

# **BVGer A-1345/2019 vom 5. September 2019**

Bundesverwaltungsgericht, 2019-09-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-1345\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1345_2019)

FR: TAF A-1345/2019 du 5 septembre 2019

IT: TAF A-1345/2019 del 5 settembre 2019

## **Regeste**

Luftfahrtanlagen

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat. Bei der angefochtenen Plangenehmigung handelt es sich um eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

### **E. 1.2**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

#### **E. 1.2.1**

Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin, weil diese undurchschaubare Konzernverhältnisse aufweise und ihre Rechtsnachfolge nicht als sicher gelten könne. Die behauptete Rechtsnachfolge sei im Lichte des Fusionsvertrags vom 17. Dezember 2018 näher zu prüfen. Die Vorinstanz wiederum zweifelt nicht die Rechtsnachfolge an, sondern die rechtsgenügende Mandatierung des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin.

#### **E. 1.2.2**

Mit Eingabe vom 28. Mai 2019 legt die Beschwerdeführerin die vom 24. Oktober 2016 datierende Anwaltsvollmacht, einen Grundbuchauszug vom 22. Mai 2019 und einen Handelsregisterauszug vom 27. Mai 2019 ins Recht. Letzterem ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin mit der Piora Airport Immobilien AG am 12. Dezember 2018 fusionierte. Gemäss genanntem Grundbuchauszug ist die Beschwerdeführerin Eigentümerin des von der Enteignung betroffenen Grundstücks. Die Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin hatte sich am 6. Oktober 2015 als Einsprecherin am vorinstanzlichen

Verfahren beteiligt (vgl. dazu Art. 37f Abs. 1 Satz 1 des Luftfahrtgesetzes [LFG, SR 748.0]) und ist dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Die Beschwerdeführerin ist demnach sowohl materiell als auch formell beschwert. Die beigelegte Anwaltsvollmacht ist gültig.

### **E. 1.3**

Da nach dem Gesagten weder die Legitimation (Art. 48 Abs. 1 VwVG) noch die übrigen formellen Beschwerdevoraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) Anlass zu weiteren Bemerkungen geben, ist auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 2.1**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

### **E. 2.2**

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese - wie vorliegend die Vorinstanz - den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen nähersteht als die Beschwerdeinstanz (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-4819/2017 vom 19. Juni 2019 E. 2). Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die sachkundige Vorinstanz voraussetzt und deren Entscheid mit Amtsberichten bzw. Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes übereinstimmt. In solchen Fällen weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen, die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm. Was insbesondere Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes betrifft, so überprüft das Bundesverwaltungsgericht diese nur dann inhaltlich und weicht bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-1625 vom 4. Januar 2019 E. 2 m.w.H.).

### **E. 3**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen nicht nur seine eigene Zuständigkeit (vgl. E. 1.2), sondern auch diejenige der Vorinstanz. Stellt es dabei fest, dass die Vorinstanz nicht zuständig war, hat es deren Entscheid aufzuheben (vgl. Urteil des BVGer C-6669/2013 vom 31. März 2016 E. 3.1 m.w.H.).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Direktor des BAZL habe die Plangenehmigungsverfügung unterzeichnet. Dies verletze die im Luftfahrtgesetz vorgesehene Zuständigkeitsordnung. Art. 37 Abs. 2 LFG sehe vor, dass das UVEK für Plangenehmigungsverfahren betreffend Flughäfen und das BAZL bei solchen betreffend Flugfeldern zuständig sei. Wegen der Sonderstellung des Landesflughafens Zürich dränge sich das Einhalten dieser vom Gesetzgeber vorgesehenen Zuständigkeiten umso mehr auf. Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz halten dem entgegen, dass eine gültige und

zulässige Unterschriftendelegation der Departementsvorsteherin des UVEK vorliege.

### **E. 3.2**

Ausgangspunkt für die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren bildet das anwendbare materielle Recht in Verbindung mit dem Organisationsrecht (vgl. Daum/Bieri, in: Auer et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Rz. 5 zu Art. 7; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 491). Das Plangenehmigungsverfahren richtet sich gemäss Art. 37a LFG nach dem LFG, für Flughäfen gelangt subsidiär das Enteignungsgesetz vom 20. Juni 1930 (EntG, SR 711) zur Anwendung. Das ordentliche Plangenehmigungsverfahren ist in den Art. 37b ff. LFG geregelt. Es ist für Bauten und Anlagen, die - wie vorliegend die streitbetroffene Frachthalle - ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (sog. Flugplatzanlagen), in Art. 37 ff. LFG geregelt. Art. 37 Abs. 2 LFG sieht vor, dass als Plangenehmigungsbehörde bei Flughäfen das UVEK (Bst. a) und bei Flugfeldern das BAZL (Bst. b) zuständig ist; die Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL, SR 748.131.1) äussert sich diesbezüglich nicht.

### **E. 3.3**

Hinsichtlich der umstrittenen Unterschriftsberechtigung öffnet Art. 49 Abs. 1 Bst. b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin des UVEK die Möglichkeit, Direktionsmitglieder von Gruppen und Ämtern zu ermächtigen, bestimmte Geschäfte in seinem oder ihrem Namen und Auftrag zu unterzeichnen. Die Ermächtigung kann gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung auch die Unterzeichnung von Verfügungen einschliessen. Die Zuständigkeit - und damit verbunden die Entscheidverantwortung - des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin bleibt unverändert, d.h. die Entscheidung wird ihm oder ihr zugerechnet. Übertragen wird lediglich die Berechtigung, in seinem oder ihrem Namen und Auftrag zu unterzeichnen (vgl. Botschaft zum RVOG vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997 ff., 1099; ferner Thomas Sägesser, Kommentar RVOG, 2007, Rz. 4 zu Art. 49).

### **E. 3.4**

Nach der den Akten beiliegenden Anordnung der Departementsvorsteherin vom 3. Januar 2019 sind für das hier betroffene UVEK die Direktionsmitglieder des BAZL zur Unterzeichnung von Plangenehmigungsverfügungen gemäss Art. 37 Abs. 2 Bst. a LFG im Namen und Auftrag der Departementsvorsteherin ermächtigt. Diese Ermächtigung stützt sich sowohl formell als auch inhaltlich auf Art. 49 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 RVOG und ist von der Reichweite dieser Norm abgedeckt. Die Zeichnungsberechtigung ist demnach entgegen entsprechender Vorbehalte der Beschwerdeführerin, die im Laufe des Schriftenwechsels die Zulässigkeit der vorgenommenen Unterschriftendelegation im Übrigen nicht weiter bestreitet, nicht in Zweifel zu ziehen und die vom Luftfahrtgesetz vorgegebene Zuständigkeitsordnung ist als gewahrt zu betrachten.

### **E. 4**

In materieller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Plangenehmigung sei unzulässigerweise erteilt worden. U.a. bringt sie vor, die Beschwerdegegnerin habe zu Unrecht auf eine Aussteckung verzichtet und es fehlten die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung sowie weitere Nachweise betreffend den Gewässerraum.

## **E. 4.1**

Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob zu Recht von der Aussteckung von Geländeänderungen bzw. der Profilierung von Hochbauten abgesehen wurde. Dabei ist unstrittig, dass die Beschwerdegegnerin auf eine Aussteckung bzw. Profilierung verzichtete.

### **E. 4.1.1**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass weder die auf rund 3,5 ha stattfindenden Geländeänderungen ausgesteckt noch das rund 73'000 m<sup>3</sup> grosse Gebäudevolumen profiliert worden seien. Die Vorinstanz hätte diesen Mangel bei der Durchführung eines Augenscheins feststellen können, habe jedoch davon abgesehen. Sie wirft der Beschwerdegegnerin vor, widersprüchlich zu argumentieren, wenn diese zur Rechtfertigung der Projektierungszone einen Bedarf von zusätzlichen 42'000 m<sup>2</sup> bis 75'000 m<sup>2</sup> Frachthandlungsflächen bis 2020 geltend mache, mit der Enteignung des streitbetroffenen Grundstücks aber nur den Bedarf von maximal 9'000 m<sup>2</sup> zusätzlicher Nutzfläche abdecken könne. Sie argumentiert, die Erstellung eines Gutachtens hätte diesbezüglich Klarheit schaffen können, worauf die Vorinstanz aber zu Unrecht verzichtet habe. Damit habe sie den Sachverhalt unvollständig festgestellt und Art. 12 VwVG verletzt. Die Beschwerdegegnerin entgegnet dem, dass die Visualisierung des Projekts F12 aufgrund der betrieblichen Situation mittels Schauwand erfolgt sei. Ein Gutachten betreffend Bedarfsberechnung sei überflüssig, weil der grundsätzliche Bedarf nachgewiesen sei, auch wenn mit der Enteignung der streitbetroffenen Liegenschaft nicht der Gesamtbedarf abgedeckt werden könne. Der Beschwerdeführerin sei aus dem Verzicht auf die Aussteckung kein Nachteil entstanden, zumal davon auszugehen sei, dass diese der Beanspruchung ihres Grundeigentums für das Aufstellen von Profilen nicht zugestimmt hätte. Die Vorinstanz verweist darauf, dass die Profilierung entweder den Flugbetrieb oder den Betrieb auf Verkehrs- oder Abstellflächen gestört hätte. Sie habe darum die Beschwerdegegnerin von der Aussteckungspflicht befreit. Stattdessen habe man an gut erreichbaren Stellen Visualisierungen angebracht, sodass sich Interessierte ein gutes Bild vom Projekt hätten machen können.

### **E. 4.1.2**

Flugplatzanlagen dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LFG). Hinsichtlich der Visualisierung von Flugplatzanlagen sieht Art. 37c LFG vor, dass die ersuchende Unternehmung vor der öffentlichen Auflage des Gesuchs die Veränderungen, die das geplante Werk im Gelände bewirkt, sichtbar machen muss, indem sie diese aussteckt; bei Hochbauten hat sie Profile aufzustellen (Abs. 1). Aus wichtigen Gründen, insbesondere zur Wahrung der Flugsicherheit und von geordneten Betriebsabläufen, kann sie die Plangenehmigungsbehörde ganz oder teilweise von der genannten Aussteckung- und Profilierungspflicht befreien (Abs. 2). Von der Aussteckung von Bauvorhaben auf dem Flugplatz ist gemäss Art. 27b VIL abzusehen, wenn durch die Profile der Betrieb beeinträchtigt werden könnte. Zudem sieht Art. 27abis Abs. 1 Bst. j VIL vor, dass bei der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs eine Begründung nötig ist, falls von einer Aussteckung abgesehen werden soll. Wegen des Grundsatzes der Verfahrenskonzentration sind Einwände gegen die Aussteckung oder Profilierung nicht bei der Eidgenössischen Schätzungscommission, sondern bei der Plangenehmigungsbehörde vorzubringen (Art. 37c Abs. 3 LFG).

#### **E. 4.1.3**

Die Aussteckung bzw. Profilierung eines Bauvorhabens erfolgt einerseits wegen der damit erreichten Publizitätswirkung, andererseits kommt ihr eine wichtige Visualisierungsfunktion zu. Darüber hinaus dient sie dem Rechtsschutz. Die Lage und Dimensionierung eines Bauvorhabens ergibt sich zwar auch aus den einzureichenden bzw. öffentlich aufgelegten Bauplänen. Die Aussteckung hilft jedoch, sich die Ausmasse eines Bauprojekts im Gelände vorzustellen und sich ein konkretes und relativ präzises Bild des geplanten Bauvorhabens an Ort und Stelle zu machen. Alle von geplanten baulichen Veränderungen betroffenen Personen und Organisationen haben ein legitimes Interesse daran, die Dimensionen eines Vorhabens im betroffenen Raum abschätzen zu können (vgl. Arnold Marti, Die Bauaussteckung, in: Rüssli et al. [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen - Festschrift für Tobias Jaag, 2012, S. 225; Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998 [nachfolgend: Botschaft Koordinationsgesetz], BBl 1998 III 2591 ff., 2625).

#### **E. 4.1.4**

Das Gesetz sieht in Art. 37c Abs. 2 LFG die Möglichkeit vor, aus wichtigen Gründen, insbesondere zur Wahrung der Flugsicherheit und von geordneten Betriebsabläufen, auf eine Aussteckung verzichten zu können. Die vertikale Ausdehnung von Profilen könnte namentlich im Landeanflug oder beim Start zu Problemen führen (Botschaft Koordinationsgesetz, BBl 1998 III 2591 ff., 2646). Im Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 35 vom 4. September 2015 wurde bei der Veröffentlichung des Plangenehmigungsgesuchs darauf hingewiesen, dass das Bauvorhaben während der Auflagefrist durch Profile oder andere geeignete Visualisierungen kenntlich gemacht werde. Die Vorinstanz als zuständige Plangenehmigungsbehörde genehmigte dieses Vorgehen und legte im Rahmen des Schriftenwechsels dar, dass auf eine Profilierung verzichtet worden sei, weil dadurch der Flugbetrieb sowie der Betrieb auf den Verkehrs- und Abstellflächen gestört worden wären. Die Profile wären mehrheitlich auf Flächen zu stehen gekommen, die heute als Verkehrsflächen genutzt werden. Dies stellt ein zulässiges sowie ausreichendes Interesse dar, um von der Aussteckung- bzw. Profilierungspflicht abzusehen, zumal die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin am 31. August 2015 schriftlich über dieses Vorgehen informierte und das Projekt mittels Schauwand an gut erreichbarer Stelle visualisiert wurde. Trotz unterbliebener Aussteckung wurde der Publizitäts- und Visualisierungsfunktion Nachachtung verschafft, indem die Beschwerdeführerin eine Bau- bzw. Enteignungsanzeige erhielt und sich anhand der Pläne sowie der Schauwand ein hinreichend genaues Bild vom Projekt machen konnte. Die Vorinstanz ging somit zu Recht von einem Ausnahmetatbestand im Sinn von Art. 37c Abs. 2 LFG aus und sah damit zulässigerweise von einer Aussteckung bzw. Profilierung des Bauvorhabens ab.

#### **E. 4.1.5**

Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die Vorinstanz habe den entscheiderelevanten Sachverhalt nicht festgestellt, kann ihr nach dem Gesagten nicht gefolgt werden. Ihre diesbezügliche Rüge ist als unbegründet abzuweisen. Auch vermag sie nicht aufzuzeigen, inwiefern ein Gutachten betreffend die Bedarfsberechnung der Frachthandlungsflächen neue, entscheiderelevante Erkenntnisse liefern könnte. Der Sachverhalt lässt sich mit genügender Klarheit den vorliegenden Akten entnehmen. Es ist in antizipierter Beweiswürdigung nicht angezeigt, ein entsprechendes Gutachten einzuholen, da es sich

bereits aus den Akten ergibt, dass die Frachthalle Rächtenwisen zumindest einen Teil des unbestrittenen Gesamtbedarfs an weiteren Frachthandlungsflächen abzudecken vermag (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.3, 134 I 140 E. 5.3; statt vieler Urteil des BVGer A-5278/2018 vom 29. Januar 2019 E. 3.1, m.w.H.).

#### **E. 4.2**

Weiter ist die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (nachfolgend: UVP) genauer zu betrachten.

##### **E. 4.2.1**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Beschwerdegegnerin betreibe eine Expansionspolitik. Die Frachthalle Rächtenwisen stelle nur den ersten Schritt eines Ausbaus der Frachthandlungsflächen dar. Es sei von einem eigentlichen Güterumschlagsplatz bzw. einem Verteilzentrum mit einer Gesamtgrösse von mehr als 20'000 m<sup>2</sup> auszugehen. Für die gesamte im Frachtbereich angestrebte Entwicklung sei mit Blick auf Ziff. 14.1 und 80.6 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) eine UVP unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Gebäudeflächen erforderlich, ohne deren Durchführung die Plangenehmigung aufzuheben sei. Die Beschwerdegegnerin verneint die Pflicht zur Durchführung einer UVP und verweist diesbezüglich auf die Haltung der zuständigen Behörden, namentlich des BAFU. Die Auswirkungen der Anlage auf die Umgebung und Umwelt hielten sich in engen Grenzen, da reiner Frachtverkehr am Flughafen Zürich auch in Zukunft die Ausnahme bleiben werde. Dem Frachtgebäude Rächtenwisen sei aus betrieblicher Sicht keine selbständige Bedeutung beizumessen. Auch nach Ansicht der Vorinstanz ist keine UVP erforderlich. Es handle sich vorliegend weder um einen Güterumschlagsplatz noch um ein Verteilzentrum im Sinn von Ziff. 80.6 Anhang UVPV, sondern um eine Flughafenanlage gemäss Ziff. 14.1 Anhang UVPV. Nur wenn das Bauvorhaben eine wesentliche Änderung des Flughafens als Gesamtanlage bewirken würde, müsste eine UVP durchgeführt werden, was aber eben gerade nicht der Fall sei. Die Umweltfachstellen hätten darum alle keine UVP verlangt.

##### **E. 4.2.2**

Das BAFU weist im Fachbericht vom 10. Juli 2019 zunächst mit Blick auf Art. 8 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01) auf die grundsätzliche Wichtigkeit einer gesamthaften Beurteilung aller Anlagen hin, die aufgrund ihres räumlichen, zeitlichen und funktionellen Zusammenhangs als Gesamtanlage erscheinen. Zugleich führt es aus, dass die streitbetroffene Frachthalle als Lagerfläche und zu Zwecken des Cargo-Umschlags genutzt werden solle. Die Abwicklung solcher Frachtprozesse gehöre zu den Kernaufgaben eines Flughafens, weshalb die Frachthalle Rächtenwisen Teil der bestehenden Gesamtanlage des Flughafen Zürichs bilde. Aufgrund dessen sei die UVP-Pflicht nicht nach Massgabe des Schwellenwerts für Güterumschlagsplätze und Verteilzentren (Ziff. 80.6 Anhang UVPV) zu beurteilen, sondern anhand der Frage, ob durch die Plangenehmigung eine wesentliche Änderung im Sinn von Art. 2 UVPV der bestehenden Flughafenanlage (Ziff. 14.1 Anhang UVPV) vorgenommen werde. Die zu erwartenden Umwelteinwirkungen, wie die gewässerschutzrechtlichen Auswirkungen oder der Betriebslärm, würden in Anbetracht der Grösse des Flughafens Zürich aber keine wesentliche Änderung darstellen. Der Verzicht auf eine UVP sei darum zulässig.

### **E. 4.2.3**

Laut Art. 1 UVPV besteht eine UVP-Pflicht nach Artikel 10a des USG für die Errichtung neuer Anlagen, die im Verordnungsanhang aufgeführt sind. Die massgebenden Schwellenwerte für die Pflicht zur Durchführung einer UVP bei Güterumschlagsplätzen und Verteilzentren betragen 20'000 m<sup>2</sup> Lagerfläche oder 120'000 m<sup>3</sup> Lagervolumen (Ziff. 80.6 Anhang UVPV). Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV unterliegen Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang der UVPV aufgeführt sind, einer UVP, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft. Dies setzt voraus, dass die der Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Änderung erfahren, indem bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten (vgl. BGE 133 II 181 E. 6.2; Urteil des BVGer A-2657/2011 vom 9. Oktober 2012 E. 6.12.1, je m.w.H.).

### **E. 4.2.4**

Bei der Beantwortung der Frage, ob eine UVP-Pflicht besteht, ist somit u.a. entscheidend, ob eine bestehende Anlage geändert oder eine neue Anlage errichtet wird. So geht etwa das BAFU nicht davon aus, dass mit der Realisierung des Bauvorhabens ein Güterumschlagsplatz oder Verteilzentrum im Sinn von Ziff. 80.6 Anhang UVPV errichtet würde. Tatsächlich ist die Frachthalle Rächtenwisen als Teil der bestehenden Gesamtanlage des Flughafens Zürich zu betrachten. Selbst unter Berücksichtigung des zukünftigen Bedarfs an 42'000 m<sup>2</sup> bis 75'000 m<sup>2</sup> zusätzlicher Fläche für die Abwicklung des zunehmenden Frachtverkehrs bis 2020 bildet die Frachtabfertigung einen integralen Bestandteil der bestehenden Flughafeninfrastruktur, ohne die der Flughafenbetrieb und Flugverkehr nicht zweckmässig vorstättgehen könnten; es handelt sich nicht um einen selbständigen Güterumschlagsplatz oder ein alleinstehendes Verteilzentrum. Die in Ziff. 80.6 Anhang UVPV niedergelegten Schwellenwerte sind demnach nicht massgebend. So oder so beträgt die neu zu schaffende Frachthandlungsfläche der Frachthalle Rächtenwisen nur 7'300 m<sup>2</sup> und liegt damit klar unter dem in Ziff. 80.6 Anhang UVPV festgelegten Schwellenwert von 20'000 m<sup>2</sup> Lagerfläche für Güterumschlagsplätze und Verteilzentren.

### **E. 4.2.5**

Relevant ist mit Blick auf eine allfällige UVP-Pflicht somit einzig, ob durch das Bauvorhaben eine Betriebsänderung im Sinn von Art. 2 UVPV stattfindet oder bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten. Das BAFU verneint dies. Auch die Beschwerdeführerin behauptet das Vorliegen einer UVP-Pflicht in ihren Schlussbemerkungen nicht länger. Der Flughafen Zürich ist ein Landesflughafen von nationalem Interesse und von internationaler Bedeutung (Art. 36e LFG), dessen Betrieb durch den Abbruch der Frachthallen F9 und F10 und der damit verbundenen Erstellung des Frachtgebäudes F12 im Umfang von 7'300m<sup>2</sup> keine Betriebsänderung erfährt. Ebenso stellen die zu erwartenden Umwelteinwirkungen keine wesentliche Änderung dar, da bspw. nicht von einer signifikanten Erhöhung des Betriebslärms oder anderen wesentlichen Umweltveränderungen auszugehen ist. Die Pflicht zur Durchführung einer UVP ist deshalb zu verneinen.

### **E. 4.3**

Umstritten ist ferner, ob die gewässer- und naturschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten sind.

#### **E. 4.3.1**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Frachthalle Rächtenwisen komme neben dem Altbach zu liegen. Ob der Gewässerraum eingehalten werden könne, sei noch offen. Dies stelle einen schweren Mangel dar, der zur Aufhebung der Plangenehmigung führen müsse. Die Beschwerdegegnerin verweist auf die Plangenehmigung und ist der Ansicht, die gewässer- und naturschutzrechtlichen Fragen seien im erforderlichen Umfang berücksichtigt worden. Die Vorinstanz äussert sich nicht hierzu.

#### **E. 4.3.2**

Der Gewässerraum des Altbachs wurde formell noch nicht festgelegt. Auf dem Projektperimeter verläuft er eingedolt. In einem offenen Abschnitt weiter unterhalb beträgt seine Sohlenbreite aktuell 2,5 m, womit gemäss Abs. 2 Bst. a der Übergangsbestimmung vom 4. Mai 2011 (AS 2011 1955) zur Änderung der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) ein Gewässerraum vom 18,5 m gilt. Da das Frachtgebäude nur einen Abstand von 5 m zur Bachdole aufweist, darf es in diesem Bereich folglich nur gebaut werden, wenn die Voraussetzungen für das Erteilen einer entsprechenden Ausnahmegewilligung gegeben sind. Zur Frage der Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 41c Abs. 1 Bst. a GSchV äussert sich das UVEK in seiner Plangenehmigungsverfügung zwar nicht explizit. Die Vorinstanz führt in ihrer Plangenehmigungsverfügung in Ziff. 2.13.7 die Thematik des Gewässerraums jedoch auf und zitiert die Stellungnahme einer kantonalen Fachbehörde, wonach der geplante Neubau Rächtenwisen in den Nahbereich des eingedolten Altbachs zu liegen komme. In wasserbaupolizeilicher Hinsicht könne die Bewilligung für den geplanten Neubau erteilt werden, wenn der Nachweis erbracht werde, dass eine spätere bauliche Sanierung oder ein Ersatz der Dole trotz des geplanten Neubaus möglich bleibe. Dem entsprechenden Antrag der kantonalen Fachbehörde stimmte die Vorinstanz in der Folge zu und nahm die von dieser verlangte Auflage ins Dispositiv der Plangenehmigungsverfügung auf (vgl. Ziffer 3.17 des Dispositivs mit dem Titel "Gewässerraum und Hochwasserschutz"). Es ist somit davon auszugehen, dass die Vorinstanz die verlangte Ausnahmegewilligung gemäss Art. 41c Abs. 1 Bst. a GSchV zumindest implizit ebenfalls erteilen wollte.

#### **E. 4.3.3**

So oder so sind die entsprechenden Voraussetzungen für diese Ausnahmegewilligung auch nach Auffassung des BAFU gemäss dem Fachbericht vom 10. Juli 2019 erfüllt. Speziell in dem Teil des Flughafenareals, der an die Autobahn angrenzt, ist von einem dicht überbauten Gebiet auszugehen und es sind keine übergeordneten Interessen ersichtlich, die der Erteilung einer Ausnahmegewilligung entgegenstehen. Da auch die Beschwerdeführerin nichts vorbringt, das gegen das Erteilen der entsprechenden Bewilligung sprechen würde, ist ihre Rüge als unbegründet abzuweisen. Der Klarheit halber ist Ziff. 2 des Dispositivs der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung vom 13. Februar 2019 aber entsprechend zu ergänzen und in einer neuen Ziff. 2.8 festzuhalten, dass die gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung gemäss Art. 41c Abs. 1 Bst. a GSchV erteilt wird.

#### **E. 4.4**

Weiter ist strittig, ob der Bau der Frachthalle Rächtenwisen zu einem ökologischen Ersatzbedarf führt.

##### **E. 4.4.1**

Die Beschwerdeführerin erachtet den ökologischen Ersatzbedarf als gegeben und rügt, dass keine Ersatzmassnahmen sichergestellt seien. Dies stelle einen schweren Mangel dar, der

zur Aufhebung der Plangenehmigung führen müsse. Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz bestreiten dies.

#### **E. 4.4.2**

Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher laut Art. 18 Abs. 1ter NHG für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen. Die erforderlichen Massnahmen müssen bereits im Zeitpunkt des Planerlasses als sichergestellt erscheinen, wobei eine Gleichwertigkeit des Zerstörten mit dem neu Geschaffenen anzustreben ist. Die Gleichwertigkeit beurteilt sich dabei sowohl nach qualitativen als auch nach quantitativen Kriterien, was bedeutet, dass ein rein flächenmässiger Ersatz nicht genügt. Vielmehr muss das Ersatzobjekt auch ähnliche ökologische Funktionen übernehmen können wie das zerstörte (Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1C\_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 4.4 sowie 1C\_393/2014 vom 3. März 2016 E. 5.5).

#### **E. 4.4.3**

Die angefochtene Plangenehmigung hält in Ziff. 2.13.2 fest, dass durch den Bau der neuen Frachthalle sowie der erforderlichen Zufahrten und Abstellplätze die betroffene Fläche von ca. 338 a beinahe vollständig versiegelt werde und von den bestehenden 64 a Grünflächen nach Bauausführung nur noch rund 4 a unverändert übrig blieben. Jedoch würden rund 21 a Grünflächen wiederhergestellt bzw. neu geschaffen. Das BAFU führte dazu bereits im Schreiben vom 1. Juni 2017 aus, dass diese Massnahmen genügen und bestätigt dies im Fachbericht vom 10. Juli 2019 erneut.

#### **E. 4.4.4**

Angesichts der den Akten beiliegenden Berechnungen erscheint die im Gebiet Hundig verfügte Ersatzmassnahme ausreichend. Dass darüber hinaus weitergehender Ersatzbedarf bestehe, macht selbst die Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen nicht länger geltend. Die Vorinstanz ging bei dieser Ausgangslage zu Recht davon aus, dass die notwendigen Massnahmen bereits in Form von Vorleistungen realisiert wurden und somit keine weiteren ökologischen Ersatzmassnahmen notwendig seien.

#### **E. 4.5**

Umstritten ist ferner, ob für den Fall eines allfälligen Hochwassers Objektschutzmassnahmen getroffen werden müssen oder nicht.

#### **E. 4.5.1**

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Frachthalle sei ein Sonderrisikoobjekt. Trotz Hochwasserrisiko seien keine Objektschutzmassnahmen vorgesehen, was einen schweren Mangel darstelle, der zur Aufhebung der Plangenehmigung führen müsse. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, es würden angebliche bundesrechtliche Mängel hochstilisiert, obwohl alle erforderlichen gewässer- und naturschutzrechtlichen Fragen geprüft und genügend berücksichtigt worden seien. Die Vorinstanz äussert sich nicht hierzu.

#### **E. 4.5.2**

Das strittige Bauvorhaben liegt gemäss der Naturgefahrenkarte Mittleres Glattal vom 17. Oktober 2012 in einem Gebiet mit Restgefährdung. Bei Hochwasserereignissen, welche die bestehenden Schutzmassnahmen überlasten, könnte das Wasser wieder in den Bereich des ursprünglichen Talwegs fliessen und die Bauten am Flughafenkopf umspülen. Wie das BAFU ausführt, steht bei den geplanten Hochwasserschutzmassnahmen zur Umrollung der Piste 28 am Flughafen Zürich nicht der Objektschutz, sondern der Arealschutz im Vordergrund: Geschützt werden sollen nicht einzelne Gebäude, wie etwa die Frachthalle Rächtenwisen, sondern sämtliche Bauten und Anlagen auf dem Areal des Flughafenkopfs. Objektschutzmassnahmen sind vorliegend nicht zielführend, weil zahlreiche Gebäude am Flughafen Zürich unterirdisch miteinander verbunden sind und so Wasser trotz des Objektschutzes an Gebäuden von der einen Anlage in die andere laufen könnte. Mit anderen Worten sind Objektschutzmassnahmen unzweckmässig, um die Frachthalle Rächtenwisen zu schützen. Der geplante Arealschutz dient demgegenüber dem Schutz aller Gebäude des gesamten Flughafenkopfs und stellt insofern eine geeignetere und wirksamere Massnahme dar, um die Anlage vor Hochwasser zu schützen.

#### **E. 4.5.3**

Entsprechend sah die Vorinstanz zu Recht davon ab, Objektschutzmassnahmen zu verfügen und die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführerin ist als unbegründet abzuweisen.

#### **E. 4.6**

Insgesamt ist nach dem Gesagten weder die vorinstanzliche Feststellung des Sachverhalts noch der Verzicht auf die Aussteckung bzw. Profilierung und auf die Durchführung einer UVP zu beanstanden. Die Vorinstanz hat die Plangenehmigung - trotz der Klarstellung betreffend die gewässerrechtliche Ausnahmebewilligung (vorne E. 4.3) - zu Recht erteilt.

#### **E. 4.7**

Soweit die Beschwerdeführerin im Übrigen vorbringt, es fehlten umweltrelevante Unterlagen und Nachweise, die von der Vorinstanz nicht eingeholt worden und ihr nicht zur Stellungnahme zugestellt worden seien, was eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör darstelle, kann dieser Argumentation angesichts der festgestellten fehlerfreien vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung nicht gefolgt werden. Selbst wenn eine Verletzung des rechtlichen Gehörs seitens der Vorinstanz vorgelegen hätte, konnte sich die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren erneut zu den umweltrechtlichen Belangen äussern, womit eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt zu betrachten wäre (vgl. BGE 129 I 129 E. 2.2.3). Ebenso wenig trifft es zu, dass sich die Vorinstanz nicht ausreichend mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt haben und sie ihre Begründungspflicht verletzt haben soll; sie hat deren Vorbringen inhaltlich alle geprüft und ihre materiellen Erwägungen hinsichtlich der Erteilung der Plangenehmigung ausreichend begründet. Dass sie die Beschwerdeführerin jeweils explizit bei der Prüfung jedes des von ihr gerügten Aspekts der Plangenehmigung nennt, ist nicht nötig; entscheidend ist die materiell-rechtlichen Würdigung der ausschlaggebenden Elemente, auf welche sich die Behörde bei ihrem Entscheid stützt, was vorliegend in ausreichendem Umfang stattfand (vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2, 136 I 299 E. 5.2, 133 III 439 E. 3.3).

#### **E. 5**

Ein freihändiger Erwerb des Grundstücks Kat.-Nr. 5699 (Kloten), das sich im Eigentum der Beschwerdeführerin befindet, war nicht möglich. Es soll für den Bau des streitgegenständlichen Frachtgebäudes enteignet werden.

### **E. 5.1**

Im Folgenden ist näher auf die Parteivorbringen zur Enteignung des streitgegenständlichen Grundstücks einzugehen. Die Beschwerdeführerin macht zusammengefasst geltend, es fehle an einem öffentlichen Interesse an der Enteignung. Das grundsätzliche Interesse des Landesflughafens Zürich und die Relevanz der Luftfracht für die Schweizer Wirtschaft seien zu allgemein gehalten, um den Eingriff in ihre Eigentumsfreiheit zu rechtfertigen. Sowohl der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) als auch der Luftfahrtpolitische Bericht (Lupo 2016, BBl 2016 1947 ff.) seien nur behördenverbindlich oder begleitend, aber nicht grundeigentümergebunden. Es fehle an einem konkreten öffentlichen Interesse an der Enteignung. Die Unanfechtbarkeit des SIL dürfe nicht dazu führen, dass dieser nicht in Frage gestellt werden könne. Im Gegenteil würden die gravierenden Mängel des Plangenehmigungsgesuchs die konzeptionellen Fehler des SIL belegen. Die Beschwerdegegnerin weise kein Konzept auf, welches für das Frachthandling eine mittelfristige oder gar langfristige Planung aufzeige. Es könne nicht angehen, dass der Flughafenperimeter im Umfang von rund 9'000'000 m<sup>2</sup> bereits soweit verbaut sei, dass der Flughafen Zürich auf die Enteignung des 11'842 m<sup>2</sup> grossen Grundstücks der Beschwerdeführerin angewiesen sei; ein selbstverschuldetes Planungsdefizit dürfe nicht belohnt werden. Die Flughafenbetreiberin habe einzig ein finanzielles Interesse an der Enteignung, was die Enteignung nicht zu rechtfertigen vermöge. Die Beschwerdegegnerin weist darauf hin, dass die Sachplanung 2008 noch im Gange war. Die SIL-Basisplanung, welche auch die konkret nicht unerhebliche Anweisung zur Umrollungsplanung enthalte, habe erst 2013 abgeschlossen werden können und der massgebliche Flächenbedarf für die Umrollung der Piste 28 sei im Rahmen des SIL 2 festgelegt worden. Die Sachplanung sei sowohl für die Behörden als auch für die Beschwerdegegnerin verbindlich. Die Festlegungen der Sachplanung liessen sich höchstens vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen. Die für ein neues Gebäude in Frage kommenden Gebiete würden im SIL-Objektblatt Ziff. 9 i.V.m. Karte 4 ausgewiesen. Die vorgenommene Planung korrespondiere mit diesen Vorgaben. Es gelte lediglich, die Überlegungen des SIL sachgerecht zu "verfeinern", was im Bericht zum Enteignungsgesuch und in der Plangenehmigung geschehen sei. Das Infragestellen der Grundweichenstellungen des SIL erfordere eine Begründungsstichhaltigkeit, von der die Beschwerdeführerin mit ihren pauschalen und inhaltsleeren Vorwürfen weit entfernt sei. Zudem verstricke sie sich in verschiedene argumentative Widersprüche. Die Frachthalle sei so platziert, wie es aufgrund der vielfältig zu berücksichtigenden Faktoren notwendig und sinnvoll sei. Die Vorinstanz bestreite die Ausführungen der Beschwerdeführerin ebenfalls, verweise diesbezüglich aber auf die Erwägungen in der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung.

### **E. 5.2**

Zwischen den Parteien ist u.a. strittig, ob ein öffentliches Interesse an der Enteignung zu bejahen ist oder nicht.

#### **E. 5.2.1**

Eine formelle Enteignung bildet einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) und setzt deswegen u.a. ein durch Gesetz anerkanntes öffentliches Interesse voraus (Art. 36 Abs. 2 BV). Ebenso kann gemäss Art. 1 Abs. 1 EntG das Enteignungsrecht nur für Werke geltend gemacht werden, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils des Landes liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind.

### **E. 5.2.2**

Die öffentlichen Interessen an der Enteignung lassen sich anhand der vom Enteigner verfolgten Zwecke bestimmen. Dass der Betrieb des Flughafens Zürich einem öffentlichen Interesse entspricht, ergibt sich bereits aus Art. 36e Abs. 1 LFG, wonach an der Nutzung der Landesflughäfen als Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems ein nationales Interesse besteht. In den vergangenen Jahren hat die Zahl der auf den drei Landesflughäfen abgefertigten Passagiere stark zugenommen. 2014 betrug sie rund 47 Millionen. Zudem wurden in der Schweiz im Jahr 2014 mehr als 400 000 Tonnen Luftfracht und Luftpost abgefertigt. Für die Zukunft weisen die Prognosen eine stetige Zunahme der Nachfrage nach Flugverkehrsdienstleistungen um ca. 3,2 Prozent pro Jahr aus. Der Bereich Luftfracht nimmt dabei eine besondere Rolle für den Transport von hochwertigen, temperatursensitiven und dringlichen Gütern ein und trägt aufgrund der mitgeführten Luftfracht zur Rentabilität des Passagierflugbetriebs bei (Lupo 2016, BBl 2016 1852, 1864). Das Bundesverwaltungsgericht erwog bereits in seinem Urteil von 2009 betreffend die Projektierungszone Rächtenwisen, dass das Frachtwesen zur für den Flugbetrieb am Boden benötigten Infrastruktur gehöre und ein öffentliches Interesse an der Freihaltung von Grundstücken für die Frachtentwicklung der Beschwerdeführerin bestehe, die schon heute Frachtanlagen im Sinne von Flugplatzanlagen betreibe (Urteil des BVGer Urteil A-318/2009 vom 16. Dezember 2009 E. 8.2).

### **E. 5.2.3**

Die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage nach dem Vorliegen eines allfälligen Planungsdefizits und nach dessen Ursachen mag z.B. in einem anders gelagerten haftpflichtrechtlichen Kontext relevant sein, hingegen ist die Verschuldensfrage für die Bestimmung des öffentlichen Interesses an der Enteignung nicht massgebend, weshalb vorliegend nicht weiter darauf einzugehen ist. Ebenso wenig ist die Frage nach der Grundeigentümergebundenheit des SIL und des Lupo 2016 im vorliegenden Kontext relevant, weil die Frage des Vorliegens eines öffentlichen Interesses nicht in direktem Zusammenhang damit steht, sondern sich bereits genügend klar aus Art. 36e Abs. 1 und Art. 36a Abs. 4 LFG ergibt. Das Vorliegen eines öffentlichen, durch ein Bundesgesetz anerkannten Interesses an der Enteignung der Beschwerdeführerin ist zwecks Weiterentwicklung der bestehenden Frachtinfrastruktur und mit Blick auf die reibungslose Abwicklung des steigenden Frachtaufkommens zu bejahen.

### **E. 5.3**

Ferner ist die Verhältnismässigkeit der verfügten Enteignung strittig.

#### **E. 5.3.1**

Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) besagt, dass Eingriffe in die Eigentumsgarantie für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und dem Betroffenen zumutbar sein müssen (Urteil des BVGer A-2013/2017 vom 14. November 2017 E. 5.2 m.w.H.; siehe ferner Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Das Enteignungsrecht kann also nur geltend gemacht werden, wenn und soweit

es zur Erreichung des Zweckes notwendig ist (Art. 1 Abs. 2 EntG). Der mit der Enteignung einhergehende Eingriff in das Eigentum muss sich zwar auf ein Minimum (BVGE 2012/23 E. 31.4; Urteil des BVerfG A-2795/2017 vom 27. November 2017 E. 5.1), jedoch nicht auf das absolut Notwendige beschränken, sondern darf sich auf alles erstrecken, was zur angemessenen Realisierung eines Werks erforderlich ist (Urteile des BVerfG 1C\_385/2016 vom 17. November 2016 E. 5.1.2 und 1C\_342/2011 vom 15. März 2012 E. 2.1). Die Beurteilung der Notwendigkeit kommt damit einer Verhältnismässigkeitsprüfung gleich.

### **E. 5.3.2**

Die Frage der Zulässigkeit der Enteignung hängt mitunter davon ab, ob alternative, bessere Varianten vorhanden sind. Die Variantenprüfung gibt im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung Antwort auf die Frage der Erforderlichkeit (BVGE 2016/13 E. 16.4.1; Urteil des BVerfG 1C\_582/2013 vom 25. September 2014 E. 2 f.). Allerdings ist zu beachten, dass nicht jede, möglicherweise ebenfalls bundesrechtskonforme Variante dem vorgelegten Projekt gegenübergestellt werden muss, sind doch bei jedem Bauprojekt regelmässig mehrere Varianten denkbar. Der Entscheid, welche von mehreren rechtskonformen und zweckmässigen Lösungen umgesetzt wird, liegt grundsätzlich im Ermessen der Vorinstanz (sog. Auswahlermessen, vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 401). Diese kann mit der Feststellung, dass ein eingereichtes Projektgesuch alle Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt und bundesrechtskonform ist, die Prüfung anderer Varianten ausschliessen, denn die Einhaltung des einschlägigen Bundesrechts impliziert, dass den berührten Interessen genügend Rechnung getragen worden ist. Ausserdem ist zu beachten, dass der Vergleich verschiedener Lösungen nur dann angezeigt ist, wenn die einander gegenüberzustellenden Varianten echte Alternativen sind, d.h. sie müssen realistisch und einigermaßen ausgereift sein. Nicht verlangt werden kann hingegen, dass alle in Betracht fallenden Alternativen im Detail projektiert werden. So dürfen insbesondere Varianten, die mit erheblichen Nachteilen belastet sind, schon nach einer ersten summarischen Prüfung aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden (vgl. Urteile des BVerfG A-1524/2015 vom 19. November 2015 E. 4.6.1.2, A-3826/2013 vom 12. Februar 2015 E. 3.4.3.1).

### **E. 5.3.3**

Zunächst ist festzuhalten, dass der Flughafenperimeter in seinem Umfang beschränkt ist und die Beschwerdegegnerin nicht auf eine ausserhalb liegende Fläche ausweichen kann. Gemäss SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 geniessen Flughafenanlagen - wie das streitbetroffene Frachtgebäude - innerhalb des Flughafenperimeters Priorität (Festsetzung 9, S. 26). Des Weiteren ist die Beschwerdegegnerin durch die Betriebskonzession verpflichtet, die zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Frachtbetriebs erforderliche Infrastruktur bereitzustellen. Zur Umsetzung ist sie auf den Standort innerhalb des Flughafenperimeters angewiesen. Der Standort Rächtenwisen ist, wie dem Bericht zum Enteignungsgesuch vom 28. Juni 2018 entnommen werden kann, hinsichtlich seiner Lage mit Verbindung zu den bereits bestehenden Frachtgebäuden, aufgrund seiner Grösse und der Erschliessung sowie der Anbindung ans übergeordnete Strassennetz der einzige Standort, der all diese Kriterien zu erfüllen vermag; ein Alternativstandort innerhalb des Flughafenperimeters ist nicht vorhanden. Eine Platzierung der zusätzlichen Frachtabfertigungsflächen an einem anderen Ort im Flughafenperimeter, z.B. im Westen, wäre mit betrieblichen Nachteilen verbunden und stünde im Konflikt mit der geplanten und teilweise bereits realisierten Erweiterung von Flächen für die Flugzeugabfertigung. Zusammen mit den Grundstücken, die der

Beschwerdegegnerin bereits gehören oder, wie diejenigen der Armasuisse und des Kantons Zürich, freihändig überlassen werden, ergibt sich eine Fläche, auf der ein zweckmässiges Projekt realisiert werden und zumindest ein Teil des Bedarfs an erweiterter Frachthandlungsfläche zur Abwicklung des steigenden Frachtaufkommens abgedeckt werden kann. Überdies nutzt die geplante Frachthalle die durch den Sicherheitszonenplan beschränkte Bauhöhe optimal aus. Der gewählte Standort des Projekts F12 ist damit sowohl geeignet als auch erforderlich, um die Abwicklung des steigenden Frachtaufkommens zu bewältigen.

#### **E. 5.3.4**

Die Enteignung ist zudem nur zulässig, wenn eine angemessene Zweck-Mittel-Relation besteht und das öffentliche Interesse an der Erreichung des verfolgten Zwecks das private Interesse an der uneingeschränkten Nutzung seines Grundeigentums überwiegt (vgl. Urteile des BVGer A-2013/2017 vom 14. November 2017 E. 5.2.3, A-2795/2017 vom 27. November 2017 E. 5.1). In diesem Kontext ist auch auf die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen des Rechtsmissbrauchs und der Verletzung der Wirtschaftsfreiheit einzugehen.

##### **E. 5.3.4.1**

Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, die Beschwerdegegnerin habe den Bau eines von ihr geplanten Frachtgebäudes verhindert. Seit vierzehn Jahren sei sie in der Nutzung ihres Grundstücks massiv eingeschränkt und habe einen enormen finanziellen Schaden erlitten. Das vorliegende Plangenehmigungsgesuch sei nur darauf ausgerichtet, anstelle des von ihr geplanten Frachtgebäudes die Frachthalle Rächtenwisen zu erstellen. Die beiden Gebäude würden dieselbe Funktionalität aufweisen, jedoch treibe die Beschwerdegegnerin die Enteignung aus rein finanziellen Motiven voran, was als rechtmisbräuchlich zu qualifizieren sei. In diesem Vorgehen erkennt die Beschwerdeführerin zudem eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit, von Art. 94 Abs. 1 BV als "Garantie der Privatwirtschaft" und der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, ABl L 272 vom 25. Oktober 1996 (nachfolgend: Richtlinie 96/67/EG). Es sei kein Grund ersichtlich, warum sie nicht ihr eigenes Frachtgebäude als Nebenanlage des Flughafens Zürich betreiben sollte. Die Beschwerdegegnerin vertritt zusammengefasst die Auffassung, das aus dem Jahr 2005 stammende Bauprojekt der Beschwerdeführerin bilde nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, weshalb nicht weiter darauf einzugehen sei. Es sei auf Strassenfracht ausgerichtet gewesen und lasse sich schon allein deswegen nicht mit dem Projekt Rächtenwisen vergleichen. Entsprechend könne gar kein Konkurrenzverhältnis bestehen. Die Beschwerdeführerin verzögere das Verfahren im Sinn einer selbstgewählten Erpressungsstrategie, weil sie sich den Landbedarf für den Flughafenbetrieb mit einer weit über dem Marktpreis liegenden Fantasiesumme vergolden lassen wolle. Auch könne Art. 94 Abs. 1 BV nicht (direkt) als Anspruchsgrundlage herangezogen werden, da diese Bestimmung nicht im Grundrechtskatalog enthalten sei. Art. 87 BV enthalte die notwendige Monopolkompetenz. Die Richtlinie 96/67/EG gelte einzig für den eigentlichen Bodenabfertigungsbereich und vermittele kein Anspruch Dritter, selbständig Infrastrukturbauten zu errichten, zumal in Bezug auf die Frachtabfertigung wesentliche zusätzliche Einschränkungen bestünden. Ebenso weist die Vorinstanz darauf hin, dass das Bauprojekt der Beschwerdeführerin nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilde und darum nicht weiter darauf einzugehen sei. Zudem habe das

Bundesgericht jüngst festgehalten, dass im Bereich der Luftfahrtinfrastruktur aufgrund von Art. 87 BV und dem darauf basierenden LFG eine Monopolsituation bestehe. Das Monopol zum Betrieb des Flughafens und der dafür benötigten Infrastruktur stehe allein dem Konzessionär zu, was sich Wirtschaftsteilnehmer und mögliche Konkurrenten sowie Dritte, die im Flughafenareal Grundeigentum besäßen, entgegenhalten lassen müssten.

#### **E. 5.3.4.2**

Das von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Verbot des Rechtsmissbrauchs ist ein Teilgehalt des grundrechtlich geschützten und in Art. 9 BV niedergelegten Grundsatzes von Treu und Glauben, der als allgemeine Verhaltensregel sowohl Private als auch Behörden bindet und somit die gesamte Rechtsordnung durchdringt (siehe ferner Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 2 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt ein Rechtsmissbrauch namentlich dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses nicht schützen will, oder wenn das Interesse an der Rechtsausübung entweder fehlt oder nur von geringer Schutzwürdigkeit ist und dessen Ausübung als Schikane erscheint (BGE 134 I 65 E. 5, 131 I 185 E. 3.2.4, 131 I 166 E. 6,1; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 22 Rz. 26; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 716 f.). Rechtsmissbrauch ist zudem lediglich in offensichtlichen Fällen zu bejahen (Urteil des BGer 2C\_853/2017 vom 13. Dezember 2017 E. 3.4.4).

#### **E. 5.3.4.3**

Sodann statuiert Art. 94 BV das System einer Wirtschaftsordnung des freien Wettbewerbs. Dieser institutionelle Grundsatz wird in Art. 27 BV im Rahmen seiner individualrechtlichen Funktion konkretisiert (vgl. Kiener/Kälin/ Wyttenbach, Grundrechte, 2018, S. 368, 370). Bei der Wirtschaftsfreiheit, die gemäss Art. 27 Abs. 2 BV das Recht auf einen freien Berufszugang umfasst, handelt es sich primär um ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat. Sie schützt in individualrechtlicher Hinsicht die freie privatwirtschaftliche Betätigung in einem umfassenden Sinn. Demnach fällt jegliche gewerbsmässig ausgeübte privatwirtschaftliche Tätigkeit, die der Erzielung eines Gewinnes oder eines Erwerbseinkommens dient, in den Schutzbereich von Art. 27 BV (BGE 137 I 167 E. 3.1; Kiener/Kälin/ Wyttenbach, a.a.O., S. 372 ff.). Als privat gilt eine Betätigung allerdings nur, wenn sie weder die Erfüllung einer staatlichen oder kommunalen, öffentlich-rechtlichen übertragenen Aufgabe noch eine Tätigkeit im Monopolbereich darstellt (vgl. Klaus A. Vallender, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 27 Rz. 9 ff. m.w.H.).

#### **E. 5.3.4.4**

Wie jedes Grundrecht gilt auch die Wirtschaftsfreiheit nicht absolut. Das Bundesverwaltungsgericht setzte sich 2016 im Kontext von Drittabfertigungen am Flughafen Bern-Belp mit den Einschränkungs Voraussetzungen der Wirtschaftsfreiheit auseinander, auf welche vorliegend verwiesen werden kann (vgl. Urteil des BVGer A-696/2015 vom 17. März 2016 E. 3.3). Im eben zitierten Entscheid erwog es ferner, dass Art. 87 BV für die Luftfahrt eine umfassende Bundeskompetenz vorsehe und die Bundesverfassung es dem Bundesgesetzgeber in diesem Bereich erlaube, von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen, namentlich die Tätigkeiten als rechtliches Monopol auszugestalten und die entsprechenden Rechte entweder selber wahrzunehmen oder

innerhalb eines Konzessions- oder Bewilligungssystems an Dritte zu übertragen. Im Gegenzug zur Konzessionierung sei der Flughafenbetreiber verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der Regelungen im Betriebsreglement für den nationalen und internationalen Verkehr offen zu halten, einen ordnungsgemässen sicheren Betrieb zu gewährleisten und die dafür erforderliche Infrastruktur bereitzustellen (Art. 36a Abs. 2 LFG und Art. 10 Abs. 1 VIL, vgl. E. 4.1). Das Bundesgericht bestätigte diesen Entscheid und hielt fest, dass das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger durch das verfassungsrechtlich vorgegebene Monopol im Luftfahrtbereich bestimmt werde. Angesichts dieses Umstands (i.V.m. Art. 190 BV) sei es nicht notwendig, die Frage aufzuwerfen und zu prüfen, ob die Monopolisierung von Flugplätzen durch den Bund zulässig sei. Aus dem gleichen Grund komme den Rügen, wonach verschiedene Grundrechte verletzt seien, keine Bedeutung zu. Massgebend sei das Verwaltungsrechtsverhältnis, das durch das LFG bestimmt werde (Urteil des BGer 2C\_377/2016 vom 16. April 2018 E. 3 m.w.H.).

#### **E. 5.3.4.5**

Damit laufen die von der Beschwerdeführerin erhobenen Grundrechtsrügen ins Leere, zumal sie sich trotz entsprechendem Hinweis der Beschwerdegegnerin nicht mit der einschlägigen Rechtsprechung auseinandersetzt und das Bundesverwaltungsgericht die indirekt erneut in Frage gestellte Rechtmässigkeit der Projektierungszone des Gebiet Rächtenwisen bereits vor zehn Jahren festgestellt hatte (Urteil des BVGer A-318/2009 vom 16. Dezember 2009).

#### **E. 5.3.4.6**

Die Beschwerdeführerin sieht in der verfügten Enteignung zudem eine Verletzung der Richtlinie 96/67/EG. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass die Richtlinie für die Schweiz verbindlich ist (dazu einlässlich Urteil des BVGer A-696/2015 vom 17. März 2016 E. 6.3.2.1 f.). Sie bezweckt die schrittweise Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste, wodurch nach ihrer fünften Begründungserwägung zur Senkung der Betriebskosten der Luftverkehrsgesellschaften und zur Hebung der den Nutzern gebotenen Qualität beigetragen werden soll. Ihr Geltungsbereich erfasst Dienstleistungen, u.a. im Bereich der Fracht- und Postabfertigung, soweit dies die konkrete Beförderung von Fracht und Post zwischen Flughafen und Flugzeug bei der Ankunft, beim Abflug oder beim Transit betrifft (Art. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Richtlinie 96/67/EG). Nicht vom Geltungsbereich erfasst sind hingegen die Bereitstellung von Immobilien bzw. Infrastruktureinrichtungen zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, die aufgrund ihrer Komplexität bzw. aus Kosten- oder Umweltschutzgründen nicht geteilt oder in zweifacher Ausführung geschaffen werden können, wie bspw. die Gepäcksortier-, Enteisungs-, Abwasserreinigungs- und Treibstoffverteilungsanlagen (siehe Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 96/67/EG; ferner Urteil des Europäischen Gerichtshofs [EuGH] vom 12. Dezember 2000 T-128/98 *Aéroports de Paris/Kommission*, Slg. 2000 II-3933 Rn. 149 ff. betr. Flughafenmonopol). Strittig ist vorliegend, ob die Erteilung der Plangenehmigung des Frachtgebäudes Rächtenwisen rechtmässig sei, und damit die Erstellung einer Infrastrukturbaute; nicht Teil des Streitgegenstands bildet hingegen die Frage, ob die Beschwerdeführerin die Frachthalle der Beschwerdegegnerin zur Erbringung von Frachtdienstleistungen nutzen darf. Demzufolge ist der vorliegende Streitgegenstand nicht vom Geltungsbereich der Richtlinie 96/67/EG erfasst, weshalb die Beschwerdeführerin gestützt darauf nichts zu ihren Gunsten ableiten kann und ihre diesbezügliche Rüge

abzuweisen ist.

#### **E. 5.3.4.7**

Hinsichtlich der Zumutbarkeit ist schliesslich anzumerken, dass der Beschwerdeführerin als Folge der Enteignung die Ausübung dinglicher Rechte des streitbetroffenen Grundstücks verunmöglicht würde (vgl. Art. 5 Abs. 1 EntG). Sie hatte beabsichtigt, darauf selbst ein Logistik- und Speditionsgebäude zu errichten (vgl. zum Projekt der Beschwerdeführerin: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2008.00083 vom 1. Oktober 2008 E. 6.2.4), was ihr durch die Erteilung der Plangenehmigung verwehrt würde. Es stünde ihr indes weiterhin offen, ausserhalb des Flughafenperimeters ein Logistik- und Speditionsgebäude zu errichten und zu betreiben. Gemäss Handelsregistereintrag (am 23. August 2019 im Internet eingesehen) bilden "der Betrieb von Gastwirtschafts- und Hotelbetrieben und der Betrieb und die Entwicklung von touristischen Betrieben, Anlagen und Projekten jeder Art, das Betreiben eines Business Centers und damit verbundene Dienstleistungen aller Art; sowie Investmentgeschäfte und -tätigkeiten aller Art, [...]" den Zweck der beschwerdeführenden Aktiengesellschaft. Zu diesem Zweck kann sie Liegenschaften im In- und Ausland erwerben, verwalten, belasten und veräussern. Sie widmet sich demnach nicht ausschliesslich dem Frachtgeschäft, sondern ist als eigentliche Investmentgesellschaft ausgestaltet. Dies ist insofern relevant, als dass die Investitionstätigkeit der Beschwerdeführerin durch die verfügte Enteignung nur geringfügig eingeschränkt wird. Hingegen ist die Errichtung der plangegenständlichen Frachthalle Rächtenwisen notwendig, um den im nationalen bzw. öffentlichen Interesse liegenden Flughafenbetrieb (vgl. vorne E. 5.2 f.) reibungslos aufrechterhalten zu können. Hinsichtlich der Zweck-Mittel-Relation der Enteignung ist demnach festzuhalten, dass das öffentliche Interesse an einem funktionierenden und sicheren Flug- bzw. Frachtbetrieb das private Interesse der Beschwerdeführerin überwiegt. Die Vorinstanz ging demnach zu Recht davon aus, die Voraussetzungen der Enteignung seien im vorliegenden Fall erfüllt und sprach die Enteignung gerechtfertigt aus.

#### **E. 6**

Zusammenfassend erweist sich der vorinstanzliche Entscheid, die Plangenehmigung für die Frachthalle Rächtenwisen zu erteilen, als rechtmässig. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 13. Februar 2019 ist daher - unter Berücksichtigung der in E. 4.3.3 festgehaltenen Ergänzung - zu bestätigen und die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Auch sei darauf hingewiesen, dass die Entschädigungsforderungen nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden. Über sie wird im anschliessenden Schätzungsverfahren zu befinden sein (Art. 57 EntG).

#### **E. 7**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

#### **E. 7.1**

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat daher die Verfahrenskosten zu tragen. Sie werden auf Fr. 3'000.- festgesetzt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen.

## **E. 7.2**

Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Dasselbe gilt für die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE) sowie die Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE). (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.