



3003 Bern, 15. Oktober 2007

Flughafen Zürich-Kloten

Festlegung einer Projektierungszone für eine Verlängerung der Piste 28 nach Westen

A. Sachverhalt

1. Mit Schreiben vom 23. Februar 2006 beantragte die Flughafen Zürich AG (Unique) dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Festlegung einer Projektierungszone für eine allfällige Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen, die dazugehörigen Rollwege, die Sicherheitszone am Pistenende (Runway End Safety Area) sowie die Flughafenumzäunung mit Umfahrungsstrasse. Zur Darstellung reichte die Unique entsprechende Pläne ein. Die beantragte Projektierungszone schliesst am bestehenden Flughafenperimeter am Ende der Piste 28 an und dehnt sich Richtung Westen bis ins Industriegebiet Meinbreiten der Gemeinde Rümlang aus.

Zur Begründung führte die Gesuchstellerin zusammengefasst aus, im Rahmen des Koordinationsprozesses für das Objektblatt des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) seien sämtliche Betriebsvarianten zu prüfen, welche eine sichere Abwicklung des Flugbetriebs gewährleisten würden. Eine mögliche Betriebsvariante sehe die Nutzung der Piste 28 als Landepiste für alle Flugzeugtypen auch bei nasser Piste vor, was eine Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen bedinge. Um den von einer solchen Verlängerung betroffenen Perimeter bis zum Entscheid über die Realisierung dieses Vorhabens frei von Neubauten und baulichen Veränderungen zu halten, dränge sich die Festlegung einer Projektierungszone im Umfang des allfällig anzupassenden Flughafenperimeters auf. Für die in der Bauzone gelegenen Grundstücke bestünden konkrete Bauabsichten, welche die Pistenverlängerung verhindern oder wegen möglicher Entschädigungszahlungen übermässig verteuern könnten.

2. Das BAZL hörte am 23. Juni 2006 den Kanton Zürich zum Gesuch an und forderte diesen auf, seinerseits die betroffene Gemeinde und die Grundeigentümer anzuhören. Da nur einige wenige Grundstücke durch die beantragte Projektierungszone betroffen sind, wurden deren Eigentümer direkt angehört.

Mit Schreiben vom 18. August 2006 teilte das Amt für Verkehr des Kantons Zürich dem BAZL das Ergebnis der Anhörung mit. Es überwies die bei ihm eingegangenen Stellungnahmen folgender kantonaler Behörden:

- Amt für Verkehr (AFV, Fachstelle Flughafen und Luftverkehr) vom 6. Juli 2006,
- Tiefbauamt (TBA) vom 20. Juli 2006,
- Volkswirtschaftsdirektion, Verkehr und Infrastruktur Strasse vom 27. Juli 2006,
- Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 28. Juli 2006,
- Amt für Landschaft und Natur (ALN) vom 4. August 2006,
- Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) vom 18. August 2006.

Das Amt für Verkehr leitete gleichzeitig die bei ihm eingegangenen Stellungnahmen der Gemeinde Rümlang und der betroffenen Grundeigentümer ans BAZL weiter.

4. Die zuständigen Sektionen des BAZL prüften die eingereichten Planunterlagen und die eingegangenen Stellungnahmen. Am 28. August 2006 überwies das BAZL die Stellungnahmen des Kantons, der Gemeinde und Grundeigentümer an die Gesuchstellerin und gab ihr mit Schreiben vom 7. Dezember 2006 Gelegenheit, sich dazu zu äussern.

Am 23. Januar 2007 nahm die Unique Stellung zu den überwiesenen Unterlagen.

5. Am 11. Oktober 2007 erklärte sich das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) mit der Festlegung der Projektierungszone im Sinne der Vorsorge einverstanden.

B. Erwägungen

1. Formelles

Nach Art. 37n Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 in der Fassung vom 18. Juni 1999 (LFG; SR 748.0) kann das BAZL von Amtes wegen oder auf Antrag des Flugplatzhalters, des Kantons oder der Gemeinde für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festlegen, um Grundstücke für künftige Flughafenanlagen freizuhalten. Die beteiligten Bundesstellen, Kantone und Gemeinden sowie die betroffenen Grundeigentümer sind anzuhören, wobei die Anhörung der Gemeinden und der Grundeigentümer Sache der Kantone ist.

Das BAZL ist demnach für die vorliegende Verfügung zuständig. Das Verfahren zur Anhörung des Kantons sowie der betroffenen Gemeinde und Grundeigentümer wurde

korrekt durchgeführt. Ebenso wurde das ARE, welches die einzige vom Vorhaben betroffene Bundesstelle ist, vom BAZL angehört.

2. Materielles

2.1 Voraussetzungen zur Festlegung einer Projektierungszone

- 2.1.1 In den Stellungnahmen der Gemeinde Rümlang und der X wird bestritten, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 37n LFG für die Festlegung einer Projektierungszone erfüllt seien. Diese sei nur zulässig, wenn die übergeordnete Raumplanung den Einbezug eines Gebiets in eine künftige Flughafennutzung verlange, d.h. dieses Gebiet im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) für allfällige Flughafenausbauten vorgesehen sei.
- 2.1.2 Die Gesuchstellerin bringt in ihrer Stellungnahme dagegen vor, für den Flughafen Zürich sei zur Zeit allein der allgemeine Teil des SIL massgebend, welcher vom Bundesrat am 18. Oktober 2000 verabschiedet worden ist. Ein fehlendes SIL-Objektblatt könne der Erfüllung dieser übergeordneten konzeptionellen Ziele und Vorgaben nicht entgegenstehen.
- 2.1.3 Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Im Konzeptteil (Allgemeiner Teil des SIL) hat der Bund die Ziele und Vorgaben der Sachplanung festgehalten, welche für den Flughafen Zürich im Objektblatt konkretisiert werden sollen. In diesem werden das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung und die Rahmenbedingungen für den Betrieb festgelegt werden. Zukünftige Flughafenanlagen können grundsätzlich nur innerhalb des im Rahmen der Sachplanung festgesetzten Flughafenperimeters erstellt werden.

Gemäss Art. 37n LFG dient die Projektierungszone dazu, Land für künftige Flughafenanlagen zu sichern. Wird eine konkrete Erweiterung der Anlage in Aussicht genommen, muss die Sicherung schon während der Planungsphase greifen können (betreffend Strassen vgl. BBI 1959 II 113), andernfalls die spätere Realisierung allzu leicht vereitelt werden könnte. Nicht nur das Vorhaben selbst sondern auch bereits dessen Planung müssen gesichert werden können (BGE 118 Ia 372 E. 4a). Insofern ist die Projektierungs- mit der Planungszone nach Art. 27 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) verwandt (Entscheidung der REKO/INUM vom 21.11.2006 im Verfahren B-2006-36, Erw. 8.2). Deren Ziel ist es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Folglich muss ausgeschlossen werden, was immer die Planungsabsicht behindern könnte; und es gilt, jede negative Präjudizierung zu verhindern (BGE 113 Ia 365). Bei geplanten Erweiterungen des Flughafenperimeters ist es daher notwendig, während der Planungsphase bis zur Festsetzung des definitiven Perimeters das betroffene Gebiet vor der Erstellung von Neubauten, die – falls das Gebiet in den Flughafenperimeter zu liegen kommt – später nicht mehr zulässig wären, freizuhalten.

- 2.1.4 Gemäss Art. 27h der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) werden Projektierungszonen festgesetzt, wenn sie den Zielen und Anforderungen des SIL entsprechen und das Interesse, ein Grundstück für eine Flughafenanlage freizuhalten, allfällige andere Interessen überwiegt. Während auf die Abwägung der Interessen zurückzukommen sein wird, kann an dieser Stelle festgestellt werden, dass die vorliegende Projektierungszone aus den bereits (oben 2.1.2 und 2.1.3) dargelegten Gründen dem SIL entspricht. Der im Allgemeinen Teil des SIL dargestellte Koordinationsprozess, in welchem die Grundlagen für die Objektblätter der einzelnen Luftfahrtanlagen erarbeitet werden, kann nur dann Erfolg haben, wenn dessen Ergebnis nicht vorgängig präjudiziert wird. Die vorliegende Projektierungszone hat allein zum Zweck, die negative Präjudizierung eines möglichen Ergebnisses des laufenden Koordinationsprozesses zum Flughafen Zürich zu verhindern. Dieser Koordinationsprozess dient der Erarbeitung des Objektblatts.
- 2.1.5 Projektierungszonen fallen, sofern sie nicht vorher durch Baulinien abgelöst werden, spätestens nach fünf Jahren dahin; sie können um höchstens drei Jahre verlängert werden (Art. 37p Abs. 1 LFG). Fällt der Zweck der Projektierungszone vor Ablauf dieser Frist weg, soll die damit verbundene Sperrwirkung nicht unnötig andauern. Für diesen Fall bestimmt Art. 37p Abs. 2 LFG, dass das BAZL eine Projektierungszone von Amtes wegen aufhebt, wenn feststeht, dass die geplante Flughafenanlage nicht ausgeführt wird. Im vorliegenden Fall bedeutet das, dass die Projektierungszone aufzuheben sein wird, sobald ein verbindlicher Entscheid gefasst wird, auf eine Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen zu verzichten bzw. diese Verlängerung nicht ins SIL-Objektblatt aufzunehmen. Da heute nicht mit genügender Verbindlichkeit vorausgesagt werden kann, bis wann der Entscheid über das SIL-Objektblatt gefällt werden wird, kann die Projektierungszone nicht für eine kürzere Zeit als 5 Jahre festgelegt werden.
- 2.2 *Öffentliches Interesse / Verhältnismässigkeit der Massnahme*
- 2.2.1 Die Gemeinde Rümlang und die betroffenen Grundeigentümer machen geltend, die Festsetzung der beantragten Projektierungszone sei unverhältnismässig. Die Gemeinde Rümlang begründet die Unverhältnismässigkeit der Massnahme mit der Tatsache, dass der grösste Teil der betroffenen Parzellen in der heutigen Landwirtschaftszone liege und daher ohne vorgängige Änderung der Richt- und Nutzungsplanung nicht überbaut werden könne. Einzig auf den von der geplanten Projektierungszone betroffenen Grundstücken der X sei die Erstellung eines Erweiterungsbaus geplant.

Die X führt aus, der Schaden, der ihr durch die Festsetzung der beantragten Projektierungszone entstehe, sei im Vergleich zu der von der Gesuchstellerin zu bezahlenden Enteignungsentschädigung im Falle einer Realisierung der Pistenverlängerung 10/28 unverhältnismässig höher. Hinzu komme, dass ihrer Ansicht nach eine allfällige Pistenverlängerung frühestens im Jahr 2022 realisiert werden könnte, die beantragte

Projektierungszone hingegen aktuell den von ihr geplanten Erweiterungsbau verunmögliche und damit die effizientere und kostengünstigere Gestaltung ihrer Betriebsabläufe verhindere.

- 2.2.2 Die Gesuchstellerin bringt in ihrer Stellungnahme dagegen vor, Unverhältnismässigkeit liege dann vor, wenn das angestrebte Ziel einer im öffentlichen Interesse liegenden Massnahme in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehe, die den Privaten damit auferlegt würden. Da von der beantragten Projektierungszone nur wenige Grundstücke tatsächlich betroffen seien, sei es offensichtlich, dass die privaten Interessen der Grundeigentümer an einer optimalen Nutzung ihrer Grundstücke den öffentlichen Interessen an einem funktionierenden Flughafen nicht vorgehen könnten. Allein die X plane die Erstellung eines Erweiterungsbaus in Millionenhöhe, welcher im Falle einer Pistenverlängerung 10/28 wieder abgebrochen und von der Gesuchstellerin entschädigt werden müsste, was nicht zumutbar wäre. Im Übrigen habe die Gesuchstellerin der X – unter der Bedingung eines rechtzeitigen Rückbaus auf eigene Kosten und der Entschädigungslosigkeit – ihre Zustimmung zu Erweiterungsbauten angeboten. Es sei nicht ersichtlich, warum die X angesichts des ihrer Meinung nach geringen Rückbaurisikos den Erweiterungsbau unter diesen Bedingungen nicht realisiert habe.
- 2.2.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Festsetzung einer Planungszone gemäss Art. 27 RPG dann im öffentlichen Interesse, wenn eine begründete Planungsabsicht der Planungsorgane besteht, wobei eine einigermaßen konkretisierte Absicht genügt, da die Planung ja nicht in diesem Verfahren verwirklicht werden soll (BGE 113 Ia 365). Diese Erwägungen zur Planungszone können ohne weiteres analog auf die Projektierungszone angewendet werden.

Am 6. Juli 2007 fand das Koordinationsgespräch 2 des SIL-Prozesses Flughafen Zürich statt, an welchem der Bund mit Blick auf seine Luftfahrtpolitik und gestützt auf die Ergebnisse der Bewertung der Betriebsvarianten aus technischer Sicht vom Dezember 2006 vier Grundsätze für die weiteren Arbeiten im SIL-Prozess festgelegt hat. Gemäss diesen Grundsätzen stellen Pistensysteme mit Pistenverlängerungen eine denkbare Option für die künftige Flughafenentwicklung dar. Im Vordergrund stehen Varianten mit einer Kombination von Nord- und Ostkonzepten, da sich gezeigt hat, dass bei den Varianten mit Pistenausbauten jene eine möglichst geringe Lärmbelastung bei gleichzeitig höheren Bewegungszahlen aufweisen, die eine Kombination von Ost- und Nordbetrieb enthalten. Diese Varianten sollen weiterbearbeitet und optimiert werden.

Mit der Festlegung der vier Grundsätze für die weiteren Arbeiten im SIL-Prozess hat sich der Bund unter anderem für die Weiterverfolgung der Variante Pistenverlängerung 10/28 ausgesprochen. Sollte diese Option Eingang in den Entwurf des SIL-Objektblatts finden, so wäre damit eine Anpassung des Flughafenperimeters im Umfang der beantragten Projektierungszone verbunden. Die Formulierung der vier

Grundsätze für die weiteren Planungsarbeiten stellt daher eine genügend konkretisierte Planungsabsicht des Planungsorgans im Sinne der Rechtsprechung dar, womit das öffentliche Interesse an der Festlegung der Projektierungszone gegeben ist.

Verhältnismässig ist eine Projektierungszone dann, wenn sie nicht weiter geht, als ihr Zweck es erfordert (vgl. BGE 113 Ia 367). Das Gesuch um Festlegung der Projektierungszone umfasst einen Projektbeschrieb, Pläne sowie eine technische Machbarkeitsstudie zur Verlängerung der Piste 10/28 West. Basierend auf diesen Unterlagen wurde der für eine allfällige Pistenverlängerung notwendige Landbedarf ermittelt. Eine mildere Massnahme zur Sicherung dieses allfälligen Landbedarfs für zukünftige Flughafenanlagen als die Festlegung einer Projektierungszone existiert nicht. Die Massnahme ist daher verhältnismässig.

2.3 *Anträge der Fachstellen*

- 2.3.1 Das AWEL und das ALN beantragen die Ausdehnung der Projektierungszone auf Flächen, welche für die allfällige Glattumlegung und -aufwertung benötigt würden. Das ARV führt hingegen aus, der Raum für die Glattverlegung könne noch nicht ausgedehnt werden, da kein gesichertes Projekt für die Verlegung vorliege. Ausserdem befinde sich die Fläche, die voraussichtlich für den neuen Lauf der Glatt benötigt würde, in der Reserve- bzw. Landwirtschaftszone.

Weiter beantragt das ALN, es seien Flächen für die im Zusammenhang mit einer allfälligen Pistenverlängerung notwendig werdenden ökologische Ersatzmassnahmen in die Projektierungszone aufzunehmen.

- 2.3.2 Das Tiefbauamt beantragt, die Flughafenstrasse aus dem Perimeter der Projektierungszone auszuschliessen, da eine Sanierung der Strasse notwendig und für das Jahr 2009 geplant sei. Mit der Verlegung der Flughafenstrasse im Zusammenhang mit einer allfälligen Pistenverlängerung ist der Kanton Zürich einverstanden.

- 2.3.3 In Bezug auf die Anträge zur Vergrösserung der Projektierungszone für eine allfällige Verlegung der Glatt ist den Ausführungen des ARV zuzustimmen. Da bezüglich Lage und Landbedarf für eine Glattverlegung im heutigen Zeitpunkt noch zu wenige Fakten vorliegen, würde die vorsorgliche Vergrösserung der Projektierungszone über ihren eigentlichen Zweck, Grundstücke für künftige Flughafenanlagen freizuhalten, hinausgehen. Auch würde eine Sicherung von Land für ökologische Ersatzmassnahmen im Zusammenhang mit der Erstellung von Flughafenanlagen nicht dem Zweck der Projektierungszone gemäss Art. 37n LFG entsprechen. Die Notwendigkeit, allfällige Grösse und Anordnung von Flächen für ökologische Ersatz- oder Ausgleichsmassnahmen sind im Rahmen des Projekts für eine Pistenverlängerung abzuklären. Eine Vergrösserung der Projektierungszone zu diesem Zweck ist daher unverhältnismässig.

- 2.3.4 Das ALN hat ferner beantragt, den Perimeter der Projektierungszone beim Tor 124 auf den Flurweg entlang der Glatt zu reduzieren, damit das nationale Schutzgebiet Altläufe der Glatt nicht betroffen werde.

Die beantragte Projektierungszone hat keine dem Zweck des Schutzgebiets widersprechende Wirkung, will sie doch das betroffene Gebiet von baulichen Eingriffen freihalten. Ebensowenig behindert die Projektierungszone die für Pflege und Unterhalt des Schutzgebiets notwendigen Massnahmen. Alle Fragen, welche sich aus der Nachbarschaft einer künftigen Pistenverlängerung mit dem Schutzgebiet ergeben, werden im Rahmen der konkreten Projektierung zu behandeln sein.

- 2.3.5 Der Antrag des Tiefbauamts, die Flughafenstrasse aus dem Perimeter der Projektierungszone zwecks Durchführung von Sanierungsarbeiten auszuschliessen, ist nicht begründet. Gemäss Art. 37o LFG sind bauliche Vorkehrungen, die dem Unterhalt oder der Beseitigung von Gefahren dienen, vom Veränderungsverbot ausgenommen, weshalb die Festlegung der Projektierungszone im beantragten Umfang einer Sanierung der Flughafenstrasse im Jahr 2009 nicht entgegensteht.

3. Kosten

Die Kosten für die Behandlung eines Genehmigungsgesuchs richten sich nach Art. 1, 2 und 5 der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (VGZ; SR 748.112.11). Der Aufwand für die Behandlung des vorliegenden Gesuchs betrug 10 Stunden, was eine Gebühr von CHF 1'100.- ergibt, welche der Gesuchstellerin aufzuerlegen ist.

4. Keine aufschiebende Wirkung allfälliger Beschwerden

Gemäss Art. 6 Abs. 1 LFG steht gegen Verfügungen, die gestützt auf das LFG und seine Ausführungsbestimmungen ergehen, die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen. Diese Beschwerde hat gemäss Art. 37n Abs. 2 LFG keine aufschiebende Wirkung.

5. Eröffnung und Bekanntmachung

Diese Verfügung wird der Gesuchstellerin, dem Kanton Zürich, der Gemeinde Rüm- lang sowie den betroffenen Grundeigentümern direkt eröffnet. Weiteren interessierten Stellen wird sie zur Kenntnis zugestellt.

Die Verfügung wird im kantonalen Amtsblatt und im entsprechenden Organ der Gemeinde Rüm- lang publiziert. Die Pläne der Projektierungszone werden während der Beschwerdefrist am Flughafen Zürich sowie in der Gemeinde Rüm- lang zur Einsicht- nahme aufgelegt.

C. Verfügung

1. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt legt eine Projektierungszone gemäss Art. 37n LFG betreffend die Verlängerung der Piste 10/28 West des Flughafens Zürich in der Gemeinde Rümlang fest.

Massgebende Unterlagen

- Projektierungszonenplan 1:5000 (Perimeter Verlängerung Piste 10/28 West), Unique Masterplanung, 12. Januar 2006, für die Gemeinde Rümlang,
 - Erläuterungsbericht zur Projektierungszone (Beilage zum Plan), Unique Flight Operations Engineering, 12. Januar 2006.
2. Entgegenstehende Anträge und Begehren aus den Stellungnahmen und der Anhörung werden im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
 3. Die Gebühr für diese Verfügung in der Höhe von CHF 1'100.- wird der Gesuchstellerin auferlegt.
 4. Diese Verfügung wird folgenden Stellen eröffnet (per Einschreiben mit Rückschein):
 5. Diese Verfügung wird folgenden Stellen zur Kenntnis zugestellt:

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Raymond Cron, Direktor

Adrian Nützi-Messerli
Stv. Leiter Sektion Sachplan und Anlagen

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung oder Teile davon kann innert 30 Tagen Verwaltungsbeschwerde erhoben werden beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 3000 Bern 14. Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu

laufen.

Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführer zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführer sie in den Händen haben. Ferner ist die Vollmacht einer allfälligen Vertreterin oder eines allfälligen Vertreters beizulegen.

Allfällige Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung.