Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.23/2005 /ggs

Urteil vom 4. Juli 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
1. Politische Gemeinde Fisibach, 5467 Fisibach, vertreten durch den Gemeinderat Fisibach,
2. Politische Gemeinde Bachs, 8164 Bachs, vertreten durch den Gemeinderat Bachs,
3. Einwohnergemeinde Buchberg, 8454 Buchberg, vertreten durch den Gemeinderat Buchberg,
4. Politische Gemeinde Bülach, 8180 Bülach, vertreten durch den Stadtrat Bülach,
5. Politische Gemeinde Freienwil, 5423 Freienwil, vertreten durch den Gemeinderat Freienwil,
6. Politische Gemeinde Full-Reuenthal,
5324 Full-Reuenthal, vertreten durch den Gemeinderat Full-Reuenthal,
7. Politische Gemeinde Kaiserstuhl, 5466 Kaiserstuhl, vertreten durch den Stadtrat Kaiserstuhl,
8. Politische Gemeinde Lengnau, 5426 Lengnau, vertreten durch den Gemeinderat Lengnau,
9. Politische Gemeinde Mellikon, 5465 Mellikon, vertreten durch den Gemeinderat Mellikon,
10. Politische Gemeinde Neerach, 8173 Neerach, vertreten durch den Gemeinderat Neerach,
11. Politische Gemeinde Rekingen, 5332 Rekingen, vertreten durch den Gemeinderat Rekingen,
12. Politische Gemeinde Rüdlingen, 8455 Rüdlingen, vertreten durch den Gemeinderat Rüdlingen,
13. Politische Gemeinde Rümikon, 5464 Rümikon, vertreten durch den Gemeinderat Rümikon,
14. Politische Gemeinde Stadel,
8174 Stadel b. Niederglatt, vertreten durch den Gemeinderat Stadel,
15. Politische Gemeinde Wasterkingen, 8195 Wasterkingen, vertreten durch den
Gemeinderat Wasterkingen,
16. Politische Gemeinde Weiach, 8187 Weiach, vertreten durch den Gemeinderat Weiach,
17. Politische Gemeinde Winkel, 8185 Winkel, vertreten durch den Gemeinderat Winkel,
18. Politische Gemeinde Wislikofen, 5463 Wislikofen, vertreten durch den Gemeinderat Wislikofen,
19. Politische Gemeinde Zurzach, 5330 Zurzach, vertreten durch den Gemeinderat Zurzach,
20. Werner Ebnöter,
21. Martin Schilling,
22. Urs Schumacher,
23. Peter Wunderli,
24. Hans Zesiger,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Advokat Dr. Heinrich Ueberwasser,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roland Gfeller,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern.

Gegenstand

Genehmigung des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich; Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 16. Dezember 2004.

Sachverhalt:
A.
Mit Entscheid vom 31. Mai 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Flughafen Zürich AG mit gewissen Auflagen die Konzession für den Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis 31. Mai 2051. Gleichzeitig genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das von der Flughafen Zürich AG vorgelegte Betriebsreglement. In diesem waren vorläufig die bisherigen flugbetrieblichen Regelungen des Betriebsreglementes vom 19. August 1992 übernommen worden, allerdings unter Einbezug der im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield verfügten Auflagen (Entscheide des UVEK vom 5. November 1999 und des Bundesgerichtes vom 8. Dezember 2000). In der Betriebskonzession ist festgehalten worden, dass das Betriebsreglement innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz über die Benützung des süddeutschen Luftraumes von der Flughafenhalterin zu überprüfen und mitsamt dem Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen sei.
Gegen die Betriebskonzession und die Genehmigung des Betriebsreglementes wurden bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK; heute: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Rekurskommission INUM) zahlreiche Beschwerden eingereicht. Mit Zwischenverfügung vom 19. Juli 2001 lehnte die Rekurskommission im Beschwerdeverfahren gegen die Genehmigung das Betriebsreglementes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass vorsorglicher Massnahmen ab. Dieser Zwischenentscheid erwuchs in Rechtskraft.
Mit Entscheid vom 18. Februar 2003 trat die Rekurskommission UVEK auf die von den Anwohnern des Flughafens Zürich gegen die Konzessionserteilung erhobenen Beschwerden nicht ein. Die hierauf erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerden wies das Bundesgericht mit Urteilen vom 8. Juli 2003 ab.
B.
Das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 wurde in vorläufiger Anwendung des am 18. Oktober 2001 unterzeichneten Staatsvertrages zunächst am 18. Oktober 2001 und in der Folge am 15. Oktober 2002 provisorisch abgeändert. Mit der Änderung des Reglementes vom Oktober 2001 wurden anstelle der bisherigen Nordanflüge von 22 Uhr bis 6.08 Uhr regelmässige Landungen von Osten her eingeführt. Diese Ostanflüge sind mit der Änderung vom Oktober 2002 an Samstagen, Sonntagen und den baden-württembergischen Feiertagen auf die Zeit von 20 Uhr bis 9 Uhr ausgedehnt worden. Nach dem Scheitern des Staatsvertrages im März 2003 und der Verschärfung der ins deutsche Recht aufgenommenen Anflugsbeschränkungen sah sich das BAZL am 16. April 2003 gezwungen, als vorsorgliche Massnahme die Ostanflüge auf Piste 28 am Abend und am Morgen um je eine Stunde zu verlängern. Mit der weiteren provisorischen Änderung des Betriebsreglementes vom 23. Juni 2003 wurden schliesslich auf Ende Oktober 2003 morgendliche Südanflüge auf Piste 34 eingeführt, und zwar wochentags von 6 Uhr bis 7.08 Uhr sowie am Wochenende und an Feiertagen von 6 Uhr bis 9.08 Uhr.
Nach verschiedenen Verlängerungen der in der Betriebskonzession vorgesehenen Frist zur Einreichung eines überarbeiteten Betriebsreglementes mit Umweltverträglichkeitsbericht legte die Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2003 das fragliche Reglement zusammen mit den erforderlichen Unterlagen vor. Dieses "vorläufige" Betriebsreglement ersetzt die verschiedenen Provisorien und soll gelten, bis nach Abschluss des Sachplan-Verfahrens (Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, SIL) ein "endgültiges" Betriebsreglement für den Flughafen Zürich erlassen werden könne. Mit Verfügung vom 29. März 2005 genehmigte das BAZL das vorläufige Betriebsreglement unter Vornahme gewisser Änderungen. Allfälligen Beschwerden gegen die Genehmigungsverfügung ist hinsichtlich der im Luftfahrthandbuch AIP publizierten An- und Abflugverfahren zum und vom Flughafen Zürich die aufschiebende Wirkung entzogen worden.
C.
Im Beschwerdeverfahren um das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 führte die Rekurskommission INUM am 16. November 2004 eine mündliche und öffentliche Verhandlung durch.
Mit Entscheid vom 16. Dezember 2004 hiess die Rekurskommission INUM unter anderem die Beschwerde der

Gemeinde Fisibach und der mitbeteiligten Gemeinden und Privaten teilweise gut und hob einige Bestimmungen des am 31. Mai 2001 genehmigten Betriebsreglementes auf. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wurde verzichtet; die Parteikosten wurden wettgeschlagen.
D.
Gegen den Entscheid der Rekurskommission INUM hat die Gemeinde Fisibach zusammen mit 18 weiteren Gemeinden sowie fünf Privaten Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Die Beschwerdeführer stellen den Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben; allenfalls sei die Sache im Sinne der Erwägungen an die Rekurskommission INUM zurückzuweisen. Gerügt wird die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhaltes sowie die Verletzung verschiedenster Verfassungsbestimmungen und von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt. In prozessualer Hinsicht ersuchen die Beschwerdeführenden um Durchführung einer mündlichen und öffentlichen Parteiverhandlung.
Die Flughafen Zürich AG stellt Antrag auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit auf diese einzutreten sei. Das BAZL und die Rekurskommission INUM beantragen Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Rekurskommission INUM hat im vorinstanzlichen Verfahren eine mündliche und öffentliche Verhandlung durchgeführt. Damit ist dem sich aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebenden Anspruch der Beschwerdeführenden, von einem Gericht öffentlich gehört zu werden, im erstinstanzlichen, eine volle Überprüfung der Rechts- und Sachverhaltsfragen erlaubenden Rechtsmittelverfahren entsprochen worden. Es besteht daher kein Anlass, die Parteien vor Bundesgericht nochmals anzuhören, umso weniger, als dieses im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich an die tatsächlichen Feststellungen der richterlichen Vorinstanz gebunden ist (Art. 105 Abs. 2 OG; vgl. VPB 62/1998 Nr. 97).
2.
Das durch den angefochtenen Entscheid bestätigte Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 ist verschiedentlich provisorisch geändert und durch das neue vorläufige Betriebsreglement, das vom BAZL am 29. März 2005 genehmigt worden ist, ersetzt worden. Es fragt sich daher, ob und inwieweit die vorliegende Beschwerde gegenstandslos geworden sei. Jedenfalls schliesst die Tatsache, dass das neue vorläufige Betriebsreglement noch nicht rechtskräftig ist, die Gegenstandslosigkeit der vorliegenden Beschwerde nicht aus; würde sich die heutige An- und Abflugregelung nicht halten lassen, würde dies wohl kaum zu einem Wiederaufleben der bisherigen Provisorien führen, sondern müssten neue Anordnungen getroffen werden (vgl. etwa Entscheid 1A.99/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 2.1). Die Frage, ob den Beschwerdeführern an der Überprüfung des Betriebsreglementes vom 31. Mai 2001 bzw. des Beschwerdeentscheides vom 16. Dezember 2004 überhaupt noch ein aktuelles schutzwürdiges Interesse zuzuerkennen sei, kann aber letztlich offen bleiben, da sich die erhobenen Rügen als unbegründet erweisen, soweit auf sie einzutreten ist.
3.
Die Beschwerdeführer werfen dem BAZL und der Rekurskommission INUM Missachtung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) vor. Nach dieser Bestimmung sind bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglementes zu überprüfen und ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Diese Umweltverträglichkeitsprüfung habe - so die Beschwerdeführer - im fraglichen Zeitpunkt nicht stattgefunden, wodurch den betroffenen Nachbarn die Möglichkeit genommen worden sei, sich in Kenntnis der Auswirkungen des Flugbetriebes gegen die Eingriffe in ihre Rechte und Interessen zur Wehr zu setzen.
3.1 Das BAZL hat in seiner Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zu Art. 74a Abs. 2 VIL und der verlangten Umweltverträglichkeitsprüfung bemerkt, die Flughafenhalterin habe keine entsprechenden Unterlagen eingereicht und dem Konzessionsgesuch ein hinsichtlich des Betriebskonzepts unverändertes Betriebsreglement beigelegt. Dieses Vorgehen lasse sich unter den gegebenen besonderen Umständen rechtfertigen. Die laufenden Verhandlungen mit Deutschland über die Benutzung des süddeutschen Luftraumes schlössen zurzeit eine Festlegung fester Basiseckwerte für das Betriebskonzept aus. Das bisherige Betriebskonzept, das zunächst beibehalten werden solle, sei bereits im Rahmen der 5. Bauetappe einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden. Die entsprechenden betrieblichen Auflagen seien erst vor kurzem, Mitte Dezember 2000, im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield vom Bundesgericht bestätigt worden. Die aus dem vor-

gelegten Betriebsreglement resultierenden Belastungen der Flughafenumgebung und der Umwelt seien somit im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht und für tragbar erachtet worden. Auf eine erneute Prüfung der gleichen Sachverhalte könne somit verzichtet werden.
Die Pflicht zur Vornahme einer Umweltsverträglichkeitsprüfung ist jedoch nicht aufgehoben, sondern wie bereits erwähnt (Sachverhalt lit. a) durch entsprechende Auflage in der Konzessionsverfügung aufgeschoben worden.
3.2 Die Rekurskommission INUM hat sich mit der Frage der Zulässigkeit des Aufschubs der Umweltverträglichkeitsprüfung einlässlich befasst. Sie hat dazu im angefochtenen Entscheid - stark zusammengefasst - ausgeführt, die grammatikalische, teleologische und historische Auslegung der am 2. Februar 2000 in die VIL aufgenommene Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 ergebe, 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 Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Den vom BAZL in der Genehmigungsverfügung angestellten, für einen Aufschub der Prüfung sprechenden Überlegungen, die übrigens im Konzessionsentscheid des UVEK übernommen worden seien, könne jedoch unter einigen Klarstellungen zugestimmt werden. Es sei tatsächlich für die Flughafenhalterin und das BAZL nicht voraussehbar gewesen, wie sich nach der Kündigung der Verwaltungsvereinbarung von 1984 die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland, die weit gehende Neuregelungen bezüglich des deutschen Hoheitsgebietes gefordert habe, entwickeln würden. Nicht absehbar sei auch
der Ausgang der bundesgerichtlichen Verfahren betreffend die Baukonzessionen für die 5. Ausbauetappe gewesen. Während also bei der Gesuchseinreichung im Dezember 2000 Unsicherheit insbesondere über die künftig noch mögliche Benützung des süddeutschen Luftraumes bestanden habe, sei andererseits klar gewesen, dass das bisherige Betriebskonzept nicht mehr lange werde beibehalten werden können, sondern relativ bald erheblichen Änderungen unterworfen sein werde. Es leuchte daher ein, dass aufgrund der verschiedenen Sachzwänge und der gesamten Umstände bloss einige organisationsrechtliche Anpassungen vorgenommen sowie die im Rahmen der 5. Bauetappe verfügten betrieblichen Auflagen ins neue Betriebsreglement eingeführt worden seien. Dieses Vorgehen sei vor allem deshalb zu akzeptieren, weil dem Sinn und Zweck der Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 VIL folgend mit entsprechender Auflage in der Betriebskonzession sichergestellt worden sei, dass die nötige Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements innert nützlicher Frist nachgeholt werde. Ohne diese klar umschriebene Auflage wäre der erwähnten Übergangsbestimmung nicht Genüge getan. Übrigens habe auch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die gewählte Lösung schliesslich
als vertretbar erachtet. Allerdings habe die in der Betriebskonzession angesetzte Frist zur nachträglichen Überprüfung des Betriebsreglementes letztlich um mehr als ein Jahr verlängert werden müssen, was rechtlich fragwürdig sei. Jedenfalls sei eine weitere Verschiebung der von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderten Gesamtüberprüfung ausgeschlossen. Zudem sei mit dem BAZL und dem UVEK festzuhalten, dass bei der Konzessionserteilung im Mai 2001 auf eine erneute Prüfung des Betriebsreglementes nur habe verzichtet werden dürfen, falls und soweit die betrieblichen Auswirkungen auf die Flughafenumgebung schon im Rahmen einer früheren Unweltverträglichkeitsprüfung untersucht und für tragbar erachtet worden seien. Unter dieser Voraussetzung halte der in der Konzessionsauflage vorgesehene Aufschub der Gesamtüberprüfung vor Art. 74a Abs. 2 VIL stand und entspreche ebenfalls dem Sinn und Zweck von Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01).
In der Folge hat die Rekurskommission INUM im Einzelnen untersucht, ob das im angefochtenen Betriebsreglement vorgesehene Flugbetriebskonzept bereits früher einmal, insbesondere im Rahmen der 5. Bauetappe, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden sei. Weiter prüfte sie, ob die am 31. Mai 2001 vorgenommenen Änderungen umweltbelastungsmässig unerheblich seien. Soweit die Rekurskommission dies verneinte, hob sie die betreffenden Bestimmungen des Betriebsreglementes auf.
3.3 Der Auffassung der Vorinstanz, dass das Vorgehen des BAZL und des UVEK mit Blick auf Art. 74a Abs. 2 VIL trotz einigen Vorbehalten im Ergebnis geschützt werden könne, kann zugestimmt werden. Dass den Beschwerdeführenden durch den Aufschub der Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes und der entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung ein wesentlicher Nachteil entstanden wäre, darf ausgeschlossen werden. Einerseits haben die heute Beschwerdeführenden teils seinerzeit ebenfalls am Beschwerdeverfahren betreffend die 5. Ausbauetappe des Flughafens teilgenommen; die damals erstellten, das Flugkonzept betreffenden Umweltverträglichkeitsberichte, die auch der Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zugrunde gelegt wurden,

waren ihnen somit bekannt. Andererseits ist wie erwähnt inzwischen die aufgeschobene Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes vorgenommen worden und haben sich die Beschwerdeführer im Genehmigungsverfahren für dieses überarbeitete Reglement über die Auswirkungen des Flugbetriebes erneut umfassend orientieren können. Eine Rückweisung der vorliegenden Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen, wie sie die Beschwerdeführer verlangen, fällt denn auch angesichts des neuen, vom BAZL bereits genehmigten Betriebsreglementes ausser Betracht. Am Begehren der Beschwerdeführer, die im Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 enthaltenen Anordnungen seien einer umfassenden Überprüfung bzw. einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, kann offensichtlich kein aktuelles schutzwürdiges Interesse mehr bestehen.

3.4 Soweit die Beschwerdeführer die Sachverhaltsfeststellungen, die die Rekurskommission INUM im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 74c Abs. 2 VIL getroffen hat, als unrichtig und unvollständig bezeichnen, sind diese Vorbringen schwer verständlich und jedenfalls unbegründet. Die Beschwerdeführer behaupten sinngemäss, es sei schon genügend lange vor Einreichung des Gesuchs um Genehmigung des Betriebsreglementes bekannt gewesen, dass die Verhandlungen mit Deutschland schwierig und langwierig sein würden und dass sie sich zu Ungunsten der Schweiz entwickeln würden. Man könne sich deshalb nicht darauf berufen, dass die Flughafenhalterin im Dezember 2000 über keinerlei gesicherte Angaben über die künftig noch mögliche Benützung des süddeutschen Luftraumes verfügt habe. Wie das Bundesgericht jedoch auch seinerseits in BGE 126 II 522 E. 11b und c festgestellt hat, war es im Dezember 2000 infolge der Kündigung der "Regelung für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet vom 17. September 1984" durch das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen völlig ungewiss, ob und inwiefern sich das Betriebsszenario inskünftig ändern werde und wann eine neue definitive Regelung getroffen werden könne. Wie gross im Einzelnen diese Unsicherheit war und welche Vermutungen über die künftigen Entwicklungen hätten angestellt werden können, war damals für die Anwendung von Art. 74c Abs. 2 VIL und ist heute für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache nicht erheblich. Somit erübrigen sich der von den Beschwerdeführern verlangte Beizug der Verhandlungsakten und die Befragung der an den bilateralen Gesprächen beteiligten Personen.

4.

Die Beschwerdeführer beklagen sich im Weiteren darüber, dass ihren Begehren und Einwendungen betreffend das An- und Abflugverfahren nicht entsprochen worden sei. Insbesondere fehle es immer noch am SIL Objektblatt für den Flughafen Zürich und sei daher die Grundsatzfrage, ob der Flugverkehr kanalisiert oder verteilt werden solle, noch offen; die Genehmigungs- und Gerichtsbehörden müssten zu dieser Frage mindestens generell Stellung beziehen. Auch die Begehren um Erlass eines Bewegungsplafonds, einer Nachtflugordnung und des Lärmbelastungskatasters seien von der Rekurskommission nicht wirklich behandelt worden.

Hierzu ist grundsätzlich festzuhalten, dass es nicht Sache der schweizerischen Gerichte ist, Luftfahrtpolitik zu betreiben oder Betriebsreglemente für die schweizerischen Flughäfen aufzustellen. Auch ist die Rekurskommission INUM weder Ober-Raumplanungsbehörde noch Aufsichtsinstanz in Umweltschutzsachen (vgl. BGE 129 II 331 E. 3.2 S. 342). Sie hat lediglich auf Beschwerde hin zu prüfen, ob ein vom BAZL als Fachbehörde genehmigtes Betriebsreglement mit dem Bundesrecht vereinbar sei. Hat aber die Rekurskommission INUM hier wie dargelegt mit haltbarer Begründung annehmen dürfen, dass die für das Jahr 2001 vorgesehene Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich im Mai 2001 hinausgeschoben und einstweilen das bisherige Reglement übernommen werden durfte, so konnte sie auch davon ausgehen, dass die von den Anwohnern gestellten Begehren um Änderung des Flugbetriebes im Rahmen der späteren umfassenden Überprüfung zu behandeln seien. Sie war daher nicht gehalten, diese Begehren selbst materiell zu behandeln noch die Sache an das BAZL zurückzuweisen. Im Übrigen ist der Lärmbelastungskataster mittlerweile erstellt und die Nachtflugordnung geändert worden. Dass das SIL-Objektblatt noch immer nicht vorliegt, ist zwar bedauerlich, stellt aber keinen Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange dar (vgl. Urteile 1A.249/2003 vom 31. März 2004, 1A.64-69/2003 vom 8. Juli 2003; s.a. sinngemäss BGE 126 II 522 E. 10b S. 535 f.).

5.

In der Beschwerde wird schliesslich geltend gemacht, soweit die durch den Flugbetrieb bedingte Lärmbelastung die Immissionsgrenzwerte überschreite, würden Art. 8 EMRK sowie Art. 10, 11 und 13 BV verletzt. Art. 8 EMRK und die genannten verfassungsrechtlichen Bestimmungen verleihen jedoch den Bürgern gegenüber Lärmeinwirkungen keinen weiter gehenden Schutz des Privat- und Familienlebens als die eidgenössische Gesetzgebung (vgl. BGE 126 II 522 nicht publ. E. 53 mit Hinweisen auf BGE 121 II 317 E. 5c S. 333 und BGE

126 II 300 E. 5). In dieser wird in Art. 36a des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) ausdrücklich vorgesehen, dass dem Flughafenhalter mit der Verleihung der Betriebskonzession auch das Enteignungsrecht übertragen wird (Art. 36a Abs. 4 LFG). Gegenstand der Enteignung können gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG; SR 711) ebenfalls die aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte sein, das heisst die Rechte auf Abwehr der im Sinne von Art. 684 ZGB übermässigen Einwirkungen. Das Enteignungsrecht kann nach Art. 1 Abs. 1 EntG geltend gemacht werden für Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils des Landes liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind. Da wie erwähnt die Erteilung (und damit die Ausübung) des Enteignungsrechts für den Bau und Betrieb von Flughäfen im Luftfahrtgesetz selbst vorgesehen ist, hat der Bundesgesetzgeber damit das öffenliche Interesse an Flughäfen generell bejaht. Die Vorzugsstellung der Flughäfen und weiterer Verkehrsanlagen wird übrigens auch in der Umweltschutzgesetzgebung bestätigt, sind doch Sanierungserleichterungen (bzw. passive Schallschutzmassnahmen) sogar dann vorgesehen, wenn sich die Lärmimmissionen in der Umgebung von bestehenden Flughäfen durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen lassen (vgl. Art. 20 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG, SR 814.01]und Art. 15 der Lärmschutzverordnung [LSV, SR 814.41]). Die Rekurskommission INUM hatte mithin keinen Anlass, sofort gegen allfällige übermässige Lärmbelastungen durch den Flugbetrieb einzuschreiten. Vielmehr durfte sie die Behandlung der Frage, inwieweit das öffentliche Interesse am Betrieb des Flughafens Zürich Eingriffe in nachbarliche Abwehrrechte rechtfertige, ebenfalls auf den Zeitpunkt der späteren umfassenden Überprüfung des Betriebsreglementes verschieben.

6.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen, soweit auf sie einzutreten und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG), wobei die Gemeinden aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG von der Kostentragung auszunehmen sind. Mit Rücksicht darauf, dass sich die Sachzwänge, die einer beförderlichen Behandlung der Beschwerde entgegenstanden, auf Seiten der Flughafenhalterin ergeben haben, sind die Parteikosten wettzuschlagen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den privaten Beschwerdeführern je zu gleichen Teilen auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. Juli 2005

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: