Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-5236/2018

ettlersuter
11. März 2020
Frist: 14. April 2020
Fmjt: ERFASST

Urteil vom 9. März 2020

Besetzung

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

Parteien

1. **Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich sbfz,**
Dorfstrasse 17, Postfach 325, 8155 Niederhasli,
2. **Politische Gemeinde Neerach,**
Binzmühlestrasse 14, 8173 Neerach,
3. **Gemeinde Regensdorf,**
Watterstrasse 114/116, 8105 Regensdorf,
4. **Gemeinde Dällikon,**
Postfach, 8108 Dällikon,
5. **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 Lärmbegrenzungsmassnahmen 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 BVGer 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 Beschwer 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 praxisgemäss 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 Beschwer 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.

2.5.1 Die Beschwerdeführenden wurden bisher nicht in das vorliegende Verfahren involviert. Weil sie – soweit ersichtlich – keine Möglichkeit zur Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren hatten, ist die Voraussetzung von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG (formelle Beschwer) somit erfüllt.

2.5.2 Im Weiteren gilt es zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden durch die angefochtene Verfügung besonders berührt sind (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG).

2.5.2.1 Der Beschwerdeführer 1 besteht vorwiegend aus Anliegergemeinden des Flughafen Zürichs, die sich zu einem Verein zusammengeschlossen haben 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 (vgl. § 2 der Statuten, einsehbar unter <https://www.schutzverbandzuerich.ch/startseite/statuten/>, zuletzt abgerufen am 18. Februar 2020). Die flughafennahen Gemeinden sind von den Lärmimmissionen stärker als die Allgemeinheit betroffen. Ihre Beschwerdelegitimation wird praxisgemäss bejaht, wenn es ihnen um spezifische öffentliche Anliegen wie vorliegend den Schutz der Einwohner vor Immissionen geht. Der Beschwerdeführer 1 erfüllt somit die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde (vgl. E. 2.4.5 in fine; BGE 131 I 198 E. 2.1; BVGE 2008/18 E. 2.2; Urteile des BVGer A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016 E. 7.2, A-769/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.2.4; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.82). In Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung ist daher festzuhalten, dass der Beschwerdeführer 1 hinsichtlich der verfügten Massnahme in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache steht und somit auch die Voraussetzung von Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG erfüllt (vgl. Urteil des BVGer A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016 E. 7.3).

2.5.2.2 Bei den Beschwerdeführenden 2–5 handelt es sich unbestritten um flughafennahe Gemeinden, welche von den Lärmimmissionen stärker als die Allgemeinheit berührt sind und sich für den Schutz ihrer Bevölkerung vor Lärm einsetzen. Folglich erfüllen sie die Voraussetzung von Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG ebenfalls (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.89 mit weiteren Hinweisen).

2.5.3 Schliesslich haben die Beschwerdeführenden – wie bereits dargelegt (vgl. E. 1.1.2.1) – auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. Änderung der Dispo-Ziff. 2 der Zwischenverfügung.

2.5.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführenden zur Beschwerde legitimiert sind, soweit sich die Beschwerden gegen die in Dispo-Ziff. 2 der angefochtenen Zwischenverfügung angeordnete Massnahme richten. Infolgedessen kommt ihnen auch Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG zu (vgl. E. 2.4.1).

3.

3.1 Gegenstand des streitigen Verwaltungsverfahrens und damit Streitgegenstand bildet das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Der Streitgegenstand wird folglich durch zwei Elemente bestimmt: Erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids (sog. Anfechtungsgegenstand) und zweitens durch die Parteibegehren. Dabei bildet das Anfechtungsobjekt den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, dürfen von der Beschwerdeinstanz nicht beurteilt werden, ansonsten sie in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würde (vgl. zum Ganzen: BGE 136 II 457 E. 4.2 und 131 V 164 E. 2.1; Urteil des BGer 8C_574/2014 vom 24. Februar 2015 E. 5.1; CHRISTOPH AUER, Streitgegenstand und Rügeprinzip im Spannungsfeld der verwaltungsrechtlichen Prozessmaximen, 1997, S. 35 und 63 Rz. 403 f.). Sodann sind grundsätzlich einzig die Begehren massgebend für die Ermittlung des Streitgegenstandes, nicht jedoch die Beschwerdebegründung (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 689). Geht die mit dem Rechtsbegehren aufgestellte Rechtsfolgebehauptung über den Streitgegenstand hinaus, ist darauf nicht einzutreten (vgl. Urteil des BVGer A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 E. 1.3.1 mit weiteren Hinweisen).

3.2 Das Rechtsbegehren 3 der Beschwerdeführenden, wonach die Vorinstanz anzuweisen sei, 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, hat keinen direkten Bezug zum Anfechtungsobjekt. Folglich bewegt es sich ausserhalb des Streitgegenstandes. Sollten die Beschwerdeführenden damit allenfalls ein aufsichtsrechtliches Einschreiten verlangen, ist das Bundesverwaltungsgericht dafür nicht zuständig (vgl. Urteile des BVGer A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 E. 1.3.3.4, A-4797/2011 vom 28. Februar 2012 E. 3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, 1201; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.33; OLIVER ZIBUNG, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 71 N 9). Der Bundesrat nimmt als hierarchisch übergeordnete Behörde die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung wahr (vgl. Art. 8 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010] i.V.m. Art. 24 RVOV). Das Begehren 3 kann somit auch nicht als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen werden. Demnach ist auf das Rechtsbegehren 3 nicht einzutreten.

3.3 Betreffend das Rechtsbegehren 2 ist festzuhalten, dass – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden – mit der nicht anfechtbaren Dispo-Ziff. 4 der Verfügung (vgl. E. 1.1.2.2) kein Entscheid über allfällige Erleichterungen im Sinne von Art. 37a Abs. 2 LSV erfolgte. Vielmehr wurde die Beschwerdegegnerin lediglich angewiesen, die für die Einleitung des Verfahrens zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden erforderlichen Unterlagen einzureichen. Über allfällige Erleichterungen wird somit erst in jenem Verfahren entschieden. Soweit die Beschwerdeführenden mit dem Rechtsbegehren 2 beantragen, es sei der Vorinstanz zu verbieten, der Beschwerdegegnerin weitere Erleichterungen im Sinne von Art. 37a Abs. 2 LSV zu erteilen, geht dieses somit über den Streitgegenstand hinaus. Sollten die Beschwerdeführenden damit wiederum ein aufsichtsrechtliches Einschreiten verlangen, wird auf die vorstehenden Ausführungen in Erwägung 3.2 verwiesen. Mithin ist auf das Rechtsbegehren 2, soweit es über das in Dispo-Ziff. 4 Geregelte hinausgeht, ebenfalls nicht einzutreten.

3.4 Soweit die Beschwerdeführenden nicht bloss *vorsorgliche* zusätzliche Lärmbegrenzungsmassnahmen beantragen, geht ein solches Begehren ebenfalls über den Streitgegenstand hinaus, weshalb auch darauf nicht einzutreten ist.

3.5 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 22a Abs. 1 lit. b, Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach im Rahmen der zulässigen Rechtsbegehren einzutreten.

4.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, 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 es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 mit Hinweisen, bestätigt mit Urteil des BGer 2C_645/2018 vom 28. September 2018 E. 3.5; statt vieler: Urteil des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 4).

5.

5.1 Nach Rechtsprechung und Lehre sind auch ohne spezialgesetzliche Grundlagen in analoger Anwendung von Art. 56 VwVG im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und bereits vor der Eröffnung eines Verfügungsverfahrens vorsorgliche Massnahmen zulässig (vgl. E. 1.1.1). Dabei wird zwischen „sichernden" Massnahmen, mit denen der bestehende tatsächliche oder rechtliche Zustand einstweilen erhalten bleibt, und „gestaltenden" oder „regelnden" Massnahmen, mit denen ein Rechtsverhältnis provisorisch geschaffen oder einstweilig neu geregelt wird, unterschieden (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; REGINA KIENER, in: Kommentar VwVG, Art. 56 Rz. 9). Wesensmerkmal der vorsorglichen Massnahmen ist, dass sie bloss vorläufig gelten und die Regelungswirkung nur temporär eintritt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.18).

5.2 Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt Dringlichkeit voraus, d.h. es muss sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort

zu treffen. Weiter muss der Verzicht auf solche Massnahmen für den Betroffenen einen nicht leicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken, wobei ein tatsächliches, insbesondere wirtschaftliches Interesse genügt. Erforderlich ist schliesslich, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Der durch die Endverfügung zu regelnde Zustand darf jedoch weder präjudiziert noch verunmöglicht werden (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; Urteil des BGer 2A.142/2003 vom 5. September 2003 E. 3.1; Urteil des BVGer A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 3.1).

5.3 Beim Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen ist zu beachten, dass die Vorinstanz über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt (vgl. BGE 129 II 286 E. 3, BGE 117 V 185 E. 2a) und lediglich eine summarische Prüfung aufgrund der Sach- und Rechtslage vorzunehmen hat. Im Allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen. Neben den Untersuchungspflichten sind daher auch die Beweisanforderungen herabgesetzt: Das Glaubhaftmachen von Anliegen genügt in der Regel (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.18a). Die Hauptsachenprognose kann berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist. Bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (vgl. zum Ganzen BGE 130 II 149 E. 2.2, Urteil des BGer 2A.142/2003 vom 5. September 2003 E. 3.1 und Urteil des BVGer A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 3.2; Seiler, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 56 N 25 ff. und 44 ff.).

6.

Vorliegend wird die in Dispo-Ziff. 2 verfügte, vorsorgliche Massnahme als solche nicht bestritten. Die Beschwerdeführenden beantragen die Anordnung "zusätzliche[r] Massnahmen (...), 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 [recte: wird]."

6.1 Die Beschwerdeführenden begründen ihren Antrag damit, dass trotz der klaren Anforderungen des Umweltrechts und der Tatsache, dass die

Bevölkerung in der Umgebung des Flughafens Zürich nach wie vor übermässigem nächtlichen Fluglärm ausgesetzt sei, die vorübergehend getroffenen "Sanierungsmassnahmen" ungenügend seien und die rechtlich gebotene Sanierung in rechtswidriger Art und Weise unter Hinweis auf die übergeordneten Interessen der Beschwerdegegnerin bzw. der Luftfahrtindustrie im Allgemeinen unterlassen werde.

6.2 Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass die heutige Anordnung von zusätzlichen Massnahmen – wie sie die Beschwerdeführenden beantragen – verfrüht wäre. Insbesondere wären weitergehende Massnahmen ohne vorgängige Erarbeitung der Grundlagen und ohne Vornahme einer darauf abgestützten vertieften Analyse für den Hubbetrieb der Swiss und auch für die Beschwerdegegnerin ebenso einschneidend wie existenzbedrohend und würden damit weder im öffentlichen Interesse liegen noch dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen. Erst gestützt auf weitere Abklärungen und Untersuchungen könne in nachgelagerten Verfahren eine Gesamtauslegeordnung vorgenommen und in einer Gesamtschau in Berücksichtigung und in Abstimmung mit dem SIL 2 über den zulässigen Lärm bzw. über allfällige Sanierungs- oder Lärmbegrenzungsmassnahmen befunden werden.

6.3 Die Vorinstanz bringt im Wesentlichen vor, dass zusätzliche Massnahmen zur Einhaltung der zulässigen Lärmimmissionen unmittelbar und direkt zu einer massiven Einschränkung des Flugbetriebs führen würden. Die technische und betriebliche Machbarkeit sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit derart einschneidender Massnahmen könnten nicht im Rahmen des Lärmmonitorings umfassend geprüft werden. Wie in der angefochtenen Verfügung dargestellt, habe sie vor deren Erlass geprüft, ob kurzfristig Massnahmen zur Verbesserung bzw. gegen eine weitere Verschlechterung der Lärmsituation insbesondere in der Nacht möglich seien. Diese Prüfung habe allerdings bloss summarisch erfolgen können. Sie habe ergeben, dass kurzfristig eine Begrenzung der Slotvergabe in gewissen Zeiten möglich sei, dabei aber die Rechte der Fluggesellschaften, ihre historischen Slots zu behalten, nicht beschnitten werden könnten. Eine Begrenzung bzw. Einschränkung von Slots unter die deklarierte Kapazität stelle keine geeignete Massnahme dar, weil damit der Slotkoordinator in die Lage käme, gegebenenfalls historische Slots nicht zuteilen zu können. Zudem wäre eine solche Beschränkung ein massiver Eingriff in die Flug- und Flottenplanung der betroffenen Fluggesellschaften. Wirtschaftlich sei ein solcher Eingriff weder für die Fluggesellschaften noch den Flughafen tragbar

und hätte auch negative volkswirtschaftliche Auswirkungen. Für weitergehende Untersuchungen und Massnahmen sehe das USG die Sanierung vor, welche im Zusammenhang mit einer Änderung der Anlage oder selbständig geprüft werden müsse. Solche Verfahren seien bereits hängig. So sei zwischenzeitlich ein ordentliches Genehmigungsverfahren eingeleitet worden, in dem es um eine wesentliche Änderung des Betriebsreglements gehe und worin deshalb gestützt auf Art. 18 USG und Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV eine Sanierung bzw. Beschränkung der Lärmbelastung geprüft werden müsse. Dabei handle es sich um die unter dem Begriff "Betriebsreglement 2017 (BR 2017)" zusammengefassten Änderungen. Parallel dazu habe sie aufgrund der von der Beschwerdegegnerin auftragsgemäss eingereichten Unterlagen ein Verfahren eingeleitet, in dem eine Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden geprüft werde. Und nicht zuletzt habe sie mit der Verfügung über die Teilgenehmigung des BR 2014 angeordnet, dass die Beschwerdegegnerin eine Vorverlegung der letzten Slots am späten Abend prüfen müsse. Angesichts der genannten Verfahren, in denen bereits eine Sanierung geprüft werde, habe sie mit der angefochtenen Verfügung bloss, aber immerhin, die ihr zwingend erscheinenden vorsorglichen Massnahmen angeordnet.

6.4 Aufgrund der erwähnten Vorgaben zur Anordnung von vorsorglichen Massnahmen (vgl. E. 5) ergibt sich folgende Entscheidsystematik (vgl. dazu Urteil des BVGer A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 3.3; in anderem Zusammenhang zudem MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.28a). Zunächst ist eine Hauptsachenprognose vorzunehmen (vgl. E. 7.1). Sodann ist zu prüfen, ob ein Anordnungsgrund vorliegt, d.h. der Verzicht auf weitergehende Massnahmen für die Beschwerdeführenden einen nicht leicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hätte und solche Massnahmen dringlich sind (vgl. E. 7.2). Schliesslich ist zu beurteilen, ob zusätzliche Massnahmen verhältnismässig wären (vgl. E. 7.3).

7.

7.1 Eine eindeutige Hauptsachenprognose für das vorinstanzliche Hauptverfahren ist vorliegend nicht möglich. Die Prüfung der Neufestlegung der zulässigen Lärmimmissionen nach Art. 37a LSV in den Nachtstunden sowie der Gewährung allfälliger Erleichterungen für die neu von Überschreitungen der Immissionsgrenz- bzw. Alarmwerte betroffenen Grundstücke verlangt eine vorgängige Beschaffung sämtlicher Grundlagen und eine darauf abgestützte, vertiefte Analyse verschiedener rechtlicher Aspekte, die sich im Rahmen eines prima facie-Entscheids nicht beurteilen lässt.

7.2 In einem nächsten Schritt ist nach dem Anordnungsgrund zu fragen. Mit zusätzlichen Massnahmen sollen die zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden eingehalten und somit der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden. Entsprechend hätte ein Verzicht auf solche Massnahmen für die Beschwerdeführenden offensichtlich einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge, weil die heute zulässigen Lärmimmissionen bis zum Abschluss des Verfahrens zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden weiterhin überschritten würden (vgl. vorstehend E. 1.1.2.1). Die erforderliche Dringlichkeit von zusätzlichen Massnahmen ist somit zu bejahen.

7.3 Im Weiteren ist die Verhältnismässigkeit umfangreicherer Massnahmen für die Dauer des Verfahrens zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden zu prüfen. Eine Massnahme gilt als verhältnismässig, wenn sie geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Ersteres ist der Fall, wenn das im öffentlichen Interesse verfolgte Ziel mit der Massnahme erreicht werden kann oder diese zur Zielerreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leistet. Die Erforderlichkeit ist zu bejahen, wenn die Massnahme in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht über das hinausgeht, was für die Erreichung des verfolgten Ziels notwendig ist. Die Zumutbarkeit ist gegeben, wenn das mit der Massnahme verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu deren Auswirkungen steht. Ob dies der Fall ist, ist durch Abwägung aller berührten Interessen zu bestimmen (vgl. dazu statt vieler BGE 142 I 49 E. 9.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 21).

7.3.1 Vorliegend könnten zusätzliche Massnahmen zweifellos grundsätzlich geeignet sein, die zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden einzuhalten und somit den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

7.3.2 Was die Erforderlichkeit angeht, kann der rechtmässige Zustand nicht anders wiederhergestellt werden, als dass zusätzlich zur verfügten Massnahme weitere Massnahmen angeordnet werden. So wird denn von den Parteien auch nicht bestritten, dass mit der verfügten Massnahme die zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden weiterhin nicht eingehalten werden können, sondern dadurch lediglich verhindert werden kann, dass die Überschreitungen weiter zunehmen, d.h. eine weitere Verschlechterung eintritt.

7.3.3 Schliesslich gilt es, unter Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente der Parteien (vgl. E. 6.1 – 6.3) die Zumutbarkeit von weiteren Massnahmen zu prüfen.

Vor dem Hintergrund der zurückhaltenden Überprüfung bei der Beurteilung von Fachfragen (vgl. E. 4) sowie des Ermessensspielraums der Vorinstanz (vgl. E. 5.3) sieht das Bundesverwaltungsgericht vorliegend keinen Anlass, von der Auffassung der Vorinstanz als zuständige Fachbehörde abzuweichen. Die Vorinstanz legt schlüssig und nachvollziehbar dar, dass eine zusätzliche Reduktion der deklarierten Kapazität für die Zuweisung von Slots unmittelbar eine massive Einschränkung des Flugbetriebs zur Folge hätte, welche auch negative volkswirtschaftliche Auswirkungen mit sich bringen würde. Entsprechend bedarf die betriebliche Machbarkeit sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit einer derart einschneidenden Massnahme umfangreicher Sachverhaltsabklärungen und einer vertieften Würdigung der Gegebenheiten sowie einer umfassenden Beurteilung des gesamten Flugbetriebs. Das ist im vorliegenden (summarischen) Verfahren nicht möglich. Bereits aus diesem Grund erweisen sich die von den Beschwerdeführenden zusätzlich geforderten Massnahmen im Rahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes als unverhältnismässig.

Hinzu kommt, dass die mit Verfügung vom 27. Januar 2015 festgelegten, zulässigen Lärmimmissionen auf einer veralteten und unzutreffenden Prognose aus dem Jahr 2003 für das Betriebsjahr 2010 basieren. Zwischenzeitlich hat deshalb der Bundesrat am 23. August 2017 mit dem SIL 2 eine Vergrösserung der Nachtlärmkurven vorgenommen (vgl. S. 47 des SIL 2) und auch in seinem luftfahrtpolitischen Bericht vom 24. Februar 2016 (LUPO; einsehbar unter: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/luftfahrtpolitischer-bericht.html>, zuletzt abgerufen am 18. Februar 2020) eine nachfrageorientierte Entwicklung des Flughafens vorgesehen. Um diese Entwicklung zu ermöglichen, ohne dass die Lärmüberschreitungen erneut zunehmen, prüft nun die Vorinstanz im Hauptverfahren nebst allfälligen Lärmbegrenzungsmassnahmen, die zulässigen Fluglärmimmissionen in den Nachtstunden neu festzulegen, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Als Prognosezeitpunkt wird dabei das Betriebsjahr 2030 angenommen.

Im Rahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes erscheint es deshalb angemessen, die deklarierte Kapazität für die Zuweisung von Slots in den Nachtstunden vorerst auf den aktuellen Stand zu begrenzen, um eine allfällige Erhöhung der Flugbewegungen und somit eine Verschlechterung

der Fluglärmsituation zu verhindern, bis im Hauptentscheid aufgrund eines umfassenden Sachverhalts darüber befunden wird, ob die zulässigen Fluglärmimmissionen in den Nachtstunden neu festgelegt werden und wie. Schliesslich hat die Vorinstanz mit der Verfügung vom 14. Mai 2018 zur Teilgenehmigung des BR 2014 die Beschwerdegegnerin bereits angewiesen, eine Vorverlegung der letzten Slots am Abend zu prüfen.

Aufgrund des Gesagten wäre die Anordnung weitergehender Massnahmen ohne vorgängige Erarbeitung der Grundlagen und ohne Vornahme einer darauf abgestützten vertieften Analyse – unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Flugbetrieb – verfrüht und somit nicht verhältnismässig.

7.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen für die Anordnung der von den Beschwerdeführenden zusätzlich beantragten, jedoch nicht konkret bezeichneten, vorsorglichen Massnahmen nicht erfüllt sind, weshalb das Rechtsbegehren 1 der Beschwerdeführenden im Sinne eines prima facie-Entscheides abzuweisen ist.

8.
Die Beschwerden sind somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

9.
Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

9.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten haben Vorinstanzen oder beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden zu tragen; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend. Der Beschwerdeführer 1 hat jedoch – trotz seines Unterliegens – als Verband von Gemeinden, die die Interessen ihrer Einwohner vertreten, keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG; vgl. Urteil des BVGer A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016 E. 16.1). Auch die Beschwerdeführenden 2–5 haben keine Verfahrenskosten zu tragen, da es sich um Gemeinden handelt und vorliegend nicht deren vermögensrechtlichen Interessen betroffen sind (Art. 63 Abs. 2 VwVG; vgl. Urteil des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 13.2).

9.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.302.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die obsiegende und anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin hat Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung. Unter Berücksichtigung der Synergien, die sich aufgrund des Parallelverfahrens A-5242/2018 für die Ausarbeitung der Rechtsschriften ergaben, der Komplexität des Falles, der eingereichten Rechtsschriften und des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes für das vorliegende Verfahren hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– (inklusive Auslagen) als angemessen. Dieser Betrag ist den Beschwerdeführenden zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 3 VwVG). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Entschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Der Beschwerdegegnerin wird eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 4'000.– (inklusive Auslagen) zugesprochen, welche ihr von den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu vergüten ist.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 361.41-LSZH/00041/00004; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Christine Ackermann	Marc Lichtensteiger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 10. MRZ. 2020

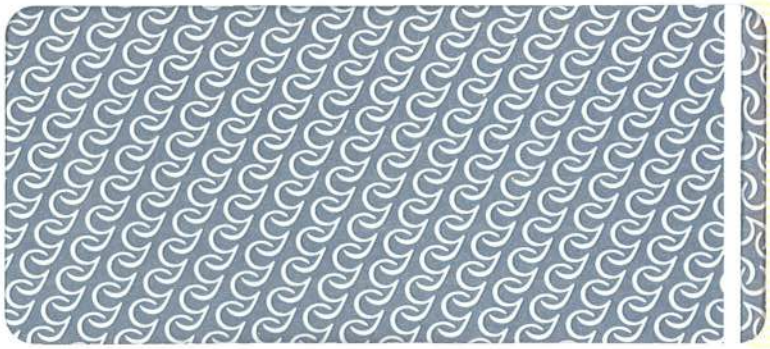
GU

9200 Gossau SG PP

98.03.019534.00034414

GU / AJ / AG

Post CH AG



ndesverwaltungsgericht

ibunal administratif fédéral

ibunale amministrativo federale

ibunal administrativ federal