Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 442/2008

Urteil vom 9. Juli 2009
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb, Raselli, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
unique zurich airport Flughafen Zürich AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roland Gfeller,

gegen

X._____ AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Gregor Meisser,
Gemeinde Rümlang, Glattalstrasse 201, 8153 Rümlang, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler,
Kanton Zürich, vertreten durch die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,
Bundesamt für Zivilluftfahrt, 3003 Bern.

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

Beschwerde gegen das Urteil vom 8. August 2008
des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.
Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG 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 X._____ AG ein vorsorgliches Bauverbot gemäss der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung. Nachdem der Regierungsrat des Kantons Zürich dieses Vorgehen der Baudirektion geschützt 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 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 Varianten 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 (eine Fläche westlich des bestehenden Flughafenperimeters am Ende der Piste 28 bis und mit Teile der Industriezone "Meinbreiten" der Gemeinde Rümlang umfassend) bis zum Entscheid über die Realisierung dieses Vorhabens frei von Neubauten oder baulichen Veränderungen an bestehenden Bauten gehalten werden.

C.
Nachdem das BAZL eine direkte Anhörung der Gemeinde Rümlang und der betroffenen Grundeigentümer durchgeführt und bei verschiedenen kantonalen Fachstellen Stellungnahmen eingeholt hatte, entsprach es am 15. Oktober 2007 dem Ersuchen der Unique und legte die beantragte Projektierungszone fest. Es begründete seinen Entscheid u.a. damit, dass die Projektierungszone nicht nur dazu diene, Land für die Realisierung künftiger resp. die Erweiterung bestehender Flughafenanlagen freizuhalten, sondern auch deren Planung zu sichern. Der Bund habe anlässlich des Koordinationsgesprächs 2 vier Grundsätze für die weiteren Arbeiten am SIL-Prozess des Flughafens Zürich festgelegt und sich darunter unter anderem auch für eine Weiterverfolgung der Variante Pistenverlängerung 10/28 ausgesprochen. Die Planungsabsicht sei damit hinreichend konkretisiert und die Festlegung der Projektierungszone im öffentlichen Interesse.

D.
Gegen diese Verfügung reichten die Gemeinde Rümlang und die X._____ AG beim Bundesverwaltungsgericht je Beschwerde ein.

Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerden am 8. August 2008 gut und hob die Verfügung des BAZL vom 15. Oktober 2007 auf.

E.
Die Flughafen Zürich AG erhebt mit Eingabe vom 29. September 2008 beim Bundesgericht Beschwerde gegen das vorerwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und verlangt dessen Aufhebung. Die mit Verfügung des BAZL vom 15. Oktober 2007 festgelegte Projektierungszone sei vollumfänglich zu bestätigen. Eventualiter beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils unter Rückweisung an die Vorinstanz zum Neuentscheid. Gleichzeitig ersucht sie um Gewährung der aufschiebenden Wirkung.

Die Gemeinde Rümlang schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Desgleichen beantragt die X._____ AG als private Beschwerdegegnerin, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das BAZL dagegen stellt Antrag auf Gutheissung der Beschwerde und Bestätigung seiner Verfügung vom 15. Oktober 2007. Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich und das Bundesverwaltungsgericht verzichten auf eine Stellungnahme.

In ihrer Replik hält die Beschwerdeführerin an ihrer Sichtweise und ihren Anträgen fest. Die Gemeinde Rümlang hat dupliziert und nochmals ihren Standpunkt bekräftigt.

Mit Verfügung vom 11. November 2008 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.
Der angefochtene Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) stützt sich in erster Linie auf Bundesverwaltungsrecht (eidgenössisches Luftfahrtrecht) und betrifft demzufolge eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen Endentscheid i.S.v. Art. 90 BGG. Die Beschwerdeführerin als Flughafenbetreiberin ist durch den abweisenden Entscheid der Vorinstanz, mit welchem die antragsgemässe Verhängung einer Projektierungszone mangels gesetzlicher Grundlage als bundesrechtswidrig erklärt wurde, in besonderem Masse berührt und zur Beschwerde legitimiert. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde

grundsätzlich einzutreten ist.

2.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Bundesrecht, weil die Vorinstanz ihrer Meinung nach zu Unrecht zum Schluss gelangt ist, für die vom BAZL festgesetzte Projektierungszone fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Beschwerdeführerin erachtet insbesondere die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung von Art. 37n Abs. 1 des eidgenössischen Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) als unzutreffend.

2.1 Ein Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode auszulegen. Auszurichten ist die Auslegung auf die ratio legis, die zu ermitteln dem Gericht allerdings nicht nach den subjektiven Wertvorstellungen der Richter aufgegeben ist, sondern nach den Vorgaben des Gesetzgebers. Die Auslegung des Gesetzes ist zwar nicht entscheidend historisch zu orientieren, im Grundsatz aber dennoch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, da sich die Zweckbezogenheit des rechtsstaatlichen Normverständnisses nicht aus sich selbst begründen lässt, sondern aus den Absichten des Gesetzgebers abzuleiten ist, die es mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungselemente zu ermitteln gilt. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut allein die Rechtsnorm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis mit Blick auf die ratio legis. Dabei befolgt das
Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Die Gesetzesmaterialien können beigezogen werden, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben (statt vieler: BGE 133 III 175 E. 3.3.1 S. 178).
2.2
2.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat zunächst eine grammatikalische Auslegung des Gesetzestextes vorgenommen und dabei den Wortlaut in den drei Amtssprachen verglichen.

In der deutschsprachigen Version sieht Art. 37n Abs. 1 erster Satz LFG vor, dass das Bundesamt von Amtes wegen oder auf Antrag des Flugplatzhalters, des Kantons oder der Gemeinde für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festlegen kann, um Grundstücke für künftige Flughafenanlagen freizuhalten. Die französische Fassung lautet:
"En vue d'assurer la libre disposition des terrains nécessaires à des installations d'aéroport, l'office peut, d'office ou sur requête de l'exploitant de l'aérodrome, du canton ou de la commune déterminer des zones réservées dont le périmètre est bien délimité."
Der italienischsprachige Text schliesslich regelt unter dem Randtitel "assicurazione della disponibilità di terreni per costruzioni e impianti aeroportuali futuri" das Folgende:
"L'Ufficio può, d'ufficio o su proposta dell' esercente dell' aerodromo, del Cantone o del Comune, determinare zone riservate in regioni esattamente delimitate, per riservare i fondi necessari a costruzioni e impianti aeroportuali futuri."
Dabei legt das Bundesverwaltungsgericht besonderes Gewicht darauf, dass in sämtlichen Sprachfassungen von einer Landsicherung für eine (künftige) Flughafenbaute die Rede sei, nicht aber von der Sicherung deren blosser Planung, dies im Unterschied zur raumplanungsrechtlichen Planungszone, welche genau letzterem Zweck diene. Mit dem Begriff "künftige" werde zwar zum Ausdruck gebracht, dass die Sicherungsfunktion der Projektierungszone auch schon in der Planungsphase greifen solle. Die französische und die italienische Fassung würden jedoch deutlich machen, dass dies nicht für jedes beliebige Stadium der Planung gelten könne, sollten doch nur Grundstücke freigehalten werden, welche für künftige Flughafenanlagen benötigt würden. Eine solche hinreichende Bedarfsprognose könne aber erst nach erfolgter Festlegung der Betriebsbedingungen sowie des Flugplatzperimeters im SIL-Objektblatt abgegeben werden.
2.2.2 Zu Recht hält die Beschwerdeführerin dieser Argumentation entgegen, die von der Vorinstanz geforderte hinreichende Bedarfsprognose finde im Wortlaut keine Stütze. Das Bundesverwaltungsgericht stellt bei seiner Interpretation massgeblich auf die Bezeichnung "terrains nécessaires" und "fondi necessari" ab und schliesst

daraus, es müsse bereits feststehen, welche Grundstücke für die künftigen Anlagen notwendig seien. Indes dient die Verdeutlichung im französischen und italienischen Text dazu, der Verhältnismässigkeit der Projektierungszone Nachdruck zu verleihen: Es soll nicht eine beliebig grosse Fläche sichergestellt werden, sondern nur diejenige, die notwendig ist, um die künftigen Flughafenanlagen zu erstellen. Im gleichen Sinne hat die frühere Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO INUM) im Entscheid B-2006-36 vom 21. November 2006 (vom Bundesgericht mit Urteil 1A.260/2006 - wenn auch nur summarisch - bestätigt) in E. 8.2.1 festgehalten, Art. 37n LFG mache, namentlich in seiner französischen und italienischen Fassung, deutlich, dass nicht irgendwelche Grundstücke gemeint seien, sondern nur jene, die für geplante Flughafenanlagen benötigt würden. Die Forderung, dass zur Bestimmung dieser
Grundstücke vorgängig ein SIL-Objektblatt erstellt werden müsste, findet sich indes in keiner Textversion. Einzig gestützt auf die grammatikalische Auslegung lässt sich darum nicht begründen, es müsse bereits ein SIL-Objektblatt erarbeitet worden sein, bevor es zum Erlass einer Projektierungszone kommen könne. Der Wortlaut verlangt in keiner Amtssprache, dass eine Planung bereits diesen Konkretisierungsgrad erreicht haben muss.
2.3
2.3.1 Im Rahmen der historischen Auslegung führt die Vorinstanz aus, die Bestimmungen über Projektierungszonen seien mit dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999 (Koordinationsgesetz; AS 1999 3071) ins LFG aufgenommen worden. In den Gesetzesmaterialien werde in allgemeiner Weise ausgeführt, die Bestimmungen über Projektierungszonen seien rechtliche Instrumente zur Umsetzung des SIL. 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 nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts unzweifelhaft hervor, dass auch der historische Gesetzgeber für die Festsetzung einer Projektierungszone davon ausgegangen sei, dass die vorgesehenen baulichen Erweiterungen vorgängig im Sachplan konkretisiert würden. Im Bereich des SIL übernehme das jeweilige Objektblatt die Aufgabe, detaillierte Angaben zu einer bestimmten Flughafenanlage zu machen. Fehle ein solches, könne auch nach der historischen Auslegung von Art. 37n Abs. 1 LFG keine Projektierungszone erlassen werden.
2.3.2 Der Kommentar in der Botschaft zu Art. 37n LFG im BBl 1998 legt einen anderen Schluss nahe. Wörtlich führte der Bundesrat S. 2647 aus:
"Ohne das Enteignungsrecht geltend machen zu müssen, kann durch das Instrument der Projektierungszonen die vorsorgliche Freihaltung von Grundstücken erreicht werden. Da durch die Erstellung von Projektierungszonen das Verfügungsrecht Dritter über ihr Grundeigentum eingeschränkt wird, muss eine Zone aufgehoben werden, sobald ihr ursprünglicher Zweck nicht mehr oder nur teilweise besteht. Die Projektierungszone muss genau umrissen sein, und die Kantone und Gemeinden sind vorher anzuhören. Die gesetzliche Regelung entspricht derjenigen im EBG."
Der Konkretisierungsgrad der Planung wird mit keinem Wort erwähnt. Von Bedeutung ist insbesondere der Schlusssatz mit dem Verweis auf das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101). Auch in der von der Vorinstanz zitierten Textstelle wird in einem Zwischensatz ausdrücklich festgehalten, eine entsprechende Regelung, die sich bewährt habe, bestehe bereits heute im EBG (BBl 1998 2644). Zur angesprochenen Bestimmung in Art. 18n EBG jedoch zieht das Bundesverwaltungsgericht an späterer Stelle seines Urteils in Erwägung, dem Sachplan komme im Bereich der Eisenbahninfrastruktur nicht dieselbe zentrale Bedeutung zu wie bei der Luftfahrtinfrastruktur. Darauf ist zurückzukommen (E. 2.4.7 hiernach), zumal die Rechtsprechung bis anhin im Eisenbahnrecht zur Verhängung einer Projektierungszone keinen vorgängigen Sachplan verlangt hat.

Unabhängig vom Verhältnis dieser beiden Bestimmungen zueinander, ist nicht zu sehen, weshalb der Erlass einer Projektierungszone zwingend die vorherige Erarbeitung eines SIL-Objektblatts bedinge. Der Hinweis, dass das Enteignungsrecht nicht bemüht werden soll, lässt indes darauf schliessen, dass die Projektierungszone dem Plangenehmigungsverfahren zeitlich deutlich vorgelagert ist, greift doch mit Auflage des Plangenehmigungsgesuchs der Enteignungsbann (Art. 37d Abs. 3 LFG).

Kommt hinzu, dass der Gesetzgeber damals nicht ahnen konnte, dass der SIL nach derart langer Zeit noch nicht beschlossen sein würde. Zwar hat der Bundesrat im Jahr 2000 den Konzeptteil des SIL verabschiedet und zu 36

Flugplätzen Objektblätter genehmigt (vgl. http://www.bazl.admin.ch/themen/lupo/00293/index.html?lang=de). Dasjenige für Zürich fehlt aber noch immer. Vorgesehen ist die definitive Erarbeitung gemäss Homepage des BAZL für 2010. Auch darauf ist nachfolgend noch einzugehen.
2.4
2.4.1 Zur systematischen Auslegung erwägt das Bundesverwaltungsgericht, Art. 37n LFG sei 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 Plangenehmigung für Flugplatzanlagen angesiedelt. Zur Sachplanung selber fänden 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 sei die Projektierungszone (Art. 27h der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]) systematisch unter dem Titel über die Flugplätze (Art. 4 ff. VIL), "1. Kapitel: Betrieb und Bau", "5. Abschnitt: Plangenehmigungsverfahren" eingereiht. Der SIL wiederum sei unter "1. Titel: Allgemeine Bestimmungen" näher definiert (Art. 3a VIL), um anschliessend unter dem 5. Abschnitt als Voraussetzung für die Erteilung der 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) lasse darauf
schliessen, dass die Projektierungszone näher bei der Planung eines konkreten Bauvorhabens (für welches noch eine Plangenehmigung eingeholt werden müsse) als bei der höherstufigen raumplanerischen Festlegung der Rahmenbedingungen des Flughafens im Objektblatt anzusiedeln sei. Die fehlende Regelung der luftfahrtrechtlichen Sachplanung auf Gesetzesstufe bzw. einzig im allgemeinen Teil der Vollzugsverordnung zeige weiter die übergeordnete Planungsfunktion des Sachplans auf, welcher somit nicht nur vor Erteilung einer Plangenehmigung, sondern auch bereits vor der Festsetzung einer Projektierungszone bestehen müsse.
2.4.2 Die Vorinstanz führt selber aus, dass der SIL auf Gesetzesstufe nicht geregelt wurde. Folgerichtig kann auch die Projektierungszone systematisch nicht unter das Stichwort "Sachplan" eingeordnet werden, sondern muss im Anschluss an die Plangenehmigung Platz finden. Daraus lässt sich nicht automatisch ableiten, die Projektierungszone stehe dem Plangenehmigungsverfahren und damit einem konkreten Bauvorhaben näher. Auch ist der Schluss der Vorinstanz, dass die fehlende Regelung der Sachplanung im LFG die übergeordnete Planungsfunktion des SIL aufzeige, nicht wirklich nachvollziehbar. Erst recht ist daraus nicht zu erklären, weshalb die Ausarbeitung eines SIL-Objektblatts unabdingbare Voraussetzung für den Erlass einer Projektierungszone sein soll. Unbestritten setzen Plangenehmigungen für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, gemäss Art. 37 Abs. 5 LFG grundsätzlich einen Sachplan voraus. Wie die jüngste Geschichte gezeigt hat, wurden jedoch seit 2001 verschiedene Plangenehmigungsverfahren im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich durchgeführt, ohne dass der längst fällige SIL vorgelegen hätte (dazu auch E. 2.5.1). Es handelt sich mithin bei Art. 37 Abs. 5 LFG um einen Grundsatz, von dem aufgrund der
faktischen Ausgangslage - der Verzögerung eines SIL-Objektblatts - bereits verschiedene Male abgewichen wurde.
2.4.3 Der Erlass einer Projektierungszone vor Vorliegen des SIL-Objektblatts steht denn auch nicht in Widerspruch zum vom Bundesverwaltungsgericht zitierten Art. 27h VIL: Diese Bestimmung sieht vor, 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. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass eine Projektierungszone nachgerade der Absicherung der dereinst im Objektblatt stehenden Ziele dient. In der Medienmitteilung vom 3. Juli 2008 hat der Bund zu den drei verbliebenen Betriebsvarianten dargelegt:
"Der Bund will alle drei Varianten als Basis für das SIL-Objektblatt heranziehen und das Spektrum an möglichen Betriebsformen nicht weiter einengen. Es handelt sich um die Varianten E optimiert und E DVO auf dem bestehenden Pistensystem sowie die Variante J optimiert auf dem System mit verlängerten Pisten. Die Varianten enthalten Spielraum, damit sich der Flughafen weiterentwickeln kann. Sie sind das Ergebnis umfangreicher Optimierungen, sowohl bei den Auswirkungen auf die Umwelt als auch bei den Anforderungen an die Sicherheit und die Kapazität des Flughafenbetriebs."
In derselben Mitteilung wird präzisiert:
"Die Variante J optimiert fusst auf verlängerten Pisten (10-28 sowie 14-32) und beinhaltet eine Kombination von Nord- und Ostbetrieb. Während Anflugwellen enthält J optimiert Landungen von Norden, bei Startwellen Anflüge aus Richtung Osten."

Zudem soll der Flughafen Zürich laut der Vorgabe des Konzeptteils seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können. Die jetzt geforderte Projektierungszone würde jedenfalls diesen Zielen nicht entgegenstehen, ebenso wenig aber den weiteren Prozess präjudizieren. Im Gegenteil, mit dieser Massnahme soll nachgerade die Entscheidungsfreiheit gewahrt bleiben. Sollte sich der Bundesrat oder später das Volk gegen die Variante einer Pistenverlängerung entscheiden, wäre die Projektierungszone, welche in jedem Fall maximal für acht Jahre erlassen werden kann (Art. 37p Abs. 1 LFG), sofort aufzuheben.
2.4.4 Auch die systematische Auslegung im Rahmen der Luftfahrtgesetzgebung bietet keine genügende Grundlage, um den Erlass einer Projektierungszone von der vorgängigen Erarbeitung des SIL-Objektblatts abhängig zu machen.
2.4.5 Das Bundesverwaltungsgericht zieht sodann den Vergleich zwischen der Projektierungszone und der raumplanungsrechtlichen Planungszone. Die beiden würden zwar je ein grundsätzliches Verbot von Bauten erlassen, welche die zukünftige Realisierung eines Projekts erschweren könnten, verfolgten aber einen anderen Zweck: Die Planungszone nach Art. 27 RPG habe die (einstweilige) Sicherung der (beabsichtigten) Nutzungsplanung zur Aufgabe (Plansicherungsmassnahme), während die Projektierungszone als Instrument der Sachplanung des Bundes der Freihaltung von Land für bestimmte Projekte des Bundes diene (Landsicherungsmassnahme). Wiederum zieht es daraus die Schlussfolgerung, die Projektierungszone könne nicht als Massnahme für die Sicherung einer noch nicht abgeschlossenen Sachplanung eingesetzt werden.
2.4.6 Diese Argumentation überzeugt nicht. Das Bundesverwaltungsgericht zeigt selber die Gemeinsamkeiten beider Instrumente auf. Beide Zonen haben zum Ziel, den zuständigen Behörden den nötigen Spielraum für in absehbarer Zeit zu fällende Entscheide zu gewähren; dies wird erreicht, indem Massnahmen, welche den anstehenden Projekten entgegenstehen könnten, verhindert werden. Auch wenn mit der Planungszone eine gewisse Nutzungs- oder Bauweise gesichert werden soll, wohingegen es bei der Projektierungszone um die Landsicherung für die Erstellung von künftigen (Flughafen-)Anlagen geht, soll doch in beiden Fällen die Tür für eine bestimmte Nutzweise offen gehalten werden. Dass die Sachplanung dazu bereits in sämtlichen Teilen abgeschlossen sein müsste, ergibt sich daraus nicht. Als übergeordnete Planung hat die Sachplanung durchaus mit dem Nutzungsplan gemeinsame Elemente. Im Kommentar zum RPG wird denn auch die Projektierungszone als ein der Planungszone verwandtes Instrument genannt (Kommentar zum RPG, Zürich 1999, Alexander Ruch, N. 5 ff. zu Art. 27). Ausdrücklich wird dort festgehalten, die Planungszone gemäss Art 27 RPG sei der nationalstrassenrechtlichen Projektierungszone (Art. 14 des Nationalstrassengesetzes vom 8. März 1960 [NSG; SR 725.11]) nachgebildet. Der Autor vertritt die Auffassung, das kantonale Recht könne den Einsatz kantonaler Planungszonen für die Sicherung bundesrechtlicher Sachpläne ausdrücklich oder auch nur dem Sinn und Zweck nach zulassen. Auch daraus wird die grosse Ähnlichkeit zwischen den zwei Sicherungsmitteln deutlich, eine Ähnlichkeit, die gegenüber den vom Bundesverwaltungsgericht gewichteten Unterschieden überwiegt: Sowohl Planungs- wie Projektierungszone wollen die Entscheidungsfreiheit der Behörden wahren, sei dies in Bezug auf eine Planung oder in Bezug auf die Erstellung der Infrastrukturanlagen. Jedenfalls ist nicht begründbar, weshalb die Projektierungszone nur eine abgeschlossene Sachplanung sichern soll und nicht schon im Verlauf dieses Verfahrens zum Einsatz gelangen kann, um die Verwirklichung der Sachplanziele nicht zu verunmöglichen.
2.4.7 Sinnvoll scheint es, im systematischen Vergleich einen Blick auf die (fast) identisch lautenden Bestimmungen im EBG und im NSG und die dazu ergangene Rechtsprechung zu werfen. Dabei ist vorab festzuhalten, dass die Vorinstanz aus BGE 126 II 522 keine Schlüsse für das vorliegende Verfahren ableiten kann: Aus E. 10b S. 536 des zitierten Entscheids geht klar hervor, dass für die zu beurteilende Rechtsfrage noch das alte Recht galt, jenes vor Inkrafttreten der LFG-Änderung durch das Koordinationsgesetz. Das Instrument der Projektierungszone stand noch nicht zur Verfügung. Dieses Urteil ist darum hier nicht einschlägig. Hingegen macht die Beschwerdeführerin zu Recht auf den bereits erwähnten Entscheid der REKO INUM vom 21. November 2006 aufmerksam, in welchem in E. 8.2 dargelegt wird, dass mit Einführung der Projektierungszone im Luftfahrtwesen die entsprechende, seit 1985 bestehende Regelung des Eisenbahnrechts (Art. 18n ff. EBG) übernommen worden war, welche sich ihrerseits an der nationalstrassenrechtlichen Projektierungszone orientiert hatte (vgl. auch BBl 1998 III 2547). Weder im Eisenbahn- noch im Strassenbau wird jedoch die Verhängung einer Projektierungszone von der definitiven Ausarbeitung der Sachplanung abhängig
gemacht. Dies wird denn auch im angefochtenen Entscheid aufgezeigt. In E. 7.7.1 erklärt die Vorinstanz, dass die Gesetzesmaterialien die längerfristige Freihaltung von Land mittels Projektierungszonen für neue Bahnlini-

en im Rahmen einer bloss generellen Planung genügen lassen wollen. Trotz der wörtlich identischen Regelung in Art. 18n EBG und dem Hinweis auf diese Verwandtschaft in den Gesetzesmaterialien, vertritt aber das Bundesverwaltungsgericht dennoch die Auffassung, aus Art. 18n EBG könnten keine Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen SIL und luftfahrtrechtlicher Projektierungszone gezogen werden. Unbehelflich ist in diesem Zusammenhang das erneute Abstellen auf den französischen und italienischen Text sämtlicher Bestimmungen. Die Gesetzesmaterialien zeigen auf, dass mit "terrains nécessaires" und "fondi necessari" dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen werden sollte. So wird zu Art. 14 NSG in BBl 1959 II 114 darauf hingewiesen, dass die Projektierungszonen namentlich in Bezug auf ihre räumliche Ausdehnung massvoll festgelegt werden sollten, da sie sich unter Umständen als einschneidende Beschränkung der Grundeigentümerbefugnisse erweisen könnten. Desgleichen findet sich in BBl 1981 I 334 zu Art. 18 EBG die
Feststellung, dass Projektierungszonen nur die voraussichtlich erforderlichen Flächen erfassen sollen.
2.4.8 Den Schlussfolgerungen des Bundesverwaltungsgericht steht zudem entgegen, dass das Bundesgericht in BGE 118 Ia 372 E. 4a S. 374 im Zusammenhang mit dem Strassenbau festgehalten hat, die Projektierungszone nach Art. 14 ff. NSG könne zur Sicherung der Planung und des späteren Landerwerbs für den Strassenbau zur vorsorglichen Freihaltung des Strassenraums erlassen werden. Es ist nicht einzusehen, weshalb für die Luftfahrt eine strengere Regelung gelten sollte, zumal Art. 37n LFG bewusst mit Blick auf Art. 14 NSG und Art. 18 EBG geschaffen wurde. Die REKO INUM hat sich in ihrem Entscheid B-2006-36 vom 21. Dezember 2006 ebenfalls auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung berufen und in E. 8.2.1. ausdrücklich dargelegt, dass, wenn ein Werk in Aussicht genommen werde - also zum Beispiel eine Strasse, eine Bahnbaute oder eine Flughafenanlage - , die Sicherung schon während der Planungsphase müsse greifen können.
2.4.9 Zutreffend scheint der Einwand der Beschwerdeführerin, eine Projektierungszone könne überhaupt nur vor Einreichung eines Plangenehmigungsgesuchs Sinn machen, tritt doch unmittelbar mit der Auflage des Plangenehmigungsgesuchs, mit welchem auch die Enteignung des benötigten Grundeigentums einzuleiten ist (Art. 37e f. LFG), der Enteignungsbann ein (Art. 37d Abs. 3 LFG; siehe E. 2.3.2 hiervor). In diesem Sinn wird in BBl 1981 I 334 ausgeführt, die Projektierungszonen sollten die Bahnen in die Lage versetzen, ihre Entwicklungsmöglichkeiten während einer gewissen Zeit gegen störende Einflüsse zu sichern, ohne dass sie deswegen Boden enteignen müssen. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Projektierungszonen massgeblich vor der Auflage des Plangenehmigungsgesuchs Wirkung entfalten sollen. Auch wäre die relativ lange Zeit, während welcher eine Projektierungszone maximal gelten kann (fünf Jahre, verlängerbar auf acht, Art. 37p Abs. 1 LFG) kaum begründbar, wenn die Sicherungsmassnahme erst nach Abschluss der gesamten Sachplanung greifen dürfte. Das heisst nicht, dass eine Projektierungszone einfach "ins Blaue hinaus" festgelegt werden darf. Die Parameter sind klar und in Gesetz und Verordnung unmissverständlich festgelegt.
Es dürfen nicht beliebige, sondern nur die für künftige Anlagen notwendigen Grundstücke mit der Zone belegt werden (Art. 37n LFG). Die Zone muss den Zielen und Vorgaben des sich im Entwurfsstadium befindlichen oder schon beschlossenen SIL entsprechen (Art. 27h Abs. 2 VIL), ihnen also nicht zuwiderlaufen, und ihre Gültigkeit ist zeitlich begrenzt (Art. 37p Abs. 2 LFG). Auch legt Art. 27h Abs. 1 VIL den Inhalt des Gesuchs um Erlass einer Projektierungszone verbindlich fest. Die Gefahr, dass nach Belieben grosse Flächen für ungewisse künftige Vorhaben mit einem Bauverbot belegt werden, besteht mithin aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht. Nachdem die Pflicht, vorgängig ein SIL-Objektblatt auszuarbeiten, nirgends statuiert wird, erscheint die Forderung der Vorinstanz als unbegründet. Vielmehr ist naheliegend, dass mit der Projektierungszone auch die Ausarbeitung des Objektblatts gesichert werden kann.
2.4.10 Insgesamt bietet die systematische Auslegung weder innerhalb der Bestimmungen der Luftfahrtgesetzgebung noch unter Beizug der Normen des NSG und des EBG eine Handhabe, um den Erlass der Projektierungszone von der vorherigen Erarbeitung des SIL-Objektblatts abhängig machen zu können.
2.5
Bleibt zu prüfen, ob die teleologische Auslegung Hinweise auf den Konkretisierungsstand geben kann, den die Sachplanung aufweisen muss, damit eine Projektierungszone erlassen werden kann.
2.5.1 Projektierungszonen sind Instrumente der Landsicherung für Bundesvorhaben. Ihr Zweck ist es, künftige Werke des Staates zu sichern. Es sind Instrumente der Sachplanung des Bundes gemäss Art. 13 RPG (Ruch, a.a.O., N. 5 und 8 zu Art. 27). Nichts anderes ist das Ziel der hier beantragten Projektierungszone. Die teleologische Auslegung von Art. 37n LFG, auf welche die Vorinstanz offenkundig kein grosses Gewicht gelegt hat, stützt die Auffassung der Beschwerdeführerin.

Im Zusammenhang mit dem SIL gilt zudem besonderes Augenmerk dem Umstand, dass mit den Arbeiten dazu zwar bereits 1998 begonnen wurde (Kommentar RPG, Lukas Bühlmann, N. 7 zu Art. 13), bis heute aber noch kein Objektblatt zum Flughafen Zürich vorliegt. Wegen dieser Verzögerungen hat das Bundesgericht bereits verschiedentlich notwendige Betriebsreglementsänderungen und Plangenehmigungen als zulässig erachtet, obwohl das Sachplanverfahren noch nicht abgeschlossen ist (vgl. Urteile 1A.244/2003 vom 31. März 2004, 1A.23/2005 vom 4. Juli 2005 und 1A.64-69/2003 vom 8. Juli 2003; s.a. sinngemäss BGE 126 II 522 E. 10b S. 535 f.). Im gleichen Sinne muss dies auch für den Erlass einer Projektierungszone gelten. Es kann schwerlich der Beschwerdeführerin angelastet werden, wenn die Sachplanung nicht weiter fortgeschritten ist.
2.5.2 Hinzu kommt, wie bereits in E. 2.4.3 hiervor gezeigt, dass die Projektierungszone im jetzigen Zeitpunkt Art. 27h Abs. 2 VIL nicht widerspricht: Der Bundesrat hat sich klar dafür ausgesprochen, noch an der Variante J (neben den Varianten E) festzuhalten. Da diese Lösung aber die Verlängerung der Piste 10/28 nach Westen voraussetzt, entspricht deren Sicherstellung gleichzeitig den heute bekannten Sachplanzielen. Ein Widerspruch zum bereits verabschiedeten Konzeptteil des SIL besteht nicht; genauso wenig wird mit der Projektierungszone ein Präjudiz geschaffen: Selbstredend ist die Projektierungszone umgehend aufzuheben, wenn feststeht, dass die Pistenverlängerung nicht Teil des SIL werden soll. Die gesetzliche Maximalfrist von fünf Jahren (resp. acht, mit Verlängerung; Art. 37p Abs. 2 LFG und Art. 37 Abs. 5 LFG) dient denn auch der Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Der betroffene Grundeigentümer soll nicht nach Belieben und auf unbestimmte Zeit mit einem Bauverbot belastet werden können. Die Beschwerdeführerin geht in ihrer Replik davon aus, dass der erwähnte gesetzliche Zeitrahmen genügen werde, sofern der Bundesrat 2010 wie vorgesehen das SIL-Objektblatt beschliesst und das Projekt der Pistenverlängerung 10/28
darin Aufnahme findet. Unter Vorbehalt der Annahme des Projekts in der Volksabstimmung und eines reibungslosen Ablaufs will die Beschwerdeführerin das Plangenehmigungsverfahren bis 2013 einleiten. Das Risiko für die Fristeinhaltung trägt sie.
2.6
Zusammenfassend ergibt die Ermittlung des Sinns von Art. 37n LFG, dass weder die grammatikalische, noch die historische oder die systematische Auslegung zum zwingenden Schluss führen, die Sachplanung müsse bereits bis zur Ausarbeitung eines Objektblatts gediehen sein, damit eine Projektierungszone erlassen werden kann. Im Gegenteil, aufgrund der gesamten Umstände - insbesondere auch der teleologischen Auslegung - und der faktischen Ausgangslage muss es möglich sein, dem Begehren der Beschwerdeführerin im jetzigen Planungsstand stattzugeben.

3.
Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. August 2008 aufzuheben. Da die Vorinstanz verschiedene Rügen im damaligen Verfahren noch nicht geprüft hat (Frage der Verhältnismässigkeit, des öffentlichen Interesses, Einhaltung der Formvorschriften und Verletzung des rechtlichen Gehörs, vgl. E. 8 des angefochtenen Entscheids), ist die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung dieser Rügen zurückzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang hat die private Beschwerdegegnerin die Kosten des Verfahrens zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Sie hat die Beschwerdeführerin zudem angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. August 2008 aufgehoben. Die Sache wird an das Bundesverwaltungsgericht zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der privaten Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.
Die private Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr.

3’000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Rümlang, dem Kanton Zürich, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Juli 2009
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Scherrer