Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-7633/2007
{T 0/2}

Urteil vom 8. August 2008

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richterin Kathrin Dietrich, Richter Jürg Kölliker,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

1. **Gemeinde Rümlang**, handelnd durch den Gemeinderat,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter Ettler,

2. **A._____ AG**,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Gregor Meisser,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Unique (Flughafen Zürich AG), Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roland Gfeller,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Flughafen Zürich-Kloten; Festlegung einer Projektierungszone für eine Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen.

Sachverhalt:

A.
Die A._____ AG reichte am 9. Mai 2005 ein Baugesuch für die Erstellung eines Erweiterungsbaus auf ihrem Werkgelände in Rümlang ein, welches bei einer allfälligen Verlängerung der Piste 10/28 des Flughafens Zürich-Kloten im neuen Flughafenperimeter zu liegen käme. Auf Gesuch von Unique (Flughafen Zürich AG) hin erliess die Baudirektion des Kantons Zürich in der Folge am 12. Oktober 2005 auf den Grundstücken der A._____ AG ein vorsorgliches Bauverbot gemäss der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung. Nachdem der Regierungsrat des Kantons Zürich den Entscheid der Baudirektion gestützt hatte, hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 12. September 2007 eine dagegen erhobene Beschwerde der A._____ AG gut und hob das vorsorgliche Bauverbot auf.

B.
Parallel zu diesem kantonalen Verfahren beantragte Unique am 23. Februar 2006 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Festlegung einer Projektierungszone für eine allfällige Verlängerung der Piste 10/28 des Flughafens Zürich-Kloten nach Westen (inkl. die dazugehörigen Rollwege, die Sicherheitszone am Pistenende sowie die Flughafenumzäunung mit Umfahrungsstrasse). Zur Begründung führte Unique aus, im Rahmen des Prozesses Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) seien sämtliche Betriebsvarianten zu prüfen, die eine sichere Abwicklung des Flugbetriebs gewährleisteten. Einige dieser möglichen Betriebsvarianten beinhalteten eine Nutzung der Piste 28 als Landepiste für alle Flugzeugtypen auch bei nasser Witterung und bedingten eine Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen. Mittels Projektierungszone solle das betroffene Gebiet (umfassend eine Fläche westlich des bestehenden Flughafenperimeters am Ende der Piste 28 bis und mit Teile der Industriezone B._____ der Gemeinde Rümlang) bis zum Entscheid über die Realisierung dieses Vorhabens frei von Neubauten oder baulichen Veränderungen an bestehenden Bauten gehalten werden.

C.
Das BAZL führte in der Folge über den Kanton Zürich eine direkte Anhörung der Gemeinde Rümlang und der betroffenen Grundeigentümer durch und holte bei verschiedenen kantonalen Fachstellen Stellungnahmen ein. Die Gemeinde Rümlang, die A._____ AG sowie eine weitere Drittperson erhoben in der Folge Einwendungen gegen das

Vorhaben. Dagegen erklärte sich der Kanton Zürich, vertreten durch seine Volkswirtschaftsdirektion, am 18. August 2006 grundsätzlich einverstanden mit der Projektierungszone.

D.
Mit Verfügung vom 15. Oktober 2007 entsprach das BAZL dem Gesuch von Unique und legte die beantragte Projektierungszone fest. Zur Begründung führte es aus, die Projektierungszone diene nicht nur dazu, Land für die Realisierung künftiger resp. die Erweiterung bestehender Flughafenanlagen freizuhalten, sondern sichere auch bereits deren Planung. Insofern sei sie mit der raumplanungsrechtlichen Planungszone verwandt. Im Rahmen des im allgemeinen Teil des SIL erwähnten Koordinationsprozesses gelte es für den Flughafen Zürich ein Objektblatt zu erstellen, in welchem die Ziele und Vorgaben der Sachplanung konkretisiert würden. Um zu verhindern, dass das Ergebnis dieses laufenden Prozesses negativ präjudiziert werde, müsse das Gebiet bei Rümlang für eine allfällige Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen bereits während der Planungsphase frei von Neubauten gehalten werden. Der Bund habe anlässlich des Koordinationsgespräches 2 vier Grundsätze für die weiteren Arbeiten im SIL-Prozess des Flughafens Zürich festgelegt und sich darin unter anderem auch für eine Weiterverfolgung der Variante Pistenverlängerung 10/28 ausgesprochen. Die Planungsabsicht sei somit zureichend konkretisiert und die Festlegung der Projektierungszone im öffentlichen Interesse. Da es keine mildere Massnahme zur Sicherung eines allfälligen Landbedarfs für zukünftige Flughafenanlagen gebe, sei die Projektierungszone auch verhältnismässig.

E.
Gegen diese Verfügung reichten die Gemeinde Rümlang (nachfolgend: Beschwerdeführerin 1; Verfahren A-7633/2007) sowie die A._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin 2; Verfahren A-7671/2007) am 12. bzw. 14. November 2007 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerden ein und beantragten deren Aufhebung.

Die Beschwerdeführerin 1 rügt in formeller Hinsicht, die Vorinstanz sei auf ihre Argumente, welche sie im Anhörungsverfahren vorgebracht habe, in keiner Weise eingegangen und habe damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Materiell führt sie an, die angeordnete Projektierungszone bezwecke nicht die Absicherung einer künftigen Flughafenanlage, sondern diene einzig einer hypothetischen späteren

Aufnahme der Verlängerung der Piste 10/28 im nach wie vor ausstehenden SIL-Objektblatt. Dies sei jedoch weder mit dem Wortlaut noch mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar. Es genüge für die Ausscheidung einer Projektierungszone nicht, dass der Flughafen Zürich als Anlage und Standort im allgemeinen Teil des SIL erwähnt werde. Vielmehr müsse die Pistenverlängerung, für welche eine Projektierungszone geschaffen werden solle, als Festlegung im SIL-Objektblatt des Flughafens Zürich festgehalten sein. Vorliegend sei höchst ungewiss, ob der Bundesrat die Verlängerung der Piste 10/28 jemals als mögliches Szenario tatsächlich ins Auge fassen und in das SIL-Objektblatt des Flughafens Zürich aufnehmen werde. Auch die bisher geführten Koordinationsgespräche hätten zu keiner Konkretisierung geführt. Unter diesen Umständen fehle es jedoch an einer hinreichend konkretisierten Anlageerweiterung und Planungsabsicht. Die angeordnete Projektierungszone sei auch nicht geeignet, um eine allfällige Pistenerweiterung abzusichern, da bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Plangenehmigungsentscheides noch neun bis elf Jahre vergehen würden, die Projektierungszone jedoch von Gesetzes wegen höchstens während acht Jahren aufrechterhalten werden könne. Die Projektierungszone sei zudem nicht verhältnismässig, umfasse sie doch mehrheitlich Parzellen in der Landwirtschaftszone resp. Strassen und Wege, wo keine Bauvorhaben zu erwarten seien. Was die Beschwerdeführerin 2 anbelange, müsse Unique diese bei einer allfälligen Pistenverlängerung für den Verlust ihrer Grundstücke und die Kosten für die Neuerrichtung ihres Betriebes unabhängig davon entschädigen, ob diese ihren geplanten Erweiterungsbau nun realisiere oder nicht. Der Hauptteil des Schadens sei somit bereits eingetreten und die durch die Projektierungszone zu erzielende Einsparmöglichkeit von Unique bloss geringfügig. Bei Nichtrealisierung der Projektierungszone werde die Beschwerdeführerin 2 in ihrer wirtschaftlichen Entfaltung nicht beeinträchtigt und sichere ihr (der Beschwerdeführerin 1) letztlich Steuereinnahmen.

Die Beschwerdeführerin 2 bringt vor, das Gesuch von Unique vom 23. Februar 2006 um Festlegung der angefochtenen Projektierungszone genüge den gesetzlichen Formerfordernissen nicht. Weiter habe sich die Vorinstanz mit ihren im Anhörungsverfahren vorgebrachten Einwendungen zur fehlenden Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahme nicht auseinandergesetzt und damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. In materieller Hinsicht macht sie einen schweren Eingriff in ihre Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit geltend,

werde es ihr doch verunmöglicht, einen Erweiterungsbau auf ihrem Werkgelände zu erstellen. Weder der allgemeine Teil des SIL noch die vom Bund bzw. der Vorinstanz festgelegten vier Grundsätze liessen erkennen, welche künftige Flughafenanlage mit der strittigen Projektierungszone gesichert werden solle. Solange sich Unique nicht zu einer oder zwei Projektvarianten bekenne und zumindest bei einer davon eine künftige Realisierung glaubhaft mache, fehle es am gesetzlichen Erfordernis einer künftigen Flughafenanlage und damit an einer gesetzlichen Grundlage für einen Grundrechtseingriff. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei die luftfahrtrechtliche Projektierungszone mit der raumplanungsrechtlichen Planungszone nicht verwandt und deren Voraussetzungen auf erstere nicht übertragbar. Aufgrund einer nicht genügend konkretisierten Planungsabsicht mangle es auch an einem öffentlichen Interesse; der Flughafenausbau könne selbst dann realisiert werden, wenn Unique ihr aufgrund des Erweiterungsbaus im Rahmen einer allfälligen späteren Enteignung eine höhere Entschädigung zu entrichten habe. Die Anordnung einer Projektierungszone sei aber auch untauglich, reiche doch die maximale Geltungsdauer von acht Jahren nicht aus, um in dieser Zeit eine Pistenverlängerung zu realisieren. Ihre privaten Interessen würden klarerweise überwiegen, könne sie doch wegen des Bauverbots ihren Betrieb nicht erweitern. Zudem stünde die von Unique aufgrund des geplanten Erweiterungsbaus allenfalls zu bezahlende Mehrentschädigung in keinem Verhältnis zu den Gesamtkosten des Pistenausbaus.

F.
Mit Zwischenverfügung vom 20. November 2007 wurden die Beschwerdeverfahren A-7633/2007 und A-7671/2007 vereinigt und unter der Geschäftsnummer A-7633/2007 weitergeführt.

G.
Das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt mit Vernehmlassung vom 17. Dezember 2007, die Beschwerden seien abzuweisen. Ihre Verfügung sei ausreichend begründet, hätten die Beschwerdeführerinnen mit ihrer Argumentation auf Beschwerdeebene doch den Nachweis erbracht, dass sie Umfang, Inhalt und Wirkung derselben ohne weiteres erkannt hätten. Unter diesen Umständen könne von einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör keine Rede sein. In materieller Hinsicht verweist sie auf ihre Erwägungen in der angefochtenen Verfügung und hält ergänzend fest, die von ihr festgesetzte Projektierungszone diene unzweifelhaft der Freihaltung von Grundstücken

für eine künftige Flughafenanlage und entspreche somit den gesetzlichen Vorgaben. Das Plangenehmigungsverfahren könne innert der maximalen Geltungsdauer der Projektierungszone ohne weiteres abgeschlossen werden und die Projektierungszone erweise sich angesichts des nicht nur in finanzieller Hinsicht erheblichen Mehraufwands, der mit einer Entfernung von Neubauten bei einer allfälligen Pistenverlängerung verbunden wäre, auch als verhältnismässig.

H.

Unique (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 31. Januar 2008 ebenfalls die Abweisung der Beschwerden. Das von ihr eingereichte Gesuch vom 23. Februar 2006 um Festlegung der angefochtenen Projektierungszone weise - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin 2 - keine formellen Mängel auf. Selbst wenn dem so wäre, wäre die zu beachtende Formvorschrift nur eine Ordnungsvorschrift, deren Verletzung insbesondere durch ihre Stellungnahme vom 23. Januar 2007 ohne weiteres im Verlaufe des Anhörungsverfahrens geheilt worden sei.

Zum Materiellen führt sie aus, mit dem Instrument der luftfahrtrechtlichen Projektierungszone könne die Erarbeitung eines SIL-Objektblattes, d.h. die diesbezügliche Planungs- und Entscheidungsfreiheit der beteiligten Planungsorgane, gesichert werden, und nicht bloss die Umsetzung eines bereits beschlossenen, definitiven Sachplans. Dies ergebe sich insbesondere aus der Verwandtschaft der Projektierungszone mit der raumplanungsrechtlichen Planungszone, welche ebenfalls der Sicherung einer beabsichtigten (Nutzungs-) Planung diene. Das kantonale Recht könne mittels Sondervorschrift den Einsatz kantonaler Planungszonen für die Absicherung von bundesrechtlichen Sachplänen zulassen. Daraus lasse sich ableiten, dass die Projektierungszone die gleiche Funktion wie die kantonale Planungszone übernehmen könne. Dass die luftfahrtrechtliche Projektierungszone bereits in der Phase der Erarbeitung des SIL-Objektblattes zur Verfügung stehen müsse, ergebe sich auch aus einem Vergleich mit der im Eisenbahnrecht analog geregelten Projektierungszone. Diese sehe ebenfalls die längere Freihaltung von Land für Bahnbauten und -anlagen vor, welche erst im Rahmen einer generellen Planung diskutiert würden. Das Gesetz lege nicht fest, dass nur für im SIL vorgesehene Flughafenanlagen Projektierungszonen festgelegt werden dürften. Bei der von ihr geplanten Verlängerung der Piste 10/28 handle es sich unzweideutig um eine Flughafenanlage im Sinne des Gesetzes, welche von ihr im

Rahmen ihres Gesuches resp. von der Vorinstanz im Rahmen der angefochtenen Verfügung auch zureichend deutlich umschrieben worden sei. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen könne das Erfordernis der begründeten Planungsabsicht, in welcher das öffentliche Interesse an der Festlegung einer Projektierungszone bestehe, nicht dahingehend gedeutet werden, dass die Realisierung der Verlängerung der Piste 10/28 bereits weitgehend feststehe. Wäre dies der Fall, wäre das Instrument der Projektierungszone überflüssig, da sie diesfalls als Flughafenbetreiberin innert nützlicher Frist ein Plangenehmigungsgesuch einreichen und gleichzeitig die Enteignung des benötigten Landes in die Wege leiten könnte. Die laufenden Koordinationsgespräche hätten ergeben, dass kurz- und mittelfristig zwei Betriebsvarianten für die bauliche Entwicklung des Flughafens Zürich bevorzugt würden, wovon eine unter anderem eine Verlängerung der Piste 10/28 beinhalte. Dies zeige auf, dass die Verlängerung nicht nur eine entfernte Möglichkeit darstelle, sondern offensichtlich ein grosses öffentliches Interesse daran bestehe, die diesbezügliche Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane im Rahmen der Erarbeitung des SIL-Objektblattes zu wahren. Eine allfällige Pistenverlängerung lasse sich ohne weiteres innerhalb der maximalen Geltungsdauer der Projektierungszone von acht Jahren verwirklichen. Einerseits seien die von der Beschwerdeführerin 1 berechneten Zeitspannen für die ersten beiden Phasen (Festsetzung des SIL-Objektblattes, Durchführung einer Volksabstimmung) zu lang, andererseits habe diese ausser Acht gelassen, dass die dritte Phase (Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens) gänzlich entfalle, da der Enteignungsbann nach der öffentlichen Auflage des Plangenehmigungsgesuchs die Funktion der Projektierungszone übernehme. Es liege zweifellos im öffentlichen Interesse, auf dem für ein Werk zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigten Land Neubauten oder wertvermehrende Umbauten zu verhindern. Die durch den Erweiterungsbau bedingte Mehrentschädigung, welche sie der Beschwerdeführerin 2 im Rahmen einer allfälligen Enteignung zu bezahlen habe, sei nicht als geringfügig zu bezeichnen. Bei den teuren Infrastrukturbauten des Bundes, welche durch Projektierungszonen gesichert werden sollen, bestehe in der Regel immer ein Missverhältnis zwischen den Gesamtbaukosten und den zu entrichtenden Enteignungsentschädigungen. Würde aus diesem Umstand bereits eine Unverhältnismässigkeit der Massnahme abgeleitet, würde das Instrument der Projektierungszone praktisch jeglichem Anwendungsbereich entzogen. Auch in der Landwirtschaftszone sei Bauen grundsätzlich nicht

ausgeschlossen, so dass auch auf solchen Parzellen die Errichtung einer Projektierungszone Sinn mache.

I.

In ihren Schlussbemerkungen vom 2. April 2008 hält die Beschwerdeführerin 1 an ihren Anträgen und deren Begründung fest. Ergänzend führt sie aus, die grammatikalische, historische und systematische Auslegung würde keinen anderen Schluss zulassen, als dass die Projektierungszone im Rahmen der Infrastrukturgesetzgebung des Bundes der Absicherung konkreter Bauvorhaben und nicht der Erarbeitung der Sachplanung diene. Im Gegensatz zur raumplanungsrechtlichen Planungszone, welche der Plansicherung diene, stelle die Projektierungszone eine blosse Landsicherungsmassnahme dar. Da das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich nach wie vor ausstehe und der allgemeine Teil des SIL keine Flughafenbauten festsetze, fehle es für den Erlass einer Projektierungszone am Erfordernis einer konkreten Planung. Die Planungsabsicht müsse nicht derart weit gehen, dass die Realisierung der Verlängerung der Piste 10/28 bereits weitgehend feststehe. Benötigt werde lediglich eine Festsetzung im SIL-Objektblatt, welche aber die Flughafenbetreiberin nicht verpflichte und auch noch nicht ohne weiteres in die Lage versetze, von der Möglichkeit der Pistenverlängerung Gebrauch zu machen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin könne auch aus den Koordinationsgesprächen als Teil eines politischen Prozesses noch nicht auf den später durch den Bundesrat festzusetzenden Inhalt des SIL-Objektblattes des Flughafens Zürich geschlossen werden.

J.

Die Beschwerdeführerin 2 hat von der Möglichkeit zu Schlussbemerkungen keinen Gebrauch gemacht.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanz gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Da im Bereich der Festlegung von Projektierungszonen zwecks Absicherung künftiger Flughafenanlagen keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG auszumachen ist und das BAZL als Behörde im Sinne von Art. 33 VGG gilt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig (vgl. auch Art. 6 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.
2.1 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Obwohl diese allgemeinen Legitimationsbestimmungen auf Privatpersonen zugeschnitten sind, kann auch das Gemeinwesen gestützt darauf Beschwerde erheben, wenn es in gleicher oder ähnlicher Weise wie eine Privatperson oder aber in seinen hoheitlichen Befugnissen betroffen ist (BGE 127 II 32 E. 2d; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 203 ff.).

2.2 Die Beschwerdeführerin 2 ist als Eigentümerin von drei von der Projektierungszone erfassten Grundstückparzellen in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen und hat ein aktuelles und praktisches Interesse an der Aufhebung der Projektierungszone. Die Beschwerdeführerin 1 ist als Gemeinde ebenfalls Eigentümerin von Parzellen in der Projektierungszone und damit wie eine Privatperson berührt. Zugleich wird sie aber auch in ihren hoheitlichen Befugnissen tangiert, wird doch ihr Gestaltungsspielraum bei der kommunalen Nutzungsplanung eingeschränkt (Art. 25 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700] sowie §§ 45 ff. des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]). Beide Beschwerdeführerinnen, welche am vorinstanzlichen Verfahren

teilgenommen haben (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), sind somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

3.
Auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

4.
Beide Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil sich die Vorinstanz mit den von ihnen im Anhörungsverfahren vorgebrachten Argumenten in der angefochtenen Verfügung nicht auseinandergesetzt habe.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) umfasst das Recht der Parteien, sich vor Erlass einer Verfügung zu äussern (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Die Behörden müssen diese Äusserungen auch tatsächlich zur Kenntnis nehmen und sich damit in der Entscheidfindung und -begründung sachgerecht auseinandersetzen. Sie sind jedoch nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern, sondern können sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Die Betroffenen müssen aber in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und diese in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1680 sowie Rz. 1705 ff.). Wird der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, muss die Beschwerdeinstanz den angefochtenen Hoheitsakt grundsätzlich aufheben und zwar ungeachtet der Erfolgsaussichten in der Sache. Eine Heilung des Mangels ist jedoch möglich, wenn die unterlassene Anhörung oder Begründung im Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird und die Beschwerdeinstanz die gleiche umfassende Überprüfungsbefugnis wie die Vorinstanz hat. Sie kommt aber nur bei nicht besonders schwerwiegenden Mängeln in Frage und soll die Ausnahme bleiben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1709 f.).

4.2 Vorliegend haben die Beschwerdeführerinnen mit ihren Ausführungen auf Beschwerdeebene den Nachweis erbracht, dass sie sich der Tragweite der angefochtenen Verfügung durchaus bewusst waren. Es erscheint somit bereits fraglich, ob die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nicht in zureichendem Masse nachgekommen ist. Aber selbst

wenn dies der Fall wäre, dürfte dieser Mangel im Rechtsmittelverfahren geheilt worden sein, haben die Beschwerdeführerinnen vor dem mit voller Kognition ausgestatteten Bundesverwaltungsgericht (vgl. Art. 49 VwVG) doch ihre Standpunkte (erneut) umfassend darlegen können. Letztlich kann diese Frage jedoch offenbleiben, ist doch die Beschwerde bereits aus anderen Gründen gutzuheissen (vgl. E. 5 ff.).

5.
Gemäss Art. 37n Abs. 1 LFG kann die Vorinstanz von Amtes wegen oder auf Antrag für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festlegen, um Grundstücke für künftige Flughafenanlagen freizuhalten. Art. 27h Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) hält ergänzend fest, dass Projektierungszonen festgesetzt werden, wenn sie den Zielen und Vorgaben des SIL entsprechen und das Interesse, ein Grundstück für eine Flughafenanlage freizuhalten, allfällige andere Interessen überwiegt. Die Beschwerdegegnerin hat sich des Instruments der Projektierungszone bedient, um einstweilig zu verhindern, dass auf dem für eine allfällige Verlängerung der Piste 10/28 des Flughafens Zürich-Kloten nach Westen benötigten Gebiet bauliche Massnahmen vorgenommen werden.

6.
6.1 Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV ist die Raumplanung Sache der Kantone; der Bund schafft lediglich eine Rahmengesetzgebung. Während die kantonale Richtplanung für eine umfassende Abstimmung aller raumwirksamen Aufgaben sorgt und die anzustrebende räumliche Entwicklung definiert (Art. 6 und Art. 8 RPG), bestimmt die (in der Regel kommunale) Nutzungsplanung die zulässige Nutzung des Bodens parzellenscharf (Art. 14 RPG). Dem Bund selber kommen nur insoweit Planungsbefugnisse zu, als sie zur Erfüllung einer ihm anderweitig übertragenen Sachaufgabe notwendig sind. Mittels Konzepten und Sachplänen hat er diesfalls aufzuzeigen, wie er seine raumwirksamen Tätigkeiten - in Berücksichtigung der Anliegen der Raumplanung und der Aufgaben der Kantone - wahrzunehmen gedenkt (vgl. Art. 13 RPG sowie Art. 14 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.01]). Diese sind dann Ausgangspunkt für die Plangenehmigung durch die zuständige Bundesbehörde, welche funktional der kommunalen Baubewilligung entspricht. Eine mittlere, zwischen diesen beiden Verfahren angesiedelte Stufe analog der kantonalen Nutzungsplanung besteht nicht (PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Bundesge-

setz über die Raumplanung, Zürich 1999 [Kommentar RPG], Rz. 26 zu Art. 2 RPG; LUKAS BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 2 ff. zu Art. 13 RPG; ALAIN GRIFFEL, Bau und Betrieb eines Flughafens: Raumplanungsrechtliche Aspekte, in: Jaag [Hrsg.], Rechtsfragen rund um den Flughafen, Zürich 2004, S. 99 ff.).

6.2 Sachpläne regeln vorab den Bedarf, die Standortfestlegung, die räumlichen Auswirkungen der konkreten Vorhaben, die räumlichen Zusammenhänge und die Koordination mit anderen Vorhaben, die technischen und betrieblichen Voraussetzungen sowie die Realisierungsmassnahmen (BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 28 zu Art. 13 RPG; vgl. auch Art. 14 ff. RPV). Eigentliche Formvorschriften gibt es nicht; je nach Planungsgegenstand ist es jedoch angezeigt, in einem allgemeinen Teil Grundlagen und Grundsätze festzuhalten, um daran anknüpfend in Objektblättern detaillierte Aussagen zur konkreten Umsetzung in Bezug auf bestimmte Anlagen zu machen (BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 29 zu Art. 13 RPG; Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Z-2001-58 vom 18. Februar 2003 E. 2.5.1; vgl. auch GRIFFEL, a.a.O., S. 102).

6.3 Gemäss Art. 37 LFG bedarf der Bau oder die Abänderung von Flugplatzanlagen einzig einer Plangenehmigung durch die zuständige Bundesbehörde, ohne dass kantonale Bewilligungen und Pläne erforderlich wären. Da der Bund somit für solche Vorhaben von der Projektierung bis zur Ausführung allein zuständig ist, setzt die Plangenehmigung grundsätzlich einen Sachplan voraus (vgl. Art. 37 Abs. 5 LFG i.V.m. Art. 27d Abs. 1 Bst. a VIL sowie E. 7.8 nachfolgend). Dieser SIL legt als Sachplan im Sinne von Art. 13 RPG behördenverbindlich die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz fest; hinsichtlich der einzelnen Infrastrukturanlagen bestimmt er insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb und stellt die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar (Art. 2 Bst. o sowie Art. 3a VIL).

6.3.1 Der SIL gliedert sich in drei Teile: Auf eine allgemeine Einleitung (Teil I) folgt Teil II, welcher eine Übersicht über die Infrastruktur der Zivilluftfahrt in der Schweiz und der wichtigsten Anlagen in Europa gibt. Zudem werden Verkehrsprognosen für die Landesflughäfen und Regionalflugplätze sowie die zu erwartenden Entwicklungen bei den übrigen

Flugplätzen dargelegt und erläutert. Teil III B (Konzeptteil) ist den allgemeinen Zielen und Vorgaben der schweizerischen Luftfahrtpolitik gewidmet. Er macht allgemeine Aussagen zur generellen Ausrichtung der Zivilluftfahrt (effiziente Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur, Einordnung in den Gesamtverkehr, Umweltschutz, räumliche Abstimmung) sowie zum Gesamt- und zu den einzelnen Teilnetzen (Landesflughäfen, Regionalflugplätze, zivil mitbenützte Militärflugplätze, Flugfelder, Heliports, Landestellen und Flugsicherungsanlagen). Dem Flughafen Zürich wird dabei die Rolle einer der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs zugewiesen. Teil III C des SIL (Objektteil) enthält detaillierte Objektblätter für jeden einzelnen Flugplatz. Diese legen in verbindlicher Weise die Rahmenbedingungen für den Betrieb, den Flugplatzperimeter (umfassend die bestehenden Bauten und Anlagen sowie die vorgesehenen baulichen Erweiterungen), die Lärmbelastung, die Hindernisbegrenzung, die Erschliessung und die raumwirksamen Tätigkeiten fest. Die Teile I-III B (und mit ihnen der Konzeptteil) wurden vom Bundesrat im Oktober 2000 verabschiedet; die Objektblätter sind teilweise noch ausstehend (vgl. zum Ganzen auch: Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO INUM] B-2006-36 vom 21. November 2006 E. 8.1.3).

6.3.2 Der Koordinationsprozess zur Erarbeitung eines SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich ist gegenwärtig noch im Gange. Nachdem ursprünglich 19 Betriebsvarianten (7 Betriebsvarianten [A-G] auf dem bestehenden Pistensystem, 6 Betriebsvarianten [H-M] mit einer Verlängerung der Pisten 10/28 und 14/32, 6 Betriebsvarianten [N-S] auf einem neuen Parallelpistensystem) zur Auswahl standen, hat die Vorinstanz diese im Nachgang zum zweiten SIL-Koordinationsgespräch vom Juli 2007 zwischen der Beschwerdegegnerin, dem Bund, dem Kanton Zürich und weiteren Nachbarkantonen durch vier Grundsätze (Weiterverfolgung und Optimierung von Betriebsvarianten auf dem bestehenden Pistensystem sowie von solchen mit Pistenverlängerung, keine Weiterbearbeitung der Betriebsvarianten mit Parallelpistensystem, allfällige Anpassung des Kreises der weiter zu bearbeitenden Varianten aufgrund einer vertieften Analyse) weiter eingegrenzt. Anfangs 2008 hat sie die Betriebsvarianten E und J weiter optimiert; anlässlich des dritten Koordinationsgespräches vom April 2008 hat sich eine klare Mehrheit der Kantone für die optimierten Varianten auf dem bestehenden Pistensystem sowie eine raumplanerische Absicherung der Option "Parallelpiste" ausgesprochen. Der Bund hat anfangs Juli 2008 entschieden, die Betriebsvarianten E optimiert und E DVO auf dem be-

stehenden Pistensystem sowie die Variante J optimiert mit Pistenverlängerung als Grundlage für die Erarbeitung des SIL-Objektblattes zu verwenden und auf die raumplanerische Sicherung einer Parallelpiste zu verzichten. Nach Erarbeitung eines Schlussberichts und Stellungnahme der Kantone dazu wird die Vorinstanz bis 2009 einen Entwurf des SIL-Objektblattes erstellen. Über letzteren wird der Bundesrat - nach erfolgter Anhörung der Kantone und Gemeinden und Mitwirkung der Bevölkerung - voraussichtlich im Jahre 2010 befinden.

7.
Die Festlegung von Projektierungszonen gemäss Art. 37n LFG bewirkt eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung und muss somit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (vgl. in Bezug auf Planungszonen: BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 10 zu Art. 27 RPG).

7.1 Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin stellen sich auf den Standpunkt, dass eine Projektierungszone nicht nur der Absicherung von konkreten Bauvorhaben sondern bereits der Absicherung der Planung dieser Vorhaben dient. Nachfolgend ist durch Auslegung von Art. 37n Abs. 1 LFG zu ermitteln, ob eine luftfahrtrechtliche Projektierungszone bereits vor Abschluss der Sachplanung für den Flughafen Zürich zur Absicherung einer allfälligen Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen festgelegt werden, mithin bereits während der Phase der Erarbeitung des SIL-Objektblattes als Sicherungsinstrument zur Verfügung stehen kann.

7.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm, ihren Sinn und Zweck sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 90 ff.; BGE 131 II 697 E. 4.1).

7.2.1 Gemäss Art. 37n Abs. 1 LFG bezwecken Projektierungszonen die Freihaltung von Grundstücken für künftige Flughafenanlagen. Der französische Gesetzestext spricht von "zones réservées", welche die freie Verfügung über "des terrains nécessaires à des installations

d'aéroport" sichern, der italienische Gesetzestext von "zone riservate", welche "i fondi necessari a costruzioni e impianti aeroportuali futuri" freihalten sollen. In sämtlichen Sprachfassungen ist somit von einer Landsicherung für eine (künftige) Flughafenbaute die Rede, nicht aber ausdrücklich von einer solchen für deren blosse Planung; dies etwa im Gegensatz zur raumplanungsrechtlichen Planungszone, welche genau diesem Zweck (Verbot von Bauvorhaben, welche die [Nutzungs-] Planung erschweren) dient (Art. 27 Abs. 1 RPG). Mit dem Begriff "künftige" (französisch: "futurs" [vgl. den entsprechenden Randtitel zu Art. 37n LFG], italienisch: "futuri") wird zwar zum Ausdruck gebracht, dass die Sicherungsfunktion der Projektierungszone auch bereits während der Planungsphase greifen soll. Die französische und italienische Fassung von Art. 37n Abs. 1 LFG machen jedoch deutlich, dass dies nicht für jedes beliebige Stadium der Planung gelten kann, sollen doch nur Grundstücke freigehalten werden, welche für künftige Flughafenanlagen *benötigt* werden. Eine solche hinreichend bestimmte Bedarfsprognose kann aber erst nach erfolgter Festlegung der Betriebsbedingungen sowie des Flugplatzperimeters (verbunden mit der Bezeichnung der geplanten baulichen Erweiterungen) im SIL-Objektblatt für die betreffende Flughafenanlage (vgl. hierzu bereits E. 6.3 sowie E. 6.3.1 hiervor) abgegeben werden. Solange eine bauliche Erweiterung in der Sachplanung nicht vorgesehen ist, kann daher auch eine Projektierungszone nicht erlassen werden. Diese Auslegung von Art. 37n Abs. 1 LFG wird zusätzlich durch die Vollziehungsbestimmung von Art. 27h Abs. 2 VIL gestützt. Diese führt aus, dass Projektierungszonen festgesetzt werden, "wenn sie den Zielen und Vorgaben des SIL" entsprechen. Daraus ist ebenfalls zu schliessen, dass die gesamte Sachplanung und mit ihr das SIL-Objektblatt (zur Gleichsetzung von Sachplan mit Objektblatt vgl. GRIFFEL, a.a.O, S. 107) *vor* Erlass einer Projektierungszone stehen muss, kann sie doch nur dann Letzterer als Vorlagengeberin dienen.

7.2.2 Die grammatikalische Auslegung von Art. 37n Abs. 1 LFG ergibt somit, dass eine Projektierungszone nicht vor Erlass des SIL-Objektblattes bzw. nicht zur Absicherung der Sachplanung festgelegt werden kann. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die historische, systematische und teleologische Auslegung der erwähnten Gesetzesbestimmung zum selben Ergebnis führt.

7.3 Die Bestimmungen über Projektierungszonen wurden mit dem Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfa-

chung von Entscheidverfahren (Koordinationsgesetz, AS 1999 3071) ins Luftfahrtgesetz aufgenommen. In den Gesetzesmaterialien wird hierzu in allgemeiner Weise ausgeführt, dass diese Bestimmungen rechtliche Instrumente zur Umsetzung des SIL seien; im Interesse der Transparenz und einer verlässlichen Planung sei es unabdingbar, dass Projektierungszonen nur in denjenigen Fällen festgelegt würden, die im SIL für allfällige Flughafenausbauten vorgesehen seien (BBl 1998 2644). Daraus geht unzweifelhaft hervor, dass auch der historische Gesetzgeber für die Festsetzung einer Projektierungszone vom Erfordernis einer vorgängigen Konkretisierung der vorgesehenen baulichen Erweiterungen in einem Sachplan ausging. Im Bereich des SIL übernimmt das jeweilige Objektblatt die Aufgabe, detaillierte Angaben zu einer bestimmten Flughafenanlage zu machen (vgl. bereits E. 6.2 sowie E. 6.3.1 hiervor). Fehlt ein solches SIL-Objektblatt, kann auch nach der historischen Auslegung von Art. 37n Abs. 1 LFG keine Projektierungszone erlassen werden.

7.4 Art. 37n LFG ist im Abschnitt über die Infrastruktur (Art. 36 ff. LFG) unter "I. Flugplätze", "9. Freihaltung von Grundstücken für künftige Flughafenanlagen", "A. Projektierungszonen", im Anschluss an die Bestimmungen über die Plangenehmigung von Flugplatzanlagen (Art. 37 ff. LFG) angesiedelt. Zur Sachplanung selber finden sich im besagten Abschnitt (mit Ausnahme der Verweise in Art. 36c Abs. 2 LFG sowie in Art. 37 Abs. 5 LFG) keinerlei Regelungen. Auf Verordnungsebene ist die Projektierungszone (Art. 27h VIL) systematisch unter dem Titel über die Flugplätze (Art. 4 ff. VIL), "1. Kapitel: Betrieb und Bau", "5. Abschnitt: Plangenehmigungsverfahren" eingereiht. Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) wiederum ist unter "1. Titel: Allgemeine Bestimmungen" näher definiert (Art. 3a VIL), um anschliessend unter dem 5. Abschnitt als Voraussetzung für die Erteilung einer Plangenehmigung in Art. 27d VIL resp. für die Festsetzung einer Projektierungszone in Art. 27h VIL Erwähnung zu finden. Die systematische Einreihung der Projektierungszone in unmittelbarer Nähe zu den Bestimmungen über die Plangenehmigung (LFG) resp. unter dieselben (VIL) lässt darauf schliessen, dass die Projektierungszone näher bei der Planung eines konkreten Bauvorhabens (für welches noch eine Plangenehmigung eingeholt werden muss) als bei der höherstufigen raumplanerischen Festlegung der Rahmenbedingungen des Flughafens im Objektblatt anzusiedeln ist. Die fehlende Regelung der luftfahrtrechtlichen Sachplanung auf Gesetzesstufe resp. einzig im allgemeinen Teil der Vollziehungsverordnung zeigt weiter die übergeordnete Planungs-

funktion des Sachplanes auf, welcher somit nicht nur vor Erteilung einer Plangenehmigung, sondern auch bereits vor Festsetzung einer Projektierungszone bestehen muss.

7.5 Die luftfahrtrechtliche Projektierungszone ist von ihrer Wirkung her weitgehend identisch mit der raumplanungsrechtlichen Planungszone gemäss Art. 27 RPG, erlassen doch beide ein grundsätzliches Verbot von Bauten, welche die künftige Realisierung eines Projekts erschweren könnten (vgl. WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 342). Trotz dieser Verwandtschaft (vgl. Entscheid der REKO INUM B-2006-36 vom 21. November 2006 E. 8.2.1) verfolgen die zwei Instrumente einen unterschiedlichen Zweck: Während die Planungszonen die (einstweilige) Sicherung der (beabsichtigten) Nutzungsplanung, im Besonderen der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden, zur Aufgabe haben (Plansicherungsmassnahme), dient die Projektierungszone (als Instrument der Sachplanung des Bundes gemäss Art. 13 RPG) der Freihaltung von Land für bestimmte Projekte des Bundes (Landsicherungsmassnahme; vgl. ALEXANDER RUCH, Kommentar RPG, Rz. 5 ff. sowie Rz. 21 zu Art. 27 RPG; HALLER/KARLEN, a.a.O., Rz. 326 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2007.00066 vom 12. September 2007 E. 5.1). Das Bundesgericht hat denn auch festgehalten, dass das die Infrastruktur der Luftfahrt regelnde Recht des Bundes keine der Planungszone gemäss Art. 27 RPG analogen Instrumente zur Sicherung künftiger Sachplanungen kenne (GRIFFEL, a.a.O., S. 105, mit Verweis auf BGE 126 II 522 E. 10b). Die in Art. 37n LFG vorgesehene Projektierungszone kann somit nicht als Massnahme für die Sicherung einer noch nicht abgeschlossenen Sachplanung eingesetzt werden.

7.6 Die REKO INUM hat als Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts in einem früheren Verfahren zum Flughafen Zürich festgehalten, die Sicherung eines in Aussicht genommenen konkreten Werks mittels Projektierungszone müsse schon während der Planungsphase greifen können (Entscheid B-2006-36 vom 21. November 2006 E. 8.2.1, bestätigt durch Urteil des Bundesgerichts 1A.260/2006 vom 12. Dezember 2006). Die hier vertretene Auffassung lässt sich damit ohne weiteres vereinbaren: Eine Projektierungszone kann zwar zur Landsicherung schon vor Einreichung eines Plangenehmigungsgesuches, d.h. vor Abschluss der Planungsphase, errichtet werden. Die Planung muss jedoch so weit fortgeschritten sein, dass die Ausarbei-

tung des Plangenehmigungsgesuches und die damit verbundene Detailplanung unmittelbar an die Hand genommen werden kann. Dies ist aber nur dann möglich, wenn die geplanten baulichen Erweiterungen im SIL-Objektblatt bereits aufgeführt sind.

7.7 Mit Einführung der Art. 37n-37p LFG ins Luftfahrtgesetz wurde die entsprechende, seit 1985 bestehende eisenbahnrechtliche Regelung betreffend die Projektierungszonen (Art. 18n ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]) übernommen (BBl 1998 III 2647), die sich ihrerseits an der nationalstrassenrechtlichen Projektierungszone (Art. 14 ff. des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen [NSG, SR 725.11]) anlehnte (BBl 1981 I 333). Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese Bestimmungen resp. deren Anwendung als Auslegungshilfe für Art. 37n Abs. 1 LFG herangezogen werden können.

7.7.1 Art. 18n Abs. 1 EBG ist von seinem Wortlaut her weitgehend identisch mit Art. 37n Abs. 1 LFG, was grundsätzlich darauf schliessen liesse, dass auch im Eisenbahninfrastrukturrecht die gesamte Sachplanung *vor* Erlass einer Projektierungszone abgeschlossen sein muss (zur grammatikalischen Auslegung von Art. 37n Abs. 1 LFG vgl. bereits E. 7.2.1 hiervor). Allein die Ausgangslage bei der Sachplanung ist eine andere: Nachdem der Bundesrat im Jahre 2006 den strategischen und Verkehrsträger übergreifenden Teil "Programm" des Sachplans Verkehr des Bundes verabschiedet hat, werden momentan die Massnahmen für den Bereich "Schiene/öffentlicher Verkehr" in einem entsprechenden Umsetzungsteil etappenweise konkretisiert. Soweit ersichtlich, wurde bisher einzig im Rahmen des NEAT-Grossprojektes gestützt auf Art. 18 Abs. 5 EBG sowie Art. 8bis des Alpentransit-Beschlusses vom 4. Oktober 1991 (SR 742.104) ein auf ein konkretes Einzelvorhaben ausgerichteter, mit einem SIL-Objektblatt vergleichbarer Sachplan erlassen (zur Funktion des Sachplans AlpTransit vgl. auch: ROGER BOSONNET, Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren, Zürich 1999, S. 137). Dieser umfasst insbesondere die Linienführungen der genehmigten Vorprojekte, wobei für den gleichen Streckenabschnitt höchstens zwei Varianten eines Vorprojekts vorgelegt werden dürfen (vgl. Art. 17 ff. der Alpentransit-Verordnung vom 28. Februar 2001 [AtraV, SR 742.104.1]); eine Trassensicherung soll auch hier durch die Festlegung von Projektierungszonen erfolgen (BBl 1999 7331, BBl 2003 5135 f.). Die Sachplanung im Bereich der Eisenbahninfrastruktur ist somit nicht gleich umfassend ausgestaltet und nimmt

nicht dieselbe zentrale Bedeutung ein wie diejenige im Bereich der Luftfahrtinfrastruktur. Weder wird der Umsetzungsteil "Schiene/öffentlicher Verkehr" auf Gesetzes- oder Verordnungsebene näher definiert noch ist aufgrund einer fehlenden Sachplanungspflicht bei den bisherigen Eisenbahnprojekten (abgesehen vom Sachplan AlpTransit) jeweils eine anlagespezifische Sachplanung erstellt worden (vgl. dagegen für den SIL: Art. 3a VIL, Art. 37 Abs. 5 LFG i.V.m. Art. 27d Abs. 1 Bst. a VIL sowie E. 6.3 hiervor und E. 7.8 nachfolgend). Unter diesen Umständen ist auch nicht weiter erstaunlich, dass ein solcher projektbezogener Sachplan für die Festsetzung einer eisenbahnrechtlichen Projektierungszone nicht zwingend vorgeschrieben ist (für die luftfahrtrechtliche Projektierungszone vgl. dagegen Art. 27h Abs. 2 VIL) und die Gesetzesmaterialien die längerfristige Freihaltung von Land mittels Projektierungszonen beispielsweise für neue Bahnlinien im Rahmen einer (bloss) *generellen* Planung genügen lassen wollen (BBl 1981 I 333). Aus der konkreten Anwendung von Art. 18n EBG können daher - trotz praktisch identischem Wortlaut - keine Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen SIL und luftfahrtrechtlicher Projektierungszone gezogen werden.

7.7.2 Art. 14 Abs. 1 NSG sieht vor, dass zur vorsorglichen Freihaltung des Strassenraumes Projektierungszonen festgelegt werden können. Aufgrund des französischen Gesetzestextes, der mittels Festlegung von Projektierungszonen die freie Verfügung über "des terrains *nécessaires* à la construction des routes nationales" sichern soll, könnte auch hier aufgrund einer grammatikalischen Auslegung grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass eine Projektierungszone erst nach erfolgter Bezeichnung der geplanten Strassenbaute in einem anlagespezifischen Sachplan erlassen werden darf (vgl. bereits E. 7.2.1 hiervor). Jedoch verhält es sich ähnlich wie im Bereich der Eisenbahninfrastruktur: Momentan befindet sich auch der Umsetzungsteil "Strasse" im Rahmen des Sachplans Verkehr noch in Bearbeitung und es wurde weder für die bisherigen Nationalstrassenprojekte jeweils ein projektbezogener Sachplan erstellt noch bestehen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene analoge Bestimmungen zu Art. 3a VIL, Art. 37 Abs. 5 LFG i.V.m. Art. 27d Abs. 1 Bst. a VIL sowie Art. 27h Abs. 2 VIL (vgl. hierzu eingehender bereits E. 7.7.1). Dazu kommt noch ein weiteres: Beim Bau von Nationalstrassen hat vor der Ausarbeitung des konkreten Ausführungsprojektes (Art. 21 ff. NSG) jeweils eine generelle Projektierung zu erfolgen (Art. 12 ff. NSG). Aus der gesetzessystematischen Einreihung von Art. 14 NSG unter "A. Planung und generelle

Projektierung", "II. Generelle Projektierung", "3. Vorsorgliche Freihaltung des Strassenraumes" ergibt sich, dass die Projektierungszone bereits in diesem Stadium zur Sicherung einer noch nicht weiter konkretisierten Planung erlassen werden kann (vgl. auch BBl 1959 II 113). Die nationalstrassenrechtliche Projektierungszone kann sogar festgelegt werden, wenn die allgemeine Linienführung einer Nationalstrasse noch nicht feststeht oder für eine Linienführung Varianten geprüft werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV, SR 725.111] sowie Art. 8 Abs. 2 der Verordnung über die Nationalstrassen vom 18. Dezember 1995 [aNSV, AS 1996 250, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Anhang 4 der NSV]). Es ist somit - anders als im Bereich der Luftfahrtinfrastruktur - bereits von Gesetzes wegen vorgesehen, dass die nationalstrassenrechtliche Projektierungszone der Absicherung einer generellen Planung dienen kann, ohne dass bereits eine vorgängige Konkretisierung der zu sichernden Anlage erforderlich wäre. Unter diesen Umständen lässt sich aber aus der Anwendung von Art. 14 NSG ebenfalls nichts für die luftfahrtrechtliche Projektierungszone ableiten.

7.8 Auch der bisherigen Rechtsprechung betreffend Änderung des Betriebsreglements und Erteilung von Plangenehmigungen für den Flughafen Zürich lässt sich nichts entnehmen, was die Auffassung der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz stützen liesse: Die Tatsache, dass das Sachplanverfahren noch nicht abgeschlossen und das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich noch nicht erstellt ist, steht zwar Anpassungen der flugbetrieblichen Belange im Rahmen von Betriebsreglementsänderungen und Plangenehmigungen nicht entgegen, soweit diese notwendig sind (Urteile des Bundesgerichts 1A.244/2003 vom 31. März 2004 E. 3.2.3 sowie 1A.23/2005 vom 4. Juli 2005 E. 4; Entscheid der REKO INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 16). Als notwendige Anpassungen, die bis zum Abschluss des SIL-Prozesses für den Flughafen Zürich eingeführt werden dürfen, gelten nach der Rechtsprechung beispielsweise die Neuregelungen im Flugbetrieb aufgrund der von Deutschland angeordneten Einschränkungen oder solche, die sich aus Sicherheitsüberlegungen aufdrängen. Diese Neuregelungen dürfen künftige Festlegungen im SIL aber nicht präjudizieren (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 14.1 und E. 19.5; vgl. auch Zwischenentscheid der REKO INUM B-2005-52 vom 11. Juli 2005 E. 8.2.1). Vorliegend begründete die Beschwerdegegnerin die Notwendigkeit der Festlegung einer Projektierungszone damit, dass einige mögliche Betriebsvarianten, welche

eine sichere Abwicklung des Flugbetriebs gewährleisteten, eine Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen bedingten. Gleichzeitig führte sie indessen auch aus, dass die momentane Pistenlänge bei nasser Witterung Starts und Landungen enge betriebliche Grenzen setze und mit einer Pistenverlängerung allen Flugzeugtypen die Landung ermöglicht werde (vgl. Gesuch vom 23. Februar 2006 sowie Erläuterungsbericht Projektierungszone Flughafen Zürich vom 12. Januar 2006). Dass die Pistenverlängerung betrieblich notwendig oder aus Sicherheitsgründen zwingend erforderlich ist, behauptet die Beschwerdegegnerin nicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie mit einer Verlängerung der Piste 10/28 - auch angesichts weiterer möglicher Betriebsvarianten auf dem bestehenden Pistensystem - eine blosse Aufwertung besagter Piste (höhere Anzahl Landungen) und eine Erweiterung der Betriebskapazitäten bezweckt. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die planerische Absicherung der Pistenverlängerung der derzeit noch nicht abgeschlossene SIL-Entscheidungsprozess für den Flughafen Zürich in unzulässiger Art und Weise präjudiziert wird. Unter diesen Umständen kann jedoch selbst in analoger Anwendung vorerwähnter Rechtsprechung eine Projektierungszone nicht festgelegt werden, bevor ein SIL-Objektblatt vorliegt.

8.

Aus der Auslegung von Art. 37n Abs. 1 LFG ergibt sich somit, dass es bereits an einer gesetzlichen Grundlage fehlt, um eine Projektierungszone vor Erlass eines SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich zur Absicherung einer allfälligen Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen festzulegen. Bei diesem Ergebnis muss nicht weiter geprüft werden, ob ein öffentliches Interesse an der Festlegung der Projektierungszone und damit einhergehend - soweit erforderlich - eine verfestigte und begründete Planungsabsicht der Beschwerdegegnerin vorliegt; auch sind keine Ausführungen nötig zur Verhältnismässigkeit der angeordneten Projektierungszone. Weiter braucht nicht geklärt zu werden, ob das Gesuch der Beschwerdegegnerin um Festlegung der Projektierungszone - wie von der Beschwerdeführerin 2 bemängelt - gegen gesetzliche Formvorschriften verstossen hat. Offenbleiben kann schliesslich ebenso die Frage, ob die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf rechtliches Gehör verletzt hat (vgl. bereits E. 4 ff. hiervor).

9.
Da sich die verfügte Projektierungszone somit als unrechtmässig erweist, ist sie in Gutheissung der Beschwerden aufzuheben.

10.
Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend haben die beiden Beschwerdeführerinnen obsiegt, so dass ihnen keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind; der Beschwerdeführerin 2 ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- zurückzuerstatten (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Die unterliegende Beschwerdegegnerin wird kostenpflichtig und hat die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.- zu tragen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

11.
Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Der Anwalt der Beschwerdeführerin 2 hat eine Kostennote im Betrag von Fr. 3'710.25 (inkl. Mehrwertsteuer) eingereicht, was für den vorliegenden Fall als angemessen erscheint. Die gemäss der Kostennote festzusetzende Parteientschädigung ist der Beschwerdeführerin 2 durch die unterliegende Beschwerdegegnerin zu entrichten (Art. 64 Abs. 2 und Abs. 3 VwVG). Die ebenfalls obsiegende und anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin 1 hat als Gemeindebehörde analog zu Art. 63 Abs. 2 VwVG, wonach sie in nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten nicht kostenpflichtig wird, keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Art. 7 Abs. 3 VGKE sieht zwar Ausnahmen vor, die aber entsprechend der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Anwendung von Art. 68 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, welche über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und somit auf die Hilfe eines Anwalts angewiesen sind, nicht mehr gelten (Urteil des Bundesgerichts 1C_274/2007 vom 1. Februar 2008 E. 9 mit Verweis auf die Urteile 1C_122/2007 vom 24. Juli 2007 E. 6 sowie 1C_260/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 5). Der Beschwerdeführerin 1 (als mittelgrosse Gemeinde) wird daher keine Parteientschädigung zugesprochen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 werden gutgeheissen und die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 15. Oktober 2007 wird aufgehoben.

2.
Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.
Der Beschwerdeführerin 2 wird der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontonummer bekannt zu geben.

4.
Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin 2 eine Parteientschädigung von Fr. 3'710.25 nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen.

5.
Der Beschwerdeführerin 1 wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

6.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Einschreiben)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Beat Forster	Lars Birgelen

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: