Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-1672/2016

Urteil vom 25. Oktober 2016

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

Schutzverband der Bevölkerung
um den Flughafen Zürich sbfz,
Dorfstrasse 17, Postfach 325, 8155 Niederhasli,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Adrian Strütt,
ettlersuter Rechtsanwälte,
Grüngasse 31, Postfach 1323, 8021 Zürich 1,
Beschwerdeführer,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

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

Gegenstand

Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung
betreffend Einhaltung Nachtflugordnung Flughafen Zürich.

Sachverhalt:

A.
Mit Verfügung vom 29. März 2005 genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das sog. vorläufige Betriebsreglement (vBR) des Flughafens Zürich teilweise und mit diversen Auflagen. Die Genehmigung umfasste u.a. eine Verlängerung der Nachtflugsperre von 23.00 (statt bisher 24.00 Uhr) bis 06.00 Uhr, mit der Möglichkeit des Verspätungsabbaus bis 23.30 Uhr (statt bisher 00.30 Uhr). Die Genehmigungsverfügung des BAZL wurde in diesem Punkt vom Bundesverwaltungsgericht und vom Bundesgericht bestätigt (Urteil des BVGer A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 [publiziert in BVGE 2011/19]; Urteil des BGer 1C_58/2010 und andere vom 22. Dezember 2010 [publiziert in BGE 137 II 58]). Die geänderte Nachtflugordnung wurde bereits per 29. Juli 2010 eingeführt.

B.
Mit Eingabe vom 22. April 2015 forderte der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (sbfz) das BAZL auf, aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen, damit künftig am Flughafen Zürich die Nachtflugordnung gemäss der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) und gemäss dem Betriebsreglement eingehalten werde. Falls das BAZL nicht gewillt sei, dem Gesuch nachzukommen, sei eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

Im Einzelnen legte der sbfz dar, die Flughafen Zürich AG verletze systematisch die geltende Nachtflugordnung, indem sie ordentliche Starts während der Zeit durchführe, die dem Verspätungsabbau vorbehalten sei. Gemäss verbindlicher Vorgabe von Art. 12 Anhang 1 vBR ende die Betriebszeit um 23.00 Uhr. Nach Sinn und Zweck und in Übereinstimmung mit Art. 39 VIL, welcher den Grundsatz der grössten Zurückhaltung bei der Planung von Flügen zur Nachtzeit statuiere, sei die darauf folgende Betriebshalbstunde von 23.00-23.30 Uhr ausschliesslich für den Verspätungsabbau reserviert. Mit der gegenwärtig zu verzeichnenden Häufung von Slots nach 22.30 Uhr könne das letzte Flugzeug – selbst unter optimalen Bedingungen – erst um 23.10 Uhr starten. Denn die im Flugplan angegebenen Abflugzeiten würden sich auf den Moment des Zurückstossens der Flugzeuge vom Gate beziehen. Bis zum eigentlichen Start benötige ein Flugzeug ca. 12-15 Minuten, zuzüglich eines Sicherheitsabstandes von 2-3 Minuten. Die Vorinstanz habe daher aufsichtsrechtlich für eine Anpassung des künftigen Flugplans zu sorgen, so dass in der Zeit von 23.00-23.30 Uhr nur noch

diejenigen Starts durchgeführt würden, die aufgrund individueller und konkreter Umstände verspätet seien.

C.
Nach Eingang der Stellungnahme der Flughafen Zürich AG vom 24. Juni 2015 und einer weiteren Stellungnahme des sbfz vom 11. November 2015 äusserte sich das BAZL mit Antwortschreiben vom 12. Februar 2016 wie folgt zum Gesuch: Gemäss Art. 12 Anhang 1 vBR dürften Starts und Landungen von Linien- und übrigen gewerbsmässigen Flügen bis 23.00 Uhr geplant werden. Gegenüber dem Flugplan verspätete Starts und Landungen seien bis 23.30 Uhr gestattet. Starts und Landungen nach 23.30 Uhr würden eine Ausnahmebewilligung der Flughafen Zürich AG erfordern, die nur bei ausserordentlichen, unvorhersehbaren Ereignissen erteilt werden dürfe. Die Flughafen Zürich AG vergebe die letzten Slots um 22.45 Uhr und schöpfe damit die maximale Betriebszeit nicht aus. Auch nach den Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) sollten die Betriebszeiten des Flughafens Zürich nicht weiter eingeschränkt werden. Mit Verfügung vom 27. Januar 2015 habe das BAZL die zulässigen Lärmimmissionen rechtskräftig festgelegt und der Flughafen Zürich AG Erleichterungen für diejenigen Gebiete erteilt, wo die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden könnten. Damit gelte der Flughafen Zürich als saniert. Aufgrund der dargestellten Sach- und Rechtslage sehe das BAZL keine Veranlassung, gestützt auf Art. 26 VIL von Amtes wegen eine Anpassung des Betriebsreglements vorzunehmen. Das Gesuch des sbfz vom 22. April 2015 werde als aufsichtsrechtliche Anzeige betrachtet. Der Anzeiger habe keine Parteirechte, werde aber über die Erledigung informiert.

D.
Am 16. März 2016 erhebt der sbfz (Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

"1. Es sei die Vorinstanz zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung zu verpflichten, worin die Beschwerdegegnerin zur Einhaltung der Nachtflugordnung zu verpflichten sei, so dass Starts nach 23.00 Uhr nicht mehr planmässig durchgeführt werden.

2. Eventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben und die Beschwerdegegnerin zur Einhaltung der Nachtflugordnung zu verpflichten, so dass Starts nach 23.00 Uhr nicht mehr planmässig durchgeführt werden.

3. Subeventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben und diese dazu zu verpflichten, die Beschwerdegegnerin zur Einhaltung der

> Nachtflugordnung zu verpflichten, so dass Starts nach 23.00 Uhr nicht mehr planmässig durchgeführt werden.
>
> Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin und/oder der Vorinstanz."

In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, das BAZL sei seinem Antrag auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung nicht nachgekommen, weshalb dessen Antwortschreiben vom 12. Februar 2016 eine formelle Rechtsverweigerung darstelle. In materieller Hinsicht hält der Beschwerdeführer an seinem Standpunkt fest, dass die Nachtflugordnung durch die regelmässigen Starts nach 23.00 Uhr nicht eingehalten werde. Die Zeit zwischen 23.00 und 23.30 Uhr dürfe ausschliesslich dem Verspätungsabbau dienen.

E.
In der Vernehmlassung vom 18. April 2016 beantragt das BAZL (Vorinstanz), auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei sie abzuweisen.

F.
Die Flughafen Zürich AG (Beschwerdegegnerin) schliesst in ihrer Beschwerdeantwort vom 27. Mai 2016 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Eventualiter sei die Angelegenheit bei Gutheissung der Beschwerde im Sinne der Ausführungen der Beschwerdeantwort an die Vorinstanz zum Entscheid zurückzuweisen.

G.
Auf Aufforderung der Instruktionsrichterin reicht die Beschwerdegegnerin am 10. Juni 2016 Beispieltage betr. Einhaltung der Betriebszeiten ein.

H.
In den Schlussbemerkungen vom 11. August 2016 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest.

I.
Auf weitergehende Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG entschieden hat. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2

1.2.1 Eine Verfügung liegt vor bei einer hoheitlichen, individuell-konkreten, auf Rechtswirkungen ausgerichteten und verbindlichen Anordnung einer Behörde, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, oder bei einer autoritativen und individuell-konkreten Feststellung bestehender Rechte oder Pflichten (Art. 5 Abs. 1 VwVG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 849 ff., TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 Rz. 17). Im Falle von Unklarheiten über den Verfügungscharakter eines Schreibens ist nicht massgebend, ob die Verwaltungshandlung als Verfügung gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht, sondern ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (BVGE 2009/43 E. 1.1.4 ff.; Urteil des BVGer A-2923/2015 vom 27. Juli 2015 E. 1.1.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 3).

1.2.2 Der Beschwerdeführer hat in seiner Eingabe vom 22. April 2015 die Vorinstanz ersucht, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, sollten die von ihm geforderten Massnahmen zur Einhaltung der Nachtflugordnung nicht ergriffen werden. Auch wenn das Antwortschreiben der Vorinstanz vom 12. Februar 2016 eingehend begründet ist und Merkmale einer Verfügung aufweist (vgl. auch nachstehend E. 10.2), kann darin keine Verfügung gesehen werden. Einer solchen Annahme steht die klare Willensäusserung der Vorinstanz entgegen, keine Verfügung zu erlassen und den Beschwerdeführer formlos über den Ausgang des aufsichtsrechtlichen Verfahrens in Kenntnis zu setzen (vgl. Urteile des BVGer A-2069/2015 vom 11. August 2015 E. 2.1.2, A-4862/2014 vom 3. Juni 2015 E. 1.2 und A-2317/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 3.1; vgl. auch Urteil des BGer 2C_245/2007 vom 10. Oktober 2007 E. 3.1). Es liegt somit keine anfechtbare Verfügung vor.

Davon ist auch der Beschwerdeführer ausgegangen, macht er mit seiner Beschwerde doch eine Rechtsverweigerung geltend.

1.3 Nach Art. 46*a* VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung ebenfalls Beschwerde geführt werden. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 [BBl 2001 4202, S. 4408]; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 5.18 mit Hinweisen). 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 deshalb für die Beurteilung der frist- und formgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereichten Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe seinem Antrag auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung keine Folge geleistet, weshalb eine Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 46*a* VwVG vorliege. Nur weil er die Vorinstanz an ihre aufsichtsrechtlichen Pflichten erinnert habe, heisse das nicht, dass sein Gesuch formlos im Sinne einer Aufsichtsbeschwerde erledigt werden dürfe. Sein Gesuch habe zum Ziel, die Bevölkerung besser gegen den Fluglärm zu schützen, der durch die regelmässigen rechtswidrigen Starts nach 23.00 Uhr hervorgerufen werde. Die Mitglieder des Beschwerdeführers seien mehrheitlich Gemeinden, die allesamt von den Auswirkungen des Flugverkehrs besonders betroffen seien. Er sei daher zur Erhebung der sog. egoistischen Verbandsbeschwerde befugt.

2.2 Die Vorinstanz stellt sich im Antwortschreiben vom 12. Februar 2016 auf den Standpunkt, das Gesuch des Beschwerdeführers sei als aufsichtsrechtliche Anzeige zu betrachten. Der Anzeiger habe keine Parteirechte, werde aber über die Erledigung informiert. In der Vernehmlassung hält die Vorinstanz daran fest, dass der Beschwerdeführer ihr Einschreiten in der Funktion als Aufsichtsbehörde verlangt habe. Eine andere Funktion, insbesondere als Genehmigungsbehörde, könne ihr nicht zukommen, nachdem kein Gesuch der Beschwerdegegnerin vorliege. Da kein Anlass für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten bestanden habe, sei sie nicht gehalten gewesen, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, welche sich ohnehin nur an die Beschwerdegegnerin hätte richten können.

2.3 Die Beschwerdegegnerin legt in Übereinstimmung mit der Auffassung der Vorinstanz dar, dem Beschwerdeführer komme weder ein Anspruch auf eine Verfügung noch eine Parteistellung in der fraglichen Sache zu. Es könne nicht angehen, dass Dritte generell-abstrakte Aussagen über die Art und Weise der Umsetzung einzelner Bestimmungen des rechtskräftig genehmigten vBR verlangen könnten. Ein solches Verfahren liefe auf eine nachträgliche Anpassung und Ergänzung der aktuellen Regelungen des vBR hinaus. Wenn der Beschwerdeführer der Ansicht sei, die Nachtflugordnung werde nicht eingehalten, stehe ihm diesbezüglich der Rechtsbehelf einer Aufsichtsanzeige offen. Davon sei bei Lichte betrachtet selbst der rechtskundig vertretene Beschwerdeführer im Schreiben vom 11. November 2015 ausgegangen. Die Kontrolle des Vollzugs resp. der Einhaltung der Nachtflugordnung liege nicht im Aufgabenbereich der Gemeinden. Es sei daher auch nicht dargetan, worin ein schutzwürdiges, spezifisches öffentliches Interesse des Beschwerdeführers bestehe.

3.

Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass der Rechtsuchende zuvor ein Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt hat, bevor er eine Beschwerde einreicht. Eine Rechtsverweigerungsbeschwerde soll sodann nur dann zur Anwendung kommen, wenn die verweigerte Verfügung grundsätzlich selbst anfechtbar wäre. Der Beschwerdeführer hat im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (vgl. Urteile des BVGer A-2923/2015 vom 27. Juli 2015 E. 1.3.1, A-4862/2014 vom 3. Juni 2015 E. 2.1 und A-2317/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.20, MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Art. 46*a* Rz. 7 ff.).

4.

4.1 Das VwVG enthält in Art. 71 VwVG eine allgemeine Bestimmung zur Aufsichtsbeschwerde (Marginalie). Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde/-anzeige kann eine Verfügung oder jegliches andere Handeln oder Unterlassen einer Behörde sein (OLIVER ZIBUNG, in: Waldmann/Weis-

senberger [Hrsg.], VwVG Praxiskommentar [nachfolgend: Praxiskommentar], 2. Aufl. 2016, Art. 71 Rz. 3). Nach Art. 71 Abs. 2 VwVG hat der Anzeiger nicht die Rechte einer Partei. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein Anzeiger nicht allein aufgrund seiner Aufsichtsanzeige, mithin seiner Stellung als Anzeiger, Parteistellung im folgenden Aufsichtsverfahren erhält (BGE 139 II 279 E. 2.3). Art. 71 VwVG verschafft denn auch keinen Anspruch auf Einleitung eines Aufsichtsverfahrens; die angerufene Behörde entscheidet nach pflichtgemässem Ermessen, ob sie auf eine Aufsichtsbeschwerde/-anzeige eintritt oder nicht (vgl. BGE 133 II 468 E. 2, 123 II 402 E. 1b; Urteil des BVGer A-5664/2014 vom 18. November 2015 E. 8.2 ff.; ZIBUNG, Praxiskommentar, Art. 71 Rz. 33, KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 774; je mit Hinweisen).

4.2 Umgekehrt lässt sich aus Art. 71 Abs. 2 VwVG indes nicht ableiten, die Parteirechte seien einem Anzeiger in einem allfälligen nachfolgenden Aufsichtsverfahren in jedem Fall zu verweigern (vgl. Urteil des BVGer A-678/2015 vom 28. Juli 2015 E. 4.1). Die Parteistellung richtet sich vielmehr nach Art. 6 und 48 VwVG. Sind die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, sind auch in einem Aufsichtsverfahren ausnahmsweise Parteirechte vorhanden. Nach der Rechtsprechung erwirbt derjenige, welcher bei einer Aufsichtsbehörde eine Anzeige erstattet oder ein aufsichtsrechtliches Vorgehen gegen einen Dritten fordert, Parteistellung, wenn er die Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG erfüllt. Er muss durch die Verfügung oder Handlung der beaufsichtigten Stelle besonders berührt bzw. aufgrund einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stärker als die Allgemeinheit betroffen sein. Zusätzlich ist ein schutzwürdiges Interesse erforderlich, also ein aus der Sicht der Rechtspflege gewürdigt ausreichender Anlass dafür, dass sich die angerufene Instanz mit der Sache befasst. Der Anzeiger muss einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des beanstandeten Entscheides ziehen, d.h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der bemängelte Entscheid mit sich bringen würde. Ob ein Anzeiger diese Voraussetzungen erfüllt, ist für jedes Rechtsgebiet und in jedem Einzelfall gesondert zu beurteilen. Es gibt keine rechtslogisch stringente, sondern nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung zur Popularbeschwerde oder zur blossen Aufsichtsbeschwerde/-anzeige, die dem Anzeiger keine Parteistellung verschafft. Massgebend sind namentlich einerseits

die Möglichkeit für den Interessierten, den angestrebten Erfolg auf anderem – z.B. zivil- oder strafrechtlichem – Weg zu erreichen, und andererseits das Anliegen, die Verwaltungstätigkeit nicht übermässig zu erschweren (vgl. zum Ganzen BGE 139 II 279 E. 2.3; Urteil des BGer 2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1; Urteile des BVGer A-3434/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 1.2.1 und A-5664/2014 vom 18. November 2015 E. 8.5.1; je mit Hinweisen). Der Umstand, dass allenfalls zahlreiche Personen besonders berührt sein können, ist für sich allein kein Grund, diesen die Parteistellung abzusprechen. Trotzdem soll der Kreis der Personen mit Parteistellung nicht derart weit gezogen werden, dass dadurch die Verwaltungstätigkeit ausserordentlich erschwert würde (Urteil des BGer 2C_762/2010 vom 2. Februar 2011 E. 4.4; Urteil des BVGer A-1703/2016, A-2244/2016, A-2412/2016 vom 29. September 2016 E. 6.4.6; je mit Hinweisen).

4.3 Wird einem Anzeiger Parteistellung eingeräumt, nähert sich das Aufsichtsverfahren einem ordentlichen Verwaltungsverfahren an. Die Aufsichtsbehörde dürfte in einem solchen Fall verpflichtet sein, mittels Verfügung über die Aufsichtsbeschwerde/-anzeige zu entscheiden (vgl. Urteile des BVGer A-3434/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 1.2.1 und A-5664/2014 vom 18. November 2015 E. 8.5.1; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Praxiskommentar, Art. 6 Rz. 60). Selbst wenn die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sind, sind Anzeiger gemäss Rechtsprechung schliesslich nur dann zur Beschwerdeerhebung befugt, wenn die Vorinstanz zur Ausübung der Aufsicht verpflichtet ist (vgl. BGE 135 II 145 E. 6.1; Urteil des BVGer A-3434/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 1.2.1; BERNHARD WALDMANN, in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 89 Rz. 27).

5.

Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) kommt dem BAZL die unmittelbare Aufsichtskompetenz über die zivile Luftfahrt auf dem Gebiet der Schweiz zu. Das BAZL überwacht bei den Infrastrukturanlagen der Luftfahrt die Einhaltung der luftfahrtspezifischen, der betrieblichen und der baupolizeilichen Anforderungen sowie der Anforderungen des Umweltschutzes oder lässt sie durch Dritte überwachen. Es führt die erforderlichen Kontrollen durch oder lässt sie durch Dritte durchführen. Es trifft die notwendigen Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (Art. 3*b* VIL). Zudem kann das BAZL gestützt auf Art. 26 VIL zur Anpassung an den rechtmässigen Zustand Änderungen des Betriebsreglements verfügen, wenn veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dies erfordern (vgl.

zum Ganzen BGE 129 II 331 E. 3.1, 128 II 292 E. 7; BVGE 2011/19 E. 45.5; Urteile des BVGer A-2669/2016 vom 22. August 2016 E. 6.1, A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 5.6, A-5661/2015 vom 26. Juli 2016 E. 4 und A-6496/2013 vom 19. März 2015 E. 2.3.2).

Die Aufsichtspflicht der Vorinstanz ist daher ohne Weiteres zu bejahen. Zu prüfen ist nachfolgend, ob die übrigen der zuvor dargelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

6.

Nach der Systematik des VwVG sind Parteistellung und Beschwerdebefugnis aufeinander abgestimmt: Art. 6 VwVG umschreibt den Parteibegriff offen und knüpft über den Verweis auf die Beschwerdebefugnis nach Art. 48 VwVG an das Rechtsschutzinteresse an. Daraus folgt, dass über den Kreis der beschwerdeberechtigten Personen mittelbar auch die Parteien im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren umschrieben werden. Zu den Parteien zählen damit neben den materiellen Verfügungsadressaten auch Dritte, die in einem besonders engen, spezifischen Verhältnis zum Verfügungsgegenstand stehen und deren Situation durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden kann (vgl. BGE 139 II 328 E. 4.1, 139 II 279 2.2; Urteil des BGer 2C_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 2.2; Urteil des BVGer A-1703/2016, A-2244/2016, A-2412/2016 vom 29. September 2016 E. 6.1; je mit Hinweisen).

7.

7.1 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. Für die Umschreibung des Kreises der zur Beschwerdeführung befugten Personen ist es unerheblich, ob die Lärmgrenzwerte überschritten sind oder nicht. So können Anwohnerinnen und Anwohner aus dem Lärmeinflussbereich des Flughafens Beschwerde führen. Ebenso können flughafennahe Gemeinwesen, Kantone oder Gemeinden, die sich für den Schutz ihrer Bevölkerung vor Lärm einsetzen, beschwerdebefugt sein. Das Beschwerderecht steht auch Vereinigungen und Organisationen zu, welche die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde erfüllen (vgl. zum Ganzen BGE 104 Ib 307 E. 3b; BVGE 2008/18 E. 2.2; Urteile des BVGer A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 1.3.1.1, A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 1.2.2 und A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3.1).

7.2 Der Beschwerdeführer ersuchte die Vorinstanz um die Ergreifung aufsichtsrechtlicher Massnahmen zur Einhaltung der Nachtflugordnung am Flughafen Zürich. Die flughafennahen Gemeinden sind von den Lärmimmissionen und damit auch von der Einhaltung der Nachtflugordnung stärker als die Allgemeinheit berührt. Der sbfz besteht vorwiegend aus Anliegergemeinden, die sich zu einem Verein zusammengeschlossen haben mit dem statutarischen Zweck, die Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm und anderen durch den Flugbetrieb verursachten Immissionen zu schützen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die Interessen und Rechte der Betroffenen zu wahren (vgl. § 2 der Statuten). Die Legitimation von Gemeinden wird praxisgemäss bejaht, wenn es diesen um spezifische öffentliche Anliegen wie vorliegend dem Schutz der Einwohner vor Immissionen geht. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin erfüllt der Beschwerdeführer die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde (vgl. Urteile des BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.2.4, A-1899/2006 vom 11. Februar 2010 E. 2.4 und A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3.2).

7.3 In Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung ist somit festzuhalten, dass der Beschwerdeführer in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Zu klären bleibt, ob er im aufsichtsrechtlichen Verfahren der Vorinstanz zumindest glaubhaft machen konnte, dass er über ein eigenes schutzwürdiges Interesse für eine Parteistellung verfügt.

8.

8.1 Mit Blick auf den Verfahrensgegenstand ist zunächst festzuhalten, dass der Beschwerdeführer von der Vorinstanz die rechtskonforme Durchsetzung des rechtskräftig genehmigten vBR und nicht dessen Änderung einfordert. In seiner Eingabe vom 22. April 2015 führte er substantiiert aus, weshalb er der Auffassung sei, die Beschwerdegegnerin verletze systematisch die Vorgaben des vBR zu den Betriebszeiten und weshalb ihm ein schutzwürdiges Interesse an einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten der Vorinstanz zukomme. Diese Ausführungen boten ausreichend Anlass für die Aufsichtsbehörde, sich mit der Sache zu befassen. Die Vorinstanz hat daher zu Recht ein aufsichtsrechtliches Verfahren eröffnet und die Vollzugspraxis der Beschwerdegegnerin einer Überprüfung unterzogen. Das Gesuch des Beschwerdeführers vom 22. April 2015 erschöpfte sich dabei jedoch nicht allein in typisch aufsichtsrechtliche Belange. Vielmehr forderte

er die Vorinstanz auf, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Beschwerdegegnerin zu einer Änderung der Vollzugspraxis anzuhalten. Wäre die Vorinstanz der Auffassung des Beschwerdeführers gefolgt, hätte dies zu einer Änderung des künftigen Flugplans geführt und damit zu einer Reduktion der nächtlichen Fluglärmbelastung für die Anliegergemeinden des Flughafens. Es kommt dem Beschwerdeführer, der bereits im Rechtsmittelverfahren betr. Genehmigung vBR Verfahrenspartei war, ein eigenes schutzwürdiges Interesse zu, dass die rechtskräftig genehmigten Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung gegen Fluglärm und zur Sanierung des Flughafens in der Praxis von der Beschwerdegegnerin nicht umgangen werden. Eine andere Möglichkeit, sein Begehren auf korrekten Vollzug des vBR rechtlich durchzusetzen, hat die Vorinstanz ihm nicht aufgezeigt. Auch kann im vorliegenden Fall nicht gesagt werden, dass das aufsichtsrechtliche Verfahren durch die Gewährung der Parteistellung übermässig erschwert worden wäre. Denn wie aufzuzeigen sein wird (vgl. nachstehend E. 10.2), hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zwar die Parteistellung ausdrücklich aberkannt, ihn im Aufsichtsverfahren aber faktisch wie eine Partei behandelt.

8.2 Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung und aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls ist deshalb ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an einer Parteistellung zu bejahen.

9.

Es ergibt sich somit, dass der Anspruch des Beschwerdeführers auf Parteistellung im aufsichtsrechtlichen Verfahren begründet ist und er dies in seiner Eingabe vom 22. April 2015 auch glaubhaft machen konnte. Entsprechend hätte die Vorinstanz dem gestellten Antrag auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung nachkommen müssen. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, soweit eine Rechtsverweigerung gerügt wird.

10.

10.1 Heisst das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde gut, weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine andere Möglichkeit den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es grundsätzlich nicht; insbesondere darf das Gericht grundsätzlich nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt. Ausnahmsweise kann allerdings in der Sache

entschieden werden, wenn prozessuale Leerläufe vermieden werden sollen oder die Feststellung der Rechtsverweigerung zur Wiedergutmachung nicht genügt und weitere Anordnungen zu treffen sind (vgl. BVGE 2009/1 E. 4 [geschützt durch: Urteil des BGer 1C_108/2008 vom 3. März 2009]; Urteile des BVGer A-4862/2014 vom 3. Juni 2015 E. 5, E-4168/2013 vom 13. Februar 2014 E. 3, A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 3.1.4 f. und A-6437/2008 vom 16. Februar 2009 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.25, KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1312).

10.2 Vorliegend gilt es zu beachten, dass die Vorinstanz im Rahmen des von ihr durchgeführten aufsichtsrechtlichen Verfahrens die Rügen des Beschwerdeführers materiell geprüft hat. Des Weiteren hat sie sowohl dem Beschwerdeführer als auch der Beschwerdegegnerin das rechtliche Gehör gewährt und ihnen Gelegenheit gegeben, sich zur Streitsache materiell zu äussern. Das hier strittige Antwortschreiben der Vorinstanz vom 12. Februar 2016 enthält sodann eine eingehende Begründung, in der sie sich mit dem Gesuch des Beschwerdeführers inhaltlich auseinandersetzt und es im Ergebnis als unbegründet erachtet. Es kommt insofern einem materiellen Entscheid gleich. Auch im Rahmen des Schriftenwechsels vor Bundesverwaltungsgericht äusserten sich die Verfahrensbeteiligten umfassend zur Streitsache. Bei diesen besonderen Voraussetzungen erscheint eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zum Erlass einer formellen Verfügung als nicht zweckmässig. Eine Rückweisung würde sich vollumfänglich in einem Verfahrensleerlauf erschöpfen, was unter prozessökonomischen Gesichtspunkten als nicht vertretbar erscheint. Nach dem Gesagten ist daher ausnahmsweise auf eine Rückweisung zu verzichten und nachfolgend zu prüfen, ob die Vorbringen des Beschwerdeführers materiell begründet sind.

Ein solches Vorgehen geht auch nicht über die Rechtsbegehren des Beschwerdeführers hinaus. Denn trotz der Rüge der Rechtsverweigerung beantragt der Beschwerdeführer in seinem Hauptbegehren zusätzlich eine materielle Prüfung durch das Bundesverwaltungsgericht. In den Schlussbemerkungen vom 11. August 2016 hält der Beschwerdeführer daran fest, es sei auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zur Beurteilung und zur erneuten Gewährung des rechtlichen Gehörs zu verzichten. Dies würde nur zu einer weiteren Verzögerung führen, was der betroffenen Bevölkerung nicht zuzumuten sei. Anders als der Beschwerdeführer spricht sich zwar die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort ausdrücklich gegen einen reformatorischen Entscheid in der Sache aus, dies mit Blick auf das der Vorinstanz zustehende Ermessen und eine nachteilige Verkürzung des Instanzenzuges. Da aber die Rügen des Beschwerdeführers –

wie noch zu sehen sein wird – sich ohnehin als unbegründet erweisen, kommen die von der Beschwerdegegnerin erhobenen Einwände vorliegend nicht zum Tragen und können deshalb unberücksichtigt bleiben.

11.

11.1 In materieller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin verletze systematisch die geltende Nachtflugordnung am Flughafen Zürich, indem sie ordentliche Starts während der Zeit durchführe, die dem Verspätungsabbau vorbehalten sei. Gemäss verbindlicher Vorgabe des vBR ende die Betriebszeit um 23.00 Uhr. Nach Sinn und Zweck und in Übereinstimmung mit Art. 39 VIL, welcher den Grundsatz der grössten Zurückhaltung bei der Planung von Flügen zur Nachtzeit statuiere, sei die darauf folgende Betriebshalbstunde ausschliesslich für den Verspätungsabbau reserviert. Mit der gegenwärtig zu verzeichnenden Häufung von planmässigen Starts nach 22.30 Uhr könne die Beschwerdegegnerin technisch gesehen gar nicht alle Flüge vor 23.00 Uhr abwickeln. Denn die im Flugplan angegebenen Abflugzeiten würden sich auf den Moment des Zurückstossens der Flugzeuge vom Gate beziehen. Bis zum eigentlichen Start, d.h. bis zum Power-setting für den Take-off, benötige ein Flugzeug ca. 12-15 Minuten, zuzüglich eines Sicherheitsabstandes von 2-3 Minuten. Selbst unter optimalen Bedingungen könne das letzte Flugzeug somit erst um 23.10 Uhr starten. Folglich werde die Funktion der letzten Betriebshalbstunde als ausschliesslicher Puffer für den Verspätungsabbau chronisch und planmässig missachtet. Aus den von der Beschwerdegegnerin eingereichten Beispieltagen sei zu folgern, dass für den Zeitraum von 2011 bis 2015 die Vorschriften des Betriebsreglements nur an 17 Tagen, d.h. zu weniger als 1 %, eingehalten worden seien. Zu 2/3 der Fälle und an ausnahmslos allen aufgeführten Beispieltagen sei dabei das Zurückstossen der Flugzeuge zu früh erfolgt. Bei pünktlichem Zurückstossen wäre es auch in diesen Tagen zu verspäteten Starts nach 23.00 Uhr gekommen. Des Weiteren würden die von der Beschwerdegegnerin ausgewiesenen Angaben zur Taxi-Time, d.h. die Zeit vom Zurückstossen bis zum Abheben, ziemlich genau seinen Annahmen entsprechen. Bei den Startabständen seien sogar – selbst unter den optimalen Bedingungen der Beispieltage – längere Abstände zu beobachten als die von ihm angenommenen 2-3 Minuten. Gerade angesichts der Gründe, die bekanntermassen regelmässig zu Verspätungen im Flugbetrieb führen würden, sei es wichtig, dass die verantwortlichen Planer eine Zeitreserve einbauen würden, mit der übliche Verzögerungen aufgefangen werden könnten. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz bestehe bei der Einhaltung der genehmigten Betriebszeiten

auch kein Raum für eine Interessenabwägung zu Gunsten der Beschwerdegegnerin. Die Vorinstanz habe daher aufsichtsrechtlich für eine Anpassung des künftigen Flugplans zu sorgen, so dass die Beschwerdegegnerin die Zeit von 23.00-23.30 Uhr nur noch für die Starts nutze, die aufgrund individueller und konkreter Umstände verspätet seien.

11.2 Die Vorinstanz legt dar, es sei der beschwerdeführerischen Haltung zu widersprechen, wonach die halbe Stunde von 23.00 bis 23.30 Uhr nicht zur ordentlichen Betriebszeit des Flughafens Zürichs, sondern zur Nachtsperrzeit gehöre. Gemäss dem rechtskräftig genehmigten und höchstrichterlich überprüften vBR dürften gewerbsmässige Flüge (mit Ausnahme der Starts von Charterflügen) bis 23.00 Uhr geplant werden. In der anschliessenden halben Stunde dürften gegenüber dem Flugplan verspätete Flugzeuge ohne weitere Voraussetzung starten und landen. Erst nach 23.30 Uhr würden die einschränkenden Bestimmungen des Betriebsreglements gelten, wonach Starts und Landungen nur bei ausserordentlichen, unvorhersehbaren Ereignissen bewilligt werden dürften. Nur in den letztgenannten Fällen handle es sich um Ausnahmen von der sog. Nachtflugsperre. Auch nach den Vorgaben des SIL sollten die Betriebszeiten des Flughafens Zürich nicht weiter eingeschränkt werden. Die Vorinstanz habe mit Verfügung vom 27. Januar 2015 die zulässigen Lärmimmissionen rechtskräftig festgelegt und der Beschwerdegegnerin Erleichterungen für diejenigen Gebiete erteilt, wo die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden könnten. Damit gelte der Flughafen Zürich als saniert. Aufgrund der dargestellten Sach- und Rechtslage sei keine Anpassung des Betriebsreglements gestützt auf Art. 26 VIL vorzunehmen. Die Beschwerdegegnerin halte die Bestimmungen des Betriebsreglements zu den Betriebszeiten ein, weshalb kein Anlass für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten der Vorinstanz bestehe.

11.3 Die Beschwerdegegnerin erachtet die Rügen des Beschwerdeführers ebenfalls als unbegründet. In der Beschwerdeantwort führt sie aus, die Behauptung des Beschwerdeführers, wonach die Abwicklung der Starts technisch nicht vor 23.10 Uhr möglich sei, erweise sich als unzutreffend und sei anhand der vorgelegten Beispieltage widerlegt. Die letzten Slots für Abflüge habe sie auf 22.45 Uhr vorgezogen. Vom Zurückstossen eines Flugzeugs bis zu dessen Start würden durchschnittlich knapp 10 Minuten benötigt. Zwischen zwei Starts von Grossraumflugzeugen sei ein Sicherheitsabstand von 2 Minuten einzuhalten, der bei kleineren Flugzeugen reduziert werden könne. Bei viermotorigen Langstreckenflugzeugen, die vom Dock Midfield aus aufgrund der aktuell geltenden Minimumhöhe bei Starts ab

Piste 32 zur Piste 34 rollen müssten, verlängere sich die durchschnittliche Rollzeit um bis zu rund 5 Minuten. Betreffend die Zeit vom Zurückstossen bis zum Start sei diesbezüglich von rund 13-15 Minuten auszugehen. Das Bundesverwaltungsgericht habe im Urteil A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 in E. 31.4.5 festgehalten, dass mit dem Sommerflugplan 2009 und dem Winterflugplan 2009/2010, d.h. bereits vor Einführung der aktuellen Nachtflugordnung, effektiv keine Starts und Landungen ab 23.00 Uhr vorgesehen seien und nach 23.00 Uhr in aller Regel nur noch Verspätungsabbau stattfinde. Somit sei auch das Bundesverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass der damalige Flugplan den Anforderungen des neuen Betriebsreglements entspreche. Der aktuelle Flugplan sei in Bezug auf die Anzahl Flüge und die zeitliche Terminierung der Slots selbst an flugstarken Tagen mit dem damaligen Flugplan vergleichbar und weise keine relevanten Unterschiede auf. Tatsache sei, dass es im Verlaufe eines Tages bedingt durch verschiedenste Umstände zu Verspätungen gegenüber dem Flugplan kommen könne. Es bedürfe keiner weiteren Erläuterung, dass es aufgrund der Abhängigkeit von dem weltumspannenden System zu Verspätungen kommen könne und ein Abbau ohne grosse Hürden möglich sein müsse. Wenn der Beschwerdeführer nun die Zulässigkeit eines Verspätungsabbaus von 23.00 bis 23.30 Uhr vom Vorliegen ausserordentlicher Umstände abhängig machen möchte, so verkenne er den klaren Wortlaut von Art. 12 Anhang 1 vBR. Bei Verspätungen könnten die bis 23.00 Uhr geplanten Starts zulässigerweise bis 23.30 Uhr abgebaut werden. Diesbezüglich sei auf den SIL zu verweisen, welcher die Rahmenbedingungen für das Betriebsreglement vorgebe. Gemäss SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich seien verspätete Starts und Landungen bis 23.30 Uhr ohne besondere Bewilligungen zuzulassen und eine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperre oder eine weitergehende Einschränkung der Zahl der Flugbewegungen in der Nachtstunde wäre mit der Funktion des Flughafens als Drehscheibe für den interkontinentalen Verkehr nicht vereinbar. Die vom Beschwerdeführer vertretene Auslegung der Nachtflugordnung widerspreche somit einerseits dem klaren Wortlaut des Betriebsreglements und anderseits dem Willen des Bundes und sei daher entschieden abzulehnen. Es sei offensichtlich, dass der vom Beschwerdeführer bemühte restriktive Ausnahmecharakter sich auf die Flüge nach 23.30 Uhr beziehe. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen könne es auch nicht massgebend sein, wie häufig ein Verspätungsabbau effektiv erforderlich sei. Schliesslich stehe es ihr nicht zu, den Verkehr über die genannten Vorgaben hinaus einzuschränken. Sie sei grundsätzlich verpflichtet, die gemäss vBR vorgesehenen Kapazitäten dem Verkehr zur Verfügung zu stellen.

12.
Gemäss Art. 39 Abs. 1 VIL sind zwischen 22.00 und 06.00 Uhr Starts und Landungen nicht gewerbsmässiger Flüge untersagt; gewerbsmässige Flüge sind zwischen 22.00 und 06.00 Uhr nach den Vorschriften der Art. 39*a* und 39*b* VIL eingeschränkt, wobei die Flugbetriebsunternehmen bei der Planung von Flügen in diesem Zeitraum grösste Zurückhaltung üben müssen (Art. 39 Abs. 2 und 3 VIL). Art. 39*a* VIL regelt Einschränkungen für gewerbsmässige Flüge bei den Landesflughäfen Genf und Zürich. Danach sind Starts zwischen 24.00 und 06.00 Uhr verboten und zwischen 22.00 und 24.00 Uhr nur für gewerbsmässige Flüge erlaubt, deren Emissionen bestimmte Lärmindizes nicht übersteigen (Abs. 1). Landungen sind zwischen 24.00 und 05.00 Uhr verboten (Abs. 2). Gegenüber dem Flugplan verspätete Starts oder Landungen sind bis spätestens um 00.30 Uhr erlaubt (Abs. 3).

Im hier massgebenden Art. 12 Anhang 1 vBR ist die Nachtflugordnung für den gewerbsmässigen Verkehr des Flughafens Zürich restriktiver geregelt (ohne Charterflüge):

> "Starts und Landungen des gewerbsmässigen Verkehrs dürfen (…) bis 23.00 Uhr geplant werden. Die Flughafen Zürich AG kann aus betrieblichen Gründen die Vergabe des letzten Slots zeitlich vorverlegen.
>
> Verspätete Starts und Landungen werden bis 23.30 Uhr ohne besondere Bewilligung zugelassen.
>
> Für Starts und Landungen nach 23.30 Uhr kann die Flughafen Zürich AG bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen, insbesondere bei schwerwiegenden meteorologischen Verhältnissen, eine Ausnahmebewilligung erteilen."

13.

13.1 Der Beschwerdeführer hält der Beschwerdegegnerin im Wesentlichen vor, zu viele Slots im Zeitraum von 22.30 bis 22.45 Uhr zu vergeben und damit Abflüge nach 23.00 Uhr im Flugplan faktisch bereits einzuplanen.

13.2 Unstrittig ist, dass die Beschwerdegegnerin keine Slots nach 22.45 Uhr vergibt. Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin sodann zu Recht darauf hingewiesen, dass die Anzahl der vergebenen Slots zwischen 22.30 und 22.45 Uhr gegenüber dem Flugplan von 2009 und 2009/2010 im Wesentlichen gleich geblieben ist. Anzeichen für eine rechtsmissbräuchliche Umgehung der per 29. Juli 2010 eingeführten Nachtflugordnung bestehen

insofern nicht. Nach Angaben der Beschwerdegegnerin, die vom Beschwerdeführer zwar als theoretisch, nicht aber als falsch bezeichnet werden, benötigt ein Flugzeug vom Abstossen vom Gate bis zum Start durchschnittlich knapp 10 Minuten, zuzüglich eines Sicherheitsabstandes von 2 Minuten bei Grossraumflugzeugen. Bei kleineren Flugzeugen kann der Sicherheitsabstand reduziert werden. Im Falle von viermotorigen Langstreckenflugzeugen vom Dock Midfield ist mit einer Zeit vom Zurückstossen bis zum Start von rund 13-15 Minuten zu rechnen. Dass diese Zeitangaben im ordentlichen Betrieb umsetzbar sind, konnte die Beschwerdegegnerin anhand von Beispieltagen des Sommer- und des Winterflugplans belegen, an denen sämtliche Starts (Airborne Time, d.h. Flugzeug hebt nach dem Startlauf von der Piste ab) vor 23.00 Uhr abgewickelt werden konnten. An diesen Beispieltagen wurden zwar immer auch einzelne Flugzeuge im Vergleich zum Flugplan zu früh vom Gate zurückgestossen. Doch lassen sich auch solche Beispieltage finden, an denen das jeweils zuletzt gestartete Flugzeug im Vergleich zum Flugplan pünktlich oder sogar zu spät vom Gate zurückgestossen wurde. Es ist somit technisch möglich, dass die letzten Flugzeuge bis um 23.00 Uhr starten können. Gleichzeitig ist jedoch auch festzuhalten, dass – entgegen der Äusserung der Vorinstanz – die Beschwerdegegnerin mit Vergabe der letzten Slots um 22.45 Uhr die maximale Betriebszeit weitestgehend ausschöpft.

13.3 Mit der Vorinstanz ist daher im Ergebnis einig zu gehen, dass die Beschwerdegegnerin sämtliche Flüge vor 23.00 Uhr plant und keine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 Anhang 1 vBR ersichtlich ist.

Es ist allerdings richtig und wird auch von der Beschwerdegegnerin nicht in Abrede gestellt, dass im täglichen Betrieb die tatsächlichen Zeiten, die ein Flugzeug vom Gate bis zum Start benötigt, wiederholt über den vorgenannten Werten liegen und Starts nach 23.00 Uhr zu verzeichnen sind. Da es zahlreiche Faktoren gibt, die zu Verspätungen im Flugverkehr führen können, erscheint die Forderung des Beschwerdeführers nach mehr zeitlicher Reserve im Flugplan durchaus verständlich. Diese Forderung beschlägt jedoch nicht Art. 12 Abs. 1 Anhang 1 vBR, sondern die Frage des Verspätungsabbaus nach Abs. 2, auf die nun anschliessend einzugehen ist.

14.

14.1 Laut den vorstehenden Parteistandpunkten bestehen konträre Auffassungen, wie die Bestimmung von Art. 12 Abs. 2 Anhang 1 vBR zum Verspätungsabbau auszulegen ist.

14.2 Nach dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 2 Anhang 1 vBR sind verspätete Starts und Landungen bis 23.30 Uhr ohne besondere Bewilligungen zulässig. Die Bestimmung enthält keinerlei weitergehende Restriktionen zu den Voraussetzungen oder dem Umfang des Verspätungsabbaus. Der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Ausnahmecharakter des Verspätungsabbaus lässt sich somit nicht auf den Wortlaut von Abs. 2 stützen. Vielmehr spricht der klare Wortlaut dafür, dass ein Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr ohne weitere Voraussetzungen zulässig sein sollte, soweit die Starts und Landungen vor 23.00 Uhr geplant werden.

14.3 Wie die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin sodann überzeugend darlegen, weist Art. 12 Anhang 1 vBR eine eindeutige und inhaltlich aufeinander abgestimmte Systematik auf. Im Gegensatz zum Abs. 2 sind in Abs. 3 sowohl qualitative ("bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen") als auch quantitative Kriterien ("Ausnahmebewilligung") statuiert, die für Starts und Landungen nach 23.30 Uhr zu beachten sind. Wäre der Auffassung des Beschwerdeführers zu folgen, dass bereits im Zeitraum vor 23.30 Uhr Starts und Landungen nur noch in Ausnahmesituationen erfolgen dürften, entspräche dies im Ergebnis der Regelung von Abs. 3. Aus dem Umstand, dass mit Abs. 2 eine gesonderte Bestimmung für den Verspätungsabbau in das vBR aufgenommen wurde, lässt sich somit schliessen, es gelten während dieser Zeit gerade noch nicht die gleich strengen Vorgaben wie in der Zeit nach 23.30 Uhr.

14.4 Soweit der Beschwerdeführer sich auf Sinn und Zweck von Art. 12 Abs. 2 Anhang 1 vBR beruft, gilt es zu berücksichtigen, dass verschiedenste Gründe zu Verspätungen gegenüber dem Flugplan führen können, die nur teilweise im Einflussbereich der Beschwerdegegnerin liegen. So war denn auch im damaligen Genehmigungsverfahren des vBR im Grunde unbestritten, dass es ein für den Verspätungsabbau reserviertes Zeitfenster braucht. Im Rahmen der damals strittigen Verlängerung der Nachtflugsperre wurde aber von verschiedenen Beschwerdeführenden beantragt, verspätete Starts und Landungen nur noch bis spätestens 23.00 Uhr zuzulassen, was bedeutet hätte, dass die Beschwerdegegnerin die zeitlich letzten Slots aus dem Flugplan hätte streichen müssen. Für die

diesbezügliche Interessenabwägung kann daher auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 verwiesen werden. In E. 40.6 ff. erwog das Bundesverwaltungsgericht, dass das Bedürfnis der Anwohner nach einer ungestörten Nachtruhe klar ausgewiesen sei, die entsprechenden Interessen an zusätzlichen Ausdehnungen der Nachtflugsperre bzw. weiteren Nachtflugbeschränkungen als sehr gewichtig einzuschätzen seien und der Nachtflugbetrieb deshalb im Rahmen der Interessenabwägung auch besonders kritisch zu prüfen sei. Diese gewichtigen Lärmschutzinteressen seien die Interessen der Flughafenbetreiberin und der Fluggesellschaft SWISS an einer nicht weiter ausgedehnten Nachtflugsperre bzw. der Beibehaltung der Regelung der vBR-Verfügung gegenüber zu stellen. Aus diesen detailliert dargelegten Interessenlagen beider Seiten sei das Fazit zu ziehen, dass die wirtschaftlichen Interessen der Flughafen Zürich AG und der SWISS sowie die verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz die Lärmschutzinteressen der beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinwesen überwiegen würden. Weitere Ausdehnungen der Nachtflugsperre seien nach der heutigen Rechtslage weder mit den Anforderungen an einen Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich noch mit den Wettbewerbsbedingungen für eine interkontinental tätige Netzwerkgesellschaft wie die SWISS vereinbar, weswegen solche Massnahmen heute als unzumutbar und damit unverhältnismässig zu bezeichnen seien. Schliesslich müsse auch der Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr nach dem Ausgeführten möglich bleiben. Als Resultat sei deshalb festzuhalten, dass sämtliche Anträge und Rügen der Beschwerdeführenden auf weitere Ausdehnungen der Nachtflugsperre über die Zeit von 23.00 Uhr (bzw. beim Verspätungsabbau 23.30 Uhr) bis 06.00 Uhr hinaus hier abgewiesen werden müssen (bestätigt durch das BGer mit Urteil 1C_58/2010 und andere vom 22. Dezember 2010 E. 6.1). Wie sich somit aus den genannten Urteilen ergibt, hält die Nachtflugordnung von Art. 12 Anhang 1 vBR einer Interessenprüfung stand. Ein allfälliger Widerspruch zwischen Sinn und Zweck von Art. 12 Anhang 1 vBR zu dessen klarem Wortlaut sowie Systematik ist somit nicht erkennbar, zumal auch das zwischenzeitlich ergangene SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich vom 18. September 2015 keine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperre sowie eine gleich lautende Regelung zum Verspätungsabbau vorsieht.

14.5 Als Folge vorstehender Erwägungen wird deutlich, dass gemäss Art. 12 Abs. 2 Anhang 1 vBR verspätete Flugzeuge ohne weitere Voraussetzungen bis 23.30 Uhr starten dürfen. Das von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin vertretene Auslegungsergebnis erweist sich somit als zutreffend.

Bei dieser Rechtslage würde die vom Beschwerdeführer angestrebte Beschränkung des Verspätungsabbaus eine Änderung des vBR erfordern. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Forderung im vorliegenden Beschwerdeverfahren, wo der Verfahrensgegenstand auf den korrekten Vollzug des vBR begrenzt ist, nicht durchzusetzen ist.

15.
Demnach ist vorliegend keine Verletzung von Art. 12 Anhang 1 vBR auszumachen, da die Beschwerdegegnerin sämtliche Starts vor 23.00 Uhr plant und der Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr ohne weitere Voraussetzungen gestattet ist. Auch wenn es häufig zu einem Verspätungsabbau nach 23.00 Uhr kommt, ist die bestehende Praxis der Beschwerdegegnerin nicht zu beanstanden. Das Bundesverwaltungsgericht sieht deshalb keinen Anlass, von der Einschätzung der Vorinstanz als zuständige Fachbehörde abzuweichen, dass die geltenden Vorgaben des vBR zum Verspätungsabbau am Flughafen Zürich eingehalten werden.

Zusammenfassend ist die Beschwerde somit dahingehend gutzuheissen, dass die Vorinstanz über das Gesuch des Beschwerdeführers vom 22. April 2015 verfügungsweise hätte entscheiden müssen. In der Sache ist sie jedoch abzuweisen.

16.

16.1 Die Verfahrenskosten, die vorliegend auf Fr. 2'000.- festzusetzen sind, werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Kosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten haben Vorinstanzen oder Bundesbehörden zu tragen; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen der Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer in der Sache als mehrheitlich unterliegend, der nur in einem Nebenpunkt, nämlich der Weigerung der Vorinstanz, eine Verfügung zu erlassen, obsiegt. Ihm sind indes gestützt auf Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Verfahrenskosten zu überbinden, da keine vermögenrechtlichen Interessen der Gemeinden im Streit liegen. Die Vorinstanz hat ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen. Die Beschwerdegegnerin, die sich mit eigenen Anträgen am Verfahren beteiligt hat, wird im Ausmass ihres Unterliegens kostenpflichtig. Ihr Unterliegen

geht zwar auf die von der Vorinstanz zu verantwortende Rechtsverweigerung zurück, doch hat sie das Vorgehen ausdrücklich mitgetragen. Ihrem Unterliegen entsprechend sind ihr Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.- aufzuerlegen.

16.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Partei auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigt sich bei kleineren und mittleren Gemeinden, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher insbesondere zur Bewältigung komplexer rechtlicher Angelegenheiten auf einen Rechtsanwalt angewiesen sind (vgl. Urteil des BVGer A-2332/2014 vom 18. Januar 2016 E. 7.2). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Der mehrheitlich obsiegenden Beschwerdegegnerin steht keine Parteientschädigung zu, da diese ihren internen Rechtsdienst mit der Interessenvertretung betraut hat. Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Soweit der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer, der kleinere und mittlere Gemeinden vertritt, im Umfange von 1/4 obsiegt, ist ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen. Da er keine Kostennote eingereicht hat, ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen. In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Beschwerdeverfahren erscheint eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen. Sie ist der Beschwerdegegnerin zur Zahlung aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird insofern gutgeheissen, als der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz hätte über sein Gesuch vom 22. April 2015 verfügungsweise entscheiden müssen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten von Fr. 500.- auferlegt. Dieser 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.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.- zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Kathrin Dietrich	Flurina Peerdeman

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 Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: