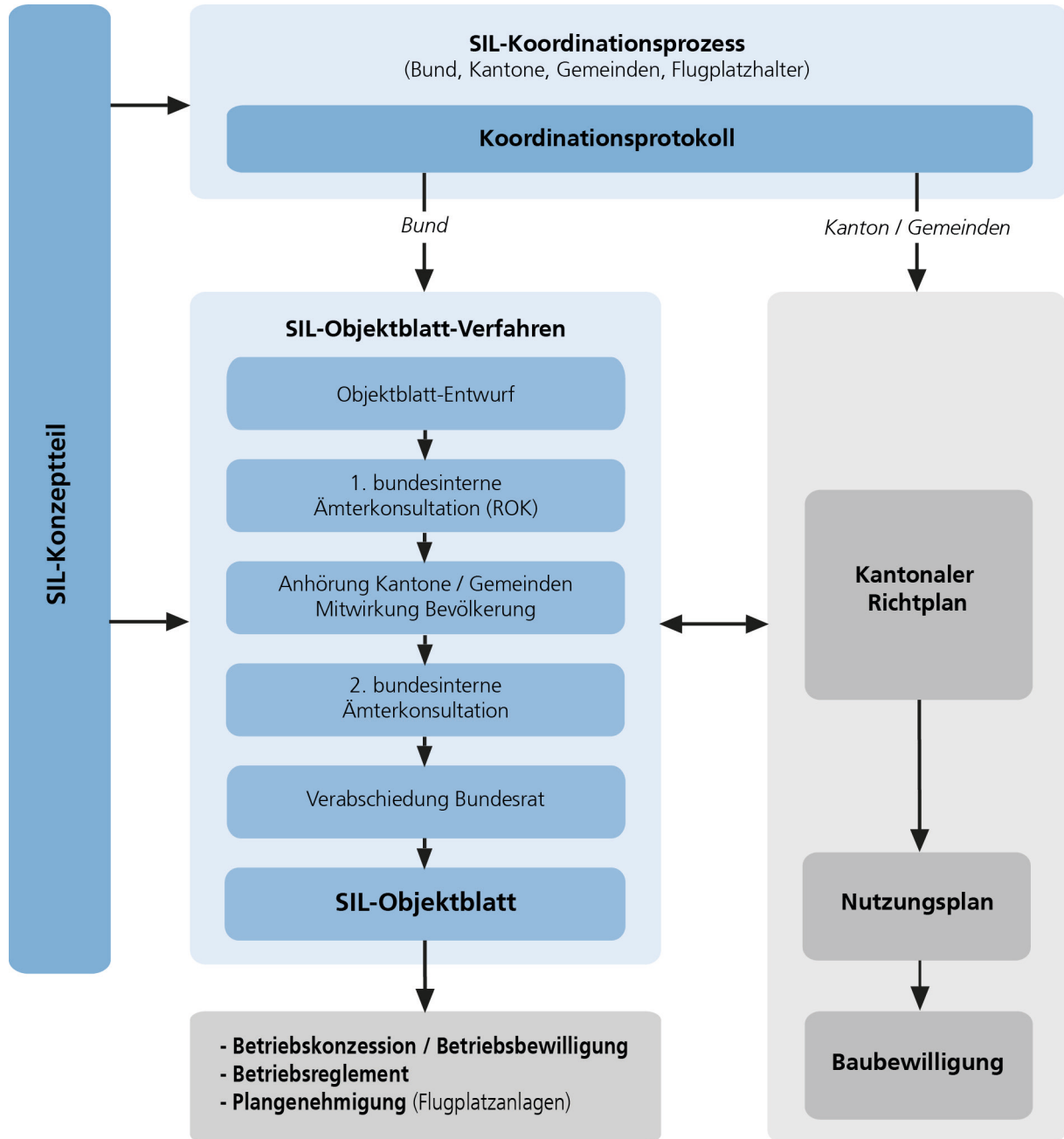
---

<sup>20</sup> vgl. 206., 213. und 220. DVO

<sup>21</sup> vgl. Art. 17ff. RPV

<sup>22</sup> vgl. Art. 4 RPG

Abbildung 2: Die Verfahren im Überblick



Die Festlegungen im SIL sind für die Behörden aller Stufen verbindlich<sup>23</sup>. Sie sind gemäss LFG grundsätzlich Voraussetzung für die Genehmigung von Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken (vgl. Kap. 1.3.2). Im Weiteren sind sie mit den anderen Sachplänen und Konzepten des Bundes sowie mit den kantonalen Richtplänen abgestimmt, so dass zwischen diesen Raumplanungsinstrumenten keine Widersprüche bestehen. Die Gemeinden berücksichtigen die Vorgaben des SIL in ihren Nutzungsplänen. Mit dem rechtlichen Verhältnis zwischen den Sachplänen des Bundes und den grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplänen setzt sich ein Gutachten der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) von 2011 auseinander<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Bei Flugplätzen, die sich in Nähe zur Landesgrenze (bspw. Genf, St. Gallen-Altenrhein) oder im Ausland (Basel-Mulhouse) befinden, begrenzt sich die Verbindlichkeit der räumlich-konkreten Festlegungen des SIL (vgl. SIL-Objektblattkarte) auf das schweizerische Territorium. Bei den weiteren Festlegungen des SIL sind die schweizerischen Behörden verpflichtet, sich in der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden im Rahmen des Möglichen daran zu halten.

<sup>24</sup> Rechtsgutachten zur räumlichen Sicherung von Bundesinfrastrukturen, namentlich durch Festlegungen in den Sachplänen des Bundes (VLP-ASPAN, 2011 mit Ergänzung vom 23. April 2012)