Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-4654/2009
{T 0/2}

Urteil vom 12. Oktober 2009

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richterin Kathrin Dietrich, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

1. **Gemeinde Rümlang**, handelnd durch den Gemeinderat, Glattalstrasse 181, 8153 Rümlang,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter Ettler,
Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,

2. **A.**_____,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Gregor Meisser,
Uraniastrasse 18, 8001 Zürich,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Unique (Flughafen Zürich AG), Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Roland Gfeller,
Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich,
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._____ reichte am 9. Mai 2005 ein Baugesuch für die Erstellung eines Erweiterungsbaus auf ihrem Werkgelände in Rümlang ein, welches bei einer etwaigen Verlängerung der Piste 10/28 des Flughafens Zürich-Kloten in den neuen Flughafenperimeter zu liegen käme. Auf Gesuch der Flughafenbetreiberin Unique (Flughafen Zürich AG) hin erliess die Baudirektion des Kantons Zürich in der Folge am 12. Oktober 2005 auf den Grundstücken der A._____ ein vorsorgliches Bauverbot gemäss der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung. Nachdem der Regierungsrat des Kantons Zürich dieses Vorgehen der Baudirektion gestützt hatte, hob das Verwaltungsgericht das Bauverbot auf Beschwerde der Bauherrin hin am 12. September 2007 auf.

B.
Parallel zum kantonalen Verfahren beantragte Unique am 23. Februar 2006 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Festlegung einer Projektierungszone für eine mögliche Verlängerung der Piste 10/28 des Flughafens Zürich-Kloten nach Westen (inkl. die dazugehörigen Rollwege, die Servicestrassen, 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. Mit der Projektierungszone solle das betroffene Gebiet bis zum Entscheid über die Realisierung dieses Vorhabens frei von Neubauten oder baulichen Veränderungen an bestehenden Bauten gehalten werden.

C.
Das BAZL entsprach am 15. Oktober 2007 dem Ersuchen der Unique und legte die beantragte Projektierungszone fest. Es begründete seinen Entscheid unter anderem damit, dass die Planungsabsicht hinreichend konkretisiert und die Festlegung der Projektierungszone im öffentlichen Interesse sei. Da es keine mildere Massnahme zur Sicherung eines allfälligen Landbedarfs für zukünftige Flughafenanlagen gebe, sei die Projektierungszone auch verhältnismässig.

D.
Gegen diese Verfügung reichten die Gemeinde Rümlang (nachfolgend: Beschwerdeführerin 1; Verfahren A-7633/2007) sowie die A._____ (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 insbesondere auf ihre Argumente zur Verhältnismässigkeit, welche sie im Anhörungsverfahren vorgebracht habe, in keiner Weise eingegangen und habe damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Materiell führt sie an, der angeordneten Projektierungszone fehle es an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Sie sei auch nicht geeignet, um eine allfällige Pistenerweiterung abzusichern, da bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Plangenehmigungsentscheides neun bis elf Jahre vergingen, die Projektierungszone jedoch von Gesetzes wegen höchstens während acht Jahren aufrechterhalten und das betroffene Gebiet somit nur während dieser Zeitspanne von Neubauten freigehalten werden könne. Die Projektierungszone sei zudem nicht erforderlich, umfasse sie doch mehrheitlich Parzellen in der Landwirtschaftszone resp. Strassen und Wege, wo keine Bauvorhaben zu erwarten seien. Unique müsse die Beschwerdeführerin 2 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 für 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. Es fehle der verfügten Projektierungszone an einer gesetzlichen

Grundlage und – aufgrund einer nicht genügend konkretisierten Planungsabsicht – 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 selbst 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.

E.
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.

F.
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. Die von ihr festgesetzte Projektierungszone entspreche den gesetzlichen Vorgaben. Die verfügte Dauer der Projektierungszone sei notwendig und aus heutiger Sicht auch ausreichend; sollte das Plangenehmigungsverfahren wider Erwarten bis im Oktober 2012 nicht abgeschlossen sein, bestehe die Möglichkeit, diese um bis zu drei Jahre zu verlängern. Angesichts des nicht nur in finanzieller Hinsicht erheblichen Mehraufwands, der mit einer Entfernung von Neubauten bei einer allfälligen Pistenverlängerung verbunden wäre, erweise sich die Projektierungszone auch als verhältnismässig.

G.
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 durch das kantonale Verfahren betreffend vorsorgliches Bauverbot und insbesondere durch ihre Stellungnahme vom 23. Januar 2007 im Verlaufe des bundesrechtlichen Anhörungsverfahrens ohne weiteres geheilt worden sei.

Zum Materiellen führt sie unter anderem aus, die laufenden Koordinationsgespräche hätten ergeben, dass die Verlängerung der Piste 10/28 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. Ein solches ergebe sich aber auch aus dem Umstand, dass dem Flughafen Zürich ein gewisses Entwicklungspotential unter möglichster Schonung der Bevölkerung und der Umwelt zuzugestehen sei. Das Plangenehmigungsgesuch für die Pistenverlängerung könne ohne weiteres innerhalb der maximalen Geltungsdauer der Projektierungszone von acht Jahren eingereicht und öffentlich aufgelegt werden. 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 des Plangenehmigungsverfahrens bis zu einer allfälligen rechtskräftigen Plangenehmigung) praktisch gänzlich entfalle, da mit der öffentlichen Auflage des Plangenehmigungsgesuches der Enteignungsbann 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, welche den Ausbau des Werkes erschwerten oder verteuerten; dies gelte selbst dann, wenn der Träger der öffentlichen Aufgabe nicht der Staat sei. Die durch den Erweiterungsbau bedingte Mehrentschädigung, welche sie der Beschwerdeführerin 2 im Rahmen einer allfälligen Enteignung zu bezahlen habe, sei sicher 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 möglich und es sei nicht zum vorneherein auszuschliessen, dass der Kanton einmal seine Zustimmung zu einer Anpassung der Richt- und Nutzungsplanung erteilen werde; die Errichtung einer Projektierungszone auf solchen Parzellen mache somit durchaus Sinn.

H.
In ihren Schlussbemerkungen vom 2. April 2008 hält die Beschwerdeführerin 1 an ihren Anträgen und deren Begründung fest. Ergänzend führt sie unter anderem aus, selbst wenn der Bundesrat die Verlängerung der Piste 10/28 ins SIL-Objektblatt aufnähme, bedürfe es neben dem Willen der Beschwerdegegnerin auch noch derjenige des Zürcher Regierungsrates, des Zürcher Kantonsrates und allenfalls des Zürcher Stimmvolkes. Sogar bei teilweisem Wegfall der von ihr angeführten dritten Phase würde das Verfahren bis zur Pistenerweiterung die achtjährige Maximaldauer der Projektierungszone höchstwahrscheinlich überschreiten.

I.
Die Beschwerdeführerin 2 machte von der Möglichkeit zu Schlussbemerkungen keinen Gebrauch.

J.
Mit Urteil vom 8. August 2008 verneinte das Bundesverwaltungsgericht das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, um eine Projektierungszone vor Erlass eines SIL-Objektblattes zur Absicherung einer allfälligen Verlängerung der Piste 10/28 festzulegen. Gestützt darauf hiess es die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 gut und hob die angefochtene Verfügung der Vorinstanz auf.

K.
Mit Urteil 1C_442/2008 vom 9. Juli 2009 hiess das Bundesgericht eine von der Beschwerdegegnerin erhobene Beschwerde gut, hob das Urteil vom 8. August 2008 auf und wies die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen zurück.

L.
Das Bundesverwaltungsgericht führt das wieder aufgenommene Verfahren unter der Geschäftsnummer A-4654/2009 weiter.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C_442/2008 vom 9. Juli 2009 (nachfolgend: Urteil des Bundesgerichtes vom 9. Juli 2009) aufgrund einer Auslegung von Art. 37n des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) sowie aufgrund der faktischen Ausgangslage das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass einer Projektierungszone *vor* der Ausarbeitung eines SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich bejaht (vgl. E. 2.6) und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 8. August 2008 aufgehoben. Da vor Letzterem verschiedene Rügen der Beschwerdeführerinnen noch nicht geprüft worden sind (Frage der Verhältnismässigkeit, des öffentlichen Interesses, Einhaltung der Formvorschriften und Verletzung des rechtlichen Gehörs [vgl. E. 3]), ist dies auf Anweisung des Bundesgerichtes hin im vorliegenden Verfahren nun nachzuholen.

2.
Beide Beschwerdeführerinnen rügen vorab eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil sich die Vorinstanz mit den von ihnen im Anhörungsverfahren vorgebrachten Argumenten (insbesondere mit denjenigen zur Verhältnismässigkeit im engeren Sinn der angeordneten Massnahme) in der angefochtenen Verfügung nicht zureichend auseinandergesetzt habe.

2.1 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 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]). 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.; vgl. auch BGE 129 I 232 E. 3.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes [BVGer] B-7914/2007 vom 15. Juli 2008 E. 5.2.1).

2.2 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. Eine mangelhafte Begründung kann vor Bundesverwaltungsgericht geheilt werden, indem die Vorinstanz dort ihre Entscheidgründe darlegt und der betroffenen Partei im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels die Möglichkeit eingeräumt wird, sich dazu zu äussern (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1709 f. mit Hinweisen; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 153 ff. Rz. 3.110 ff.).

2.3 Vorliegend haben die Beschwerdeführerinnen mit ihren Ausführungen auf Beschwerdeebene den Nachweis erbracht, dass sie sich der Tragweite der angefochtenen Verfügung durchaus bewusst waren. Unter diesen Umständen ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht jedoch in zureichendem Masse nachgekommen, zumal sie sich – wenn auch nur kurz – zur Verhältnismässigkeit der Projektierungszone und zu den übrigen für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkten geäussert hat. Aber selbst wenn eine Verletzung der Begründungspflicht zu bejahen wäre, müsste diese als im Rechtsmittelverfahren geheilt betrachtet werden: Denn einerseits ist dieser Mangel nicht als schwerwiegend zu qualifizieren und die Beschwerdeführerinnen haben vor dem mit voller Kognition ausgestatteten Bundesverwaltungsgericht (vgl. Art. 49 VwVG) ihre Standpunkte (erneut) umfassend darlegen können; andererseits hat insbesondere die Beschwerdegegnerin im Rahmen ihrer Beschwerdeantwort zur Verhältnismässigkeit umfassend Stellung bezogen und den Beschwerdeführerinnen damit Gelegenheit gegeben, sich im Rahmen von Schlussbemerkungen (erneut) dazu zu äussern.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, das Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 23. Februar 2006 um Festsetzung der beantragten Projektierungszone genüge den Anforderungen von Art. 27h Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) nicht, fehle doch im Erläuterungsbe-

richt vom 12. Januar 2006 insbesondere eine Begründung, für welche Zeitdauer das Gebiet freigehalten werden solle, sowie Ausführungen darüber, ob und welche Interessen die Projektierungszone berühre und wie sie mit den Anforderungen der Raumplanung abgestimmt sei.

3.2 Die Beschwerdegegnerin hat ihrem Antrag vom 23. Februar 2006 "auf Festlegung einer Projektierungszone für die Verlängerung der Piste 10/28 West des Flughafens Zürich" einen Plan vom 12. Januar 2006 im Massstab 1 : 5'000 mit einer genauen Beschreibung der Projektierungszone (vgl. Art. 27h Abs. 1 Bst. a VIL) sowie einen Erläuterungsbericht vom 12. Januar 2006 mit einer (als solche von der Beschwerdeführerin 2 auf Beschwerdeebene nicht mehr beanstandeten) Zweckbegründung (Ziff. 1) beigelegt (vgl. Art. 27h Abs. 1 Bst. b VIL). Aus Letzterer ergibt sich auch, dass die Projektierungszone den laufenden SIL-Prozess absichern soll. Da im Zeitpunkt des Verfügungserlasses ein Ende des SIL-Prozesses noch nicht absehbar war, kam die Vorinstanz nicht umhin, – wie von der Beschwerdegegnerin implizit beantragt – eine Projektierungszone für die vorerst maximal mögliche Dauer von fünf Jahren anzuordnen (vgl. E. 2.1.5 der angefochtenen Verfügung sowie E. 7.1 nachfolgend). Damit ist jedoch der Nachweis erbracht, dass die Begründung für die Zeitdauer (vgl. Art. 27h Abs. 1 Bst. b VIL), welche der Vorinstanz die Prüfung der zeitlichen Erforderlichkeit der Projektierungszone ermöglichen soll, ausreichend war. Die von der Projektierungszone berührten Interessen der Grundeigentümer wiederum (vgl. Art. 27h Abs. 1 Bst. c VIL) ergeben sich in genügendem Masse aus dem eingereichten Plan; eine Abstimmung mit den Anforderungen der Raumplanung (vgl. Art. 27h Abs. 1 Bst. c VIL) ist vorderhand nicht möglich, befindet sich doch das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich und eine damit verbundene Anpassung des kantonalen Richtplanes noch in Ausarbeitung (vgl. zur Übereinstimmung mit den Zwischenergebnissen des SIL-Prozesses E. 5.2.2). Unter diesen Umständen ist die Beschwerdegegnerin aber den Formerfordernissen gemäss Art. 27h Abs. 1 VIL vollumfänglich nachgekommen.

4.

Die Festlegung einer Projektierungszone gemäss Art. 37n LFG zur Absicherung einer allfälligen Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen bewirkt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) der Beschwerdeführerin 2 und der Beschwerdeführerin 1 (soweit sie wie eine Privatperson betroffen ist [JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK

und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S.1019 f.; PIERRE TSCHANNEN/ ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 63 Rz. 18]) sowie in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin 2 (Art. 27 BV) und muss somit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (vgl. Art. 36 BV). Nachdem das Bundesgericht das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage bejaht hat (vgl. bereits E. 1 hiervor), bleibt zu prüfen, ob auch die beiden weiteren Voraussetzungen für den Erlass einer Projektierungszone gegeben sind.

5.

5.1 Die Beschwerdegegnerin ist als Konzessionärin verpflichtet, einen ordnungsgemässen, sicheren Flughafenbetrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur besorgt zu sein (vgl. Art. 36a Abs. 2 LFG). Der Flughafen Zürich hat eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung, stellt eine Schlüsselinfrastruktur für die Befriedigung der Mobilitätsnachfrage von Wirtschaft und Gesellschaft dar und soll seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können (vgl. Bericht des Bundesrates über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 vom 10. Dezember 2004 [BBl 2005 II 1781 S. 1837 und S. 1841]; provisorischer Schlussbericht des SIL-Prozesses Flughafen Zürich vom 7. August 2009 S. 11; SIL vom 18. Oktober 2000 Teil III B1). Es ist somit ohne weiteres ein übergeordnetes nationales Interesse darin zu sehen, dem Flughafen Zürich ein gewisses Entwicklungspotential zuzugestehen und ihm die Realisierung kompetitiver Luftverkehrsverbindungen und der zu diesem Zweck benötigten Infrastruktur zu ermöglichen.

5.2

5.2.1 Eine Projektierungszone bezweckt, Grundstücke für künftige Flughafenanlagen freizuhalten (vgl. Art. 37n Abs. 1 LFG). Das öffentliche Interesse an deren Errichtung setzt dabei insbesondere voraus, dass eine einigermassen verfestigte und begründete Planungsabsicht besteht. An die Bestimmtheit dieser Absicht dürfen allerdings keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, da die Planung ja nicht im Verfahren der Festsetzung von Projektierungszonen, sondern später verwirklicht wird. Die Planungsabsicht ist daher wesensgemäss von einer gewissen Unbestimmtheit geprägt und wird oftmals erst im Verlauf der weiteren Planung nach und nach konkretisiert. Ziel ist es, mit der Projektierungszone die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern; folglich ist auszuschliessen, was immer die Planungsabsicht be-

hindern könnte (vgl. in Bezug auf Planungszonen: BERNHARD WALDMANN/ PETER HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 13 zu Art. 27, sowie BGE 113 Ia 362 E. 2a; zur Verwandtschaft von Planungs- und Projektierungszone vgl. Urteil des Bundesgerichtes vom 9. Juli 2009 E. 2.4.6 mit Verweis auf ALEXANDER RUCH, Kommentar RPG, Zürich 1999, Rz. 5 ff. zu Art. 27).

5.2.2 Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 9. Juli 2009 das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass einer Projektierungszone *vor* Erlass eines SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich bejaht, der Projektierungszone unter anderem eine Sicherungsfunktion für die Ausarbeitung des SIL-Objektblattes zugesprochen (vgl. E. 2.4.3, 2.4.6 in fine sowie 2.4.9 in fine) und damit indirekt zum Ausdruck gebracht, dass es die Planungsabsicht auch dann als hinreichend konkretisiert erachtet, wenn die Sachplanung als solche noch nicht abgeschlossen ist. Zum selben Ergebnis gelangt, wer sich den aktuellen Stand des SIL-Prozesses vor Augen führt: Der Bund hat anfangs Juli 2008 den Beschluss gefällt, die Betriebsvarianten E optimiert und E DVO auf dem bestehenden Pistensystem sowie die Variante J optimiert mit Pistenverlängerung als Grundlage für die Erarbeitung des SIL-Objektblattes zu verwenden. Momentan befindet sich der Entwurf des Schlussberichtes zum SIL-Prozess noch bis Ende Oktober 2009 bei den betroffenen Kantonen, Bundesstellen und Perimetergemeinden in Konsultation; der Entwurf des SIL-Objektblattes soll nächstes Jahr vorliegen. Unter diesen Umständen ist die Sachplanung jedoch bereits soweit fortgeschritten und auf drei Betriebsvarianten (darunter diejenige der Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen) eingeschränkt, dass von einer zureichend verfestigten Planungsabsicht bezüglich der Pistenverlängerung auszugehen ist. Mit der Projektierungszone wird somit letztlich die im öffentlichen Interesse liegende Entscheidungsfreiheit des Bundesrates bei der definitiven Beschlussfassung über das SIL-Objektblatt gewahrt.

5.3

5.3.1 Die Beschwerdeführerin 2 erhebt den Einwand, eine allfällige im öffentlichen Interesse liegende Erweiterung des Flughafens Zürich könne auch dann erfolgen, wenn sie ihren Erweiterungsbau realisiere und die Beschwerdegegnerin ihr eine höhere Enteignungsentschädigung zu entrichten habe; letztlich verfolge die Beschwerdegegnerin mit der Projektierungszone nur private Interessen.

5.3.2 Die Beschwerdegegnerin ist ein privatrechtlich organisiertes gemischtwirtschaftliches Unternehmen (vgl. § 2 des Gesetzes vom 12. Juli 1999 über den Flughafen Zürich [Flughafengesetz; LS 748.1] i.V.m. Art. 762 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]). Charakteristisch an diesem Gebilde ist die doppelte Zweckbestimmung, welche die Gewinnstrebigkeit und die Verwirklichung öffentlicher Interessen miteinander verbindet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1496). Demzufolge werden neben öffentlichen (vgl. hierzu bereits E. 5.1 hiervor) oft zugleich auch private Interessen angestrebt. Vorliegend werden jedoch mit der Festsetzung einer Projektierungszone und der damit einhergehenden Verhinderung eines Erweiterungsbaus der Beschwerdeführerin 2 weitgehend öffentliche Interessen verfolgt: Denn einerseits ist die öffentliche Hand durch den Kanton Zürich am Aktienkapital der Unique beteiligt (vgl. § 8 des Flughafengesetzes) und folglich als Aktionärin ebenfalls an einem haushälterischen Umgang der Beschwerdegegnerin mit ihren Finanzen interessiert; andererseits ergibt sich bereits (indirekt) aus dem Gesetz (vgl. Art. 37o Satz 3 LFG), dass die Bezahlung einer Mehrentschädigung verhindert werden soll. Zudem hätte eine spätere Beseitigung des Erweiterungsbaus nicht nur die Ausrichtung einer höheren Enteignungsentschädigung, sondern auch ein allenfalls umfangreiches und damit langwieriges Enteignungsverfahren zur Folge. Dies kann aber weder im Interesse der Beschwerdegegnerin noch des Staates liegen. Es ist somit festzuhalten, dass ein öffentliches Interesse an der Anordnung der strittigen Projektierungszone besteht.

6.

Eine Projektierungszone ist verhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV), wenn sie zur Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele (vgl. hierzu bereits E. 5.1 ff. hiervor) geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Geeignet ist sie dann, wenn mit ihr die angestrebten Ziele erreicht werden können oder sie zu deren Erreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leisten kann (sogenannte Zwecktauglichkeit). Erforderlichkeit liegt vor, wenn mit keiner gleichermassen geeigneten, aber für die Eigentümer weniger einschneidenden Massnahme der angestrebte Erfolg ebenso erreicht werden kann (sachliche Erforderlichkeit), die Projektierungszone von ihrem örtlichen Wirkungsbereich her nicht weiter ausgreift als nötig (räumliche Erforderlichkeit) und nicht länger dauert als zur Zielerreichung notwendig ist (zeitliche Erforderlichkeit) [sogenanntes Übermassverbot]. Sie ist schliesslich nur dann gerechtfertigt, wenn eine angemessene Zweck-Mittel-Relation besteht,

d.h. der damit verbundene Eingriff in die Rechtsstellung der betroffenen Eigentümer im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen nicht unvertretbar schwer wiegt (sogenannte Zumutbarkeit; vgl. allgemein zum Verhältnismässigkeitsprinzip: TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 21 Rz. 1 ff.; zur Verhältnismässigkeit in Bezug auf Planungszonen vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Rz. 14 ff. zu Art. 27).

7.
Die Beschwerdeführerinnen sprechen der angeordneten Projektierungszone die Eignung für die Freihaltung von Land für eine allfällige Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen ab, da sich diese innert dem gesetzlichen Zeitrahmen nicht verwirklichen lasse.

7.1 In den Projektierungszonen dürfen keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die deren Zweck widersprechen (Art. 37o LFG). Sie fallen mit der rechtskräftigen Festlegung der Baulinien, spätestens aber nach fünf Jahren, dahin und können um höchstens drei Jahre verlängert werden (Art. 37p Abs. 1 LFG). Mit der öffentlichen Auflage des Plangenehmigungsgesuches wird ihre Wirkung durch diejenige des Enteignungsbannes abgelöst, welcher ab diesem Zeitpunkt verhindern soll, dass ohne Zustimmung des Enteigners die Enteignung erschwerende rechtliche oder tatsächliche Verfügungen getroffen werden (Art. 37d Abs. 3 LFG i.V.m. Art. 42 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung [EntG, SR 711]). Steht bereits vor Ablauf der Projektierungszone fest, dass die geplante Flughafenanlage nicht ausgeführt wird, ist sie umgehend aufzuheben (Art. 37p Abs. 2 LFG).

7.2 Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Maximalfrist der Projektierungszone von acht Jahren muss das Plangenehmigungsgesuch folglich grundsätzlich bis spätestens am 15. Oktober 2015 beim Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingereicht und öffentlich aufgelegt werden, um die betroffenen Grundstücke von Neubauten freihalten zu können (Datum der angefochtenen Verfügung: 15. Oktober 2007). In ihrer Medienmitteilung vom 13. August 2009 hat die Vorinstanz den Entwurf des SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich für nächstes Jahr sowie dessen abschliessende Genehmigung durch den Bundesrat für das Jahr 2012 in Aussicht gestellt. Die Beschwerdegegnerin ihrerseits geht davon aus, dass anschliessend innerhalb eines Jahres gestützt auf die § 10 und 19 des Flughafengesetzes die Ausarbeitung des Antrages an den Kantonsrat,

die Beratung und Beschlussfassung im Parlament sowie die Volksabstimmung über die Pistenverlängerung erfolgen kann. Selbst wenn sich die Volksabstimmung um ein Jahr verzögern sollte und für die Eingabe des Plangenehmigungsgesuches beim UVEK zusätzlich einige Monate eingerechnet werden, kann somit die achtjährige Frist ohne weiteres eingehalten werden. Unter diesen Umständen ist aus heutiger Sicht aber nicht auszuschliessen, dass die Projektierungszone ihren Zweck erfüllen wird. Sollte der gesetzliche Zeitrahmen wider Erwarten nicht genügen (beispielsweise aufgrund einer weiteren allfälligen Verzögerung durch einen positiven Ausgang der voraussichtlich im Frühsommer 2010 stattfindenden kantonalen Volksabstimmung über die Einführung eines Pistenaus- und -neubauverbotes), ist mit dem Bundesgericht (vgl. Urteil vom 9. Juli 2009 E. 2.5.2) übereinzustimmen, dass die Beschwerdegegnerin diesfalls das Risiko für die Fristeinhaltung zu tragen hat und mit ihm die negativen Folgen eines Fristablaufes vor öffentlicher Auflage des Plangenehmigungsgesuches.

7.3 Anzufügen bleibt, dass die Projektierungszone gemäss Bundesgericht insbesondere auch der Absicherung des SIL-Prozesses dient (vgl. bereits E. 5.2.2). Dieser wird jedoch – wie in vorstehender Erwägung bereits ausgeführt – nach momentanem Kenntnisstand bis im Jahre 2012, d.h. innerhalb der gesetzlichen Maximalfrist von acht Jahren, abgeschlossen sein. Unter diesen Umständen vermag aber die Projektierungszone zweifelsohne zumindest einen Teil ihres Zweckes zu erfüllen und ist diesbezüglich auch eine geeignete Massnahme.

8.

8.1 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat in seinem Entscheid vom 12. September 2007 (VB.2007.00066) festgehalten, dass ein auf die Baugrundstücke der Beschwerdeführerin 2 beschränktes vorsorgliches Bauverbot nach kantonalem Recht unzulässig ist. Es besteht somit in sachlicher Hinsicht kein (räumlich) milderes Mittel, um den beabsichtigten Zweck (Absicherung einer allfälligen Erweiterung der Piste 10/28 nach Westen) zu erreichen. Auch die räumliche Erforderlichkeit ist zu bejahen, ist doch der voraussichtliche Landbedarf für eine allfällige Pistenverlängerung um 454 Meter (inkl. die dazugehörigen Rollwege, die Servicestrassen, die Sicherheitszone im Pistenendbereich sowie die Flughafenumzäunung mit Umfahrungsstrasse) durch das Gesuch der Beschwerdegegnerin, durch den von ihr eingereichten Plan, durch den Erläuterungsbericht (vgl. hierzu bereits E. 3.2 hiervor) sowie durch die technische Machbarkeitsstudie vom 29. April 2005

ohne weiteres ausgewiesen und greift von seinem Umfang her nicht weiter aus als notwendig. Für eine zeitlich massvolle Einschränkung der Grundeigentümerbefugnisse wiederum ist bereits Art. 37p LFG besorgt, welcher von Gesetzes wegen die Frist der Projektierungszone auf fünf Jahre (bzw. acht mit Verlängerung) beschränkt und deren umgehende Aufhebung verlangt, wenn die geplante Flughafenanlage nicht gebaut wird.

8.2 Die Beschwerdeführerin 1 wendet ein, die vorgesehene Projektierungszone schiesse weit über ihr Ziel hinaus, betreffe sie doch mehrheitlich Grundstückparzellen in der Landwirtschaftszone bzw. Strassen und Wege. Auf diesen sei jedoch eine Überbauung nicht zu befürchten, da die kommunale Richt- und Nutzungsplanung nur nach vorgängiger Zustimmung des Kantons angepasst werden könne; zudem seien auf dem ebenfalls von der Projektierungszone erfassten und bereits überbauten Nachbargrundstück der Firma B._____ nach ihrem Kenntnisstand keine baulichen Veränderungen zu erwarten.

8.3 Es trifft zwar zu, dass die Projektierungszone mehrheitlich Parzellen in der Landwirtschaftszone erfasst (ca. 20 von insgesamt rund 24.3 Hektaren [vgl. technische Machbarkeitsstudie vom 29. April 2005, S. 10]). Wie sich aber bereits aus E. 8.1 ergibt, hat die Projektierungszone das gesamte, für eine allfällige Erweiterung der Piste 10/28 erforderliche Gebiet zu umfassen und kann nicht einzig auf die Baugrundstücke der Beschwerdeführerin 2 beschränkt werden. Es ist somit nicht zu vermeiden, dass dadurch auch Parzellen erfasst werden, welche aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen momentan nicht überbaut werden (können). Dazu kommt, dass es grundsätzlich möglich ist, in einer Landwirtschaftszone ohne vorgängige Nutzungsplanänderung Bauten zu errichten (vgl. Art. 16a und Art. 24 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Es macht somit durchaus Sinn, die Projektierungszone auch auf diese Gebiete zu erstrecken.

9.

Abschliessend bleibt zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Freihaltung von Grundstücken für eine mögliche Verlängerung der Piste 10/28 allfällige andere private oder öffentliche Interessen überwiegt (vgl. hierzu auch Art. 27h Abs. 2 VIL).

9.1 Die Beschwerdeführerin 1 bringt vor, die Beschwerdegegnerin müsse die Beschwerdeführerin 2 bei einer allfälligen Verlängerung der Piste 10/28 für den Verlust ihrer Grundstücke und die Kosten für die

Neuerrichtung ihres Betriebes unabhängig davon entschädigen, ob diese ihr geplantes Ausbauvorhaben nun realisiere oder nicht. Der Hauptteil des Schadens (20-25 Millionen Franken) sei somit bereits eingetreten und die von der Beschwerdegegnerin durch das Bauverbot zu erzielende Einsparmöglichkeit bloss geringfügig. Die Projektierungszone verunmögliche der Beschwerdeführerin 2 über Jahre hinweg, ihre Betriebsabläufe effizienter und kostengünstiger auszugestalten. Ohne Projektierungszone könne diese sich dagegen wirtschaftlich frei entfalten, was letztlich Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sichere; zudem werde sie (die Beschwerdeführerin 1) diesfalls als Wohn- und Arbeitsort im Standortwettbewerb gegenüber anderen Gemeinden in der Flughafenregion nicht unnötig benachteiligt.

Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, ihre privaten Interessen seien eindeutig höher zu gewichten als diejenigen der Beschwerdegegnerin, könne sie doch wegen des Bauverbots ihren Betrieb nicht erweitern, die Betriebsabläufe dadurch nicht effizienter und kostengünstiger gestalten und werde in ihrer Entwicklung gehemmt. Zudem stünde die von der Beschwerdegegnerin aufgrund des geplanten Erweiterungsbaus allenfalls zu bezahlende Mehrentschädigung in keinem Verhältnis zu den Gesamtkosten des Pistenausbaus, welche mindestens einige hundert Millionen Franken betragen würden.

9.2 Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 5.1) besteht aus volkswirtschaftlichen Überlegungen ein grosses öffentliches Interesse daran, dem Flughafen Zürich ein gewisses Entwicklungspotential zuzugestehen. Eine durch den Pistenausbau ermöglichte Erweiterung der Betriebskapazitäten des Flughafens und eine damit verbundene Schaffung von neuen Arbeitsplätzen würde letztlich auch der Beschwerdeführerin 1 zugutekommen, könnte sie doch diesfalls durch den Zuzug neuer Einwohner und vom Flughafen abhängiger Betriebe ihre Steuereinnahmen erhöhen. Dass die Projektierungszone, die eine solche allfällige Entwicklung absichern soll, allenfalls zu vorübergehenden Steuereinbussen führt, ist unter diesen Umständen von ihr hinzunehmen. Gleiches gilt für die der Festsetzung einer Projektierungszone entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdeführerin 2: Auch diese haben gegenüber dem öffentlichen Interessen hinten anzustehen, ist dieses doch höher zu gewichten als ihre Interessen an einer Kostenoptimierung und wirtschaftlichen Entfaltung.

9.3 Was schliesslich das Argument des Missverhältnisses zwischen der allenfalls zu entrichtenden Mehrentschädigung für den Erweiterungsbau und den Gesamtkosten des Pistenausbaus bzw. der geringfügigen Einsparmöglichkeit durch die Verhängung einer Bausperre anbelangt, ist – übereinstimmend mit der Beschwerdegegnerin – dagegen einzuwenden, dass bei Grossprojekten wie einer Pistenverlängerung die Gesamtkosten immer wesentlich höher ausfallen als die zu leistenden Enteignungsentschädigungen. Würde man daher der Auffassung der Beschwerdeführerinnen folgen, würde der Projektierungszone gemäss Art. 37n ff. LFG jeglicher Anwendungsbereich entzogen. Zudem besteht an jeder (auch noch so geringen) Einsparmöglichkeit ein öffentliches Interesse (vgl. bereits E. 5.3.2 hiervor).

10.
Gestützt auf vorstehende Erwägungen ergibt sich somit, dass sich die verfügte Projektierungszone als rechtmässig erweist. Die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sind daher abzuweisen.

11.
11.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemeinden werden nur dann kostenpflichtig, wenn sie (kumulativ) die Beschwerde erhoben haben und wenn es um ihre Vermögensinteressen geht (Art. 63 Abs. 2 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 209 Rz. 4.49). Da sich die Beschwerdeführerin 1 primär nur für die aus ihrer Sicht korrekte Erfüllung der Staatsaufgaben verwendet hat, hat sie keine Verfahrenskosten zu übernehmen. Die private Beschwerdeführerin 2 hingegen wird kostenpflichtig und hat von den Verfahrenskosten, welche für die beiden vereinigten Verfahren auf insgesamt Fr. 3'000.- zu bestimmen sind, anteilsmässig Fr. 1'500.- zu tragen.

11.2 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. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Anwalt der Beschwerdegegnerin hat eine Kostennote im Betrag von Fr. 9'910.60 eingereicht, welche mit Blick auf den für die Vertretung als notwendig erscheinenden Arbeitsaufwand (insbesondere Ausfertigung einer Beschwerdeantwort) zu hoch ausfällt. Die Kostennote wird daher auf pauschal Fr. 6'000.- gekürzt. Auferlegt wird die

Parteieentschädigung in erster Linie der unterliegenden Gegenpartei im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit, wenn sich diese mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat (Art. 64 Abs. 2 und Abs. 3 VwVG). Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sind folglich zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin anteilsmässig eine Parteientschädigung in der Höhe von je Fr. 3'000.- zu bezahlen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden werden abgewiesen.

2.
Von den Verfahrenskosten werden der Beschwerdeführerin 2 anteilsmässig Fr. 1'500.- auferlegt. Dieser Betrag wird mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- verrechnet und die Differenz von Fr. 500.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat die Beschwerdeführerin 2 dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontonummer bekannt zu geben.

3.
Der Beschwerdegegnerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.- zugesprochen. Davon haben die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 je Fr. 3'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- das BAZL (Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- den Kanton Zürich (Einschreiben)

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: