

- 7 Öffentliche Werke – Energie – Verkehr
Travaux publics – Energie – Transports et
communications
Lavori pubblici – Energia – Trasporti e
comunicazioni

17

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i. S. A. und Mitbeteiligte u. a. gegen Unique (Flughafen Zürich AG) und
Skyguide sowie Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation und Bundesamt für Zivilluftfahrt
A-1985/2006 vom 14. Februar 2008

Luftfahrt. Plangenehmigung für ein Instrumenten-Lande-System (ILS), Betriebsreglementsänderung für ILS-Anflüge und die Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf Piste 28 sowie Freigabe der ILS-Anflüge auf Piste 28 des Flughafens Zürich. Freigabe als gültiges Anfechtungsobjekt. Notwendiger Zeitpunkt des Vorliegens der Unterlagen, die die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen einer Betriebsreglementsänderung belegen.

Art. 36c und Art. 36d LFG. Art. 3, Art. 24, Art. 25 und Art. 27a VIL.

- 1. Änderungen von An- und Abflugverfahren unterliegen gemäss Art. 25 Abs. 2 VIL unabhängig von ihrer Wesentlichkeit der Genehmigungspflicht durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt. Die Wesentlichkeit der Änderung zeitigt gemäss Art. 36d LFG lediglich Auswirkungen auf das anwendbare Verfahren. Wenn Freigaben der Darstellung von Anflugverfahren bzw. der Benutzungsbedingungen zur Publikation im Luftfahrthandbuch der Schweiz (« Aeronautical Information Publication », AIP) oder eine Freigabe für die Inbetriebnahme von Anflügen unter Auflagen an die Flughafenbetreiberin in Bezug auf die vorher erfolgten Plangenehmigungs- und Betriebsreglementsänderungsverfügungen zusätzliche Rechte und Pflichten der Flughafenbetreiberin begründen und nicht bloss Vollzugshandlungen darstellen, sind diese Freigaben als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren. Damit sind sie gültige Anfechtungsobjekte. Eine im Anschluss an solche Freigaben**

vorgenommene AIP-Publikation bildet dagegen eine reine Vollzugshandlung (E. 1.1–1.8).

2. Aus Art. 36c Abs. 4 LFG, Art. 25 Abs. 1 Bst. a und Art. 27a Abs. 1 Bst. g VIL ergibt sich, dass Betriebsreglementsänderungen nicht vor Erteilung der Plangenehmigung für die hierfür notwendigen baulichen Vorkehren genehmigt werden dürfen. So ist auch im Beschwerdeverfahren zuerst die Rechtmässigkeit der Plangenehmigung und dann die Betriebsreglementsänderung zu prüfen. Bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Genehmigung einer Flugplatzanlage ist ihr Zweck sowie der Betrieb, den sie ermöglicht, ebenfalls mitzubersichtigen. (E. 11).
3. Wann die Unterlagen, die die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen (Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL) einer Betriebsreglementsänderung belegen, vorzuliegen haben und von wem sie zu prüfen sind, ist mittels Auslegung von Art. 3, Art. 24 und Art. 25 VIL zu ermitteln (E. 16–16.4.3, ohne E. 16.4.1).
4. Die Gewährung der Sicherheit ist das zentrale Interesse beim Betrieb eines Flughafens, das den Interessen an Mobilität und Wirtschaft, am Umweltschutz und an der Raumplanung vorgeht. Aus der historischen Auslegung, aus Sinn und Zweck von Art. 24 und 25 VIL, aus ihrem systematischen Zusammenhang sowie aus ihrem Verhältnis zu Art. 3 und Art. 9 VIL ergibt sich, dass ein Gesuch um Genehmigung einer Betriebsreglementsänderung grundsätzlich auch die Unterlagen betreffend Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen zu enthalten hat und diese öffentlich aufzulegen sind (E. 17 und 17.1, E. 17.4.1–17.5).

Aviation. Approbation des plans pour un système d'atterrissage aux instruments (ILS), modifications du règlement d'exploitation pour les approches ILS et de la procédure d'approche VOR/DME sur la piste 28, et ouverture de la piste 28 de l'aéroport de Zurich aux approches ILS. Autorisations en tant qu'objets de recours. Moment où doivent être présentés les documents établissant que la modification du règlement d'exploitation satisfait aux exigences spécifiques à l'aviation.

Art. 36c et art. 36d LA. Art. 3, art. 24, art. 25 et art. 27a OSIA.

1. Les modifications des procédures d'approche et de départ sont soumises à l'approbation de l'Office fédéral de l'aviation civile

en vertu de l'art. 25 al. 2 OSIA, quelle que soit leur importance. Il ressort de l'art. 36d LA que leur degré d'importance n'a d'influence que sur la procédure applicable. Lorsque des autorisations de publier la présentation de procédures d'approche ou de leurs conditions d'utilisation dans la Publication d'information aéronautique suisse (« Aeronautical Information Publication », AIP), ou qu'une autorisation, assortie de conditions, de mettre en application une certaine procédure d'approche, au lieu de constituer de simples actes d'exécution, fondent pour l'exploitant de nouveaux droits et obligations relatifs à des approbations de plans et à des modifications du règlement d'exploitation déjà accordées, alors ces autorisations doivent être qualifiées de décisions au sens de l'art. 5 PA. Elles constituent donc des objets de recours valables. En revanche, une publication dans l'AIP effectuée à la suite de ces autorisations constitue un simple acte d'exécution (consid. 1.1–1.8).

2. Il découle de l'art. 36c al. 4 LA et des art. 25 al. 1 let. a et art. 27a al. 1 let. g OSIA qu'une modification du règlement d'exploitation ne peut pas être autorisée avant que l'approbation des plans pour les aménagements des installations nécessaires à cet effet n'ait été accordée. C'est pourquoi, dans la procédure de recours, il convient d'examiner tout d'abord la légalité de l'approbation des plans, et ensuite la modification du règlement d'exploitation. Le contrôle de la légalité de l'autorisation d'une installation d'aérodrome doit tenir compte aussi du but de celle-ci et de l'activité qu'elle permet (consid. 11).
3. C'est par l'interprétation des art. 3, art. 24 et art. 25 OSIA qu'il faut déterminer à quel moment doivent être présentés les documents établissant que la modification du règlement d'exploitation respecte les exigences spécifiques à l'aviation (art. 25 al. 1 let. c OSIA), et par qui ils doivent être examinés (consid. 16–16.4.3, sans le consid. 16.4.1).
4. La garantie de la sécurité revêt une importance centrale dans l'exploitation d'un aéroport, passant avant les intérêts d'économie et de mobilité, de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Il découle d'une interprétation historique et du sens et du but des art. 24 et art. 25 OSIA, de leur logique interne ainsi que de leur relation avec l'art. 3 et l'art. 9 OSIA, qu'une demande d'autorisation d'une modification du règlement d'exploitation doit contenir déjà les documents relatifs au respect des exigences spécifiques à l'aviation et que ces

documents doivent être rendus publics (consid. 17 et 17.1, consid. 17.4.1–17.5).

Navigazione aerea. Approvazione dei piani per un sistema di avvicinamento strumentale (ILS), modifica del regolamento d'esercizio per avvicinamenti tramite ILS e cambiamento della procedura di avvicinamento VOR/DME sulla pista 28 come pure nullaosta per avvicinamenti ILS sulla pista 28 dell'aeroporto di Zurigo. Nullaosta quale valido oggetto di impugnazione. Momento in cui deve essere presentata la documentazione per provare l'adempimento delle condizioni inerenti alla navigazione aerea del regolamento d'esercizio.

Art. 36c e art. 36d LNA. Art. 3, art. 24, art. 25 e art. 27a OSIA.

1. Cambiamenti della procedura d'atterraggio e di decollo sottostanno giusta l'art. 25 cpv. 2 OSIA all'approvazione da parte dell'Ufficio federale dell'aviazione civile, indipendentemente dalla loro importanza. Per l'art. 36d LNA, l'importanza dei cambiamenti ha rilevanza solo per il tipo di procedura da applicare. Quando nullaosta aventi per oggetto la rappresentazione di procedure di avvicinamento rispettivamente condizioni di utilizzazione per la pubblicazione nell'AIP oppure nullaosta per la messa in atto di avvicinamenti con condizioni per chi gestisce un aeroporto in rapporto all'avvenuta approvazione dei piani ed alle decisioni di cambiamento del regolamento d'esercizio, comportano diritti e obblighi supplementari per chi gestisce un aeroporto e non costituiscono semplici atti d'esecuzione, devono essere qualificati come decisioni a norma dell'art. 5 PA. Essi costituiscono così un valido oggetto d'impugnazione. Una pubblicazione AIP avvenuta contestualmente alla concessione di un nullaosta di questo tipo costituisce invece un puro atto d'esecuzione (consid. 1.1–1.8).
2. Dagli art. 36c cpv. 4 LNA, art. 25 cpv. 1 lett. a e art. 27a cpv. 1 lett. g OSIA risulta che cambiamenti del regolamento d'esercizio non possono essere autorizzati prima dell'approvazione dei piani per le modifiche infrastrutturali ad essi connesse. Conseguentemente, anche nell'ambito di una procedura di ricorso occorre dapprima verificare la legalità dell'approvazione dei piani e quindi, in un secondo tempo, quella della modifica del regolamento. Nell'ambito della verifica della legalità dell'approvazione di un impianto d'aerodromo dev'essere tenuto in

considerazione il suo scopo, come pure l'esercizio che esso rende possibile (consid. 11).

3. Il quesito di sapere quando la documentazione, che prova l'adempimento delle esigenze specifiche della navigazione aerea (art. 25 cpv. 1 lett. c OSIA) contestualmente a una modifica di un regolamento di esercizio, debba essere presentata e da chi vada verificata, dev'essere dato risposta interpretando l'art. 3, l'art. 24 e l'art. 25 OSIA (consid. 16–16.4.3, senza il consid. 16.4.1).
4. La garanzia della sicurezza costituisce l'interesse principale nell'ambito dell'esercizio di un aeroporto. Esso ha precedenza su quello alla mobilità, su interessi di natura economica, di protezione dell'ambiente e su interessi legati alla pianificazione del territorio. In base ad un'interpretazione storica, al significato e allo scopo dell'art. 24 e dell'art. 25 OSIA, alla loro sistematica come pure al loro rapporto con l'art. 3 e l'art. 9 OSIA, risulta che una richiesta d'approvazione di una modifica di un regolamento d'esercizio deve essere di principio accompagnata anche dalla documentazione concernente l'adempimento delle esigenze specifiche della navigazione aerea e che quest'ultime devono essere rese pubbliche (consid. 17 et 17.1, consid. 17.4.1–17.5).

Mit Verfügungen vom 22. April 2004 haben das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Plangenehmigung für ein Instrumenten-Lande-System (ILS) und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Betriebsreglementsänderung für ILS-Anflüge sowie die Änderung des VOR/DME (UKW-Drehfunkfeuer mit Distanzmessung)-Anflugverfahrens (Constant Angle Non Precision Approach [CANPA 28]) auf die Piste 28 des Flughafens Zürich erteilt. Gegen beide Verfügungen haben zahlreiche Privatpersonen, Vereinigungen und Gemeinwesen bei der damaligen Eidgenössischen Rekurskommission für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK) Verwaltungsbeschwerde erhoben. Diese Beschwerdeverfahren wurden vereinigt.

Nachdem alle erforderlichen Prüfungen bezüglich der Sicherheit und der operationellen Aspekte der ILS-Anflüge auf die Piste 28 durchgeführt und die diesbezüglichen Unterlagen vom BAZL geprüft worden waren, publizierte das BAZL am 14. September 2006 zudem die detaillierte Ausgestaltung der Anflüge sowie den Verlauf des Fehlanflugverfahrens (Missed-Approach-Verfahren) im Luftfahrthandbuch der Schweiz (Aeronautical Information Publication [AIP]). Gegen diese Publikation gingen bei der

REKO/UVEK (seit dem 1. Juli 2004: Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO/INUM]) wiederum Verwaltungsbeschwerden von verschiedenen Organisationen, Vereinigungen, Privatpersonen und Gemeinwesen ein. Diese Beschwerdeverfahren wurden mit denjenigen betreffend die Verfügungen des UVEK und des BAZL vom 22. April 2004 vereinigt und am 1. Januar 2007 vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) übernommen.

Das BVGer tritt auf zwei Beschwerden nicht ein. Die übrigen Beschwerden werden abgewiesen, soweit auf sie eingetreten wird und sie nicht gegenstandslos geworden sind und deshalb abgeschrieben werden.

Aus den Erwägungen:

1. (...)

1.1 Von den Beschwerdeführenden angefochten wurden im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Verfügung des BAZL vom 22. April 2004 betreffend Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 28 und Genehmigung eines neuen ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 28, die gleichentags ergangene Verfügung des UVEK betreffend teilweise Genehmigung der Projekte für ein ILS und die Erweiterung der Anflugbefeuerung für die Piste 28 sowie die AIP-Publikation LSZH AD 2.24.10.6-1 und 7-1 (nachfolgend AIP-Publikation) vom 14. September 2006 betreffend die Festlegung des ILS- und LLZ-Anflugverfahrens auf die Piste 28 des Flughafens Zürich.

1.2 Dass es sich bei den eben erwähnten Verfügungen des BAZL und des UVEK vom 22. April 2004 um rechtsgenügeliche Anfechtungsobjekte für die Beschwerdeführung vor dem BVGer handelt, ist offensichtlich und braucht nicht weiter begründet zu werden. Von der Beschwerdegegnerin bestritten wird hingegen die Verfügungsqualität der AIP-Publikation. (...)

1.3 Im Zusammenhang mit der Publikation der erwähnten Anflugverfahren im AIP hat das BAZL zwei andere Anordnungen getroffen. So gab das BAZL mit Schreiben vom 15. September 2006 einerseits die Darstellung des ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 28 bzw. die Benutzungsbedingungen für das ILS 28 (Navigationspunkte, Anflugsegmente, Anflugwinkel und Mindestsichtwerte) zur Publikation im AIP frei. Am 23. Oktober 2006 erteilte es der Beigeladenen und der Beschwerdegegnerin andererseits die Freigabe für die Inbetriebnahme von ILS-Anflügen auf die Piste 28 unter Auflagen. Die Publikation der Anflugverfahren erfolgte im AIP mit Gültigkeit ab 26. Oktober 2006. Alle drei Anordnungen sind nachfolgend auf ihren Rechtscharakter hin zu untersuchen. Die Vize-

präsidentin der ehemaligen REKO/INUM hat zwar mit Zwischenentscheid vom 16. November 2006 in summarischer Einschätzung die AIP-Publikation bereits als Anfechtungsobjekt anerkannt. Der im vorliegenden Beschwerdeverfahren eingesetzte Spruchkörper ist an die Erwägungen dieses Zwischenentscheids indessen nicht gebunden, weshalb nachfolgend erneut und umfassend zu prüfen ist, ob auch diesbezüglich ein gültiges Anfechtungsobjekt vorliegt, das vom BVGer auf seine Rechtmässigkeit zu überprüfen ist.

1.4 Der materielle Verfügungsbegriff wird in Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) definiert. Demnach gilt als Verfügung die Anordnung einer Behörde, mit der im Einzelfall ein Rechtsverhältnis in einseitiger und verbindlicher Weise gestützt auf öffentliches Recht geregelt wird. Die Strukturmerkmale der Anordnung einer Behörde, des Einzelfalls, der Einseitigkeit, der Verbindlichkeit und der Abstützung auf öffentliches Recht sind zumindest bei den beiden Freigaben zweifellos gegeben. Fraglich ist jedoch, ob das BAZL mit diesen bzw. mit der AIP-Publikation – über die Verfügung vom 22. April 2004 hinaus – ein Rechtsverhältnis geregelt, mit hin zusätzliche Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben hat oder ob die Anordnungen nur als Vollzugshandlungen der Verfügung vom 22. April 2004 und damit als Realakte zu qualifizieren sind. Ein Rechtsverhältnis im Sinne von Art. 5 VwVG liegt dann vor, wenn die Anordnung der Behörde auf die Herbeiführung eines rechtlichen Erfolgs zwischen Staat und Bürger gerichtet ist (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 28 Rz. 25). Realakte sollen demgegenüber lediglich einen Taterfolg herbeiführen (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a. a. O., § 38 Rz. 1).

1.5 Die Voraussetzungen, die für die Genehmigung des Betriebsreglements und dessen Änderungen erfüllt sein müssen, werden in Art. 25 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) umschrieben. So müssen u. a. die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sein. Gemäss Art. 25 Abs. 2 VIL hat das BAZL jede Änderung des Betriebsreglements zu genehmigen, sei diese nun wesentlich oder nicht. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin unterliegen somit auch Anordnungen des BAZL, die rein flug- und sicherheitstechnische Aspekte der An- und Abflugverfahren zum Gegenstand haben, dessen Genehmigungspflicht. Sofern es sich um wesentliche Änderungen des Betriebsreglements handelt, legt Art. 36d des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) jedoch zusätzlich fest, dass diese nach einem bestimmten Auflage- und Einsprachever-

fahren zu erfolgen haben. Die Wesentlichkeit einer Änderung zeitigt demnach ihre Auswirkungen lediglich auf das anwendbare Verfahren, nicht aber auf das Genehmigungserfordernis (so auch Entscheid REKO/INUM B-2003-13 vom 29. August 2003 E. 2.3).

In seiner Stellungnahme vom 27. Juni 2005 hatte das BAZL ausgeführt, mit seiner Verfügung vom 22. April 2004 sei nicht ein detailliertes ILS-Anflugverfahren für die Piste 28 genehmigt worden. Vielmehr sei die Beschwerdegegnerin mit der erteilten Genehmigung nur ermächtigt worden, die Piste 28 (auch) mittels ILS anfliegen zu lassen. Die Beurteilung des definitiven Anflugverfahrens werde (erst) im Hinblick auf die Freigabe des BAZL zur Publikation im AIP vorgenommen, welche – im Rahmen der von Eurocontrol vorgegebenen Publikationszyklen – kurz vor der Inbetriebnahme erfolge. Diese Ausführungen präziserte das BAZL am 17. Oktober 2005 insofern, als es geltend machte, gemäss seiner ständigen Praxis seien zum Zeitpunkt der Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements die Flugverfahren nicht in allen Details ausgearbeitet. Der Wortlaut der Verfügung vom 22. April 2004 sei so zu verstehen, dass es sich beim beantragten ILS-Anflugverfahren auf die Piste 28 um ein Standardverfahren handle, welches grundsätzlich die luftfahrtspezifischen Anforderungen erfülle. Im Hinblick auf die Freigabe des Anflugverfahrens zur Publikation prüfe und beurteile das BAZL noch diverse Unterlagen und Sicherheitsnachweise, so das Safety Assessment, den von der Beschwerdegegnerin erstellten Sicherheitsnachweis bezüglich der Infrastruktur der Piste 28 sowie die operationellen Aspekte des Anflugs.

Ob die luftfahrtspezifischen Anforderungen im Genehmigungszeitpunkt nur grundsätzlich erfüllt sein müssen und deren definitive Beurteilung erst später erfolgen darf, ob das Vorgehen des BAZL bei Erlass der Verfügung vom 22. April 2004 mithin mit Art. 25 Abs. 1 VIL vereinbar ist, oder ob diese Verfügung fehlerhaft ist, wird nachfolgend in den materiellen Erwägungen zu prüfen sein (vgl. nachfolgende E. 17 und E. 17.1 sowie E. 17.4.1–17.5). Fest steht aber, dass die Verfügung des BAZL vom 22. April 2004 weder für die Publikation des ILS- und des LLZ-Anflugverfahrens auf die Piste 28 im AIP noch für die operationelle Inbetriebnahme der beiden Anflugverfahren ausgereicht hätte. Mit dieser Verfügung wurde die Beschwerdegegnerin nur grundsätzlich ermächtigt, die Piste 28 (auch) auf ein ILS anfliegen zu lassen. Sowohl für die Freigabe zur Publikation als auch für die operationelle Freigabe bedurfte es dagegen weiterer Anordnungen des BAZL, die erst nach Prüfung umfangreicher Sicherheitsunterlagen ergingen. Diese hatte die Beschwerdegegnerin nach Erlass der Verfügung vom 22. April 2004 erst noch beizubringen. Beide Freigaben haben die Verfügung vom 22. April 2004 deshalb nicht nur vollzogen,

sondern zusätzliche Rechte und Pflichten der Beschwerdegegnerin begründet. So kann der Freigabe der Anflugverfahren zur Publikation im AIP vom 15. September 2006 entnommen werden, dass das BAZL die von der Beschwerdegegnerin beantragten Sichtminima für die neuen Anflugverfahren nicht zur Publikation freigab, sondern anhand der vorhandenen Grundlagen selbst Minima ermittelte (...). Weiter entschied das BAZL in dieser Freigabe, der zur Einführung stehende ILS-Anflug auf die Piste 28 sei aufgrund seiner örtlichen und betrieblichen Randbedingungen nicht einer der drei ILS-Standardkategorien I bis III zuzuweisen, sondern in der AIP-Publikation als « uncategorized » zu bezeichnen. Die Freigabe vom 23. Oktober 2006 für die Inbetriebnahme des ILS-Anfluges per 26. Oktober 2006 machte das BAZL zudem von der Berücksichtigung zweier Auflagen abhängig. So machte es einerseits einen Vorbehalt bezüglich möglicher Einschränkungen aufgrund der Erkenntnisse aus den laufenden luftfahrttechnischen Studien der Beschwerdegegnerin. Andererseits führte das BAZL aus, der geführte Nachweis einer adäquaten Absicherung der Antennenanlage des Localizer 28, die sich ausserhalb des Flughafenperimeters befinde, werde unter Berücksichtigung der heute definierten Minima als ausreichend beurteilt. Bei einer zu einem späteren Zeitpunkt möglichen Herabsetzung der Minima sei dieser Nachweis jedoch mit einer weiterführenden Studie zu ergänzen.

Ob der Verfügungscharakter der beiden Freigaben auch deshalb bejaht werden müsste, weil die konkrete Ausgestaltung des ILS-Anflugverfahrens, insbesondere der genaue Verlauf des Missed-Approach-Verfahrens oder die genaue Lage gewisser Navigationsfixpunkte, erst nach Erlass der Verfügung vom 22. April 2004 bekannt wurde, wie einige Beschwerde-führende geltend machen, kann hier offen bleiben.

1.6 Dass die Freigabe der Darstellung eines An- und Abflugverfahrens zur Publikation im AIP oder auch die operationelle Freigabe neuer bzw. geänderter Flugverfahren als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG betrachtet werden können, schliesst auch das BAZL nicht aus. In seiner Stellungnahme vom 9. November 2006 macht es aber geltend, in keinem der beiden Fälle handle es sich um eine Genehmigung im Sinne von Art. 36c LFG. Was das BAZL aus diesem Einwand ableiten will, ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Die An- und Abflugverfahren bilden Teil des Betriebsreglements und bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch das BAZL (Art. 36c Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 LFG). Zu den An- und Abflugverfahren gehört auch die detaillierte Ausgestaltung dieser Verfahren, weshalb auch diese der Genehmigungspflicht unterliegt (vgl. auch vorgehende E. 1.5). Sollte das BAZL mit seinem Einwand auf die Rüge einiger Beschwerdeführenden Bezug nehmen, wonach es das in Art. 36d LFG vor-

gesehene Genehmigungsverfahren umgangen und deshalb ihr rechtliches Gehör verletzt habe, indem es die detaillierte Ausgestaltung des ILS-Anflugverfahrens erst im Anschluss an die Genehmigung vom 22. April 2004 geklärt habe, so ist darauf nicht hier, sondern in den materiellen Erwägungen einzugehen (...).

1.7 Kein Rechtsverhältnis regelt hingegen die gestützt auf die Freigabe zur Publikation im AIP erfolgte AIP-Publikation. Zwar hat die REKO/INUM festgehalten, dass die infolge der ab dem 30. Oktober 2003 eingeführten Anflüge auf die Piste 34 notwendig gewordene Umstrukturierung des Luftraums als Allgemeinverfügung zu qualifizieren sei und mit den vom BAZL im AIP publizierten Änderungen der Luftraumstruktur demnach ein rechtsgenügendes Anfechtungsobjekt für die Beschwerdeführung bei der REKO/INUM vorliege (Entscheid REKO/INUM B-2003-105 vom 30. November 2004 E. 1.9). AIP-Publikationen können somit durchaus Verfügungscharakter haben, allerdings nur dann, wenn sie die Strukturmerkmale von Art. 5 VwVG erfüllen, was im eben zitierten Verfahren der Fall war. Anders als dort regelt die AIP-Publikation hier aber keine zusätzlichen Rechte und Pflichten. Sie ist vielmehr als reine Vollzugshandlung der bereits in der Freigabe zur Publikation im AIP geprüften operationellen Rahmenbedingungen für die ILS-Anflüge auf die Piste 28, als Information über die dort geregelten Rechte und Pflichten, zu qualifizieren (vgl. dazu auch TSCHANNEN/ZIMMERLI, a. a. O., § 28 Rz. 26; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 862 f.). Dass die Beschwerdeführenden (...) insofern die falsche Anordnung des BAZL angefochten haben, schadet nicht, hat das BAZL doch sowohl die Freigabe zur Publikation als auch die operationelle Freigabe nur der Beschwerdegegnerin bzw. dieser und der Beigeladenen, nicht aber ihnen persönlich eröffnet. Die Freigabe zur Publikation wurde auch nicht in einem amtlichen Publikationsorgan bekannt gemacht, weshalb die Beschwerdeführenden keine Kenntnis davon haben konnten. Ob das BAZL zur Publikation verpflichtet gewesen wäre, ist ebenfalls in den materiellen Erwägungen zu prüfen (vgl. dazu Art. 38 VwVG ...). Da sich ihre Beschwerden gegen die konkrete Ausgestaltung des ILS-Anflugverfahrens richten, ist als Anfechtungsobjekt ihrer Beschwerden die Freigabe der Anflugverfahren zur Publikation im AIP vom 15. September 2006 zu betrachten.

1.8 Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass nicht nur die Verfügungen des BAZL und UVEK vom 22. April 2004, sondern auch die Freigabe des BAZL vom 15. September 2006 als gültiges Anfechtungsobjekt für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu bezeichnen sind. Alle drei Anordnungen hat das BVGer deshalb auf ihre Rechtmässigkeit hin zu

überprüfen, sofern die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind. Diese sind in den nachfolgenden Erwägungen zu prüfen.

2. – 10. (...)

11. Nachdem die von den Beschwerdeführenden vorgebrachten formellen Rügen behandelt worden sind bzw. nachfolgend auf sie eingegangen wird, sind die angefochtenen Genehmigungsverfügungen des BAZL und des UVEK vom 22. April 2004 sowie die Freigabe des BAZL vom 15. September 2006 auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Dabei ist als Erstes die Frage zu klären, in welcher Reihenfolge die Verfügungen behandelt werden sollen. Art. 36c Abs. 4 LFG gibt vor, dass das BAZL das Betriebsreglement frühestens im Zeitpunkt genehmigt, in dem die Plangenehmigung erteilt wird, wenn der Flugplatzhalter das Betriebsreglement im Zusammenhang mit der Erstellung oder Änderung von Flugplatzanlagen erstellt oder ändert. Das Betriebsreglement sowie Änderungen desselben sind zudem unter anderem dann zu genehmigen, wenn die Vorgaben der Betriebskonzession oder Betriebsbewilligung und der Plangenehmigung umgesetzt werden (Art. 25 Abs. 1 Bst. b VIL). Ein Gesuch um Plangenehmigung wiederum hat allfällige Änderungen des Betriebsreglements zu enthalten, die mit dem Bauvorhaben in Zusammenhang stehen (Art. 27a Abs. 1 Bst. g VIL). Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass Betriebsreglementsänderungen nicht vor Erteilung der Plangenehmigung für die hierfür notwendigen baulichen Vorkehren genehmigt werden dürfen (vgl. hierzu auch BGE 129 II 331 E. 5.3). Dieser zeitlichen Koordinationspflicht wird *insofern* auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren nachgelebt, als nachfolgend zuerst die Plangenehmigungsverfügung und dann die Betriebsreglementsänderung betreffend ILS-Anflug (inkl. der Freigabe vom 15. September 2006) und CANPA 28 geprüft werden.

Dabei ist fraglich, ob die ausschliesslich oder auch im Rahmen der Anfechtung der Plangenehmigungsverfügung geltend gemachten Rügen betreffend Auswirkungen auf die Umwelt bzw. die Lärmbelastung und die Raumplanung sowohl bezüglich der Plangenehmigung als auch bezüglich der Betriebsreglementsänderung zu beurteilen sind oder nur bei einer der beiden Verfügungen vom 22. April 2004. Insbesondere die Beschwerdeführenden (...) bringen alle ihre Rügen in ihrer Beschwerde gegen die Plangenehmigung vor und ergänzen in ihrer Beschwerde bezüglich der Betriebsreglementsänderung lediglich, diese Änderung basiere auf dem ILS 28. Sei dieses unzulässig, erübrige sich die Betriebsreglementsänderung aus flugtechnischen Gründen.

In ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 29. Juli 2004 (...) gegen den Zwischenentscheid der REKO/INUM vom 7. Juli 2004 macht die Be-

schwerdegegnerin demgegenüber geltend, allfällige Auswirkungen des Flugbetriebs auf die Umwelt seien nicht Gegenstand der Beurteilung der Installation des ILS 28. Der Bau des ILS könne keine negativen Auswirkungen auf die Beschwerdeführenden haben. Die Auswirkungen, die die Inbetriebnahme des ILS auf die Umwelt habe, seien vielmehr bei der Prüfung des ILS-Anflugverfahrens zu untersuchen.

Die mit der Einführung der ILS-Anflüge auf Piste 28 verbundenen baulichen und betrieblichen Fragen stehen in engem Zusammenhang und sind in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen (vgl. Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1A.249/1A.261/2003 vom 31. März 2004 E. 1). Wie bereits vorne ausgeführt, ist bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Genehmigung einer Flugplatzanlage deshalb auch ihr Zweck sowie der Betrieb, den sie ermöglicht, mitzubersichtigen. So wird eine ILS-Anlage für sich alleine höchstens während der Zeit, in der sie gebaut wird, Immissionen verursachen. Eine allfällige dauerhafte zusätzliche Immissionsbelastung kann dann aber aus dem im Betriebsreglement festgesetzten Betrieb des ILS resultieren. Diese inhaltliche Koordinationspflicht rechtfertigt es, die Auswirkungen der Plangenehmigung des ILS 28 sowie der entsprechenden Betriebsreglementsänderung auf Lärm und Raumplanung gemeinsam bei der Prüfung der Betriebsreglementsänderung zu beurteilen. Hierfür sprechen auch die Darlegungen des BGer, das in seinen Urteilen betreffend Plangenehmigungen ILS 28 und 34 beim Thema Lärm mit den Lärmauswirkungen des ILS-Anflugverfahrens argumentiert (vgl. Urteile des BGer 1A.172/2004 vom 21. September 2004 E. 4.3 und 1A.249/1A.261/2003 vom 31. März 2004 E. 4.2). Mit einer gemeinsamen Behandlung der Auswirkungen auf die Raumplanung und die Umwelt lassen sich im Übrigen Widersprüche vermeiden, wie sie in den angefochtenen Plangenehmigungs- und Betriebsreglementsänderungsverfügungen vom 22. April 2004 bezüglich Auswirkungen auf die Raumplanung zu finden sind (...). So erachtet das UVEK in der Plangenehmigung die durch die Installation eines ILS ermöglichte zusätzliche Benützung der Anflugroute von Osten aus raumplanerischer Sicht als marginal (...), währenddem das BAZL betreffend Betriebsreglementsänderung ausführt, dass vermehrte Anflüge von Osten erhebliche Auswirkungen auf die Raumplanung nach sich ziehen würden (...).

12. – 15. (...)

16. Vertiefter Abklärung bedarf die Frage, ob die Betriebsreglementsänderung betreffend ILS-Anflug auf Piste 28 die luftfahrtspezifischen Anforderungen (Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL) erfüllt und das BAZL bei deren Prüfung korrekt vorgegangen ist.

16.1 Art. 24 Bst. a bis d VIL legen fest, welche Unterlagen einem Gesuch um Genehmigung einer Betriebsreglementsänderung beigelegt werden müssen. Demnach gehören dazu ein Entwurf des Reglements bzw. der Änderung des Reglements mit Erläuterung und Begründung und Angaben darüber, welche Auswirkungen das Reglement bzw. dessen Änderung auf den Betrieb sowie auf Raum und Umwelt hat. Unterliegt eine Änderung der Umweltverträglichkeitsprüfung, ist überdies ein entsprechender Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vorzulegen. Bei den übrigen Vorhaben ist der Nachweis zu erbringen, dass die Vorschriften über den Schutz der Umwelt eingehalten sind. Weiter sind bei Änderungen des Betriebsreglements mit Auswirkungen auf den Flugbetrieb alle Angaben, die für die Festsetzung oder Anpassung der Hindernisbegrenzungs- und Lärmbelastungskataster erforderlich sind, mitzuliefern. Gegebenenfalls hat das Gesuch Entwürfe der zu ändernden Sicherheitszonen von Flughäfen zu enthalten. Währenddem Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Voraussetzungen als eine der Voraussetzungen für die Genehmigung eines Betriebsreglements erwähnt, sieht Art. 24 VIL demgegenüber zumindest nicht ausdrücklich vor, dass dem Gesuch um Genehmigung einer Betriebsreglementsänderung ebenfalls Unterlagen beigelegt wären, die die Erfüllung dieser Genehmigungsvoraussetzung belegen.

16.2 Die Beschwerdegegnerin hat das Gesuch um Betriebsreglementsänderung bezüglich der Anflugverfahren auf Piste 28 am 30. August 2002 beim BAZL eingereicht und diesem die Beschreibung des Verfahrens sowie den Bericht der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt Nr. 425'457-1 beigelegt. Betreffend Sicherheit enthielt das Gesuch nur die Operation Evaluation CANPA 28, bezüglich des ILS-Anflugverfahrens aber keine Unterlagen.

16.3 Dennoch hält das BAZL in der Genehmigungsverfügung vom 22. April 2004 bezüglich der Einhaltung der luftfahrtspezifischen Anforderungen fest, die ausgearbeiteten Instrumentenflugverfahren mit Navigation auf das bestehende VOR/DME Kloten respektive mittels eines ILS erfüllten alle Anforderungen, insbesondere diejenigen der Flugsicherheit. Die operationelle Machbarkeit sei zusätzlich durch Fluginspektoren des BAZL mit Testflügen nachgewiesen worden. Die im entsprechenden Bericht empfohlenen Massnahmen würden umgesetzt. Vor der operationellen Einführung des ILS-Anflugverfahrens erfolge durch Skyguide ferner eine zusätzliche Risikoanalyse in einem Risk-Assessment. Dessen Ergebnisse könnten in den operationellen Bestimmungen für diese Anflüge berücksichtigt werden.

16.4 Im Laufe des vorliegenden Beschwerdeverfahrens wurde zudem deutlich, dass das BAZL am 22. April 2004 kein detailliertes ILS-Anflugverfahren auf die Piste 28 genehmigt hat. Mit der erteilten Genehmigung wurde die Beschwerdegegnerin vielmehr nur ermächtigt, die Piste 28 (auch) auf ein ILS anfliegen zu lassen. Die Bewertung des definitiven Anflugverfahrens wurde (erst) im Hinblick auf die Freigabe des BAZL zur Publikation im AIP vorgenommen, welche kurz vor der Inbetriebnahme des ILS erfolgte (vgl. Stellungnahme BAZL vom 27. Juni 2005).

16.4.1 (...)

16.4.2 Die REKO/INUM legte bereits in ihrem Zwischenentscheid vom 3. November 2005 dar, aufgrund der Ausführungen des BAZL stehe fest, dass im Zeitpunkt der Genehmigung des ILS-Anflugverfahrens auf Piste 28 vom 22. April 2004 die Details dieses Verfahrens noch nicht bekannt gewesen seien, die Sicherheit entsprechend zumindest zu einem grossen Teil nicht nachgewiesen gewesen sei und diese folglich vom BAZL vorgängig auch nur sehr beschränkt habe überprüft werden können. Sie verwies dabei auch auf ihren Entscheid vom 11. Juli 2005, in dem sie die Praxis des BAZL, wonach es neue Flugverfahren genehmige, ohne insbesondere über den Sicherheitsnachweis zu verfügen, mit Blick auf die Vorgaben von Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL als problematisch bezeichnet hatte (Entscheid REKO/INUM B-2005-52 vom 11. Juli 2005 E. 8.2.2).

16.4.3 Das BGer bekräftigte in seinem Urteil 1A.302/2005 vom 29. März 2006 demgegenüber erneut, dass mit einem ILS unabhängig von der Beschaffenheit der Piste ein Sicherheitsgewinn erreicht werde (E. 6.1). Es führte überdies aus, in Art. 24 VIL würden die Unterlagen, die dem Gesuch um Betriebsreglementsänderung beizulegen seien, einzeln aufgezählt. Unterlagen, die die Erfüllung der « luftfahrtspezifischen Anforderungen » nachwiesen, würden dort nicht verlangt. Aus dem Umstand, dass Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen für den Genehmigungsentscheid voraussetze, sei nicht unbedingt zu schliessen, dass auch diese Unterlagen dem Gesuch beigelegt und publiziert werden müssten. Wann diese Unterlagen vorzuliegen hätten und von wem sie zu prüfen seien, sei durch Auslegung der Art. 24 und Art. 25 VIL zu ermitteln (E. 6.3 ff.).

17. Für diese Auslegung hat das BGer verschiedene Varianten aufgezeigt:

17.1 Zum einen könne der Verordnungsgeber davon ausgegangen sein, dass die in Art. 3 VIL näher umschriebenen luftfahrtspezifischen Anforderungen technische Fragen betreffen, die sich der richterlichen Überprüfung entzögen und daher auch nicht Gegenstand des Einsprache- und Beschwerdeverfahrens zu sein hätten. Würden Art. 24 und Art. 25 VIL so verstan-

den, könne der Umstand, dass die Unterlagen über die operationellen Rahmenbedingungen des ILS-Anflugverfahrens der Vorinstanz nicht vorgelegen hätten, kein Grund zur Gutheissung der Beschwerden sein (E. 6.3).

Aus Art. 24 und Art. 25 VIL könne auch abgeleitet werden, dass die Unterlagen betreffend die luftfahrtspezifischen Anforderungen zwar nicht öffentlich aufzulegen seien, aber vor der Genehmigung der Betriebsreglementsänderung vorhanden sein müssten und dies vom Richter zu überprüfen sei. Folge man dieser Interpretation, wäre im Beschwerdeverfahren betreffend die ILS-Anflüge darüber zu befinden, ob das Genehmigungsverfahren (ohne zusätzliche Anhörung der Anwohnerschaft) nochmals zu wiederholen oder der Mangel der frühen Genehmigung heilbar sei (E. 6.4).

Werde Art. 25 VIL schliesslich so ausgelegt, dass die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen Gegenstand des Anfechtungsverfahrens sei und nicht nur vom Bundesamt, sondern auch vom Gericht inhaltlich geprüft werden müsse, werde wohl nach Vorliegen der betreffenden Unterlagen die Anhörung der beschwerdeführenden Anwohnerschaft nachzuholen und die richterliche Kontrolle durchzuführen sein. Wie die REKO/INUM angetönt habe, könne in diesem Fall auch eine Rückweisung der Sache an das Bundesamt und eine Wiederholung des Genehmigungsverfahrens oder die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens in Aussicht genommen werden (E. 6.5).

17.2 (...)

17.3 (...)

17.4 (...)

17.4.1 Wie bereits vorne erwähnt, werden die Sicherheitsunterlagen in Art. 24 VIL nicht ausdrücklich erwähnt. Um den Rechtssinn von Art. 24 VIL zu ermitteln, hilft sein Wortlaut somit nicht weiter. Aus Art. 3 VIL ergibt sich aber, dass die Gewährung der Sicherheit für Personen und Sachen die hauptsächliche luftfahrtspezifische Anforderung ist, die gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL erfüllt sein muss, damit ein Betriebsreglement bzw. dessen Änderungen vom BAZL genehmigt werden können. Überhaupt ist beim Betrieb eines Flughafens die Gewährung der Sicherheit das zentrale Interesse, das den Interessen an Mobilität und Wirtschaft, am Umweltschutz und an der Raumplanung vorgeht. Auch bei genehmigungsfreien Vorhaben und Nebenanlagen ist deshalb eine luftfahrtspezifische Prüfung vorzunehmen (vgl. Art. 9 VIL). Diese klare Priorisierung der Sicherheitsinteressen bestätigen auch die Urteile des BGer, die es zum Flughafen Zürich bis anhin im summarischen Verfahren gefällt hat (vgl.

KASPAR PLÜSS, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, Zürich 2007, S. 240 mit Hinweisen). Art. 11 VIL in seiner bis Ende 1999 geltenden Fassung kann zudem entnommen werden, dass der Flugplatzhalter im Betriebsreglement die konkrete Ausgestaltung der in der Betriebskonzession oder in der Betriebsbewilligung vorgegebenen Rahmenbedingungen, namentlich hinsichtlich der technischen und betrieblichen Mindestanforderungen aber auch hinsichtlich der wesentlichen Anforderungen der Flugsicherheit, der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes festzuhalten hatte (AS 1994 3050). Dass er die Erfüllung dieser Anforderungen auch mit entsprechenden Unterlagen belegen musste, ergibt sich zwar aus der bis Ende 1999 geltenden Version der VIL nicht ausdrücklich – diese ursprüngliche Version enthielt keine dem heutigen Art. 24 VIL entsprechende Bestimmung zu den Gesuchsunterlagen –, ist aber naheliegend. Aus dem Erläuternden Bericht zur heute geltenden VIL ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber bezüglich der einem Gesuch um Genehmigung eines Betriebsreglements beizulegenden Unterlagen einen Systemwechsel hätte vornehmen wollen. Mit der in Art. 24 Bst. b VIL gewählten Formulierung, wonach das Gesuch neben Angaben zu den Auswirkungen auf *Raum und Umwelt* auch Angaben zu den Auswirkungen auf den *Betrieb* enthalten muss, sollte vielmehr zum Ausdruck gebracht werden, dass der Flughafenhalter seinem Gesuch ausser einem UVB und einem Bericht über die Auswirkungen auf die Raumplanung auch Unterlagen zur betrieblichen Sicherheit beizulegen hat. Da die umwelt- und raumplanungsrechtlich relevanten Angaben bereits anderweitig erfasst werden, muss bei den Angaben über den Betrieb die Sicherheit im Sinne von Art. 3 VIL im Zentrum stehen. Wie bereits vorne erwähnt, steht überdies fest, dass das BAZL als Genehmigungsbehörde (Art. 36c Abs. 3 LFG) für die Einhaltung aller Voraussetzungen von Art. 25 VIL, also auch für die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen, Gewähr bieten muss, was kaum ohne Überprüfung umfangreicher Sicherheitsunterlagen möglich sein dürfte. Aus der historischen Auslegung, aus Sinn und Zweck von Art. 24 und Art. 25 VIL, aus ihrem systematischen Zusammenhang sowie aus ihrem Verhältnis zu Art. 3 und Art. 9 VIL ergibt sich deshalb, dass ein Gesuch um Genehmigung einer Betriebsreglementsänderung grundsätzlich auch diese Unterlagen zu enthalten hat. Alle Punkte, die für die Genehmigung eines Betriebsreglements bzw. dessen Änderung relevant sind, müssen gleich behandelt werden. So ist es bezüglich der Auswirkungen eines Betriebsreglements bzw. dessen Änderungen auf Raum und Umwelt unbestritten, dass diese in einem UVB bzw. in einem Bericht über die Auswirkungen auf die Raumplanung ausgewiesen und mit dem betreffenden Gesuch öffentlich aufgelegt werden müssen. Die Betroffenen haben Gelegenheit, in diese Unterlagen Einsicht zu neh-

men und sich dazu im Rahmen des Einspracheverfahrens zu äussern. In einem allfälligen Beschwerdeverfahren unterliegen die betreffenden Unterlagen dann auch der inhaltlichen Überprüfung durch das Gericht, womit die Betroffenen ihre Einwände, die sie bereits im Einspracheverfahren geltend gemacht haben, im Rahmen einer Beschwerde erneut vorbringen können. Weshalb die Unterlagen betreffend die luftfahrtspezifischen Anforderungen, die die Gewährung der in der Luftfahrt prioritären Sicherheit belegen müssen, anders zu behandeln und nicht grundsätzlich mit dem Gesuch um Genehmigung eines Betriebsreglements bzw. dessen Änderung öffentlich aufzulegen und vom Gericht anschliessend in einem allfälligen Beschwerdeverfahren – wenn auch mit grosser Zurückhaltung – inhaltlich zu prüfen sind, ist nicht ersichtlich und mit Sinn und Zweck von Art. 3, Art. 24 und Art. 25 VIL nicht vereinbar.

Entsprechend kann der von der Beschwerdegegnerin bevorzugten Auslegungsvariante nicht gefolgt werden, wonach die luftfahrtspezifischen Anforderungen rein technische Fragen betreffen, die sich der richterlichen Überprüfung entziehen und daher auch nicht Gegenstand des Einsprache- und Beschwerdeverfahrens sein können. Die REKO/INUM hat diese Variante denn auch bereits in ihrem Zwischenentscheid vom 3. November 2005 implizit verworfen (vgl. vorgehende E. 16.4.2). Der Beschwerdegegnerin ist überdies entgegenzuhalten, dass das geltende Recht, das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), keinen Ausschlussgrund für Beschwerden gegen Verfügungen über den Bau und Betrieb von Flughäfen vorsieht und die behauptete Nichtjustiziabilität nicht mit Ausschlussgründen, die das frühere Recht (Art. 99 Abs. 2 Bst. c des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 [OG, BS 3 521]) vorgesehen hat, begründet werden kann. Ebensowenig stichhaltig ist ihr Argument, wonach die Sicherheitsprüfung jeweils vor der Freigabe eines Flugverfahrens zu wiederholen wäre, weil in der Zeit zwischen der Gesuchseinreichung und der Freigabe technische Entwicklungen, Anpassungen der regulatorischen Vorgaben der internationalen Zivilluftfahrt-Organisation sowie Veränderungen der Rahmenbedingungen stattfinden würden. Aus der von der Beigeladenen erstellten Zusammenfassung der Sicherheitsbeurteilung vom 2. August 2007 ergibt sich nämlich, dass die Risiken eines Flugverfahrens ohnehin, also auch nach der Inbetriebsetzung bzw. Freigabe von neuen Anlagen und Verfahren laufend zu überwachen und zu überprüfen sind. Die Sicherheitsbeurteilung ist also, unabhängig davon wann sie vorliegt, ein fortdauernder Prozess, mit entsprechender Nachführung der Dokumentation.

17.4.2 Im vorliegenden Beschwerdeverfahren vermochten das BAZL, die Beschwerdegegnerin und die Beigeladene demgegenüber überzeugend

darzulegen, dass nicht alle erforderlichen Prüfungen und Nachweise betreffend die operationellen Rahmenbedingungen und die Sicherheit bereits im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung vorliegen können. Die operationelle Prüfung des ILS-Anflugverfahrens beispielsweise wird erst nach der ILS-Installation durchgeführt. Die öffentliche Auflage aller Unterlagen betreffend die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen ist zwar gestützt auf Sinn und Zweck von Art. 24 und Art. 25 VIL somit grundsätzlich erforderlich, dürfte aber nicht bezüglich aller Dokumente möglich sein. Es ist zudem zu beachten, dass, wie sich im vorliegenden Verfahren gezeigt hat, insbesondere die Dokumente über die Sicherheit zu einem grossen Teil geheim sind und aus diesem Grund nicht vollständig aufgelegt werden könnten. Nichtsdestotrotz sieht Art. 25 VIL vor, dass ein Betriebsreglement bzw. dessen Änderungen nur dann genehmigt werden, wenn alle in dieser Bestimmung erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind. Konnte das BAZL die luftfahrtspezifischen Anforderungen nicht prüfen, weil wesentliche Sicherheitsunterlagen nicht vorlagen, so hätte es – wie die Beschwerdeführenden (...) zu Recht vorbringen – die Genehmigung vom 22. April 2004 deshalb nicht vorbehaltlos erteilen dürfen. Es hätte den Eintritt der Rechtswirksamkeit dieser Genehmigung vielmehr aufschieben und eine Suspensivbedingung des Inhalts in die Verfügung aufnehmen müssen, dass die Genehmigung erst dann definitive Gültigkeit hat, wenn die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen mit den erforderlichen Dokumenten nachgewiesen und vom BAZL überprüft werden konnte (vgl. dazu TSCHANNEN/ZIMMERLI, a. a. O., § 28 Rz. 91). Gestützt auf Art. 28 VwVG hätte es den Einsprechenden ausserdem in Form einer Zusammenfassung vom wesentlichen Inhalt der nachgelieferten, grösstenteils geheimen Sicherheitsunterlagen Kenntnis und die Möglichkeit zur Stellungnahme geben sollen. Diese Zusammenfassung hätte es den Einsprechenden spätestens innerhalb der laufenden Beschwerdefrist gegen die Freigabe Verfügung vom 15. September 2006 zustellen müssen. Mit seinem Vorgehen hat das BAZL deshalb nicht nur Art. 24 und Art. 25 VIL, sondern auch das rechtliche Gehör der Betroffenen verletzt (...).

17.5 Vor der am 15. September 2006 erfolgten Freigabe hat das BAZL nun aber alle Unterlagen bezüglich luftfahrtspezifischer Anforderungen geprüft. Die Freigabe selbst wurde vom BVGer als zulässiges Anfechtungsobjekt anerkannt, das von den Beschwerdeführenden angefochten werden konnte. Im nachfolgenden Beschwerdeverfahren erhielten die Beschwerdeführenden überdies Gelegenheit, in alle (Sicherheits-)Unterlagen Einsicht zu nehmen, sofern sich diese nicht als geheim erwiesen. Vom wesentlichen Inhalt geheimer Unterlagen wurde ihnen in Form einer Zusammenfassung Kenntnis gegeben (...). Die eben festgestellten Mängel können

deshalb ausnahmsweise als geheilt gelten, weshalb die Beschwerden der Beschwerdeführenden (...) auch diesbezüglich abzuweisen sind.

Im Anschluss zu prüfen bleibt, ob die luftfahrtspezifischen Anforderungen gestützt auf die heute vorhandenen Unterlagen als erfüllt bezeichnet werden können.