



## **Luffahrt. Betriebsreglement für den Flughafen Zürich vom 31. Mai 2001**

*Beschwerdebefugnis von Dritten zur Anfechtung des Betriebsreglements des Flughafens Zürich im Allgemeinen (E. 2). Legitimation der Umweltschutzorganisationen (E. 2.4), der Privaten und schweizerischen Gemeinwesen (E. 2.5) sowie der deutschen Beschwerdeführenden (E. 2.6).*

*Verletzung der Publikationsvorschriften angesichts des Umstands, dass das Konzessionsgesuch weder inhaltlich noch terminologisch das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements mitumfassen kann (E. 3).*

*Der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung steht im Entscheid der Gesuchstellerin selber, solange sie keine zwingenden Fristen der Behörden zu beachten hat (E. 4.7.2).*

*Zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und entsprechenden Mitwirkungsrechten bei der Sachplanung (E. 4.8). Ein Sachplanungsprozess hätte bestenfalls in Gang gesetzt, nicht aber rechtzeitig zur Genehmigung des Betriebsreglements abgeschlossen werden können. Ein Koordinationsprozess wurde zudem später tatsächlich durchgeführt. Infolge seither geänderter Auffassungen von Beteiligten, der Ablehnung des Staatsvertrags und dem Erlass der einseitigen deutschen Massnahmen sowie in Anbetracht der bereits früh gescheiterten Mediation zeichnet sich selbst jetzt noch ein weiter gehender Koordinationsbedarf bei der Ausarbeitung des Objektblatts Flughafen Zürich ab (E. 4.8.3.2).*

*Das BAZL hörte im Rahmen der Instruktion das BUWAL als Umweltfachbehörde und das ARE als Raumplanungsfachbehörde an, der Einbezug weiterer Fachbehörden drängte sich nicht auf. Die Anforderungen an ein Bereinigungsverfahren gemäss RVOG können vorliegend – angesichts der aussergewöhnlichen Umstände – als erfüllt betrachtet werden (E 4.11).*

*Die Flughafen Zürich AG und das BAZL hatten keinerlei gesicherte und verbindliche Angaben über die in absehbarer Zukunft noch mögliche Benutzung des süddeutschen Luftraums. Weder die von Deutschland im Mai 2000 vorgeschlagene Neuregelung noch die Eckwerte für den Staatsvertrag konnten massgebend sein. Der noch ungeklärten Lage wurde mit Verpflichtungen in der Konzessionsverfügung des UVEK Genüge getan. Zudem war in mehrfacher Hinsicht ein implizites Einverständnis oder zumindest eine Duldung Deutschlands bezüglich der vorerst unveränderten Benutzung deutschen Luftraums erkennbar (E. 6). Ab dem 1. September 2001 bestand auf deutscher Seite eine umfassende Regelung der entsprechenden An- und Abflugverfahren mittels Durchführungsverordnungen (E. 6.4.4).*

*Eine Verschiebung der nach Art. 74a Abs. 2 VIL nötigen Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements mitsamt UVP war – insbesondere aufgrund ungeklärter Fragen bezüglich künftigem Betriebskonzept – zulässig. Die spätere Nachholung wurde mittels Konzessionsauflage sichergestellt (E. 9). Das Flugbetriebskonzept war bereits im Rahmen der Konzessionsverfahren für die 5. Bauetappe einer UVP unterzogen worden (E. 9.4.1), deren Unterlagen aber hier fälschlicherweise nicht auflagen (E. 9.4.2). Die Gesamtüberprüfung mit umfassender UVP hat nun zwingend im bereits laufenden Verfahren für das von der Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2003 eingereichte Betriebsreglement zu erfolgen (E. 9.3.4 u. 9.4.3; Fazit in E. 9.6).*

*Im Vergleich zum alten Reglement sind keine Änderungen zulässig, die ausserhalb bestimmter Kategorien (Auflagen Dock Midfield und weitere zwingende Anpassungen) anzusiedeln sind und trotzdem umweltrelevante Änderungen des Betriebskonzepts darstellen (können).*

*Nur so kann der vorläufige Verzicht auf Gesamtüberprüfung und UVP gerechtfertigt werden (E. 9.5).*

*Entsprechend ist die Genehmigung folgender Änderungen zu verweigern: Umstellung der Prioritätenordnung der zugelassenen Verkehrsarten (E. 9.5.1), Generalklausel bezüglich Nachtflugordnung (E. 9.5.2), generelle Zulassung von Mess- und Postflügen während der Nacht (E. 9.5.4) und Herbeizug gewisser Hartbelagsflächen zum Abstellen von Flugzeugen (E. 9.5.5).*

*Grundsatzfrage der Kanalisierung oder Verteilung der Flugbewegungen und Notwendigkeit einer umweltrechtlichen Gesamtschau (E. 10).*

*Flugbewegungsbeschränkungen (Bewegungsplafond) können nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Sie könnten aber erst verfügt werden, wenn keine mildereren Mittel mehr zur Verfügung stehen (E. 11).*

*Künftige zusätzliche Einschränkungen der Nachtbetriebszeiten sind ebenfalls nicht ausgeschlossen (E. 12).*

*Fehlen des Lärmbelastungskatasters (E. 14) und neuer Sicherheitszonenpläne (E. 15).*

*Zu den materiellen Rügen bezüglich SIL. Die Tatsache des Fehlens des Objektblatts Flughafen Zürich stellt keinen Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange dar. Ob dazu auch der gekröpte Nordanflug, koordinierte Landungen auf Piste 28 und 34 oder der so genannte wide left turn gehören, ist allerdings fraglich (E. 16).*

---

**Entscheide [Bundesgericht](#) 1A.22/2005, 1A.23/2005 und 1A.24/2005, alle vom 4. Juli 2005**  
(Bestätigung des Entscheids der REKO/INUM).

---

## **Die Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt**

hat am 16. Dezember 2004

unter Mitwirkung von Christoph Bandli (Instruktionsrichter), Kathrin Dietrich (Richterin), Beat Forster (Richter), Jürg Kölliker (Richter) und Pierre Leu (Richter), sowie Christian Kindler (juristischer Sekretär)

in den unter der Geschäftsnummer Z-2001-58 zusammengefassten  
Beschwerdeverfahren

**Z-2001-58**

**Landrat Schwarzwald-Baar**, Am Hoptbühl 2, D-78048 Villingen-Schwenningen

**Z-2001-64**

**Oberbürgermeister Donaueschingen**, Stadtverwaltung, Postfach 1540, D-78156 Donaueschingen

**Z-2001-65**

**Stadt Blumberg**, Postfach 120, D-78170 Blumberg

**Z-2001-66**

**Bürgermeister Stadt Bräunlingen**, Rathaus, Kirchstrasse 10, D-78199 Bräunlingen

**Z-2001-109**

**Stadt Hüfingen**, Hauptstrasse 18, D-78183 Hüfingen

**Z-2001-110**

**Stadt Bad Dürkheim**, Postfach 1465, D-78068 Bad Dürkheim

**Z-2001-124**

**Bürgermeisteramt Brigachtal**, St. Gallus-Str. 4, D-78086 Brigachtal

**Z-2001-126**

**Bürgermeisteramt Vöhrenbach**, Friedrichstrasse 8, D-78147 Vöhrenbach

**Z-2001-132**

**Stadt Villingen-Schwenningen**, Rathaus, Postfach 1260, D-78002 Villingen-Schwenningen

alle vertreten durch Regierungsassessor Sven Hinterseh, Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis, Dezernat II, Am Hoptbühl, D-78048 Villingen-Schwenningen

**Beschwerdeführende 1**

**Z-2001-95**

**Regionalverband Hochrhein-Bodensee**, Im Wallgraben 50, Postfach 1742, D-79745 Waldshut-Tiengen

**Beschwerdeführer 2**

**Z-2001-125**

**Grosse Kreisstadt Waldshut-Tiengen**, Postfach 1941, D-79746 Waldshut-Tiengen

**Beschwerdeführerin 3**

**Z-2001-105**

**Gemeinde Gailingen am Hochrhein**, Hauptstrasse 7, D-78262 Gailingen

**Z-2001-129**

**Landkreis Konstanz**, Benediktinerplatz 1, D-78467 Konstanz

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christopher Tillman, LL.M., Forchstrasse 2 /  
Kreuzplatz, Postfach, 8032 Zürich

**Beschwerdeführende 4**

**Z-2001-111**

**Stadt Konstanz**, Rathaus, Kanzleistrasse 15, D-78459 Konstanz am Bodensee

**Beschwerdeführerin 5**

**Z-2001-128**

**Landkreis Waldshut**, Postfach 1642, D-79744 Waldshut-Tiengen

vertreten durch Rechtsanwälte lic. iur. HSG Thomas F. Weber und lic. iur. Roland Schaub,  
Limmatquai 72, Postfach, 8023 Zürich

**Beschwerdeführer 6**

**Z-2001-72**

**Gemeinde Bellikon**, 5454 Bellikon **und Mitbeteiligte**

alle vertreten durch Advokat Philippe Zogg, Henric Petri-Strasse 19, 4051 Basel

**Beschwerdeführende 7**

**Z-2001-92**

**InteressenGemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität, IGEL, und Mitbeteiligte**,  
8185 Winkel

**Beschwerdeführende 8**

**Z-2001-90**

**Gemeinde Fisibach**, Dorfstrasse 165, 5467 Fisibach **und Mitbeteiligte**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen

**Beschwerdeführende 9**

**Z-2001-91**

**Gemeinde Hohentengen am Hochrhein**, D-79801 Hohentengen **und Mitbeteiligte**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen

**Beschwerdeführende 10**

**Z-2001-106**

**Rheinaubund – Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat**,  
Postfach 584, 8201 Schaffhausen **und Mitbeteiligte**

alle vertreten durch Dr. phil. II dipl. Geograph Martin Furter, Hauptstrasse 52, 4461 Böckten

**Beschwerdeführende 11**

**Z-2001-59**

**Gemeinde Wettingen**, Rathaus, 5430 Wettingen

**Beschwerdeführerin 12**

**Z-2001-68**

**Planungsverband der Region Zurzach**, Rathaus, 5330 Zurzach

**Beschwerdeführer 13**

**Z-2001-70**

**A und Mitbeteiligte**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Andreas Brauchli, Hermannstrasse 8, Postfach 28, 8570 Weinfelden

**Beschwerdeführende 14**

**Z-2001-71**

**Politische Gemeinde Amriswil**, Arbonerstrasse 2, 8580 Amriswil **und Mitbeteiligte**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. oec. HSG Hanspeter Strickler, Bahnhofstrasse 26, 9320 Arbon

**Beschwerdeführende 15**

**Z-2001-87**

**Gemeinde Zollikon**, Postfach 212, 8702 Zollikon

**Beschwerdeführerin 16**

**Z-2001-88**

**Politische Gemeinde Dällikon**, Gemeindehaus, Schulstrasse 5, Postfach, 8108 Dällikon

**Z-2001-93**

**Stadt Bülach**, Marktgasse 28, 8180 Bülach

**Z-2001-94**

**Gemeinde Hochfelden**, Gemeindehausstrasse 4, 8182 Hochfelden

**Z-2001-97**

**Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen (SBFZ)**, Dorfstrasse 17, Postfach 325, 8155 Niederhasli

**Z-2001-98**

**WWF Schweiz**, 8038 Zürich

**Z-2001-99**

**Verkehrs-Club der Schweiz (VCS)**, Postfach, 3360 Herzogenbuchsee

**Z-2001-100**

**Stadt Dübendorf**, Stadtkanzlei, 8600 Dübendorf **und Mitbeteiligte**

**Z-2001-101**

**HEV Dübendorf & Oberes Glattal**, Strehlgasse 11, 8600 Dübendorf **und Mitbeteiligte**

**Z-2001-103**

**Stadt Opfikon**, Oberhauserstrasse 25, 8152 Glattbrugg **und Mitbeteiligte**

**Z-2001-104**

**Gemeinde Rümlang**, Glattalstrasse 181, 8153 Rümlang **und Mitbeteiligte**

**Z-2001-107**

**Gemeinde Niederhasli**, Dorfstrasse 17, 8155 Niederhasli

**Z-2001-108**

**Politische Gemeinde Dietlikon**, Bahnhofstrasse 60, 8305 Dietlikon

**Z-2001-122**

**Gemeinde Nürensdorf**, Kanzleistrasse 4, Postfach, 8309 Nürensdorf

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138,  
8026 Zürich

**Beschwerdeführende 17**

**Z-2001-89**

**Gemeinde Regensdorf**, Watterstrasse 114, 8105 Regensdorf

**Beschwerdeführerin 18**

**Z-2001-127**

**Kanton Aargau**,

handelnd durch das Baudepartement, Entfelderstrasse 22 (Buchenhof), 5001 Aarau

**Beschwerdeführer 19**

**Z-2001-136**

**B und C**

beide vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Klose, Püntstr. 19, 8492 Wila

**Beschwerdeführende 20**

**Z-2001-96**

**Schweizerische Greina-Stiftung, SGS**, Postfach 2272, 8033 Zürich

**Beschwerdeführerin 21**

gegen

**unique zurich airport Flughafen Zürich AG**, Postfach, 8058 Zürich-Flughafen  
vertreten durch Rechtsanwalt Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich

**Beschwerdegegnerin**

und

**Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)**, Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern

**Vorinstanz**

betreffend

**Genehmigung des Betriebsreglements Flughafen Zürich; Verfügung des BAZL vom  
31. Mai 2001**

**A) den Akten entnommen:**

1. Am 15. Dezember 2000 reichte die Flughafen Zürich AG – in ihrer Eigenschaft als neue Betriebsgesellschaft des Flughafens Zürich – dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (nachfolgend UVEK) ein Gesuch um Erteilung einer Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren ab dem 1. Juni 2001 ein. Dem Gesuch lagen ein der neuen Organisation angepasstes Betriebsreglement, ein Synthesebericht über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich für die Schweiz, der Nachweis des Handelsregistereintrags, Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens, Informationen über den zuständigen Flugplatzleiter sowie ein Schreiben des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 12. Juli 2000 bei, in dem der Regierungsrat den Vorsteher des UVEK ersucht hatte, die neue Betriebskonzession per 1. Juni 2001 der Flughafen Zürich AG zu erteilen.

Die Flughafen Zürich AG betonte in ihrem Gesuch, sie habe sämtliche Aktiven und Passiven sowie die Flughafenbetriebsorganisation vom Kanton Zürich übernommen. Sie sei deshalb vollumfänglich in der Lage, den Flughafen Zürich gemäss den Zielsetzungen und Vorschriften des Bundes mit allen Rechten und Pflichten zu betreiben.

Die bestehende Luftverkehrsprognose für den Flughafen Zürich gehe von einer Zunahme der Flugbewegungen auf ungefähr 420'000 bis spätestens im Jahr 2010 aus. Diese Prognose bilde die Basis für sämtliche Betrachtungen der Flughafen Zürich AG. Die finanzwirtschaftlichen Grundlagen des Gesuchs zeigten, dass die aviationsspezifischen Investitionen und Betriebskosten aufgrund der Verkehrs- und Gebührentwicklung refinanziert werden könnten. Das dem Konzessionsgesuch beiliegende Betriebsreglement sei im Zusammenhang mit den Verfahren zur Erteilung der Rahmen- und Baukonzession für die 5. Bauetappe des Flughafens Zürich einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen worden. Da die flugbetrieblichen Bestimmungen dieses Betriebsreglements seither nicht geändert worden seien, erübrige sich die Durchführung einer erneuten UVP.

2. Der Sachverhalt in vorliegender Beschwerdesache bis zur soeben erwähnten Gesuchseinreichung kann dem Teilentscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO UVEK) vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, entnommen werden. Ebenso wird bezüglich der Einzelheiten zum Verfahren betreffend Erteilung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich – soweit nicht im Folgenden weiter darauf Bezug genommen wird – auf den genannten Teilentscheid verwiesen.
3. Das mit der Instruktion des Verfahrens betraute Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) publizierte das Konzessionsgesuch im Bundesblatt vom 27. Februar 2001 – ohne direkten Hinweis auf das Betriebsreglement – und hörte die betroffenen Kantone, die Landkreise Konstanz und Waldshut sowie das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) an. Über 1'000 Privatpersonen, Unternehmen, Organisationen und Gemeinwesen erhoben in der Folge beim BAZL Einsprache gegen das Konzessionsgesuch und das – mitenthaltene – Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements.

Das BUWAL kam – wie vorgängig auch das ARE – in seiner Stellungnahme vom 17. April 2001 zum Schluss, dass die Erneuerung der Betriebskonzession der UVP-Pflicht unterstehe. Da in Kürze wesentliche Entscheide, insbesondere bezüglich des künftigen Betriebsregimes, anstünden, schlage es vor, die bestehende Betriebskonzession provisorisch zu verlängern und das Verfahren zur Erneuerung der Betriebskonzession (mit UVP) erst dann zu eröffnen, wenn die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen seien und Klarheit darüber bestehe, inwiefern der deutsche Luftraum für Anflüge auf den und Abflüge vom Flughafen Zürich benutzt werden könne. Wenn dieses Vorgehen – provisorische Verlängerung der Be-



triebskonzession – gewählt werde, stelle es sich auch einer Genehmigung des von der Flughafen Zürich AG vorgelegten Betriebsreglements nicht entgegen.

4. Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das UVEK der Flughafen Zürich AG unter verschiedenen Auflagen eine Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis zum 31. Mai 2051. Das UVEK kam in seiner Verfügung zum Schluss, dass das von der Flughafen Zürich AG unterbreitete Konzessionsgesuch unter den gegebenen Umständen den rechtlichen Anforderungen genüge, obwohl es keinen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) enthalte. Art. 74a Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) sehe zwar vor, dass bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglements zu überprüfen seien und eine UVP durchgeführt werden müsse. Die mit dem in Verhandlung stehenden Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz verbundene Regelung über die Benützung des süddeutschen Luftraums werde jedoch aller Voraussicht nach zu Änderungen der An- und Abflugverfahren und somit zu einem veränderten Betriebskonzept führen. Da im jetzigen Zeitpunkt bloss die wesentlichen Eckwerte dieser neuen Regelung bekannt seien, könne heute noch kein neues Betriebskonzept vorgelegt werden. Die in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgesehene gesamthafte Überprüfung des Betriebsreglements könne folglich erst erfolgen, wenn nach Abschluss des Staatsvertrags ein auf dessen Regelungen basierendes Betriebskonzept erarbeitet und zur Genehmigung eingereicht worden sei. Auf der Basis der staatsvertraglichen Regelungen würden auch die anlagespezifischen Aussagen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) in einem raumplanerischen Abstimmungs- und Koordinationsprozess erarbeitet und festgelegt werden können. Sollten sich aus diesem Prozess, aus der später erfolgenden gesamthaften Überprüfung des Betriebsreglements oder aus anderen Gründen Belastungen der Flughafen Zürich AG ergeben – zu denken sei an Einschränkungen des Betriebs oder an Veränderungen der Infrastruktur –, so habe die Flughafen Zürich AG diese Belastungen ohne Anspruch auf Entschädigung zu tragen, weil die Konzession in Bezug auf den Betriebsumfang keine wohlverworbenen Rechte entstehen lasse. Eine entsprechende Auflage werde in die Konzessionsverfügung aufgenommen. Das dem Konzessionsgesuch beigelegte Betriebsreglement entspreche im Übrigen in Bezug auf das betriebliche Konzept des Flughafens Zürich weitestgehend dem bisher geltenden. Im Rahmen der 5. Bauetappe sei dieses Betriebskonzept bereits einer UVP unterzogen worden, weshalb sich eine erneute Prüfung der bestehenden Verhältnisse erübrigt habe. Da sich die Schweiz im Rahmen der Staatsvertragsverhand-

lungen gegenüber Deutschland verpflichtet habe, die für dessen Umsetzung nötigen Verfahren so rasch als möglich durchzuführen, werde die Flughafen Zürich AG in der Konzessionsverfügung aber verpflichtet, das überprüfte und angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit innerhalb eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrags beim BAZL einzureichen.

Ob das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement genehmigt werden könne, habe gestützt auf Art. 36c Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) das BAZL zu entscheiden. Mit der Revision des LFG und der VIL seien die Funktionen von Betriebskonzession und Betriebsreglement klar getrennt worden. Die Konzession lege nur mehr fest, wem bestimmte Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Flughafens übertragen würden, während sich die konkrete Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur aus dem Betriebsreglement ergäbe.

5. Ebenfalls am 31. Mai 2001 genehmigte das BAZL das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement. Die Gesuchstellerin habe zwar ihrem Gesuch die gemäss der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) erforderlichen Unterlagen nicht beigelegt. Das neue Betriebsreglement entspreche aber im Bereich der Regelung des Flugbetriebs weitestgehend dem bisherigen. Die daraus resultierenden Belastungen der Flughafenumgebung und der Umwelt seien im Rahmen einer UVP bereits untersucht und für tragbar erachtet worden, weshalb das BAZL – wie das UVEK – der Ansicht ist, es könne auf eine erneute Prüfung der gleichen Sachverhalte verzichtet werden. In materieller Hinsicht wird zusammengefasst ausgeführt, die vom UVEK erteilte Betriebskonzession enthalte – ausser den in Art. 36a LFG genannten – keine Vorgaben für ein Betriebsreglement. Den bestehenden Vorgaben entspreche das von der Flughafen Zürich AG vorgelegte Betriebsreglement. Die Gesuchstellerin habe im Betriebsreglement auch sämtliche Auflagen übernommen, die vom UVEK in der Baukonzession vom 5. November 1999 für das Dock Midfield vorgesehen und vom Bundesgericht mit Entscheid vom 8. Dezember 2000 bestätigt worden seien. Der Lärmbelastungskataster könne erst auf der Basis überarbeiteter Bestimmungen der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) sowie des künftigen Betriebskonzepts festgesetzt werden. Nachdem das eingereichte Betriebsreglement auf dem bisherigen Betriebskonzept basiere, würden auch die für den Flughafen Zürich bestehenden und bei ihrem Erlass öffentlich aufgelegten Sicherheitszonenpläne keine Veränderung erfahren. Das Betriebsreglement habe den Betrieb so

zu regeln, wie er tatsächlich abgewickelt werden könne. Selbst wenn im Zeitpunkt der Genehmigung des Betriebsreglements bereits wesentliche Änderungen des Betriebs in naher Zukunft absehbar seien, bedeute das nicht, dass diese Änderungen schon jetzt berücksichtigt werden müssten. Sobald der Staatsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland vorliege, könne ein auf dessen Regelungen basierendes Betriebskonzept erarbeitet, zur Genehmigung eingereicht und entsprechend das Betriebsreglement einer vollständigen Prüfung im Sinne von Art. 74a Abs. 2 VIL unterzogen werden. Würde das BAZL bereits heute gewisse Bestimmungen des Betriebsreglements ändern, so würde dies die angestrebte gesamtheitliche Überprüfung des Reglements verhindern, weshalb ein solches Vorgehen abzulehnen sei.

Sowohl in der Konzessionsverfügung des UVEK als auch in der Genehmigungsverfügung des BAZL wurde allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung mit dem Hinweis entzogen, dass der Flughafen Zürich grundsätzlich nicht ohne Konzession bzw. Betriebsreglement betrieben werden könne.

6. Gegen beide Verfügungen zusammen, nur gegen die Konzessionserteilung bzw. nur gegen die Genehmigung des Betriebsreglements haben zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und Gemeinwesen bei der REKO UVEK Verwaltungsbeschwerde erhoben. Die Beschwerdeführenden rüg(t)en die Verletzung verschiedenster Verfahrensgarantien und -vorschriften, so beispielsweise des Gewaltentrennungsprinzips, des rechtlichen Gehörs, des Akteneinsichtsrechts oder der Begründungspflicht.

Bezüglich der Betriebskonzession wurde unter anderem eingewendet, es fehle eine genügende gesetzliche Grundlage für das Verfahren zur Erteilung einer Betriebskonzession. Die in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgesehene Überprüfung sämtlicher Regelungen des Betriebsreglements sowie die Durchführung einer UVP sei zu Unrecht unterblieben. Der in der 5. Ausbautappe erstellte UVB vermöge den in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgesehenen nicht zu ersetzen. Es verstosse gegen Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL, die Betriebskonzession gestützt auf ein unverändertes Betriebsreglement zu erteilen. Die Flughafen Zürich AG verfüge weder über die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse noch über genügend finanzielle Mittel, um die Verpflichtungen aus Gesetz, Konzession und Betriebsreglement zu erfüllen. Entgegen den Aussagen des UVEK lasse die Konzessionsverfügung in Bezug auf den Betriebsumfang sehr wohl wohlverworbene Rechte entstehen. Die nötigen Rahmenbedingungen für den Betrieb des Flughafens müssten bereits in der Betriebskonzession und nicht erst im Betriebsreglement geregelt werden.

Gegen die Betriebsreglements-genehmigung machen die Beschwerdeführenden zusammengefasst geltend, die Behauptung, das genehmigte Betriebsreglement stimme im Wesentlichen mit dem bis Ende Mai 2001 geltenden Betriebsreglement vom 19. August 1992 überein, sei falsch. Die Flughafen Zürich AG habe vielmehr verschiedenste Änderungen und Ergänzungen ins Betriebsreglement eingefügt, welche von erheblicher Tragweite seien und teilweise gegen geltendes Recht verstossen würden. Entgegen den Vorschriften von Art. 74a Abs. 2 VIL sei weder das Betriebsreglement vollständig überprüft noch eine UVP durchgeführt worden. Der in Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL als Genehmigungsvoraussetzung vorgesehene SIL liege nicht in genügender Weise vor. In der Verfügung des BAZL fehle zudem eine genügende Abstimmung mit der kommunalen und kantonalen Raumplanung. Hinsichtlich der Umweltbelastung – welche dauerhaft zu senken sei – seien alle Regionen im Einzugsgebiet des Flughafens gleichwertig zu behandeln. Es müsse weiter eine entschädigungslos hinzunehmende Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen vorbehalten werden. Entsprechend wird unter anderem gefordert, im Betriebsreglement müsse ein Flugbewegungsplafond in der Höhe von 250'000 oder 320'000 Flugbewegungen aufgenommen werden. Auch der fehlende Lärmbelastungskataster stehe der Genehmigung des Betriebsreglements entgegen. Weiter wird bemängelt, ohne öffentliche Auflage der der neuen Situation angepassten Sicherheitszonenpläne könne das Betriebsreglement nicht genehmigt werden. Die im Betriebsreglement vorgesehene Nachtflugordnung verstosse in verschiedener Hinsicht gegen die VIL wie auch gegen Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101). Die Delegation verschiedenster Ausnahmegenehmigungen vom BAZL an die Flughafen Zürich AG sei unzulässig und schliesslich fehle in der Verfügung des BAZL eine Verpflichtung der Flughafen Zürich AG hinsichtlich Kontrolle und Überwachung des Flugbetriebs sowie bezüglich Publikation von Umweltdaten. Einige der Beschwerdeführenden haben zudem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen verlangt.

Die einzelnen Begehren der verschiedenen Beschwerdeführenden werden hinten ausführlich aufgelistet (vgl. den vervollständigten Katalog der Anträge unter Ziff. 15).

7. Mit Zwischenentscheid vom 19. Juli 2001 wies die REKO UVEK die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen ab. Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen. Im gleichen Entscheid wurden die Verfahren derjenigen Beschwerdeführenden, die den Erlass vor-

sorglicher Massnahmen verlangt hatten, vereinigt und fortan unter der Verfahrensnummer Z-2001-58 weitergeführt.

8. Am 14. September 2001 beantragte die Flughafen Zürich AG, es seien sämtliche bei der REKO UVEK in dieser Sache hängigen Verfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 zu sistieren. Mit Zwischenentscheid vom 19. Oktober 2001 lehnte die REKO UVEK dieses Begehren ab und vereinigte sämtliche im Zusammenhang mit den Verfügungen des UVEK und / oder des BAZL vom 31. Mai 2001 bei ihr eröffneten Beschwerdeverfahren unter der erwähnten Verfahrensnummer Z-2001-58. Ebenfalls abgewiesen hat die REKO UVEK am 26. Oktober 2001 den Antrag der IGEL (Beschwerdeführende 8), die Flughafen Zürich AG sei mittels Vorabentscheid zu verpflichten, bis zum 31. Dezember 2001 einen UVB nachzureichen. Beide Zwischenentscheide sind in Rechtskraft erwachsen.
9. Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2002 entschied die REKO UVEK über die Akteneinsicht der Beschwerdeführenden in verschiedene – mittels vorgängiger Verfügungen von der Flughafen Zürich AG angeforderte – Finanzierungs- und Vertragsunterlagen. Sie verfügte, die von der Flughafen Zürich AG am 11. Januar 2002 eingereichten Finanzierungsunterlagen würden den Beschwerdeführenden insoweit offen gelegt, als dadurch nicht kursrelevante Tatsachen oder Geschäftsgeheimnisse der Flughafen Zürich AG bekannt gegeben würden. In die am 6. Februar 2002 eingereichten Verträge werde hingegen keine Akteneinsicht gewährt.

Mit Urteil vom 19. August 2002 (1A.72/2002) hiess das Bundesgericht eine von der Flughafen Zürich AG gegen diesen Zwischenentscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut. Es hielt fest, dass die Beurteilung der Beschwerdelegitimation in einem Verfahren dann nicht hinausgeschoben werden darf, wenn verfahrensrechtliche Ansprüche – wie etwa das Recht auf Akteneinsicht – geltend gemacht werden, die nur einer Partei im Sinne von Art. 6 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) zukommen können, und die Parteistellung bestritten ist. Darüber hinaus erwog das Bundesgericht, der Auffassung, wonach das Beschwerderecht gegenüber der Konzessionsverfügung dasselbe wäre wie jenes gegenüber dem Betriebsreglement, könne nicht zugestimmt werden. Seit der Änderung des LFG durch das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren würden die Aufgaben der Betriebskonzession und der Betriebsbewilligung einerseits und des Betriebsreglements andererseits klar auseinander gehalten. Mit der Konzession werde das Recht zum Betrieb eines Flughafens verliehen, der Flugbetrieb hingegen werde „in allen Belangen“ im Betriebsreglement geregelt. Wer sich durch den Flugbetrieb betroffen und ge-

fährdet fühle, habe seine Einwendungen demnach im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglements und nicht im Konzessionsverfahren zu erheben. Auch die Voraussetzung von Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL, wonach die Konzession nur erteilt werden dürfe, wenn auch das Betriebsreglement genehmigt werden könne, ändere daran nichts, weil sich das UVEK lediglich beim BAZL zu vergewissern habe, ob dieses den Reglementsentwurf genehmigen könne. Sollte sich das Betriebsreglement später als bundesrechtswidrig erweisen, so habe das UVEK allenfalls die Konzession zu entziehen.

10. Am 18. Februar 2003 erliess die REKO UVEK einen ausführlichen Teilentscheid zur Frage der Befugnis der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung. Darin schloss sie sich im Wesentlichen den soeben erwähnten Ausführungen des Bundesgerichts an und stellte grundsätzliche Überlegungen an zum Inhalt einer luftfahrtrechtlichen Betriebskonzession in Abgrenzung zum möglichen Inhalt des Betriebsreglements. Inhalt der Konzession sei allein das Recht, in Zürich einen Landesflughafen als europäische Drehscheibe für den nationalen und internationalen Luftverkehr über eine bestimmte Dauer zu betreiben und Gebühren zu erheben. Mit der Konzession werde über den Standort und den Stellenwert des Flughafens sowie die Wahl der Konzessionärin als Flughafenbetreiberin entschieden. Alle Fragen hinsichtlich Art und Umfang des Betriebs des Flughafens als auch der damit verbundenen Auswirkungen ergäben sich hingegen aus dem Betriebsreglement. Weil damit die Verfahren betreffend Erteilung der Betriebskonzession und Genehmigung des Betriebsreglements Unterschiedliches zum Gegenstand hätten, sei der Kreis der Betroffenen je nach Verfahren verschieden und es habe eine getrennte Beurteilung der Beschwerdebefugnis zu erfolgen. Die REKO UVEK prüfte anschliessend im Einzelnen, welche Parteibegehren im Konzessionsverfahren – unter dem Blickwinkel des Anfechtungsgegenstands – als zulässig erachtet werden konnten und welche Anträge und Rügen Bereiche ausserhalb des Konzessionsverfahrens betrafen, wobei auf diese nicht eingetreten wurde. Dabei sei zu beachten, dass der Flug(platz)betrieb in allen Belangen im Betriebsreglement zu regeln sei. Anträge raumplanungs- und umweltrechtlicher Art – auch solche betreffend Durchführung einer UVP – seien dem Betriebsreglementsverfahren (und / oder allenfalls Plangenehmigungsverfahren) zuzuordnen, ebenso Sicherheitsbedenken hinsichtlich des Flugbetriebs. Desgleichen sei die Rüge, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und könne nicht genehmigt werden, im Konzessionsverfahren unzulässig. Bei der Beurteilung der Befugnis der Drittbeschwerdeführenden zur Erhebung der zulässigen Begehren – unter dem Gesichtspunkt, dass das Konzessionsverfahren in erster Linie das Verhältnis zwischen

Konzessionsbehörde und Konzessionärin betrifft – kam die REKO UVEK zum Schluss, dass einzig die Flughafen Zürich AG als Konzessionärin beschwerdeberechtigt sei. Auf die anderen Verwaltungsbeschwerden wurde nicht eingetreten.

In einer separaten Erwägung im Rahmen des Teilentscheids (E. 6) hielt die REKO UVEK fest, es hätten sich zum Teil neue Rechtsfragen gestellt, deren Beantwortung aufgrund der bisherigen Ausgangslage nicht von vornherein klar gewesen sei. Insbesondere könne niemandem zum Vorwurf gemacht werden, dass bei Beschwerdeeinreichung die neue Aufgabenteilung zwischen Konzession und Betriebsreglement nicht in allem Umfang erkannt wurde. Zudem sei klar, dass die durch das UVEK veranlasste Publikation des Konzessionsgesuches im Bundesblatt und die öffentliche Auflage mit dem umfassenden Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit wie auch die an weite Kreise erfolgte direkte Eröffnung der Konzessionsverfügung samt Rechtsmittelbelehrung bei den Einsprechenden den Eindruck hervorrufen konnte, sie seien bei einem anschliessenden Beschwerdeverfahren grundsätzlich legitimiert. Diesen besonderen Umständen Rechnung tragend, beschloss die REKO UVEK, ausnahmsweise sämtliche Anträge der Beschwerdeführenden, auf welche infolge falschen Anfechtungsgegenstands nicht eingetreten wurde, in das vorliegende Verfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 zu übernehmen und in diesem Rahmen zu prüfen. Wie im Teilentscheid festgehalten, gilt dies einzig für Anträge, die richtigerweise im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren hätten gestellt werden müssen (vgl. dazu hinten Ziff. 15 zum erweiterten Antragskatalog).

11. Der Teilentscheid der REKO UVEK vom 18. Februar 2003 wurde von verschiedenen Beschwerdeführenden vor Bundesgericht angefochten. Mit mehreren Entscheiden vom 8. Juli 2003 (Urteile 1A.61/2003, 1A.62-63/2003 und 1A.64-69/2003) wies das Bundesgericht sämtliche Verwaltungsgerichtsbeschwerden ab, soweit darauf eingetreten wurde, und bestätigte damit vollumfänglich die grundsätzlichen Darlegungen der REKO UVEK. Auf die einzelnen Ausführungen des Bundesgerichts in den genannten Entscheiden wird – soweit erforderlich – nachfolgend in den Erwägungen eingegangen.
12. Bereits mit Verfügung vom 31. Oktober 2001 hatte die REKO UVEK der Flughafen Zürich AG, dem UVEK, dem BAZL, dem BUWAL und dem ARE Gelegenheit gegeben, zu den eingegangenen Beschwerden gegen die Betriebskonzession und das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 Stellung zu nehmen.

Das ARE hat am 22. November 2001 auf eine Stellungnahme verzichtet. Das BUWAL führt in seiner Stellungnahme vom 12. Dezember 2001 aus, die vom UVEK

verfügte Lösung sehe eine Untersuchung der Umweltbelastungen im Genehmigungsverfahren für das neue Betriebsreglement vor, das die Flughafen Zürich AG mitsamt UVB bis zum 18. Oktober 2002 beim BAZL einzureichen habe. Obwohl aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 74a Abs. 2 VIL im Zeitpunkt der Erneuerung der Betriebskonzession eine UVP hätte durchgeführt werden müssen, könne es sich angesichts der besonderen Umstände des vorliegenden Falles mit dem gewählten Vorgehen einverstanden erklären.

Das UVEK und das BAZL beantragen in ihren Vernehmlassungen vom 17. Dezember 2001 übereinstimmend, auf die Beschwerden des Landrats Schwarzwald-Baar und Mitbeteiligte, der Politischen Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte sowie von A und Mitbeteiligte sei mangels Beschwerdelegitimation nicht einzutreten. Die übrigen Beschwerden seien vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Auch die Flughafen Zürich AG beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. Dezember 2001, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Eventualiter, für den Fall, dass die REKO UVEK die Erteilung der Betriebskonzession und / oder die Genehmigung des Betriebsreglements ganz oder teilweise aufheben und an die Vorinstanzen zur Neu Beurteilung zurückweisen sollte, habe die REKO UVEK im Sinne von vorsorglichen Massnahmen gemäss Art. 56 VwVG bis zur rechtskräftigen Erteilung einer neuen Betriebskonzession und bis zur Genehmigung eines neuen Betriebsreglements eine Übergangsordnung zu erlassen, die den Betrieb des Flughafens Zürich im bisherigen Umfang sowie mit den entsprechenden Entwicklungen zulasse. Eventuell sei als Übergangsordnung das bisherige Betriebsreglement unter Vornahme der notwendigen Anpassungen an die neue Rechtsform der Flughafenbetreiberin für anwendbar zu erklären. Die Beschwerdegegnerin begründet diese Anträge unter anderem mit dem Hinweis, die neue gesetzliche Ordnung, welche den Inhalt der Betriebskonzession (und auch des Betriebsreglements) erstmals auf Gesetzesstufe regle, sehe vor, dass alles Betriebliche und die entsprechenden Rahmenbedingungen allein im Betriebsreglement zu regeln seien. Flugbetriebliche Rahmenbedingungen und allfällige Auflagen oder Vorbehalte könnten und dürften deshalb nicht mehr auf Stufe Betriebskonzession vorgegeben werden. Aus der synoptischen Gegenüberstellung von altem und am 31. Mai 2001 genehmigten Betriebsreglement sei klar ersichtlich, dass die vorgenommenen Ergänzungen völlig untergeordneter Natur seien und sicher nicht eine wesentliche – UVP-pflichtige – Änderung des Betriebsreglements bewirken würden. Die Beurteilung der Zulässigkeit und der Notwendigkeit eines allfälligen Flugbewegungsplafonds gehöre



in das Verfahren betreffend Festlegung des definitiven Betriebsreglements. Ein solcher Plafond sei zudem klar gesetzeswidrig. Sollte sich die REKO UVEK dennoch für die Einführung eines Plafonds entscheiden, so müsste dieser für den Linien- und Charterverkehr und für die General Aviation auf jeden Fall noch 420'000 Flugbewegungen pro Jahr zulassen.

13. In ihren Repliken halten die Beschwerdeführenden vollumfänglich an ihren Anträgen und rechtlichen Darlegungen fest, wobei verschiedene aber dem Antrag 2 der Flughafen Zürich AG auf Erlass einer Übergangsordnung zustimmen. Zum Betriebsreglement bringen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen vor, im Zusammenhang mit der 5. Bauetappe sei lediglich das Bau-, nicht jedoch das Betriebskonzept des Flughafens Zürich (An- und Abflugverfahren, Warteverfahren) einer UVP unterzogen worden. Der Hinweis auf einen UVB in einem anderen Verfahren ersetze die Pflicht zur Erstellung und Einreichung eines UVB im Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements nicht, zumal auch die Grundlagendaten des UVB für die 5. Ausbaustufe veraltet sein dürften. Die konzeptionellen Ziele und Vorgaben des SIL seien überholt. Die Flughafen Zürich AG leite aus der Konzession, dem SIL sowie der ganzen Vorgeschichte der 5. Bauetappe des Flughafens eine geschützte Vertrauensposition ab, wonach ihr ein Wachstum zumindest im Umfang der erwähnten SIL-Prognosen zugestanden werden müsse. Die Aussage der Beschwerdegegnerin, wonach sie anerkannt habe, dass ein wohl erworbenes Recht auf Wachstum nicht bestehe, verkomme damit zur reinen Schutzbehauptung.
14. Zu diesen Vorbringen der Beschwerdeführenden äusserte sich die Flughafen Zürich AG mit Duplik vom 27. März 2002. Das BAZL verzichtete auf das Einreichen einer Duplik und beschränkte sich darauf, zu Fragen Stellung zu nehmen, die ihm die REKO UVEK mit Verfügung vom 19. Februar 2002 unterbreitet hatte.
15. Der nachfolgende Katalog der Rechtsbegehren der (verbliebenen) Beschwerdeführenden enthält nur noch diejenigen Anträge, die im Betriebsreglementsverfahren zum jetzigen Zeitpunkt noch relevant und zu beurteilen sind. Nebst diversen (bereits vor dem Teilentscheid der REKO UVEK vom 18. Februar 2003 beurteilten) Anträgen zu Zwischenentscheiden sind im Einzelnen auch die umfangreichen und vielfältigen Anträge und Antragsteile herausgefiltert worden, die mit den erwähnten Urteilen des Bundesgerichts und der Rechtskraft des Teilentscheids entfallen sind (vgl. vorne Ziff. 11). Diese Anträge betrafen in erster Linie Konzessionsmaterien und die diesbezügliche Ausgestaltung des Konzessionsverfahrens, in wenigen Fällen ist auch eine offensichtliche Gegenstandslosigkeit eingetreten, die keiner weiteren Erläuterung mehr bedarf. Sämtliche hinfälligen Antragsteile sind der Klarheit halber mit drei Punk-

ten (...) dargestellt. Andererseits ist der Katalog der Rechtsbegehren – wie im Teilentcheid angekündigt – ergänzt worden um diejenigen Anträge, auf welche infolge falschen Anfechtungsgegenstands im Konzessionsverfahren nicht eingetreten wurde und die richtigerweise von Anfang an im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren hätten gestellt werden müssen (vgl. dazu vorne Ziff. 10). Die Darstellung der Anträge folgt grundsätzlich der in den Beschwerden vorgegebenen Systematik.

Die Beschwerdeführenden stellen in ihren gegen die Konzessionserteilung, die Betriebsreglementsgenehmigung oder in einer Eingabe gegen beide Verfügungen gerichteten Beschwerden folgende das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 betreffende Rechtsbegehren:

- 15.1. Der Landrat Schwarzwald-Baar, der Oberbürgermeister von Donaueschingen, die Stadt Blumberg, der Bürgermeister der Stadt Bräunlingen, die Stadt Bad Dürkheim, die Stadt Hüfingen, das Bürgermeisteramt Vöhrenbach, das Bürgermeisteramt Brigachtal und die Stadt Villingen-Schwenningen beantragen in ihren Beschwerden übereinstimmend, die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben. Sie machen geltend, dass entgegen den Vorschriften von Art. 74a Abs. 2 VIL weder das Betriebsreglement vollständig überprüft noch eine UVP durchgeführt worden sei. Zudem würden mit der Genehmigung des Betriebsreglements völkerrechtliche Grundsätze verletzt, indem unzulässige Einwirkungen auf das Gebiet des Nachbarstaats toleriert würden.
- 15.2. Der Landkreis Waldshut, der Regionalverband Hochrhein-Bodensee und die Grosse Kreisstadt Waldshut-Tiengen verlangen in ihren ebenfalls gegen beide Verfügungen erhobenen Verwaltungsbeschwerden jeweils die Aufhebung der angefochtenen Entscheide, weil insbesondere keine rechtliche Grundlage für die Benutzung deutschen Hoheitsgebiets bestehe und entgegen den Vorschriften von Art. 74a Abs. 2 VIL keine UVP durchgeführt worden sei. Im Einzelnen werden folgende Anträge gestellt:
  1. ...
  2. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 31. Mai 2001 betreffend Betriebsreglement sei ersatzlos aufzuheben.
  3. ...
  - 3.1. Die Flughafen Zürich AG hat ein neues Betriebsreglement zu erstellen, welches mit sofortiger Wirkung die folgenden Einschränkungen enthält:
    - a) Die Zahl der Anflüge unterhalb Flugfläche 100 über deutschem Hoheitsgebiet ist auf unter 100'000 pro Jahr zu reduzieren.
    - b) Anflugverkehr unterhalb Flugfläche 100 ist über deutschem Hoheitsgebiet zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr, an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen zusätzlich an den Tagesrandzeiten von 7.00 Uhr bis 9.00 Uhr und von 20.00 Uhr bis 21.00 Uhr nicht erlaubt.

- c) Über das nach a) und b) zulässige hinaus darf der An- und Abflugverkehr zum/vom Flughafen Zürich nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet abgewickelt werden, als dies flugtechnisch unvermeidbar ist. Dies gilt insbesondere für Flugbewegungen oberhalb Flugfläche 100. Die Pisten 10, 28, 32 und 34 sind umgehend mit ILS auszustatten. Für Anflüge auf diese Pisten sind umgehend auf Schweizer Territorium Warteräume einzurichten und zu nutzen.
- d) Im Übrigen gelten die Bestimmungen der mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 22. Mai 2000 dem Bundesamt für Zivilluftfahrt mitgeteilten Regelungen Ziffer I 2, II 5-11, III und V.

3.2. ...

- 4. Subeventualiter sei die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 31. Mai 2001 aufzuheben, und das Amt sei einzuladen, die vorstehend unter Ziffer 3 genannten Rahmenbedingungen zum Bestandteil des Betriebsreglements zu machen und dessen entgegenstehende Bestimmungen, insbesondere Art. 14, 15, 16, 18, 20, 33, 39 und 40 aufzuheben.

5. ...

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Flughafen Zürich AG

15.3. Der Landkreis Konstanz verlangt in seiner Verwaltungsbeschwerde ebenfalls die Aufhebung beider Entscheide und stellt im Einzelnen folgende Anträge, die im Wesentlichen gleich begründet werden wie bei den unter Ziff. 15.2 genannten Beschwerdeführenden:

1. ...

- 2. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 31. Mai 2001 betreffend Betriebsreglement sei ersatzlos aufzuheben.

3.1. ...

Die Flughafen Zürich AG hat ein neues Betriebsreglement zu erstellen, welches mit sofortiger Wirkung die folgenden Einschränkungen für deutsches Hoheitsgebiet enthält:

- a) Für sämtliche Quellrichtungen mit Ziel Airport Zürich ist die Zahl der Anflüge über deutsches Hoheitsgebiet unterhalb Flugfläche 100 auf unter 100'000 pro Jahr zu kontingentieren. Hierüber ist Nachweis zu führen.
- b) Für sämtliche Quellrichtungen mit Ziel Airport Zürich sind die Anflüge über deutsches Hoheitsgebiet unterhalb Flugfläche 100 zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr, sowie zusätzlich an Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen in den Tagesrandzeiten von 7.00 Uhr bis 9.00 Uhr und von 20.00 Uhr bis 21.00 Uhr nicht erlaubt.
- c) Über die Kontingente nach a) und die Zeitregelung nach b) hinaus darf der An- und Abflugverkehr zum/vom Flughafen Zürich nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet abgewickelt werden, als dies flugweg- und sicherheitsbedingt unvermeidbar ist. Dies gilt insbesondere für Flugbewegungen oberhalb Flugfläche 100.
- d) Die Pisten 10, 28, 32 und 34 sind mit Instrumentenlandesystemen ILS auszustatten. Für Anflüge auf diese Pisten sind ohne Verzug auf Schweizer Territorium Warteräume (holdings) einzurichten und zum Bestandteil des Betriebskonzepts zu machen. Die holding SAFFA ist so auf schweizerisches Hoheitsgebiet zu verlegen, dass sowohl der deutsche als auch der über den schweizerischen Kommunen Stein a.Rh., Hemishofen und Ramsen liegende Luftraum nicht tangiert wird.

- e) Die Luftraumstruktur und die Verfahren für die Abwicklung des An- und Abflugverkehrs, soweit sie über deutschem Hoheitsgebiet liegen, werden für die betroffenen Lufträume von den zuständigen deutschen Stellen nach deutschem Recht festgelegt.
  - f) Im Übrigen gelten die Bestimmungen der mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 22. Mai 2000 dem Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL mitgeteilten Regelungen Ziffern II 5-11, sowie III bis V.
- 3.2. ... Reglement samt Bericht über die (grenzübergreifend angelegte) Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen. ... .
4. Subeventualiter sei die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 aufzuheben, und das Amt sei einzuladen, die unter vorstehenden Ziffern 3.1 und 3.2 genannten Massnahmen zum Bestandteil des Betriebsreglements zu machen und dessen entgegenstehende Bestimmungen (laut Gesuch vom 15.12.2000), insbesondere Art. 14, 15, 16, 18, 20, 33, 39 und 40 des Betriebsreglements aufzuheben.
5. ...

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Flughafen Zürich AG

15.4. Die Gemeinde Gailingen am Hochrhein und die Stadt Konstanz beantragen in ihren Verwaltungsbeschwerden mit grundsätzlich derselben Begründung wie die in Ziff. 15.2 und 15.3 genannten Beschwerdeführenden ebenfalls die Aufhebung beider Entscheide und stellen jeweils die folgenden Anträge:

- 1. ...
- 2. ...
- 3. Die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 betreffend Betriebsreglement sei ersatzlos aufzuheben.
- 4. ...  
Die Flughafen Zürich AG hat ein neues Betriebsreglement zu erstellen, welches mit sofortiger Wirkung die folgenden Einschränkungen enthält:
  - a) Der An- und Abflugverkehr zum/vom Flughafen Zürich darf bis zur Ratifizierung eines Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet abgewickelt werden, als dies flugtechnisch unvermeidbar ist.
  - b) Für sämtliche Anflugrichtungen ist die Zahl der Anflüge unterhalb Flugfläche 100 über deutschem Hoheitsgebiet auf unter 100'000 zu reduzieren und entsprechend zu kontingentieren.
  - c) Für sämtliche Anflugrichtungen sind Anflüge unterhalb Flugfläche 100 über deutschem Hoheitsgebiet zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr, an Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen zusätzlich in den Tagesrandzeiten von 7.00 Uhr bis 9.00 Uhr und von 20.00 Uhr bis 21.00 Uhr nicht erlaubt.
  - d) Die Holding SAFFA ist so auf schweizerisches Hoheitsgebiet zu verlegen, dass der Luftraum des Landkreises Konstanz (bzw. zusätzlich der deutsche Luftraum in der Beschwerde der Stadt Konstanz) nicht tangiert wird.
  - e) Im Betriebsreglement ist sicherzustellen, dass zukünftige Festlegungen durch die schweizerische Flugsicherung sky guide nur in Abstimmung mit der Deutschen Flugsicherung DFS und den betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen.
- 5. Subeventualiter sei die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 aufzuheben, und das Amt sei aufzufordern, die vorstehend unter Ziff. 4 genannten flugbetrieblichen Eckwerte zum Bestandteil des

Betriebsreglements zu machen und dessen entgegenstehende Bestimmungen, insbesondere Art. 14, 15, 16, 18, 20, 33, 39 und 40 laut Gesuch aufzuheben.

6. ...

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Flughafen Zürich AG

15.5. Die Gemeinde Bellikon und Mitbeteiligte verlangen in ihrer gegen die Verfügungen des UVEK und des BAZL gerichteten Verwaltungsbeschwerde:

1. ... das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben.
2. Die Rekursbeklagten seien zu verpflichten, alle Bedingungen für den Betrieb des Flughafens, welche das Bundesgericht in seinem Urteil vom 8. Dezember 2000 zur Baukonzession in das Rahmenkonzessionsverfahren zur Bearbeitung verwiesen hat, wörtlich und detailliert ... in das Betriebsreglement aufzunehmen.
3. Es seien die Beschwerdebeklagten zu verpflichten, im Auflageverfahren die tatsächlichen Umweltbelastungen für die vorgesehenen Betriebsbedingungen darzulegen, dies aufgrund einer neu durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung.
4. Die Beschwerdebeklagten seien zu verpflichten, die Prozeduren der Erfolgskontrolle und der Mitwirkung bei der Gestaltung, bzw. Änderung des Betriebsreglements ... festzuhalten. Zusätzlich sei die Mitwirkung in Sachen An- und Abflugverfahren (vor resp. nach der unmittelbaren Pistenbenützung) zu regeln.
5. Die Beschwerdebeklagten seien zu verpflichten, hinsichtlich der Umweltbelastung alle Regionen im Einzugsgebiet des Flughafens gleichwertig zu behandeln. Die Ungleichheit, dass auf unbestimmte Zeit der Kanton Aargau – bei bereits bestehendem, überproportionalen Belastungsanteil – auch überproportional den Belastungszuwachs tragen muss, sei zu beseitigen.
6. Es sei in der Gesamtbeurteilung zu berücksichtigen, dass der Aargau – insbesondere das Limmattal – bereits überdurchschnittlich an Belastungen zugunsten des nationalen Interesses trägt.
7. ...
8. Ordentliche und ausserordentliche Kosten des Verfahrens seien den Beschwerdebeklagten zu auferlegen.

15.6. Die InteressenGemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität (nachfolgend IGEL) und Mitbeteiligte fechten in ihrer Verwaltungsbeschwerde ebenfalls sowohl die Konzessionserteilung als auch die Betriebsreglementsgenehmigung an und verlangen deren Aufhebung, weil keine UVP durchgeführt worden sei. Es sei zudem eine entschädigungslos hinzunehmende Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen zuzulassen und eine ständige Dokumentation der Umwelteinflüsse vorzusehen. Im Einzelnen werden folgende Anträge gestellt:

**a) zum Verfahren:**

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...

**b) in materieller Hinsicht:**

6. ...  
 eventualiter sei
- a) ...
- b) ... die jederzeitige Beschränkung der Anzahl der Flugbewegungen ... vorzubehalten ... .
- c) die Beschwerdegegnerin 3 zu verpflichten, systematische Messungen, Erhebungen und Berechnungen bezüglich Fluglärms, NOx-Belastung (durch luft- und landseitigen Verkehr) sowie für den Modalsplit Motorisierter Individualverkehr (MIV) / öffentlicher Landverkehr vorzunehmen. Diese Daten, welche Auskunft über die Umweltauswirkungen des Flughafens geben, seien von der Beschwerdegegnerin 3 in angemessenen, regelmässigen Abständen auf deren Kosten zu veröffentlichen und jedermann jederzeit unentgeltlich zur Verfügung zu halten; dabei sei insbesondere im Gemeindegebiet Rüti eine feste Lärmmessstelle zu errichten;
7. die Genehmigung des Betriebsreglements sei als null und nichtig zu erklären und sei demzufolge aufzuheben;  
 eventualiter sei
- a) ...; vor der Erarbeitung eines neuen Betriebsreglements sei eine ergänzende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, die insbesondere auch den Lärm der startenden und landenden Flugzeuge, der Schubumkehr beim Landen als auch den beim Dock Midfield zu erwartenden Standlauflärm untersucht und dabei darstellt, welches die Einwirkungen auf das Gebiet Rüti in der Gemeinde Winkel sein werden; bei der Festlegung der An- und Abflugwege sei darauf zu achten, dass Flugbetriebslärm und Schadstoffausstoss möglichst gleichmässig verteilt werden; bei der Auflage des geplanten neuen Betriebsreglements sei sodann ein synoptischer Vergleich mit dem alten vorzulegen, um dadurch jedermann den Vergleich zwischen altem und neuem Reglement zu ermöglichen; überdies ist dafür Sorge zu tragen, dass auch im Gebiet Rüti-Winkel eine ausreichende Nachtruhe von wenigstens acht Stunden gewährleistet werden kann;
- b) in der Zeit zwischen 23 Uhr und 7 Uhr dürfen keinerlei Starts oder Landungen erfolgen (Ausnahmen lediglich für Notlandungen, Such-, Rettungs- sowie Polizeiflüge); für Ausnahmegewilligungen bezüglich Starts oder Landungen ausserhalb der gewöhnlich zulässigen Zeiten sei allein das BAZL zuständig zu erklären. Sodann sind für Ausnahmegewilligungen beschränkte Kontingente vorzusehen, deren Höhe von Jahr zu Jahr zu verringern ist.
- c) Siedlungsgebiete im Bereich von durch Fluglärmemissionen tangierten Gebieten müssen vor mehrfachem Fluglärm geschützt werden;
- d) Eine Übertragung von Befugnissen der Beschwerdegegnerin 3 auf Fluggesellschaften ist zu untersagen.

**c) bezüglich der Kosten und Entschädigungen:**

8. Die Kosten des Verfahrens seien der Beschwerdegegnerin 3 aufzuerlegen, und diese sei in jedem Fall zu verpflichten, die Beschwerdeführer für deren Aufwendungen in diesem Verfahren zu entschädigen.

15.7. Die Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte verlangen die Aufhebung beider angefochtener Entscheide, weil eine ganze Reihe von Verfassungsbestimmungen und Verfah-

rensregeln verletzt und insbesondere keine UVP durchgeführt worden sei. Im Einzelnen stellen sie folgende Rechtsbegehren:

1. ...
  - a) ...
  - b) ...
  - c) ...
  - d) ...
2. ...
3. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) vom 31. Mai 2001 betreffend „Flughafen Zürich-Kloten: Genehmigung des Betriebsreglements der Flughafen Zürich AG“ sei aufzuheben.
4. Beide Verfügungen seien zur Wiederholung des Verfahrens und Neuentscheidung nach folgenden Massgaben zurückzuweisen:
  - A. Die Flugbewegungen beim Flughafen Zürich-Kloten dürfen die Zahl von 320'000 pro Jahr nicht übersteigen.
  - B. ... sind von der Gesuchstellerin Varianten für die Betriebsabläufe einzuholen für den Fall, dass die jetzige bzw. die von der Gesuchstellerin und vom Kanton Zürich gewünschte Zurverfügungstellung des deutschen Luftraums gar nicht oder nur teilweise zustande kommt.
  - C. In jedem Fall ist von einer ausgeglichenen Belastung aller Himmelsrichtungen, also insbesondere auch des Südens des Kantons Zürich, auszugehen, mit folgenden Eckwerten:
    - Alle Pisten sind bei zahlenmässiger Begrenzung für Starts und Landungen zu öffnen. An den nördlichen Pistenenden sind (bei 320'000 Flugbewegungen pro Jahr) höchstens 10'000 Starts und 80'000 Landungen pro Jahr vorzusehen, am westlichen Pistenende 90'000 Starts, am östlichen Pistenende 10'000 Starts und 40'000 Landungen und schliesslich am südlichen Pistenende 50'000 Starts und 40'000 Landungen. Dabei sind Abend- und Nachtflüge stärker zu gewichten als Tagflüge.
    - An- und Abflüge sind ohne Richtungsänderungen und Überflüge (left- und right-Turns) über das Flughafengebiet und die angrenzende Region auszuführen.
  - D. ...
5. Eventualiter sei festzustellen, dass ... weder die Flughafen Zürich AG (Unique), der Kanton Zürich noch Dritte im Hinblick auf das Betriebsreglement ... folgendes ableiten können:
  - a. ...
  - b. die Belastung von Bewohnern in den beschwerdeführenden Gemeinden, soweit sie die Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen überschreitet;
  - c. die Belastung von Bewohnern in den beschwerdeführenden Gemeinden, soweit sie die Grenzwerte für die Luftbelastung (NO<sub>x</sub>-Belastung) überschreitet;
  - d. die Einschränkung der vollen Entschädigung aller Eigentümerinnen und Eigentümer.
6. ...
  - a. Umgehend und unter voller Transparenz und systematischem kantonsübergreifendem Einbezug der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner seien die Vorbereitungen ... mit einem genehmigungsfähigen Betriebsreglement zu beginnen.
  - b. Der Fluglärm sei im ganzen Kanton Zürich respektive in den angrenzenden Gebieten gleichmässig zu verteilen; die bisherige Trennung in „privilegierte“ und „nicht-privilegierte“ Gebiete im Kanton Zürich ist aufzuheben. Für alle sind mindestens die Nachtruhezeiten wie für die heute „privilegierten“ Gebiete (23 Uhr bis 06 Uhr) anzuwenden.

- c. Die Nacht- und Wochenendruhe ist zu wahren.
  - d. Die Postbeförderung mit Flugzeugen und Vermessungsflüge werden nicht privilegiert; sie unterliegen insbesondere den gleichen Nachtruhe-, Lärm- und Luftreinhaltevorschriften wie die anderen Flüge.
  - e. ...
  - f. ...
  - g. Es ist ein neutrales Monitoring- und Controlling-System der An- und Abflüge einzurichten.
  - h. Vermögensnachteile sind auszugleichen; insbesondere sind Eigentumsbeschränkungen voll auszugleichen. Die jetzigen Flugprognosen haben bis zur Vorlage der entsprechenden Zahlen im Rahmen des Baukonzessionsverfahrens „Dock Midfield“ als nicht vorhersehbar zu gelten.
  - i. ...
7. In jedem Fall sei eine mündliche, öffentliche Parteiverhandlung (im Sinne von Art. 6 EMRK) durchzuführen.
8. Unter Kosten- und Parteientschädigungsfolge.

15.8. Die ersten drei Hauptanträge und die dazugehörige Begründung der Gemeinde Hohentengen am Hochrhein und Mitbeteiligte stimmen mit den Hauptanträgen 1 – 3 der Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte überein. Sie beantragen überdies:

4. Beginnend mit dem 1. Juni 2001 und bis zur Ratifizierung eines Staatsvertrags zwischen der Schweiz und Deutschland sei sämtlicher Lande- und Startverkehr, der Deutschland durch Inanspruchnahme des deutschen Luftraums betrifft oder durch Flüge entlang der Grenze deutsches Gebiet beschallt, einzustellen. ... .

#### Ersatzanträge

5. ...
- A. Der Betrieb des Flughafens ist nur in den Grenzen zulässig, wie sie in dem Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen an das Bundesamt für Zivilluftfahrt vom 22. Mai 2000 angefügten „Regelung für die An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet“ enthalten sind.
  - B. ...
  - C. Vorab hat sich die Gesuchstellerin in einem Zusatz ... auf eine Wachstumsprognose für die Flugbewegungen festzulegen. Sie muss überdies beantragen, welche Zahl von Flugbewegungen ... maximal zulassen soll. Auch zu diesem Punkt sind dann Ergänzungen zur Einsprache zuzulassen.
  - D. Wohl führt die Erweiterung des Flughafens in der 5. Bauetappe zu einer Erhöhung der Kapazität; in welchem Masse und zu welcher Tages- und Nachtzeit diese genutzt werden darf, ist jedoch durch die bisherige Rahmenkonzession und die Baukonzessionen nicht präjudiziert. ... erst im Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements wird geprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Maximalzahl jeweils betrieblich realisiert werden kann.
  - E. Das Dock Midfield und die anderen geplanten Bauten bzw. die Rahmenkonzession und die Baukonzessionen präjudizieren das An- und Abflugverfahren nicht und erlauben auch keinen Nachtflugbetrieb. Eine abschliessende Beurteilung der lärmschutzrechtlichen Aspekte im Verfahren zur Bestätigung des geltenden oder zur Schaffung eines neuen Betriebsreglements bleibt vorbehalten.



- F. Die Beeinträchtigung der Planungshoheit der einsprechenden Gemeinden ist unzulässig.
- G. Es darf nur zu Flugbewegungen kommen, für die von neutralen Experten nachgewiesen ist, dass sie keine Beeinträchtigung von Gesundheit und Wohlbefinden zur Folge haben.
- H. Es darf zu keinen Beeinträchtigungen von Grundeigentum oder sonstigen Vermögenswerten kommen.
- I. Weitere Vorgaben für das Betriebsreglement (nachfolgend unter Bezugnahme auf das dem Betriebskonzessionsgesuch beigelegte Betriebsreglement):
  - aa) Die Zwischentitel 3.1 und 3.2 sind wie folgt zu ändern: Statt wie vorgeschlagen „sofern (kein) deutsches Hoheitsgebiet beansprucht wird“ neu „sofern (kein) deutsches Hoheitsgebiet beeinträchtigt wird“.
  - bb) Niemand, auch nicht die Unique ist befugt, Ausnahmegewilligungen für Starts und Landungen zu erteilen, die Beeinträchtigungen in Deutschland und überhaupt im Norden des Flughafens zur Folge haben können oder verstärken.
  - cc) Art. 31 (Instrumentenanflüge): „sollen“ ist durch „müssen“ zu ersetzen.
  - dd) Art. 32 (übrige Anflüge): Es ist ein Winkel zu wählen, der Anflüge aus allen Himmelsrichtungen ermöglicht.
  - ee) Art. 33 (Instrumentenanflüge): In Absatz 1 ist eine ausgeglichene Benutzung der Pisten 14 und 16 für Landungen sicherzustellen. Absatz 2 ist zu ergänzen durch den Vorbehalt völkerrechtlicher Beschränkungen sowie dem Verbot von übermässigen Beeinträchtigungen im Norden. In Absatz 3 ist die zahlenmässige Beschränkung für Piste 28 aufzuheben.
  - ff) Art. 39 und 40 sind zu streichen. Eventualiter sind Art. 39 und 40 so zu ändern, dass Beeinträchtigungen in Deutschland und überhaupt des Nordens ausgeschlossen werden, die Nacht- und Wochenendruhe sichergestellt, vermögenswirksame Einbussen insbesondere bei Liegenschaften ausgeschlossen sind und die Planungshoheit der Gemeinden (Festsetzung neuer reiner Wohngebiete) gewahrt bleibt.
  - gg) Art. 133 ist so zu ändern, dass die NOx-Belastung, wie im Bundesgerichtsurteil zur Baukonzession Dock Midfield festgehalten, zu einer Wachstumsgrenze für den Flughafen Zürich wird.
  - hh) Sämtliche Bestimmungen des Betriebsreglements bleiben in den von der Unique angekündigten neuen Festlegungen frei überprüfbar.

Weitere Anträge zu Haupt- und Eventualanträgen:

- 6. Es sei eine mündliche, öffentliche Parteiverhandlung zu allen Punkten durchzuführen.
- 7. Alles unter Kosten- und Parteientschädigungsfolge.

15.9. Der Rheinaubund (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat) und die Mitbeteiligten wenden sich mit folgenden Anträgen gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL:

- 1a) ...
- 1b) ...
- 1c) Eventuell sei das Betriebsreglement erst provisorisch in Kraft zu setzen.
- 2. Zum Schutz der Umwelt und der Bevölkerung vor Luftverschmutzung und Beeinträchtigung durch Fluglärm sind auch die Flugbewegungen zu plafonieren, und zwar bei 250'000 pro Jahr, bei einem Flottenmix, wie er im Jahr 1998 bestand.

3. Ins Betriebsreglement sind Vollzugsvorschriften aufzunehmen, die aufgrund des Gewässerschutzgesetzes zur Regelung des Flughafenbetriebs zwingend erforderlich sind:
  - 3a) Im Betriebsreglement des Flughafens Zürich seien genaue, verbindliche Auflagen bezüglich der Sammlung, Behandlung und Entsorgung der Enteiserabwässer der Flugzeug- und Pistenenteisung im Winter aufzunehmen.
  - 3b) Diese Auflagen seien so zu gestalten, dass sie bezüglich der Belastung von Oberflächengewässern (Glatt) und Grundwasser umweltverträglich sind. Insbesondere müssen die in der GSchV aufgeführten Qualitätsziele eingehalten werden.
  - 3c) Den Beschwerde führenden Umweltschutzorganisationen sei Akteneinsicht in die verschiedenen von den Behörden angeordneten „Pilotstudien“, wie „Schilfanlagen“ oder „Verregnung“ zu gewähren.
  - 3d) Den Umweltschutzorganisationen sei Einsitz in der bestehenden Begleitkommission zu gewähren.
4. Die Begehren 4, 5 und 6 der Einsprache der Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz und des Rheinaubundes vom 26. bzw. 27. März 2001 sind gutzuheissen und deshalb die folgenden Ziffern des Betriebsreglements nicht zu genehmigen, bzw. im Sinne der Begründungen zu ergänzen:
  - 4a) Art. 8 Grundsätzliches zur Nachtflugordnung sowie Art. 9 – 13;
  - 4b) Art. 18 Keine Verlagerung der Bewilligungskompetenz auf die Flughafen Zürich AG für Nachtflugkontingente für Unternehmungen mit home-base Zürich;
  - 4c) Art. 21 Kein Aufweichen der Nachtsperrezeit für Postkurse;
  - 4d) Art. 5 Die Umstellung der Prioritätenordnung im Sinne eines Vorrangs sämtlicher, auch privater IFR-Flüge vor sämtlichen VFR-Flügen;
  - 4e) Art. 25 Erweiterung der Flugplankoordination für sämtliche Flugzeuge;
  - 4f) Art. 46 Der Herbeizug der Hartbelagsflächen des Werftareals, der SR-Technics sowie der Zimex und der Rega zum Abstellen von Flugzeugen;
  - 4g) Art. 20 Ziff. 4 Zulassung von Messflügen während der ganzen Nacht.
- 5a) Nachtsperrezeiten für Linienflüge sind absolut auf die Zeit von 22.00 – 06.00 Uhr auszudehnen. Die Nachtsperrezeiten für übrige Flüge sind sinngemäss anzupassen.
- 5b) Es sind keinerlei „flugplanmässige“ Abflüge und Landungen in den Nachtstunden zu bewilligen.
6. Das Betriebsreglement sei in den folgenden Punkten aufzuheben und mit den kursiv gedruckten Änderungen bzw. Ergänzungen zu versehen:
  - 6a) Art. 133 2. Satz: Die Resultate *und sämtliche Berechnungsgrundlagen* werden dem Kanton Zürich und dem BAZL jährlich eingereicht *und auf Kosten der Flughafen Zürich AG veröffentlicht*.
  - 6b) Art. 134 Abs. 1: Die Flughafen Zürich AG trifft sämtliche *aus umweltschutzrechtlichen Gründen (USG) erforderlichen Massnahmen*, die den Ausstoss von NO<sub>x</sub>, CO<sub>2</sub>, und PM<sub>10</sub> in den Bereichen Flugbetrieb und Abfertigung reduzieren.
  - 6c) Art. 134 *Die Resultate und sämtliche Berechnungsgrundlagen* werden dem Kanton Zürich und dem BAZL jährlich eingereicht *und auf Kosten der Flughafen Zürich AG veröffentlicht*.
  - 6d) Art. 9 – 13: *Die Ausnahmegewilligungen „bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen“ für die dort erwähnten verspäteten Abflüge bzw. Landungen seien periodisch unter Nennung der Zahl, der Verkehrsart und der Gründe auf Kosten der Gesuchstellerin zu publizieren.*

15.10. Die Gemeinde Wettingen begründet den Aufhebungsantrag in ihrer gegen die Konzessionserteilung und die Betriebsreglements-genehmigung gerichteten Beschwerde

damit, dass das Betriebskonzept anerkanntermassen in naher Zukunft einem neuen weichen müsse. Sie beantragt deshalb:

1. ... das Betriebsreglement sei aufzuheben.
2. ... das Betriebsreglement sei entsprechend anzupassen.
3. Es sei eine UVP durchzuführen ... .

15.11. Der Planungsverband der Region Zurzach hat gegen die beiden Verfügungen des UVEK und des BAZL zwei separate Beschwerden eingereicht. In der Beschwerde gegen die Betriebskonzession stellt er den Antrag:

...

Die Betriebsreglementsgenehmigung ficht er mit folgenden Begehren an:

1. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 31. Mai 2001, betreffend der Genehmigung des Betriebsreglements der Flughafen Zürich AG, sei aufzuheben.
2. Soweit überhaupt ein Gesuch des Flugplatzhalters für die Genehmigung eines geänderten Betriebsreglementes vorliegt, sei dieses dem Verfahren nach Art. 36d LFG zu unterziehen.

15.12. Auch A und Mitbeteiligte haben gegen die Konzessionserteilung und die Genehmigung des Betriebsreglements je eine Beschwerdeschrift eingereicht. In der Beschwerde gegen die Konzessionserteilung verlangen sie:

1. ...
2. ... Vorlegung eines gesetzeskonformen Betriebsreglements und ... Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ... .

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Bezüglich des Betriebsreglements stellen A und Mitbeteiligte den Antrag, die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben und das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements sei an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

15.13. Die Politische Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte verlangen in ihrer Beschwerde gegen die Konzessionserteilung:

1. ...
2. ... Vorlegung eines gesetzeskonformen Betriebsreglements und ... Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ... .

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Mit separater Beschwerde gegen die Genehmigung des Betriebsreglements verlangen sie:

1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben.
2. Auf das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements sei nicht einzutreten, eventuell sei es an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen mit der Auflage, innert längstens 12 Monaten ein gesetzes- und verordnungskonformes Betriebsreglement vorzulegen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

15.14. Die Gemeinde Zollikon ficht die Konzessionsverfügung des UVEK mit folgenden Anträgen an:

1. ...
  - a) Nachtflugverbot
 

In der Zeit zwischen 23.00 und 06.00 Uhr dürfen keine geplanten Starts und Landungen stattfinden. Verspätete Flüge dürfen bis 23.30 Uhr abgewickelt werden. Geplante Starts zwischen 22.00 und 23.00 Uhr sind nur dann zugelassen, wenn der Nachweis erbracht ist, dass sie nicht vor 22.00 Uhr durchgeführt werden können und sie zur Aufrechterhaltung der Hub-Funktion des Flughafens unabdingbar sind.
  - b) Anzahl lärm betroffener Personen
 

Der Flughafen ist so zu betreiben und künftige Änderungen des Betriebsreglements sind so auszugestalten, dass die Zahl der lärm betroffenen Personen sich gegenüber dem Stand bei Einreichung des Konzessionsgesuches nicht erhöht.
  - c) Raumplanung
 

Der Betrieb des Flughafens hat, insbesondere was die An- und Abflugverfahren betrifft, die Raumplanung der betroffenen Kantone und Gemeinden zu respektieren.
  - d) Regelung der An- und Abflugverfahren
 

Im auf diese Konzession gestützten Betriebsreglement sind die An- und Abflugverfahren explizit festzuhalten. Bis allenfalls ein neues, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogenes Reglement in Kraft getreten ist, seien die heute praktizierten Verfahren explicite festzuhalten.
2. ...

In der Beschwerde gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 stellt die Gemeinde Zollikon die Anträge, das Betriebsreglement sei um die heute praktizierten An- und Abflugverfahren zu ergänzen und Art. 8 sei nicht zu genehmigen (ersatzlose Streichung).

15.15. Die Politische Gemeinde Dällikon, die Stadt Bülach, die Gemeinde Hochfelden, der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen (SBFZ), der WWF Schweiz, der Verkehrs-Club der Schweiz VCS, die Stadt Dübendorf und Mitbeteiligte, der HEV Dübendorf & Oberes Glattal und Mitbeteiligte, die Stadt Opfikon und Mitbeteiligte, die Gemeinde Rümlang und Mitbeteiligte, die Gemeinde Niederhasli, die Politische Ge-

meinde Dietlikon, die Gemeinde Nürensdorf sowie die Gemeinde Regensdorf stellen in ihren separaten Verwaltungsbeschwerden die folgenden gleich lautenden Rechtsbegehren:

A. Zur erteilten Konzession

1. ... eine UVP und das Vorliegen der relevanten raumplanerischen Abstimmung mit dem Zürcherischen Richtplan voraussetzt ... .
2. Es sei insbesondere festzustellen, dass die Verweisung wichtigster raum- und umweltrechtsrelevanter Entscheidungen in den SIL ... rechtswidrig ist.
3. ...
4. ...
  - a) ...
  - ...
  - b) ... ein gesetzeskonformes Betriebsreglement vorzulegen.
  - ...
  - c) ... mit Bezug auf die raumplanerischen und umweltschutzrechtlichen Auswirkungen ... einer koordinierten Überprüfung unterzogen wird ... .
5. ...
  - a) ...
  - b) Die Zulassung von Luftverkehr kann jederzeit plafoniert werden aus Gründen der Raumplanung, des Umweltschutzes oder zufolge neuer verkehrsplanerischer Erkenntnisse.
  - c) ...
  - d) Die Nachtsperrzeit für Linienflüge ist auf die Zeit von 2200 – 0700 Uhr (mit minimalsten Ausnahmen zwischen 2200 und 2300 sowie zwischen 0600 und 0700 Uhr) festzulegen und die Nachtsperrzeiten für übrige Flüge sind sinngemäss anzupassen.
  - e) Der in der Baukonzession Dock Midfield festgesetzte Maximal-Plafonds von 2'400 to NOx für den luftseitigen Verkehr ist ... zu verankern bzw. ... auf diesen Plafonds ausdrücklich hinzuweisen.
  - f) ...
  - g) ...
6. Nach Durchführung einer UVP sei ein Bewegungsplafonds ... zu verankern, der auch der politischen und raumplanerischen Akzeptanz in der näheren und weiteren Flughafenregion Rechnung trägt.
7. Die Sicherheitsprobleme des weiteren Flugbetriebs seien im Rahmen der UVP eingehend zu untersuchen.
8. Die Rekursgegnerin sei ... zu verpflichten, systematische Messungen, Erhebungen und Berechnungen für den Fluglärm, für die NOx-Belastung sowohl des luft- als auch des landseitigen Verkehrs und für den modal-split motorisierter Individualverkehr (MIV) / öffentlicher Landverkehr durchzuführen und sämtliche Daten über die Umweltauswirkungen des Flughafens auf eigene Kosten zu veröffentlichen, wobei die Grundlagen auch bloss über das Internet zugänglich gemacht werden können.

Die Stiftung WWF Schweiz hat hier zusätzlich folgenden Antrag gestellt:

Die Rekursgegnerin sei zu verpflichten, Sicherheiten für die Finanzierung unabhängiger Kontrollen und die Finanzierung allfällig notwendiger Untersuchungen betreffend verschiedene Aspekte

der Umweltbelastung in Form von Solidarbürgschaften, Einrichtung eines Fonds oder gleichwertiger Lösungen zu stellen.

9. ...

**B. Zum genehmigten Betriebsreglement**

10. Es sei festzustellen, dass das vom BAZL genehmigte Betriebsreglement nicht dem bis 31.5.2001 Geltenden entspricht und dass es deshalb UVP-pflichtig ist. Aus diesem Grunde sei die Genehmigung des Betriebsreglements aufzuheben. Bis zur Erarbeitung eines neuen Betriebsreglements sei sinngemäss das alte für anwendbar zu erklären.
11. Insbesondere seien folgende Ziffern des genehmigten Betriebsreglementes nicht zu genehmigen:
  - a) Art. 8 Grundsätzliches zur Nachtflugordnung;
  - b) Art. 18 Bewilligungskompetenz für Nachtflugkontingente für Unternehmungen mit home-base Zürich;
  - d) Art. 21 Aufweichung der Nachtsperrezeit für Postkurse;
  - e) Art. 5 Umstellung der Prioritätenordnung im Sinne eines Vorrangs sämtlicher, auch privater IFR-Flüge vor sämtlichen VFR-Flügen;
  - f) Art. 25 Erweiterung der Flugplankoordination für sämtliche Flugzeuge;
  - g) Art. 46 Herbeizug der Hartbelagsflächen des Wertareals, der SR-Technics sowie der Zimex und der Rega zum Abstellen von Flugzeugen;
  - h) Art. 20 Ziff. 4 Zulassung von Messflügen während der ganzen Nacht.
12. Folgende Ziffern des in den Konzessionsunterlagen befindlichen Betriebsreglements seien zu ergänzen, sofern es entgegen Antrag 10 genehmigt werden sollte (Ergänzungen *kursiv*):
  - a) Art. 133 2. Satz: Die Resultate *und sämtliche Berechnungsgrundlagen* werden dem Kanton Zürich und dem BAZL jährlich eingereicht *und auf Kosten der Flughafen Zürich AG veröffentlicht. Die Berechnungsgrundlagen können auch bloss auf dem Internet verfügbar gemacht werden.*
  - b) Art. 134 Abs. 1 2. Satz: Die Resultate *und sämtliche Berechnungsgrundlagen zu den angeordneten emissionsmindernden Massnahmen* werden dem Kanton Zürich und dem BAZL jährlich eingereicht *und auf Kosten der Flughafen Zürich AG veröffentlicht. Die Berechnungsgrundlagen können auch bloss auf dem Internet verfügbar gemacht werden.*
  - c) Art. 9 – 13: *Die Ausnahmegewilligungen „bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen“ für die dort erwähnten verspäteten Abflüge bzw. Landungen seien periodisch unter Nennung der Zahl, der Verkehrsart und der Gründe auf Kosten der Rekursgegnerin mindestens im Internet zu publizieren;*
  - d) Die übrigen in Ziff. 8 oben genannten Anforderungen an die Erhebung der Umweltdaten und ihre Publikation seien (bei Bedarf) im Betriebsreglement weiter zu präzisieren.
13. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.
14. Für den unerwarteten Fall des teilweisen oder vollständigen Unterliegens seien dem/den Rekurrenten in Anwendung von Art. 63 VwVG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen und er sei/sie seien selbst dann von der Leistung einer Parteientschädigung zu befreien, da er/sie sich in guten Treuen zum Rekurs veranlasst sah/sahen.

15.16. Der Kanton Aargau stellt in der Beschwerde gegen die Konzessionserteilung folgende Anträge:

1.

...

...

a) ...

b) Plafonierung der jährlichen Zahl der An- und Abflüge und Limitierung der damit zusammenhängenden Überflüge über das Gebiet des Kantons Aargau;

c) Pflicht zur dauernden Senkung der Umweltbelastung, auch durch Bekämpfung der Emissionen an der Quelle;

d) Pflicht zur Einhaltung eines Jahresplafonds der NOx-Emissionen aus Luftverkehr und Abfertigung;

e) Festlegung eines langfristig verbindlichen Lärmkorsetts, das den maximalen Perimeter geografisch abgrenzt, in welchem der Planungswert gemäss USG überschritten werden darf; die Bauzonen und Erholungsgebiete im Aargau dürfen nicht betroffen werden;

f) Pflicht zur gleichmässigen Verteilung der Lärmbelastung auf alle Regionen (ohne „Tabu-Zonen“, auch nicht für den Flugplatz Dübendorf) unter Berücksichtigung des Staatsvertrags mit der Bundesrepublik Deutschland;

g) Pflicht zur Gleichbehandlung der betroffenen Kantone bezüglich Lärmbelastung und Ruhezeiten mit dem benachbarten Deutschland: generelles Nachtflugverbot von 22.00 bis 06.00 Uhr (Westpiste bis 07.00 Uhr), Nachtflugverbot an Samstagen und Sonntagen sowie an Feiertagen vor 09.00 Uhr und nach 20.00 Uhr;

h) Pflicht zur Erstellung der Infrastruktur für den Südanflug (inklusive Blindlandesystem);

i) Pflicht zur Beteiligung der Konzessionärin an den Kosten des Ausbaus der Infrastruktur (Bahn und Strasse) im Gleichschritt mit der Erhöhung der Flugbewegungen und der Anzahl Passagiere;

j) ...

k) Pflicht, ein geeignetes Verfahren zur Verfügung zu stellen, mit welchem gewährleistet ist, dass die vom Fluglärm Betroffenen die ihnen zustehenden Leistungen (Entschädigungen, Schallschutzmassnahmen etc.) erhalten;

l) ...

m) Pflicht zur Einführung eines für die Behörden (auch des Kantons Aargau) transparenten Monitorings und Controllings der An- und Abflugbewegungen und der damit zusammenhängenden Überflüge über den Kanton Aargau sowie der Emissionen und Immissionen; Pflicht zur direkten Beteiligung der Behörden (auch des Kantons Aargau) an der Steuerung;

n) ...

...

2.

...

In seiner Beschwerde gegen die Betriebsreglements genehmigung verlangt der Kanton Aargau:

1.

Die Verfügung des BAZL sei aufzuheben und es sei die Angelegenheit an das BAZL zurückzuweisen zur Durchführung eines ordentlichen Verfahrens, insbesondere zur Vervollständigung der Gesuchunterlagen, erneuten öffentlichen Auflage und Anhörung der Kantone und des Landes Baden-Württemberg sowie zur nachfolgenden Genehmigung des Reglements mit Bedingungen, Auflagen und Vorbehalten.

Dem BAZL sei aufzuerlegen, in die Genehmigung des Betriebsreglements namentlich folgende Bedingungen, Auflagen und Vorbehalte aufzunehmen, sofern sie nicht bereits in die Konzession aufgenommen werden:

- a) Plafonierung der jährlichen Zahl der An- und Abflüge und Limitierung der damit zusammenhängenden Überflüge über das Gebiet des Kantons Aargau;
- b) Pflicht zur dauernden Senkung der Umweltbelastung, auch durch Bekämpfung der Emissionen an der Quelle;
- c) Pflicht zur Einhaltung eines Jahresplafonds der NOx-Emissionen aus Luftverkehr und Abfertigung;
- d) Festlegung eines langfristig verbindlichen Lärmkorsetts, das den maximalen Perimeter geographisch abgrenzt, in welchem der Planungswert gemäss USG überschritten werden darf; die Bauzonen und Erholungsgebiete im Aargau dürfen nicht betroffen werden;
- e) Pflicht zur gleichmässigen Verteilung der Lärmbelastung auf alle Regionen (ohne „Tabu-Zonen“, auch nicht für den Flugplatz Dübendorf) unter Berücksichtigung des Staatsvertrags mit der Bundesrepublik Deutschland;
- f) Pflicht zur Gleichbehandlung der betroffenen Kantone bezüglich Lärmbelastung und Ruhezeiten mit dem benachbarten Deutschland: generelles Nachtflugverbot von 22.00 bis 06.00 Uhr (Westpiste bis 07.00 Uhr), Nachtflugverbot an Samstagen und Sonntagen sowie an Feiertagen vor 09.00 Uhr und nach 20.00 Uhr;
- g) Pflicht zur Erstellung der Infrastruktur für den Südanflug (inklusive Blindlandesystem);
- h) Pflicht zur Beteiligung der Konzessionärin an den Kosten des Ausbaus der Infrastruktur (Bahn und Strasse) im Gleichschritt mit der Erhöhung der Flugbewegungen und der Anzahl Passagiere;
- i) Pflicht, sich an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts „Flughafen Schweiz“ zu beteiligen;
- j) Pflicht, ein geeignetes Verfahren zur Verfügung zu stellen, mit welchem gewährleistet ist, dass die vom Fluglärm Betroffenen die ihnen zustehenden Leistungen (Entschädigungen, Schallschutzmassnahmen etc.) erhalten;
- k) Pflicht zum frühzeitigen Einbezug des Kantons Aargau bei allen Änderungen des Betriebsreglements;
- l) Pflicht zur Einführung eines für die Behörden (auch des Kantons Aargau) transparenten Monitorings und Controllings der An- und Abflugbewegungen und der damit zusammenhängenden Überflüge über den Kanton Aargau sowie der Emissionen und Immissionen; Pflicht zur direkten Beteiligung der Behörden (auch des Kantons Aargau) an der Steuerung;
- m) Für die Anpassung des Betriebskonzeptes ist eine absolute Frist zu setzen.

Die Flughafen Zürich AG bzw. das BAZL sind zu verpflichten, den Kanton Aargau bei der Überarbeitung des neuen Betriebsreglements von Beginn weg einzubeziehen.



Bis zur neuen Genehmigung des Betriebsreglements ist ein Übergangsregime festzulegen, durch welches der Kanton Aargau nicht höher belastet, sondern durch gleichmässige Belastung aller Regionen entlastet wird. Insbesondere sollen die Eckwerte, welche mit der Bundesrepublik Deutschland für einen neuen Staatsvertrag für die Beanspruchung des süddeutschen Luftraums ausgehandelt und am 23. April 2001 bekannt gemacht worden sind, sinngemäss auch für den Kanton Aargau gelten.

2.

Eventuell sei die Verfügung des BAZL durch die Beschwerdeinstanz um die in Ziffer 1 erwähnten Bedingungen, Auflagen und Vorbehalte zu ergänzen, soweit diese nicht bereits in die Konzession aufgenommen werden.

#### 15.17. B und C stellen bezüglich der Betriebskonzession den Antrag:

...

...

Mit Beschwerde gegen die Genehmigung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 verlangen sie:

Der Gesuchstellerin sei die Genehmigung des eingereichten Betriebsreglements als Grundlage für die Erteilung einer Betriebskonzession zu verweigern.

#### 15.18. Die Schweizerische Greina-Stiftung, SGS, stellt mit Beschwerde gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 folgende Anträge:

1. Das BAZL bzw. die zuständige Behörde sei anzuweisen, im Bereich Gewässerschutz, Lärm- und Luftemissionen beim Flughafen Zürich eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Sinne von Art. 9 des Umweltschutzgesetzes (USG) durchzuführen.
2. In diesem Verfahren sei objektiv und durch eine unabhängige Behörde festzustellen, ob das Betriebsreglement den bundesrechtlichen Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dazu gehören insbesondere das USG und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd und die Fischerei betreffen.
3. Als unabhängige Institution seien unabhängige Wissenschaftler der EAWAG mit der Prüfung der Gewässerverschmutzung durch die Flugzeugenteisung zu beauftragen und in angemessener Frist einen Bericht zu erstellen und diesen zu publizieren. Auf Grund unserer Informationen sei die Verheimlichung von Akten und Messergebnissen vor der Öffentlichkeit i.S. Gewässerverschmutzung zu rügen und die tatsächlichen Ergebnisse zu publizieren und der Öffentlichkeit bekannt zu geben.
4. Bezüglich Lärm- und Luftemissionen seien ebenfalls unabhängige Wissenschaftler mit der Prüfung zu beauftragen und deren Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
5. Aus Gründen der Luft- und Lärmemissionen sowie der unverhältnismässigen Gewässerverschmutzung – und der Wirtschaftlichkeit – ist die Zahl der Flugzeugbewegungen auf höchstens 250'000 zu reduzieren.
6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Flughafen Zürich AG.

16. Mit Verfügung vom 3. August 2004 des Präsidenten der REKO UVEK (seit dem 1. Juli 2004 und im Folgenden: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO/INUM]; vgl. AS 2004 2155) wurden die Beschwerdeführenden aufgefordert, mitzuteilen, ob sie eine mündliche und öffentliche Verhandlung im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK wünschen. Nebst dem Angebot, Akteneinsicht zu nehmen, wurde auch die Möglichkeit angeboten, Schlussbemerkungen einzureichen. Einige Beschwerdeführende haben die Durchführung einer mündlichen und öffentlichen Verhandlung verlangt und einzelne Beschwerdeführende haben – wie auch die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz – Schlussbemerkungen eingereicht. Auf die Ausführungen in diesen Schlussbemerkungen wird soweit erforderlich in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.
17. Am 16. November 2004 hat die REKO/INUM eine mündliche und öffentliche Verhandlung in vorliegender Beschwerdesache durchgeführt. Dabei zog die Beschwerdeführerin 16 (Gemeinde Zollikon) im Rahmen ihres Plädoyers den Antrag Bst. b ihrer Beschwerde vom 4. Juli 2001 gegen das Betriebsreglement zurück.

**und B) in Erwägung gezogen:**

**Formelles**

1. Anfechtungsobjekt ist die gestützt auf Art. 36c Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) am 31. Mai 2001 erfolgte Genehmigung des Betriebsreglements der Flughafen Zürich AG durch das BAZL. Die REKO/INUM ist gemäss Art. 6 Abs. 1 LFG in Verbindung mit Art. 71a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerden zuständig.
2. Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. a), und zudem jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Bst. b).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 48 Bst. a VwVG und dem gleich lautenden Art. 103 Bst. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG; SR 173.110) genügt für die Legitimation ein bloss faktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Die Beschwerdeführenden müssen durch den angefochtenen Entscheid immerhin stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Ihr Interesse ist schutzwürdig, wenn ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (vgl. etwa BGE 121 II 176 E. 2a).

- 2.1. Da diese allgemeinen Anforderungen betreffend Legitimation gemäss Art. 48 Bst. a VwVG die Popularbeschwerde ausschliessen sollen, kommt ihnen dann besondere Bedeutung zu, wenn nicht der Verfügungsadressat, sondern ein Dritter den Entscheid anfechtet. Bei den im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren verbliebenen Beschwerdeführenden handelt es sich grundsätzlich um Dritte, die am Betrieb des Flughafens Zürich nicht direkt beteiligt sind (wie die Flughafenbetreiberin oder etwa den Flughafen benützende Fluggesellschaften oder einzelne Luftfahrzeugführer u.a.m.). Auf deren Beschwerden ist nur einzutreten, wenn eine besondere Beziehungsnähe gegeben ist und die Beschwerdeführenden dadurch ein schutzwürdiges Interesse daran haben, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben oder abgeändert wird. Die Beschwerdeführenden müssen durch den angefochtenen Akt persönlich und unmittelbar einen Nachteil erleiden. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse berechtigt – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – nicht zur Verwaltungsbeschwerde (BGE 123 II 376 E. 2 mit Hinweisen).
- 2.2. Dabei bleibt der Beschwerdeinstanz in unklaren Fällen ein Beurteilungsspielraum, bei dessen Ausübung einerseits eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts zu vermeiden ist und andererseits die Schranken auch nicht so eng gezogen werden dürfen, dass die vom Gesetzgeber bewusst gewollte Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung in Fällen, in denen der Beschwerdeführer ein aktuelles und schützenswertes Interesse besitzt, ausgeschlossen wird (BGE 109 Ib 198 E. 4b). In der Praxis stellt sich die Frage, ob die für die Legitimation erforderliche Beziehung Dritter zur Streitsache gegeben ist, namentlich bei stationären Anlagen. Eine genügende Beziehungsnähe ist in erster Linie dann gegeben, wenn der Bau oder Betrieb der projektierten Anlage mit Sicherheit oder doch mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Immissionen führt und die Einsprecher durch diese – seien es Lärm-, Staub-, Er-

schütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen – betroffen werden. Sind solche Beeinträchtigungen zu erwarten, ändert auch der Umstand, dass eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist, nichts an der Einsprache- und Beschwerdebefugnis des Einzelnen. So hat das Bundesgericht entschieden, dass bei grossflächigen Immissionen ein sehr weiter Kreis Betroffener zur Beschwerdeführung legitimiert sein kann, zum Beispiel die Anwohner eines Flughafens, einschliesslich jener, die in der Verlängerung der Flugplatzpisten wohnen (d.h. im Bereich der An- und Abflugschneisen; BGE 104 Ib 307 E. 3b), oder etwa all jene Personen, die von Schiesslärm betroffen sind, wenn sie den Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. In dicht besiedelten Gebieten kann somit grundsätzlich sehr vielen Personen die Beschwerdelegitimation zukommen, ohne dass bereits von einer Popularbeschwerde gesprochen werden müsste (BGE 121 II 176 E. 2b, 120 Ib 379 E. 4c je mit Hinweisen).

- 2.3. So hat das Bundesgericht in seiner Entscheidung zur Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich (BGE 124 II 293) den Kreis der Beschwerdeberechtigten weit gezogen: Weil die in der Umgebung des Flughafens Zürich wohnhaften Personen von den sich aus dem Flugbetrieb ergebenden Einwirkungen beeinträchtigt würden, seien sie durch den Rahmenkonzessionsentscheid, der den Ausbau des Flughafens und eine gewisse Erweiterung des Betriebs grundsätzlich erlaube, betroffen und somit zur Beschwerdeführung befugt. Dabei hat das Bundesgericht insbesondere auf das Kriterium des Lärmeinflussbereichs des Flughafens Zürich abgestellt, weswegen auch Einwohner deutscher Gemeinden als beschwerdeberechtigt erachtet wurden (E. 3a). Ebenso stand mit Blick auf die Lärm- und teilweise die Schadstoffbelastung die Beschwerdelegitimation der im Umkreis des Flughafens liegenden schweizerischen Gemeinden ausser Frage (E. 3b). Weiter bejahte das Bundesgericht die Legitimation der deutschen Gemeinden als Gebietskörperschaften unter bestimmten Gesichtspunkten, ohne die Frage aber endgültig zu beantworten. Es hielt dabei fest, dass deutsche Gemeinden und deutsche Landkreise als Eigentümerinnen von Grundstücken gleich oder ähnlich wie Private durch den Fluglärm in ihrem Interesse an der ungestörten Nutzung des Eigentums gehindert würden und ihnen insofern die Beschwerdebefugnis nicht abgesprochen werden könne (E. 3c). Schliesslich wurde bestimmten gesamtschweizerischen Organisationen unter Bezug auf Art. 55 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]; SR 814.01) die Berechtigung zur Anfechtung der zwingend der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegenden luftfahrtrechtlichen Rahmenkonzessionen zuerkannt (E. 3d). Im anschliessenden Entscheid über die Baukonzessionen

(BGE 126 II 522) verwies das Bundesgericht im Wesentlichen auf diese Ausführungen (E. 4 [unveröffentlicht]).

Im Gegensatz zum Konzessionsverfahren (vgl. dazu den Teilentscheid der REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, insb. E. 5.3.2) ist die dargelegte Rechtsprechung im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren von Bedeutung und grundsätzlich zu berücksichtigen. Die Inhalte früherer Rahmen- und Baukonzessionsverfahren sind nach der Neuordnung der luftfahrtrechtlichen Verfahren im Bereich der Infrastruktur hauptsächlich zwar den Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 ff. LFG, zumindest teilweise aber auch den Verfahren zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen zuzuordnen.

- 2.4. Das Betriebsreglementsverfahren ist denn heute auch – zusammen mit dem Plangenehmigungsverfahren – das für die Durchführung einer UVP massgebliche Verfahren, wie sich aus Anhang Nr. 14 zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) ergibt (vgl. auch Art. 24 Bst. b der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]). Damit kann sich im vorliegenden Verfahren grundsätzlich eine Beschwerdeberechtigung aus Art. 55 USG (Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen) ergeben, worauf sich einige Beschwerdeführende auch berufen. Dabei kann nicht von Belang sein, dass gerade eine Streitfrage ist, ob im konkreten Verfahren eine UVP nach Art. 9 USG erforderlich ist oder gewesen wäre (vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 UVPV betreffend Änderungen bestehender Anlagen). Diese Thematik muss Teil der materiellrechtlichen Erwägungen bleiben. Dies gilt hier noch umso mehr, als Art. 74a Abs. 2 VIL anlässlich der Erneuerung der Betriebskonzession des Flughafens Zürich für das dazugehörige Betriebsreglementsverfahren ausdrücklich die Durchführung einer UVP verlangt (insofern ist die Ausgangslage anders als in BGE 124 II 460, wo das Bundesgericht die Frage der Anfechtbarkeit von Anlageänderungen, welche – gegebenenfalls – die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 1 UVPV nicht erfüllen, im Wesentlichen deshalb offen gelassen hat, weil die materiellrechtliche Beurteilung zur grundsätzlichen Bejahung der UVP-Pflicht führte). Es muss damit den Anforderungen von Art. 55 Abs. 1 USG genügen, wenn – wie vorliegend geschehen – seitens der entsprechenden Beschwerdeführenden gerügt wird, es hätte eine (neue) UVP durchgeführt werden müssen. Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen wird demzufolge nicht eingeschränkt und es können sämtliche Interessen des Umweltschutzes geltend gemacht werden (vgl. dazu BGE 124 II 460 E. 1b, 1c und 2 sowie 124 II 293 E. 3d).

Sind auch die übrigen Voraussetzungen gemäss Art. 55 USG erfüllt, sind somit hier sämtliche gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen, die vom Bundesrat im Sinne von Abs. 2 des genannten Artikels bezeichnet wurden, zum Verfahren zuzulassen. Im Anhang zur entsprechenden Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076) aufgeführt und demnach im Sinne von Art. 55 USG legitimiert sind folgende Beschwerdeführende: Rheinaubund – Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat (Beschwerdeführende 11), Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz (Mitbeteiligte unter den Beschwerdeführenden 11), als Beteiligte unter den Beschwerdeführenden 17 der WWF Schweiz und der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), dazu die Schweizerische Greina-Stiftung, SGS (Beschwerdeführerin 21), letztere allerdings unter Vorbehalt der noch folgenden Darlegungen zur formellen Beschwer (hinten E. 3.1 ff.).

- 2.5. Bei den übrigen Beschwerdeführenden ist die Beschwerdeberechtigung nach den vorne dargelegten allgemeinen Grundsätzen (vgl. insb. E. 2.1 ff.) zu prüfen. Dabei ist bei vielen in der näheren Umgebung des Flughafens Zürich oder unter bekannten An- und Abflugschneisen wohnhaften Personen die besondere Beziehungsnähe derart klar gegeben, dass sich weitere Ausführungen erübrigen.

Dies gilt grundsätzlich auch für die schweizerischen Gemeinden in Flughafennähe oder unter Flugschneisen. Sie sind zur Anfechtung befugt, wenn sie als Grundeigentümerinnen gleich wie Private immissionsbelastet sind oder wenn sie als Gebietskorporationen öffentliche Anliegen wie den Lärmschutz der Einwohner zu vertreten haben und insofern durch die Lärmeinwirkungen (oder etwa auch Schadstoffbelastungen) in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden (BGE 124 II 293 E. 3b, vgl. auch BGE 123 II 371 E. 2c mit Hinweisen). Dabei kann keine Rolle spielen, ob die bereits vorbestehende Belastung durch die Genehmigung des Betriebsreglements und des damit verbundenen Flugregimes grösser wird, gleich bleibt oder sich gar vermindert, da dies einerseits materielle Fragen betrifft (so auch BGE 124 II 293 E. 3b), andererseits eine merkbare Belastung durch Immissionen *an sich* im Sinne des faktischen Interesses an der Aufhebung oder Änderung der Genehmigungsverfügung genügen muss. Zusätzlich sieht Art. 57 USG ausdrücklich die Gemeindebeschwerde vor bei Verfügungen, die in Anwendung (auch) des USG ergingen, wobei die gleichen Voraussetzungen betreffend Beschwerdeinteresse statuiert werden wie in Art. 48 Bst. a VwVG. Abgesehen davon gelten oben stehende Ausführungen sinngemäss auch für Kantone als den Gemeinden übergeordnete Gemeinwesen, womit der Kanton Aargau (Beschwerdeführer 19) hier ebenfalls beschwerdeberechtigt ist.

2.6. Alle nicht ausdrücklich erwähnten Beschwerdeführenden sind im Sinne der vorstehenden Erwägung als legitimiert zu betrachten. Die nachstehenden Ausführungen befassen sich ausschliesslich mit Beschwerdeführenden, deren Legitimation nicht ohne weiteres gegeben ist.

2.6.1. Bei den deutschen Beschwerdeführenden gelten – sowohl für die Privaten wie auch die Gemeinwesen – sinngemäss die gleichen Grundsätze betreffend Legitimation wie bei den schweizerischen, da Art. 48 Bst. a VwVG keine Vorbehalte bezüglich des rechtlichen Kriteriums der Staatsangehörigkeit respektive des Staatsgebiets enthält. Allerdings kann auch hier die Frage der Beschwerdebefugnis der verschiedenartigen deutschen Gemeinwesen (wie Gemeinden und Landkreise) *als Gebietskörperschaften* insofern unbeantwortet bleiben, als sie ohnehin *als Grundeigentümer* gleich oder ähnlich wie Private durch den Fluglärm in ihrem Interesse an der ungestörten Nutzung des Eigentums gehindert werden, und ihnen deshalb die Legitimation nicht abgesprochen werden kann (so schon BGE 124 II 293 E. 3c).

In diesem Sinne ist die Beschwerdeberechtigung zu bejahen bei der Gemeinde Hohentengen am Hochrhein (Beschwerdeführende 10; die Legitimation der Mitbeteiligten kann angesichts der gemeinsamen Beschwerde offen gelassen werden, vgl. ZBl 2/2000, S. 83 ff. E. 2), der Grossen Kreisstadt Waldshut-Tiengen (Beschwerdeführerin 3) und dem Landkreis Waldshut (Beschwerdeführer 6), welche alle als Grundeigentümer im Bereich der Nordanflugschneise(n) des Flughafens Zürich betroffen sind.

Das Gleiche gilt für den Regionalverband Hochrhein-Bodensee (als Beschwerdeführer 2), eine Körperschaft des öffentlichen Rechts unterhalb der Landesebene (umfassend die Landkreise Lörrach, Waldshut und Konstanz), soweit er tatsächlich Grundeigentum im betroffenen Gebiet des Landkreises Waldshut besitzt. Ansonsten könnte er hier auch als öffentlichrechtliche Körperschaft, die in hoheitlichen Befugnissen betroffen ist, zur Beschwerde zugelassen werden, da der Regionalverband gemäss Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg (LPIG vom 29. Oktober 1983, Novellierung vom 17. März 2001) massgebliche Aufgaben insbesondere in der Raumplanung wahrzunehmen hat. Dazu gehört demgemäss auch die Beteiligung in entsprechenden Verwaltungsverfahren.

2.6.2. Ebenfalls als Grundeigentümer betroffen sind die Gemeinde Gailingen am Hochrhein und der Landkreis Konstanz (Beschwerdeführende 4) sowie die Stadt Konstanz (Beschwerdeführerin 5). Diese Gemeinwesen liegen nicht mehr direkt im Bereich unter den eigentlichen Nordanflugschneisen, aber im östlichen Anflugbereich dazu. Es ist

zwar – insbesondere mangels vorhandener oder vergleichbarer Unterlagen – unklar, inwieweit hier allenfalls Lärmgrenzwerte überschritten werden, dies ist aber auch nicht das ausschlaggebende Kriterium. Zum einen, weil die Überschreitung von Belastungsgrenzwerten kein zwingendes Erfordernis im Sinne des faktischen Interesses an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung ist, es genügt, dass Lärm deutlich hörbar und in dem Sinne noch als ruhestörend betrachtet werden kann (vgl. schon BGE 110 Ib 99 E. 1c, wo ausgeführt wird, dass die Legitimation schon aus praktischen Gründen nicht an Voraussetzungen geknüpft werden sollte, deren Vorliegen nur aufgrund technisch aufwendiger und kostspieliger Abklärungen festgestellt werden kann; weiter Urteil des Bundesgerichts vom 12. April 2002, 1A.365/1999, E. 2; sowie Entscheid REKO UVEK vom 14. April 2003, Z-2001-148, E. 3.2). Zum andern ergibt sich hier die Legitimation in erster Linie aus dem Warteraum SAFFA, welcher über dem Gebiet der genannten Beschwerdeführenden eingerichtet ist. Ein benützter Warteraum hat ein erhöhtes Lärm- und auch Schadstoffaufkommen zur Folge, da die Flugzeuge gleich mehrfach das entsprechende Gebiet in bereits recht geringer Höhe (ungefähr zwischen 1'500 bis 1'700 Meter über Grund; Normhöhe SAFFA ist 6'000 ft) überfliegen. Insofern kann diesen Beschwerdeführenden kaum abgesprochen werden, dass sie mehr als jedermann betroffen sind. Dies kann selbst noch für die Stadt Konstanz gelten, die nicht unter dem Warteraum SAFFA selber, aber unter dessen östlichem Einflugbereich liegt. Zudem hat sie einige Unterlagen über Lärmmessungen vom März 1998 eingereicht, die zwar nicht ohne Vorbehalte gewürdigt werden können, aber doch aufzeigen, dass zu gewissen Zeiten Lärmbelastungen vorhanden sind, die nebst dem örtlichen Flugplatz sowie dem Flughafen Friedrichshafen auch dem Anflugverkehr auf den Flughafen Zürich zugeschrieben werden können.

Dass die minimalen Überflughöhen über süddeutschem Gebiet seit dem Frühling 2003 durch die bekannten einseitigen Massnahmen der Bundesrepublik Deutschland – zumindest zu gewissen Zeiten – angehoben wurden (vgl. dazu u.a. Entscheid REKO UVEK vom 23. Juni 2003, B-2003-23, insb. Ziff. 3), vermag diese Einschätzung nicht umzustossen. Allerdings wäre die Sachlage neu zu prüfen, sollte die Mindestflughöhe noch weiter angehoben oder der Warteraum SAFFA gar verschoben werden.

- 2.6.3. Ähnlich ist die Ausgangslage bei den unter den Beschwerdeführenden 1 zusammengefassten deutschen Gemeinwesen (Landkreis Schwarzwald-Baar und diverse Gemeinden), deren Beschwerdeberechtigung das BAZL aber bestreitet. Es führt aus, im Hoheits- bzw. Wohngebiet der Beschwerdeführenden würden weder die massgeblichen Planungswerte der Lärmbelastung erreicht, noch seien sie von übermässigen



Luftverunreinigungen, die vom Betrieb des Flughafens herrührten, betroffen. Zwar sei unbestritten, dass im Gebiet der Beschwerdeführenden 1 ein Warteraum eingerichtet sei, die damit verbundene erhöhte Zahl von Überflügen vermöge jedoch keineswegs eine die Grenzwerte erreichende Umweltbelastung zu erzeugen.

Das Hoheitsgebiet der Beschwerdeführenden 1 befindet sich in einem Raum nördlich des Kantons Schaffhausen, der sich in etwa von der Stadt Blumberg am südlichen Ende über die Stadt Donaueschingen im Zentrum bis zur Stadt Villingen-Schwenningen am nördlichen Ende erstreckt. Vergleichbar zum Fall der Beschwerdeführenden 4 (und teilweise der Beschwerdeführerin 5; vgl. allgemein vorne E. 2.6.2) ist, dass dieses Gebiet nicht direkt unter den Nordanflugschneisen, aber im (hier) nördlichen Anflugbereich dazu liegt, über ihm ein Warteraum eingerichtet ist und auch die direkte Distanz zum Flughafen Zürich nicht viel grösser ist. Ebenfalls darf davon ausgegangen werden, dass die meisten Gemeinwesen auch als Grundeigentümer betroffen sind. Weiter ist aber auch hier mangels vorhandener oder vergleichbarer Unterlagen unklar, ob und inwieweit allenfalls Lärmgrenzwerte überschritten werden. Wenn das BAZL behauptet, selbst die – wegen des über dem entsprechenden Gebiet eingerichteten Warteraums RILAX – anerkanntermassen erhöhte Anzahl von Überflügen vermöge keine die massgeblichen Grenzwerte erreichende Umweltbelastung zu erzeugen, *kann* dies zwar zutreffen, wäre aber selbst dann nicht das entscheidende Kriterium. Massgeblich ist vielmehr, dass infolge des Warteraums RILAX Mehrfachüberflüge über dem Gebiet der Beschwerdeführenden 1 in bereits recht geringer Höhe (ungefähr zwischen 1'400 bis 2'200 Meter über Grund laut Beschwerdeangaben, diese beziehen sich auf die Normhöhe RILAX von 7'000 ft gemäss Schweizer Bestimmungen; vgl. aber die Erhöhung durch die seitherigen deutschen Massnahmen auf grundsätzlich 13'000 ft) auftreten, welche ein erhöhtes Lärm- und wohl auch Schadstoffaufkommen zur Folge haben. Deswegen kann auch hier den betroffenen Gemeinwesen im Sinne des faktischen Interesses an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung kaum abgesprochen werden, dass sie – im Vergleich – mehr als jedermann betroffen sind (wie schon vorne E. 2.6.2). Gleich wie bei den Beschwerdeführenden 4 und 5 könnte die Legitimation in Zukunft verneint werden, sollten die minimalen Überflughöhen (noch) weiter angehoben, respektive die seit Frühling 2003 für die Kurskreuzung RILAX zu gewissen Zeiten geltenden bereits massiv erhöhten Mindestwartehöhen zeitlich ausgedehnt oder der Warteraum RILAX gar verschoben werden.

- 2.6.4. Das BAZL bestreitet aus denselben Gründen wie bei den Beschwerdeführenden 1 auch die Legitimation eines ursprünglich ebenfalls noch beteiligten Beschwerdeführers aus

Zollikerberg, nicht aber diejenige der Gemeinde Zollikon (Beschwerdeführerin 16), welche in einer in jeder Hinsicht vergleichbaren Lage ist wie Beschwerdeführende aus Zollikerberg. So ist Zollikon als Ort im Süden des Flughafens bereits zu weit von diesem entfernt, als dass sich daraus noch eine besondere Beziehungsnähe ergeben könnte. Diese wäre nur zu bejahen, wenn eine An- oder Abflugroute über Zollikon führen würde. Es ist aber unter dem hier zu beurteilenden Betriebsregime keine ordentliche An- oder Abflugroute ersichtlich, die so nahe am entsprechenden Ort vorbeiführt, dass sich eine besondere Beziehungsnähe ergeben könnte. Insbesondere fliegen Maschinen, die ab Piste 16 Richtung Süden starten, kurz nach dem Abheben praktisch ausnahmslos eine Linkskurve, wogegen die von der Gemeinde Zollikon teilweise erwähnte Möglichkeit eines Geradeaus- oder Rechtsabflugs nicht zur Anwendung gelangt. Eine Ausnahme stellte bloss die Lage im Sommer 2000 dar, als infolge der bekannten baubedingten Pistensperre tatsächlich auch im weiteren Süden des Flughafens zeitweise erhöhte Belastungen vorlagen. Dies war aber eine zeitlich klar begrenzte Ausnahmesituation, welche in separaten Verfahren zu beurteilen war (vgl. dazu etwa Entscheid REKO UVEK vom 31. Juli 2000, B-2000-67, teilweise publiziert in VPB 64.119). Die Gemeinde Zollikon leitet ihre Legitimation folglich einzig aus (aus damaliger Sicht) geplanten oder bloss befürchteten Flugroutenszenarien ab, was selbst angesichts der Tatsache, dass diese mittlerweile teilweise Gegenstand der neueren Betriebsreglementsänderungen geworden sind, für das *vorliegende* Verfahren – in welchem nur die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 Anfechtungsobjekt ist – nicht genügen kann.

Die besondere Beziehungsnähe ist somit bei der Gemeinde Zollikon mangels direkter Flughafennähe oder Flugschneisen weder in ihrer Eigenschaft als Grundeigentümerin noch in ihrer Funktion als Gebietskorporation (vgl. vorne E. 2.5) gegeben. Vereinzelt Überflüge bei besonderen Verhältnissen und in bereits recht grosser Höhe vermöchten eine solche zudem auch nicht herzustellen. Im Übrigen hat sich die Gemeinde Zollikon bereits mehrfach an den erwähnten späteren Betriebsreglementsverfahren beteiligt, in welchen vor der REKO/INUM die Beschwerdeberechtigung entsprechend dem jeweiligen Flugbetriebskonzept neu zu prüfen ist.

Auf die Verwaltungsbeschwerde der Beschwerdeführerin 16 ist demnach nicht einzutreten.

- 2.6.5. Mit derselben Argumentation wie bei den anderen Beschwerdeführenden (vgl. E. 2.6.3) bestreitet das BAZL ebenfalls die Legitimation der Beschwerdeführenden 14 (A und Mitbeteiligte) sowie 15 (Politische Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte).

Bei den Beschwerdeführenden 14 übersieht das BAZL, dass einer der Mitbeteiligten Wohnsitz in Diessenhofen TG hat. Dieser Ort ist von der Gemeinde Gailingen am Hochrhein nur durch den Rhein getrennt, womit eine vergleichbare Situation vorliegt (vorne E. 2.6.2) und die Legitimation für diesen mitbeteiligten Beschwerdeführer anzuerkennen ist. Damit kann offen bleiben, inwieweit die übrigen Mitbeteiligten unter den Beschwerdeführenden 14 (die in sehr verschiedenen gelegenen Ortschaften im Kanton Thurgau wohnen) als legitimiert betrachtet werden könnten.

Betreffend der Beschwerdeführenden 15, verschiedene Gemeinden aus dem mittleren bis östlichen Teil des Kantons Thurgau, ist wiederum festzuhalten, dass das Kriterium der Belastungsgrenzwerte bei der Frage der Beschwerdeberechtigung zu relativieren ist (ausführlich vorne E. 2.6.2). Die hier in Frage stehenden schweizerischen Gemeinden werden jedenfalls vom Abflugverkehr des Flughafens Zürich in Richtung Osten nicht unwesentlich betroffen. Entsprechende Flugspurenaufzeichnungen legen offen, dass ein Überfliegen von Gemeinden wie Bussnang, Sulgen, Amriswil u.a.m. nicht bloss vereinzelt, sondern regelmässig erfolgt. Die durchschnittlichen Flughöhen sind in diesem Gebiet zwar schwierig zu ermitteln und variieren recht stark. Die REKO/INUM geht aber davon aus, dass sie in dieser von den Abflugpunkten noch nicht sehr entfernten Region eine Lärmbelastung zur Folge haben, die noch – je nach Umständen wie Wetter und Flugzeugtyp mehr oder weniger – deutlich wahrnehmbar ist und insofern noch als störend bezeichnet werden kann. Somit kann diesen schweizerischen Gemeinden das Beschwerderecht kaum abgesprochen werden.

- 2.6.6. Betreffend der Beschwerdeführenden 8, Interessensgemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität (IGEL) und Mitbeteiligte, ist festzuhalten, dass die Mitbeteiligten Private aus Winkel und deshalb ohne weiteres beschwerdeberechtigt sind, womit die Frage nach der Legitimation der IGEL selber offen gelassen werden kann. Ebenso sind unter den Beschwerdeführenden 17 die meisten Beteiligten offensichtlich legitimiert, weshalb die Frage nach der Beschwerdeberechtigung des HEV Dübendorf & Oberes Glattal und der Mitbeteiligten (wie auch anderer Mitbeteiligter unter den Beschwerdeführenden 17) unbeantwortet bleiben kann.
3. Gemäss Art. 36d Abs. 4 LFG kann, wer nach den Vorschriften des VwVG Partei ist, beim BAZL während der Auflagefrist Einsprache gegen das Betriebsreglement erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Auch Umweltschutzorganisationen sind nach Art. 55 Abs. 5 USG nur beschwerdebefugt, wenn sie sich am vorgesehenen Einspracheverfahren als Partei beteiligt haben.

- 3.1. Vorliegend haben sich – soweit ersichtlich – sämtliche der zahlreichen Beschwerdeführenden am Einspracheverfahren beteiligt, Gegenteiliges wird jedenfalls auch vom BAZL nicht vorgebracht. Hingegen ist davon auszugehen, dass die Schweizerische Greina-Stiftung (Beschwerdeführerin 21) offenbar nicht oder nicht rechtzeitig Einsprache eingereicht hat. Sie macht aber in der Beschwerde sinngemäss geltend, sie sei durch das Verhalten der zuständigen Behörden davon abgehalten worden, rechtzeitig zu handeln und beruft sich in diesem Zusammenhang insbesondere auf eine Verletzung von Art. 55 Abs. 4 USG durch das BAZL.
- 3.2. Im Falle eines Einspracheverfahrens im Sinne von Art. 55 Abs. 5 USG ist das Gesuch nach den Vorschriften von Abs. 4 desselben Artikels zu veröffentlichen. Demnach eröffnet die Behörde den Organisationen ihre Verfügung (hier: das Gesuch) durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan (vgl. dazu auch Art. 36d Abs. 2 LFG). Soweit aus der angefochtenen Verfügung vom 31. Mai 2001 ersichtlich, wurde das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements nur ausgesuchten Behördenstellen und Gemeinwesen direkt zur Kenntnis gebracht. Zusätzlich wird ausgeführt, das BAZL habe das Gesuch im Bundesblatt vom 27. Februar 2001 publiziert. Dort ist aber ausdrücklich nur das Konzessionsgesuch publiziert worden (vgl. BBI 2001 I 1114), was klar aus dem Titel, dem umschriebenen Gegenstand und sonstigen Inhalt der Publikation und insbesondere auch der Unterzeichnung durch das UVEK (als Konzessionsbehörde) hervorgeht. Das Betriebsreglement wird mit keinem Wort erwähnt.

Die Verfahren zur Erteilung der Betriebskonzession und Genehmigung des Betriebsreglements haben Unterschiedliches zum Gegenstand und sind – auch von den gesetzlichen Grundlagen her – klar zu trennen (vgl. Teilentscheid REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, insb. E. 3.2 u. 4.1 sowie Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2002, 1A.72/2002, E. 3.2). Das Konzessionsgesuch kann damit weder inhaltlich noch terminologisch das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements einfach mitumfassen, vielmehr betreffen diese beiden Gesuche unterschiedliche Begehren vor verschiedenen Behörden, die auch äusserlich unterschiedlich zu kennzeichnen sind (selbst wenn sie gemeinsam eingereicht werden). Davon ging offenbar auch das BAZL zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung aus, wobei es selber ausdrücklich auf die Publikationspflicht gemäss Art. 36d LFG (nicht aber diejenige nach Art. 55 Abs. 4 USG) verwies. Aus welchen Gründen vorher einzig die Publikation des Konzessionsgesuchs im Bundesblatt (wie soweit ersichtlich auch den kantonalen Publikationsorganen) erfolgte, kann offen bleiben, da diese angesichts der klar zu trennenden Gegenstände jedenfalls nicht gleichzeitig als Publikation des

Gesuchs um Genehmigung des Betriebsreglements Gültigkeit haben kann, solange keinerlei diesbezügliche Hinweise mitenthalten sind. Eine korrekte Publikation des Genehmigungsgesuches im Sinne von Art. 55 Abs. 4 USG wie – in zweiter Linie – auch Art. 36d Abs. 2 LFG ist damit unterblieben und das BAZL hat diese Bestimmungen verletzt.

- 3.3. Bei der Frage der formellen Beschwer muss die erwähnte Verletzung der Publikationsvorschriften zur Folge haben, dass diese Eintretensvoraussetzung selbst dann als erfüllt betrachtet werden muss, wenn Beschwerdeführende nicht oder nicht rechtzeitig Einsprache eingereicht haben, sofern glaubhaft dargelegt ist, dass sie durch das behördliche Fehlverhalten irregeführt respektive nicht rechtzeitig informiert wurden (zu allfälligen weiteren Folgen vgl. hinten E. 4.3.3). Dies ergibt sich hier schon daraus, dass die Einsprachepflicht gemäss Art. 55 Abs. 5 USG zwingend die vorgängige Erfüllung der Mitteilungs- und Publikationspflicht der Behörden nach Abs. 4 des genannten Gesetzesartikels voraussetzt. Somit ist die Schweizerische Greina-Stiftung auch unter dem Gesichtspunkt der formellen Beschwer zum Beschwerdeverfahren zuzulassen.
4. Anschliessend werden Beweisanträge und verfahrensrechtliche Rügen behandelt. Die Beweisanerbieten einer Partei sind von der REKO/INUM zu berücksichtigen, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG).
  - 4.1. Die Beschwerdeführenden 4 (Landkreis Konstanz und Gemeinde Gailingen am Hochrhein) beantragen die Einholung eines Gutachtens zur Frage, welches Verkehrsaufkommen nach Vollendung der 5. Bauetappe tatsächlich auf dem Flughafen Zürich abgewickelt werden kann. Aufgrund der offensichtlich falschen Angaben der Flughafenbetreiberin, welches Verkehrsaufkommen sie mit der bestehenden Infrastruktur abzuwickeln vermöge, müsse davon ausgegangen werden, dass nach Vollendung der 5. Bauetappe weit mehr Flugbewegungen möglich sein könnten, als im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) angenommen werde.
    - 4.1.1. Ob der für die 5. Ausbauetappe massgebende UVB (mit einem prognostizierten Betriebszustand nach Realisierung der 5. Ausbauetappe im Jahre 2010 von 401'000 Flugbewegungen des Linien- und Charterverkehrs sowie 20'000 Flugbewegungen der Allgemeinen Luftfahrt [General Aviation]) auch im vorliegenden Verfahren herangezogen werden kann oder vielmehr eine neue UVP hätte durchgeführt werden müssen, ist eine materielle Frage (dazu ausführlich hinten E. 9). Hintergrund des Beweis-

antrages bezüglich Gutachten ist dagegen die Befürchtung, die einzige Restriktion in Bezug auf das Verkehrsaufkommen stelle der Markt bzw. die Nachfrage dar.

- 4.1.2. Dem ist entgegen zu halten, dass in Anbetracht der neuen konzessionsrechtlichen Ordnung (wie sie im Teilentscheid der REKO UVEK vom 18. Februar 2003 ausführlich dargelegt wurde) in Betriebsreglementsverfahren auch Anträge betreffend substantieller Verkehrsbeschränkungen grundsätzlich zulässig und zu behandeln sind. Solche Anträge – wie etwa ein Bewegungsplafond – werden hinsichtlich Begründetheit an den konkret bestehenden gesetzlichen und konzessionsrechtlichen Vorgaben gemessen und deren Beurteilung stützt sich nicht allein auf Prognosen. Es wäre denn auch nicht zu verantworten, in wesentlichen Bereichen des vorliegenden Verfahrens Prognosen einen massgebenden Stellenwert einzuräumen, da diese mit sehr vielen Unsicherheiten betreffend verschiedener Rahmenbedingungen (rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Art) behaftet sind. Dies zeigt schon allein die Entwicklung des Flugverkehrs im Allgemeinen und speziell betreffend des Flughafens Zürich seit dem Jahre 2000, welche aus verschiedensten Gründen ganz anders verlief als vielfach prognostiziert und die in den Beschwerden vom Juli 2001 geäusserten Befürchtungen der Beschwerdeführenden 4 (420'000 Flugbewegungen bereits im Jahre 2005) bisher nicht bestätigte. Entsprechend haben sich gerichtliche Beurteilungen auch in Betriebsreglementsverfahren grundsätzlich auf die gegenwärtige Sachlage und die aktuellen Rahmenbedingungen zu beziehen und zu beschränken. Bei veränderten rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnissen im Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens sind – soweit erforderlich – mittels Gesuch durch die Flughafenbetreiberin (vgl. Art. 24 f. VIL) oder von Amtes wegen durch das BAZL (vgl. Art. 26 VIL) neue Verfahren einzuleiten.

Auf das beantragte Gutachten bezüglich Verkehrsprognose ist aus diesen Gründen zu verzichten.

- 4.2. Der WWF Schweiz (als Beteiligter unter den Beschwerdeführenden 17) führt in seiner Beschwerde aus, die Frage der Sicherheit erhalte im Raum Unteres Aaretal ganz spezielles Gewicht, da sich dort zur Hauptsache die Nuklearanlagen der Schweiz konzentrierten. So seien beispielsweise die beiden Nasslager der Atomkraftwerke (AKW) Beznau 1 und 2, die mindestens fünfmal so viele bestrahlte Brennelemente enthielten wie ein Reaktorkern, überhaupt nicht gegen Flugzeugabsturz gehärtet (im Gegensatz zu den Reaktorsicherheitsgebäuden und etwa dem AKW Leibstadt, wo das betriebliche Zwischenlager ins Sicherheitsgebäude integriert sei). Fraglich sei, ob die Folgen des gesteigerten Flugverkehrs für die nukleare Sicherheit neu berechnet worden seien. Dies solle jedenfalls nicht nur Sache der AKW-Betreiber und der

Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) sein, sondern auch Sache der Beschwerdegegnerin, die ihren Teil zur Gefährdung beitrage. Verlangt wird seitens des WWF Schweiz ein Amtsbericht der HSK zu dieser Problematik.

- 4.2.1. Wer Anlagen betreibt oder betreiben will, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, trifft die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Massnahmen (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 USG). Im Zusammenhang mit dem angesprochenen Risiko eines Flugzeugabsturzes ist als rechtliche Grundlage weiter die Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StFV; SR 814.012) zu nennen, die die Bevölkerung und die Umwelt vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen schützen soll. Die Verordnung gilt allerdings nicht für Anlagen und Transporte, die der Kernenergie- und der Strahlenschutzgesetzgebung unterstellt sind, soweit sie die Bevölkerung oder die Umwelt aufgrund ihrer Strahlung schädigen könnten (Art. 1 Abs. 4 Bst. b StFV; vgl. dazu *Hansjörg Seiler*, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2001, N. 14 zu Art. 10, wo zudem die Auffassung vertreten wird, in den Anwendungsbereich von Art. 10 USG fielen Flugzeugabstürze nur als Störfälle auslösende Ereignisse, nicht aber als isolierte Ereignisse).

Die Atomanlagen stehen unter der Aufsicht des Bundes (vgl. Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie [Atomgesetz; SR 732.0]). Der Bundesrat und die von ihm bezeichneten Stellen sind befugt, in Ausübung ihrer Aufsicht jederzeit alle Anordnungen zu treffen, die zum Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern (...) notwendig werden, sowie die Befolgung der Vorschriften und Anordnungen zu überwachen (Art. 8 Abs. 2 Atomgesetz). Die HSK ist gemäss Art. 1 der Verordnung vom 14. März 1983 betreffend die Aufsicht über Kernanlagen (SR 732.22) die Aufsichtsbehörde in Bezug auf die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz von Kernanlagen. Sie trifft ihre Verfügungen im Auftrag des Bundesamtes für Energie (BFE).

Demgegenüber überwacht das BAZL gemäss Art. 3b Abs. 1 VIL 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.

- 4.2.2. Aus den genannten gesetzlichen Grundlagen ist Folgendes abzuleiten: Die Flughafen Zürich AG als Betreiberin des Flughafens Zürich ist grundsätzlich nur zuständig für Sicherheitsbelange, die mit den Flughafenanlagen und dem Flugbetrieb als solchem zusammenhängen (wie die technische Ausgestaltung der An- und Abflugverfahren).

Die Beschwerdegegnerin wie auch das BAZL als unmittelbare Aufsichtsbehörde sind dagegen nicht zuständig für die Sicherheit von Anlagen, die nicht dem Flugbetrieb im weiteren Sinn dienen, sondern einzig ein Risiko darstellen im Zusammenhang mit aussergewöhnlichen Vorfällen aus dem Flugbetrieb wie Flugzeugabstürzen (die ein so weites Gebiet betreffen können, dass eine geografische Abgrenzung ohnehin kaum möglich wäre). Vielmehr haben bei solchen Anlagen wie typischerweise Atomanlagen die Betreiber derselben und die entsprechenden Aufsichtsbehörden dafür besorgt zu sein, die vorliegenden Risiken aus der Anlage selber wie im Zusammenhang mit möglichen Ausseneinwirkungen abzuklären, einzuschätzen und je nach Resultat (weitere) Massnahmen zu ergreifen. Müssten also aufgrund geänderter Umstände des Flugverkehrs in der Umgebung von Atomanlagen neue Berechnungen und Risikoanalysen etc. angestellt werden, ist dafür nicht die Flughafen Zürich AG und das BAZL, sondern sind die Betreiber solcher Anlagen und die Aufsichtsbehörden (wie die HSK) zuständig.

Dieser gesetzlichen Kompetenzverteilung entsprechend ist kaum denkbar, dass Einschätzungen und Gutachten betreffend die Sicherheit von Atomanlagen in der *weiteren* Umgebung des Flughafens Thema von Betriebsreglementsverfahren sein könnten. Schon eher denkbar wäre dies bei der Neuerstellung solcher Anlagen – wie auch anderer mit Gefährdungspotential verbundener Betriebe – im Bereich der An- und Abflugschneisen oder bei einer (Neu-) Verlegung von An- und Abflugschneisen über solche Betriebe. Im Übrigen könnte die REKO/INUM selbst aufgrund eines Amtsberichtes der HSK oder anderer zuständiger Aufsichtsbehörden keine Massnahmen anordnen, da sie nicht Oberaufsichtsbehörde im Kernenergiebereich ist. Sie ist selbst bezüglich der eigentlichen flugbetrieblichen (Sicherheits-) Belange in einem Betriebsreglementsverfahren einzig Rechtsmittelbehörde und nicht Aufsichtsinstanz (vgl. Art. 3 LFG und BGE 129 II 331 E. 3.2). Ein Amtsbericht der HSK, wie vom WWF Schweiz verlangt, ist somit für die Beurteilung von Sicherheitsaspekten des Flugbetriebs des Flughafens Zürich – soweit diese im vorliegenden Verfahren erfolgen kann und noch zu erfolgen hat – nicht von Belang.

Der Beweisantrag ist abzuweisen. Damit wird nicht ausgeschlossen, dass entsprechende Anliegen anderweitig anhängig gemacht werden können.

- 4.3. Der Planungsverband der Region Zurzach (Beschwerdeführer 13) bringt vor, aufgrund der ihm vorliegenden Akten sei zu schliessen, dass nie ein formelles Gesuch der Flugplatzhalterin an das BAZL zur Genehmigung eines geänderten Betriebsreglements eingereicht (Art. 36c Abs. 3 LFG) und nie ein Verfahren zur Genehmigung eines solchen Reglements nach Art. 36d LFG eingeleitet worden sei. Damit sei die



unaufgeforderte Genehmigung eines geänderten Betriebsreglements als gegenstandslos und nichtig zu betrachten.

- 4.3.1. Die Flughafen Zürich AG reichte am 15. Dezember 2000 ein Gesuch um Erteilung einer neuen Betriebskonzession für den Flughafen Zürich beim Vorsteher des UVEK ein. Darin wird unter anderem ausgeführt, das beiliegende Betriebsreglement sei im Rahmen des Konzessionsverfahrens für die 5. Bauetappe der UVP gemäss Art. 9 USG unterzogen worden und werde unverändert beantragt. Es wird auf den als Beilage 1 aufgeführten, der neuen Organisation angepassten Betriebsreglements-entwurf verwiesen und verlangt, das Betriebsreglement solle in der vorliegenden Fassung genehmigt werden. Dem beigelegten Entwurf des Betriebsreglements ist zudem ein Einführungsbericht vorangestellt, der Ausführungen macht zur neuen Betriebsorganisation des Flughafens und das neue Betriebsreglement als den zukünftigen zentralen Organisationserlass bezeichnet. Art. 141 des Entwurfs enthält bezüglich Inkraft-Treten die Regelung, das Reglement trete nach der Genehmigung durch das BAZL auf den 1. Juni 2001 in Kraft.
- 4.3.2. Unter diesen Umständen kann keine Rede davon sein, es sei gar nie ein Gesuch seitens der Flughafenbetreiberin eingereicht worden. Vielmehr wurde ein umfassender Entwurf des Betriebsreglements samt Einführungsbericht vorgelegt und dafür die Genehmigung beantragt. Dabei war der Gesuchstellerin sowohl die Bedeutung des Betriebsreglements als „zukünftiger zentraler Organisationserlass“ wie auch das Erfordernis der Genehmigung desselben durch das BAZL bewusst. Einziger Mangel aus heutiger Sicht war, dass die Gesuche um Erteilung der Betriebskonzession und Genehmigung des Betriebsreglements äusserlich nicht getrennt wurden, das Letztere im Ersteren ohne klare Abgrenzung mitenthalten war und somit formell auch an die falsche Behörde (UVEK anstelle BAZL) gerichtet wurde. Dazu ist aber festzuhalten, dass zur Zeit der Gesuchseinreichung und auch später noch selbst die zuständigen Behördenstellen davon ausgingen, die beiden unterschiedlichen und klar zu trennenden Verfahren (vorne E. 3.2) könnten bis zu einem gewissen Mass gemeinsam – ohne strikte inhaltliche Trennung – durchgeführt werden. Eine eigentliche Klärung fand in dieser Hinsicht erst mit dem bereits mehrfach erwähnten Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2002 statt.

Auch das BAZL gab vor diesem Zeitpunkt widersprüchliche Signale: Einerseits werden in der Genehmigungsverfügung die beiden Gesuche trotz der Vermischung terminologisch abgegrenzt, andererseits erwähnt das BAZL zu Beginn des dargestellten Sachverhalts einzig das Konzessionsgesuch und spricht bezüglich der Publikation dann nur von „dem Gesuch“, ohne dass klar wäre, welches jetzt genau gemeint ist.

Wie bereits festgehalten (vorne E. 3.2), wurde jedenfalls – fälschlicherweise – einzig das Konzessionsgesuch publiziert (und dies wiederum wohl zu Unrecht; vgl. Teilentscheid REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, E. 6 und Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003, 1A.61/2003, E. 5.2).

Als Folge der damals bei allen Beteiligten ungeklärten Rechtslage kann der Flughafen Zürich AG kein Vorwurf daraus erwachsen, dass die beiden Gesuche nicht getrennt wurden und das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements deshalb an die falsche Behörde gerichtet war. Aufgrund von Art. 8 Abs. 1 VwVG war das UVEK als Konzessionsbehörde ohnehin verpflichtet, das im Konzessionsgesuch mitenthaltene Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements ohne Verzug dem BAZL weiterzureichen.

- 4.3.3. Da das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements somit im damaligen Zeitpunkt als korrekt eingereicht zu gelten hat, wurde das Verfahren auch korrekt eingeleitet. Ob sämtliche notwendigen Gesuchsunterlagen vollständig eingereicht worden sind, ist eine andere, noch zu beurteilende Frage (hinten E. 4.6). Das Gesuch wurde dem BAZL überwiesen, dieses nahm es zur Beurteilung an die Hand und führte das Reglementsverfahren im Sinne von Art. 36d LFG durch mit der abschliessenden Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001. Damit geht der Vorwurf fehl, es sei nie ein Genehmigungsverfahren nach Art. 36d LFG eingeleitet worden.

Daran ändert auch die Verletzung der Publikationsvorschriften durch das BAZL nichts (vgl. vorne E. 3.2 f.), da diese nicht die tatsächlich durchgeführte öffentliche Auflage an sich in Frage stellen kann, sondern bloss allenfalls den möglichen Kreis an Einsprechenden einschränkte. Dies auch nur insoweit, als die öffentliche Auflage den Betroffenen nicht anderweitig (durch direkte Mitteilung, über andere Behördenstellen wie Kantons- und vor allem Gemeindebehörden oder über die Medien, insb. im Zusammenhang mit der Publikation des Konzessionsgesuchs) bekannt wurde. Weil damals auch auf der Seite vieler vom Betriebsreglements-gesuch potentiell Angesprochener die Meinung vorherrschte, das Konzessionsgesuch bilde mit dem Reglements-gesuch eine Einheit und es gehe letztlich um das gleiche oder zumindest verbundene Verfahren, hatte hier die Publikation des Konzessionsgesuchs durchaus eine Signalwirkung auch für das Betriebsreglementsverfahren. Spätestens mit der Publikation der abschliessenden Genehmigungsverfügung durch das BAZL (BBI 2001 III 2381) haben alle möglichen Betroffenen als über das Reglementsverfahren informiert zu gelten und hatten sie Gelegenheit, Verwaltungsbeschwerde an die REKO UVEK zu erheben. Bei entsprechenden Beschwerdeführenden, die effektiv infolge mangelnder Publikation vom Einspracheverfahren ausgeschlossen worden wären, wäre wie

bei der Schweizerischen Greina-Stiftung (vorne E. 3.3) die Eintretensvoraussetzung der formellen Beschwer (Art. 36d Abs. 4 LFG) als trotzdem gegeben zu betrachten. Da die REKO/INUM eine uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis hat (vgl. Art. 49 VwVG), ist in einem solchen Fall zudem auch das Erfordernis der vollständigen Gewährung des rechtlichen Gehörs auf Stufe Beschwerdeinstanz erfüllt und kann eine allfällige Verletzung hier als geheilt betrachtet werden (vgl. *André Moser / Peter Uebbersax*, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel 1998, Rz. 3.55 mit Hinweisen). Es rechtfertigte sich daher nicht, das vorliegende Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen, umso weniger, weil aus den dargelegten Gründen nicht davon auszugehen ist, dass – nebst der Greina-Stiftung – einer Vielzahl von möglichen Betroffenen die Einsprachemöglichkeit entgangen wäre.

4.4. Die Beschwerdeführenden 15 (Politische Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte) sind der Ansicht, das Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements sei von einer dazu nicht befugten Gesellschaft eingereicht worden. Die am 31. Mai 2001 abgelaufene Betriebskonzession habe auf den Kanton Zürich und nicht auf die Flughafen Zürich AG gelaftet, womit auch einzig der Kanton Zürich als Flugplatzhalter befugt und verpflichtet gewesen sei, ein neues Betriebsreglement zur Genehmigung vorzulegen. Da er dies nicht getan habe und diese Aufgabe nicht an Dritte delegierbar sei, sei auf das Gesuch der Flughafen Zürich AG nicht einzutreten.

4.4.1. Gemäss Art. 36c Abs. 1 und 3 LFG hat der Flugplatzhalter ein Betriebsreglement zu erlassen und dem BAZL zur Genehmigung zu unterbreiten. Unter dem Flugplatzhalter ist der Inhaber einer Betriebskonzession (Art. 36a LFG) oder einer Betriebsbewilligung (Art. 36b LFG) zu verstehen. Bei Änderungen des Betriebsreglements ohne Zusammenhang mit einem Konzessions- oder Bewilligungsverfahren hat zwingend der bereits bestimmte Konzessionär oder Bewilligungsinhaber das entsprechende Genehmigungsgesuch zu stellen. Bei einer Neukonzessionierung infolge Ablaufs einer früher erteilten Betriebskonzession ist dagegen bei einem absehbaren Wechsel des Flugplatzhalters die Frage zu stellen, wer zur Einreichung des Betriebsreglements-gesuches berechtigt oder verpflichtet ist.

Diese Frage kann – trotz der klaren Trennung der beiden Verfahrensbereiche – nicht losgelöst vom zugrunde liegenden Konzessionsverfahren beantwortet werden, da nach Art. 11 Abs. 1 Bst. e VIL bereits das Konzessionsgesuch einen Entwurf des (künftigen) Betriebsreglements enthalten muss. Zudem wird in Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL als Voraussetzung für die Konzessionserteilung verlangt, dass das Betriebsreglement genehmigt werden kann (zur Auslegung dieser Voraussetzung vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2002, 1A.72/2002, E. 3.2 S. 10). Das gleichzeitige

Einreichen der beiden Gesuche um Erteilung einer Betriebskonzession wie auch um Genehmigung des Betriebsreglements und eine (bloss) zeitliche Überlappung der beiden Verfahren muss also solange zulässig sein, als nicht zuerst die Betriebsreglementsgenehmigung ausgesprochen wird (sondern frühestens gleichzeitig mit der Konzessionserteilung; vgl. die ähnliche Grundüberlegung bei Plangenehmigungen in Art. 36c Abs. 4 LFG). Unter dem Flugplatzhalter im Sinne von Art. 36c LFG ist im eher seltenen Fall einer Neukonzessionierung somit ohne weiteres auch der *künftige* Flugplatzhalter zu verstehen. Weiter ist in diesem Zusammenhang offensichtlich, dass jeweils beide zusammengehörigen Gesuche von derselben (juristischen) Person gestellt werden müssen, also entweder vom alten Konzessionär oder von einer neuen Konzessionsanwärterin, allenfalls je auch von mehreren Bewerbern um die Konzession.

- 4.4.2. „Wer eine Betriebskonzession erlangen will“, muss beim UVEK ein entsprechendes Gesuch einreichen (Art. 11 Abs. 1 VIL). Schon der Wortlaut dieser Verordnungsbestimmung lässt den Schluss zu, dass auch eine Konzessionsanwärterin, die nicht zugleich Inhaberin der bestehenden Betriebskonzession ist, zur Einreichung des Gesuches berechtigt sein muss.

Erst recht hat das Gesagte für die Flughafen Zürich AG zu gelten, die die volle Unterstützung des bisherigen Konzessionärs, des Kantons Zürich, genoss. Ein Wechsel des Flugplatzhalters hatte sich bereits mit der Annahme des Gesetzes über den Flughafen Zürich durch die Stimmberechtigten des Kantons Zürich am 28. November 1999 sowie der Zustimmung der Generalversammlung der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft vom 30. März 2000 zum Zusammenschluss mit der Flughafendirektion abgezeichnet. Der Regierungsrat des Kantons Zürich stellte zudem am 12. Juli 2000 dem UVEK ausdrücklich den Antrag, die neue Betriebskonzession sei auf den 1. Juni 2001 der Flughafen Zürich AG zu erteilen. Es kann offen gelassen werden, ob ein solcher Antrag bei einer Neukonzessionierung überhaupt notwendig ist. Aufgrund der geschilderten Umstände kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Einreichung des Konzessionsgesuchs durch die Anwärtlerin Flughafen Zürich AG zulässig war. Dagegen ist gerade fraglich, ob – wie ursprünglich im Konzessionsverfahren vorgebracht und hier auch von den Beschwerdeführenden 15 ins Feld geführt – der alte Konzessionär gewissermassen stellvertretend ein Gesuch für die Neubewerberin hätte einreichen dürfen.

- 4.4.3. Da somit die Flughafen Zürich AG zumindest *berechtigt* war, das Konzessionsgesuch einzureichen, war sie folglich verpflichtet, das Gesuch um Genehmigung des künfti-

gen Betriebsreglements zu stellen (vorne E. 4.4.1). Der Nichteintretensantrag der Beschwerdeführenden 15 ist damit vollumfänglich abzuweisen.

- 4.5. Die Gemeinde Hohentengen am Hochrhein und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 10) sowie der Oberbürgermeister von Donaueschingen (Beteiligter Beschwerdeführende 1) beklagen sich über englischsprachige Gesuchsunterlagen, fordern eine Übersetzung derselben auf Deutsch und eine Neuauflage des Konzessionsgesuchs.

Soweit sich diese Rüge auf das *eigentliche* Konzessionsgesuch bezog, ist in Erinnerung zu rufen, dass die Beschwerdeführenden zur Erhebung derselben im Konzessionsverfahren nicht berechtigt waren (Teilentscheid REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, E. 5.5.12). Im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren ist die erwähnte Rüge wiederum nur soweit zulässig, als sie sich auf die Teile des Konzessionsgesuches (im weiteren Sinn) bezieht, die dem mitenthaltene Betriebsreglements-gesuch zuzuordnen sind. Die tatsächlich existierenden englischsprachigen Gesuchsunterlagen betreffen nun aber praktisch ausnahmslos den eigentlichen Konzessionsteil (insbesondere den finanzwirtschaftlichen Teil des Gesuchs). Den am Betriebsreglement Interessierten lagen ganz überwiegend deutschsprachige Unterlagen vor, darunter insbesondere das Gesuchsschreiben, der Einführungsbericht zum Betriebsreglement und der Entwurf desselben. Damit ist die Rüge abzuweisen. Immerhin ist anzufügen, dass in einem Betriebsreglementsverfahren, das den Flughafen Zürich betrifft, die Amtssprache zweifellos (schon mit Blick auf Art. 37 VwVG) Deutsch ist, was bei entsprechender öffentlicher Auflage der Gesuchsunterlagen sicher von Bedeutung ist.

- 4.6. Die öffentlich aufgelegten, soeben erwähnten wesentlichen Gesuchsunterlagen für das Betriebsreglementsverfahren – wie das Gesuchsschreiben, der Einführungsbericht und der Reglementsentwurf – waren nicht nur deutschsprachig, sondern erfüllten auch in allgemeiner Hinsicht die nötigen Anforderungen im Sinne von Art. 24 Bst. a VIL. Aus der Gesamtheit dieser Unterlagen waren Ausgangslage und Hintergründe sowie Bedeutung und konkreter Umfang des Betriebsreglementsverfahrens jedenfalls soweit erkennbar, dass eine substantielle Einsprache keineswegs verunmöglicht wurde. Dies zeigen schon die zahlreichen der REKO/INUM vorliegenden Einsprachen der Beschwerdeführenden, die in der Regel die wesentlichen Begründungslinien der späteren Beschwerden bereits enthalten. Insofern sind Rügen betreffend unvollständiger oder ungenügender Gesuchsunterlagen abzuweisen. Dies trifft insbesondere auf die Bemänglung der Beschwerdeführenden 7 (Gemeinde Bellikon und Mitbeteiligte) zu, die Mitwirkungsrechte der Betroffenen würden in unzulässiger Weise eingeschränkt, wenn die Grundlagen des Gesuchs im Rahmen der Auflagefrist nicht zu-

gänglich seien und dieses somit nicht beurteilbar sei. Soweit diese Rüge aber Gesuchsunterlagen im Sinne von Art. 24 Bst. b - d VIL – wie insbesondere die Frage des Vorlegens eines UVB – betrifft, ist darauf hinten bei der Behandlung der zugehörigen materiellen Bereiche zurückzukommen. Das Gesagte gilt für alle vergleichbaren Vorbringen, die sich zwar allgemein auf die Vollständigkeit der Gesuchsunterlagen beziehen, bei näherer Betrachtung aber – soweit nicht ohnehin hier nicht relevante Konzessionsteile gemeint sind – fast ausnahmslos das Fehlen von Unterlagen im Sinne von Art. 24 Bst. b (teilweise auch Bst. c und d) VIL bemängeln (vgl. dazu hinten E. 9.4.2 ff.).

- 4.7. Der Kanton Aargau (Beschwerdeführer 19) verlangt, die angefochtene Verfügung sei unter anderem deshalb aufzuheben, weil das vom BAZL durchgeführte Verfahren den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein ordentliches Verfahren (Art. 29 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) nicht genüge. Begründet wird dieser Vorwurf wie folgt: Die Flughafen Zürich AG habe das Konzessionsgesuch mit dem Entwurf für ein Betriebsreglement erst am 15. Dezember 2000 eingereicht, wobei ein Teil der vom Gesetz verlangten Unterlagen nicht beigebracht worden sei. Die vom Flughafenbetrieb Betroffenen hätten Anspruch darauf, dass ihre Anliegen ernst genommen würden. Dazu gehöre, dass sie genügend Zeit hätten, sich anhand vollständiger und verständlicher Gesuchsunterlagen über ihre Betroffenheit zu orientieren und eine Stellungnahme oder eine Einsprache zu verfassen sowie dass den zuständigen Behörden – nach Anhörung der Gesuchstellerin zu den einzelnen Eingaben – genügend Zeit bleibe, die angemeldeten Anliegen sorgfältig zu prüfen, darauf einzugehen und bei der Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Dies sei innert bloss fünfeneinhalb Monaten objektiv nicht möglich.
- 4.7.1. Die vom Kanton Aargau angerufenen allgemeinen Verfahrensgarantien im Sinne von Art. 29 Abs. 1 und 2 BV wie Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist und der Anspruch auf rechtliches Gehör finden ihre Umsetzung in den Verfahrenserlassen wie dem VwVG und den verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetze. Dabei sind hier insbesondere Art. 36d LFG sowie Art. 4 ff. und 23 f. VIL zu beachten.
- 4.7.2. In den gesetzlichen Grundlagen finden sich keine Bestimmungen, die festlegen würden, wann im Hinblick auf eine beabsichtigte Betriebsreglementsänderung der letztmögliche Einreichungstermin für das entsprechende Gesuch sei. Auf der anderen Seite sind die Behörden – abgesehen von gewissen Behandlungsfristen wie in Art. 6 VIL – auch nicht an feste Fristen (oder Termine) gebunden, innert welcher sie den

Entscheid über die Genehmigung (oder Nichtgenehmigung) des Betriebsreglements-entwurfes zu fällen hätten. Dies gilt selbst im vorliegenden, seltenen Fall des Ablaufs der alten Konzession (samt bisherigem Betriebsreglement) und der vorherigen Gesuchstellung einer neuen Konzessionsbewerberin auf einen bestimmten Zeitpunkt hin. Wenn das Konzessionserteilungs- und das Betriebsreglements-genehmigungsverfahren sich zeitlich überlappen, steht es dem BAZL als Genehmigungsbehörde zudem frei, seinen Entscheid *gleichzeitig* mit demjenigen der Konzessionsbehörde zu eröffnen (wie vorne in E. 4.4.1 ausgeführt, wäre bloss eine der Konzessionserteilung vorangehende Genehmigung unzulässig).

Dagegen steht der auslösende Zeitpunkt der Gesuchseinreichung im Entscheid der Gesuchstellerin selber, solange sie keine zwingenden Fristen der Behörden (wie etwa diejenige in Dispositiv-Ziff. 3.2 der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich vom 31. Mai 2001) zu beachten hat. Sie trägt dabei allerdings das Risiko, dass ein allfälliger Wunschtermin betreffend In-Kraft-Treten nicht eingehalten werden kann. Im Übrigen nannte hier die Gesuchstellerin als Grund für das Zuwarten mit der Gesuchseinreichung bis Mitte Dezember 2000, sie habe den Entscheid des Bundesgerichts über die Baukonzession Dock Midfield abwarten wollen, was durchaus einsehbar ist.

Der Kanton Aargau ist somit zur Rüge hinsichtlich Zeitpunkt der Gesuchseinreichung nicht berechtigt. Die Rüge betreffend Gesamtverfahrensdauer ist abzuweisen, umso mehr, als – entgegen der grundsätzlichen Ausrichtung von Art. 29 Abs. 1 BV – eine zu *kurze* Dauer moniert wird. Ohnehin ist die Behauptung, es sei innert bloss fünf-einhalb Monaten objektiv nicht möglich, ein solches Verfahren durchzuführen, unbegründet, da eine solche Dauer unter Berücksichtigung der Fristen in Art. 36d LFG (dazu gleich nachfolgend) und allenfalls mit entsprechender Konzentration der Kräfte bei der Behörde nicht von vornherein als zu kurz bemängelt werden kann. Dies gilt hier noch umso mehr, als die Vorinstanz selber ausführlich erläutert, dass ihrer Meinung nach ein – im Vergleich zum alten Konzessionär – inhaltlich nur wenig abgeändertes Betriebsreglement eingereicht worden sei. Ob diese Auffassung zutrifft, ist im materiellrechtlichen Teil der Erwägungen zu untersuchen und wäre eine allfällige Fehleinschätzung des BAZL denn auch nicht als Verfahrensmangel zu betrachten.

- 4.7.3. Eintreten ist dagegen auf die Verfahrensrüge des Kantons Aargau insoweit, als er vorbringt, den (möglichen) Betroffenen sei nicht genügend Zeit zum Studium der Gesuchsunterlagen und zur Ausarbeitung einer Stellungnahme oder Einsprache eingeräumt worden. Dazu ist festzuhalten, dass die Frage der Einsichtnahme in die Gesuchsunterlagen (im Sinne der öffentlichen Auflage) wie auch diejenige der Ausarbeitung einer Stellungnahme oder Einsprache jeweils mit gesetzlichen Fristen in Art. 36d

LFG geregelt wird. Insofern besteht für die Genehmigungsbehörde gar kein Spielraum, mit einer eingeschränkten Ausnahme bezüglich Stellungnahme-Frist (Art. 36d Abs. 1 Satz 2 LFG). Es wird nun aber seitens des Kantons Aargau gar nicht behauptet, er habe vergeblich um eine Verlängerung der Frist zur Stellungnahme ersucht oder die Gesuchsunterlagen seien ihm nicht zugänglich gemacht worden. Ebenso wenig wird dargelegt – und ergeben sich auch keine Anhaltspunkte dafür –, inwiefern die gesetzlichen Fristen zur Stellungnahme (drei Monate), zur öffentlichen Auflage (30 Tage) oder zur Einsprache (30 Tage während der Auflagefrist) nicht eingehalten worden wären (zur Problematik der Verletzung von Publikationsvorschriften vgl. vorne E. 3.2 f. u. insb. 4.3.3). Weiter ist bereits ausgeführt worden, dass die Gesuchsunterlagen – soweit in dieser luftfahrtrechtlichen Sache möglich – verständlich (vorne E. 4.5 u. 4.6) und – mit beschriebenem Vorbehalt – auch vollständig waren (vorne E. 4.6). Die genannten Rügen des Kantons Aargau betreffend Nichteinhaltung von Verfahrensgarantien sind somit – soweit überhaupt auf sie eingetreten werden kann – abzuweisen.

- 4.8. Der Kanton Aargau bringt weiter vor, er sei entgegen Art. 18 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) und dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL; Teile I-III B vom 18. Oktober 2000) nicht frühzeitig in das Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements einbezogen worden. Allfällige Konflikte hätten in der kurzen Zeit, die dem BAZL für das Verfahren zur Verfügung gestanden sei, nicht in der genügenden Tiefe erkannt werden können. Von „partnerschaftlichen Lösungen“ könne ohnehin keine Rede sein, da dem Beschwerdeführer einzig die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt worden sei. Das BAZL habe somit die vorgenannten Rechtsgrundlagen verletzt und die angefochtene Verfügung sei auch aus diesem Grund aufzuheben.
- 4.8.1. Der SIL ist ein Sachplan im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700 [vgl. dazu, insb. zum Aufbau und wesentlichen Inhalt des SIL, ausführlich Teilentscheid REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, E. 2.5.1 f. mit Hinweisen]). Die Aussagen des SIL, auf welche sich der Kanton Aargau beruft, sind unter dem Abschnitt „Wirkung und Verhältnis zu den anderen Plänen nach RPG“ (Teil I-2 des SIL) eingereiht und lauten wie folgt: „Stellt eine Behörde fest, dass sie bei der Ausübung einer raumwirksamen Tätigkeit nach Art. 1 RPV die Festlegungen des SIL berühren könnte, nimmt sie mit der fachlich zuständigen Bundesstelle (BAZL) Kontakt auf. Die tätige Behörde und das BAZL legen das weitere Vorgehen gemeinsam fest. Das BAZL sorgt diesbezüglich dafür, dass die interessierten Kreise frühzeitig in die Planung einbezogen werden, so dass allfällige



Konflikte rechtzeitig erkannt und partnerschaftlich gelöst werden können (Art. 18 Abs. 1 RPV). Soweit erforderlich, werden anlagebezogene Koordinationsgespräche durchgeführt. Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit wird in einem Koordinationsprotokoll (Text und Karte) festgehalten.“

Gemäss Art. 13 Abs. 2 RPG arbeitet der Bund bei der Erstellung von Grundlagen für die Erfüllung der raumwirksamen Aufgaben mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt. Um dabei allfällige Konflikte erkennen und partnerschaftlich lösen zu können, hat nach Art. 18 Abs. 1 Bst. a RPV die zuständige Bundesstelle für einen möglichst frühzeitigen Einbezug der betroffenen Behörden des Bundes, der Kantone und des benachbarten Auslands zu sorgen (vgl. zudem Art. 19 RPV zur Anhörung der Kantone und Art. 20 RPV zum vorgesehenen Bereinigungsverfahren bei der eigentlichen Sachplanung).

- 4.8.2. Diese Grundsätze gelten für verschiedene Verfahren im Bereich von raumwirksamen Vorhaben, darunter auch für luftfahrtrechtliche, in welchen der Einbezug der Kantone und ihrer Interessen in verschiedener Hinsicht gesichert ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003, 1A.61/2003, E. 5.1). In Betriebsreglementsverfahren wird den erwähnten Anforderungen entsprochen, indem gemäss dem – wie das BAZL richtig erkannte – auch auf erstmalige Gesuche anwendbaren Art. 36d LFG Genehmigungsgesuche innert Kürze (vgl. Art. 6 Bst. a VIL) den betroffenen Kantonen zu übermitteln sind. Gleichzeitig werden diese aufgefordert, innerhalb von drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, wobei diese Frist ausnahmsweise verlängerbar ist (Abs. 1 des Artikels; vgl. auch E. 4.7.3 vorne). Dem Kanton Aargau wurde in diesem Sinne die Möglichkeit zu einer umfassenden Stellungnahme eingeräumt und er hat sie auch wahrgenommen. Offensichtlich ist aber der Beschwerdeführer 19 der Meinung, ihm hätten darüber hinaus weitere und frühzeitigere Möglichkeiten zur Mitwirkung gewährt werden müssen. Solche hätten sich einzig noch im Zusammenhang mit der eigentlichen Sachplanung ergeben können, wie im Folgenden darzulegen ist.
- 4.8.3. Der Grundkonzeption und Ausrichtung des Raumplanungsrechtes wäre am besten entsprochen gewesen, wenn zuerst die Konzepte und Sachpläne des Bundes gemeinsam mit den Richtplänen der Kantone hätten erarbeitet und aufeinander abgestimmt werden können und erst anschliessend die notwendigen Infrastrukturanlagen wie etwa Flughäfen erstellt und in Betrieb genommen worden wären. Bei lange vor dem In-Kraft-Treten der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften erstellten, sehr weiträumigen Anlagen wie dem Flughafen Zürich, dessen konkrete (und insbesondere zukünftige) Ausgestaltung des Flugbetriebes zudem in den letzten Jahren immer

umstrittener wurde, laufen die Planungsprozesse nun aber schon seit längerer Zeit den tatsächlichen Entwicklungen hinterher. So ist das Objektblatt des Flughafens Zürich – als anlagespezifischer Teil des SIL – auch heute immer noch ausstehend. Die noch festzulegenden konkreten Aussagen und betrieblichen Rahmenbedingungen des Objektblattes, die sich im Wesentlichen auf die An- und Abflugverfahren und deren Auswirkungen auf die Umwelt konzentrieren werden, wären gemäss der heutigen Systematik der luftfahrtrechtlichen Verfahren in erster Linie im Betriebsreglement umzusetzen (Teilentscheid REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, E. 2.5.2 u. 4.4.8 S. 58; dazu Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003, 1A.64-69/2003, E. 6.1.2).

- 4.8.3.1. In der angefochtenen Verfügung legt das BAZL dar, das vorliegende Betriebsreglement basiere auf dem bisherigen Betriebskonzept. Es sei davon auszugehen, dass dieses Konzept in naher Zukunft geändert werden müsse, da der süddeutsche Luftraum nicht mehr in bisherigem Umfang benutzt werden könne. Der in Verhandlung stehende Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz werde aller Voraussicht nach zu einem veränderten Betriebskonzept führen. Aufgrund dieser Ungewissheit könne heute noch kein neues Betriebskonzept vorgelegt werden, dies werde erst nach Abschluss des Staatsvertrages möglich sein. Auf der Basis der staatsvertraglichen Regelungen würden auch die anlagespezifischen Aussagen des SIL in einem raumplanerischen Abstimmungs- und Koordinationsprozess erarbeitet und festgelegt werden können.
- 4.8.3.2. Die eigentliche Sachplanung – die Erarbeitung des Objektblattes für den Flughafen Zürich – wurde somit noch nicht im Zusammenhang und in Abstimmung mit der Durchführung des vorliegenden Betriebsreglementsverfahrens vorangetrieben und abgeschlossen. Damit entfielen auch die dem Kanton Aargau gemäss SIL und RPV zustehenden Mitwirkungsmöglichkeiten (vorne E. 4.8.1). Unabhängig der noch im materiellrechtlichen Teil zu klärenden Fragen wie etwa derjenigen, inwieweit das vorliegende Reglement vom 31. Mai 2001 dem vorherigen entspricht, kann aufgrund der als gerichtsnotorisch geltenden damaligen grossen Unsicherheiten (in rechtlicher, politischer und auch wirtschaftlicher Hinsicht) über das künftige Betriebskonzept festgehalten werden, dass – wenn überhaupt – bestenfalls ein Sachplanungsprozess in Gang hätte gesetzt werden können, keinesfalls aber rechtzeitig zur Genehmigung des Betriebsreglements oder sinnvollerweise einige Zeit vorher hätte abgeschlossen werden können. Dem BAZL kann damit hieraus kein Vorwurf erwachsen, umso weniger, als später tatsächlich ein Koordinationsprozess im Sinne der erwähnten SIL-Bestimmungen (vorne E. 4.8.1) – unter Beteiligung des Kantons Aargau – durchge-

führt wurde. Dieser beinhaltete insbesondere die Erörterung verschiedener Betriebsvarianten und endete mit dem vorgesehenen Koordinationsprotokoll (vgl. den Schlussbericht zum Koordinationsprozess SIL Flughafen Zürich vom 27. August 2002). Infolge seither geänderter Auffassungen von Beteiligten, der Ablehnung des Staatsvertrags durch die eidgenössischen Räte und dem Erlass der einseitigen deutschen Massnahmen sowie in Anbetracht der bereits früh gescheiterten Mediation zeichnet sich aber selbst jetzt noch ein weiter gehender, längerer Koordinationsbedarf bei der Ausarbeitung des Objektblatts Flughafen Zürich ab.

Da somit die eigentliche Sachplanung im fraglichen Zeitraum aus sachlichen Gründen nicht durchgeführt und abgeschlossen werden konnte, haben sich auch keine weiteren oder frühzeitigeren Mitwirkungsrechte für den Kanton Aargau ergeben können. Dessen vorerwähnte Verfahrensrüge ist damit vollumfänglich abzuweisen.

- 4.9. Die Beschwerdeführenden 15 (Politische Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte) bemängeln, mit der vorgelegten Genehmigung des Betriebsreglements würde – in verschiedener Hinsicht – das Anhörungs- und Mitwirkungsrecht des Kantons Thurgau unterlaufen. Die Beschwerdeführenden 15 als Gemeinden sind zur Geltendmachung von blossen Drittinteressen nicht berechtigt. Entsprechende Rügen hätte der Kanton Thurgau selber vorzubringen (welche aber unbegründet wären, vgl. soeben zum Kanton Aargau E. 4.7 u. 4.8), womit auf die Beanstandung hier nicht einzutreten ist.

Soweit sich die erhobene Rüge darüber hinaus auf zukünftige Betriebsreglementsverfahren bezieht (etwa mit der Befürchtung, entsprechende Mitwirkungsrechte könnten dort allgemein „unterlaufen“ werden), ist deshalb nicht darauf einzutreten, weil Fragen betreffend der Mitwirkung an zukünftigen Verfahren hier grundsätzlich nicht zum Anfechtungsgegenstand gehören. Entsprechende Fragen sind in *jenen* (heute bereits mehrfach laufenden) Verfahren zu klären, sofern und soweit sich die Beschwerdeführenden berechtigterweise an diesen späteren Betriebsreglementsverfahren beteiligt haben oder beteiligen werden.

- 4.10. Der Kanton Aargau macht weiter geltend, er habe in seiner Stellungnahme vom 28. April 2001 zum Konzessionsgesuch (und dem mitenthaltene Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements) verschiedene Forderungen erhoben und eine ganze Reihe von begründeten Anträgen gestellt (auf einzelne dieser Anträge wird ausdrücklich hingewiesen). Das UVEK gehe in der Konzessionsverfügung mit keinem Wort auf diese Anträge ein. Auch das BAZL befasse sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht mit diesen Anträgen, womit sie ungehört geblieben seien. Das BAZL habe somit Art. 35 Abs. 1 VwVG bezüglich Begründungspflicht verletzt, wes-

halb sein Entscheid aufgehoben werden müsse. In ähnlicher Weise sind auch die Beschwerdeführenden 9 (Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte) der Ansicht, es sei zu wenig auf die Einsprachen eingegangen und damit das rechtliche Gehör verletzt worden.

4.10.1. Als Ausfluss des in Art. 29 Abs. 2 BV festgeschriebenen Grundsatzes des Anspruchs auf rechtliches Gehör hält Art. 35 Abs. 1 VwVG fest, dass schriftliche Verfügungen zu begründen sind. Ausreichend ist eine Begründung dann, wenn sie so abgefasst ist, dass den Betroffenen die sachgerechte Anfechtung des Entscheids möglich ist. Sie müssen sich über die Tragweite der behördlichen Beurteilung ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinander setzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 126 I 97 E. 2b mit Hinweisen).

4.10.2. Soweit der Kanton Aargau auch in seiner Beschwerde gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch das UVEK im Konzessionsverfahren rügt, ist darauf nicht einzutreten. Die Antworten auf seine Anliegen im Konzessionsverfahren hat der Beschwerdeführer 19 spätestens mit dem Teilentscheid der REKO UVEK vom 18. Februar 2003 sowie dem entsprechenden – den Teilentscheid bestätigenden – Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003 erhalten. Damit sind auch die in der Betriebsreglementsbeschwerde ausdrücklich als unbeantwortet gerügten Anträge (diese Aufzählung stammt wörtlich aus einem Abschnitt der Konzessionsbeschwerde des Kantons Aargau) hier nur insoweit zu berücksichtigen, als diese im Betriebsreglementsverfahren überhaupt vorgebracht werden können.

In allgemeiner Hinsicht ist festzuhalten, dass die Verfügung des BAZL den in vorstehender Erwägung genannten Anforderungen an die Begründung genügt. Zwar wurde tatsächlich – wie das BAZL selber einräumt – keineswegs auf alle Anträge und Vorbringen der Stellungnahmen und Einsprachen eingegangen. Wie vorne dargelegt war dies aber auch nicht nötig und angesichts der mehreren Hundert Eingaben mit zahllosen Begehren mit vernünftigem Aufwand kaum durchführbar. Die Verwaltungsbehörden dürfen sich auf die für den Entscheid massgebenden Gesichtspunkte beschränken und es muss genügen, dass nachvollziehbar ist, von welchen Überlegungen sich das BAZL leiten liess (vgl. betreffend Betriebsreglementsverfahren für den Flughafen Zürich auch Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.244/2003, E. 3.1.4). So ist etwa in der Genehmigungsverfügung dargelegt, weshalb nach An-

sicht der Vorinstanz im konkreten Fall auf eine (neue) UVP verzichtet werden konnte und das Gesuch trotz diesbezüglich fehlender Unterlagen als vollständig betrachtet wurde. Auch auf (andere) wesentliche Verfahrensrügen wurde kurz eingegangen. In materieller Hinsicht wurde ausgeführt, weshalb die Voraussetzungen zur Genehmigung gemäss Art. 25 Abs. 1 VIL als erfüllt zu betrachten seien. Insbesondere wurde dargelegt, warum nach Ansicht des BAZL das strittige Reglement bezüglich der Regelung des Flugbetriebs weitestgehend dem bisher geltenden entspreche und auf eine umfassende Überprüfung desselben verzichtet werden könne.

Die meisten dieser Darlegungen sind recht knapp gehalten und entbehren in gewisser Hinsicht der Begründungsdichte, wie sie sich für einen solch weitreichenden und gewichtigen Entscheid aufgedrängt hätte. Eine vertieftere Auseinandersetzung mit den erheblichen Vorbringen der Einsprechenden und Stellungnehmenden wäre durchaus wünschbar gewesen, allerdings nicht in einem solchen Ausmass, dass gesagt werden könnte, das BAZL habe geradezu seine Begründungspflicht nicht erfüllt. Dass eine sachgerechte Anfechtung der Genehmigungsverfügung jedenfalls möglich war, zeigen gerade die umfassenden Eingaben der hier die Verfahrensrüge vorbringenden Beschwerdeführenden vor der REKO/INUM.

Nach dem Gesagten sind die entsprechenden Rügen der Beschwerdeführenden 9 und des Beschwerdeführers 19 abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

- 4.11. Im Weiteren bemängelt der Kanton Aargau, im Konzessionsverfahren des UVEK wie im Betriebsreglementsverfahren des BAZL seien ausser beim BUWAL und beim ARE bei keinen weiteren Fachbehörden Stellungnahmen eingeholt worden und es hätten keine Bereinigungsgespräche stattgefunden. Damit seien die Art. 62a und 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) verletzt worden.

Sieht ein Gesetz – wie vorliegend das LFG bei Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements – für Vorhaben die Konzentration von Entscheiden bei einer einzigen Behörde (Leitbehörde) vor, so hat diese vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen derjenigen Verwaltungseinheiten des Bundes einzuholen, deren Aufgabenbereich durch das betreffende Vorhaben berührt wird und die in diesen Bereichen über das erforderliche Fachwissen verfügen (Art. 62a Abs. 1 RVOG und BBl 1998 III 2596). Bestehen zwischen den Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden Widersprüche oder ist die Leitbehörde mit den Stellungnahmen nicht einverstanden, so führt sie mit den Fachbehörden innerhalb von 30 Tagen ein Bereinigungsgespräch (Art. 62b Abs. 1 RVOG, vgl. auch die weiteren Absätze des Artikels für den Fall des Gelingens

oder Misslingens der Bereinigung). Auf diese zwingenden gesetzlichen Vorschriften (vgl. auch Entscheid REKO UVEK vom 31. Juli 2000, B-2000-67, E. 6.5 f., teilweise publiziert in VPB 64.119) wird für Betriebsreglementsverfahren in Art. 36d Abs. 3 LFG ausdrücklich verwiesen.

4.11.1. Das Konzessions- und Betriebsreglementsverfahren wurde vorliegend – entsprechend der nicht nach Verfahren getrennten Gesuchseingabe der Flughafen Zürich AG – grundsätzlich gemeinsam, ohne klare Abtrennung in zwei verschiedene Verfahrensbereiche, durchgeführt (vgl. u.a. vorne E. 4.3.2). Erst mit dem Erlass der Verfügungen des UVEK zur Konzessionserteilung und des BAZL zur Genehmigung des Betriebsreglements fand auch gegen aussen erkennbar die Trennung der verschiedenen luftfahrtrechtlichen Bereiche statt. Das BAZL hörte im Rahmen der Instruktion der zwei Verfahren das BUWAL als Umweltfachbehörde und das ARE als Raumplanungsfachbehörde des Bundes an. Angesichts der möglichen Auswirkungen insbesondere des Betriebsreglementsverfahrens auf Umwelt und Raumplanung drängte sich der Einbezug dieser Fachbehörden auf. Hingegen ist nicht einsehbar, welche weiteren Verwaltungseinheiten des Bundes aufgrund ihres speziellen Fachwissens im Konzessions- und Betriebsreglementsverfahren zwingend hätten angehört werden müssen. Auch der Kanton Aargau selber bezeichnet diese nicht, womit seine erstgenannte Rüge abzuweisen ist.

4.11.2. Das BUWAL und das ARE reichten angesichts der gemeinsamen Verfahrensführung durch das BAZL ebenfalls ungetrennte Stellungnahmen zum Konzessionsgesuch (und mitenthaltenen Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements) der Flughafen Zürich AG ein. Die Beteiligten gingen davon aus, die UVP sei im Konzessionsverfahren durchzuführen oder dieses wurde zumindest als Hauptverfahren betrachtet, weshalb sich im Betriebsreglementsverfahren keine wesentlichen Differenzen zwischen Leitbehörde (BAZL) und Fachbehörden ergaben und insofern kein Bereinigungsverfahren nötig war. Das für eine UVP massgebliche Verfahren ist aber das Betriebsreglementsverfahren (vorne E. 2.4). Trotzdem ist zu prüfen, inwiefern wenigstens im Konzessionsverfahren Differenzen zwischen der Leitbehörde und den Fachbehörden bezüglich wesentlicher Betriebsreglementsmaterien angegangen wurden.

Als gewichtiger Faktor kommt dabei hinzu, dass das Konzessionsverfahren zwar vom BAZL durchgeführt wurde, die Entscheidbefugnis aber beim UVEK gelegen ist, weshalb dieses auch als Leitbehörde zu betrachten ist. Soweit den Akten entnehmbar, wurde trotz der unterschiedlichen Auffassungen insbesondere hinsichtlich UVP (vgl. Sachverhalt vorne Ziff. 3 zu den Stellungnahmen des ARE und des BUWAL im April 2001) kein formelles Bereinigungsverfahren im Sinne des RVOG durchgeführt. Hin-

gegen fand laut Angabe des ARE (in seiner Eingabe vom 22. November 2001 an die REKO UVEK) zwischen dem BAZL, dem BUWAL, dem ARE und dem Generalsekretariat des UVEK eine als informell einzustufende „Einigungsverhandlung zur Differenzbereinigung“ statt. Anschliessend daran erliessen UVEK und BAZL die bekannten Verfügungen vom 31. Mai 2001.

4.11.3. Wie vorzugehen ist, wenn zwischen einem als Leitbehörde auftretenden Departement und angehörten Fachbehörden desselben Meinungsverschiedenheiten bestehen, regelt das RVOG nicht. Auch der entsprechenden Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998 (BBI 1998 III 2591 ff.) kann zu dieser Fragestellung nichts entnommen werden. Ämter eines Departements sind diesem unterstellt und an seine Weisungen gebunden. Gestützt auf diese hierarchische Ordnung kann deshalb davon ausgegangen werden, dass ein Departement seinen Entscheid in solchen Fällen selbständig treffen kann oder aufgrund eines bloss informellen Meinungsaustausches, ohne vorgängig mit den unterstellten Bundesämtern ein formelles Bereinigungsverfahren durchzuführen. Für diese Auslegung spricht auch Art. 62b Abs. 3 RVOG, welcher im Falle des Misslingens der departementsinternen Bereinigung ausdrücklich festlegt, dass die Departementsspitze die Leitbehörde anzuweisen habe, wie zu entscheiden sei.

Angesichts der aussergewöhnlichen Umstände sieht die REKO/INUM keinen Anlass, das geschilderte Vorgehen im vorliegenden Fall als nicht rechtsgenügend zu betrachten. Für seither neu eingeleitete Betriebsreglementsverfahren ist aber auf die Einhaltung der Bestimmungen von Art. 62a ff. RVOG zu achten (vgl. dazu auch Entscheide REKO UVEK vom 25. Februar 2004, D-2003-116, E. 8 sowie vom 18. Dezember 2003, D-2003-26, E. 8.3.3 f., teilweise publiziert in VPB 68.76). So wären unter anderem im Falle eines Misslingens der Bereinigung in der jeweiligen Entscheidungsbegründung die abweichenden Stellungnahmen der Fachbehörden inhaltlich korrekt wiederzugeben (vgl. Art. 62b Abs. 3 RVOG). Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass unabhängig der Leitbehörde und des Resultats eines Bereinigungsverfahrens die Fachbehörden gegenüber einer Rechtsmittelbehörde stets befugt sind, über ihre Stellungnahmen selbständig Auskunft zu geben (Art. 62b Abs. 4 RVOG).

## Materielles

5. Die REKO/INUM überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).
6. Die deutschen Beschwerdeführenden (Beschwerdeführende 1 bis 6 und 10) bringen mit jeweils gleicher oder ähnlicher Begründung vor, für die Benutzung deutschen Luftraums bestehe keine rechtliche Grundlage mehr. Anflüge zum und Abflüge vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet seien grundsätzlich unzulässig, da es sich hierbei nicht um völkerrechtlich gestattete Überflüge handle. Infolge der Kündigung der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland herrsche ein vertragsloser Zustand, was vom BAZL ebenso wenig berücksichtigt worden sei wie seither zwischen den beiden Ländern im Hinblick auf einen zukünftigen Staatsvertrag vereinbarte Eckwerte zur Benutzung deutschen Luftraums. Es würden momentan und in Zukunft in einem nicht mehr akzeptablen Ausmass Lasten auf Deutschland abgewälzt. Dies widerspreche – im Zusammenhang mit der Verletzung der deutschen Lufthoheit – dem völkerrechtlichen Grundsatz, wonach jeder Staat die Lasten seiner Einrichtungen selbst zu tragen habe und Lärm-, Umwelt- und Sicherheitsprobleme nicht in den Nachbarstaat verlagern dürfe, ohne dass dieser zustimme. Im Betriebsreglementsentwurf und der angefochtenen Verfügung werde auf die verschiedenen deutschen Forderungen hinsichtlich Flugbeschränkungen gar nicht eingegangen und es würden bezüglich An- und Abflugverfahren keine Alternativen aufgezeigt oder Varianten angesprochen, weshalb die Betriebsreglementsgenehmigung rechtswidrig sei.
- 6.1. Die Tatsache, dass die am vorliegenden Verfahren beteiligten deutschen Beschwerdeführenden, welche sich hauptsächlich auf die deutsche Lufthoheit (und deren Ausrespektive Sperrwirkungen) berufen, nicht selbst Träger dieses Hoheitsrechtes sind, lässt die verschiedenen Vorbringen, die ausdrücklich oder sinngemäss eine Verletzung völkerrechtlicher Grundsätze rügen, hier nicht als unzulässig erscheinen. Zum Bundesrecht, dessen Verletzung gemäss Art. 49 Bst. a VwVG gerügt werden kann, zählen auch die Normen des Völkerrechts, sobald sie für die Schweiz rechtskräftig geworden sind. Die Lufthoheit ist als Ausfluss des Territorialitätsprinzips zu den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln zu zählen und die gegenseitige Anerkennung derselben – hier durch die Vertragsstaaten Schweiz und Deutschland – wird in Art. 1 des



Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Übereinkommen; SR 0.748.0) ausdrücklich festgeschrieben. Dabei ist in entsprechenden Verwaltungs(gerichts)beschwerdeverfahren nicht Voraussetzung, dass die Beschwerdeführenden selbst Träger des als verletzt bezeichneten Rechtes sind (so BGE 124 II 293 E. 33b).

- 6.2. Mit Schreiben vom 22. Mai 2000 kündigte das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) die „Regelung für An- und Abflüge zum / vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet“ vom 17. September 1984 auf den 31. Mai 2001. Das BMVBW teilte gleichzeitig eine neue Regelung für die An- und Abflüge zum / vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet mit, deren Inkraftsetzung auf den 1. Juni 2001 geplant sei. Diese Regelung sah insbesondere eine Beschränkung der Zahl der jährlichen Anflüge über deutschem Hoheitsgebiet, ein Nachtflugverbot in der Zeit von 21.00 Uhr bis 07.00 Uhr und zusätzliche Einschränkungen an Wochenenden und gesetzlichen Feiertagen vor, wobei Änderungen aber noch vorbehalten blieben. Zusätzlich wurden dem BAZL Gespräche über die neue Regelung angeboten, die jedoch rechtzeitig vor Erneuerung der Betriebskonzession des Flughafens Zürich abgeschlossen sein müssten.

In der Folge wurden die neuen deutschen Forderungen und Vorschläge in die bereits seit einiger Zeit laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland zur Neuregelung des Luftverkehrs im süddeutschen (Grenz-) Gebiet einbezogen und weiter diskutiert. Aus verschiedenen Gründen wurden die Verhandlungen erst nach mehreren Monaten auf Ministerebene gehoben und dort weitergeführt. Ein Treffen der Verkehrsminister der beiden Staaten führte am 23. April 2001 zur Festlegung von so genannten Eckwerten für die Ausarbeitung des vorgesehenen künftigen Staatsvertrags. Die weiteren Verhandlungen dauerten bis in den Herbst 2001, anschliessend an die Paraphierung wurde am 18. Oktober 2001 der Staatsvertrag beidseitig unterzeichnet.

In der Zwischenzeit hatte das Bundesgericht am 8. Dezember 2000 sein Urteil zu den Baukonzessionen für die 5. Bauetappe gefällt (BGE 126 II 522) und die Flughafen Zürich AG daraufhin am 15. Dezember 2000 ihr Konzessionsgesuch mitsamt Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements (vgl. vorne E. 4.3.1 f.) eingereicht.

- 6.3. In der angefochtenen Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 wird ausgeführt, es sei davon auszugehen, dass das (bisherige) Betriebskonzept in naher Zukunft geändert werden müsse, da der süddeutsche Luftraum nicht mehr im bisherigen Umfang für An- und Abflüge benutzt werden könne. Die mit dem in Verhandlung stehenden

Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz verbundene Regelung über die Benutzung des süddeutschen Luftraums werde aller Voraussicht nach zu Änderungen der An- und Abflugverfahren und somit zu einem veränderten Betriebskonzept führen. Da aber bisher bloss die wesentlichen Eckwerte der neuen Regelung bekannt seien, könne noch kein neues Betriebskonzept vorgelegt werden. Dasselbe führte das UVEK in der gleichentags ergangenen Konzessionsverfügung aus. Die Flughafen Zürich AG als Konzessionärin wurde zudem ausdrücklich verpflichtet, sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der Regelungen über die Benutzbarkeit des deutschen Luftraums für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich ohne Verzug an die Hand zu nehmen und die nötigen Gesuche rechtzeitig einzureichen. Innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung des Staatsvertrags zwischen Deutschland und der Schweiz habe die Konzessionärin das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen.

Den Darlegungen des BAZL und des UVEK ist – soweit auf die vorliegende völkerrechtliche Problematik bezogen und mit den nachfolgenden Ergänzungen – zuzustimmen. Die Flughafen Zürich AG hatte bei Gesuchseinreichung im Dezember 2000 keinerlei gesicherte und verbindliche Angaben über die in absehbarer Zukunft noch mögliche Benutzung des süddeutschen Luftraums. Zur Ausarbeitung der von den Beschwerdeführenden geforderten Alternativen und Varianten bezüglich der An- und Abflugverfahren fehlten die nötigen Grundlagen, wobei die Beschwerdegegnerin (welche nicht direkte Verhandlungspartnerin war) dafür nicht verantwortlich gemacht werden kann. Ein Abstellen auf blosser Vermutungen und unsichere Einschätzungen der künftigen (Rechts-) Lage war nicht möglich, vielmehr hätte sich gerade dies als problematisch erwiesen und ihr später zum Vorwurf gereichen können. So musste auch nicht weiter auf die von Deutschland im Mai 2000 vorgeschlagene Neuregelung eingegangen werden, da diese Verhandlungsgegenstand war und noch offen blieb, inwieweit und in welcher Form später eine Umsetzung erfolgen würde (dazu hinten E. 6.4.1).

Diese Ausführungen treffen grundsätzlich auch noch auf den Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung zu. Zwar waren mittlerweile so genannte Eckwerte für einen zukünftigen Staatsvertrag bekannt, aber diese stellten noch keine eigentlichen Vertragsteile dar, vielmehr sollten sie Grundlage und Richtschnur für die nun noch intensivierten Staatsvertragsverhandlungen sein. Dabei formierte sich sowohl in Deutschland wie in der Schweiz bereits Widerstand gegen die abgesprochenen Vorgaben, der die Ratifikation eines künftigen Staatsvertrages schon als unsicher er-

scheinen liess. Dem BAZL blieb vor diesem Hintergrund und auch angesichts der zeitlichen Sachzwänge wegen der auslaufenden Betriebskonzession kein Spielraum, um im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Alternativen und Varianten bezüglich der An- und Abflugverfahren von der Flughafen Zürich AG einzufordern oder gar selber einzubringen. Der noch immer ungeklärten Lage bezüglich der künftigen Benutzung des süddeutschen Luftraums wurde mit den erwähnten Verpflichtungen in der Konzessionsverfügung des UVEK, insbesondere der Fristbestimmung zur Einreichung eines überarbeiteten Betriebsreglements, Genüge getan. Diese Bestimmung ist nach anfänglicher Anfechtung im Konzessionsverfahren rechtskräftig geworden und die Frist mit späterer (unangefochten gebliebener) Verfügung des UVEK auf den 31. Dezember 2003 verlängert worden.

- 6.4. Obwohl ab dem 1. Juni 2001 die früher ausdrücklich als völkerrechtliche Grundlage herangezogene Verwaltungsvereinbarung von 1984 (vgl. BGE 124 II 293 E. 4b u. 33b) entfallen ist (vorne E. 6.2), verletzte das geschilderte Vorgehen des BAZL (und des UVEK) auch keine deutschen Hoheitsrechte oder damit verbundene Grundsätze des (Umwelt-) Völkerrechts. Entgegen der Behauptung zahlreicher deutscher Beschwerdeführenden ist nämlich ab dem genannten Zeitpunkt gleich in mehrfacher Hinsicht ein implizites Einverständnis oder zumindest eine Duldung des Staates Deutschland – als alleinigem Inhaber der Lufthoheit – bezüglich der vorerst unveränderten Benutzung deutschen Luftraums erkennbar.
  - 6.4.1. So wurden soweit ersichtlich keinerlei Massnahmen gegen den Flughafen Zürich benutzende Luftfahrzeugführer oder Fluggesellschaften eingeleitet, deren Flugzeuge den süddeutschen Luftraum durchquert hatten. Ebenso wenig sind grundsätzliche Beanstandungen Deutschlands gegenüber der Konzessionärin oder schweizerischen Behördenstellen bekannt. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, da Deutschland in laufende Staatsvertragsverhandlungen mit der Schweiz involviert war, die sich gerade zu dieser Zeit noch intensivierten (so war bereits am 23. April 2001 im Rahmen der Absprache der Eckwerte der nächste Verhandlungstermin auf den 1. Juni 2001 festgesetzt und waren im Hinblick auf die weiteren Verhandlungen zusätzliche Arbeitsgruppen eingesetzt worden). Es ist denn auch als Normalfall anzusehen, dass während laufender Verhandlungen zwischen zwei Staaten mangels anderslautender Vereinbarungen – schon aus Rechtssicherheitsüberlegungen – vorerst die bisherige Ordnung beibehalten wird. Insbesondere war schon früh absehbar, dass die seitens des BMVBW im Mai 2000 vorbehaltene Neuregelung als Teil der Verhandlungen nicht einfach unbesehen auf den 1. Juni 2001 in Kraft gesetzt würde, wovon – entgegen der ursprünglichen Ankündigung – dann auch Abstand genommen wurde. Soweit

ersichtlich wurde diese deutsche Ersatzregelung nicht einmal in eine rechtlich verbindliche (Erlass-) Form umgesetzt, sondern verblieb eine blossе Arbeitsgrundlage. Verschiedene Forderungen derselben flossen bereits in die Eckwerte vom 23. April 2001 ein, womit spätestens ab diesem Zeitpunkt – auch angesichts der von Deutschland für die Umsetzung des künftigen Staatsvertrags zugestandenen Übergangsfrist von 41 Monaten – davon ausgegangen werden konnte, das Betriebskonzept bleibe bezüglich Benutzung des deutschen Luftraums mit deutscher Einwilligung oder Duldung bis auf weiteres unverändert (sofern dies nicht ohnehin noch ausdrücklich zwischen den Verhandlungspartnern so abgesprochen wurde). In diesem Zusammenhang ist auf den auch im Bereich des Völkerrechts anerkannten und konkretisierten Grundsatz von Treu und Glauben zu verweisen (vgl. *Jörg Paul Müller / Luzius Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., Bern 2001, S. 40 ff.).

- 6.4.2. Soweit die deutschen Beschwerdeführenden gegen dieses Verhalten des Staates Deutschland einwenden, die entsprechende Duldung sei mit Blick auf deutsche Verfassungsbestimmungen jedenfalls als rechtswidrig anzusehen, ist darauf nicht einzutreten. Vor der REKO/INUM als schweizerischem Gericht kann grundsätzlich nur die Verletzung von Schweizer Bundesrecht (inklusive Völkerrecht; vgl. vorne E. 6.1) gerügt werden, nicht dagegen die Verletzung oder Rechtswidrigkeit ausländischer Rechtsbestimmungen (vgl. BGE 124 II 293 E. 4c sowie Urteile des Bundesgerichts vom 7. Oktober 2003, 1A.100/2003, E. 3.2 u. vom 31. März 2004, 1A.243/2003, E. 3.1).
- 6.4.3. Aufgrund des beschriebenen impliziten Einverständnisses und der Duldung Deutschlands, welche völkerrechtliche Wirkungen entfaltet, kann offen bleiben, ob und inwiefern sich auf Schweizer (oder deutscher) Seite Ansprüche aus anderweitigen völkerrechtlichen Grundlagen, welche auf vorliegendem Sachverhalt gegebenenfalls Anwendung finden könnten, ergeben. So ist beispielsweise nicht auszuschliessen, dass sich aus Bestimmungen des Chicago-Übereinkommens (insbesondere betreffend Durch- und Überflüge) Rückschlüsse auf die Zulässigkeit des An- und Abflugverkehrs des Flughafens Zürich über deutschem Gebiet ziehen lassen. Antworten völkerrechtlicher Natur auf hier interessierende Fragen könnten sich in der Zukunft unter Umständen auch aus dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68), welches am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist, ergeben (vgl. dazu etwa *Diemut Majer*, Zwischen Brüssel und Chicago: zur Situation des schweizerischen Luftverkehrs, in: AJP 12/2003, S. 1398 ff.).

6.4.4. Am 6. August 2001 erliess das deutsche Luftfahrt-Bundesamt die 204. Durchführungsverordnung (DVO) zur Luftverkehrs-Ordnung, welche die umfassende Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln (IFR) zum und vom Flughafen Zürich – soweit deutsches Hoheitsgebiet betroffen war – zum Inhalt hatte (diese DVO wurde im Januar 2003 durch die 213. DVO ersetzt). Zusammen mit der bereits ersten Änderungsverordnung zur 204. DVO wurde diese am 1. September 2001 in Kraft gesetzt. Weitere Änderungsverordnungen folgten im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Staatsvertrags. Diese deutschen Verordnungen waren in ihrem Bestand von Anfang an unabhängig vom im März 2003 definitiv gescheiterten Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz (vgl. Entscheid REKO UVEK vom 23. Juni 2003, B-2003-23, Ziff. 3).

Damit bestand ab dem 1. September 2001 auf deutscher Seite eine umfassende Regelung der deutschen Hoheitsgebiet berührenden An- und Abflugverfahren des Flughafens Zürich. Diese bestätigte nun ausdrücklich das Einverständnis Deutschlands zu diesen An- und Abflugverfahren, soweit nicht später schrittweise Einschränkungen verfügt wurden (welche allerdings nicht mehr Thema des vorliegenden Verfahrens, sondern späterer Betriebsreglementsänderungen sind). Da wie ausgeführt die genannten Rügen der deutschen Beschwerdeführenden ohnehin abzuweisen sind, soweit auf diese einzutreten ist, kann offen gelassen werden, ob mit In-Kraft-Treten der deutschen DVO vorliegend nicht auch das Rechtsschutzinteresse der deutschen Beschwerdeführenden weggefallen ist. Soweit sie mit der Benutzung des deutschen Hoheitsgebietes nicht einverstanden gewesen sind, hatten sie nun nämlich konsequenterweise und in erster Linie auf deutscher Seite gegen die entsprechenden Regelungen vorzugehen, welche der Beurteilung der REKO/INUM aus den genannten Gründen (E. 6.4.2) entzogen sind. Im Übrigen gilt dasselbe für Schweizer Betroffene, auch sie haben *in Deutschland* oder gegebenenfalls vor *internationalen* Gerichten den Rechtsweg zu beschreiten, soweit sie mit den Inhalten entsprechender DVO nicht einverstanden sind.

6.5. Aus den dargelegten Gründen sind nicht nur alle in E. 6 vorne genannten Rügen abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann, sondern auch verschiedene Anträge, die in einem engen Zusammenhang mit diesen stehen: So gab es – entgegen den Beschwerdeführenden 4 und 5 – keine aus der völkerrechtlichen Situation abzuleitende Pflicht des BAZL, das Gesuchsverfahren zu sistieren. Weiter wird verlangt, der An- und Abflugverkehr zum / vom Flughafen Zürich dürfe (bis zur Ratifizierung eines Staatsvertrages zwischen Deutschland und der Schweiz) nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet (oder entlang der Grenze) abgewickelt werden, als dies flug-

technisch unvermeidbar sei (Beschwerdeführende 2 bis 6) oder er sei überhaupt einzustellen (Beschwerdeführende 10). Dazu besteht nach dem in vorstehender Erwägung Ausgeführten ebenso wenig Anlass, wie zu einer Einschränkung des Flughafenbetriebs entsprechend der mit dem erwähnten Schreiben des BMVBW vom 22. Mai 2000 mitgeteilten Neuregelung (Beschwerdeführende 10) oder Teilen davon (Beschwerdeführende 2, 3, 4 und 6). Diese Neu- oder Ersatzregelung verblieb wie erwähnt eine blosser Arbeitsgrundlage (vorne E. 6.4.1).

Ebenfalls grundsätzlich abzuweisen ist der Antrag, es seien von der Gesuchstellerin Varianten für die Betriebsabläufe einzuholen für den Fall, dass die jetzige bzw. die von der Gesuchstellerin und vom Kanton Zürich gewünschte Zurverfügungstellung des deutschen Luftraums gar nicht oder nur teilweise zustande komme (Beschwerdeführende 9). Dass zur Ausarbeitung der in diesem Zusammenhang geforderten Alternativen und Varianten bezüglich der An- und Abflugverfahren – selbst bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung – die nötigen Grundlagen fehlten, ist bereits ausgeführt worden (vorne E. 6.3). Was den seitherigen Zeitraum anbelangt, wurden – in der Regel aufgrund tatsächlich erfolgten schrittweisen deutschen Einschränkungen – jeweils mit neuen Gesuchseingaben der Flughafen Zürich AG verschiedene massgebliche Änderungen am bisherigen Betriebskonzept beantragt und vom BAZL erstinstanzlich zum grossen Teil genehmigt. Gegen diese späteren – so genannt provisorischen – Betriebsreglementsänderungen wurde regelmässig Beschwerde bei der (damaligen) REKO UVEK erhoben, wobei die Rechtsmittelverfahren vor der REKO/INUM zum grössten Teil noch hängig sind. Die neuen und geänderten An- und Abflugverfahren (sowie allfällige Varianten dazu) sind entsprechend dem jeweiligen Anfechtungsgegenstand in *jenen* Betriebsreglementsverfahren von der REKO/INUM zu beurteilen. Auf den entsprechenden Antrag ist hier insofern bezüglich des Zeitraums ab Herbst 2001 nicht einzutreten.

7. Verschiedene deutsche Beschwerdeführende (Beschwerdeführende 2, 3, 4 und 6) verlangen, für Anflüge auf die Pisten 10, 28, 32 und 34 seien umgehend auf Schweizer Territorium Warteräume (Holdings) einzurichten und zum Bestandteil des Betriebskonzepts zu machen. Der Warteraum RILAX sei aufzuheben (Beschwerdeführende 1) und die Holding SAFFA sei so auf schweizerisches Hoheitsgebiet zu verlegen, dass sowohl der deutsche Luftraum (insb. der Luftraum des Landkreises Konstanz) als auch der über den Schweizer Gemeinden Stein am Rhein, Hemishofen und Ramsen liegende Luftraum nicht tangiert werde (Beschwerdeführende 4 und 5).
- 7.1. Dem Anflugverkehr auf den Flughafen Zürich stehen für Warteverfahren (auch) drei Warteräume zur Verfügung, die ganz oder teilweise über deutschem Hoheitsgebiet

eingerrichtet sind: Der Warteraum EKRIT im Nordwesten des Flughafens (über deutsch-schweizerischem Grenzgebiet zwischen Bad Säcking, Frick und Albruck), der Warteraum RILAX im Norden (über deutschem Gebiet nördlich des Kantons Schaffhausen mit Zentrum im Raum Donaueschingen; vgl. auch vorne E. 2.6.3) und der Warteraum SAFFA im Nordosten (über deutsch-schweizerischem Grenzgebiet zwischen Schaffhausen und Radolfzell mit Zentrum Gottmadingen / Rielasingen; vgl. auch vorne E. 2.6.2). Alle diese Warteräume sind Teil des bis Ende Mai 2001 geltenden bisherigen Gesamtkonzeptes der An- und Abflugverfahren gewesen und waren also bereits fester Bestandteil des Betriebskonzeptes des Flughafens Zürich und der dazugehörigen Luftraumstruktur auch über dem benachbarten deutschen Hoheitsgebiet. Wenn vorne (E. 6.4) ausgeführt wird, dass bezüglich der – über den 1. Juni 2001 hinaus – vorerst unveränderten Benutzung deutschen Luftraums in mehrfacher Hinsicht ein implizites Einverständnis oder zumindest eine Duldung Deutschlands als alleinigem Inhaber der Lufthoheit erkennbar sei, so gilt dies demnach auch und insbesondere für die genannten Warteräume. Es kann damit auf die Ausführungen in vorangehender E. 6 zur grundsätzlichen Frage der Benutzbarkeit deutschen Luftraums verwiesen werden. Auch bezüglich der unverändert gebliebenen Warteräume verletzte das BAZL somit keine deutschen Hoheitsrechte (wie insb. in E. 6.4.1 f. dargelegt). Die drei Warteverfahren RILAX, EKRIT und SAFFA waren zudem nicht einmal mit dem genannten Schreiben des BMVBW vom 22. Mai 2000 in Frage gestellt worden, es wurden darin einzig unterste Wartehöhen vorgeschlagen (von der Neuregelung wurde wie vorne erwähnt später einstweilen Abstand genommen, vgl. E. 6.4.1).

- 7.2. In der am 6. August 2001 erlassenen 204. DVO (dazu vorne E. 6.4.4) wurden die Kurskreuzungen SAFFA, EKRIT und RILAX ausdrücklich als Anfangsanflugfixe für den Flughafen Zürich festgelegt und die dazugehörigen Warteverfahren mit Anflugkurs, Mindestwartehöhe und Kurvenführung genau umschrieben. Wie bei den An- und Abflugverfahren (im engeren Sinn) bestätigte dies auch hier ausdrücklich das Einverständnis Deutschlands zu diesen Warteräumen, soweit nicht später schrittweise Einschränkungen (in erster Linie bezüglich Mindestwartehöhe; vgl. E. 2.6.2 u. 2.6.3 vorne) verfügt wurden (welche wiederum nicht mehr Thema des vorliegenden Verfahrens sind).

Angesichts des Ausgeführten besteht für die REKO/INUM keinerlei Anlass, in diese klar und umfassend auch auf deutscher Seite festgelegte Betriebskonzeption und Luftraumstruktur eingreifen zu wollen. Abgesehen davon ist durchaus fraglich, inwieweit vorliegend überhaupt eine solche Möglichkeit bestünde: Die Aufhebung, Verle-

gung oder Neueinrichtung von Warteräumen stellt einen sehr weit reichenden Eingriff in die Luftraumstruktur um einen Grossflughafen wie Zürich dar. Ein solcher Eingriff könnte durch die REKO/INUM nicht direkt verfügt werden, da selbst im Falle grober Mängel kaum jemals nur *eine* (isolierte) Variante oder Alternative als möglich und rechtmässig erscheinen wird (vgl. dazu insb. BGE 129 II 331 E. 3.2). Vielmehr müsste im Rahmen einer Rückweisung einer entsprechenden Betriebsreglements-genehmigung eine umfassende Neuplanung der An- und Abflugverfahren und der Luft-raumstruktur durch die zuständigen Stellen (vor allem auch der Flugsicherung) ange-ordnet werden. Ohnehin nicht in Frage kämen mangels örtlicher Zuständigkeit Anwei-sungen an deutsche Behördenstellen (wie etwa das die DVO erlassende Luftfahrt-Bundesamt).

- 7.3. Das Gesagte gilt umso mehr mit Blick auf die seither durch Deutschland mittels DVO verfügten Anhebungen der Mindestwartehöhen: Zwar sind – soweit erforderlich – die Auswirkungen derselben und generell die veränderten (rechtlichen) Rahmenbedin-gungen in den noch hängigen provisorischen Betriebsreglementsverfahren näher zu beurteilen. Es ist aber jetzt schon klar, dass vor der REKO/INUM keine Überprüfung der entsprechenden deutschen Rechtsvorschriften zu erfolgen hat (dazu vorne E. 6.4.2 mit Hinweisen, vgl. auch E. 6.4.4). Obwohl die Rechtsgültigkeit diesbezüglicher DVO sowohl von deutschen wie in erster Linie von Schweizer Betroffenen in verschiedener Hinsicht bestritten wird, entfalten sie bisher – anderslautende künftige Entscheide von deutschen oder internationalen Gerichten vorbehalten – grundsätzlich Rechtswirkung und bewirken damit faktisch eine klare Entlastung der durch Warte-räume betroffenen deutschen Beschwerdeführenden. Eine für gewisse Gebiete mög-licherweise vollständige Entlastung zeichnet sich im Weiteren aufgrund einer geplan-ten grundlegenden Neustrukturierung des Luftraums um den Flughafen Zürich ab. Demnach sollen die Warteräume EKRIT und SAFFA im Jahre 2005 vollständig in die Schweiz verlegt werden (vgl. dazu etwa die Medienmitteilungen des BAZL vom 17. Februar und 10. Mai 2004).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass alle angeführten Anträge betreffend Warte-räumen vollumfänglich abzuweisen sind.

8. Die Beschwerdeführenden 4 und 5 verlangen, im Betriebsreglement sei sicherzustel-len, dass zukünftige Festlegungen durch die schweizerische Flugsicherung Skyguide nur in Abstimmung mit der Deutschen Flugsicherung DFS und den betroffenen Ge-bietskörperschaften erfolgen. Weitergehend wird geltend gemacht (Beschwerdefüh-rende 2, 3 und 6), die schweizerische Flugverkehrskontrolle Skyguide sei nicht be-fugt, hoheitliche Rechte bei der Durchführung der Luftaufsicht über deutschem Gebiet



auszuüben. Der Landkreis Konstanz beantragt zudem, die Luftraumstruktur und die Verfahren für die Abwicklung des An- und Abflugverkehrs, soweit sie über deutschem Hoheitsgebiet liegen, seien für die betroffenen Lufträume von den zuständigen deutschen Stellen nach deutschem Recht festzulegen.

- 8.1. Der Bundesrat ordnet gemäss Art. 40 Abs. 1 LFG den Flugsicherungsdienst. Dessen Umfang ist in Art. 1 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über den Flugsicherungsdienst (VFSD; SR 748.132.1) geregelt, wobei diese Aufgaben zum grössten Teil der „Skyguide Schweizerische Aktiengesellschaft für zivile und militärische Flugsicherung“ (Skyguide) übertragen worden sind (Art. 2 Abs. 2 VFSD). Örtliche Flugsicherungsdienste können mit Bewilligung des BAZL auch von der Flugplatzhalterin durchgeführt werden (Art. 40 Abs. 4 LFG), wie dies – soweit als örtliche Flugsicherungsdienste geltend – für die Flughafen Zürich AG teilweise in Art. 3 des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 festgeschrieben ist (Bodenverkehrsleitstelle etc., vgl. auch Art. 47 ff. des Reglements). Die eigentlichen Flugsicherungsaufgaben der Skyguide gemäss Anhang zur VFSD, die (soweit zwischenstaatlich vereinbart) auch im angrenzenden ausländischen Luftraum wahrgenommen werden können (vgl. als Grundlage Art. 40 Abs. 6 LFG), sind nicht Teil des Betriebsreglements. Damit ist die Frage der Wahrnehmung von Flugsicherungsaufgaben durch die Skyguide über deutschem Hoheitsgebiet grundsätzlich nicht im vorliegenden Verfahren zu beantworten, weil sie ausserhalb des möglichen Anfechtungsgegenstandes ist.
- 8.2. Selbst bei der gegenteiligen Ansicht, dass auch Bestimmungen über die Flugsicherungsdienste (der Skyguide) ins Betriebsreglement einfliessen könnten, wären die Anträge abzuweisen: Wie bei der grundsätzlichen Frage der Benutzbarkeit des deutschen Luftraums ist auch bezüglich der Flugsicherungsdienste der Skyguide über süddeutschem Hoheitsgebiet bisher ein implizites Einverständnis oder zumindest eine Duldung des Staates Deutschland erkennbar (vgl. sinngemäss E. 6.4 ff. vorne). Die Absicht der beiden betroffenen Staaten war, entsprechende Regelungen im Staatsvertrag zu verankern. Nach dessen Scheitern wurde zwischen den Verkehrsministern beider Staaten Ende Juni 2003 vereinbart (gemäss Medienmitteilung des UVEK vom 26. Juni 2003), „dass Deutschland und die Schweiz ein abgestimmtes Konzept für die Organisation der Flugsicherung im Grenzbereich mit den erforderlichen rechtlichen Grundlagen entwickeln und umsetzen werden. Dieses Konzept soll die Sicherheit im Flugverkehr garantieren, einen technisch einwandfreien Verkehrsfluss ermöglichen und die europäischen Entwicklungen einbeziehen. Unabhängig davon wird eine Beteiligung Deutschlands bei den Entscheidungs- und Verfahrensab-

läufen sichergestellt.“ Es besteht demnach zurzeit für die REKO/INUM kein Anlass, im betreffenden Bereich Regelungen für das Betriebsreglement zu verlangen.

Sämtliche der erwähnten Anträge sind demnach abzuweisen, sofern überhaupt auf sie einzutreten ist. Dies gilt auch für den letztgenannten Antrag des Landkreises Konstanz, soweit damit Flugsicherungsaufgaben oder die Mitwirkung der Skyguide bei der Erarbeitung der Luftraumstruktur über deutschem Gebiet gemeint sind. Ansonsten ist dieser Antrag mit dem Erlass der DVO (vgl. vorne E. 6.4.4 u. 7.2 f.) ohnehin gegenstandslos geworden, ganz abgesehen davon, dass die REKO/INUM auch diesbezüglich die zuständigen deutschen Stellen gar nicht anweisen könnte, die verlangten Vorschriften zu erlassen.

9. Zahlreiche Beschwerdeführende bemängeln, dass entgegen den Vorgaben von Art. 74a Abs. 2 VIL das Betriebsreglement nicht vollständig überprüft und keine UVP durchgeführt worden sei.
- 9.1. Gemäss Art. 74a Abs. 2 VIL sind bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglements zu überprüfen und es ist eine UVP durchzuführen. Es sind infolge des klaren Wortlauts der Bestimmung keine Ausnahmen erkennbar für ein anderes Vorgehen im Falle besonderer Verhältnisse. Der als Übergangsbestimmung bezeichnete Artikel wurde denn auch erst mit der Verordnung vom 2. Februar 2000 zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren (AS 2000 703; In-Kraft-Treten am 1. März 2000) in die VIL eingefügt. Die Regelung bezweckt offensichtlich, den Betrieb der Landesflughäfen Genf und Zürich anlässlich der Neukonzessionierung einer umfassenden Gesamtschau zu unterziehen. So hat das Bundesgericht in seiner Entscheidung vom 8. Dezember 2000 über die Baukonzessionen für die 5. Ausbautappe des Flughafens Zürich festgehalten, die Bestimmung von Art. 74a Abs. 2 VIL biete Gewähr dafür, dass im Verfahren zur Erneuerung der Betriebskonzession unabhängig davon, ob das bisherige Betriebskonzept geändert werde, die betrieblichen Auswirkungen umfassend untersucht werden (BGE 126 II 522 E. 11d). Nachdem mittlerweile feststeht (vgl. Teilentscheid REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, E. 4.2), dass nicht das Konzessionsverfahren, sondern das dazugehörige Betriebsreglementsverfahren das richtige Gefäss für eine solche betriebliche Gesamtschau ist, haben diese Ausführungen für das vorliegende Verfahren zu gelten. Die grammatikalische, teleologische und historische Auslegung von Art. 74a Abs. 2 VIL ergibt somit, dass im Genehmigungsverfahren für das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 nebst allfälligen Neuregelungen auch sämtliche aus dem bisherigen Betriebsreglement vom 19. August 1992 übernommenen Regelungen

hätten überprüft und insgesamt einer UVP unterzogen werden müssen. Bei der Erneuerung der Betriebskonzession für den Flughafen Genf ist denn auch eine UVP durchgeführt worden.

- 9.2. Das BAZL kommt dagegen in seiner Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zum Schluss, dass das von der Flughafen Zürich AG unterbreitete Gesuch, obwohl die gemäss UVPV erforderlichen Unterlagen nicht beigelegt worden waren, unter den gegebenen besonderen Umständen den Anforderungen genüge. Das zur Genehmigung vorgelegte Betriebsreglement regle zwar die Organisation des Flughafens gestützt auf die Übertragung der Betriebsführung an eine als Aktiengesellschaft konstituierte Unternehmung korrekterweise neu. Im Bereich der Regelung des Flugbetriebs hingegen entspreche das neue Betriebsreglement weitestgehend dem bisherigen. Es seien lediglich die im Rahmen der 5. Bauetappe vom UVEK verfügten und vom Bundesgericht bestätigten betrieblichen Auflagen übernommen sowie zwingende Anpassungen an geänderte Bestimmungen des übergeordneten Rechts – insbesondere der VIL – vorgenommen worden. Die aus dem vorliegenden Betriebsreglement resultierenden Einflüsse und Belastungen der Flughafenumgebung und der Umwelt seien im Rahmen einer UVP bereits untersucht und für tragbar erachtet worden. Auf eine erneute Prüfung der gleichen Sachverhalte könne somit verzichtet werden.

Weiter führt das BAZL in der angefochtenen Verfügung aus, die in Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte vollständige Überprüfung des Betriebsreglements sei heute noch nicht möglich. Die mit dem in Verhandlung stehenden Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz verbundene Regelung über die Benutzung des süddeutschen Luftraums werde aller Voraussicht nach zu Änderungen der An- und Abflugverfahren und somit zu einem veränderten Betriebskonzept führen. Eine Gesamtbeurteilung werde erst möglich sein, wenn nach Abschluss des Staatsvertrags ein auf dessen Regelungen basierendes (verändertes) Betriebskonzept erarbeitet und zur Genehmigung eingereicht worden sei.

Das UVEK machte in seiner Konzessionsverfügung vom 31. Mai 2001 zu der angesprochenen Problematik im Wesentlichen dieselben Ausführungen wie das BAZL. Zusätzlich wurde festgehalten, die Schweiz habe sich im Rahmen der Staatsvertragsverhandlungen gegenüber Deutschland verpflichtet, die für dessen Umsetzung nötigen Verfahren so rasch als möglich durchzuführen. Entsprechend sei die Flughafen Zürich AG als Konzessionärin zu verpflichten, die Überprüfung und allfällige Anpassung des Betriebskonzeptes ohne Verzug an die Hand zu nehmen und zum Abschluss zu bringen. Angesichts des knappen zur Verfügung stehenden Zeitraums für die Umsetzung allfälliger Massnahmen aus dem Staatsvertrag erscheine es ange-

messen, der Konzessionärin für die Einreichung einer Änderung des Betriebsreglements mitsamt UVP über den gesamten Betrieb des Flughafens eine Frist von einem Jahr ab Unterzeichnung des Staatsvertrags zu setzen. Die entsprechenden Auflagen in Dispositiv-Ziff. 3.2 der Konzessionsverfügung sind nach anfänglicher Anfechtung im Rechtsmittelverfahren vor der REKO UVEK rechtskräftig geworden und das UVEK hat die erwähnte Frist mit späterer (unangefochten gebliebener) Verfügung vom 2. Dezember 2003 auf den 31. Dezember 2003 verlängert.

9.3. Diesen Darlegungen des BAZL und des UVEK ist mit den nachfolgenden Ergänzungen und Klarstellungen grundsätzlich zuzustimmen. Zwar hat die Auslegung von Art. 74a Abs. 2 VIL ergeben, dass diese Verordnungsbestimmung die Überprüfung des gesamten Betriebsreglements – insbesondere auch des Konzepts des Flugbetriebs – beim Flughafen Zürich sicherstellen soll. Diese Überprüfung hätte im Zeitpunkt der Neukonzessionierung erfolgen müssen, umso mehr, weil sich bereits Ende 1999 abgezeichnet hatte, dass es (wohl) einen Wechsel zu einer privatrechtlich organisierten Konzessionärin geben würde. Nicht voraussehbar war aber, dass Deutschland die so genannte Verwaltungsvereinbarung von 1984 im Mai 2000 genau auf den Zeitpunkt des Konzessionsablaufs kündigen würde, verbunden mit der Mitteilung, dass weit gehende Neuregelungen bezüglich des deutschen Hoheitsgebiets beabsichtigt seien. Diese neuen deutschen Forderungen mussten in die bereits laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland zur Ausarbeitung eines Staatsvertrags einbezogen werden. Ebenfalls nicht absehbar war, dass sich diese Verhandlungen zur Neuregelung des Luftverkehrs aus verschiedenen Gründen deutlich in die Länge zogen und komplexer wurden, als ursprünglich angenommen. Eine weitere Unbekannte stellte das ausstehende Urteil des Bundesgerichts zu den Baukonzessionen für die 5. Ausbautappe des Flughafens Zürich dar, welches erst am 8. Dezember 2000 gefällt wurde. Im Zusammenhang mit der Kündigung der Verwaltungsvereinbarung hielt dabei auch das Bundesgericht fest, dass zwar neue Sachverhaltselemente vorlägen, es aber – wohl noch auf einige Zeit hinaus – offen sei, welche Folgen sich hieraus ergeben würden (BGE 126 II 522 E. 11c).

9.3.1. Wie im Zusammenhang mit den Rügen betreffend Benutzung deutschen Luftraums bereits dargelegt (vorne E. 6.2 u. 6.3), hatte die Flughafen Zürich AG somit bei der Gesuchseinreichung im Dezember 2000 keinerlei gesicherte Angaben über die in absehbarer Zukunft noch mögliche Benutzung des süddeutschen Luftraums. Ein Abstellen auf blosser Vermutungen und unsichere Einschätzungen war nicht zumutbar und hätte ihr später zum Vorwurf gereichen können. Wie ebenfalls ausgeführt (vorne E. 6.3), waren die künftigen (rechtlichen) Rahmenbedingungen – insbesondere ange-

sichts der gerade erst intensivierten Staatsvertragsverhandlungen – selbst im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung immer noch zu ungeklärt, als dass daraus ein neues Betriebskonzept des Flughafens für die Zukunft hätte abgeleitet werden können. Andererseits war allen Beteiligten bereits damals klar, dass das bisherige (Flug-) Betriebskonzept in dieser Form nicht mehr lange werde beibehalten werden können, sondern relativ bald massgeblichen, UVP-pflichtigen Änderungen unterworfen sein würde. Es leuchtet deshalb ein, dass aufgrund der verschiedenen Sachzwänge und der gesamten Umstände die Überprüfung der Regelungen des Betriebsreglements insofern eingeschränkt wurde, als bloss die organisationsrechtlichen Bestimmungen des Betriebsreglements vom 19. August 1992 näher untersucht und auf die neue private Flughafenbetreiberin angepasst wurden sowie die vom UVEK im Rahmen der 5. Bauetappe verfügten und vom Bundesgericht im Dezember 2000 bestätigten betrieblichen Auflagen ins neue Reglement eingefügt wurden (dazu hinten E. 9.4.1.2). Das bereits mit dem Betriebsreglement vom 19. August 1992 genehmigte Konzept des Flugbetriebs musste demgegenüber (vorerst) weitgehend unverändert belassen werden (zu den gleichwohl vorgenommenen Änderungen vgl. hinten E. 9.5 ff.).

9.3.2. Dieses Vorgehen ist vor allem deswegen zu akzeptieren, weil dem Sinn und Zweck der Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 VIL folgend mit entsprechenden Auflagen in der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 durch das UVEK sichergestellt worden ist, dass innert nützlicher Frist die nötige Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements nachgeholt werden wird (vgl. vorne E. 9.2). Ohne diese klar umschriebene Auflage in der Konzession wäre vorliegend der erwähnten Übergangsbestimmung nicht Genüge getan. Auch das BUWAL, welches ursprünglich mit Stellungnahme vom 17. April 2001 noch eine wortgetreue Befolgung von Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte, geht in seinem Fachbericht vom 12. Dezember 2001 an die REKO UVEK davon aus, dass die Konzessionärin – nachdem der Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland nunmehr abgeschlossen worden sei – in jedem Fall das Betriebsreglement mitsamt UVB bis zum 18. Oktober 2002 beim BAZL einzureichen habe. In diesem Zusammenhang seien bereits Verhandlungen eingeleitet worden für die Wahl eines neuen Betriebskonzepts, das als Vorgabe für das neue Betriebsreglement dienen werde. Das BUWAL führt aus, dass es (nur) angesichts dieser besonderen Umstände die verfügte Lösung als vertretbar erachte.

9.3.3. Dem ist beizupflichten, selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die angesprochene Frist in der Betriebskonzession später um über ein Jahr verlängert wurde (vorne E. 9.2). Das UVEK führte dazu in der Fristverlängerungsverfügung vom 2. De-

zember 2003 aus, im Rahmen der Koordinationsgespräche zum SIL habe es sich damit einverstanden erklärt, dass das neue Betriebsreglement bis Ende 2002 eingereicht werde. Mit Schreiben vom 15. November 2002 habe die Konzessionärin um eine Fristerstreckung bis Ende April 2003 ersucht, da – entgegen den ursprünglichen Zeitplänen – die Arbeiten am Objektblatt Flughafen Zürich nicht hätten abgeschlossen werden können. Am 21. Februar 2003 habe die Flughafen Zürich AG um eine weitere Fristerstreckung bis mindestens Ende Juli 2003 gebeten. Schliesslich habe die Flughafen Zürich AG am 31. März 2003 beim BAZL ein der veränderten Situation angepasstes Pflichtenheft für die UVP-Hauptuntersuchung eingereicht, dessen abschliessende Beurteilung durch das BUWAL sei am 24. Oktober 2003 erfolgt. Zu diesen mehrfachen Fristverlängerungen ist einerseits festzuhalten, dass sie aus nachvollziehbaren Gründen – in der Regel auf Gesuch der Konzessionärin hin – erfolgten. So führte der mit Schlussbericht vom 27. August 2002 abgeschlossene Koordinationsprozess SIL Flughafen Zürich bis jetzt nicht zu zählbaren Ergebnissen, insbesondere nicht in Form des ausstehenden Objektblattes Flughafen Zürich (vgl. dazu vorne E. 4.8.3.2). Infolge seither geänderter Auffassungen von am Koordinationsprozess Beteiligten, der endgültigen Ablehnung des Staatsvertrags im März 2003 durch das Schweizer Parlament und dem Erlass der einseitigen deutschen Massnahmen brauchte die Flughafen Zürich AG tatsächlich erneut mehr Zeit zur Ausarbeitung des neuen – so genannt vorläufigen – Betriebsreglements.

Angesichts der klaren Vorgaben von Art. 74a Abs. 2 VIL und der eindeutig umschriebenen Frist in der Konzessionsauflage, die ursprünglich eigentlich nicht als verlängerbar angeschaut wurde, sind die mehrfachen Fristverlängerungen aber rechtlich fragwürdig. Da der Flughafen Zürich AG (und dem BAZL wie auch dem UVEK) schon bald klar sein musste, dass es sich beim neu einzureichenden Betriebsreglement im Wesentlichen bloss um eine Art „Gesamtaufwisch“ der verschiedenen bisherigen Betriebsreglementsänderungen handeln konnte, hätte eine über Ende 2003 verlängerte Frist trotz der besonderen Umstände selbst durch eine grosszügige Auslegung des Zweckes von Art. 74a Abs. 2 VIL und der ursprünglichen Konzessionsauflage kaum mehr gedeckt werden können. Ob dieser „Gesamtaufwisch“ der von Art. 74a Abs. 2 VIL verlangten Gesamtschau entspricht, wird im hängigen Genehmigungsverfahren vom BAZL zu prüfen sein. Unverständlich und verfahrensrechtlich problematisch erscheint zudem, dass selbst nach durchgeführtem Meinungsaustausch unter den verschiedenen Instanzen zur Frage der Zuständigkeit zur Fristverlängerung mit der Abänderung der Konzessionsauflage bis am 2. Dezember 2003 zugewartet wurde. Diese wurde damit – trotz früherer Beschlüsse des UVEK – erst weit im Nachhinein

nein verfügt, nachdem die ursprüngliche Jahresfrist schon über ein Jahr abgelaufen war.

- 9.3.4. Es ist somit festzuhalten, dass das Vorgehen des BAZL (und des UVEK) unter den gegebenen besonderen Umständen von der REKO/INUM als vertretbar erachtet wird. Damit hat die von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderte Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements des Flughafen Zürichs zwingend und spätestens im Rahmen des Betriebsreglementsverfahrens zu erfolgen, welches mit der Einreichung des Gesuchs für das so genannte vorläufige Betriebsreglement per 31. Dezember 2003 ausgelöst worden ist. Eine weitere Verschiebung ist angesichts der bereits erfolgten grosszügigen Fristverlängerung rechtlich ausgeschlossen. Inhaltlich wird diese Gesamtschau insbesondere eine Überprüfung des gesamten Betriebsreglements in luftfahrtspezifischer, umweltschutzrechtlicher, natur- und heimatschutzrechtlicher wie auch raumplanerischer Hinsicht umfassen müssen (vgl. dazu Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL).
- 9.4. Die Erwägungen zur Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements sind im Wesentlichen auch auf die in Art. 74a Abs. 2 VIL ebenfalls geforderte UVP übertragbar. Es durfte bereits im Frühling 2001 mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass schon bald massgebliche, UVP-pflichtige Änderungen am Flugbetriebskonzept vorgenommen werden müssen, ohne dass genauer bestimmt werden konnte, wie diese ausfallen werden. Um die Durchführung respektive Nachholung der verlangten umfassenden UVP in der näheren Zukunft sicherzustellen, wurde in der erwähnten Auflage in Dispositiv-Ziff. 3.2 der Betriebskonzession festgeschrieben, dass innert der angesetzten Frist das überprüfte Betriebsreglement *mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit* beim BAZL einzureichen sei (vgl. dazu vorne E. 9.2 u. 9.3.2). Die spätere Fristverlängerung durch das UVEK erfasste damit auch die Pflicht zur Einreichung des umfassenden UVB. Diese – schon in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgespurte – Koppelung erscheint sinnvoll, da sich der neue UVB gemäss BAZL und UVEK konsequenterweise auch (nur) zum zukünftigen, abgeänderten Betriebskonzept aussprechen sollte. Bezüglich der Fragen im Zusammenhang mit der Fristverlängerung kann damit vollumfänglich auf das in E. 9.3.3 Ausgeführte verwiesen werden.

Getreu dem Verordnungstext und entsprechend früheren bundesgerichtlichen Aussagen (vorne E. 9.1) hätte aber selbst bei vorerst unverändert übernommenem Betriebskonzept grundsätzlich eine UVP durchgeführt werden müssen. Angesichts der dargelegten Sicherstellung einer umfassenden UVP für das künftige Betriebskonzept ist dem BAZL (und UVEK) zuzustimmen, dass auf eine erneute Prüfung des vorliegend zu beurteilenden Betriebsreglements verzichtet werden konnte, *sofern* die daraus resultierenden Einflüsse auf die Flughafenumgebung und Belastungen der Um-

welt im Rahmen einer früheren UVP bereits untersucht und für tragbar erachtet worden sind. Ein solches Vorgehen hält mit Blick auf die besprochene Konzessionsauflage auch vor Art. 74a Abs. 2 VIL stand und entspricht ebenfalls dem Sinn und Zweck von Art. 9 USG, wie dies das BUWAL in seinem der verfügten Lösung zustimmenden Fachbericht vom 12. Dezember 2001 festhält (vgl. dazu vorne E. 9.3.2). Dies kann allerdings nur unter der weiteren Voraussetzung gelten, dass die trotzdem vorgenommenen Änderungen an Bestimmungen des alten Betriebsreglements vom 19. August 1992 nicht ihrerseits als umweltrechtlich relevant zu qualifizieren sind (zu dieser weiteren Einschränkung und entsprechenden Rügen anschliessend hinten E. 9.5 ff.).

- 9.4.1. Entgegen den Darlegungen des BAZL bestreiten einige Beschwerdeführende, dass das aus dem angefochtenen Betriebsreglement abzuleitende Flugbetriebskonzept bereits früher einer UVP unterzogen worden sei. Zu Unrecht, wie nachfolgend aufzuzeigen ist.
- 9.4.1.1. In seinem Entscheid vom 24. Juni 1998 über die Rahmenkonzession für die 5. Ausbautappe des Flughafens Zürich bezeichnete das Bundesgericht die dem damaligen UVB zugrunde gelegte Prognose für das Verkehrsaufkommen – mit 240'000 Flugbewegungen im Jahre 2005 – als „eindeutig und in erheblichem Ausmass unzutreffend“ (BGE 124 II 293 E. 14). Entsprechend ging der Entscheid des UVEK über die Baukonzession für das Dock Midfield vom 5. November 1999 (Baukonzession Dock Midfield) von einer neu berechneten Verkehrsprognose aus. Dem Ist-Zustand von 1997 mit 238'000 Flugbewegungen des Linien- und Charterverkehrs wurde ein Betriebszustand nach Realisierung der 5. Ausbautappe im Jahre 2010 mit 401'000 Flugbewegungen gegenübergestellt. Zusätzlich wurde mit 20'000 Flugbewegungen der Allgemeinen Luftfahrt (General Aviation) gerechnet. Im Anschluss an die Beanstandungen des Bundesgerichts vom 24. Juni 1998 für die Baukonzessionsverfahren sind zahlreiche und ausführliche Ergänzungen zum UVB Rahmenkonzession 5. Bauetappe neu ausgearbeitet worden (vgl. zusammenfassend zu den Ergebnissen dieser Zusatzabklärungen den Synthesebericht 5. Bauetappe sowie zu den Detailangaben die verschiedenen Fachberichte, insb. „Fachbericht Fluglärm“ und „Fachbericht Luft“, alle vom Dezember 1998 [Ausnahme „Fachbericht Störfälle Flugbetrieb“ vom August 1999]). Insbesondere gestützt darauf konnte das UVEK in der Baukonzession Dock Midfield festhalten, dass es in diesem Verfahren geprüft habe, ob das eingereichte Baukonzessionsgesuch *mit allen dadurch ermöglichten Folgen* den umweltrechtlichen Vorschriften (unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips) entspreche und das Bauvorhaben umweltverträglich sei (Baukonzession Dock Midfield, S. 34). Somit konnte die Forderung berücksichtigt werden, dass die neu prognostizierte Verkehrsentwick-



lung generell und umfassend bereits im Rahmen des Baukonzessionsverfahrens für das Dock Midfield auf ihre Umweltverträglichkeit hin überprüft werde. Damit werde laut UVEK verhindert, dass heute eine Baute aufgestellt werde, die eine grosse Verkehrsentwicklung ermögliche, man aber beispielsweise erst im Betriebskonzessionsverfahren feststelle, dass diese Entwicklung nicht umweltverträglich sei. Deshalb würden bereits in diesem Entscheid die betrieblichen Auswirkungen geprüft und zuhanden des Betriebsreglements Auflagen gemacht (alles S. 19 Baukonzession Dock Midfield).

9.4.1.2. Diese durch das Bundesgericht mit Urteil vom 8. Dezember 2000 bestätigten Auflagen wurden denn auch durch die Flughafen Zürich AG ins neue Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 eingefügt, wie unschwer der mit Beschwerdeantwort vom 12. Dezember 2001 eingereichten synoptischen Gegenüberstellung der beiden Betriebsreglemente vom 19. August 1992 und vom 31. Mai 2001 entnommen werden kann (vgl. die Art. 10, 11, 15, 16, 133 und 134 des angefochtenen Betriebsreglements). Im Einzelnen kann zudem den erwähnten, als Ergänzungen zum UVB Rahmenkonzession 5. Bauetappe erstellten Fachberichten (und dem Synthesebericht) vom Dezember 1998 entnommen werden, dass auch der Flugbetrieb in die UVP für die 5. Bauetappe miteinbezogen wurde. Diese erstreckte sich überdies – entgegen den Rügen von deutschen Beschwerdeführenden – soweit möglich auch auf das unmittelbar benachbarte deutsche Hoheitsgebiet. Zusammenfassend wird im Synthesebericht festgehalten, sämtliche Auswirkungen der 5. Ausbauetappe in den Bereichen Luft und Lärm, welche von der neuen Prognose direkt oder indirekt beeinflusst würden, seien im vorliegenden Ergänzungsbericht abgehandelt. Dazu gehörten neben den *Auswirkungen des Flugbetriebs* und der Abfertigung auch diejenigen des landseitigen Verkehrs sowie aller (...) Parkplatzerweiterungen (S. 1). Entsprechend kann dem „Fachbericht Luft“ (Zusammenfassung S. I) entnommen werden, dass er die Abklärungen der lufthygienischen Auswirkungen in den Bereichen Flugbetrieb, Abfertigung und landseitiger Verkehr behandelt, und zwar (wie in anderen Fachberichten auch) in drei verschiedenen Beurteilungszuständen: Nebst dem Ist-Zustand von 1997 (rund 268'000 Flugbewegungen inkl. General Aviation) wird sowohl der Ausgangszustand (Jahr 2010 *ohne* Ausbau, 316'000 Bewegungen) wie auch der Betriebszustand (Jahr 2010 *mit* Ausbau, 421'000 Bewegungen) beurteilt (vgl. auch BGE 126 II 522 E. 18). Im Weiteren wurde als Zusatz zum ergänzenden „Fachbericht Fluglärm“ ein spezieller Bericht „Vergleich alternativer Betriebsszenarien“ vom Februar 1999 erstellt. Dieser beinhaltet eine Zusammenstellung der grundsätzlich möglichen Betriebssysteme (gleichgerichteter und gegenläufiger Flugbetrieb in verschiedenen Va-

rianten unter Berücksichtigung aller vier Himmelsrichtungen) und deren Vergleich in betrieblicher und lärm-mässiger Hinsicht. Es wird aufgezeigt, weshalb das den Ergänzungen zum UVB Rahmenkonzession zugrunde gelegte (und im Frühling 2001 weiterhin geltende) Flugbetriebsszenario unter den gegebenen – durch den Konzessionär nicht beeinflussbaren – Voraussetzungen die umweltverträglichste Variante darstellt (vgl. auch BGE 126 II 522 E. 34).

- 9.4.1.3. Zusammenfassend wird offensichtlich, dass der Flugbetrieb des vorliegend zu beurteilenden Betriebsreglements entgegen den Vorbringen verschiedener Beschwerdeführenden bereits früher – in erster Linie im Rahmen der Ergänzungen zum UVB Rahmenkonzession 5. Bauetappe anlässlich des Baukonzessionsverfahrens Dock Midfield – auf seine Umweltverträglichkeit hin überprüft worden ist. Dies hält – nebst BAZL, UVEK und der Beschwerdegegnerin – auch das BUWAL in seinem Fachbericht vom 12. Dezember 2001 ohne Abstriche fest.
- 9.4.2. Damit bleibt noch die Frage zu klären, ob unter diesen Umständen die Unterlagen der im Rahmen der Konzessionsverfahren für die 5. Bauetappe durchgeführten UVP dem Gesuch für das vorliegende Betriebsreglementsverfahren hätten beigelegt werden müssen, wie dies insbesondere die Beschwerdeführenden 1, 7 und 17, die Beschwerdeführerin 18 sowie der Kanton Aargau vorbringen.
- 9.4.2.1. Tatsache ist, dass die in vorstehender Erwägung erwähnten Unterlagen, die den Nachweis der bereits früher durchgeführten UVP insbesondere für den Flugbetrieb erbringen, im Gesuchsdossier der Flughafen Zürich AG gefehlt haben und auch bei der vom BAZL durchgeführten öffentlichen Auflage der Gesuchsunterlagen – soweit ersichtlich – nicht einsehbar waren. Zwar stand in diesem Verfahrensstadium noch nicht fest, wie das BAZL verfügen würde. Es war aber schon aus den Gesuchsunterlagen klar ersichtlich, dass die Flughafen Zürich AG davon ausging, es sei keine *neue* UVP nötig und sich dabei vollumfänglich auf die Unterlagen der letztmals durchgeführten abstützte. Es wurde also nicht etwa die Ansicht vertreten, es sei schon *grundsätzlich* für dieses Genehmigungsverfahren keine UVP vonnöten.

Gemäss Art. 24 Bst. b VIL hat bereits das Gesuch für die erstmalige Genehmigung oder die Änderung eines Betriebsreglements Angaben darüber zu enthalten, welche Auswirkungen das Reglement bzw. dessen Änderung auf den Betrieb sowie auf Raum und Umwelt hat. Bei Änderungen, die der UVP unterliegen, ist ein entsprechender UVB vorzulegen. Da das vorliegende Betriebsreglement wie ausgeführt zumindest vom Grundsatz her im Jahre 2001 einer UVP hätte unterzogen werden müssen, wären angesichts der vorgesehenen und nun akzeptierten Verschiebung dersel-

ben auf jeden Fall die Unterlagen einzureichen gewesen, auf die sich der (implizite) Verschiebungsantrag im Gesuch massgeblich abstützte. Damit mussten die erwähnten Unterlagen der letztmals durchgeführten UVP zu den wesentlichen Grundlagen für das vorliegende Verfahren gezählt werden. Schon die Flughafen Zürich AG hat demnach die Anforderungen von Art. 24 Bst. b VIL nicht eingehalten. Das BAZL hätte die ausstehenden Gesuchsunterlagen umgehend nachfordern oder allenfalls auch direkt in das Genehmigungsverfahren einbringen müssen. Den Verfahrensbeteiligten haben somit Unterlagen zur Beurteilung einer der Kernfragen des vorliegenden Betriebsreglementsverfahrens gefehlt. Dabei kommt noch erschwerend hinzu, dass wie angesprochen das Auflageverfahren für das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 ohnehin bereits von gewissen – immerhin im Verfahren vor der REKO/INUM als geheilt zu betrachtenden – Mängeln begleitet war (vgl. u.a. vorne E. 4.3.3).

9.4.2.2. Obwohl die vorgebrachte Rüge damit begründet ist, wäre es nicht zu rechtfertigen, deswegen die Verfügung des BAZL aufzuheben und das Verfahren (allenfalls teilweise) noch einmal durchzuführen. Verschiedenen Beschwerdeführenden standen die Unterlagen wohl aus früheren Verfahren noch zur Verfügung. Die übrigen Beschwerdeführenden konnten auch ohne alle einschlägigen Unterlagen die Rüge, es sei ungeachtet der besonderen Umstände eine (neue) UVP durchzuführen, vorbringen (sie haben dies auch fast ausnahmslos getan) und – wie die Eingaben zeigen – zudem ausführlich genug begründen. Entsprechende Fragen wurden denn nun auch eingehend und in Kenntnis sämtlicher Unterlagen durch die REKO/INUM geprüft. Es könnte den Beschwerdeführenden höchstens insofern ein folgenschwerer (Kosten-) Nachteil entstanden sein, als sie in Kenntnis aller Unterlagen auf einschlägige Rügen gerade verzichtet hätten. Diesem Umstand wird bei Auferlegung der Verfahrenskosten und Parteientschädigungen Rechnung zu tragen sein (vgl. hinten E. 21).

9.4.3. Gleich wie bei der Frage der Gesamtüberprüfung des vorliegenden Betriebsreglements (vorne E. 9.3.4) ist zusammenfassend auch bezüglich UVP festzuhalten, dass die verfügte Lösung als vertretbar bezeichnet werden kann. Die von Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte *umfassende* UVP ist damit ebenfalls zwingend und spätestens anlässlich des Genehmigungsverfahrens für das so genannte vorläufige Betriebsreglement vorzunehmen, welches mit Gesuchseinreichung der Flughafen Zürich AG per 31. Dezember 2003 gestartet worden ist. Eine weitere Verzögerung wäre auch hier nicht mehr hinnehmbar. Diese vollumfänglich neue UVP muss sich – anders als in den seit dem Jahre 2001 ausgelösten Verfahren für so genannt provisorische Betriebsreglementsänderungen – entsprechend dem Sinn und Zweck von Art. 74a Abs. 2 VIL über den *gesamten* Betrieb des Flughafens Zürich (also auch das gesamte neue respekti-

ve seit der letzten umfassenden UVP der 5. Bauetappe geänderte Flugbetriebskonzept) erstrecken.

- 9.5. Zu prüfen bleibt in diesem Zusammenhang, ob das Betriebsreglement vom 19. August 1992 in der Tat nicht oder nur unerheblich verändert wurde. Einige Beschwerdeführende bestreiten die Ausführungen des BAZL (vorne E. 9.2), dass das von der Flughafen Zürich AG im Dezember 2000 zur Genehmigung vorgelegte Betriebsreglement noch weitgehend demjenigen entsprochen habe, welches im Rahmen der Konzessionsverfahren zur 5. Bauetappe einer UVP unterzogen worden ist. Die Flughafen Zürich AG habe in das nun genehmigte Betriebsreglement vielmehr verschiedene Änderungen und Ergänzungen von erheblicher Tragweite eingefügt, welche für die Flughafenanwohner Mehrbelastungen zur Folge hätten und zudem teilweise gegen geltendes Recht verstossen würden. Diesen Rügen hält die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort entgegen, die von ihr eingereichte synoptische Gegenüberstellung von altem und neuem Betriebsreglement zeige auf, dass das Betriebsreglement vom 19. August 1992 in flugbetrieblicher Hinsicht praktisch unverändert übernommen worden sei. Keinesfalls enthalte das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 UVP-pflichtige Ergänzungen. Sollte hingegen die REKO/INUM diese Ansicht nicht teilen, so könne ein allfälliger Mangel durch Nichtgenehmigung der vorgenommenen marginalen Abweichungen ohne weiteres geheilt werden, was für diesen Fall ausdrücklich beantragt werde.

Es ist damit zu untersuchen, wie die umstrittenen (betrieblichen) Änderungen in den einzelnen Bestimmungen des angefochtenen Betriebsreglements einzuordnen und zu behandeln sind. Auszugehen ist dabei mit dem BAZL, dem UVEK und der Beschwerdegegnerin (vgl. insb. vorne E. 9.2) davon, dass die Regelung des Flugbetriebs im neuen Betriebsreglement *weitestgehend* der bisherigen zu entsprechen hat. Es sind lediglich die im Rahmen der 5. Bauetappe vom UVEK verfügten und vom Bundesgericht bestätigten betrieblichen Auflagen zu übernehmen sowie zwingende Anpassungen an geänderte Bestimmungen des übergeordneten Rechts – insbesondere der VIL – vorzunehmen. Im Vergleich zum alten Reglement sind somit keine Änderungen von Artikeln zulässig, die ausserhalb der obgenannten Kategorien (Auflagen Dock Midfield und weitere *zwingende* Anpassungen) anzusiedeln und trotzdem als Änderungen des (Flug-) Betriebskonzepts zu bezeichnen sind. Nur so kann der vorläufige Verzicht auf die Gesamtüberprüfung und die UVP gerechtfertigt werden.

Daraus folgt, dass angefochtene Änderungen von Artikeln des Betriebsreglements, die gemäss Auffassung der REKO/INUM nicht unter die vom BAZL erwähnten unproblematischen Kategorien fallen und trotzdem als *betriebliche* Änderungen zu be-

zeichnen sind, hier – dem Eventualantrag der Beschwerdegegnerin folgend – grundsätzlich nicht genehmigt werden können. Angesichts der Tatsache, dass gemäss VIL ursprünglich selbst *ohne* Betriebsänderung eine Überprüfung des *gesamten* Betriebsreglements und eine *umfassende* UVP hätte vorgenommen werden müssen, ist zudem entgegen der Beschwerdegegnerin gerade unerheblich, ob diese geänderten Bestimmungen für sich allein jeweils als UVP-pflichtig im Sinne von Art. 2 UVPV zu betrachten sind. Infolge der speziellen Ausgangslage – mit der zeitlichen Verschiebung der Anwendung von Art. 74a Abs. 2 VIL – sind vorliegend grundsätzlich keine Änderungen des Betriebsreglements zu tolerieren, die als betriebliche Anpassungen umweltrechtlich irgendwie ins Gewicht fallen könnten. Es ist damit bei der nachfolgenden Untersuchung allein darauf abzustellen, ob Änderungen des (Flug-) Betriebskonzepts vorliegen, die *umweltrelevante* Auswirkungen haben oder haben könnten.

- 9.5.1. Die Beschwerdeführenden 11 (Rheinaubund und Mitbeteiligte) und die Beschwerdeführenden 17 (Politische Gemeinde Dällikon u.v.a.m.) sowie die Beschwerdeführerin 18 bringen vor, die in Art. 5 des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 vorgenommene Umstellung der Prioritätenordnung der zugelassenen Verkehrsarten im Sinne eines Vorrangs sämtlicher, auch privater IFR-Flüge (Flüge nach Instrumentenflugregeln) vor sämtlichen VFR-Flügen (Flüge nach Sichtflugregeln) sei eine klar kapazitätsfördernde Massnahme. Dazu erläutert die Beschwerdegegnerin, diese Änderung der Prioritätenordnung sei auf Anweisung des BAZL erfolgt. Es sei sinnvoll, die nicht wirklich wichtigen gewerbsmässigen VFR-Flüge (vor allem Rundflüge) in der Priorität zurückzustellen. Inwiefern dadurch eine Kapazitätsausweitung erfolge, sei nicht ersichtlich. Das BAZL bestätigt in seiner Vernehmlassung, die Umstellung zu Gunsten sämtlicher IFR-Flüge sei auf seine Anregung hin erfolgt. Damit werde der gestiegenen Bedeutung des Verkehrssegments nichtgewerbsmässiger IFR-Verkehr Rechnung getragen. Hierbei handle es sich vornehmlich um Flüge der Business Aviation (Geschäftsflugverkehr), die mit Flugzeugen ausgeführt würden, welche vom Eigentümer (Privatperson oder Unternehmen) selber geflogen würden. Zusammen mit den Taxiflügen (gewerbsmässiger IFR-Verkehr) sei dieses Segment für die Verkehrsbedürfnisse der Wirtschaft von hoher und zunehmender Bedeutung. Ein Einfluss auf die Flughafenkapazität sei durch diese Umstellung nicht feststellbar, weil auch die Standplatzflächen für Geschäftsflugzeuge beschränkt seien.

Den Ausführungen der Beschwerdegegnerin und des BAZL kann nicht gefolgt werden. Es leuchtet ein, wenn die Beschwerdeführenden 11, 17 und 18 geltend machen, der spezielle Aufwand für VFR-Flüge solle möglichst vermieden werden, weil bloss für Flüge nach Sichtflugregeln ausgerüstete Flugzeuge in der Regel einiges langsa-

mer sind, die An- und Abflugwege länger blockieren und bei der Staffelung der Flugzeuge Probleme aufgeben. Dies führt grundsätzlich zu einer Verminderung der Kapazität des Gesamtsystems. Diese soll indirekt dadurch eingeschränkt werden, indem entsprechende Flugzeuge keinen Benützungsvorrang mehr haben und allgemein die IFR-Flüge vorgehen sollen, was zu einem gewissen Verdrängungseffekt führt. Eine (indirekte) Kapazitätsausweitung kann jedenfalls bei dieser Massnahme nicht ausgeschlossen werden, umso weniger, als das BAZL gerade darauf hinweist, dass das Verkehrssegment der nichtgewerbsmässigen IFR-Flüge für die Bedürfnisse der Wirtschaft von hoher und zunehmender Bedeutung sei. Der Hinweis auf offenbar beschränkte Standplatzflächen für Geschäftsflugzeuge ist solange unbehelflich, als wie hier keineswegs klar ist, dass die Auslastung dieser Flächen bereits hoch ist und an Grenzen stösst. Zudem offenbart das BAZL bereits im nächsten Abschnitt der Vernehmlassung, dass der geplante Herbeizug weiterer Hartbelagsflächen längerfristig wohl durchaus Auswirkungen auf die Gesamtkapazität des Flughafens haben könne.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese zumindest als möglich anzusehende Kapazitätsausweitung relevante Auswirkungen auf die Umwelt nach sich ziehen wird (insbesondere aufgrund der in der Regel wohl verschiedenen Flugzeugtypen in lärmässiger Hinsicht). Angesichts der geschilderten rechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen (vorne E. 9.5) ist damit der Änderung des Benützungsvorrangs in Art. 5 des Betriebsreglements die Genehmigung zu verweigern.

- 9.5.2. Weiter bemängeln die Beschwerdeführenden 11, 17 und 18, der Vorbehalt der Nachtflugordnung des Bundes in Art. 8 des Betriebsreglements belege, dass die Beschwerdegegnerin am liebsten keine zusätzlichen Einschränkungen möchte. Im Kontext des Betriebsreglements sei er entbehrlich und führe nur zu Verwirrung. Aufgabe des Betriebsreglements sei es, für jede Kategorie von Flügen die für sie zutreffenden Verkehrseinschränkungen während der Nachtzeit aufzulisten. Art. 8 sei daher zu streichen. Die Beschwerdegegnerin meint, Art. 8 sei eine Generalklausel und als solche ebenso nützlich wie hilfreich. Ohnehin könne die Generalklausel keinerlei Nachteile für die Beschwerdeführenden bewirken. Da überdies die weiteren Beschränkungen gestützt auf den Staatsvertrag im Zeitpunkt der Gesuchseingabe nicht bekannt gewesen seien, hätten diese auch noch nicht in das Betriebsreglement aufgenommen werden können.

Art. 8 des Reglements vom 31. Mai 2001 hält fest, für die Zeit zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr gelte die Nachtflugordnung des Bundes gemäss Art. 39 ff. VIL, sofern aufgrund der Verwaltungsvereinbarung mit Deutschland und der Auflagen aus der Baukonzession Dock Midfield im Reglement nichts Abweichendes geregelt sei. Die-

ser Artikel ist aus heutiger Sicht tatsächlich unbefriedigend und vom Wortlaut her verwirrend. Die Verwaltungsvereinbarung wurde von Deutschland bereits im Mai 2000 auf den 31. Mai 2001 gekündigt, womit erstaunt, dass diese überhaupt noch als Vorgabe erwähnt wurde. Aber auch der vorgesehene Staatsvertrag mit Deutschland scheiterte schliesslich im März 2003. Entgegen der (damaligen) Sicht der Beschwerdegegnerin kann auch dieser nicht – gewissermassen als Ersatzvorgabe – in Art. 8 Geltung erlangen. Dafür gelten heute andere, faktische Vorgaben wie die deutschen DVO, deren rechtliche Gültigkeit noch nicht abschliessend beurteilt worden ist (vgl. vorne E. 7.3). Es sind also nebst den Auflagen aus der Baukonzession Dock Midfield, welche ohnehin in anderen Artikeln des Reglements integriert sind (vgl. vorne E. 9.4.1.2) und der Nachtflugordnung des Bundes weitere Einschränkungen jederzeit denkbar und möglich (wie auch der noch nicht rechtskräftige Art. 8<sup>bis</sup> zeigt, welcher bereits mit Änderung des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001 eingefügt wurde). Dass mit diesem Wortlaut des Art. 8 zusätzliche Einschränkungen gerade ausgeschlossen werden sollten, wie die Beschwerdeführenden befürchten, ist zumindest denkbar. Im Übrigen gilt – allerdings bloss soweit das Reglement keine eingehenderen Vorschriften enthält – die Nachtflugordnung des Bundes auch ohne spezielle Erwähnung. Wie die Beschwerdeführenden richtig festhalten, ist es vor allem Aufgabe des Betriebsreglements, die *konkreten* Beschränkungen während der Nachtzeit für jede Kategorie von Flügen auszuweisen, wie es in den Artikeln 9 ff. des Betriebsreglements ja auch vorgezeichnet ist.

Der angefochtene Art. 8 vermag somit in mehrfacher Hinsicht nicht zu überzeugen. Er trägt nicht zu einer Klärung der Verhältnisse bei, sondern stiftet Verwirrung. Insbesondere besteht wie ausgeführt auch die Gefahr, dass sich die Beschwerdegegnerin in Zukunft gestützt auf den Wortlaut von Art. 8 darauf berufen könnte, zusätzliche Einschränkungen seien unzulässig. Es ist auch hier nicht ausgeschlossen, dass sich daraus umweltrelevante Auswirkungen ergeben könnten, womit Art. 8 des Betriebsreglements insgesamt aufzuheben ist. Die für im vorliegenden Verfahren aufgehobene oder teilweise nicht genehmigte Artikel des Betriebsreglements vorzunehmende Neuprüfung durch die Vorinstanz ist angesichts des Zeitablaufs in das bereits laufende Verfahren für das neue definitive – so genannt vorläufige – Betriebsreglement zu integrieren (vgl. allgemein hinten E. 9.6). Sollte dabei an einer Generalklausel im vorliegenden Sinne festgehalten werden, was nicht als zwingend erscheint, müsste diese grundlegend neu formuliert werden.

- 9.5.3. Die Beschwerdeführenden 8 (IGEL und Mitbeteiligte), 9 (Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte), 10 (Gemeinde Hohentengen und Mitbeteiligte) sowie wiederum die Be-

schwerdeführenden 11, 17 und 18 beanstanden Art. 18 des angefochtenen Betriebsreglements. Bei den Nachtflugkontingenten für Luftfahrtunternehmen mit Schwerpunkt ihres Geschäfts- und Wartungsbetriebs in Zürich (home base) werden die Bewilligungen für Landungen nicht mehr vom BAZL, sondern neu von der Flughafen Zürich AG erteilt. Die Übertragung der Bewilligungskompetenz vom BAZL auf die am Luftverkehr direkt interessierte Beschwerdegegnerin ist laut den Beschwerdeführenden eine weitere Verschlechterung der umweltrechtlichen Situation, weshalb diese Neuerung nicht zu genehmigen sei.

Wie die Beschwerdegegnerin und das BAZL richtig ausführen, geht diese Änderung auf die Revision der VIL vom 12. April 2000 zurück. Dabei wurde die bisherige Kompetenz des BAZL, gewerbsmässige Flüge des Nichtlinienverkehrs zur Nachtzeit zu bewilligen (vgl. aArt. 39 Abs. 2 Bst. b VIL), ersatzlos gestrichen. Neu sind Landungen gewerbsmässiger Flüge gemäss Art. 39a Abs. 2 Bst. a VIL zwischen 22 und 24 Uhr und nach 05 Uhr generell erlaubt. Gemäss der Regelung des angefochtenen Betriebsreglements ist gewerbsmässiger Nichtlinienverkehr – bei Beanspruchung deutschen Hoheitsgebiets – nach Art. 17 während der Nachtzeit nicht gestattet, aber Landungen von Luftfahrtunternehmen mit home base Zürich sind gemäss Art. 18 bis 23.00 Uhr und nach 06.00 Uhr zugelassen, sofern die notwendige Bewilligung erteilt wird. Dies stellt angesichts der neuen Verordnungsbestimmungen im Vergleich zum alten Betriebsreglement indirekt sogar eine Verschärfung dar. Dabei ist auch zu beachten, dass gemäss altem Reglement vom 19. August 1992 für Abflüge und Landungen des gewerbsmässigen Nichtlinienverkehrs nach 23.30 Uhr die damalige Flughafendirektion (zusätzliche) Ausnahmegewilligungen erteilen konnte. Weil schliesslich mangels anderer Anhaltspunkte auch davon ausgegangen werden kann, dass die Flughafen Zürich AG ihre Bewilligungspraxis an den bisherigen Kriterien des BAZL orientieren wird, ist nicht anzunehmen, dass sich in umweltrechtlicher – vor allem lärmässiger – Hinsicht eine Verschlechterung der Situation für die Beschwerdeführenden ergibt. Damit ist die Übertragung der Bewilligungskompetenz vom BAZL auf die Flughafen Zürich AG in Art. 18 des Betriebsreglements zu Recht genehmigt worden.

- 9.5.4. Dies gilt hingegen nicht für die in Art. 20 Ziff. 4 und 21 Ziff. 2 des angefochtenen Reglements eingefügten Messflüge und Postkurse, welche als Ausnahmen von den Nachtverkehrseinschränkungen vom BAZL genehmigt wurden. Zwar bringt die Beschwerdegegnerin vor, die Messflüge würden schon seit langem während der Nacht vorgenommen und könnten aus Sicherheitsgründen nur während verkehrsarmen Zeiten durchgeführt werden. Wie einzelne Beschwerdeführende aber zu Recht anspre-



chen, könnte eine solche Neuregelung (im alten Betriebsreglement waren Messflüge nicht erwähnt) allenfalls im Rahmen einer umfassenden Änderung des Betriebsreglements – mit UVP – diskutiert und mit entsprechenden Rahmenbedingungen zur Genehmigung vorgelegt werden. Sie gehört dagegen nicht in das vorliegende Reglement, bei welchem eine umfassende umweltrechtliche Betrachtung bewusst aufgeschoben worden ist. Die vorgesehene *generelle* Ausnahme von den Nachtverkehrseinschränkungen für Messflüge ist offensichtlich umweltrechtlich bedeutsam und zudem auch nicht im Ausnahmekatalog der Nachtflugordnung des Bundes (Art. 39 Abs. 4 VIL) enthalten.

Dasselbe gilt für die Ausnahme von einzelnen Linienkursen, die vorwiegend der Postbeförderung dienen und an den Messstellen nicht mehr als 75 dB(A) erzeugen (Art. 21 Ziff. 2 des Reglements). Eine solche Regelung existierte zwar auch im alten Betriebsreglement, aber mit der gewichtigen Einschränkung, dass dafür eine nur aus „besonderen wichtigen Gründen“ zu erteilende Ausnahmegewilligung des BAZL im Einvernehmen mit der Flughafendirektion erforderlich war. Dass das BAZL – wie die Beschwerdegegnerin anführt – nun keine Bewilligungen mehr erteilt, kann keinesfalls bereits ein genügender Grund sein, Postkurse nun einfach im beschriebenen Sinne von sämtlichen Nachtverkehrseinschränkungen auszunehmen. Die umweltrechtliche Bedeutung dieser Änderung (unter Umständen *regelmässige* schwer wiegende Störungen der Nachtruhe) ist hier noch offensichtlicher als bei den Messflügen. Zudem ist diese Ausnahmeregelung ebenfalls nicht in Art. 39 Abs. 4 VIL vorgesehen.

In Gutheissung entsprechender Begehren der Beschwerdeführenden 9, 11, 17 und 18 ist damit die Ausnahmebestimmung von Art. 20 Ziff. 4 des angefochtenen Betriebsreglements ersatzlos aufzuheben und diejenige von Art. 21 Ziff. 2 zu ergänzen. Eine ersatzlose Aufhebung wäre bei den Postkursen angesichts der früheren Regelung unverhältnismässig. Diesbezüglich ist im anstehenden Verfahren für das vorläufige Betriebsreglement eine neue Lösung zu treffen. Bis dahin wird im Sinne einer Übergangslösung festgesetzt, dass wie beim alten Reglement trotzdem (vgl. E. 12.2 hinten) das BAZL für Ausnahmegewilligungen zuständig sein soll. Die Ergänzung lautet damit in Anlehnung an die bisherige Regelung am Schluss von Art. 21 Ziff. 2 wie folgt: (...) „für welche das BAZL aus besonderen wichtigen Gründen eine Ausnahmegewilligung erteilt“.

- 9.5.5. Die Beschwerdeführenden 11, 17 und 18 beanstanden weiter, auch die Erweiterung der Flugplankoordination für sämtliche Flugzeuge (Art. 23 und 25 des Betriebsreglements) und der Herbeizug der Hartbelagsflächen des Werftareals der SR Technics sowie der Zimex und der Rega zum Abstellen von Flugzeugen (Art. 46) seien kapazi-

tätsfördernde Massnahmen und wegen deren Umweltrelevanz vorliegend nicht zu genehmigen.

9.5.5.1. Flugplankoordination bedeutet, dass ein Flugzeug einen Flughafen nur dann anfliegen kann, wenn ihm im Koordinationsverfahren verbindliche An- und Abflugzeiten zugeteilt werden: Der betreffende Flughafenbenützer erhält im vorgeschriebenen Verfahren von der Flughafenhalterin die Bewilligung, den Flughafen während eines bestimmten Slots (Zeitnische) zu benützen. Die Pflicht zur Koordination kann sich auf bestimmte Tageszeiten und / oder auf bestimmte Flugzeugkategorien und / oder auf bestimmte Verkehrsarten beschränken (*Regula Dettling-Ott, Zulassungszwang auf schweizerischen Flughäfen*, in: Bulletin Nr. 2-1992 der Schweiz. Vereinigung für Luft- und Raumrecht, S. 2 f.). Gemäss dem neuen Art. 23 des Betriebsreglements unterliegen sämtliche Flüge der Flugplankoordination und bedürfen einer Bewilligung durch die Flughafen Zürich AG. Neu formuliert wurde in diesem Zusammenhang ebenfalls Art. 25 des Reglements, worin unter anderem auch für den nichtgewerbsmässigen Verkehr die Möglichkeit der Einführung einer Flugplanpflicht vorgesehen ist. Der vergleichbare Artikel des alten Betriebsreglements hatte für Flüge des gewerbsmässigen Nichtlinienverkehrs sowie des nichtgewerbsmässigen Verkehrs noch genau umschriebene Ausnahmen von der Flugplankoordination vorgesehen (Flüge mit Luftfahrzeugen bis zu 24 m Spannweite in der Zeit ausserhalb von 06.00 bis 15.00 Uhr).

Das BAZL hat sich zur Frage der erweiterten Flugplankoordination nicht geäussert. Die Beschwerdegegnerin führt aus, wie bei allen grösseren europäischen Flughäfen werde die volle Koordination auch auf dem Flughafen Zürich schon lange praktiziert, weil der Flugbetrieb ansonsten kaum mehr sicher und ordnungsgemäss abgewickelt werden könnte. Wenn den kleineren Flugzeugen kein Slot im Voraus zugeteilt werden dürfte, so müsste der jeweilige Pilot warten, bis ihm die Flugsicherung die notwendige Start- oder Landeerlaubnis erteilen würde. Dies könnte insbesondere bei ankommenden Flugzeugen, welche in Warteposition in der Luft kreisen müssten, wegen der beschränkten Treibstoffkapazität zu schwer wiegenden Sicherheitsproblemen führen. Die umfassende Koordination sei grundsätzlich eher eine restriktive Massnahme, weil die auf dem Flughafen Zürich bestehende Kapazität bereits im Voraus „aufgeteilt“ werde.

Diesen Ausführungen der Flughafen Zürich AG ist zuzustimmen. Die mit Art. 23 und 25 des Reglements erweiterte Flugplankoordination schreibt einen in der Praxis bereits unter dem alten Reglement so gehandhabten Sachverhalt fest. Für diese Regelung sprechen wie angetönt insbesondere auch Sicherheitsüberlegungen. Zudem

steht entgegen den Beschwerdeführenden keineswegs fest, dass die volle Koordination kapazitätsfördernd ist und die kleineren Flugzeuge vom Flughafen verdrängen soll. Im Gegenteil ist der Beschwerdegegnerin darin zuzustimmen, dass infolge der Aufteilung der Gesamtkapazität auf die entsprechenden Slots auch den kleineren Flugzeugen noch die Möglichkeit gegeben wird, den Flughafen zu benützen. Diese unterstanden zudem auch gemäss der alten Regelung teilweise bereits der Koordinationspflicht. Der behauptete Mehrverkehr dürfte sich aus der angefochtenen Regelung kaum ergeben, umso weniger, weil der massgeblich ins Gewicht fallende Linien- und Charterflugbereich auch gemäss altem Reglement (§ 3 Anhang I) Benützungsvorrang genoss, also ohnehin bereits bevorzugt zu behandeln war.

- 9.5.5.2. Anders verhält es sich mit dem in Art. 46 des Betriebsreglements neu festgeschriebenen Herbeizug der Hartbelagsflächen von Zimex und Rega. Die innerhalb der allgemeinen Roll- und Abstellordnung neu geschaffene Möglichkeit des Einbezugs auch dieser Flächen insbesondere für das Abstellen von Luftfahrzeugen vermehrt grundsätzlich die allgemein zur Verfügung stehende Standplatzkapazität des Flughafens (vgl. dazu die in Art. 48 Abs. 2 des Reglements festgehaltene Obliegenheit der bestmöglichen Ausnützung und Verwaltung der Luftfahrzeugstandplätze). Weil diese wesentliche Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Flughafens insgesamt hat, ist – wie auch das BAZL eingesteht – für die Zukunft eine kapazitätsfördernde und damit umweltrechtlich bedeutsame Wirkung anzunehmen. Das Gesagte gilt dagegen nicht für die in Art. 46 ebenfalls neu erwähnten Hartbelagsflächen des Werftareals der SR Technics, da diese im Wesentlichen den unter dem alten Reglement im Rahmen der Ausweichorganisation bereits benutzten Hartbelagsflächen des damaligen Technischen Dienstes der Swissair entsprechen.

In teilweiser Gutheissung der angeführten Rügen der Beschwerdeführenden 11, 17 und 18 ist somit der in Art. 46 Abs. 2 des angefochtenen Reglements festgeschriebene Einbezug der Hartbelagsflächen der Zimex und der Rega ersatzlos aufzuheben.

- 9.6. Zusammenfassend ist damit Folgendes festzuhalten: Das Vorgehen des BAZL und des UVEK bei den Fragen Gesamtüberprüfung und UVP (Rügen im Zusammenhang mit Art. 74a Abs. 2 VIL) wird trotz einigen Vorbehalten grundsätzlich geschützt und als mit den gesetzlichen Vorgaben vereinbar erklärt. Angesichts der besonderen Umstände war es zulässig, die hinsichtlich Raumplanung, Umwelt sowie Natur- und Heimatschutz vorzunehmende Überprüfung und entsprechende Anpassung des Betriebsreglements im Wesentlichen auf die organisationsrechtlichen Bestimmungen und die Integration der rechtskräftigen Auflagen aus der Baukonzession Dock Midfield zu beschränken. Letztere wurden vollständig umgesetzt (vgl. vorne E. 9.4.1.2),

womit sämtliche dies irgendwie in Frage stellenden Anträge, welche nicht schon behandelt wurden, hier ausdrücklich abzuweisen sind (entsprechende Rügen stammen etwa von den Beschwerdeführenden 7, 17 und 18). Ebenfalls war unter den gegebenen Umständen die Verschiebung der umfassenden UVP vertretbar, weil das vorliegende zu beurteilende Betriebskonzept (inkl. Flugbetrieb) bereits im Rahmen der Konzessionierung der 5. Bauetappe einer UVP unterzogen worden war (vorne E. 9.4.1 ff.). Soweit angefochtene betriebliche Bestimmungen des neuen Reglements über die blosser Übernahme der bereits mit dem Reglement vom 19. August 1992 genehmigten Vorschriften hinausgehen, wurden sie hier einzeln geprüft und, sofern als umweltrechtlich bedeutend erachtet, angesichts der verschobenen UVP nicht genehmigt (s. soeben E. 9.5 ff.). Zwei der aufgehobenen respektive ergänzten Bestimmungen (Art. 20 Ziff. 4 und 21 Ziff. 2 des Reglements) halten nicht nur vor Art. 74a Abs. 2 VIL, sondern – in dieser Ausgestaltung – zusätzlich auch vor Art. 39 VIL nicht stand.

Die von Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements ist nun zusammen mit einer neuen und umfassenden UVP zwingend im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für das per Ende 2003 eingereichte, so genannt vorläufige Betriebsreglement vorzunehmen (vgl. vorne E. 9.3.4 u. 9.4.3). Allfällige Neuprüfungen bezüglich der hier nicht genehmigten Regelungen – soweit die Flughafen Zürich AG oder allenfalls auch die Vorinstanz diese wieder einbringen wollen – sind ebenfalls in das erwähnte Genehmigungsverfahren einzubeziehen. Eine separate Neudurchführung des vorliegenden Verfahrens ergäbe vor dem Hintergrund eines bereits laufenden Prüfungsverfahrens für ein neues („vorläufig“) definitives Betriebsreglement aus verschiedenen Gründen (Gesamtkoordination, Prozessökonomie, Verfahrensdauer, drohende Gegenstandslosigkeit, u.a.m.) keinerlei Sinn. Dies gilt selbst angesichts der festgestellten Verfahrensmängel (vgl. etwa vorne E. 4.3.3 u. 9.4.2.2), welche aber bei der Kostenfestsetzung zu berücksichtigen sind. Entsprechend sind – soweit nicht bereits geschehen – alle auf eine Neudurchführung des vorliegenden Verfahrens und allfällige damit verbundene Übergangsregelungen ausgerichteten Anträge der Beschwerdeführenden hiermit abzuweisen. Im Speziellen werden damit auch alle Anträge abgewiesen, die sich in irgendeiner Form auf die geforderte (Neu-) Durchführung der UVP und deren Ausmass und Inhalt im vorliegenden Genehmigungsverfahren beziehen, soweit diese Anträge nicht schon behandelt wurden und überhaupt auf sie eingetreten werden kann.

10. Einige Beschwerdeführende verlangen, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, hinsichtlich der Umweltbelastung alle Regionen im Einzugsgebiet des Flughafens gleichwertig zu behandeln (Beschwerdeführende 7). So sei insbesondere bei der

Festlegung der An- und Abflugwege darauf zu achten, die Fluglärmbelastung und den Schadstoffausstoss auf alle Regionen – ohne „Tabu-Zonen“ oder „privilegierte Gebiete“ – möglichst gleichmässig zu verteilen (Beschwerdeführende 8, 9 und 19). Dabei müssten bereits tangierte Siedlungsgebiete vor mehrfachem Fluglärm geschützt werden (Beschwerdeführende 8). Schliesslich sei bei der Gesamtbeurteilung zu berücksichtigen, dass der Kanton Aargau – insbesondere das Limmattal – bereits überdurchschnittlich an Belastungen zugunsten des nationalen Interesses trage, eine übermässige Überwälzung des Belastungszuwachses auf den Kanton Aargau sei entsprechend zu verhindern (Beschwerdeführende 7).

- 10.1. Alle diese Begehren betreffen direkt oder indirekt die Grundsatzfrage, ob die Flugbewegungen zu kanalisieren und damit die Lärm- und Schadstoffauswirkungen auf bestimmte Gebiete zu konzentrieren seien oder ob sie vielmehr auf sämtliche Regionen rund um den Flughafen nach bestimmten Vorgaben – mehr oder weniger – aufzuteilen seien. Es ist eingangs festzuhalten, dass keine gesetzlichen Vorgaben ersichtlich sind, die sich dazu im Einzelnen äussern und bestimmte An- und Abflugverfahren vorschreiben würden (vgl. allg. bloss Art. 8 Abs. 7 u. Art. 36c Abs. 2 Bst. b LFG). Die erwähnte Grundsatzfrage ist zuerst und vorgängig der Abhandlung in entsprechenden Gerichtsverfahren auf anderer Ebene anzugehen und – soweit möglich – zu beantworten. Dabei ist einmal an den politischen Prozess sowohl auf Bundes- wie teilweise auch kantonaler Ebene zu denken, im Weiteren an die durch das Raumplanungsrecht zur Verfügung gestellten und vorgegebenen Massnahmen-Prozesse wie insbesondere die Sachplanung. Im Rahmen der Ausarbeitung des immer noch ausstehenden Objektblatts Flughafen Zürich des SIL (vgl. vorne E. 4.8.3 u. 4.8.3.2) sind die verschiedenen Flugbetriebsvarianten zwangsläufig (erneut) aufzugreifen, eingehend zu besprechen und damit verbunden die Grundsatzfrage der Verteilung oder Kanalisierung der Flugbewegungen zu prüfen und soweit möglich zu beantworten. Erst wenn absehbar werden sollte, dass trotz der gesetzlichen Rahmenbedingungen und Grundlagen in den vorgesehenen Prozessen innert vernünftiger Fristen keine Lösungen erarbeitet werden (können), werden sich Gerichtsinstanzen wie die REKO/INUM vertieft mit der Grundsatzproblematik Kanalisierung oder Verteilung der Flugbewegungen und den zahlreichen Folgen entsprechender (Vor-) Entscheide auseinandersetzen müssen, sofern diese Frage überhaupt justiziabel ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.246/2003, E. 2.2).

Da die gesetzlich vorgesehenen Prozesse wie die Sachplanung noch am Laufen respektive nach einigen Verzögerungen wieder aufgenommen worden sind (so weist die Beschwerdegegnerin im Rahmen ihrer Schlussbemerkungen vom 21. Oktober

2004 darauf hin, dass „der SIL-Prozess gegenwärtig im Gange ist“), ist im jetzigen Zeitpunkt zu den eingangs angeführten Begehren der Beschwerdeführenden (noch) nicht Stellung zu beziehen. Diese Anträge sind auch deshalb zurzeit abzuweisen, weil sie einer umfassenden Prüfung im Rahmen einer insbesondere umweltrechtlichen Gesamtschau bedürften, womit das vorliegende Verfahren nach dem zur Frage der Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements und der Durchführung einer UVP Ausgeführten (insgesamt vorne E. 9) dafür von vornherein nicht in Frage kommen kann. Die für entsprechende Beurteilungen notwendigen neuen Grundlagen werden im Genehmigungsverfahren für das so genannt vorläufige Betriebsreglement umfassend zur Verfügung stehen müssen (vgl. vorne E. 9.6). Dort wird auf allgemeine Begehren bezüglich Fluglärmverteilung und Gleichbehandlung der betroffenen Regionen etc. soweit nötig näher einzugehen sein.

- 10.2. Die eingangs erwähnten Anträge sind deshalb an dieser Stelle abzuweisen. Soweit der Antrag der Beschwerdeführenden 7 hinsichtlich Gesamtbeurteilung zudem Bereiche ausserhalb des Luftfahrtrechts anspricht, geht dies über den im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren zulässigen Anfechtungsgegenstand hinaus und kann darauf nicht eingetreten werden.
11. Verschiedene Beschwerdeführende stellen Begehren bezüglich einer allgemeinen oder auf bestimmte An- und Abflugwege beschränkten Begrenzung der Flugbewegungen (so genannter Bewegungsplafond oder Bewegungskontingente). So wird etwa allgemein gefordert, es sei eine entschädigungslos hinzunehmende Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen auf dem Flughafen Zürich zuzulassen oder zumindest aus Gründen der Raumplanung, des Umweltschutzes oder zufolge neuer verkehrsplanerischer Erkenntnisse vorzubehalten (Beschwerdeführende 8, 10, 17 u. 18). Konkret werden generelle Beschränkungen von jährlich 250'000 (Beschwerdeführende 11 u. 21), 320'000 (Beschwerdeführende 9) oder 380'000 Flugbewegungen (Beschwerdeführer 19) verlangt sowie Bewegungskontingente beantragt für An- und Abflugverfahren über bestimmten Gebieten wie dem Kanton Aargau oder der süddeutschen Grenzregion (Beschwerdeführer 19 sowie Beschwerdeführende 2 bis 6).
- 11.1. Es ist grundsätzlich festzuhalten, dass zurzeit keine konkreten Vorschriften ersichtlich sind, die sich über die Möglichkeit eines allgemeinen Bewegungsplafonds – oder die erwähnten spezielleren Beschränkungen – beim Flughafen Zürich aussprechen. Wie dies einzelne Beschwerdeführende selbst eingestehen, existiert heute somit keine gesetzliche Grundlage, aus welcher die Pflicht zur Einführung einer entsprechenden Flugbewegungsbeschränkung direkt abzuleiten wäre. Insbesondere sind auch dem SIL – der von der Prognose von 380'000 Flugbewegungen des Linien- und Charter-

verkehrs für das Jahr 2010 ausgeht (vgl. Teil III B - 23) – keine in diese Richtung weisenden konkreten Aussagen zu entnehmen (wobei allerdings wie bereits mehrfach erwähnt das Objektblatt Flughafen Zürich des SIL noch nicht ausgearbeitet ist). Für den Bereich der Landesflughäfen wird im SIL allgemein unter anderem festgeschrieben, bei verbleibenden übermässigen Lärmbelastungen seien die gesetzlich vorgesehenen Ersatzmassnahmen zu treffen bzw. gegebenenfalls Entschädigungszahlungen zu leisten. Eine übermässige Luftbelastung sei im Perimeter der Flughäfen und den angrenzenden Gebieten mittelfristig in Kauf zu nehmen. Langfristig sei dafür zu sorgen, dass mit einem Massnahmenplan der Flughäfen bzw. der Kantone die Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung eingehalten werden könnten (SIL Teil III B1-B7 - 3, Ziff. 6 u. 7).

- 11.2. Andererseits kann die grundsätzliche Möglichkeit der Einführung von Flugbewegungsbeschränkungen zum Schutz vor übermässigen Luftverunreinigungen und Lärmbelastungen auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Zwar zielen die massgeblichen Regelungen im USG und der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) auf die Begrenzung der Emissionen und Immissionen selber ab und orientieren sich nicht an bestimmten Verkehrsvolumen (vgl. Art. 11 USG). Als Mittel zur Einschränkung von Emissionen wird dabei in Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG auch der Erlass von Verkehrs- oder Betriebsvorschriften genannt. Wie die Beschwerdegegnerin ausführt, könnte allenfalls gestützt auf die massgeblichen Vorschriften im USG und der LSV auch ein so genanntes Lärmkorsett diskutiert werden, das als Instrument der Lärmbekämpfung auch im SIL vorgesehen ist (zur Definition SIL Teil III B - 22, vgl. auch Teil III B - 13 sowie BGE 129 II 331 E. 4.1). Entgegen ihrer Meinung sind weiter gehende Massnahmen wie ein Bewegungsplafond aber nicht auf jeden Fall unzulässig. Es ist denkbar, dass gerade aus umweltschutzrechtlichen Gründen zu gegebener Zeit – bei steter Erhöhung der Belastungen und dauernden Grenzwertüberschreitungen – auch der Erlass von Bewegungsbeschränkungen ernsthaft in Erwägung gezogen werden muss. Diese Möglichkeit wurde in den hier interessierenden Entscheiden des Bundesgerichts bisher jedenfalls nicht ausgeschlossen. Entsprechende Anliegen von Beschwerdeführenden scheiterten vielmehr unter anderem daran, dass – bei jeweils eingehaltenen Lärmbelastungsgrenzwerten – bereits genügend andere Massnahmen zum Schutz der Anwohner getroffen worden waren oder ein Flugbewegungsplafond im Rahmen der erforderlichen umfassenden Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung (dazu ausführlich BGE 127 II 306 E. 8 u. 9) als unverhältnismässig betrachtet wurde (so in BGE 129 II 331 E. 4.3; vgl. auch BGE 128 II 292 E. 6 betreffend Helikopterflugfeld). Als

sehr einschneidendes Beispiel einer Betriebsvorschrift zur Emissionsbegrenzung könnte eine entsprechende Massnahme somit nur verfügt werden, wenn keine milderen Mittel mehr zur Verfügung stehen.

- 11.3. Vertieftere Überlegungen zur Frage von Bewegungsbeschränkungen beim Flughafen Zürich erübrigen sich an dieser Stelle, da hierzu die nötigen Grundlagen fehlen. Solche Massnahmen können erst eingehend diskutiert werden, wenn auf der Grundlage eines neuen umfassenden UVB eine betriebliche und umweltrechtliche Gesamtschau vorgenommen werden kann. Dass diese nicht im vorliegenden Verfahren möglich ist, wurde bereits angeführt (vorne E. 10.1). Auch das Bundesgericht hat sich im Urteil zu den Baukonzessionen für die 5. Ausbautappe in diesem Sinne geäussert: Im Zusammenhang mit Anträgen betreffend Ausdehnung des Nachtflugverbots und Plafo-nierung der nächtlichen Flugbewegungen führte es aus, falls das An- und Abflugsystem unter der Herrschaft der neuen Betriebskonzession erheblich geändert werden müsse, werde das Konzept zum Schutz der Flughafenregion vor übermässiger – insbesondere nächtlicher – Lärmbelastung erneut überprüft werden müssen. Das Bundesgericht sei nicht in der Lage, sich heute darüber auszusprechen, ob bei der Erneuerung des Betriebsreglements die verlangten zusätzlichen Beschränkungen des Nachtflugbetriebs angeordnet werden müssten. Über diese Frage werde erst entschieden werden können, wenn auch das dazumalige An- und Abflugverfahren festgelegt sein werde. Das Gleiche gelte für Verkehrseinschränkungen während der Tagesstunden bzw. für die Begehren um Einräumung von „Ruhefenstern“, um Pegelbegrenzungen für Einzelüberflüge und um die Erhöhung des Nachtlärmzuschlags. Ob solche Vorkehren umweltrechtlich geboten seien, werde erst beurteilt werden können, wenn alle Daten des künftigen Flugbetriebs bekannt seien (BGE 126 II 522 E. 40). In einem der Urteile vom 8. Juli 2003 zur Betriebskonzession des Flughafens Zürich nahm das Bundesgericht auf diese früheren Äusserungen ausdrücklich Bezug und stellte klar, über die Erforderlichkeit der Festsetzung eines Flugbewegungsplafonds sei nicht im Konzessionserteilungsverfahren, sondern bei der *umfassenden* Überprüfung des Betriebsreglements zu befinden (1A.64-69/2003, E. 6.3; keine Hervorhebung im Original).

Sämtliche der angeführten Begehren sind im vorliegenden Verfahren somit abzuweisen. Dies gilt aus den gleichen Gründen auch für den in diesem Zusammenhang gestellten (ergänzenden) Antrag des Kantons Aargau betreffend Festlegung eines langfristig verbindlichen Lärmkorsetts. Weil das ab 1. Juni 2001 geltende Betriebskonzept seither bereits mehrfach wieder geändert worden ist, kann sich im Übrigen auch die



Frage stellen, ob diese Anträge nicht sogar (teilweise) gegenstandslos geworden sind.

12. Weiter werden verschiedene Anträge zur Abänderung der Nachtflugordnung des angefochtenen Betriebsreglements gestellt. So wird gefordert, die Nachtsperrezeit für Linienvflüge sei auf die Zeit von 21.00 Uhr (bezüglich deutschem Hoheitsgebiet), 22.00 Uhr oder zumindest 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr oder gar 07.00 Uhr auszudehnen (Beschwerdeführende 2 bis 6, 8, 9, 11, 17, 18 und 19). Dabei seien nur minimale Ausnahmen zu gestatten respektive für Ausnahmegewilligungen beschränkte Kontingente vorzusehen, deren Höhe von Jahr zu Jahr zu verringern sei (Beschwerdeführende 8). Das Nachtflugverbot sei zudem an Samstagen und Sonntagen sowie an Feiertagen auf die Zeit von 20.00 Uhr bis 09.00 Uhr auszuweiten (Beschwerdeführer 19 und Beschwerdeführende 2 bis 6 bezüglich des deutschen Hoheitsgebiets).
  - 12.1. Es ist eingangs festzuhalten, dass die Bestimmungen betreffend der Nachtflugordnung für den Flughafen Zürich zum grossen Teil unverändert aus dem alten Betriebsreglement vom 19. August 1992 übernommen wurden. Eingefügt wurden einzig – abgesehen von den vorne unter E. 9.5 ff. bereits abgehandelten Änderungen – Verschärfungen, die sich aus den Auflagen der Baukonzession Dock Midfield ergaben (etwa die Einschränkung, dass Abflüge des Charterverkehrs nur noch bis 22.00 Uhr gestattet sind; vgl. Art. 11 Abs. 1 des angefochtenen Reglements). Sämtliche der gestellten Anträge zielen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – auf eine Abänderung der bisherigen, der Nachtflugordnung des Bundes in der VIL (vgl. Art. 39 ff. VIL) entsprechenden Regelungen der Nachtbetriebszeiten ab. Es geht damit um *zusätzliche* Betriebseinschränkungen, die ganz überwiegend umweltrechtlich begründet werden. Sie müssten somit auch aus den gesetzlichen Grundlagen des Umweltrechts abgeleitet werden können. Die rechtliche Ausgangslage bezüglich der verlangten Betriebszeiteneinschränkungen ist daher grundsätzlich gleich wie bei der soeben behandelten Frage von Flugbewegungsbeschränkungen: Vorschriften, aus welchen sich die Pflicht zur Einführung weiterer Einschränkungen direkt ableiten liesse, sind zurzeit keine ersichtlich. Es sind aber zusätzliche Einschränkungen der Nachtbetriebszeiten auch keineswegs ausgeschlossen. Vielmehr sind mit den seit dem Jahre 2001 verfügbaren provisorischen Betriebsreglementsänderungen (die zum grössten Teil noch nicht rechtskräftig sind) bereits Anpassungen erfolgt (vgl. insb. die mit Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 festgesetzte Ausdehnung der Nachtflugsperrzeit um eine halbe Stunde auf 06.00 Uhr). Die Flughafen Zürich AG hat zudem mit dem Gesuch für das so genannt vorläufige Betriebsreglement offenbar auch selber einen Antrag auf eine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperrzeit eingebracht.

Eine eingehende Behandlung und Beantwortung ist aber auch bei diesen Anliegen der Beschwerdeführenden nur im Rahmen einer umfassenden – insbesondere umweltrechtlichen – Gesamtbetrachtung des gegenwärtigen Flughafenbetriebs möglich. Dazu müssen zuerst die Umweltauswirkungen – vor allem die resultierenden Lärmbelastungen – der An- und Abflugverfahren gemäss dem überarbeiteten Betriebskonzept bekannt sein. Eine umfassende Überprüfung in diesem Sinne ist wie bereits erläutert (vorne u.a. E. 11.3 mit Hinweisen) erst im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für das am 31. Dezember 2003 eingereichte Betriebsreglement möglich. Dementsprechend sind an dieser Stelle sämtliche erwähnten Anträge hinsichtlich Nachtbetriebszeiten zurzeit abzuweisen. Es kann sich zudem auch hier die Frage stellen, ob durch die seitherigen Änderungsverfügungen des BAZL diese Begehren nicht sogar teilweise gegenstandslos geworden sind (insb. hinsichtlich der mit Verfügung vom 23. Juni 2003 festgesetzten Auflage, dass flugplanmässige Landungen des Linienverkehrs auf den Pisten 28 und 34 erst ab 06.00 Uhr zulässig seien).

- 12.2. Abzuweisen ist ebenfalls der Zusatzantrag der Beschwerdeführenden 8, für Ausnahmegewilligungen ausserhalb der „gewöhnlich zulässigen Zeiten“ sei allein das BAZL zuständig zu erklären und das Begehren der Beschwerdeführenden 10 und 11, auf die Erteilung solcher Bewilligungen sei überhaupt zu verzichten. Für beides besteht im vorliegenden Verfahren kein Anlass, umso weniger, als diese Begehren der Nachtflugordnung des Bundes widersprechen: Gemäss Art. 39 Abs. 3 VIL kann bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen der Flughafenhalter, d.h. hier die Flughafen Zürich AG, Ausnahmen gewähren. Diese Befugnis wurde gemäss altem Reglement von der Flughafendirektion ausgeübt, unter der Voraussetzung des Vorliegens bloss „wichtiger Gründe“. Soweit das BAZL gewisse Bewilligungen erteilen konnte, ist diese Möglichkeit seit der Änderung der VIL im Jahre 2000 entfallen. Dies und der neue Wortlaut der genannten VIL-Bestimmung – wie angetönt eine Verschärfung – wurde nun zu Recht im angefochtenen Betriebsreglement entsprechend nachgeführt. Die Flughafenhalterin hat dabei dem BAZL die gewährten Ausnahmen zu melden (Art. 39 Abs. 3 Satz 2 VIL). Es besteht demnach auch keine Grundlage, darüber hinaus die Flughafen Zürich AG zu verpflichten, die gemäss den Art. 9 bis 13 des Reglements gewährten Ausnahmen jeweils (mindestens im Internet) detailliert zu veröffentlichen, wie die Beschwerdeführenden 11, 17 und 18 verlangen. Weil das BAZL ohnehin direkte Aufsichtsbehörde der Flughafen Zürich AG ist und generell bei allfälligen Unregelmässigkeiten einzugreifen hat (vgl. Art. 3b und 26 VIL), sieht die REKO/INUM hier keinen zusätzlichen Handlungsbedarf. Auch dieser Antrag ist damit abzuweisen.

13. Zu beurteilen bleiben einige weitere umweltrechtliche Anliegen, die in aller Regel mit schon behandelten Begehren zusammenhängen.
- 13.1. So fordert der Kanton Aargau die Einführung eines Jahresplafonds der NO<sub>x</sub>-Emissionen aus Luftverkehr und Abfertigung. Die anerkanntermassen in Art. 134 des Betriebsreglements aufgenommene Emissionslimite von 2'400 t NO<sub>x</sub> pro Jahr aus der Baukonzession Dock Midfield, welche das Bundesgericht geschützt hat, sei nicht unbesehen zu übernehmen, da sie (wohl) zu hoch festgesetzt worden sei. Wie der Kanton Aargau selber anfügt, kann aber erst anhand der Grundlagen der umfassenden UVP im anstehenden nächsten Betriebsreglementsverfahren näher beurteilt werden (soweit dies erforderlich sein wird), wo die Grenze effektiv gezogen werden muss. Der Antrag ist damit bezüglich konkreter (tieferer) Festlegung des NO<sub>x</sub>-Plafonds abzuweisen. Hinsichtlich der allgemeinen Forderung einer solchen Emissionslimite ist er mit Blick auf die wie erwähnt in Art. 134 des Reglements neu eingefügte Beschränkung als gegenstandslos zu betrachten, was ebenfalls für zwei sehr ähnliche Anträge der Beschwerdeführenden 10 sowie 17 und 18 gilt, soweit diese nicht schon in E. 9.6 (Umsetzung der Auflagen aus der Baukonzession Dock Midfield) abgewiesen worden sind.
- 13.2. Ebenfalls als gegenstandslos zu betrachten – weil bereits erfüllt – sind Forderungen betreffend Verpflichtungen der Flughafen Zürich AG zur Erhebung, Berechnung und Weitergabe von Umweltdaten, die sich (bloss) auf die nun bezüglich NO<sub>x</sub>-Emissionen eingefügten Regelungen in Art. 133 des Betriebsreglements beziehen (diese entstammen ebenfalls einer Auflage der Baukonzession Dock Midfield). Die ermittelten NO<sub>x</sub>-Werte sind gemäss diesem neuen Art. 133 nebst dem BAZL auch dem Kanton Zürich jährlich einzureichen. Soweit die diesbezüglichen Anträge der Beschwerdeführenden 8, 11, 17, 18 und 21 darüber hinausgehen und weitere Verpflichtungen auch bezüglich anderer Umweltdaten (wie CO<sub>2</sub>- oder PM10-Werte) oder weiterer Bereiche (wie „Modalsplit Motorisierter Individualverkehr“ oder „öffentlicher Landverkehr“) sowie Beauftragungen Dritter verlangt werden, ist mangels aktueller Grundlagendaten über das gegenwärtige Betriebskonzept des Flughafens die neue umfassende UVP abzuwarten. Es wird Aufgabe dieser UVP sein, aktualisierte Umweltdaten zu liefern und anhand dieser neuen Grundlagen aufzuzeigen, ob allenfalls weitere Verpflichtungen der Flughafen Zürich AG im Sinne der oben erwähnten Anträge (insb. betreffend Erhebung, Berechnung und Weitergabe zusätzlicher Umweltdaten) zu definieren sind (vgl. dazu nachstehende E. 13.3 bezüglich Notwendigkeit und Umfang von Monitoring- und Controlling-Massnahmen). Erst im Rahmen des Verfahrens für das so genannt vorläufige Betriebsreglement wird somit auf entsprechende Begehren – soweit

erforderlich – näher eingegangen werden können (wobei gewisse in diese Richtung zielende Verpflichtungen bereits mit der Baukonzession Dock Midfield vom UVEK verfügt wurden und ohnehin gültig sind, vgl. etwa die Auflagen Ziff. 2.2.1, 2.3.3 und 2.5.3 der genannten Baukonzession). Auch diese Anträge sind damit hier abzuweisen, soweit nicht auch sie bereits gegenstandslos geworden sind. Dies gilt ebenfalls für den Zusatzantrag des WWF Schweiz betreffend Verpflichtung der Beschwerdegegnerin, Sicherheiten für die Finanzierung unabhängiger Kontrollen etc. zu stellen. Hierfür besteht weder eine Grundlage noch im Moment irgendein Anlass. Wie bereits bezüglich Veröffentlichung anderer Daten ausgeführt (vorne E. 12.2), besteht angesichts der direkten und umfassenden Aufsicht des BAZL zurzeit auch kein Anlass, weiter gehende Verpflichtungen der Flughafen Zürich AG (oder beauftragter Dritter) bezüglich allgemeiner Veröffentlichung der erfassten Umweltdaten festzulegen. Entsprechenden Anträgen der Beschwerdeführenden 8, 11, 17, 18 und 21 ist nicht stattzugeben. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Beschwerdegegnerin gemäss ihren Angaben die Umweltdaten aus freien Stücken jährlich auf ihrer Internetseite publiziert.

- 13.3. Das soeben Ausgeführte gilt ebenfalls bezüglich der gestellten Anträge zur Einführung und Regelung eines umfassenden Monitoring- und Controlling-Systems, insbesondere betreffend der An- und Abflugverfahren (Beschwerdeführende 7, 9 und 19). Soweit diesen Anliegen nicht schon mit den verschiedenen in diese Richtung gehenden Verpflichtungen, die im Rahmen der 5. Bauetappe verfügt wurden (vgl. den Hinweis auf entsprechende Auflagen der Baukonzession Dock Midfield in vorstehender E. 13.2), nachgekommen wird, ist auch hier auf die bevorstehende Gesamtschau zu verweisen. Wie das BAZL richtig festhält, wird es Aufgabe der neuen UVP im Rahmen der kommenden Gesamtüberprüfung sein, Notwendigkeit und Umfang von Monitoring- und Controlling-Massnahmen im Bereich Umwelt zu definieren. Ansonsten ist erneut auf die in Art. 3b VIL umfassend festgeschriebene direkte Aufsicht des BAZL zu verweisen: Das Bundesamt überwacht demnach unter anderem die Einhaltung der Anforderungen des Umweltschutzes oder lässt sie durch Dritte überwachen und führt die erforderlichen Kontrollen durch oder lässt sie durch Dritte durchführen. Dabei trifft es gemäss Art. 3b Abs. 2 VIL die notwendigen Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes. Das BAZL oder der von ihm beauftragte Dritte wird also, sofern die betrieblichen Vorschriften nicht eingehalten werden, auf die Beanstandungen von Anwohnern und betroffenen Gemeinwesen reagieren und die nötigen Anordnungen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes treffen müssen. Diese Massnahmen müssen sich nicht notwendigerweise im

Betriebsreglement niederschlagen, doch sind künftige Änderungen nicht ausgeschlossen, falls sich ein vorschriftsgemässer Betrieb nicht auf andere Weise gewährleisten liesse (BGE 127 II 306 E. 9b). Es verbleibt nach dieser gesetzlichen Ordnung auch kein Raum für die ebenfalls vom Kanton Aargau gewünschte direkte Beteiligung an der Steuerung entsprechender Massnahmen. Wie er im Rahmen der Schlussbemerkungen richtig festhält, hat er die soeben angeführte Möglichkeit, beim BAZL als direkter Aufsichtsbehörde zu reklamieren, falls er Betriebsvorschriften als verletzt erachtet. Weiter gehende Begehren sind abzuweisen. Im Übrigen führt der Kanton Aargau in den Schlussbemerkungen auch an, die Beschwerdegegnerin habe ihr Monitoring in den letzten drei Jahren stark verbessert und habe die Anliegen des Kantons Aargau diesbezüglich heute weitgehend umgesetzt.

- 13.4. Die Beschwerdeführenden 11 (Rheinaubund und Mitbeteiligte) und die Beschwerdeführerin 21 (Schweizerische Greina-Stiftung) stellen Begehren bezüglich des Gewässerschutzes beim Flughafen Zürich. So seien Vollzugsvorschriften ins Betriebsreglement aufzunehmen, die aufgrund des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) zwingend erforderlich seien. Diese Auflagen müssten sich insbesondere über die Sammlung, Behandlung und Entsorgung der Enteiserabwässer der Flugzeug- und Pistenenteisung im Winter aussprechen und seien so zu gestalten, dass sie bezüglich Belastung von Oberflächengewässern und Grundwasser umweltverträglich seien. Insbesondere müssten die in der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) aufgeführten Qualitätsziele eingehalten werden. Es seien unabhängige Wissenschaftler mit der Prüfung der Gewässerverschmutzung durch die Flugzeugenteisung zu beauftragen. Die tatsächlichen Ergebnisse seien nicht zu verheimlichen, sondern der Öffentlichkeit bekannt zu geben.
- 13.4.1. Grundsätzlich ist zu diesen Anliegen festzuhalten, dass es – wie die Beschwerdegegnerin zu Recht betont – keinen Sinn macht, verschiedene Regelungen des GSchG und der GSchV im Betriebsreglement einfach zu wiederholen, da solchen Bestimmungen keine selbständige Bedeutung zukommen könnte. Die gesetzlichen Grundlagen im Bereich Gewässerschutz gelten – wie überall – auch beim Flughafen Zürich ohnehin und sind vorbehaltlos einzuhalten. Über die Einhaltung dieser Vorschriften wiederum hat – wie in vorstehender E. 13.3 ausführlich dargelegt – gemäss der luftfahrtrechtlichen Ordnung in erster Linie das BAZL (nebst zuständigen kantonalen Behörden) zu wachen. Diese Aufsichtspflicht besteht kraft Gesetz und es müssen sich auch bei Gewässerschutzfragen entsprechende Massnahmen nicht zwingend im Betriebsreglement niederschlagen. Handelt es sich dabei aber um notwendige – al-

lenfalls auch vereinbarte – Verschärfungen der gesetzlichen Grundordnung (welche wie etwa bei der Nachtflugordnung auch hier nicht zum vornherein ausgeschlossen sind) oder sollten sich präzisere Regelungen zur Umsetzung und Gewährleistung der gesetzlichen Ordnung als erforderlich erweisen, wird das Betriebsreglement entsprechend anzupassen sein. Auch im Bereich Gewässerschutz ist aber die Gesamtüberprüfung mitsamt neuer UVP im nächsten Betriebsreglementsverfahren abzuwarten. Eine umfassende Beurteilung wäre an dieser Stelle nicht möglich.

- 13.4.2. Abgesehen davon drängen sich im vorliegenden Verfahren keine Änderungen auf: Mit Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1999 wurde der Generelle Entwässerungsplan (GEP) für den Flughafen Zürich genehmigt. Das BAZL und das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich waren übereingekommen, den GEP Flughafen Zürich analog einem kommunalen GEP auf Stufe Kanton genehmigen zu lassen. Die gesamte Bearbeitung des GEP Flughafen Zürich erfolgte dabei in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Fachstellen (auch des BUWAL) und die Arbeiten wurden begleitet durch ein vom AWEL durchgeführtes Auditierungssystem, was die Vorprüfung der wesentlichen Dokumente ermöglichte. Der erwähnte Beschluss des Regierungsrats enthält zahlreiche Auflagen für die Flughafenhalterin, wie etwa betreffend Nach- und Fortführung verschiedener Kataster, Steuerungs- und Messkonzepte (auch für die Glatt), unterschiedlicher Berichte und der Ausarbeitung eines Monitoring-Gesamtkonzepts. Dabei wurde auch sichergestellt, dass im Rahmen der rollenden Planung die revidierten GEP-Unterlagen jeweils bereinigt den Bau- und Genehmigungsinstanzen auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde vorgelegt werden. Nebst anderem wurde auch festgelegt, dass der GEP Flughafen anzupassen und den Aufsichtsbehörden (BAZL u. AWEL) vorzulegen sei, sofern bei der Weiterbearbeitung des Konzessionsprojekts „Anlagen für die Reinigung der Enteiserabwässer“ die Entsorgung der Enteiserabwässer nicht gewährleistet werden könnte. Für die Ausführung der verschiedenen vorgesehenen Massnahmen durch die Flughafenhalterin wurden zudem angemessene Fristen eingeräumt.

Unter anderem mit diesem GEP-Beschluss sind die zusätzlich nötigen Rahmenbedingungen im Gewässerschutzbereich soweit ersichtlich gesetzt worden. Vorgängig der kommenden Gesamtüberprüfung sind keine Änderungen im Betriebsreglement vorzunehmen und sämtliche der im Bereich Gewässerschutz gestellten Anträge somit abzuweisen. Anzuführen bleibt, dass das UVEK mit Verfügung vom 7. Februar 2000 die Plangenehmigung für das Pilotprojekt „Anlagen für die Reinigung der Enteiserabwässer“ im Rahmen der 5. Bauetappe des Flughafens Zürich erteilt hat. Soweit die

erwähnten Rügen der Beschwerdeführenden 11 und 21 sich noch gegen dieses konkrete Projekt richten (sollten), hätten diese mit Beschwerde gegen die damalige UVEK-Verfügung vorgebracht werden müssen, was nicht geschehen ist. Insofern ist auf entsprechende Vorbringen der Beschwerdeführenden 11 und 21 nicht einzutreten.

- 13.5. Entsprechend dem bisher Dargelegten zu möglichen zusätzlichen Betriebseinschränkungen im angefochtenen Reglement (ausführlich etwa E. 11.3 u. 12.1 vorne) gibt es im vorliegenden Verfahren auch keinen Anlass, auf die diversen weiteren Begehren der Beschwerdeführenden 7, 9 und 10, die alle auf Zusatzeinschränkungen des Flugbetriebs abzielen, näher einzugehen. Änderungswünsche werden etwa geltend gemacht bezüglich Art. 7 (Kapitel-2-Flugzeuge), Art. 29 und 30 (An- und Abflugverfahren), Art. 31 (Instrumentenanflüge), Art. 32 (übrige Anflüge), Art. 33 (Landepisten Instrumentenanflüge), Art. 35 (Schubumkehr), Art. 37 (Steiggradient) sowie Art. 39 und 40 (Abflugpisten) des Betriebsreglements. Eine allfällige Diskussion über entsprechende Anliegen wird auf den Grundlagen der umfassenden UVP im anstehenden Gesamtüberprüfungsverfahren zu führen sein. Sämtliche dieser Begehren sind somit hier abzuweisen, soweit dies nicht schon geschehen ist (vgl. etwa bezüglich der verlangten Einschränkungen für Deutschland allgemein vorne E. 6 ff. und bezüglich Schonung des Nordens vorne E. 10 ff.). Diejenigen Änderungsbegehren, die sich auf die Regelungen der Lande- und Abflugpisten beziehen (Art. 33 und 39 des Reglements), sind infolge der im Rahmen der provisorischen Betriebsreglementsänderungen verfügten Anpassungen (erstmalig mit Verfügung des BAZL vom 18. Oktober 2001) ohnehin als gegenstandslos zu betrachten.
14. Verschiedene Beschwerdeführende bemängeln, dass der Lärmbelastungskataster fehle, obwohl dessen Festsetzung eine Voraussetzung zur Genehmigung des Betriebsreglements sei (Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL).
- 14.1. Der Lärmbelastungskataster ist ein Instrument der LSV. Gemäss Art. 37 Abs. 1 LSV (in der seit 1. Oktober 2004 gültigen Fassung) hält die Vollzugsbehörde bei Strassen, Eisenbahnanlagen und Flugplätzen die nach Artikel 36 ermittelten Lärmimmissionen in je einem Kataster fest (Lärmbelastungskataster). Die Lärmbelastungskataster geben nach Abs. 2 der genannten Bestimmung unter anderem die ermittelte Lärmbelastung, die angewendeten Berechnungsverfahren, die in der Nutzungsplanung festgelegte Nutzung der lärmbelasteten Gebiete, die Anlagen und ihre Eigentümer sowie (neu) die Anzahl Personen, die von über den massgebenden Belastungsgrenzwerten liegenden Lärmimmissionen betroffen ist, an. Nach der alten Fassung von Art. 37 Abs. 3 LSV sollten die im Lärmbelastungskataster festgehaltenen Lärmimmissionen

überdies für die Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen, für die Erteilung von Baubewilligungen und für Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden massgebend sein. Das Bundesgericht hat in seiner Baukonzessionsentscheid vom 8. Dezember 2000 Art. 37 LSV kritisiert und festgestellt, auch nach dem (damaligen) neuen Wortlaut dieser Verordnungsbestimmung seien die Fragen der rechtlichen Bedeutung und der Anfechtbarkeit des Lärmbelastungskatasters nicht geklärt. Weder das Verordnungs- noch das Gesetzesrecht würden ein Auflage- und ein Rechtsschutzverfahren hinsichtlich des Lärmbelastungskatasters vorsehen. Dieser sei daher auch nach der (damaligen) Änderung von Art. 37 LSV ein bestenfalls für die Behörden massgebliches Inventar, das keine grundeigentümergebundenen Wirkungen entfalten könne. Ohnehin werde der Wechsel vom System der luftfahrtrechtlichen Lärmzonen zum umweltschutzrechtlichen Institut des Lärmbelastungskatasters erst dann vollzogen sein, wenn auch das massgebliche Gesetzesrecht, insbesondere die Bestimmungen von Art. 42 ff. LFG, die nötige Anpassung erfahren habe und die den Rechtsschutz und die Entschädigung betreffenden Verfahrensprobleme gelöst seien (BGE 126 II 522 E. 49).

- 14.2. Trotz den kürzlich erfolgten Anpassungen der LSV wurden diese vom Bundesgericht gerügten rechtlichen Unklarheiten bis heute nicht wirklich behoben, insbesondere was die einschlägigen Regelungen im LFG anbelangt. Ungeachtet dieser Unvollständigkeiten ist betreffend der im Moment bestehenden Regelung zu betonen, dass der Genehmigungsvoraussetzung von Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL Genüge getan ist, wenn der Lärmbelastungskataster festgesetzt *werden kann*. Verlangt wird also im Zeitpunkt der Genehmigung nicht bereits das Vorliegen des Katasters, sondern bloss, dass die notwendigen Grundlagen (wie u.a. Berechnungsverfahren und ermittelte Lärmwerte etc.) für die Festsetzung zur Verfügung stehen. Solange das (definitive oder zumindest vorläufige) Betriebskonzept für den Flughafen Zürich noch nicht feststeht, fehlen aber – und vor allem – auch in tatsächlicher Hinsicht die notwendigen Grundlagen, die für die Ausarbeitung eines aktuellen Lärmbelastungskatasters erforderlich sind. Der definitive Lärmbelastungskataster für den Flughafen Zürich, der über die – den enteignungsrechtlichen allenfalls vorgehenden – umweltschutzrechtlichen Ansprüche auf Lärmschutz Aufschluss geben soll, steht deshalb auch heute immer noch aus (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.245/2003, E. 5; zu den enteignungs- und umweltschutzrechtlichen Ansprüchen der Flughafenanwohner vgl. im Übrigen hinten E. 19). Selbst angesichts der eingangs erwähnten VIL-Bestimmung durfte das BAZL somit das angefochtene Betriebsreglement genehmigen, obwohl klar war, dass der Lärmbelastungskataster noch nicht festgesetzt werden konnte. Ein lan-



ger Aufschub einzig aus diesem Grund wäre auch mit Blick auf die Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin, welche nicht verantwortlich ist für die Ausarbeitung des Lärmbelastungskatasters, unverhältnismässig gewesen. Diese hat nämlich den Anspruch, dass ein Gesuch innert angemessener Frist aufgrund des geltenden Rechts behandelt wird, unabhängig davon, ob dieses Recht in Zukunft ändern wird oder zu ergänzen ist (vgl. BGE 126 II 522 E. 10b).

15. Einige Beschwerdeführende bringen vor, der Sicherheitszonenplan für den Flughafen Zürich sei obsolet, es brauche eine neue Untersuchung über die Flugsicherheit und es müssten neue Sicherheitszonenpläne öffentlich aufgelegt werden.

Der bestehende Sicherheitszonenplan wurde bei seinem Erlass im Sinne von Art. 25 Abs. 1 Bst. e VIL öffentlich aufgelegt. Weil der Flugbetrieb, das heisst vor allem die bisherigen An- und Abflugverfahren und die entsprechende Pistenbenützung, weitestgehend unverändert belassen wurde, erfuhren auch die Sicherheitszonen keine Veränderung. Der bisher geltende Sicherheitszonenplan konnte damit auch über den 31. Mai 2001 hinaus weiter in Kraft bleiben. Ebenfalls weiter gültig blieb der im Rahmen der Ergänzungen zum UVB Rahmenkonzession 5. Bauetappe erarbeitete Bericht „Störfälle Flugbetrieb“ vom 31. August 1999. Für seit dem Herbst 2001 verfügte Änderungen des Flugbetriebs ist auf die jeweiligen Verfahren zu den provisorischen Betriebsreglementsänderungen zu verweisen. Die vorgebrachten Rügen sind somit unbegründet.

16. Was die (materiellen) Rügen im Zusammenhang mit dem SIL anbelangt, kann weitgehend auf das bereits unter E. 4.8 ff. vorne Ausgeführte verwiesen werden. So ist es eine bedauerliche Tatsache, dass beim Flughafen Zürich die gesetzlich vorgesehenen Planungsprozesse den tatsächlichen Entwicklungen nun schon seit längerer Zeit hinterherlaufen und das Objektblatt Flughafen Zürich – als notwendiger anlagespezifischer Teil des SIL – auch im Jahre 2004 immer noch ausstehend ist (vgl. E. 4.8.3 vorne mit Hinweisen). Was dies für die späteren Betriebsreglementsverfahren im Einzelnen bedeutet, kann an dieser Stelle offen gelassen werden. Sicher ist, dass aufgrund der Sachlage im Jahre 2001 nicht verlangt werden konnte, dass der anlage-spezifische Teil des SIL für den Flughafen Zürich bereits als Grundlage für das hier angefochtene Betriebsreglement hätte zur Verfügung stehen und entsprechend angewendet werden müssen. Im Gegenteil zeichnet sich aus verschiedenen Gründen selbst jetzt noch ein weiter gehender, längerer Koordinationsbedarf bei der Ausarbeitung des Objektblatts Flughafen Zürich ab (insgesamt vorne E. 4.8.3.2, vgl. auch E. 10.1 zur Frage der Verteilung oder Kanalisierung der Flugbewegungen). Im Übrigen stellt die Tatsache, dass das Sachplanverfahren noch nicht abgeschlossen ist

und die Objektblätter für die Landesflughäfen noch ausstehen, keinen Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange dar (Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.244/2003, E. 3.2.3). Ob dazu auch der gekröpfte Nordanflug, koordinierte Landungen auf die Pisten 28 und 34 (dual landing) oder der so genannte wide left turn gehören, ist allerdings fraglich.

Es kann dabei in aller Regel nicht verlangt werden, dass ein Genehmigungsverfahren für ein Betriebsreglement wegen des für den Flughafen Zürich immer noch nicht abgeschlossenen Sachplanungsprozesses für längere Zeit aufgeschoben wird. Vielmehr hat auch hier die Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin – welche am Koordinationsprozess für das Objektblatt bloss mitbeteiligt und nicht federführend ist – einen Anspruch auf Behandlung des Genehmigungsgesuchs innert angemessener Frist (vgl. vorne E. 14 mit Hinweis). Es ist denn auch zu betonen, dass das Fehlen des Objektblatts für den Flughafen Zürich nicht zu einer Einschränkung der Rechtsmittelmöglichkeiten für die Betroffenen führt. Die Sachpläne sind einzig für die Behörden sowie für die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten Personen und Organisationen, nicht aber für Private rechtlich verbindlich (Art. 22 RPV). Würde somit das Objektblatt für den Flughafen Zürich mit entsprechenden flugbetrieblichen Rahmenbedingungen bereits vorliegen, so änderte dies nichts daran, dass sich die Anwohner gegen diese Vorgaben nur insofern im Einsprache- und Rechtsmittelverfahren zur Wehr setzen könnten, als sie im Betriebsreglement umgesetzt werden (Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003, 1A.64-69/2003, E. 6.1.3; vgl. auch vorne E. 4.8.3 mit Hinweisen).

Die Anwendung für das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 hatte sich damit – soweit vorliegend überhaupt relevant – auf den am 18. Oktober 2000 durch den Bundesrat genehmigten allgemeinen Teil des SIL zu beschränken. Es ist dabei – entgegen zumindest sinngemässen Rügen – nicht ersichtlich, inwiefern diese Umsetzung nicht korrekt erfolgt wäre. Mit Blick auf das soeben Dargelegte betreffend Rechtsmittelmöglichkeiten für die Betroffenen ist schliesslich festzuhalten, dass auf Rügen (etwa der Beschwerdeführenden 17 u. 18), die sich nicht gegen die Umsetzung, sondern den bereits genehmigten *Inhalt* des SIL selber richten, nicht einzutreten ist. Diesbezügliche Begehren gehen über den Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens hinaus.

17. Im Weiteren wird vereinzelt bemängelt, das BAZL habe sich in seiner Genehmigungsverfügung zu wenig oder gar nicht mit den kantonalen und kommunalen Grundlagen der Raumplanung (insb. dem zürcherischen Richtplan) auseinander gesetzt

und es sei diesbezüglich keine Abstimmung – mangels Objektblatt insbesondere auch nicht zwischen SIL und Richtplänen – erfolgt.

Dass der Flughafen Zürich mit den Richtplänen des Kantons Zürich und der umliegenden Nachbarkantone sowie mit den kommunalen Nutzungsplänen der vom Fluglärm stark betroffenen Gemeinden in Konflikt steht, trifft zu und musste bisher auch vom Bundesgericht als Tatsache hingenommen werden (vgl. insb. BGE 126 II 522 E. 51). Der Sachplanungsprozess beim Flughafen Zürich ist – wie soeben in E. 16 ausgeführt – noch nicht abgeschlossen und das (neue) Koordinationsprotokoll, welches der räumlichen Abstimmung der Flughafenanlagen mit der umgebenden Nutzung dienen und dem künftigen Objektblatt zugrunde liegen soll, ist erst in Ausarbeitung. Wie das BAZL richtig bemerkt, fehlte deshalb bei der Genehmigung des angefochtenen Betriebsreglements die Basis für eine fundierte Auseinandersetzung mit den kantonalen und kommunalen Raumplanungen. Diese wird erst – soweit dann bereits möglich – im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für das so genannt vorläufige Betriebsreglement geführt werden können. Bestehen widerstreitende Interessen zwischen den kantonalen Planungszielen und den vom Bund im Sachplan beabsichtigten Festsetzungen, ist gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 RPG ein Koordinations- und Bereinigungsverfahren vorgesehen. Die kantonalen Richtpläne stehen auch einem *neuen* Flughafen-Betriebskonzept nicht per se entgegen. Erst recht gilt dies vorliegend für das weitgehend (noch) unveränderte Betriebskonzept, womit gewisse aus der mangelnden Übereinstimmung resultierende Nutzungskonflikte wie eingangs angetönt hinzunehmen sind. Für die Zukunft ist festzuhalten, dass Richt- und Sachplanung gegenseitiger Abstimmung bedürfen und fortlaufend an die eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen anzupassen sind. Es wird daher auch Sache der am Koordinations- und Bereinigungsverfahren beteiligten Behörden sein, einen gangbaren Weg zwischen den sich widerstreitenden Interessen der Flughafenhalterin und der betroffenen Anwohner und Gemeinwesen zu finden (Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.244/2003, E. 3.2.3 mit Hinweisen). Sollte trotz Bereinigungsverfahren keine Einigung zustande kommen, wird der Bundesrat über die gegenseitige Abstimmung entscheiden müssen (Art. 12 Abs. 3 RPG; vgl. auch vorne E. 10.1 zur allfälligen Rolle der Gerichtsinstanzen).

Die vorgebrachten Rügen sind somit hier abzuweisen.

18. Seitens der Beschwerdeführenden 7, 9 und 10 wird eine Verletzung von Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR 0.101) geltend gemacht. Der aufgrund der angefochtenen Verfügung zu erwartende Fluglärm gefährde

das Recht zahlreicher Betroffener auf ungestörtes Wohnen und damit auf ein familiäres Zusammenleben.

Gestützt auf Art. 8 Ziff. 1 EMRK hat jede Person unter anderem das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Der Eingriff einer Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, soweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Massnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhinderung von strafbaren Handlungen und zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist (vgl. Art. 8 Ziff. 2 EMRK).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts lassen sich aus Art. 8 EMRK keine weiter gehenden Schutzansprüche der beschwerdeführenden Privaten herleiten, als sie sich aus der eidgenössischen Gesetzgebung ergeben (vgl. BGE 126 II 522 E. 53 [unveröffentlicht] mit Hinweisen). Das dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 zugrunde liegende Betriebskonzept wurde im Rahmen der Konzessionierung der 5. Bauetappe auf seine Umweltverträglichkeit hin überprüft (vorne E. 9.4.1 ff.) und die nötigen umweltrechtlichen Auflagen wurden verfügt und ins Betriebsreglement integriert (vorne E. 9.4.1.2). Soweit trotz Verschiebung der umfassenden UVP umweltrelevante Änderungen von der Vorinstanz genehmigt worden sind, hat die REKO/INUM sie mit vorliegendem Entscheid aufgehoben (insgesamt vorne E. 9.5 ff.). Weitere umweltrechtlich begründete zusätzliche Betriebseinschränkungen drängen sich zurzeit nicht auf, darüber wird (soweit erforderlich und zulässig) auf der Grundlage einer neuen UVP im anstehenden Gesamtüberprüfungsverfahren zu befinden sein. Das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 hält in dieser Ausgestaltung vor dem eidgenössischen Umweltschutzrecht stand und verletzt Art. 8 EMRK daher nicht.

19. Gewisse Anträge nehmen (auch) Bezug auf Eigentumsbeschränkungen und verlangen etwa den Ausgleich von Vermögensnachteilen. Es dürfe zu keinen Beeinträchtigungen von Grundeigentum oder sonstigen Vermögenswerten kommen. Ansonsten sei zumindest im Rahmen von geeigneten Verfahren zu gewährleisten, dass den Betroffenen die volle Entschädigung zukomme.

Sämtliche dieser Anträge sprengen den Rahmen des vorliegenden Verfahrens. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Flughafenhalterin mit der Erteilung der Betriebskonzession auch das Enteignungsrecht übertragen wurde (Art. 36a Abs. 4 LFG). Ihr steht damit – auch hinsichtlich allfälliger Eingriffe ins Eigentum durch übermässige Lärm-

immissionen – die Befugnis zu enteignungsrechtlichen Eingriffen grundsätzlich zu. Gegenstand der Enteignung können gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG; SR 711) auch die aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte, so unter anderem die Rechte auf Abwehr der im Sinne von Art. 684 ZGB übermässigen Einwirkungen, bilden. Nach Art. 20 Abs. 1 USG besteht unter Umständen auch (bloss) ein Anspruch auf passive Schallschutzmassnahmen. Ob Lärmeinwirkungen, die sich aus dem Flughafenbetrieb ergeben, einen enteignungs- oder umweltschutzrechtlichen Anspruch auf Schallschutz oder Entschädigung entstehen lassen könnten, ist nicht im (vorliegenden) Betriebsreglementsverfahren zu prüfen (insgesamt Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.246/2003, E. 1.2; vgl. auch BGE 126 II 522 E. 50). Dafür stehen insbesondere die formellen Enteignungsverfahren zur Verfügung, in welchen Entschädigungsforderungen angemeldet und auch dann Einsprachen erhoben werden können, wenn das Enteignungsverfahren erst auf Begehren von Nachbarn wegen übermässiger Einwirkungen eröffnet werden muss. Enteignungsrechtliche Einsprachen sind zwar nach neuem Recht grundsätzlich im kombinierten Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 ff. LFG zu erheben und werden durch die Plangenehmigungsbehörde beurteilt (vgl. Art. 37f Abs. 2 u. Art. 37h Abs. 1 LFG). Dies mindert aber die Funktion der – ursprünglichen – enteignungsrechtlichen Einsprache nicht, zumal übermässige Immissionen oft unabhängig von der Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens eintreten. Auch in solch einem Fall stehen den von übermässigen Einwirkungen Betroffenen weiterhin alle sich aus dem Enteignungsgesetz ergebenden Ansprüche zu und können diese im nachträglich eröffneten Enteignungsverfahren mit Einsprache bewirken, dass die Zulässigkeit und der Umfang der Enteignung von der Einsprachebehörde verbindlich festgelegt wird (insgesamt BGE 130 II 394 E. 6 mit Hinweisen, vgl. auch E. 7 ff.).

Auf die angeführten Anliegen ist somit im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren nicht einzutreten.

20. Es sind abschliessend noch verbliebene Einzelfragen und -anträge zu klären.
- 20.1. So stellt der Kanton Aargau auch im Betriebsreglementsverfahren einen Antrag betreffend Pflicht zur Beteiligung der Konzessionärin an den Kosten des Ausbaus der Infrastruktur, einen Antrag bezüglich Pflicht zur Teilnahme an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts „Flughafen Schweiz“ und einen weiteren betreffend Pflicht zum frühzeitigen Einbezug des Kantons Aargau bei allen Änderungen des Betriebsreglements.

Entsprechende Anträge waren im Betriebskonzessionsverfahren bereits gestellt und schliesslich durch das Bundesgericht abgewiesen worden (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003, 1A.61/2003, E. 4 u. 5). Es gibt hier keinen Anlass zu einer anderen inhaltlichen Beurteilung, womit die drei Anträge auch vorliegend abzuweisen sind, soweit überhaupt auf sie eingetreten werden kann. Betreffend Einbezug in künftige Betriebsreglementsverfahren kann – zumindest teilweise – auch von einer Gegenstandslosigkeit gesprochen werden, da dieser Einbezug in Art. 36d LFG ohnehin bereits gesichert ist.

- 20.2. Was schliesslich die Anträge betreffend Einrichtung von verschiedenen Pisten (Piste 10, 28, 32 u. 34) mit ILS anbelangt, ist auf diese hier nicht einzutreten, weil solche baulichen Massnahmen grundsätzlich ausserhalb des zulässigen Streitgegenstandes liegen. Selbst wenn auf solche Anträge hier eingetreten werden könnte, sind diese gegenstandslos geworden, soweit entsprechende Projekte bereits Gegenstand hängiger Plangenehmigungsverfahren sind (Piste 34 u. 28). Soweit dies nicht der Fall ist, wären die Anträge abzuweisen: Ohne Beantwortung der Grundsatzfragen bezüglich neuem Betriebskonzept (vgl. vorne u.a. E. 10.1) und dementsprechender Pistenbenützung sind keine Grundlagen ersichtlich und besteht kein Anlass, diesbezügliche Verpflichtungen zu diskutieren.
21. Wie die vorstehenden Erwägungen ergeben haben, hatten die Beschwerdeführenden gleich mehrere objektive Beweggründe, mittels Beschwerde eine Klärung der Sach- und Rechtslage anzustreben. Dass sie sich in guten Treuen zur Beschwerdeführung veranlasst sehen durften (vgl. u.a. Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.244/2003, E. 9), gilt insbesondere auch im Hinblick auf die für den vorliegenden Entscheid zentrale Vorschrift von Art. 74a Abs. 2 VIL. Im Rahmen der Überprüfung neuer betrieblicher Vorschriften erfolgen wie ausgeführt (vorne E. 9.5 ff.) zudem einzelne Aufhebungen oder Ergänzungen. Aus diesen Gründen verzichtet die REKO/INUM angesichts der besonderen Umstände für das vorliegende Betriebsreglementsverfahren ausnahmsweise vollständig auf die Erhebung von Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 4a Bst. b der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren; SR 172.041.0). Im Übrigen ist noch darauf hinzuweisen, dass hier – ganz im Gegensatz zum kostenpflichtigen Betriebskonzessionsverfahren – die allermeisten Beschwerdeführenden beschwerdeberechtigt sind. Zur Rückerstattung der von verschiedenen Beschwerdeführenden erhobenen und nicht schon im Betriebskonzessionsverfahren abgerechneten Kostenvorschüsse haben diese der REKO/INUM (jeweils pro ursprüngliche Einzelbeschwerde) Einzahlungsscheine zuzustellen.

Aus den oben erwähnten Gründen sind die Parteikosten wettzuschlagen.

Demnach wird

**erkannt:**

1. Die Beweisanträge der Beschwerdeführenden 4 sowie des WWF Schweiz werden abgewiesen.
2. Auf die Beschwerde der Gemeinde Zollikon (Beschwerdeführerin 16) wird nicht eingetreten.
3. Die Beschwerden der Beschwerdeführenden 9, 11, 17 und 18 werden teilweise gutgeheissen.

Das Betriebsreglement des Flughafens Zürich vom 31. Mai 2001 wird wie folgt geändert und insoweit die angefochtene Verfügung des BAZL (Dispositiv Ziff. 1 und 2) im Sinne der Erwägungen aufgehoben:

- Die Änderung des Benützungsvorrangs in Art. 5 (Umstellung Prioritätenordnung in Ziff. 4 und 5) wird nicht genehmigt.
- Art. 8 wird ersatzlos aufgehoben.
- Art. 20 Ziff. 4 wird ersatzlos aufgehoben.
- Art. 21 Ziff. 2 wird am Schluss wie folgt ergänzt: (...) „für welche das BAZL aus besonderen wichtigen Gründen eine Ausnahmegewilligung erteilt.“
- Der in Art. 46 Abs. 2 festgeschriebene Einbezug der Hartbelagsflächen „der Zimex und der Rega“ wird ersatzlos aufgehoben.

Ansonsten werden diese Beschwerden abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann und sie nicht gegenstandslos geworden sind.

4. Die übrigen Beschwerden (Beschwerdeführende 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 19, 20 und 21) werden vollumfänglich abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann und sie nicht gegenstandslos geworden sind.
5. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet.  
Die erhobenen und noch nicht abgerechneten Kostenvorschüsse sind zurückzuerstatten. Dazu haben die entsprechenden Beschwerdeführenden der REKO/INUM (jeweils pro ursprüngliche Einzelbeschwerde) Einzahlungsscheine zuzustellen.

6. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

Dieser Beschwerdeentscheid wird eröffnet:

- den Beschwerdeführenden (eingeschrieben, mit Rückschein)
- der Beschwerdegegnerin (eingeschrieben, mit Rückschein)
- der Vorinstanz (eingeschrieben)
- dem Generalsekretariat UVEK, Rechtsdienst, Bundeshaus Nord, 3003 Bern (eingeschrieben, mit Rückschein)

Zur Kenntnis an:

- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Abteilung Recht, 3003 Bern
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Rechtsdienst, 3003 Bern

REKURSKOMMISSION FÜR  
INFRASTRUKTUR UND UMWELT

Der Präsident:

Der juristische Sekretär:

Bruno Wallimann

Christian Kindler

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann gemäss Art. 97 ff. OG innert 30 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Frist steht still vom 18. Dezember 2004 bis und mit dem 1. Januar 2005 (Art. 34 OG). Die Beschwerde ist mindestens dreifach einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführenden oder eines allfälligen Vertreters oder einer allfälligen Vertreterin zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführenden sie in Händen haben.