



Abteilung I
A-5236/2018

Urteil vom 9. März 2020

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Marc Lichtensteiger.

Parteien

- Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich sbfz,**
Dorfstrasse 17, Postfach 325, 8155 Niederhasli,
- Politische Gemeinde Neerach,**
Binzmühlestrasse 14, 8173 Neerach,
- Gemeinde Regensdorf,**
Watterstrasse 114/116, 8105 Regensdorf,
- Gemeinde Dällikon,**
Postfach, 8108 Dällikon,
- Gemeinde Rümlang,**
Glattalstrasse 201, 8153 Rümlang,

alle vertreten durch
Martin Looser, Rechtsanwalt, und
Dr. iur. Adrian Strütt, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte,
Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch
Dr. iur. Roland Gfeller, Rechtsanwalt,
Gfeller Budliger Kunz Rechtsanwälte,
Florastrasse 44, Postfach, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Flughafen Zürich, Nachweis der Lärmbelastung im
Betriebsjahr 2016.

Sachverhalt:**A.**

Mit Verfügung vom 27. Januar 2015 legte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die zulässigen Lärmimmissionen gemäss Art. 37a der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) für den Flughafen Zürich gestützt auf die Berechnungen gemäss Empa-Bericht vom 11. Januar 2013 (Nr. 461'852) fest (Dispo-Ziff. 1). Des Weiteren wurden der Flughafen Zürich AG für die gegenüber den bisherigen Lärmberechnungen zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) neu von Immissionsgrenzwert- und Alarmwertüberschreitungen betroffenen Gebiete Erleichterungen im Sinne von Art. 8 und 10 LSV gewährt (Dispo-Ziff. 2). Diese Verfügung ist in Rechtskraft erwachsen.

B.

Gestützt auf den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL 2) vom 23. August 2017 für den Flughafen Zürich, wonach die vom Flugbetrieb verursachte Fluglärmbelastung jährlich auszuweisen und zu analysieren ist (Ziff. 6 der Festlegungen), reichte die Flughafen Zürich AG dem BAZL am 30. September 2017 den Nachweis der Lärmbelastung für das Betriebsjahr 2016 ein. Im Nachgang zu einer Besprechung mit dem BAZL und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) ergänzte sie ihren Bericht am 27. November 2017. Aus dem Bericht geht unter anderem hervor, dass der genehmigte Lärm im Betriebsjahr 2016 am Tag bis auf geringe Abweichungen ausserhalb von Bauzonen eingehalten wurde. Demgegenüber überschritten in den beiden Nachtstunden (22.00 Uhr bis 24.00 Uhr) die Lärmkurven diejenigen des genehmigten Lärms zum Teil erheblich, weshalb die Flughafen Zürich AG im Bericht einen entsprechenden Vorschlag für Massnahmen zur Verminderung des Lärms unterbreitete. Nach Ansicht der Flughafen Zürich AG würden mit diesen geplanten Massnahmen die verspäteten Landungen in der ersten Nachtstunde und die Starts in der zweiten Nachtstunde soweit reduziert werden können, dass das Gebiet mit Lärmauswirkungen gemäss geltendem SIL-Objektblatt eingehalten werden könnte. Die Massnahmen würden dagegen nicht ausreichen, um den heutigen genehmigten Lärm einzuhalten. Gestützt auf diesen Bericht zum Nachweis der Lärmbelastung für das Betriebsjahr 2016 und die darin erläuterten Massnahmen beantragte die Flughafen Zürich AG die Kenntnisnahme durch die zuständigen Bundesstellen und den Verzicht auf zusätzliche Massnahmen zur Eindämmung des Flugbetriebs.

C.

Am 15. Dezember 2017 überwies das BAZL den Bericht der Flughafen Zürich AG an die von den Überschreitungen der Lärmgrenzwerte betroffenen Kantone Aargau, Schaffhausen und Zürich zur Beurteilung. Diese nahmen je mit Schreiben vom 24. Januar 2018, 31. Januar 2018 sowie 16. Februar 2018 dazu Stellung.

D.

In der Folge stellte das BAZL dem BAFU den Bericht der Flughafen Zürich AG sowie die Schreiben der Kantone zur Beurteilung zu. Das BAFU nahm am 7. März 2018 schriftlich Stellung und beantragte unter anderem, die Anzahl vergebener Slots dürfe nicht erhöht werden, bis mit einem Monitoringbericht die Einhaltung des zulässigen Lärms gemäss Art. 37a LSV nachgewiesen sei. Entsprechend solle die Slotvergabe beispielsweise auch dann nicht erhöht werden, wenn durch Schnellabrollwege die Kapazität erhöht werde.

E.

Daraufhin erhielt die Flughafen Zürich AG Gelegenheit, sich zu den Schreiben der Kantone und des BAFU zu äussern. Am 25. Mai 2018 nahm sie dazu Stellung und stellte unter anderem folgenden Antrag 4:

"Der Antrag der generellen Nichterhöhung der Anzahl Slots ist abzulehnen. Eventualiter ist die deklarierte Kapazität der Arrival Slots zwischen 22:00 und 22:55 LT nicht zu erhöhen. Ebenfalls nicht erhöht werden soll die deklarierte Kapazität der Departure Slots zwischen 22:35 und 22:45 (wobei weiterhin keine Slots nach 22:50 und 22:55 LT vergeben werden). Diese Kapazitätsbeschränkung ist in zeitlicher Hinsicht zu beschränken bis das im SIL festgelegte Gebiet mit Lärmauswirkungen nur noch um 1dB(A) überschritten ist."

Den Antrag begründete sie insbesondere damit, dass eine generelle Nichterhöhung der Anzahl Slots dem SIL-Objektblatt vom 24. August 2017 in mehrfacher Weise widerspreche. Dennoch seien die Forderungen, dass das System in den sensitiven bzw. verspätungsanfälligen Zeiten nicht weiter belastet werden soll, nachvollziehbar. Dies jedoch nur deshalb, weil wesentliche der von ihr beantragten Massnahmen zur Einhaltung des genehmigten Lärms aufgrund der voraussichtlichen Gerichtsverfahren nicht unmittelbar umgesetzt werden könnten und insofern eine "Zwischenlösung" gerechtfertigt sei. Zudem sei zu beachten, dass das System hochkomplex sei und dem Flughafenhalter die erforderliche Flexibilität überlassen werden müsse, damit sich die Verspätungssituation in den Nachtstunden tatsächlich verbessern könne.

F.

Mit E-Mail vom 8. Juni 2018 an das BAZL äusserte sich das BAFU zur Stellungnahme der Flughafen Zürich AG. Es wies namentlich darauf hin, dass gemäss Monitoringbericht nun feststehe, dass die Lärmimmissionen des Flugplatzes in den Nachtstunden auf Dauer wesentlich von den im Entscheid zum Betriebsreglement festgesetzten Immissionen abweichen würden, weshalb gemäss Art. 37a Abs. 2 LSV die notwendigen Massnahmen zu treffen seien. Nur wenn diese Massnahmen geprüft und als unverhältnismässig befunden würden, könne das BAZL die Immissionen neu verfügen. Die Flughafen Zürich AG habe in ihrer Stellungnahme jedoch nicht darlegen können, wie die Verspätung bei höherer Slotvergabe abgebaut werden könne bzw. welche Stunden sich nicht auf die Verspätung auswirken würden.

G.

Gestützt auf den Bericht der Flughafen Zürich AG betreffend Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2016 stellte das BAZL mit Verfügung vom 23. Juli 2018 unter anderem fest, dass der genehmigte Lärm am Tag bis auf geringfügige und erklärbare Abweichungen eingehalten werde. In den beiden Nachtstunden von 22.00 bis 23.00 Uhr und von 23.00 bis 24.00 Uhr würden aber markante Überschreitungen des genehmigten Lärms auftreten (Ziff. 1). Im Weiteren traf es folgende Anordnungen:

- "1. (...)
2. Die für die Zuweisung von Zeitnischen (Airport Slots) ab dem Flugplan Sommer 2019 massgebende deklarierte Kapazität des Flughafens Zürich wird wie folgt begrenzt:
 - 2.1 Für Landungen ab 21.00 Uhr (Ortszeit) auf maximal **32** pro Stunde.
 - 2.2 Für Landungen ab 22.00 Uhr (Ortszeit) auf maximal **24** pro Stunde.
 - 2.3 Für Starts nach 22.20 Uhr (Ortszeit) bis Betriebsschluss auf maximal **11**.
3. Die Flughafen Zürich AG hat in den jährlich einzureichenden Berichten, beginnend mit dem Betriebsjahr 2019, die Auswirkungen der Massnahmen unter 2.1 bis 2.3 auf die Verspätungssituation und die Lärmbelastung darzustellen.
4. Die Flughafen Zürich AG wird angewiesen, dem BAZL bis Ende August 2018 die erforderlichen Unterlagen einzureichen, damit das Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden

eingeleitet werden kann. Als Prognosezeitpunkt ist dafür das Jahr 2030 anzunehmen.

(...)."

Die Anordnung in Ziff. 2 der Verfügung begründete das BAZL unter anderem damit, dass die andauernde deutliche Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in der Nacht mit den bisher aufgezeigten Massnahmen nicht beseitigt oder merkbar verringert werden könne. Sie sei primär Folge einer veralteten, unzutreffenden Prognose. Da der Lärm der einzelnen Flugbewegungen nicht derart reduziert werden könne, dass die Überschreitungen wegfallen oder erheblich reduziert würden, stehe als wirksame Massnahme eine Beschränkung der Flugbewegungen im Vordergrund. Eine zahlenmässige Beschränkung der Flugbewegungen sei jedoch kurzfristig nicht umsetzbar, weshalb nur Massnahmen angeordnet werden könnten, die verhindern, dass die Überschreitungen zunehmen. Aus diesem Grund sei die deklarierte Kapazität des Flughafens am späten Abend auf den Stand "Sommerflugplan 2018" und "Winterflugplan 2018/19" zu begrenzen. Damit sei insbesondere auch sichergestellt, dass die neuen Schnellabrollwege ab der Piste 28, die zurzeit gebaut und im Herbst 2018 bzw. Frühjahr 2019 in Betrieb genommen würden, vorab zu einer Verbesserung der Pünktlichkeit genutzt würden. Im Plangenehmigungsverfahren für diese Rollwege sei die zusätzliche Kapazität mit rund zwei Landungen pro Stunde angegeben worden. Diese neu geschaffene Kapazität solle solange einer besseren Pünktlichkeit und damit der Vermeidung bzw. dem Abbau von Verspätungen dienen, als die zulässige Lärmbelastung in der Nacht derart erheblich überschritten werde.

H.

Gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juli 2018 erheben der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (Verfahren A-5236/2018) und die Politische Gemeinde Neerach (Verfahren A-5240/2018) am 13. September 2018, die Gemeinden Regensdorf und Dällikon (Verfahren A-5245/2018) sowie die Gemeinde Rümlang (Verfahren A-5257/2018; nachfolgend regelmässig Beschwerdeführende, bisweilen Beschwerdeführer 1 und Beschwerdeführende 2–5) am 14. September 2018 je eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden (inhaltlich identischen) Rechtsbegehren:

1. Es sei die angefochtene Verfügung Disp. Ziff. 2 zu ergänzen bzw. zu verschärfen, indem zusätzliche Massnahmen angeordnet werden, welche die Einhaltung der zulässigen Lärmimmissionen in den ersten beiden Nachtstunden von 22.00 bis 23.00 Uhr und von 23.00 bis 24.00

Uhr (grundsätzlich keine Flugbewegungen und kein Lärm) gewährleisten und womit die ordentliche Betriebszeit von 06.00 Uhr bis 23.00 Uhr unverzüglich und nachhaltig eingehalten werden.

2. Es sei der Vorinstanz in Abänderung von Disp. Ziff. 4 zu verbieten, der Beschwerdegegnerin weitere Erleichterungen im Sinne von Art. 37a Abs. 2 LSV zu erteilen und es sei die Beschwerdegegnerin dazu zu verpflichten, alle Massnahmen zu treffen, welche die nächtlichen Belastungen der Bevölkerung reduzieren.
3. Es sei die Vorinstanz anzuweisen, die Beschwerdeführenden künftig in sämtliche Verfahren betreffend die Beschwerdegegnerin, welche sich in irgendeiner Form auf die Belastung der Bevölkerung durch Lärmimmissionen auswirken und bei welchen die Kantone und Bundesstellen angehört werden, ebenfalls mit einzubeziehen und ihnen das rechtliche Gehör zu gewähren.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass, obwohl eine klare Überschreitung des zulässigen Lärms festgestellt werde, keine Verschärfung im Sinne von Art. 37a Abs. 2 LSV angeordnet, sondern der rechtswidrige Zustand weiterhin geduldet werde. Gleichzeitig werde die Flughafen Zürich AG aufgefordert, die notwendigen Unterlagen einzureichen, womit eine weitere Ausdehnung des nächtlichen Fluglärms zulasten der betroffenen Bevölkerung genehmigt werde. Die vorliegende Verfügung sei ungenügend, weshalb die Flughafen Zürich AG aufzufordern sei, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, welche die Einhaltung der Nachtruhe ab 23.00 Uhr und den genehmigten Lärm gewährleisten würden.

I.

Nachdem die Flughafen Zürich AG am 15. August 2018 die in Dispo-Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung vom 23. Juli 2018 verlangten Unterlagen eingereicht hatte, erfolgte die öffentliche Auflage (vgl. Publikation im Bundesblatt vom 28. August 2018, BBl 2018, 5154). In der Publikation wurde festgehalten, dass die Vorinstanz zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands prüfe, die zulässigen Fluglärmimmissionen nach Art. 37a LSV in der Nacht neu festzulegen und der Flughafen Zürich AG für die neu von Überschreitungen der Immissionsgrenz- bzw. Alarmwerte betroffenen Grundstücke Erleichterungen zu gewähren.

J.

Die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt in

ihrer Beschwerdeantwort vom 7. November 2018, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten, eventualiter seien diese vollumfänglich abzuweisen. Ihren Hauptantrag begründet sie damit, dass es den Beschwerdeführenden sowohl an der formellen als auch an der materiellen Beschwer fehlen würde.

K.

In seiner Vernehmlassung vom 19. November 2018 beantragt das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz), auf die Beschwerden sei nicht einzutreten, eventualiter seien sie abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Vorinstanz macht geltend, dass es sich bei der verfügten Begrenzung der Slotvergabe um eine aufsichtsrechtliche Massnahme handeln würde, die kurzfristig eine weitere Zunahme der Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in den Nachtstunden verhindern solle. Durch diese Begrenzung würden die Beschwerdeführenden eindeutig begünstigt und nicht etwa belastet. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführenden an der angefochtenen Verfügung stark interessiert seien, führe nicht zu einer besonderen Betroffenheit, weshalb sie nicht zur Beschwerde legitimiert seien. Der Prozess des Lärmmonitorings bzw. die daraus abgeleiteten, am 23. Juli 2018 verfügten Massnahmen könnten auch nicht als Sanierungsmassnahmen gelten. Die Pflicht und die allenfalls notwendigen Massnahmen zur Lärmbegrenzung bzw. -sanierung würden entweder in einem eigenständigen Verfahren oder, sofern eine Änderung der Anlage vorliege, im entsprechenden Genehmigungsverfahren geprüft und bei Bedarf verfügt. Würde die Legitimation der Beschwerdeführenden im Prozess des Lärmmonitorings bejaht, könne dies dazu führen, dass diese jedes Jahr erneut Beschwerde gegen das Ergebnis der Prüfung der jährlichen Nachweise und zugehörigen Berichte führen könnten.

L.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 27. November 2018 werden die Verfahren A-5236/2018, A-5240/2018, A-5245/2018 und A-5257/2018 vereinigt und unter der Verfahrensnummer A-5236/2018 weitergeführt.

M.

In der Replik vom 28. Januar 2019 halten die Beschwerdeführenden an ihren in der Beschwerde gestellten Anträgen vollumfänglich fest. Im Weiteren bringen sie vor, dass die Tatsache, dass die verfügten Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands ungenügend seien, sie dazu legitimieren würde, sich im vorliegenden Verfahren formell zu beteiligen.

N.

Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz halten in ihrer Duplik vom 26. bzw. 29. März 2019 ebenfalls an ihren in der Beschwerdeantwort bzw. Vernehmlassung gestellten Anträgen fest.

O.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht 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 Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG gelten auch selbständig eröffnete Zwischenverfügungen (vgl. Art. 5 Abs. 2 VwVG).

1.1.1 Die zu beurteilenden Beschwerden richten sich gegen die Dispo-Ziff. 2 und 4 der Verfügung der Vorinstanz vom 23. Juli 2018. Die in Dispo-Ziff. 2 angeordnete Massnahme soll kurzfristig eine weitere Zunahme der Überschreitung der heute zulässigen Lärmbelastung in den Nachtstunden verhindern. Gleichzeitig hat die Vorinstanz in der Dispo-Ziff. 4 die Beschwerdegegnerin angewiesen, die erforderlichen Unterlagen einzureichen, damit das Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen nach Art. 37a LSV für die Nachtstunden eingeleitet werden kann. Mit diesen beiden Dispositiv-Ziffern wurde das vom Lärmmonitoringverfahren zu unterscheidende bzw. zu trennende Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen – worin auch über allfällige Lärmbegrenzungs-massnahmen zu befinden sein wird – eingeleitet. Dispo-Ziff. 4 wurde mit der Einreichung der verlangten Unterlagen am 15. August 2018 bereits erfüllt (vgl. Bst. I). Spätestens mit einem rechtskräftigen Entscheid im letztgenannten Verfahren wird sodann die in Dispo-Ziff. 2 verfügte Massnahme dahinfallen. Entsprechend handelt es sich dabei um eine vorsorgliche Massnahme, welche als Übergangslösung dient und dannzumal durch den

Hauptentscheid abgelöst wird. Solche Massnahmen sind nach Rechtsprechung und Lehre auch ohne spezialgesetzliche Grundlagen in analoger Anwendung von Art. 56 VwVG im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und bereits vor der Eröffnung eines Verfügungsverfahrens zulässig, sofern in der Folge zügig das Hauptverfahren eröffnet wird (HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 56 N 18 und 23).

Die angefochtenen Dispo-Ziff. 2 und 4 der Verfügung vom 23. Juli 2018 stellen somit lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Endverfügung im Verfahren zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden dar. Sie sind deshalb inhaltlich als selbständig eröffnete Zwischenverfügung zu qualifizieren (vgl. KAYSER/PAPADOPOULOS/ALTMANN, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019 [nachfolgend: Kommentar VwVG], Art. 45 Rz. 5 f.; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 45 N 3 und 7).

1.1.2 Eine Beschwerde gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen ist nicht in jedem Fall zulässig. Stets möglich ist einzig die Anfechtung von Zwischenverfügungen über die Zuständigkeit und den Ausstand (vgl. Art. 45 Abs. 1 VwVG). Gegen andere Zwischenverfügungen kommt eine Beschwerde nach Art. 46 Abs. 1 VwVG dagegen nur in Frage, wenn sie entweder einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Bst. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). Andernfalls können Zwischenverfügungen erst mit Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden (vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG).

Mit dem Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils wird die Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses an der sofortigen Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Zwischenverfügung umschrieben. Demnach liegt das Rechtsschutzinteresse im Schaden, der entstünde, wenn der Nachteil auch durch einen an sich günstigen Endentscheid nicht oder nur teilweise behoben werden könnte (vgl. BGE 131 V 362 E. 3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 1.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 910). Der Nachteil muss nicht rechtlicher, sondern kann auch

tatsächlicher, namentlich auch wirtschaftlicher Natur sein (KAYSER/PAPADOPOULOS/ALTMANN, in: Kommentar VwVG, Art. 46 Rz. 10).

Im Folgenden ist die Voraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG für die Dispo-Ziff. 2 und 4 gesondert zu prüfen.

1.1.2.1 In der Dispo-Ziff. 2 der Zwischenverfügung vom 23. Juli 2018 wurde die Beschwerdegegnerin verpflichtet, die deklarierte Kapazität des Flughafens für die Zuweisung von Zeitnischen (Airport Slots) ab dem Flugplan Sommer 2019 in den Nachtstunden auf dem Stand des Sommerflugplans 2018 sowie des Winterflugplans 2018/19 zu begrenzen, um eine weitere Zunahme der Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in den Nachtstunden zu verhindern. Grundlage hierfür bildete der von der Beschwerdegegnerin eingereichte Bericht zum Nachweis der Lärmbelastung für das Betriebsjahr 2016, in welchem aufgezeigt wurde, dass in den beiden Nachtstunden von 22.00 Uhr bis 24.00 Uhr markante Überschreitungen des zulässigen Lärms auftreten.

Den Beschwerdeführenden entsteht mit der in Dispo-Ziff. 2 verfügten Massnahme insoweit ein nicht wieder gutzumachender Nachteil, als die heute zulässigen Lärmimmissionen, wie sie die Vorinstanz mit Verfügung vom 27. Januar 2015 festgelegt hat, bis zum Abschluss des Verfahrens zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden weiterhin massiv überschritten werden. Auch wenn mit der verfügten Massnahme eine weitere Zunahme der Überschreitung bzw. Verschlechterung der Situation verhindert werden kann, sind die Betroffenen weiterhin übermässigen Lärmimmissionen ausgesetzt. Insofern kann der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz nicht gefolgt werden, wenn diese vorbringen, dass die Beschwerdeführenden durch die verfügte Massnahme eindeutig begünstigt würden und in keiner Weise negativ betroffen seien. Weil dieser andauernde Nachteil (unzulässige Lärmimmissionen) auch mit einem an sich günstigen Endentscheid nicht rückwirkend behoben werden kann, haben die Beschwerdeführenden ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Änderung der angefochtenen Zwischenverfügung.

Nach dem Gesagten ist das Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG zu bejahen, weshalb die Anfechtung der Zwischenverfügung – soweit die Dispo-Ziff. 2 betreffend – zulässig ist.

1.1.2.2 Die Anordnung gemäss Dispo-Ziff. 4 der Zwischenverfügung richtet sich an die Beschwerdegegnerin als eine ausserhalb der Verwaltung stehende private Körperschaft, der mit dem Betrieb des Flughafens Zürich die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe übertragen (BVGE 2008/41 E. 6.4) und die deshalb insoweit der öffentlichen Aufsicht unterstellt wurde (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]). Die Vorinstanz hat in Ausübung ihrer aufsichtsrechtlichen Funktion in der zur Diskussion stehenden Anordnung einseitig und in verbindlicher Weise eine konkrete Handlungsanweisung erteilt, wonach ihr die Beschwerdegegnerin bis Ende August 2018 die erforderlichen Unterlagen einzureichen hat, damit das Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden eingeleitet werden kann. Eine solche Anweisung wirkt lediglich im Verhältnis zwischen der Vorinstanz als Aufsichtsbehörde und der Beschwerdegegnerin als ihr unterstellte privatrechtliche Körperschaft. Sie entfaltet daher als rein aufsichtsrechtliche Anordnung keine unmittelbare Aussenwirkung, weshalb die Beschwerdeführenden hierdurch weder berührt sind noch ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung haben (vgl. Urteil des BVer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.1 mit weiteren Hinweisen). Betreffend die in Dispo-Ziff. 4 der Zwischenverfügung getroffene Anordnung liegt demnach kein nicht wieder gutzumachender Nachteil i.S. von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG vor. Die Dispo-Ziff. 4 ist somit nicht anfechtbar. Folglich ist auf das Rechtsbegehren 2 der Beschwerdeführenden, soweit es sich gegen die in Dispo-Ziff. 4 getroffene Anordnung richtet, nicht einzutreten. Soweit das Rechtsbegehren 2 über das in Dispo-Ziff. 4 Geregelte hinausgeht, wird auf die nachfolgende Erwägung 3.3 verwiesen.

1.1.3 Die angefochtene Zwischenverfügung stammt vom BAZL, also von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1, B. Ziff. VII 1.3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

2.

In formeller Hinsicht ist weiter umstritten, ob die Beschwerdeführenden zur Beschwerde legitimiert sind.

2.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass sie bisher nicht in das vorliegende Verfahren involviert worden seien, weshalb sie formell beschwert seien. Die materielle Beschwerde sei ebenfalls gegeben. Vorliegend gehe es darum, dass die übermässigen, schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch Fluglärm bei den flughafennahen Gemeinden und deren Einwohnern zu massiven Beeinträchtigungen, insbesondere der Nachtruhe, führen würden. Der Beschwerdeführer 1 bringt weiter vor, dass er vorwiegend aus Anliegergemeinden bestehe, die sich zu einem Verein zusammengeschlossen hätten, mit dem statutarischen Zweck, die Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm und anderen durch den Flugbetrieb verursachten Immissionen zu schützen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die Interessen und Rechte der Betroffenen zu wahren. Er erfülle somit die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde. Die Beschwerdeführenden 2–5 halten fest, dass für sie auf die höchstgerichtliche Praxis verwiesen werden könne, wonach die Legitimation von Gemeinden praxismässig bejaht werde, wenn es diesen um spezifische öffentliche Anliegen wie vorliegend den Schutz der Einwohner vor Immissionen gehe. Demnach stehe ausser Zweifel, dass sie in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stünden und die Beschwerdelegitimation somit zu bejahen sei.

2.2 Die Beschwerdegegnerin entgegnet, dass es den Beschwerdeführenden in Bezug auf den konkret angefochtenen Entscheid bereits an der formellen Beschwerde fehle. Zudem würden die Beschwerdeführenden durch die angefochtene Verfügung in keiner Weise "nachteilig" berührt. Im Gegenteil, durch die aufsichtsrechtlich angeordnete, vorsorgliche Einfrierung der Anzahl Slots zur Nachtzeit bis zum Vorliegen der verlangten Abklärungsresultate werde eine (weitere) Verschlechterung der Lärmsituation zur Nachtzeit verhindert, d.h. es werde eine Stabilisierung der Lärmbelastung zur Nachtzeit bewirkt. Somit seien die Beschwerdeführenden in keiner Weise negativ betroffen. Auch verfahrensrechtlich entstehe den Beschwerdeführenden kein Nachteil, da sie ihre Anliegen in den laufenden Verfahren zum Betriebsreglement 2017 und/oder betreffend neue Festlegung der zulässigen Fluglärmimmissionen in der Nacht einbringen und somit ihre Rechte vollumfänglich im Rahmen dieser Verfahren wahren könnten.

2.3 Die Vorinstanz hält fest, dass es sich bei der verfügten Begrenzung der Slotvergabe um eine aufsichtsrechtliche Massnahme handle, die kurzfristig eine Verschlechterung der Situation verhindern soll. Durch diese Massnahme würden die Beschwerdeführenden eindeutig begünstigt und nicht

etwa belastet. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführenden an der angefochtenen Verfügung stark interessiert seien, führe nicht zu einer besonderen Betroffenheit. Damit seien sie nicht zur Beschwerde legitimiert.

2.4

2.4.1 Nach der Systematik des VwVG sind Parteistellung und Beschwerdebefugnis aufeinander abgestimmt: Als Parteien im Sinne von Art. 6 VwVG gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Ausgehend von diesem Parteibegriff und unter Berücksichtigung von Art. 48 Abs. 1 VwVG beurteilt sich die Frage der Parteistellung nach denselben Grundsätzen wie diejenige nach der Beschwerdelegitimation (vgl. VERA MARANTELLI/SAID HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 4).

2.4.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat 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). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 8).

2.4.3 Zur Beschwerde legitimiert sind somit auch Personen, die keine Möglichkeit erhalten haben, am vorinstanzlichen Verfahren teilzunehmen. Dabei kann es sich um Fälle handeln, bei denen dem Beschwerdeführer eigentlich Parteistellung zugekommen wäre, ihm aber die Teilnahme nicht aus eigenem Verschulden versagt war. Es ist aber auch möglich, dass die Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren darum nicht möglich war, weil es in diesem Verfahren noch am rechtlich geschützten Interesse fehlte. Möglich ist, dass eine Person erst durch die angefochtene Verfügung beschwert ist (ISABELLE HÄNER, in: Kommentar VwVG, Art. 48 Rz. 8). Allerdings ist die zweite Variante von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG («oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat») nicht so zu verstehen, dass jeder, der keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, diese Voraussetzung bereits erfüllen würde, sondern nur eine Person, die dazu befugt gewesen wäre (MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 Rz. 22 f.).

2.4.4 Weiter beschränkt sich die Beschwerdebefugnis nicht auf den materiellen Verfügungsadressaten. Zur Beschwerde können vielmehr auch

Dritte berechtigt sein. Dazu müssen sie stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonders engen Beziehung zur Streitsache stehen. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden kann, d.h. wenn er durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen zu ziehen vermag. Diese Anforderungen sollen die im schweizerischen Recht grundsätzlich nicht vorgesehene Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 140 II 214 E. 2.1; BVGE 2007/1 E. 3.4 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 2.1, je mit Hinweisen; MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 10 ff.).

2.4.5 Bezogen auf den Fluglärm ist im Bereich von Flughäfen aufgrund der durch Starts und Landungen verursachten weiträumigen Fluglärmimmissionen gerade in dicht besiedelten Gebieten generell anerkannt, dass – ein unmittelbares Berührtsein vorausgesetzt – ein sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass bereits eine Popularbeschwerde vorliegt. So können Anwohnerinnen und Anwohner eines Flughafens Beschwerde führen, welche den vom interessierenden Flughafen ausgehenden Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. Ebenso können flughafennahe Gemeinwesen, Kantone oder Gemeinden, die sich für den Schutz ihrer Bevölkerung vor Lärm einsetzen, beschwerdebefugt sein. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine bereits vorbestehende Belastung durch die strittige Massnahme grösser wird, gleich bleibt oder gar abnimmt bzw. die Lärmgrenzwerte überschritten sind oder nicht. Das Beschwerderecht steht auch Vereinigungen und Organisationen zu, welche die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde erfüllen (vgl. zum Ganzen BGE 124 II 293 E. 3b, 104 Ib 307 E. 3b; BVGE 2008/18 E. 2.2; Urteile des BVGer A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016 E. 7.1, A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 E. 1.2.2). Ein Verband muss dafür als juristische Person konstituiert sein, die Wahrung der in Frage stehenden Interessen muss zu seinen statutarischen Aufgaben gehören und er muss wenigstens eine Grosszahl seiner Mitglieder vertreten, die ihrerseits beschwerdebefugt sind (BGE 131 I 198 E. 2.1).

2.5 Nachfolgend ist im Lichte der erwähnten Grundsätze die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden zu prüfen, soweit sich die Beschwerden auf die verfügte Massnahme gemäss Dispo-Ziff. 2 beziehen.