Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-5646/2008
{T 1/2}

Urteil vom 13. August 2009

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richter Beat Forster, Richter Lorenz Kneubühler,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

1. **Gemeinde Altendorf**, Gemeinderat, Dorfplatz 3, Postfach, 8852 Altendorf, **und Mitbeteiligte**,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter Ettler, Güngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
2. **Verein Flugschneise Süd - Nein (VFSN)**, Postfach 299, 8121 Benglen, **und Mitbeteiligte,**
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christopher Tillman, Forchstrasse 2 / Kreuzplatz, Postfach, 8032 Zürich,
3. **Gemeinde Dietlikon**, handelnd durch den Gemeinderat, Bahnhofstrasse 60, Postfach, 8305 Dietlikon, **und Mitbeteiligte**,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter Ettler, Güngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

Unique (Flughafen Zürich AG), Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

und

1. **Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)**, 3003 Bern,
2. **Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)**, Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanzen,

sowie

1. **Swiss International Air Lines AG**, Postfach, 4056 Basel,
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Regula Dettling-Ott, Managing Director SWISS, Internat. Relations & Government Affairs, Postfach, 8058 Zürich,
2. **Skyguide, schweizerische Aktiengesellschaft für zivile und militärische Flugsicherung**, Rechtsdienst, Postfach 796, 1215 Genève 15 Aéroport,
3. **Landratsamt Waldshut**, Justiziariat, Kaiserstrasse 110, DE-79761 Waldshut-Tiengen,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen,
4. **Gemeindeverwaltung Bachs**, Gmeindhusweg 8, 8164 Bachs, **und Mitbeteiligte**,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen,
5. **Gemeindeverwaltung Fisibach**, Gemeindekanzlei, Rathaus, 5466 Kaiserstuhl AG, **und Mitbeteiligte**,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen,
Beigeladene.

Gegenstand

Verweigerte Betriebsreglementsänderung gekröpfter Nordanflug, verweigerte Plangenehmigung für die Erweiterung der Hindernisbefeuerung Stadlerberg, verweigerte Änderung des Sicherheitszonenplans gekröpfter Nordanflug.

Sachverhalt:

A.
Mit Eingabe vom 31. Dezember 2004 ersuchte die Flughafen Zürich AG (Unique) das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) um Genehmigung der Änderung des vorläufigen Betriebsreglements zwecks Einführung eines Nordanflugs im Schweizer Luftraum auf die Piste 14.

Das Gesuch sieht ein neues Anflugverfahren vor, das einen Anflug von Norden auf die Piste 14 ermöglicht, ohne den deutschen Luftraum zu benützen (sog. gekröpfter Nordanflug). Der Ausgangspunkt für den Anflug sei der Fixpunkt bzw. Warteraum "GIPOL". Von diesem Punkt aus verlaufe der Anflug in ost-nordöstlicher Richtung, drehe ca. 4 km südlich von Zurzach Richtung Osten und schneide südlich von Weiach die verlängerte Achse der Piste 14. Der weitere Verlauf entspreche dem heute bekannten Anflug auf die Piste 14. Obwohl es sich um einen sog. Sichtanflug (Visual Approach) handle, werde der Hauptteil der Anflugstrecke nach Instrumenten geflogen. Nachdem das Flugzeug von der Flugsicherung auf den Anflug aufliniert worden sei, werde es diesen nach einem neuen, genaueren Navigationsstandard (Precision Area Navigation P-RNAV) vom Punkt ZH815 bis zum Übergang in den Sichtanflugteil (ca. 10 km vor die Pistenschwelle) in selbständiger Navigation durchführen können. Ab diesem Punkt müssten die Piloten Sichtkontakt zur Landepiste haben. Sei dies der Fall, werde der letzte Teil bis zur Landung nach Sichtreferenzen von Hand geflogen. Sehe der Pilot die Piste nicht, müsse er einen Durchstart einleiten. Das geplante Anflugverfahren sei trotz eines längeren Abschnitts, bei dem nach Sichtreferenzen eine vorgegebene Route geflogen werde, ein Verfahren unter Instrumentenflugregeln (IFR).

Die Landekapazität des gekröpften Nordanflugs werde gemäss Planung zwischen 18 und 24 Landungen pro Stunde betragen, was in etwa der heutigen Kapazität des Südanflugs entspreche. Das neue Anflugverfahren könne in einer ersten Phase nur während einer Zeitspanne mit wenigen geplanten Starts sinnvoll angewendet werden. Während der Sperrzeiten im deutschen Luftraum sei dies zurzeit nur zwischen 6.00 und 7.00 Uhr der Fall. Es sei deshalb vorgesehen – falls die Wetterbedingungen es zuliessen – den Flughafen Zürich täglich von 6.00 bis 7.00 Uhr mittels des gekröpften Nordanflugs anzufliegen.

Unique beantragte daher die Genehmigung der Änderungen von Art. 19 und 21 des vorläufigen Betriebsreglements (vBR) gemäss Beilage 1 des Gesuchs. Zudem stellte sie den Antrag, das Anflugverfahren P-RNAV CAV RWY 14 sei zu genehmigen und zur Anwendung freizugeben. Allfälligen Beschwerden gegen die Genehmigungsverfügung sei schliesslich die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Zur Begründung führte Unique aus, dass infolge der von Deutschland erlassenen Einschränkungen in der Nutzung des deutschen Luftraums die Installation eines Instrumentenlandesystems auf der Piste 34 und damit verbunden vermehrte Landungen auf dieser Piste notwendig geworden seien. Unique habe sich seit Einführung der Südanflüge für die Erarbeitung einer technischen Lösung eingesetzt, die im Nahbereich weniger Menschen mit Fluglärm von Anflügen belaste. Da der Norden des Flughafens im Nahbereich weniger dicht besiedelt sei als die anderen Gebiete rund um den Flughafen, dränge sich eine technische Lösung auf, die eine Landung von Norden her ohne Nutzung des deutschen Luftraums ermögliche.

B.

Auf Verlangen hin reichte Unique am 31. Oktober 2006 zuhanden des BAZL verschiedene ergänzende Unterlagen ein. Sie beantragte in Ergänzung der Änderung des vBR eine Änderung des geltenden Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 für den Fall, dass das vBR im Genehmigungszeitpunkt des gekröpften Nordanflugs noch nicht in Kraft sein sollte. Zudem beantragte sie die Gewährung von Erleichterungen gemäss Art. 17 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), die Freigabe des Anflugverfahrens P-RNAV Visual Approach RWY 14 und den Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden gegen die Genehmigung.

Gleichzeitig unterbreitete Unique dem Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Gesuch um Plangenehmigung für eine Erweiterung der Hindernisbefeuerung Stadlerberg und reichte überarbeitete Unterlagen zum geänderten Sicherheitszonenplan ein.

Aufgrund von Änderungen, die die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization [ICAO]) im Herbst 2007 zwecks Anpassung an die weiter entwickelte Navigationstechnik initiierte, und der neu definierten Zertifizierungskriterien für die P-RNAV-Verfahren mussten die verschiedenen Phasen des Anflugs vor dem

Eindrehen auf die Pistenachse neu definiert werden. Das von Skyguide angepasste Konzept für die Flugsicherung und der ergänzte Bericht über die Sicherheitsprüfung gingen bis im März 2008 beim BAZL ein.

C.
Während der publizierten Auflagefrist gingen beim BAZL gegen fünfhundert Einsprachen von Gemeinden, Organisationen und Privatpersonen sowie der Swiss International Airlines AG (SWISS) ein.

D.
Nach Anhörung der Kantone Aargau und Zürich, des deutschen Landkreises Waldshut sowie Skyguide, des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verweigerte das BAZL (Vorinstanz) mit Verfügung vom 30. Juni 2008 dem Gesuch der Unique um Änderung des vBR für ein neues Anflugverfahren (gekröpfter Nordanflug) die Genehmigung. Die Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung wies es, soweit sie durch die Nichtgenehmigung nicht ohnehin gegenstandslos geworden waren, im Sinne der Erwägungen ab.

E.
Gleichentags verweigerte das UVEK die von Unique beantragte Plangenehmigung für die Erweiterung der Hindernisbefeuerung am Stadlerberg. Die Änderung des Sicherheitszonenplans für ein neues Anflugverfahren (gekröpfter Nordanflug) wurde ebenfalls nicht genehmigt. Die Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung wies das UVEK, soweit sie durch die Nichtgenehmigung nicht ohnehin gegenstandslos geworden waren, im Sinne der Erwägungen ab.

F.
Sowohl gegen die Verfügung des BAZL als auch gegen die Verfügung des UVEK haben zahlreiche Privatpersonen, Vereinigungen und Gemeinwesen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben.

Die Beschwerdeführenden 1 und 3 beantragen mit Beschwerde vom 3. resp. 15. September 2008, die angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und es sei festzuhalten, dass der gekröpfte Nordanflug grundsätzlich genehmigungsfähig sei. Die Vorinstanz sei anzuweisen, Gesuche und Einsprachen dagegen im Sinne des Entscheids materiell zu behandeln. Die Beschwerdeführenden 2 stellen in ihrer Beschwerde vom 8. September 2008 den Antrag, es seien die angefochtenen Verfügungen des BAZL und des UVEK vollständig aufzuheben und die

Vorinstanzen anzuweisen, die Genehmigung der beiden Gesuche der Flughafen Zürich AG gemäss aktuellem Stand im Sinne der Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts zu prüfen und die Einsprachen aus der erfolgten öffentlichen Auflage im Sinne der Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts materiell zu behandeln. Zudem seien den Beschwerdeführenden nach Eingang der Beschwerdeantworten und nach Eingang allfälliger späterer Stellungnahmen der Beschwerdegegnerschaft diese Original-Akten (inklusive der Beilagen von Rechtsschriften) jeweils zur Einsichtnahme für kurze Zeit zukommen zu lassen oder diese Eingaben jeweils mitsamt Beilagen in Kopie zur Kenntnisnahme zuzustellen.

G.

Am 8. September 2008 stellte SWISS dem Bundesverwaltungsgericht ein Gesuch um Beiladung zum hängigen Beschwerdeverfahren gegen die verweigerte Betriebsreglementsänderung. Mit Schreiben vom 11. und 19. September 2008 ersuchte das Landratsamt Waldshut um Beteiligung als Beigeladene. Am 6. Oktober 2008 ersuchten die Gemeinde Bachs und Mitbeteiligte ebenfalls um Beiladung zum Verfahren. Die Instruktionsrichterin bezog die Gesuchstellenden sowie Skyguide mit Verfügungen vom 12. September resp. 1. und 14. Oktober 2008 ins Verfahren mit ein. Zudem vereinigte sie mit Verfügung vom 1. Oktober 2008 die Verfahren A-5646/2008, A-5725/2008 sowie A-5905/2008 und führte sie neu unter der Dossiernummer A-5646/2008 weiter.

Das Landratsamt Waldshut ersuchte mit Schreiben vom 11. und 19. September 2008 auch im Verfahren gegen die angefochtene Verfügung des UVEK um Beiladung. Mit Gesuch vom 6. Oktober 2008 beantragten zudem die Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte die Beiladung zum hängigen Verfahren. Die Gesuchstellenden wurden gemeinsam mit Skyguide mit Verfügungen vom 1. und 14. Oktober 2008 ins Verfahren mit einbezogen. Die Verfahren A-5655/2008, A-5726/2008 und A-5935/2008 wurden zudem mit Verfügung der Instruktionsrichterin vom 1. Oktober 2008 zu einem Verfahren unter der Dossiernummer A-5655/2008 vereinigt.

H.

Das BAZL beantragt in seiner Stellungnahme vom 31. Oktober 2008 die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf eingetreten werden könne. Es stellt zunächst in Frage, ob die Beschwerdeführenden über-

haupt legitimiert seien, die Nichtgenehmigung einer Betriebsreglementsänderung anzufechten. In materieller Hinsicht führt es aus, der vorgelegte gekröpfte Nordanflug sei bei der Ermittlung des Absturzrisikos anhand von international anerkannten Methoden den am Flughafen Zürich vorhandenen Präzisionsanflugverfahren deutlich unterlegen. Das potentielle Schadensausmass lasse sich dagegen nicht mit standardisierten, international anerkannten Methoden ermitteln. Eine den geltenden Normen der ICAO und der Europäischen Flugsicherungsagentur (Eurocontrol) genügende Sicherheitsanalyse müsse sich somit auf die vorgenommenen Untersuchungen beschränken. Dem Vorwurf, das BAZL habe die (angeblich) mangelnde Sicherheit des gekröpften Nordanflugs willkürlich über andere Interessen gestellt, entgegnet es, selbst das Bundesgericht habe wiederholt festgestellt, dass der Gewährung der Sicherheit ein sehr hohes öffentliches Interesse zukomme und somit der dem Entscheid zu Grunde liegende Gedanke des "safety first" auch vom Bundesgericht geteilt werde.

I.

In seiner Stellungnahme vom 31. Oktober 2008 wirft das UVEK die Frage auf, ob die Beschwerden bezüglich seiner – ausdrücklich oder stillschweigend – mitangefochtenen Verfügung rechtsgenüglich begründet seien, zumal sich die Beschwerdeführenden inhaltlich ausschliesslich mit der Verfügung des BAZL befassen würden. Es verzichtet daher auf weitere Ausführungen und verweist auf seine Erwägungen in der angefochtenen Verfügung.

J.

Ebenfalls mit Schreiben vom 31. Oktober 2008 hält das BAFU aus umweltrechtlicher Sicht fest, dass die strittige Anflugvariante, selbst wenn sie im Ergebnis zu einer Lärmverminderung führen würde, aus Sicherheitsgründen nicht realisiert werden dürfe. Somit liege keine Verletzung des Vorsorgeprinzips vor, da gemäss Art. 11 Abs. 2 USG Emissionen auch im Rahmen der Vorsorge nur soweit zu begrenzen seien, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sei. In Bezug auf die sinngemässe Rüge, die Belastungsgrenzwerte von Ziffer 221 von Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) seien gesetzeswidrig, verweist das BAFU auf die Erkenntnisse der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB), wonach sich aufgrund des gegenwärtigen Standes des Wissens und der Erfahrung feststellen lasse, dass Anhang 5 LSV im Einklang mit den Art. 13 und 15 USG stehe.

K.
Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verzichtete mit Schreiben vom 28. Oktober 2008 auf eine Stellungnahme, da die eingegangenen Beschwerden keine grundsätzlichen planerischen oder planungsrechtlichen Fragen aufwerfen würden.

L.
Mit Eingabe vom 14. November 2008 nimmt Unique (Beschwerdegegnerin) Stellung zum vorliegenden Beschwerdeverfahren und beantragt, auf die Beschwerden nicht einzutreten. Es gehe nicht an, dass sie als Beschwerdegegnerin bezeichnet werde, zumal sie Gesuchstellerin sowohl für die Betriebsreglementsänderung als auch die Plangenehmigung gewesen sei. Sie habe die Chancen, die beiden abweisenden Entscheide mittels Beschwerde innert nützlicher Frist umstossen bzw. korrigieren zu können, als gering eingestuft und daher auf die Erhebung einer Beschwerde verzichtet. Sie erachte es als sinnvoller, die vorhandenden Ressourcen konstruktiv in die Ausarbeitung und Entwicklung eines satellitengestützten gekröpften Nordanflugs zu investieren. Sollte das Bundesverwaltungsgericht wider Erwarten auf die Drittbeschwerden eintreten, müsse sie in der ihr zugewiesenen Rolle als Beschwerdegegnerin darlegen, weshalb ihre eigenen Gesuche nicht bewilligungsfähig sein sollten. Da ein solch widersprüchliches Verhalten nicht verlangt werden könne, sehe sie sich im weiteren Verfahren als Beigeladene. Aus demselben Grund nehme sie auch lediglich zur Frage der Legitimation der Beschwerdeführenden Stellung und verzichte auf materielle Darlegungen.

M.
Mit Stellungnahmen vom 14. und 21. November 2008 beantragt die Beigeladene 3 die Bestätigung der angefochtenen Entscheide des BAZL und des UVEK und damit die Ablehnung des gekröpften Nordanflugs. Es sei festzustellen, dass das BAZL in seinen Kontakten mit der privaten Beschwerdegegnerin sowie der privaten Fluggesellschaft SWISS und dem privaten Flugsicherungsunternehmen und Luftraumbewirtschafter Skyguide keine Zusicherungen machen, kein bestimmtes Verfahrensergebnis in Aussicht stellen, keine Beschleunigung von Entscheidprozessen versprechen und sich nicht so verhalten dürfe, dass zugunsten der Befürworter des gekröpften Nordanflugs ein Vertrauensschutz begründet oder die Verfahrensprinzipien insbesondere der Schweizerischen Bundesverfassung in Frage gestellt werden könnten. Zudem sei festzustellen, dass es für die Erweiterung der Hinder-

nisbefeuerungsanlage Stadlerberg und die in Frage stehende Änderung des Sicherheitszonenplans ohne Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements zur Einführung des gekröpften Nordanflugs keine rechtliche Grundlage gebe und im Falle einer entsprechenden Änderung des Betriebsreglements nur bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen die Hindernisbefeuerungsanlage erweitert und der Sicherheitszonenplan geändert werden dürfe. Es sei auch festzustellen, dass der von der Gesuchstellerin vorgelegte Sicherheitszonenplan und die beantragten rechtlichen Wirkungen der Höhenbeschränkungen nicht den Vorgaben der ICAO entsprächen.

Zur Begründung führt die Beigeladene 3 an, sie hätte ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse daran, dass die Planungen des Flughafens Zürich im Grenzgebiet zu Deutschland rechtmässig erfolgen würden und dass die Lasten des Flughafens, die Folge des vom Souverän im Kanton Zürich gutgeheissenen Ausbaus und Wachstums seien, nicht nach Deutschland exportiert würden. Konzessionsrechtliche Bestimmungen und Kriterien wie das schweizerische "Landesinteresse" könnten und dürften grenzüberschreitend nicht ins Gewicht fallen. Im Übrigen begrüsst die Beigeladene 3 grundsätzlich sowohl den Entscheid des BAZL als auch des UVEK. Mit der Ablehnung des gekröpften Nordanflugs sei der Kernforderung der Beigeladenen entsprochen worden. Daraus dürfe jedoch nicht die Anerkennung aller Ausführungen des BAZL oder des UVEK gefolgert werden. Insbesondere wären die Gesuche betreffend Sicherheitszonenplananpassung und Hindernisbefeuerungsanlagen auch bei einer Bewilligung der Betriebsreglementsänderung abzulehnen.

N.
In ihrer Stellungnahme vom 17. November 2008 vertritt die Beigeladene 1 die Ansicht, dass die Beschwerden gegen den Entscheid des BAZL vom 30. Juni 2008 abzuweisen seien. Sie bezieht zudem zu einzelnen Vorbringen der Beschwerdeführenden Stellung.

O.
Die Beigeladenen 4 beantragen in ihrer Stellungnahme vom 21. November 2008 die Bestätigung des angefochtenen Entscheids des BAZL und damit die Ablehnung des gekröpften Nordanflugs. Sie begrüssen im Ergebnis den Entscheid des BAZL und teilen im Wesentlichen dessen Haltung.

P.
Mit Stellungnahme vom 24. November 2008 stellen die Beigeladenen 5 den Antrag, die Verfügung des UVEK sei zu bestätigen. Es sei ihnen Gelegenheit zu geben, sich zu sämtlichen Eingaben vernehmen zu lassen und selbst Anträge zu stellen. Insbesondere seien den Beigeladenen die Eingaben der Beschwerdegegnerin und der Beigeladenen 2 sowie des BAFU und des ARE zur Vernehmlassung zuzustellen. Vorher seien diese aufzufordern, zu den angesprochenen Punkten Stellung zu nehmen bzw. die Fragen der Beigeladenen zu beantworten und alle Unterlagen offen zu legen. Die Beigeladenen 5 unterstützen im Ergebnis den Entscheid des UVEK. Der zur Genehmigung vorgelegte Sicherheitszonenplan entspreche nicht den Vorgaben der ICAO und die beantragte Ausdehnung des Sicherheitszonenplans sei willkürlich und verletze ICAO-Bestimmungen. Die Beigeladenen weisen zudem auf diverse Aspekte hin, bei denen Klärungsbedarf bestehe.

Q.
Die ebenfalls zu einer Stellungnahme eingeladene Skyguide hat auf eine Eingabe verzichtet.

R.
In ihrer Replik vom 20. Januar 2009 machen die Beschwerdeführenden 1 und 3 geltend, als materielle Verfügungsadressaten über ein eigenes, von jenem der formellen Verfügungsadressatin unabhängiges Rechtsschutzinteresse zu verfügen und daher zur Beschwerdeerhebung legitimiert zu sein. In Bezug auf die materiellen Erwägungen halten sie im Wesentlichen an ihren Ausführungen in den Beschwerdeschriften fest und gehen auf einzelne Vorbringen der verschiedenen Parteien ein.

S.
Die Beschwerdeführenden 2 bestehen mit Replik vom 20. Januar 2009 darauf, zur Anfechtung der verweigerten Betriebsreglementsänderung gekröpfter Nordanflug legitimiert zu sein. Da die verweigerte Plangenehmigung des UVEK in engstem Zusammenhang dazu stehe, seien sie auch zu deren Anfechtung berechtigt. Auf beide Beschwerden sei daher einzutreten. Sie äussern sich zudem zur Verfahrensstellung der verschiedenen Beteiligten. In materieller Hinsicht habe die Beschwerdegegnerin entgegen ihrer Darstellung die Rechtspflicht, den strittigen gekröpften Nordanflug, der unbestrittenermassen sicher und fliegbar sei, umzusetzen.

T.
Das BAZL führt in seiner Duplik vom 26. Februar 2009 ergänzend an, die Beschwerdeführenden hätten ihre Kritik bezüglich des (gegenüber dem gekröpften Nordanflug grösseren) Gesamtrisikos bei Südanflügen bereits ausführlich in ihren Rechtsschriften im vor dem Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahren A-1936/2006 vorgebracht. Im vorliegenden Verfahren, in dem es um ein völlig anderes Anflugverfahren im Norden des Flughafens Zürich gehe, sei diese Kritik nicht mehr zu hören.

U.
Das UVEK lässt es anlässlich seiner Duplik vom 2. März 2009 bei einem Verweis auf Art. 27c Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) bewenden. Die dort geforderte Koordination des Plangenehmigungsverfahrens mit der Änderung des Betriebsreglements führe unumgänglich dazu, dass die Plangenehmigung für Anlagen verweigert werden müsse, wenn diese ohne die Genehmigung des Betriebsreglements nicht gebraucht werden könnten. Im vorliegenden Fall komme hinzu, dass durch die Nichtgenehmigung des Anflugverfahrens die Begründung und ein allenfalls überwiegendes (öffentliches) Interesse für die Erstellung der Anlagen, welche eine Waldrodung und eine Enteignung nötig gemacht hätten, dahingefallen seien.

V.
Die Beschwerdegegnerin beschränkt sich in ihrer Duplik vom 11. März 2009 wiederum auf Ausführungen zur fehlenden Legitimation der Beschwerdeführenden, die Entscheide des BAZL und des UVEK anzufechten.

W.
Auch die Beigeladenen 4 bestreiten in ihrer Duplik vom 31. März 2009 die Legitimation der Beschwerdeführenden. Zudem beantragen sie die Durchführung eines Augenscheins.

X.
Mit Duplik vom 31. März 2009 äussern sich die Beigeladenen 5 zu den Vorbringen der Beschwerdeführenden und beantragen ebenfalls die Durchführung eines Augenscheins.

Y.
Mit Eingabe vom 1. April 2009 betont die Beigeladene 1, den Ent-

scheid des BAZL, insbesondere dessen Ausführungen zur Sicherheit eines Sichtanflugverfahrens im Vergleich zu einem ILS-Verfahren, zu unterstützen. Die Eingaben der Beschwerdeführenden würden zeigen, dass es ihnen nicht um die Einführung des gekröpften Nordanflugs als neues Anflugverfahren, sondern um die Aufhebung der Südanflüge gehe. Dies sei jedoch nicht Zweck des vorliegenden Verfahrens.

Z.
In ihren Schlussbemerkungen vom 16. April 2009 beantragen die Beschwerdeführenden 2 noch einmal eine beförderliche Prozesserledigung.

AA.
Die Beschwerdeführenden 1 und 3 weisen in ihren Schlussbemerkungen vom 30. April 2009 darauf hin, dass eine Analyse der Entscheidgründe der Plangenehmigungsverfügung des UVEK zeige, dass sich das UVEK inhaltlich nicht mit den gestellten Enteignungs-, Rodungs- und Sicherheitszonenplanänderungen auseinandergesetzt habe, sondern lediglich das Interesse an der Erteilung der Plangenehmigung wegen der Nichtgenehmigung der Betriebsreglementsänderung durch das BAZL verneine.

AB.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und sich bei den Akten befindliche Schriftstücke wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Da im Bereich der Genehmigung eines Betriebsreglements bzw. von Bauten und Anlagen für einen Flughafen keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG auszumachen ist und sowohl das BAZL als auch das UVEK als Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG gelten, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig.

2.
Mit Verfügung vom 30. Juni 2008 verweigerte das BAZL dem Gesuch der Beschwerdegegnerin um Änderung des vBR für ein neues Anflugverfahren die Genehmigung. Gleichentags verweigerte das UVEK die von der Beschwerdegegnerin beantragte Plangenehmigung für die Erweiterung der Hindernisbefeuerung am Stadlerberg sowie die Änderung des Sicherheitszonenplans für das neue Anflugverfahren.

Grundsätzlich bildet jeder vorinstanzliche Entscheid ein selbständiges Anfechtungsobjekt und ist deshalb einzeln anzufechten. Es rechtfertigt sich jedoch, von diesem Grundsatz abzuweichen und die Anfechtung in einer gemeinsamen Beschwerdeschrift und in einem gemeinsamen Verfahren mit einem einzigen Urteil zuzulassen, wenn die einzelnen Sachverhalte in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen und sich in allen Fällen gleiche oder ähnliche Rechtsfragen stellen. Unter den gleichen Voraussetzungen können auch getrennt eingereichte Beschwerden in einem Verfahren vereinigt werden, und zwar ungeachtet des Umstandes, dass separate Entscheide der Vorinstanz ergangen sind (BGE 131 V 461 E. 1.2; zum Ganzen André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.17).

Das vorliegende Beschwerdeverfahren richtet sich gegen je einen Entscheid des BAZL und des UVEK, gegen welche die Beschwerdeführenden jeweils in einer gemeinsamen Rechtsschrift Beschwerde erhoben haben. Bereits während der Verfahrensinstruktion wurden seitens der Beteiligten teilweise gemeinsame, beide Verfahren betreffende Eingaben eingereicht. Die beiden angefochtenen Verfügungen betreffen dieselben Sach- und Rechtsfragen – weshalb schon die vorinstanzlichen Verfahren koordiniert wurden –, so dass es sich rechtfertigt, im Interesse der Verfahrensökonomie und damit aller Beteiligten die beiden Verfahren zu vereinigen. Dass die angefochtenen Verfügungen von unterschiedlich fachlich zuständigen Vorinstanzen erlassen wurden, steht dem nicht entgegen (vgl. auch die im Verfahren A-1936/2006 ergangene Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. September 2008 E. 2 ff.).

3.
Da sowohl von Seiten der Beschwerdegegnerin wie auch der Beschwerdeführenden 2 Kritik an der Stellung der Verfahrensbeteiligten geäussert wurde, ist vorab an dieser Stelle kurz darauf einzugehen.

3.1 Die Beschwerdegegnerin vertritt die Auffassung, es gehe nicht an, dass sie als ehemalige Gesuchstellerin, die den vorinstanzlichen Entscheid akzeptiert und kein Rechtsmittel dagegen eingelegt habe, im vorliegenden Beschwerdeverfahren als Beschwerdegegnerin behandelt werde. Als Beschwerdegegnerin müsse sie, sollte das Bundesverwaltungsgericht auf die Drittbeschwerden eintreten, darlegen, weshalb ihre Gesuche nicht bewilligungsfähig sein sollen. Ein solch widersprüchliches Verhalten könne von ihr nicht verlangt werden, weshalb sie als Beigeladene zu behandeln sei.

3.2 Die Beschwerdegegnerin oder Gegenpartei (vgl. Art. 57 Abs. 1 VwVG) ist Prozessgegnerin der Beschwerdeführenden. Stehen sich Verfügungsadressaten und Nichtadressaten gegenüber, ist je nachdem, ob der Adressat oder ein Nichtadressat Beschwerde erhebt, der andere Gegenpartei (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 179). Der Verfügungsadressat ist somit immer entweder beschwerdeführende Partei oder, wenn wie vorliegend Dritte Beschwerde führen, Beschwerdegegner (ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, hiernach: Beteiligte, Rz. 280).

3.3 Die Beschwerdeführenden 2 bringen vor, die Beigeladenen 1 (SWISS), 3 (Landkreis Waldshut) und 4 (Gemeinde Bachs und Mitbeteiligte) seien als Mitbeteiligte mit Kosten- und Entschädigungsrisiko und nicht als Beigeladene zu qualifizieren. Die Beigeladene 2 (Skyguide) sei ausserdem weder Hauptpartei noch Beigeladene (Nebenpartei) des vorliegenden Verfahrens.

3.4 Die Beiladung ist im Verfahrensrecht des Bundes, das heisst im VwVG, nicht geregelt (vgl. immerhin Art. 57 VwVG), in der Praxis aber ohne Weiteres zugelassen. Eine Pflicht zur Beiladung oder, als Korrelat dazu, ein Anspruch auf Beiladung besteht nicht. Vielmehr entscheidet das Gericht, wer als beteiligte Person einbezogen wird (vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-692/2008 vom 7. April 2008 E. 2 und A-6623/2008 vom 9. März 2009 E. 1.2.1; ISABELLE HÄNER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich 2008, N. 10 ff. zu Art. 6 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.2). Wer in einem Beschwerdeverfahren nicht Partei ist, von dessen Ausgang aber in seinen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen unmittelbar berührt sein kann, wird vom Bundesverwaltungsgericht praxisgemäss in der Form

der Beiladung einbezogen. Die Beiladung bezweckt einerseits, die Rechtskraft des anstehenden Entscheids auf die beigeladene Person auszudehnen. Diese erlangt damit Parteistellung, wird aber nicht Hauptpartei, sondern bloss Nebenpartei (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-692/2008 vom 7. April 2008 E. 2). Ihr kommt keine Verfügungsmacht über den Streitgegenstand zu. Andererseits kann man den Zweck der Beiladung auch in der Gewährung des rechtlichen Gehörs sehen (HÄNER, Beteiligte, a.a.O., Rz. 299). Die Beiladung ist im Übrigen nur zulässig, wenn keine selbständige Anfechtung möglich war. Ansonsten hat die Drittperson selber als Hauptpartei aufzutreten (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.2; HÄNER, Beteiligte, a.a.O., Rz. 301).

Während die Beigeladenen 1, 3, 4 und 5 auf deren Begehren in das vorliegende Verfahren einbezogen wurden, lud das Bundesverwaltungsgericht Skyguide (Beigeladene 2) entsprechend seiner Praxis von Amtes wegen bei. Allen Beigeladenen ist gemeinsam, dass sie vom Ausgang dieses Verfahrens unmittelbar berührt sind. Es ist daher im Interesse der einheitlichen Rechtsanwendung, dass die Rechtskraft des Entscheides auch auf die beigeladenen Parteien erstreckt wird. Gleichzeitig wird den Beigeladenen damit das rechtliche Gehör gewährt. Da der Ausgang der vorinstanzlichen Verfahren für die heutigen Beigeladenen keinen Anlass für eine selbständige Anfechtung gab – sie waren mit den Entscheiden des BAZL und des UVEK einverstanden –, sondern eine solche erst durch die erhobenen Beschwerden notwendig wurde, kann ihnen nicht vorgeworfen werden, dass sie die Verfügungen nicht selbständig angefochten haben.

3.5 Unique gilt somit im vorliegenden Verfahren formell betrachtet als Beschwerdegegnerin, die Beigeladenen 1 bis 5 werden entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden 2 als Beigeladene behandelt.

4.

4.1 Es stellt sich weiter die Frage, ob die Beschwerdeführenden legitimiert sind, die Verfügungen des BAZL und des UVEK vom 30. Juni 2008 anzufechten.

4.2 Die Legitimation der Beschwerdeführenden wird insbesondere von der Beschwerdegegnerin und, anlässlich der Duplik, von den Beigeladenen 4 und 5 bestritten, aber auch vom BAZL und der Beigeladenen 3 in Frage gestellt. Im Wesentlichen wird geltend gemacht, die Beschwerdegegnerin als Verfügungsadressatin habe selber keine Be-

schwerde gegen die Verweigerung des von ihr gestellten Gesuchs erhoben, mithin den vorinstanzlichen Entscheid akzeptiert. Eine Beschwerdeerhebung Dritter pro Verfügungsadressat, wie es vorliegend geschehen sei, komme nur in Betracht, wenn der Dritte ein selbständiges eigenes und unmittelbares Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung nachweisen könne. Dem Dritten müsse durch den behördlichen Entscheid ein unmittelbarer Nachteil entstehen, was vorliegend offensichtlich nicht der Fall sei. Blieben die Verhältnisse, insbesondere die Lärmbelastung, durch die Nichtgenehmigung gleich, entstehe durch den Verzicht auf den gekröpften Nordanflug kein neuer Nachteil. Abgesehen davon seien die aus dem Süden des Flughafens stammenden Beschwerdeführenden, wenn überhaupt, höchstens mittelbar betroffen, indem infolge der Einführung des gekröpften Nordanflugs eine zeitweilige Entlastung des Südens am Morgen zu erwarten gewesen wäre. Solche mittelbaren, das heisst faktischen Interessen reichten aber klarerweise nicht zur Bejahung der Beschwerdelegitimation. Ausserdem stünde es der Beschwerdegegnerin selbst bei einem Obsiegen der Beschwerdeführenden nach wie vor frei, von der Genehmigung des gekröpften Nordanflugs Gebrauch zu machen. Auf die Beschwerden sei folglich nicht einzutreten.

4.3 Die Beschwerdeführenden 1 und 3 halten dem entgegen, aufgrund der räumlichen Beziehung eine besondere Nähe zum Streitgegenstand zu haben. Als materielle Verfügungsadressaten erlitten sie direkt aus der Nichtgenehmigung der Betriebsreglementsänderung und der Plangenehmigung einen Nachteil. Daraus ergebe sich auch, dass sie über ein eigenes schutzwürdiges, von jenem der formellen Verfügungsadressatin unabhängiges Beschwerdeinteresse verfügen würden. Ihre Anträge dienten den eigenen rechtlichen und tatsächlichen Interessen, da die Genehmigung des gekröpften Nordanflugs mit einer markanten Verbesserung der Wohnqualität in den betroffenen Gemeinden, der gesundheitlichen Entlastung der Bevölkerung sowie einer Wertsteigerung der betroffenen Liegenschaften einhergehe. Die Beschwerdeführenden seien überdies gemäss Art. 57 USG beschwerdeberechtigt. Einige unter ihnen hätten sich am Einspracheverfahren nicht beteiligt, weil sie die Beschränkung des neuen Anflugverfahrens auf die erste Morgenstunde akzeptiert hätten. Nachdem nun aber das BAZL den gekröpften Nordanflug abgelehnt habe, sei eine neue prozessuale Situation entstanden. In diesem Verfahren könnten sich nunmehr auch diejenigen beteiligen, die dem Gesuch nicht (als zu wenig

weit gehend) opponiert hätten und daher keine Veranlassung hatten, Einsprache zu führen.

Die Beschwerdeführenden 2 halten fest, mehr als die Allgemeinheit von der Nichtgenehmigung des gekröpften Nordanflugs betroffen zu sein. Das neue Anflugverfahren würde den Beschwerdeführenden per sofort rund 40 % Fluglärmentlastung bringen. Die Verweigerung des gekröpften Nordanflugs stelle einen unmittelbaren Nachteil dar, weil eine ganz wesentliche und zwingend kausale Voraussetzung für die Abschaffung der Südanflüge nach den derzeit technischen, politischen und verfahrensrechtlichen Möglichkeiten fehlen würde. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin sei nicht nur ein "neuer" Nachteil, der direkt aus der Verfügung entspringe, relevant. Einerseits könnten Dritte stets nur indirekt von einer Verfügung betroffen sein, weil ihnen diese weder direkt Rechte einräume noch Pflichten auferlege. Andererseits bezweckten die kumulativen Voraussetzungen von Art. 48 VwVG in Bezug auf Drittbeschwerden in erster Linie den Ausschluss der Popularbeschwerde. Das erforderliche unmittelbare Rechtsschutzinteresse sei vorliegend gegeben, wenn Dritte durch die Nichtgenehmigung des gekröpften Nordanflugs die bereits heute zu erleidenden Nachteile weiterhin erdulden müssten und wenn diese durch die Genehmigung des gekröpften Nordanflugs entfallen würden.

4.4

4.4.1 Die Beschwerdelegitimation im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach Art. 48 VwVG. Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1 Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Abs. 2). Die Beschwerdelegitimation ist von Amtes wegen zu prüfen, wobei die Beschwerdeführenden aufgrund ihrer prozessualen Pflicht, die Beschwerde zu begründen, ihre Legitimation zu substantiieren haben. Das Bundesverwaltungsgericht ist jedoch nicht an ihre Vorbringen gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG; HÄNER, a.a.O., N. 2 zu Art. 48 VwVG).

Art. 48 Abs. 1 VwVG umschreibt die allgemeine Beschwerdebefugnis übereinstimmend mit der Bestimmung von Art. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), welche die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht regelt. Die beiden Bestimmungen sind entsprechend auch in gleicher Weise auszulegen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.61) und die zum BGG ergangene Rechtsprechung und die diesbezügliche Lehre können bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation vor dem Bundesverwaltungsgericht beigezogen werden.

4.4.2 Fechten nicht der primäre Verfügungsadressat, sondern Drittpersonen die Verfügung an, verlangt die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sind und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Das Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, doch muss es sich um eigene persönliche Interessen der Beschwerdeführenden handeln; auf öffentliche Interessen allein oder die Interessen Dritter können sie sich nicht berufen. Das Interesse der Beschwerdeführenden ist schutzwürdig, wenn ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden kann, das heisst wenn sie durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen ziehen können. Diese Anforderungen sollen die im schweizerischen Recht grundsätzlich nicht vorgesehene Popularbeschwerde ausschliessen (vgl. zum Ganzen BGE 131 II 587 E. 2 und 3, BGE 131 II 649 E. 3.1, BGE 130 V 560 E. 3.3, BGE 125 I 7 E. 3c, BGE 123 II 376 E. 2, BGE 121 II 176 E. 2a).

Im Gegensatz zu den primären Verfügungsadressaten werden Dritte durch die Verfügung als solche definitionsgemäss insofern nicht berührt, als diese ihnen nicht direkt Rechte einräumt oder Pflichten auferlegt. Sie sind stets nur indirekt von der Verfügung betroffen (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N. 19 zu Art. 89 BGG; HÄNER, a.a.O., N. 12 zu Art. 48 VwVG). Bei der Beurteilung der Intensität der Betroffenheit ist danach zu unterscheiden, ob das Rechtsmittel gegen eine die Verfügungsadressatin begünstigende Verfügung gerichtet ist (Drittbeschwerde contra Adressat), oder ob es – wie vorliegend – zu Gunsten der Verfügungsadressatin erhoben werden soll (Drittbeschwerde pro Adressat; Urteil

des Bundesverwaltungsgerichts B-2233/2006 vom 30. Mai 2007 E. 1.3.1; WALDMANN, a.a.O., N. 19 zu Art. 89 BGG).

4.4.3 Bei der Drittbeschwerde pro Adressat besteht die Belastung entweder darin, dass dem Verfügungsadressaten eine Verpflichtung auferlegt oder häufiger noch dass ihm eine Leistung ganz oder teilweise versagt wird. Mithin ist, anders gesagt, zunächst nur der materielle Verfügungsadressat unmittelbar beschwert, nicht aber ist es, oder jedenfalls nicht zum vorneherein im gleichen Masse, ausserdem noch ein Dritter (GYGI, a.a.O., S. 161).

In der Lehre ist umstritten, ob die Drittbeschwerde zugunsten des Verfügungsadressaten zulässig ist, wenn der Verfügungsadressat selber auf eine Anfechtung verzichtet. Mehrheitlich wird die Auffassung vertreten, dass eine solche dem Grundsatz nach nicht zulässig und nur ausnahmsweise in engem Rahmen möglich sein soll. Die Beschwerdeerhebung bedürfe dabei einer besonderen Rechtfertigung. So müsse der Dritte ein selbständiges, eigenes Anfechtungsinteresse für sich in Anspruch nehmen können, also in qualifiziertem Mass selber betroffen sein. Dies sei anzunehmen, wenn die Verfügung für den Dritten einen *unmittelbaren* Nachteil bedeute. Bloss mittelbare, faktische Interessen an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung würden hingegen nicht ausreichen. Ein unmittelbarer Nachteil liege aber auch nicht bereits vor, wenn das dem Verfügungsadressaten auferlegte Handeln ungünstige Folgen für den Dritten zeitige (ALAIN WURZBURGER, in: Corboz/Wurzburger/Ferrari/Frésard/Aubry Girardin, Commentaire de la LTF [Loi sur le Tribunal fédéral], Berne 2009, Art. 89 N. 35; MARKUS MÜLLER, Bernische Verwaltungsrechtspflege, Bern 2008, S. 161; THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, zu Art. 65, N. 10, S. 436; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz. 1277; GYGI, a.a.O., S. 161 f.; ev. weitergehend WALDMANN, a.a.O., N. 28 zu Art. 89 BGG).

Eine Mindermeinung erachtet demgegenüber die Drittbeschwerde zugunsten des Verfügungsadressaten, wenn dieser auf eine Anfechtung verzichtet, für nicht zulässig, dies jedenfalls insoweit, als der Dritte gleichgeartete Interessen wie der Verfügungsadressat verfolge. Denn der Dritte würde damit etwas anstreben, was seiner Dispositionsbefugnis entzogen sei und nur dem Verfügungsadressaten selber zustehe

(VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 48 VwVG N. 34; HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz [BGG]: Bundesgesetz über das Bundesgericht, Handkommentar, Bern 2007, N. 30 f. zu Art. 89 BGG).

4.4.4 Gemäss bundesgerichtlicher Praxis kommt – wenn der Verfügungsadressat selbst kein Rechtsmittel ergreift – die Legitimation des Dritten ausserhalb förmlicher gesetzlicher Anerkennung nur in Betracht, wenn der Dritte ein spezifisches Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung hat, welches nur bejaht wird, wenn er ein unmittelbares und konkretes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat oder eine spezifische, besonders nahe Beziehung zur Streitsache für sich in Anspruch nehmen kann (BGE 133 V 188 E. 4.3.3). Erforderlich ist, dass dem Drittbeschwerdeführer durch die strittige Verfügung ein unmittelbarer Nachteil droht (BGE 130 V 560 E. 4.1). Die höchstrichterliche Rechtsprechung ist insgesamt stark ausdifferenziert und nicht immer leicht durchschaubar (so schon FRITZ GYGI, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in: recht 1986 S. 8 ff.).

Das Bundesgericht lässt die Beschwerde des nicht formellen Verfügungsadressaten zunächst dann zu, wenn diesem im strittigen Entscheid direkt Rechte zugesprochen oder Pflichten auferlegt werden, etwa dem Anwalt, der in eigenem Namen gegen die Festsetzung des Honorars im Rahmen der unentgeltlichen Verbeiständung Beschwerde führen kann (BGE 110 V 360 E. 2). Bei Lichte betrachtet ist der Anwalt hier aber ebenfalls (materieller) Verfügungsadressat, weshalb es sich in Tat und Wahrheit gar nicht um einen Fall der Drittbeschwerde handelt. Legitimiert ist sodann, wer die Verletzung von Rechtsnormen geltend machen kann, die seinem eigenen Schutz dienen; dies trifft zu für einen minderjährigen Vertretenen sowie dessen gesetzliche Vertreterin, die sich in eigenem Namen gegen eine Verfügung zur Wehr setzen dürfen, mit welcher ihrem Anwalt die Zustellung der Akten an dessen eigenes Domizil verweigert wird, denn die strafprozessualen Bestimmungen dienen dem Schutz des Angeklagten (BGE 122 I 109 E. 1b).

Soweit ersichtlich ist darüber hinaus die Drittbeschwerde pro Adressat ohne gleichzeitige Beschwerde des Adressaten selbst nur dann zulässig, wenn der angefochtene Hoheitsakt die Rechtsposition des Dritten unmittelbar verschlechtert. In diese Kategorie fällt etwa der Notar, der

den Entscheid über die Nicht-Eintragbarkeit einer Kaufrechtsvereinbarung in das Grundbuch anfechten kann, weil er die Abweisung der Anmeldung gegenüber seinem Klienten haftungsrechtlich zu verantworten hat (BGE 116 II 136 E. 5), oder der Arbeitgeber, der die Verweigerung von Taggeldleistungen der Arbeitslosenversicherung, der obligatorischen Unfallversicherung oder der Krankentaggeldversicherung für seinen Arbeitnehmer selbständig anfechten kann, weil diese Leistungen von Gesetzes wegen Einfluss auf seine Lohnfortzahlungspflicht haben (vgl. die Hinweise in BGE 130 V 560 E. 4.1; vgl. auch BGE 107 Ib 43 E. 1c und d betreffend die Beschwerdelegitimation einer Bank gegen den Widerruf zugesicherter Bundeshilfen für ein Gebäude, für dessen Errichtung die Bank Kredite gewährt hatte). Ebenfalls bejaht hat das Bundesgericht die Befugnis der Sozialhilfebehörden, leistungsablehnende Verfügungen des Sozialversicherungsträgers anzufechten. Dies freilich nicht bereits wegen des allgemeinen finanziellen Interesses, das als bloss mittelbar und deshalb ungenügend erachtet wurde, sondern wegen des Umstands, dass die Krankenversicherer im Falle des Zahlungsverzugs die entsprechenden Leistungen direkt bei der Sozialhilfebehörde einforderten (BGE 133 V 188 E. 5).

Alle anderen faktischen Interessen eines Dritten, einen Nachteil abzuwenden, hat das Bundesgericht als bloss mittelbar oder zu wenig spezifisch beurteilt, um die Beschwerde pro Adressat zuzulassen, wenn der Verfügungsadressat selbst sich mit dem abschlägigen Entscheid abgefunden hatte. So trifft das gegenüber einem Anwalt aus disziplinarischen Gründen verhängte Verbot, einen langjährigen Mandanten weiterhin zu vertreten, Letzteren nur mittelbar, denn die disziplinarrechtlichen Bestimmungen bezwecken die korrekte Berufsausübung der Anwälte sicherzustellen. Dem Mandanten bleibt es aus diesem Grunde verwehrt, den Aufsichtsentscheid anzufechten (BGE 135 II 145 E. 6.2). Gleich verhält es sich hinsichtlich eines Architekten oder eines Generalunternehmers, die beide nicht befugt sind, gegen die Verweigerung einer Baubewilligung Beschwerde zu führen (vgl. BGE 99 Ib 377 E. 1b). Das Bundesgericht verneinte auch die Legitimation des Mieters, Beschwerde gegen eine Verfügung zu erheben, mit welcher der Verkauf der von ihm belegten Wohnung an eine Person im Ausland bewilligt worden war, um damit eine Kündigung seines Mietverhältnisses zu verhindern (BGE 131 II 649 E. 3.4), oder des Lieferanten, einen negativen Vergabeentscheid anzufechten, der seinen Abnehmer betraf (Urteil 2P.42/2001 vom 8. Juni 2001, veröffentlicht in ZBl 2002 S. 146 ff., E. 2e/bb). Ebenso wurde das Anfechtungsinteresse des Ar-

beitgebers gegen den für seinen Arbeitnehmer abschlägigen Entscheid der IV-Stelle verneint. Das faktische, wirtschaftliche Interesse, dass die Lohnfortzahlungspflicht im Umfang der zugesprochenen Rente entfalle, genüge nicht als eigenes Interesse des Arbeitgebers (BGE 130 V 560 E. 4.1).

In der kantonalen Rechtsprechung zum Bau- und Planungsrecht schliesslich werden Drittbeschwerden pro Adressat regelmässig nicht zugelassen, wenn der Adressat selbst kein Rechtsmittel ergreift. Ficht ein Baugesuchsteller einen negativen Bauentscheid nicht an, wird dies als Verzicht resp. Rückzug des Gesuchs interpretiert, mit der Folge, dass auf Drittbeschwerden mangels Rechtsschutzinteresses nicht eingetreten wird (Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 1982 S. 83, BVR 1991 S. 352 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 1. Februar 1990, publiziert in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1991 S. 83 E. 2b; vgl. dazu auch ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band I, Bern 2007, N. 4 zu Art. 40).

4.4.5 Es kann somit festgehalten werden, dass Rechtsprechung und Lehre die Drittbeschwerde pro Verfügungsadressat, wenn dieser selber die Verfügung nicht anficht, nur ausnahmsweise und nur in engem Rahmen für zulässig erachten. Verlangt wird, dass dem Dritten aus der angefochtenen Verfügung ein unmittelbarer Nachteil erwächst (BGE 134 V 153 E. 5.3.2).

4.5

4.5.1 Die Beschwerdeführenden, die aus dem Süden des Flughafens Zürich stammen, machen zu Recht geltend, stärker als die Allgemeinheit vom Flughafen und insbesondere von dessen Lärmimmissionen betroffen zu sein. Die Einführung des neuen Anflugverfahrens könnte für sie bei gegebenen Wetterbedingungen zu einer Entlastung von Lärmimmissionen während einer Stunde führen. Allerdings erscheint fraglich, ob dieses Interesse dem Erfordernis der Unmittelbarkeit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und Lehre genügt. Ein solcher liegt nicht bereits dann vor, wenn das dem Verfügungsadressaten auferlegte Handeln ungünstige Folgen für einen Dritten zeitigt (vgl. dazu oben E. 4.4.3 und E. 4.4.4).

4.5.2 Die Legitimation der Beschwerdeführenden scheitert aber jedenfalls daran, dass ihnen durch die streitigen Verfügungen kein unmittelbarer *Nachteil* entsteht, der ihr Interesse schutzwürdig erscheinen lie-

sse. Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht ausführt, ändert die Nichtgenehmigung des gekröpften Nordanflugs an der heutigen Situation im Süden des Flughafens Zürich nichts; das bedeutet auch, dass die durch die Südanflüge bewirkten Umweltbelastungen weder verringert noch vestärkt wurden. Mit anderen Worten hätte erst die Einführung des neuen Anflugverfahrens für die Beschwerdeführenden einen Vorteil gebracht. Mit der Nichtgenehmigung des neuen Anflugverfahrens ist den Beschwerdeführenden noch kein Nachteil entstanden, sondern lediglich die Möglichkeit entgangen, einen Vorteil zu erstreiten. Dies entspricht indes nicht der Funktion der Drittbeschwerde pro Adressat im Verwaltungsprozess des Bundes. Zweck dieses Rechtsmittels ist bloss, einen drohenden Nachteil abzuwenden, nicht aber durch die autonome Weiterführung des Prozesses, den der Verfügungsadressat selbst nicht führen will, einen Vorteil für sich zu erstreiten.

4.5.3 Demnach ist vorliegend den Beschwerdeführenden durch die Nichtgenehmigung des gekröpften Nordanflugverfahrens kein Nachteil entstanden, der ein im Sinne der dargelegten Rechtsprechung genügendes Rechtsschutzinteresse begründen würde.

4.6 Zu demselben Ergebnis führt auch die Anwendung der Dispositionsmaxime auf das vorliegende Verfahren, das nicht durch das BAZL von Amtes wegen, sondern durch Gesuch der Unique eingeleitet wurde.

4.6.1 Gilt in einem Verfahren die Dispositionsmaxime, werden die entsprechenden Handlungen von den Parteien selbst vorgenommen. Diese lösen das Verfahren aus, bestimmen mit ihren Begehren dessen Streitgegenstand und können es durch Anerkennung, Vergleich oder Rückzug des Begehrens beenden (Petra Hauser/Adrian Mattle, Repetitorium Öffentliches Prozessrecht, Zürich 2007, S. 29; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 102). Verzichtet der Verfügungsadressat auf eine Anfechtung, fehlt es grundsätzlich am Rechtsschutzinteresse des Dritten, sich auf eigene Faust für den Adressaten einzusetzen; denn selbst wenn der Dritte obsiegen würde, stünde es dem Adressaten frei, auf den mit dem erstrittenen Rechtsmittelentscheid eingeräumten Vorteil zu verzichten (Häner, Beteiligte, a.a.O., Rz. 767). Ficht beispielsweise der Baugesuchsteller einen Bauabschlag nicht an, sind Dritte, die an der Realisierung der Baute ein Interesse haben könnten, nicht legitimiert, da sie gegen den Willen des Bauherrn ohne-

hin nicht erreichen könnten, dass die Baute errichtet wird (vgl. zur Rechtsprechung oben E. 4.4.4; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, a.a.O., zu Art. 89 BGG Rz. 29; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.78 Fn. 232; ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, a.a.O., N. 4 zu Art. 40; ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 21 Rz. 49 und 64; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., zu Art. 65, N. 10, S. 436).

4.6.2 Gleich verhält es sich hier: Unique hat die negativen Genehmigungsentscheide des BAZL und des UVEK nicht angefochten. Dadurch hat sie implizit – und im Rahmen ihrer Eingaben im vorliegenden Beschwerdeverfahren darüberhinaus explizit – zu erkennen gegeben, nicht mehr am ursprünglichen Gesuch festzuhalten. Mit dem Verzicht auf eine Anfechtung der Verfügungen hat sie somit das von ihr eingeleitete Verfahren beendet. Diese allgemeinen Grundsätze müssen vorliegend umso mehr gelten, als Art. 36c Abs. 3 LFG das Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements ausdrücklich regelt. Demnach steht die Eröffnung eines Verfahrens – neben dem BAZL, das als Aufsichtsbehörde gemäss Art. 26 VIL die Anpassung des Betriebsreglements verfügen kann – ausschliesslich dem Flugplatzhalter zu. Auch hier müssen sich die Beschwerdeführenden entgegenhalten lassen, dass sie im Verfahren zur Genehmigung eines Betriebsreglements, das, von obiger Ausnahme abgesehen, ausschliesslich durch den Flughafenbetreiber in Gang gesetzt werden kann, nicht mehr erreichen können, als was sie aus eigener Initiative erstreiten könnten.

Nicht anders verhält es sich in Bezug auf die Beschwerden gegen die Verfügung des UVEK betreffend Plangenehmigung und Änderung des Sicherheitszonenplans. In diesen Verfahren, wo es um die Errichtung dreier neuer Hindernisfeuer auf 37 m hohen Masten und damit verbunden um die temporäre Rodung mehrerer hundert m² Wald geht, kann ohne Weiteres auf die Rechtsprechung zur Unzulässigkeit der Drittbeschwerde pro Adressat ohne dessen gleichzeitige Beschwerdeführung im Bau- und Planungsrecht verwiesen werden (vgl. oben E. 4.4.4 am Ende). Es erscheint auch hier kaum denkbar, Unique die Bau- und Rodungsbewilligung aufzuzwingen, die zu erstreiten sie bereits verzichtet hat. Somit kann auch auf die Beschwerden gegen den Entscheid des UVEK mangels Legitimation der Beschwerdeführenden zur Drittbeschwerde nicht eingetreten werden.

5.
Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden ist somit aufgrund fehlenden Rechtsschutzinteresses zur Erhebung einer Drittbeschwerde zu verneinen. Auf die Beschwerden ist daher nicht einzutreten. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, wären diese aber auch im Falle eines Eintretens materiell abzuweisen gewesen.

6.
6.1 Art. 25 Abs. 1 VIL zählt die Voraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, damit das Betriebsreglement oder Änderungen desselben genehmigt werden. So muss der Inhalt den Zielen und Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) entsprechen (Bst. a), müssen die Vorgaben der Betriebskonzession oder Betriebsbewilligung und der Plangenehmigung umgesetzt (Bst. b), die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sein (Bst. c), der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden können (Bst. d), bei Flughäfen die Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen bzw. bei Flugfeldern der Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster festgesetzt werden können (Bst. e) sowie die Voraussetzungen für die Gewährleistung der Sicherheit gemäss Art. 23a erfüllt sein (Bst. f).

6.2 Das BAZL hat die Genehmigungsfähigkeit des gekröpften Nordanflugs an folgenden Grundsätzen gemessen:

- Es sollen umweltmässig optimierte Verfahren angewendet werden.
- Das Verfahren muss dem Betrieb eines Interkontinentalflughafens entsprechen. Das heisst: Der Anflug muss für jeden Piloten ohne Zusatzausbildung und für jedes Flugzeug ohne Zusatzausrüstung anwendbar sein (auch für einen Piloten, der z.B. nach 12-stündigem Flug aus Fernost erstmals in Zürich landet).
- Das Verfahren darf für Piloten nicht zu einer übermässigen Arbeitsbelastung führen.
- Die Sicherheit des Verfahrens muss nachgewiesen sein.
- Es gilt der aus dem luftfahrtpolitischen Bericht fliessende Grundsatz der Anwendung der "Best Practice": Im konkreten Anwendungsfall soll das Verfahren mit dem höchsten Sicherheitsstandard angewendet werden ("Best Use of Equipment").
- Die Kapazität soll der Funktion des Flughafens genügen und der Flughafenbetrieb soll eine hohe Stabilität aufweisen.

Dabei ist es zum Ergebnis gekommen, dass der gekröpfte Nordanflug grundsätzlich fliegbar sei und die sicherheitstechnischen Minimalanforderungen erfülle. Indessen verfüge der Flughafen Zürich mit den bei-

den ILS-Anflugverfahren auf die Pisten 14 und 34 über Anflüge, die substantiell sicherer seien. Dem Grundsatz des Best Use of Equipment folgend sei bei Vorliegen zweier Anflugverfahren jener Anflug anzuwenden, der dem höchst möglichen Sicherheitsstandard entspreche. Daher – und weil keine anderen zwingenden Gründe eine Genehmigung erforderten – könne gestützt auf die Sicherheitsbeurteilung der gekröpfte Nordanflug nicht genehmigt werden.

7.

Das BAZL hat die im Auftrag der Beschwerdegegnerin durch Skyguide erstellten Sicherheitsnachweise nach den Vorgaben der ICAO und Eurocontrol hinsichtlich PANS-OPS (ICAO DOC 8168), Infrastruktur (ICAO Annex 14 Volume 1), Luftraum und operationelle Aspekte geprüft. Dabei gelangte es zum Schluss, dass das Anflugverfahren sich insofern als normenkonform erweise, als aufgrund des Berichts PANS-OPS der Skyguide, mit welchem die ICAO-Normenkonformität des Anflugverfahrens betreffend Gestaltung und Hindernis- resp. Terrainabstände nachgewiesen werde, ein genügender Sicherheitsstand bestehe. Ebenso hielt es fest, seien aufgrund der vorliegenden Nachweise und der getroffenen Massnahmen die festgestellten Abweichungen von den Normen betreffend die Infrastruktur akzeptabel. Die operationellen Aspekte würden ebenfalls nicht gegen die Normenkonformität des gekröpften Nordanflugs sprechen. Insgesamt erfülle dieser daher die Mindest-Sicherheitsvorgaben und sei – isoliert als allein stehendes Verfahren betrachtet – fliegbar und sicher. Die Assessierung der Integration in die bestehenden Anflugkonzepte stehe noch aus, dies würde jedoch im Falle einer Genehmigung des Anflugs höchstens zu zusätzlichen Einschränkungen mit weiteren Beeinträchtigungen der Kapazität führen, nicht aber eine Einführung verunmöglichen.

Das BAZL hält aber auch fest, dass es sich beim Anflugverfahren für den gekröpften Nordanflug um ein Unikat handle. Das damit verbundene Absturzrisiko lasse sich deshalb nicht einfach mittels anerkannter Berechnungsmodelle ermitteln und mit anderen (insbesondere Präzisions-) Anflugverfahren vergleichen. Rechnerischen Vergleichen zufolge sei das Absturzrisiko bei Nicht-Präzisionsanflügen gegenüber Präzisionsanflügen deutlich – je nach Studie um den Faktor 1.72 bis 4.1 – wahrscheinlicher. Mit Genehmigung des gekröpften Nordanflugs würde folglich ein Verfahren eingeführt, das ein deutlich höheres Absturzrisiko aufweise als die bereits bestehenden ILS-Anflugverfahren auf die Pisten 14 und 34. Der Flughafen Zürich werde gerade zwischen 6 und

7 Uhr morgens, wenn der gekröpfte Nordanflug zum Einsatz kommen soll, von Langstreckenflugzeugen mit Besatzungen aus aller Welt angeflogen. Zu dieser Zeit sei es in Zürich mehrheitlich dunkel oder dämmrig oder die Besatzungen würden vor Einleitung der Kurve in Richtung der aufgehenden und noch tief stehenden Sonne fliegen. Dies stelle für die Piloten eine erhöhte Arbeitslast mit entsprechend höherer Fehleranfälligkeit dar. Der gekröpfte Nordanflug sei somit anspruchsvoller, komplexer und damit unter Sicherheitsgesichtspunkten risikobehafteter, so dass er einem ILS-Anflug im direkten Vergleich klar unterliege. Dessen Genehmigung würde daher der erwähnten Praxis und dem politischen Auftrag des BAZL, in der schweizerischen Luftfahrt grösstmögliche Sicherheit zu gewährleisten, widersprechen.

Eine Verbesserung der Lärmsituation – die vorliegend indessen ohnehin nicht gegeben sei – erachtet das BAZL nicht als zwingenden Grund, eine Genehmigung auszusprechen. Ebensowenig würden Kapazitätsgründe für den gekröpften Nordanflug sprechen. Denn die Einführung des gekröpften Nordanflugs würde zu einer Reduktion der Kapazität führen, was für den Flughafen Zürich mit Drehkreuzfunktion für den internationalen und interkontinentalen Flugverkehr nicht hinnehmbar sei.

8.

8.1 Gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL müssen die luftfahrtspezifischen Anforderungen erfüllt sein, damit ein Betriebsreglement bzw. dessen Änderungen vom BAZL genehmigt werden können. Aus Art. 3 VIL ergibt sich, dass die Gewährung der Sicherheit für Personen und Sachen die hauptsächliche luftfahrtspezifische Anforderung ist. Überhaupt ist beim Betrieb eines Flughafens die Gewährung der Sicherheit das zentrale Interesse, das den Interessen an Mobilität und Wirtschaft, am Umweltschutz und an der Raumplanung vorgeht. Auch bei genehmigungsfreien Vorhaben und Nebenanlagen ist deshalb eine luftfahrtspezifische Prüfung vorzunehmen (vgl. Art. 9 VIL). Diese klare Priorisierung der Sicherheitsinteressen bestätigen auch die Urteile des Bundesgerichts, die es zum Flughafen Zürich bis anhin im summarischen Verfahren gefällt hat (vgl. Hinweise in: BVGE 2008/17 E. 17.4.1; KASPAR PLÜSS, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, Zürich 2007, S. 224 f., 240).

8.2 Diese Rechtsprechung ist auch im vorliegenden Fall zu berücksichtigen. Das BAZL als zuständige Fachbehörde hat die Sicherheits-

prüfungen, die Skyguide durchgeführt hat, unter Berufung auf den im Luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2004 festgehaltenen Grundsatz des "Best Practice" untersucht. Nach diesem Grundsatz sind – sofern es sachlich angezeigt ist und der Gesetzgeber einen Spielraum lässt – im Hinblick auf eine Optimierung der Luftfahrtsicherheit Normen anzuwenden, die den aktuellen Stand der Technik widerspiegeln. Der Grundsatz verlangt zudem, dass von vorhandenen Sicherheitsausrüstungen bestmöglich Gebrauch gemacht wird ("Best Use of Equipment"). Das BAZL schliesst daher, dass in Bezug auf Anflugverfahren mit auf den modernsten Stand gebrachten Verfahren zu operieren ist. Des Weiteren legt es ausführlich und nachvollziehbar dar, weshalb das geplante Anflugverfahren gekröpfter Nordanflug zwar grundsätzlich fliegbar ist, dennoch dem Auftrag, grösstmögliche Sicherheit zu gewährleisten, widerspricht und daher nicht genehmigt werden kann.

8.3 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die Angemessenheit behördlichen Handelns an sich frei (Art. 49 VwVG), übt jedoch dort Zurückhaltung aus und greift nicht ohne Not in Ermessensentscheide der Vorinstanz ein, wenn es um die Beurteilung technischer oder wirtschaftlicher Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über ein besonderes Fachwissen verfügt (vgl. BGE 133 II 35 E. 3 mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.154). Vorliegend sieht es keinen Anlass, in sicherheitstechnischen Belangen von den Erkenntnissen der zuständigen Fachbehörde abzuweichen oder eigene Ermittlungen vorzunehmen. Es ist weder ersichtlich noch wird von den Beschwerdeführenden substantiiert dargelegt, inwiefern das BAZL von dem ihm zustehenden Ermessen falschen Gebrauch gemacht haben könnte. Das Interesse an grösstmöglicher Sicherheit geniesst praxisgemäss Vorrang vor anderen Interessen. Insofern kann den Beschwerdeführenden auch nicht gefolgt werden, wenn sie dem BAZL vorwerfen, eine eigentliche Interessenabwägung unterlassen zu haben und eine unzulässige Gesamtwürdigung vorzunehmen, und geltend machen, die Genehmigungsgrundsätze seien zu restriktiv und es würden zu hohe Sicherheitsanforderungen gestellt.

Sind die Voraussetzungen zur Sicherstellung der Flugsicherheit nicht gegeben, vermögen umweltrechtliche oder raumplanerische Aspekte den Anflug nicht zu rechtfertigen (vgl. auch Art. 11 Abs. 2 USG, wonach Emissionen auch im Rahmen der Vorsorge nur so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirt-

schaftlich tragbar ist). Genauso kann auch die Kapazität des Anflugverfahrens nicht ausschlaggebend sein. Selbst wenn daher mit Bezug auf die Auswirkungen des gekröpften Nordanflugs auf die Lärmsituation oder die Kapazität eine vom BAZL abweichende Würdigung vertreten werden könnte, würde dies nichts daran ändern, dass dieses Anflugverfahren aus Sicherheitsgründen nicht genehmigt werden könnte. Insbesondere ist das Bundesverwaltungsgericht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsinstanz in Umweltschutzsachen oder, wie im konkreten Fall, in Flugverfahren. Als richterliche Behörde darf es daher nicht sein eigenes Gutdünken an die Stelle des Ermessens der fachkundigen Verwaltungsbehörde setzen, zumal vorliegend einerseits mehrere Lösungen möglich und rechtmässig erscheinen und andererseits Spielraum für Verwaltungsermessen besteht (vgl. BGE 129 II 331 E. 3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.156).

9.

Die Beschwerdeführenden bringen vor, das BAZL habe anlässlich der Sicherheitsprüfung das potentielle Schadensausmass bei einem Absturz nicht berücksichtigt. Dieses sei beim gekröpften Nordanflug erheblich geringer als bei einem Absturz über dichtest besiedeltes Gebiet im Süden des Flughafens.

Diesem Vorwurf entgegnet das BAZL, das potentielle Schadensausmass lasse sich im Gegensatz zum Absturzrisiko nicht mit standardisierten, international anerkannten Methoden ermitteln. In den massgebenden Normenwerken der ICAO und Eurocontrol fänden sich keine derartigen Vorgaben. Eine diesen Normen genügende Sicherheitsanalyse müsse sich somit auf die auch im vorliegenden Fall vorgenommenen Untersuchungen beschränken.

Wie in vorstehender Erwägung dargelegt (oben E. 8.3), auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht in Fragen technischer Natur praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung. Daher sieht es auch in Bezug auf die Rüge der Beschwerdeführenden, das Schadenspotential bei einem Absturz sei zu Unrecht nicht berücksichtigt worden, keinen Anlass, von den Ausführungen des BAZL als zuständige Fachbehörde abzuweichen. Insbesondere erscheint es als nachvollziehbar, standardisierte Methoden zur Bestimmung des Risikos dort anzuwenden, wo sie zur Verfügung stehen, auch wenn damit nicht alle Aspekte eines Schadensereignisses erfasst werden können. Diesbezüglich ist den Be-

schwerdeführenden auch entgegen zu halten, dass ein Flugzeugabsturz im Rahmen eines Südanflugs nicht zwingend über dicht besiedeltem Gebiet erfolgen würde – auch wenn bei diesem Anflugverfahren das entsprechende Risiko höher sein mag – und deshalb nicht ohne Weiteres von maximalen Personenschäden ausgegangen werden muss. Insgesamt sind nach Auffassung des Gerichts keine Anzeichen einer ungenügenden Sicherheitsprüfung auszumachen; die entsprechenden Rügen laufen daher ins Leere.

10.
Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass den Beschwerdeführenden aus den angefochtenen Verfügungen kein unmittelbarer Nachteil erwächst. Sie verfügen daher nicht über ein schutzwürdiges Interesse, das sie zur Erhebung einer Drittbeschwerde gegen die von der Verfügungsadressatin nicht angefochtenen Verfügungen des BAZL und des UVEK legitimieren würde. Auf die Beschwerden kann folglich nicht eingetreten werden. Im Übrigen wären diese aber ohnehin aus materiellen Gründen abzuweisen gewesen, da für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass bestanden hätte, an der Sicherheitsbeurteilung des BAZL zu zweifeln. Dieses hat als zuständige Fachbehörde das zur Genehmigung beantragte Anflugverfahren des gekröpften Nordanflugs zwar für grundsätzlich fliegbar, dennoch als zu unsicher eingestuft und deshalb zu Recht nicht genehmigt. Durch die Nichtgenehmigung der Betriebsreglementsänderung sind auch die Plangenehmigung und die Änderung des Sicherheitszonenplans überflüssig geworden, weshalb das UVEK die Genehmigungen zu Recht verweigert hat. Auch der Antrag der Beigeladenen 4 und 5 auf Durchführung eines Augenscheins wäre im Rahmen einer antizipierten Beweiswürdigung abzuweisen gewesen, da – wie gesehen – aufgrund der Aktenlage hätte entschieden werden können.

11.
Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend, weshalb sie nach Art. 63 Abs. 1 VwVG die Kosten dieses Verfahrens zu tragen haben. Keine Kosten können den beschwerdeführenden Gemeinden auferlegt werden, da sich der Streit nicht um ihre vermögensrechtlichen Interessen dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Von den Verfahrenskosten, die auf Fr. 3'000.-- zu bestimmen sind, sind daher den Beschwerdeführenden 2 anteilsmässig Fr. 1'000.-- aufzuerlegen.

12.
Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Auferlegt wird die Parteientschädigung in erster Linie der unterliegenden Gegenpartei im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit, wenn sich diese mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG). Nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist nur anspruchsberechtigt, wer durch einen externen Anwalt vertreten ist (Art. 8 und Art. 9 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Wird keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Vorliegend stehen somit der Beschwerdegegnerin sowie den Beigeladenen 3, 4 und 5 Parteientschädigungen zu. Angesichts des zwar komplexen, im Bereich Flughafen Zürich jedoch nicht ausserordentlich umfangreichen oder schwierigen Verfahrens sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Beschwerdegegnerin lediglich zu formellen Fragen geäussert hat und die Beigeladenen 3, 4 und 5 allesamt durch denselben Anwalt vertreten sind, erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung von Fr. 2'400.-- zugunsten der Beschwerdegegnerin sowie von Fr. 3'600.-- zugunsten des Rechtsvertreters der Beigeladenen 3, 4 und 5 als angemessen.

Die Beschwerdeführenden 1, 2 und 3 sind folglich zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'400.-- sowie dem Rechtsvertreter der Beigeladenen 3, 4 und 5 eine Parteientschädigung von Fr. 3'600.-- zu bezahlen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Verfahren A-5646/2008 und A-5655/2008 werden unter der Dossiernummer A-5646/2008 vereinigt.

2.
Auf die Beschwerden wird nicht eingetreten.

3.
Von den Verfahrenskosten werden den Beschwerdeführenden 2 an-

teilsmässig Fr. 1'000.-- auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

4.
Der Beschwerdegegnerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 2'400.-- zugesprochen. Dem Rechtsvertreter der Beigeladenen 3, 4 und 5 wird eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 3'600.-- zugesprochen. Davon haben die Beschwerdeführenden 1, 2 und 3 je Fr. 2'000.-- zu bezahlen.

5.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden 1 – 3 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- das BAZL (Ref-Nr. 31-06-NAPP'ZRH/nua; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- die Beigeladenen 1 – 5 (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Marianne Ryter Sauvant	Mia Fuchs

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 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 Beweismit-

tel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: