Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-78/2009
{T 1/2}

Urteil vom 16. Juli 2009

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz), Richterin Marianne Ryter Sauvant, Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

Verein Flugschneise Süd - Nein (VFSN), Postfach 299, 8121 Benglen, **und Mitbeteiligte**,
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christopher Tillman, Forchstrasse 2 / Kreuzplatz, Postfach, 8032 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bedingte und temporäre Aktivierung der CTR Zürich 2 sowie TMA Zürich 14 und 15.

Sachverhalt:

A.
Mit Gesuch vom 20. November 2008 gelangte die Flughafen Zürich AG (Unique) an das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und beantragte die Zurverfügungstellung des notwendigen Luftraums für Instrumentenanflüge auf die Piste 34 (sog. Südanflüge) vom 21. November 2008 bis 25. November 2008 auch ausserhalb der Sperrzeiten der Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrs-Ordnung (DVO). Dazu müsse der benötigte Luftraum (CTR [control zone, Kontrollzone] Zürich 2 sowie TMA [terminal control area, Nahkontrollbezirk] Zürich 14 und 15) per Notice to Airmen (NOTAM) aktiviert werden. Die NOTAM-Publikation solle jedoch nur erfolgen, wenn sie aufgrund der Wetterverhältnisse notwendig sei, wobei eine Vorlaufzeit von mindestens drei Stunden eingehalten werde.

Unique begründete ihr Gesuch damit, dass das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) in den kommenden Tagen Wetterverhältnisse erwarte, die einen sicheren und effizienten Flugbetrieb auf dem Flughafen Zürich stark erschweren würden. Nordwestliche Winde in Kombination mit starken Schneeschauern würden voraussichtlich dazu führen, dass Ostanflüge wegen der schlechten Sichtverhältnisse nicht durchgeführt werden könnten, Nordanflüge dagegen nur mit einer zu hohen Rückenwindkomponente. Gleichzeitig sei möglicherweise mit schwierigen Pistenbedingungen, insbesondere wegen schlechter Bremswirkung aufgrund von Schneeschauern, zu rechnen. Deshalb könnten sich Durchstartmanöver und diverse umzuleitende bzw. abzusagende Flüge häufen. Unter diesen Wetterbedingungen seien Anflüge von Süden her auf die Piste 34 die einzige Alternative, um einen sicheren und stabilen Flugbetrieb zu gewährleisten.

B.
Das BAZL hat am 21. November 2008 – nach Anhörung des Kantons Zürich und von Skyguide, schweizerische Aktiengesellschaft für zivile und militärische Flugsicherung (Skyguide) – die Aktivierung des Luftraums für Anflüge auf Piste 34 ausserhalb der DVO-Sperrzeiten für den Zeitraum vom 21. November 2008 bis zum 24. November 2008, 12.00 Uhr, verfügt. Dies unter der Bedingung, dass (a) der Rückenwind für Nordanflüge zu stark sei, (b) die Wetterbedingungen für die Landung auf Piste 28 nicht gegeben seien, das heisst die Sicht weniger als 4'300 Meter betrage oder die Wolkenbasis unter 900 Fuss liege,

sowie (c) der Anflug der Piste 34 nötig sei, um eine vollständige Schliessung des Flughafens vermeiden zu können. Soweit weitergehend wurde das Gesuch abgewiesen. Eine Verlängerung der Massnahme müsse von Unique bis zum 24. November 2008, 06.00 Uhr (Eingangszeit), beim BAZL beantragt werden. Zudem wurde festgehalten, dass die Änderungen der Aktivierungszeiten als NOTAM gemäss der Gesuchsbeilage "Meldung zur Publikation NOTAM" mit einer Vorlaufzeit von mindestens drei Stunden zu publizieren seien. Allfälligen Beschwerden gegen die Verfügung entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung.

Zur Begründung führte es an, dass gemäss Art. 33 des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich vom 31. Mai 2001 (nachfolgend: BR) der Flugplatzleiter verpflichtet und berechtigt sei, die Flugzeuge auf den anderen als den Pisten 14 und 16 landen zu lassen, sofern insbesondere aus meteorologischen Gründen eine sichere Landung auf diesen nicht mehr gewährleistet sei. Dies sei nach Ansicht von Skyguide bei Anflügen nach Instrumenten-Lande-System (ILS) auf die Piste 34 insbesondere dann der Fall, wenn der Rückenwind für Nordanflüge zu stark sei und gleichzeitig eine Sicht von unter 4'300 Metern oder eine Wolkenbasis unter 900 Fuss bestehe, wodurch Anflüge auf Piste 28 verunmöglicht würden. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit könne der Luftraum aber nicht wie ersucht bis zum 25. November 2008 aktiviert werden, sondern lediglich bis zum 24. November 2008, 12.00 Uhr. Anschliessend müsse Unique eine neuerliche Lagebeurteilung vornehmen. Da angesichts der hohen Dringlichkeit eine Publikation im Luftfahrthandbuch (aeronautical information publication [AIP]) nicht möglich sei, werde die Änderung stattdessen per NOTAM publiziert. Zudem würden gewichtige Gründe für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, weshalb allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen werde.

Die Verfügung des BAZL wurde im Bundesblatt vom 16. Dezember 2008 publiziert (BBl 2008 9198).

C.

Dagegen erhoben der Verein Flugschneise Süd – Nein (VFSN) und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende) am 5. Januar 2009 mit einer als "Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des BAZL vom 21. November 2008 sowie Aufsichtsbeschwerde gegen das BAZL" bezeichneten Eingabe Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und

beantragen die Feststellung der Widerrechtlichkeit der Verfügung des BAZL. Eventualiter sei die Beschwerde als Aufsichtsbeschwerde an die dafür zuständige Instanz weiterzuleiten, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dies selbst für den Fall, dass die Beschwerdeführenden nicht obsiegen sollten oder auf die Beschwerde nicht eingetreten werden könne.

Die Beschwerdeführenden rügen zunächst, die angefochtene Verfügung sei nicht ordentlich im Bundesblatt publiziert worden. Ausserdem könne sich die Verfügung auf keine rechtliche Grundlage stützen, weil Art. 33 Abs. 2 BR nicht mehr gültig sei. Zwar stehe für Abweichungen vom Betriebsreglement bei nicht vorhersehbaren Notfällen eines bereits zur Landung ansetzenden oder fliegenden Flugzeugs im Einzelfall Art. 27 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) zur Verfügung. Dessen Voraussetzungen seien vorliegend aber nicht erfüllt. Zudem verletze die Verfügung das Verhältnismässigkeitsprinzip, wesentliche Prinzipien des vorläufigen Betriebsregimes sowie das Zürcher Flughafengesetz. Ebenso würden das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip und der Grundsatz der Planbeständigkeit verletzt.

D.

Das BAZL (Vorinstanz) nimmt mit Eingabe vom 26. März 2009 Stellung zur Beschwerde und beantragt deren Abweisung. Es weist darauf hin, dass die Regelungen des BR, wie sie der Genehmigung vom 23. Juni 2003 zu Grunde gelegen seien, nach wie vor Geltung hätten. Gemäss Art. 33 BR könne Unique direkt gestützt darauf und ohne Intervention bzw. "Bewilligung" des BAZL selbständig Massnahmen ergreifen, wenn Situationen eintreten würden oder unmittelbar voraussehbar seien, welche die Sicherheit des Flugbetriebs gefährdeten. Die vorliegend angefochtene Verfügung habe lediglich die Funktion gehabt, den Luftraum im Süden aus Sicherheitsgründen temporär zu aktivieren. Da neben allen technischen Voraussetzungen auch das Interesse für den Schutz vor potentiellen Personen- und Sachschäden sowie für die Aufrechterhaltung des Flughafenbetriebs gegenüber dem Schutz vor Lärm überwiegen würden, sei der für Südanflüge notwendige Luftraum bedingt und auf lediglich drei Tage befristet aktiviert worden.

E.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) führt in seiner Vernehmlassung vom 6. April 2009 aus, die temporäre Anpassung der Luftraumstruktur führe unbestrittenermassen nicht zu einer Erweiterung der Kapazität des Flughafens Zürich. Der Einwand der Beschwerdeführenden, wonach die Verfügung aus umweltrechtlicher Sicht die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit verletze, sei deshalb unbegründet. Auch das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) werde durch die angefochtene Verfügung nicht verletzt, weil eine vollständige Schliessung des Flughafens wirtschaftlich nicht tragbar und die technische oder betriebliche Möglichkeit für den Anflug einer anderen Piste bei schlechten Wetterbedingungen nicht gegeben sei.

F.
In ihrer Beschwerdeantwort vom 6. April 2009 beantragt Unique (Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Sie stellt zunächst in Frage, ob überhaupt ein aktuelles Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden bejaht werden könne. In materieller Hinsicht macht sie geltend, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden sei das vorläufige Betriebsreglement (nachfolgend: vBR) zwar bezüglich der angeordneten und bereits umgesetzten Luftraumanpassungen anzuwenden, nicht aber in Bezug auf die Betriebszeiten und Pistenbenutzungen, für die nach wie vor das BR vom 31. Mai 2001 bzw. die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 massgebend sei. Daher komme Art. 33 Abs. 2 BR klarerweise zur Anwendung. Danach sei allein sie, die Beschwerdegegnerin, kompetent für den Entscheid, ob unter anderem aus meteorologischen Gründen der Flugbetrieb temporär auf Südanflüge umgestellt werden müsse. Mit dieser Regelung könne insbesondere verhindert werden, dass bei aussergewöhnlichen Wettersituationen der Flughafen Zürich geschlossen werden müsse. Alles in allem ergebe sich, dass die vorgesehene Ermöglichung einer wetterbedingten temporären Umstellung auf Südanflüge klarerweise verhältnismässig gewesen sei.

G.
Mit Schreiben vom 5. Februar 2009 verzichtete das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) auf eine Stellungnahme, da aus Sicht des Bundesrechts keine grundsätzlichen planerischen oder planungsrechtlichen Fragen betroffen seien.

H.
Mit Schreiben vom 4. März 2009 trat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) auf die Aufsichtsbeschwerde der Beschwerdeführenden, welche diese gleichentags wie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zuhanden des UVEK eingereicht hatten, nicht ein.

I.
Die Beschwerdeführenden halten in ihren Schlussbemerkungen vom 29. April 2009 an ihren Ausführungen in der Beschwerdeschrift fest. Es sei haltlos, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung im Rahmen des vBR nur für die Warteräume gelten solle. Zudem könne im vorliegenden Verfahren offen gelassen werden, ob die Südanflüge aktuell nach dem BR vom 23. Juni 2003 oder nach dem vBR durchgeführt würden.

J.
Auf weitere Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie die sich bei den Akten befindlichen Unterlagen wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Mit Verfügung vom 21. November 2008 genehmigte das BAZL die bedingte und temporäre Aktivierung des Luftraums CTR Zürich 2 und TMA Zürich 14 und 15. Gemäss Praxis des Bundesverwaltungsgerichts stellen Anordnungen über die Luftraumstruktur Allgemeinverfügungen dar (vgl. BVGE 2008/18 E. 1 mit Hinweisen). Die Allgemeinverfügung zeichnet sich dadurch aus, dass sie zwar einen Einzelfall regelt, sich dabei aber an eine individuell nicht bestimmte Vielzahl von Adressaten richtet, wobei der Adressatenkreis ein geschlossener oder ein offener sein kann (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 28 Rz. 47 ff.). Sie unterliegt gleich der Individualverfügung der Beschwerde.

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]). Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist

daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich zuständig.

2.

2.1 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren 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). Die Beschwerdebefugnis beschränkt sich nicht auf die Adressaten einer Verfügung, zur Anfechtung können vielmehr auch Dritte befugt sein. Dazu müssen sie jedoch stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten nahen Beziehung zur Streitsache stehen (ISABELLE HÄNER in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich 2008, N. 12 zu Art. 48 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil A-1997/2006 vom 2. April 2008 festgehalten, dass Dritte auch bei Allgemeinverfügungen zur Beschwerde berechtigt sind, sofern namentlich in örtlicher Hinsicht ein genügend enger Bezug zur strittigen Massnahme besteht (BVGE 2008/18 E. 2.1).

2.2 Im Bereich von Flughäfen ist ganz 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 Anwohner aus dem Lärmeinflussbereich des Flughafens Beschwerde führen. Das Beschwerderecht steht auch Vereinigungen und Organisationen zu, sofern sie die Voraussetzungen für die sog. Verbandsbeschwerde erfüllen, das heisst als juristische Person konstituiert sind, die Wahrung der in Frage stehenden Interessen zu den statutarischen Aufgaben gehört und sie wenigstens eine Grosszahl der Mitglieder vertreten, die ihrerseits beschwerdebefugt sind (BGE 131 I 198 E. 2.1; zum Ganzen BVGE 2008/18 E. 2.2).

2.3 Die Beschwerdeführenden sind nicht Adressaten der Verfügung des BAZL vom 21. November 2008. Indes wohnen sie resp. deren Mitglieder unter den temporär aktivierten Lufträumen CTR Zürich 2 und TMA Zürich 14 und 15, mithin im Lärmeinzugsgebiet der Anflüge auf die Piste 34. Hätten sich die Wetterverhältnisse zwischen dem 21. und

24. November 2008 derart verschlechtert, dass die Bedingungen gemäss Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung erfüllt gewesen wären, wären an diesen Tagen vermehrt Anflüge aus dem Süden durchgeführt worden. So wären nicht nur von 6.00 bis 7.08 Uhr werktags sowie zusätzlich von 7.08 bis 9.08 Uhr an Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen Landungen von Süden her erfolgt (vgl. Art. 33*bis* BR), sondern darüber hinaus auch während der Tageszeit. Die für die Beschwerdeberechtigung notwendige Betroffenheit der Beschwerdeführenden kann somit bejaht werden. Dass beim VFSN die Voraussetzungen für die Verbandsbeschwerde gegeben sind, ist gerichtsnotorisch und braucht hier daher nicht geprüft zu werden.

2.4 Da die Beschwerdeführenden nicht Adressaten der angefochtenen Verfügung sind, mussten sie nicht vorgängig zum Erlass der Verfügung angehört werden (vgl. dazu BVGE 2008/18 E. 5, insbesondere 5.3). Es ist daher auch nicht zu beanstanden, dass sie sich am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt haben.

2.5 Schliesslich verlangt Art. 48 VwVG, dass grundsätzlich im Urteilszeitpunkt nach wie vor ein aktuelles und praktisches Interesse der Beschwerdeführenden besteht. In der Rechtsprechung wird auf dieses Erfordernis jedoch verzichtet, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, an ihrer Beantwortung angesichts ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige richterliche Prüfung im Einzelfall kaum je stattfinden könnte (BGE 128 II 34 E. 1.b; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 48 VwVG N 15).

Die vom BAZL verfügte Anordnung war zeitlich beschränkt; sie galt lediglich für den Zeitraum vom 21. November bis 24. November 2008, wobei letztlich aufgrund der tatsächlichen Wetterverhältnisse nicht auf Südanflüge ausgewichen werden musste. Der mit der angefochtenen Verfügung verbundene potentielle Nachteil besteht heute zum Zeitpunkt des Entscheids somit nicht mehr, weshalb die Beschwerdeführenden kein aktuelles Interesse geltend machen können. Indes sind vorliegend die Voraussetzungen gemäss bundesgerichtlicher Praxis erfüllt, um ausnahmsweise vom Bestehen eines aktuellen Interesses abzuweichen: Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass erneut eine vergleichbare Situation eintritt und der Luftraum für den Südanflug auf

den Flughafen Zürich temporär aktiviert werden müsste, ohne dass vorher eine rechtzeitige richterliche Überprüfung der verfügten Massnahme möglich wäre. Die Klärung dieser Frage ist zudem von grundsätzlicher Bedeutung, weshalb trotz fehlenden aktuellen Interesses die Legitimation der Beschwerdeführenden gemäss Art. 48 VwVG zu bejahen ist.

3.

3.1 Die Beschwerdeführenden stellen zunächst den Antrag, es sei die Widerrechtlichkeit der angefochtenen Verfügung festzustellen.

Nach Art. 25 Abs. 2 VwVG ist einem Begehren um eine Feststellungsverfügung zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist. Ein solches wird im Sinne der Einheit des Prozesses gleich ausgelegt wie dasjenige zur Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 VwVG. Das Interesse muss somit besonders, direkt und aktuell sein (HÄNER, a.a.O., N. 16 f. zu Art. 25 VwVG). In Bezug auf die Aktualität muss das praktische Interesse an der Rechtsklärung demnach grundsätzlich im Urteilszeitpunkt ebenfalls noch aktuell und darf nicht weggefallen sein. Entsprechend der Beschwerdelegitimation kann ein Feststellungsbedürfnis jedoch ausnahmsweise trotz fehlender Aktualität bejaht werden, wenn eine Grundsatzfrage sonst nie geklärt würde (Urteil des Bundesgerichts 2A.258/2000 vom 27. Oktober 2000 E. 2.b; BEATRICE WEBER-DÜRLER in: Auer/Müller/Schindler, a.a.O., N. 18 zu Art. 25 VwVG). Wie soeben dargelegt (oben E. 2.5), handelt es sich bei der vorliegend umstrittenen Frage der Rechtmässigkeit der Aktivierung der Lufträume um eine Grundsatzfrage, die – sollte sie sich wieder stellen – kaum je rechtzeitig richterlich überprüft werden könnte. Es kann daher – analog zur Beschwerdelegitimation – auf die Aktualität des Interesses verzichtet werden.

Das Feststellungsinteresse erfordert des Weiteren, dass das schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann (Erfordernis der Subsidiarität). Im vorliegenden Fall steht eine Leistungsverfügung nicht zur Diskussion. Eine Gestaltungsverfügung im Sinne einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung käme dem Anliegen der Beschwerdeführenden, die grundsätzliche Zulässigkeit von temporären, bedingten Aktivierungen der Luftraumstruktur wie sie das BAZL am 21. November 2008 verfügt hatte, überprüfen zu lassen, nicht entgegen.

Das für den Erlass einer Feststellungsverfügung erforderliche schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführenden ist somit gegeben.

3.2 Eventualiter beantragen die Beschwerdeführenden die Weiterleitung ihrer Eingabe als Aufsichtsbeschwerde an die dafür zuständige Instanz zur Behandlung von Antrag 1, das heisst zur Feststellung der Widerrechtlichkeit der angefochtenen Verfügung.

Gleichzeitig mit der Beschwerdeerhebung an das Bundesverwaltungsgericht waren die Beschwerdeführenden mit derselben Eingabe jedoch auch an das UVEK gelangt. Dieses ist am 4. März 2009 nicht auf die Aufsichtsbeschwerde eingetreten. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde könne die Aufsichtsbehörde nicht auf Rügen einer Aufsichtsbeschwerde, die in anderen Verfahren vorgebracht werden könnten und in denen Rechtsmittel zur Verfügung stünden, eintreten. Vorliegend stehe den Beschwerdeführenden ein ordentliches Rechtsmittel an das Bundesverwaltungsgericht zu, das der Aufsichtsbeschwerde vorgehe.

Der Eventualantrag der Beschwerdeführenden ist deshalb als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

4.
Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.8). Nur was durch die Verfügung geregelt wurde, kann Prozessthema im Beschwerdeverfahren sein, was darüber hinaus geht jedoch nicht (Ulrich Zimmerli/Walter Kälin/Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, S. 51 f.). Anfechtbar ist grundsätzlich nur das Dispositiv einer Verfügung, jedoch können auch Teile der Begründung zum Dispositiv gehören bzw. kann die Begründung zur Sinnermittlung herangezogen werden, wenn das Dispositiv auslegungsbedürftig ist (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.9 f.; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, zu Art. 52, N. 12, S. 367; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7183/2008 vom 7. Mai 2009 E. 4.2).

4.1 Das BAZL ordnete in seiner Verfügung eine bedingte und temporäre Aktivierung der Lufträume CTR Zürich 2 und TMA Zürich 14

und 15 an. Die Änderung der Luftraumstruktur erfolgte dabei insofern bedingt, als sie von der Erfüllung der im Dispositiv der Verfügung festgehaltenen Voraussetzungen abhängig gemacht wurde. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden geht es vorliegend somit nicht um eine eigentliche Gestattung von mehr Südanflügen bzw. um eine Änderung des entsprechenden Betriebsreglements (vgl. dazu auch nachstehende E. 9). Zusätzliche Südanflüge können bei entsprechenden Wetterbedingungen, wie nachfolgend zu sehen ist (vgl. E. 10.1), gestützt auf das BR direkt von der Beschwerdegegnerin angeordnet werden. Gegenstand der Verfügung des BAZL ist lediglich die für die Durchführung von zusätzlichen Südanflügen notwendige Aktivierung des Luftraums. Ein Teil der Anträge bzw. der vorgebrachten Rügen der Beschwerdeführenden liegt deshalb bereits aus diesem Grund ausserhalb des hier massgeblichen Streitgegenstands.

4.2 So machen die Beschwerdeführenden geltend, die Frage der Rechtmässigkeit der deutschen einseitigen DVO sei von den europäischen Gerichten und vom Bundesgericht noch immer nicht geklärt worden. Seitens des BAZL resp. der Schweiz und Unique scheine offenbar kein Interesse daran zu bestehen, nach jahrelangen Verfahren auf eine gelegentliche Entscheidung zu drängen. Das BAZL sei daher aufzufordern, seine Schritte zur Verfahrensbeschleunigung oder Wiederaufnahme des Verfahrens in Luxemburg dem Bundesverwaltungsgericht und den Beschwerdeführenden schriftlich darzulegen.

Mit der Problematik der deutschen DVO und deren Einfluss auf den Flugbetrieb und teilweise auf die Infrastruktur des Flughafens Zürich hat sich das Bundesgericht bereits mehrfach befasst. Bei der DVO handelt es sich demnach nicht um ausländisches Recht, das auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten anzuwenden wäre, sondern um Bestimmungen, die ausschliesslich für den deutschen Luftraum gelten. Dass sich diese auch auf den Flugbetrieb im schweizerischen Luftraum auswirken, hat nicht zur Folge, dass sie der schweizerischen Normenkontrolle unterstehen (Urteil des Bundesgerichts 1A.243/2003 vom 31. März 2004 E. 3.1; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 3.2, Entscheid der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO/INUM] Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 6). Auch vorliegend ist die Überprüfung der Rechtmässigkeit der DVO daher nicht Verfahrensgegenstand. Auf den entsprechenden Antrag der Beschwerdeführenden ist deshalb nicht einzutreten.

4.3 Des Weiteren rügen die Beschwerdeführenden die Verletzung umweltrechtlicher und raumplanungsrechtlicher Vorschriften (insbesondere des Zürcher Flughafengesetzes sowie des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700], des USG und der Bundesverfassung) und führen Sicherheitsbedenken an. Diese Rügen richten sich jedoch gegen die Zulässigkeit von Südanflügen an sich und bilden Gegenstand des zurzeit beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahrens betreffend das vBR (Verfahren A-1936/2006). Auf diese Rügen kann hier deshalb ebenfalls nicht eingetreten werden.

4.4 Soweit die Beschwerdebegründungen – insbesondere den Eventualstandpunkt betreffend (Ziffer 2.7 der Beschwerdeschrift) – schliesslich weitschweifig sind, an der Sache vorbei gehen und Beanstandungen enthalten, die mit Rügen im Sinne von Art. 49 VwVG nichts gemein haben, kann hier auf solche Ausführungen ebenfalls nicht eingetreten werden (vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts 1A.250/2003 und 1A.262/2003 vom 31. März 2004 E. 2.2).

5.
Mit den genannten Einschränkungen (oben E. 3 und 4) ist demnach auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) einzutreten. Nachfolgend ist somit nur über die Rechtmässigkeit der vom BAZL verfügten temporären und bedingten Aktivierung des für Südanflüge auf Piste 34 benötigten Luftraums auch ausserhalb der DVO-Sperrzeiten zu befinden.

6.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Bei technischen Problemen, Fachfragen oder sicherheitsrelevanten Einschätzungen auferlegt es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 446a ff.). Bei Luftraumstrukturfestlegungen, die hoch technisch und komplex sind, gilt dies in besonderem Masse (BVGE 2008/18 E. 4).

7.
Zunächst ist festzuhalten, dass eine Publikation der angefochtenen Verfügung entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden im

Bundesblatt vom 16. Dezember 2008 (BBl 2008 9198) erfolgt ist. Die entsprechende Rüge ist daher ohne weitere Begründung abzuweisen.

8.
Die Beschwerdeführenden bestreiten weiter die Rechtsgrundlage der Verfügung des BAZL. Art. 33 Abs. 2 BR, den das BAZL herangezogen habe, sei nicht mehr gültig, weshalb die angefochtene Verfügung ohne Rechtsgrundlage erlassen worden sei.

8.1 Die Luftraumstruktur unterteilt den Luftraum in Luftraumteile von bestimmter räumlicher Ausdehnung. Sie wird im Luftfahrthandbuch bzw. über die Luftfahrtkarte publiziert. Die Luftraumteile werden einer der international standardisierten Luftraumklassen A-G zugewiesen. Aus dieser Klassifizierung ergibt sich, wer im fraglichen Luftraumteil fliegen darf und welche Verkehrsregeln dort gelten. Im kontrollierten Luftraum, der die Klassen A-E umfasst, steht ein Flugverkehrsleitdienst zur Verfügung; je nach Klasse kann nach Instrumenten- (IFR) oder Sichtflugregeln (VFR) geflogen werden (vgl. Art. 1 der Verordnung des UVEK vom 4. Mai 1981 über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge [VVR, SR 748.121.11], Art. 4a VVR und deren Anhänge 1 und 2). In der Schweiz obliegt die Luftraumeinteilung dem BAZL (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über den Flugsicherungsdienst [VFSD, SR 748.132.1]).

Mit einer Luftraumstrukturverfügung weist das BAZL die Luftraumteile nicht nur einer bestimmten Klasse zu, sondern es bestimmt vor allem auch deren Ausdehnung, einschliesslich der Untergrenze. Nicht zu ihrem Regelungsinhalt gehört dagegen das Einrichten von Warteräumen und von Flugwegen. Warteräume sind keine Luftraumblöcke, sondern Bestandteil der Anflugverfahren. Die genauen An- und Abflugverfahren werden mithin nicht mittels Lufttraumstrukturverfügung festgelegt. Sie sind vielmehr Teil des Betriebsreglements des betreffenden Flughafens und werden mit dessen Genehmigung durch das BAZL verbindlich (Art. 36c Abs. 2 Bst. b LFG). Die Luftraumstruktur ist nur die Hülle, die es erlauben muss, diese Verfahren sicher abzuwickeln (zum Ganzen BVGE 2008/18 E. 3.1).

8.2 Das BAZL überprüft die Luftraumstruktur jedes Jahr, um der Luftfahrtentwicklung, den sich ändernden Bedürfnissen der Betroffenen und den anlässlich von periodischen Prüfungen entdeckten Sicherheitsrisiken Rechnung zu tragen. Dass zusätzlich auch zeitlich und räumlich begrenzte Änderungen der Luftraumstruktur möglich sein

müssen, wird von den Beschwerdeführenden nicht bestritten. Sie machen aber geltend, Art. 33 Abs. 2 BR sei spätestens seit dem 14. März (recte April) 2005 nicht mehr gültig. Vielmehr gelte seither bezüglich des Flugregimes das vBR vom 29. März 2005. Es ist somit als erstes zu prüfen, ob Art. 33 Abs. 2 BR nach wie vor in Kraft ist.

8.3 Gegenstand des teilweise genehmigten vBR sind neben Änderungen des Pistenbenützungskonzepts und der Dauer der Nachtflugsperre u.a. auch die Neufestlegung der An- und Abflugverfahren zum und vom Flughafen Zürich sowie die Genehmigung des neuen Abflugverfahrens Wide Left Turn. In seiner Verfügung vom 29. März 2005 hat das BAZL die aufschiebende Wirkung lediglich betreffend die im AIP publizierten An- und Abflugverfahren (mit Wirkung ab 14. April 2005) sowie betreffend das Abflugverfahren ab der Piste 16 "Wide Left Turn" (mit Wirkung ab 30. Oktober 2005) entzogen, wobei die REKO/INUM bezüglich Letzterem mit Zwischenentscheid vom 11. Juli 2005 die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt hat (Zwischenentscheid der REKO/INUM B-2005-52 vom 11. Juli 2005). Bezüglich des Flugbetriebs und der Pistenbenützungsordnung wurde die aufschiebende Wirkung dagegen nicht entzogen. Vom Regelungsinhalt des vBR sind daher nur die im AIP publizierten An- und Abflugverfahren seit April 2005 bereits gültig und anwendbar. Die restlichen Inhalte des vBR gelten wegen der gegen deren Genehmigung erhobenen Beschwerden und der damit eingehenden aufschiebenden Wirkung noch nicht. Darunter fällt insbesondere auch die in der Genehmigungsverfügung des BAZL vom 29. März 2005 enthaltene Tabelle über die Pistenbenützung (Ziffer 2.1 des Dispositivs). Diesbezüglich gilt nach wie vor das BR vom 31. Mai 2001 mit den seither zur Anpassung an die deutsche DVO übernommenen provisorischen Änderungen, insbesondere derjenigen vom 23. Juni 2003. Den gegen diese Änderungen gerichteten Beschwerden wurde die aufschiebende Wirkung vollumfänglich und rechtskräftig entzogen, weshalb die in der Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 genehmigten Betriebszeiten und Betriebsregimes bis heute massgebend sind.

Das BAZL hat sich bei Erlass seiner Verfügung vom 21. November 2008 folglich zu Recht auf Art. 33 Abs. 2 BR in der Fassung vom 23. Juni 2003 gestützt.

9.
Weiter berufen sich die Beschwerdeführenden auf Art. 27 VIL. Danach

können der Flugverkehrsleitdienst oder der Flugplatzleiter vorübergehend Abweichungen von den veröffentlichten Betriebsverfahren anordnen, wenn es besondere Umstände, namentlich die Verkehrslage oder die Flugsicherheit, erfordern.

Wie das BAZL und die Beschwerdegegnerin richtig ausführen, handelt es sich vorliegend nicht um einen Anwendungsfall von Art. 27 VIL. Die Südanflüge resp. die Aktivierung des Luftraums wurden – wie bereits vorne erwähnt – nicht in Abweichung des BR, sondern in dessen Anwendung zugelassen (vgl. auch nachfolgende E. 10). Auf die Vorbringen der Beschwerdeführenden, die das Vorliegen der in Art. 27 VIL verlangten besonderen Umstände bei Erlass der Verfügung des BAZL bestreiten, braucht deshalb nicht weiter eingegangen zu werden.

10.
Nachdem, wie gesehen, Art. 33 Abs. 2 BR nach wie vor gültig ist, stellt sich die Frage, ob dessen Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt waren und das BAZL seine Verfügung zu Recht darauf abgestützt hat.

10.1 Der ordnungsgemässe Betrieb eines Flughafens setzt eine klare Regelung der Organisation und der Verfahrensabläufe in der Luft und auf dem Boden voraus. Dies geschieht durch das vom Flughafenhalter zu erlassende und vom BAZL zu genehmigende Betriebsreglement (ADRIAN WALPEN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Zürich 2005, S. 178). Wie das BAZL ausführt, ist der Betrieb des Flughafens sowohl während der ordentlichen Lage wie auch in ausserordentlichen Situationen nach dem Betriebsreglement sicherzustellen. Gemäss Art. 33 Abs. 2 BR darf deshalb unter Vorbehalt von Abs. 3 auf einer anderen Piste gelandet werden, wenn die Pisten 14 und 16 aus technischen oder meteorologischen Gründen unbenützbar sind.

Mit den in Abs. 2 erwähnten meteorologischen Gründen werden – wie das BAZL zu Recht erwähnt – besondere, aussergewöhnliche Wetterverhältnisse angesprochen. Sind solche zu erwarten oder treten solche auf, liegt es allein in der Kompetenz der Beschwerdegegnerin als Flugplatzhalterin zu entscheiden, ob eine andere als die Pisten 14 und 16 für Landungen verwendet werden soll. Es liegt demnach, wie die Beschwerdegegnerin ausführt, an ihr zu bestimmen, wann die Wettersituation eine derartige Massnahme notwendig macht. Demgegenüber musste das BAZL im vorliegenden Fall lediglich konsultiert werden, weil es für die aus Sicherheitsgründen notwendige Vornahme der temporären Aktivierung der CTR Zürich 2 sowie der TMA 14 und 15

zuständig ist. Seine Verfügung hatte somit nur die Funktion, den Luftraum im Süden des Flughafens aus Sicherheitsgründen zur Verfügung zu stellen.

10.2 Das BAZL macht in diesem Zusammenhang geltend, aufgrund der Wetterprognosen sei konkret zu befürchten gewesen, dass mit starkem Rückenwind, schlechter Sicht und schlechten Pistenverhältnissen (reduzierte Bremswirkung infolge Schnee, Eis oder Nässe) für andere als Südanflüge zu rechnen gewesen sei. Das Dokument 4444 der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization [ICAO]) sehe in Ziffer 7.2.6 vor, "noise abatement shall not be a determining factor in runway nomination under the following circumstances". Lärmbekämpfung dürfe demnach insbesondere bei schlechten Pistenverhältnissen, schlechten Sichtminima, Scher- und Seitenwinden, Böen oder Rückenwind über 5 Knoten bzw. 9 km/h nicht ausschlaggebend für die Bestimmung einer Piste sein.

Wie die Beschwerdeführenden selbst anerkennen, erwartete das BAZL für den fraglichen Zeitraum Rückenwind bis zu 10 Knoten und darüber, schlechte Reibungskoeffizienten und schlechte Sichtminima. Das BAZL erachtete diese Kombination von mehreren sicherheitsrelevanten Faktoren als entscheidend, um den Luftraum für zusätzliche Südanflüge zu aktivieren. Diese Auffassung wurde vor Erlass der angefochtenen Verfügung auch von der für die Flugsicherung zuständigen Skyguide vertreten. Anlässlich der Anhörung durch das BAZL bezeichnete Skyguide das Sicherheitsrisiko von Landungen mit erheblichem Rückenwind auf einer allenfalls schneebedeckten Piste als hoch. Zudem sei davon auszugehen, dass viele der umliegenden Flughäfen ebenfalls mit Schneefall zu rechnen hätten. Eine Schliessung des Flughafens Zürich würde zum Auflaufen der Warteräume und zu einem sehr grossen Koordinationsaufwand führen, um die Flugzeuge auf Ausweichflugplätze zu bringen. Dies könne dazu führen, dass Flugzeuge notfallmässig trotzdem auf die Piste 34 anfliegen müssten, ohne dass die entsprechenden Lufträume per NOTAM aktiviert worden seien. Der Anflug würde diesfalls durch den Luftraum der Klassen E und G führen, ohne dass die anderen Luftraumbenützer informiert wären.

Die Ausführungen des BAZL wie auch von Skyguide sind überzeugend und stimmen mit den Empfehlungen der ICAO überein. Für den fraglichen Zeitraum waren für Landungen auf die Pisten 14 und 16 starke

Rückenwinde prognostiziert und schlechte Sicht- wie auch Pistenverhältnisse infolge Niederschlags angekündigt. Das Bundesverwaltungsgericht sieht daher keinen Anlass, von der Einschätzung der fachlich zuständigen und kompetenten Behörde abzuweichen.

10.3 Die von Art. 33 Abs. 2 BR verlangten meteorologischen Gründe waren bei Erlass der Verfügung vom 21. November 2008 somit erfüllt. Zu prüfen ist deshalb nur noch, ob diese die zeitlich beschränkte und bedingt verfügte Luftraumstrukturänderung notwendig gemacht haben.

Das BAZL führt aus, damit zusätzliche Südanflüge möglichst gefahrenlos hätten angeordnet werden können, habe es eine entsprechende Anpassung der Aktivierungszeiten des benötigten Luftraums gebraucht. Generell würden Faktoren wie das Risiko einer Häufung von Durchstartmanövern, das Auflaufen des Verkehrs in den Warteräumen und der damit einhergehende erhöhte Koordinationsaufwand für die Flugsicherung sowie das Risiko des Auftretens von Treibstoffproblemen für wartende Flugzeuge und damit verbundene "Notmanöver" ein nicht zu unterschätzendes Sicherheitsproblem für einen geregelten Flugbetrieb bedeuten.

Die Festlegung der Luftraumstruktur ist eine hoch technische und komplexe Materie. In diesem Bereich auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung (vgl. oben E. 6). Die vom BAZL aufgezählten Faktoren überzeugen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Aktivierung des Luftraums und damit zugleich auch die Information weiterer Luftraumbenützer über das geänderte Anflugverfahren aus Sicherheitsgründen nicht angebracht hätte sein sollen. Das Bundesverwaltungsgericht sieht vorliegend daher keinen Anlass, das Vorgehen des BAZL in Frage zu stellen.

11.
In diesem Zusammenhang bestreiten die Beschwerdeführenden schliesslich die Verhältnismässigkeit der vom BAZL verfügten Bedingungen, die zur Aktivierung des Luftraums hätten erfüllt sein müssen. Sie bemängeln, das BAZL stelle nur fest, dass die Flugsicherheit aus meteorologischen Gründen nicht gewährleistet sei, wenn der Rückenwind für Nordanflüge zu stark sei. Das BAZL lege nicht fest, wann genau (ab welchem Messwert) der Rückenwind für Nordanflüge zu stark sei. Offenbar solle dies basierend auf Gutdünken des jeweiligen Fluglotsen entschieden werden. Dass Flughäfen aus meteorologischen Gründen für kürzere Zeit geschlossen werden müssten, sei auch im

europäischen Ausland nicht unbekannt und gehöre, da höchst selten, zum Rahmen des insofern Üblichen.

11.1 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (BGE 130 I 16 E. 5).

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit knüpft unmittelbar am öffentlichen Interesse an; die Frage nach der Verhältnismässigkeit einer Massnahme stellt sich nur, wenn an ihr überhaupt ein zulässiges öffentliches Interesse besteht. Erst dann ist zu prüfen, ob sie das geeignete und erforderliche Mittel ist, um dieses Interesse zu verwirklichen, und ob die dadurch bewirkte Freiheitsbeschränkung nicht in einem Missverhältnis zum angestrebten Zweck steht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581).

11.2 Die Änderung der Luftraumstruktur durch das BAZL hatte den Zweck, den Luftraum im Süden des Flughafens aus Sicherheitsgründen temporär zu aktivieren. Damit sollten potentielle Benützer des Luftraums über das geänderte Anflugverfahren informiert werden. Die Verfügung des BAZL diente somit der Aufrechterhaltung eines sicheren und effizienten Flugbetriebs. Gleichzeitig sollte damit vermieden werden, dass Durchstartmanöver gehäuft durchgeführt werden müssen, der Verkehr in den Warteräumen aufläuft, Flüge abgesagt oder umgeleitet hätten werden müssen oder der Flughafen gar ganz hätte geschlossen werden müssen.

Gemäss dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), der die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich festlegt (vgl. Art. 3*a* VIL), sind die Landesflughäfen die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Der Flughafen Zürich soll dabei seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können (SIL Teil III B1-B7-2 bzw. -3). Ebenso ist im Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (BBl 2005 II 1781 ff.) festgehalten, der Flughafen Zürich sei eine Schlüsselinfrastruktur und sein reibungsloses Funktionieren sei für die Schweiz von grösster Bedeutung. Er solle den Fluggesellschaften weiterhin die geeignete Infrastruktur bereitstellen, um ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen nach Europa und

den wichtigen weltweiten Zentren zu unterhalten und damit die Bedürfnisse des Marktes zu befriedigen. Erwartet werde auch die Ermöglichung eines Drehkreuzbetriebs für eine Fluggesellschaft. Der Flughafen Zürich müsse Rahmenbedingungen bieten, unter denen die Fluggesellschaften im Wettbewerb mit ihrer Konkurrenz auf anderen Flughäfen bestehen könnten (Ziffer 4.1 "Flughafen Zürich").

Es ist somit einerseits im SIL vorgesehen, andererseits der Wille des Bundesrates, die Funktionsfähigkeit des Flughafens Zürich und die Stabilität seines Betriebs zu erhalten. Die mit der Aktivierung des Luftraums verbundenen Ziele liegen somit unbestrittenermassen im öffentlichen Interesse. Eine Schliessung des Flughafens käme dagegen nur als ultima ratio in Frage.

11.3 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt zunächst, dass die Massnahme geeignet sein muss, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Zu prüfen ist folglich die Zwecktauglichkeit einer Massnahme. Diese Voraussetzung ist vorliegend ohne Weiteres gegeben, eignet sich doch die temporäre Aktivierung des Luftraums, einen sicheren Flugbetrieb zu erhalten und zu betreiben.

11.4 Die Massnahme muss sodann erforderlich sein, das heisst sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde.

Die Beschwerdegegnerin sah sich aufgrund der Wetterprognose von MeteoSchweiz vom 19./20. November 2008 mit einer aussergewöhnlichen Wettersituation konfrontiert. Insbesondere musste ab 21. November 2008 mit heftigen Nordwestwinden in Kombination mit starken Schneeschauern gerechnet werden. Zudem wurden schlechte Sichtverhältnisse und eine tief liegende Wolkenbasis sowie rutschige Pisten erwartet. Wie bereits dargelegt (vgl. oben E. 10.2), musste mit weit stärkeren Rückenwinden gerechnet werden, als die Empfehlungen der ICAO als zulässig vorsehen. Eine mildere Massnahme als die temporäre Aktivierung des Luftraums war angesichts der zu erwartenden Wetterverhältnisse somit nicht angezeigt. So hätten Südanflüge zwar auch ohne Aktivierung des benötigten Luftraums durchgeführt werden können. Mangels Information der Luftraumbenutzer und -benutzerinnen wäre diese Massnahme unter dem Aspekt der Sicherheit aber problematisch gewesen. Auch die Schliessung des Flugbetriebs wäre nicht in Frage gekommen. Eine solche hätte unter dem Gesichtspunkt "safety first" zu schwerwiegenden Problemen führen können, da es

wegen der schlechten Grosswetterlage nicht ausgeschlossen war, dass auch andere europäische Flughäfen hätten gesperrt werden müssen. Auch hätten zusätzlicher Koordinationsaufwand für die Flugsicherung, Rückstau in den Warteräumen oder allfällige Treibstoffprobleme wartender Flugzeuge ein nicht zu unterschätzendes Sicherheitsproblem mit sich gebracht. Ausserdem wäre eine Schliessung aus ökologischen Gründen unverhältnismässig gewesen, da eine solche Warteschlaufen in der Luft, Durchstartmanöver und zusätzliche Flüge zur Folge gehabt hätte (vgl. hierzu auch oben E. 10.2). Eine Schliessung des Flughafens ist nicht geboten, wenn – wie dies vorliegend der Fall war – mit der Verwendung einer anderen Piste trotz schlechten Wetterverhältnissen weiterhin ein sicherer Betrieb mit sicheren Landungen garantiert werden kann.

An dieser Stelle muss zudem festgehalten werden, dass das BAZL entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden in seiner Verfügung zu Recht keine Vorgaben in Bezug auf die Windstärke, die einen Anflug aus Süden begründen würde, gemacht hat. Solche Vorgaben sind jeweils gestützt auf die einzuhaltenden internationalen Vorschriften von der Beschwerdegegnerin bzw. von Skyguide festzulegen.

11.5 Verwaltungsmassnahmen müssen zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit schliesslich auch zumutbar sein. Eine Massnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt.

Die temporäre Aktivierung des Luftraums hätte angesichts ihrer vorgesehenen Dauer von lediglich 4 Tagen über ein Jahr gesehen nur eine marginale Zusatzbelastung der Südanflugschneise bewirkt. Das BAFU führt in diesem Zusammenhang aus, dass die temporäre Anpassung der Luftraumstruktur unbestrittenermassen nicht zu einer Erweiterung der Kapazität des Flughafens Zürich geführt hätte. Aus umweltrechtlicher Sicht seien die Grundsätze der Rechtssicherheit und Planbeständigkeit deswegen nicht verletzt. Auch das Vorsorgeprinzip werde nicht verletzt, denn eine vollständige Schliessung des Flughafens sei wirtschaftlich nicht tragbar und die technische oder betriebliche Möglichkeit für den Anflug einer anderen Piste bei schlechten Wetterbedingungen sei nicht gegeben.

Hinzu kommt, dass die Luftraumaktivierung den Schutz der Flugsicherheit und die Aufrechterhaltung des Flughafens Zürich als zentraler

Landesflughafen der Schweiz bezweckte. Diesen öffentlichen Interessen steht das Interesse der in der Südanflugschneise wohnhaften Personen gegenüber, die ausnahmsweise und lediglich zeitlich eng begrenzt von zusätzlichem Lärm betroffen gewesen wären. Insgesamt erscheinen vorliegend die öffentlichen Interesse deutlich überwiegend, weshalb auch die Zumutbarkeit der verfügten Massnahme zu bejahen ist.

11.6 Die vom BAZL für die Zeit vom 21. bis 24. November 2008 verfügte Änderung der Luftraumstruktur kann somit als verhältnismässig bezeichnet werden.

12.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das BAZL bei Erlass seiner Verfügung zu Recht auf das BR vom 31. Mai 2001 in der am 23. Juni 2003 genehmigten Fassung gestützt hat. Die Voraussetzungen zur Landung auf die Pisten 14 und 16, insbesondere das Vorliegen meteorologischer Gründe, waren zum fraglichen Zeitpunkt erfüllt, weshalb das BAZL aus Sicherheitsgründen eine Änderung der Luftraumstruktur verfügen durfte. Die lediglich temporär und bedingt verfügte Änderung kann zudem als verhältnismässig bezeichnet werden, weshalb die Beschwerde, soweit überhaupt darauf einzutreten ist, abzuweisen ist.

13.
Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei, ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 6 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Entsprechend dem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als in der Sache unterliegende Partei. Entgegen ihren Ausführungen ist kein Grund im Sinne von Art. 6 VGKE ersichtlich, der den ausnahmsweisen Erlass der Verfahrenskosten rechtfertigen würde. Die Beschwerdeführenden haben daher die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- zu tragen. Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zu verrechnen.

14.
Der im Beschwerdeverfahren obsiegenden Partei steht ein Anspruch auf Parteientschädigung zu für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff.

VGKE). Vorliegend ist die Beschwerdegegnerin als obsiegend zu betrachten. Angesichts der weder sonderlich umfangreichen noch schwierigen Streitsache erscheint eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'500.-- (inkl. MwSt) als angemessen. Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin folglich eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.-- (inkl. MwSt) zu entrichten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird und sie nicht gegenstandslos geworden ist.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet.

3.
Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.-- (inkl. MwSt) zu entrichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 65-05.01; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- das BAFU
- das ARE

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin: Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich 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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 15. Juli 2009 bis 15. August 2009 (Art. 46 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: