{T 1/2}
1A.6/2002/sta
1A.7/2002

Urteil vom 15. Februar 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Schilling.

1A.6/2002
Crossair AG, 4056 Basel, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Regula Dettling Ott, Kasinostrasse 2, Postfach 1221, 8401 Winterthur,

und

1A.7/2002
Flughafen Zürich AG, 8058 Zürich-Flughafen,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich,

gegen

Hansruedi Hug, Mandachstrasse 74, 8155 Niederhasli,
Gemeinde Regensdorf, vertreten durch den Gemeinderat, Watterstrasse 114, 8105 Regensdorf,
Stadtrat Kloten, 8302 Kloten,
Politische Gemeinde Dällikon, vertreten durch den Gemeinderat, Schulstrasse 5, 8108 Dällikon,
Kanton Aargau, handelnd durch das Baudepartement des Kantons Aargau, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,
Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), 3360 Herzogenbuchsee, vertreten durch die Sektion Thurgau, Dorfstrasse, 9223 Halden,
diese vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Hansj. Hüppi, Elchweg 18, 8405 Winterthur, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138,
8026 Zürich,
Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ), Dorfstrasse 17, Postfach 325, 8155 Niederhasli, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Gemeinde Rümlang , Glatttalstrasse 181, 8153 Rümlang, und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Hauseigentümerverband Kloten, Opfikon Glattbrugg, Bassersdorf und Nürensdorf , vertreten durch Präsident Ernst Hüppi, Auf der Halde 22, 8309 Nürensdorf, und Mitbeteiligte, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Gemeinde Bassersdorf, Karl Hügin-Platz 1, 8303 Bassersdorf, und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Verein IGEL, InteressenGemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität, und Mitbeteiligte, 8185 Winkel, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Politische Gemeinde Bertschikon und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Tinner, Hermannweg 4, 8400 Winterthur,
Kurt und Anita Altorfer und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Jordi und Rechtsanwalt Dr. Max Walter, beide Löwenstrasse 1, 8001 Zürich,
Gemeinde Oberglatt, vertreten durch den Gemeinderat, Rümlangstrasse 8, 8154 Oberglatt ZH,
Trudy Kilchenmann und Kurt Klose, Oberlangenhard, 8486 Rikon im Tösstal, jene vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Klose, Püntstrasse 19, 8492 Wila,
Schutzverband Flugimmissionen Thurgau, c/o Dr. Winfried Knapp, Rietweg 5, 8506 Lanzenneunforn, vertreten

durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Landkreis Konstanz, vertreten durch das Landratsamt, Benediktinerplatz 1, D-78467 Konstanz, und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Christopher Tillman, Kreuzstrasse 42, 8008 Zürich,
Fritz und Brigitta Kauf, Brunnenstrasse 6, 8303 Bassersdorf, und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Gemeinde Weiningen, vertreten durch den Gemeinderat, 8104 Weiningen ZH,
Ruedi und Edith Arnaldini, Falläckerstrasse 2, 8105 Watt, und Mitbeteiligte, vertreten durch Frau Edith Brändli, Falläckerstrasse 4, 8105 Watt,
Heinrich Stahel, Lettenberg, 8487 Zell ZH, vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Klose, Püntstrasse 19, 8492 Wila,
Peter und Yvonne Abplanalp, Spitzacker 27, 8309 Nürensdorf, und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Klose, Püntstrasse 19, 8492 Wila,
Beschwerdegegner,

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

Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern 14

Provisorische Änderung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich, vorsorgliche Massnahmen

(Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Verfügungen der Rekurskommission UVEK vom 17. Dezember 2001 und
10. Januar 2002)

Sachverhalt:
A.
Mit Entscheid vom 31. Mai 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Flughafen Zürich AG die Konzession für den Betrieb des Flughafens Zürich mit Vorbehalten und Auflagen. Gleichzeitig genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das von der Flughafen Zürich AG erstellte Betriebsreglement. In diesem wurden vorläufig die Regelungen des Betriebsreglementes vom 19. August 1992 - unter Berücksichtigung der im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield verfügten Auflagen (Entscheide des UVEK vom 5. November 1999 und des Bundesgerichtes vom 8. Dezember 2000) - weitgehend übernommen. Danach gilt grundsätzlich eine Nachtflugsperre ab 24 Uhr (für verspätete Flüge des Linienverkehrs ab 0.30 Uhr) bis 5.30 Uhr. Abflüge des Charterverkehrs sind nach Art. 11 Abs. 1 des Reglementes bis 22 Uhr und nach 6 Uhr gestattet; gemäss Schreiben des BAZL vom 14. November 2001 ist diese Bestimmung so auszulegen bzw. zu ergänzen, dass eine Verspätungstoleranz bis 22.30 Uhr bestehe. Abflüge und Landungen des übrigen gewerbsmässigen Nichtlinienverkehrs sind bis 23 Uhr und nach 6 Uhr gestattet. Bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen kann die Flughafen Zürich AG Ausnahmebewilligungen erteilen (vgl. Art. 9 bis 13 des Betriebsreglementes vom 31. Mai 2001). - Das Betriebsreglement ist gemäss den Auflagen der Betriebskonzession innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz von der Flughafenhalterin zu überprüfen und entsprechend angepasst mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen.
Gegen die Betriebskonzession und die Genehmigung des Betriebsreglementes wurden bei der Rekurskommission UVEK zahlreiche Beschwerden erhoben, die noch hängig sind. Mit Zwischenentscheid vom 19. Juli 2001 lehnte die Rekurskommission im Beschwerdeverfahren gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass vorsorglicher Massnahmen ab. Dieser Zwischenentscheid ist rechtskräftig.
Bereits am 23. April 2001 hatten sich die Verkehrsminister der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz auf Eckwerte für eine Regelung der Benützung des süddeutschen Luftraumes für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich-Kloten geeinigt. Einer dieser Eckpunkte besteht in der Einführung einer nach Abschluss des Staatsvertrages sofort geltenden Nachtflugsperre über Süddeutschland von 22 bis 6 Uhr für Flüge unter

Flughöhe 100 (ca. 3000 m). Demzufolge können während diesen Nachstunden grundsätzlich keine Anflüge mehr aus Richtung Norden erfolgen. Im Hinblick auf diese staatsvertragliche Regelung ersuchte die Flughafen Zürich AG das BAZL am 12. Juni 2001 um Genehmigung einer provisorischen Änderung des Betriebsreglementes. Danach sollen während der fraglichen Nachtzeit die Anflüge und Landungen von Osten auf die Piste 28 bzw. nur ausnahmsweise von Norden auf die Piste 16 erfolgen. Weiterer Gegenstand des Gesuchs bildete eine Verlängerung der bisher für den Flughafen Zürich geltenden Nachtflugsperre auf die Zeit von 23 bzw. 23.30 Uhr bis 6 Uhr, verbunden mit der Freigabe der Piste 28 für Starts nach Westen ab 6.30 Uhr für Strahlflugzeuge sowie der Piste 16 für Starts nach Süden bis 22 Uhr. Die Gesuchstellerin verwies in diesem
Zusammenhang auf das Flughafenprogramm des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 23. August 2000 (RRB 1313/2000), wonach dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung durch Verkürzung der nächtlichen Betriebszeit Rechnung zu tragen sei. Gleichzeitig müssten aber im Gegenzug die bestehenden Einschränkungen für den Tagesbetrieb gelockert werden. Besonders wichtig sei es, am Morgen die ersten Abflüge nach europäischen Destinationen ohne zeitliche Verzögerungen abwickeln zu können, weil sich sonst die Verspätungseffekte über den ganzen Tag weiterentwickelten. Zudem solle abends in der Zeit von 21 bis 22 Uhr der gegenläufige Betrieb aufgehoben und die Piste 16 für Starts von Flugzeugen mit Strahltriebwerken, die auch interkontinentale Ziele anflögen, freigegeben werden. Die zusätzliche Belastung in den Tagesrandstunden werde auf diese Weise auf die beiden Abflugrichtungen verteilt und ermögliche eine Verlängerung der Nachtruhe um 1,5 Stunden.
Zusammen mit dem Gesuch um Änderung des Betriebsreglementes reichte die Flughafen Zürich AG ein Plangenehmigungsgesuch für die Anpassung verschiedener Rollverbindungen sowie für die Ausrüstung der Piste 28 mit einem Instrumentenlandesystem (ILS) ein. Die beiden Gesuche wurden im Bundesblatt vom 3. Juli 2001 (S. 2971 f.) ausgeschrieben. Im Anschluss an die Veröffentlichung der beiden Gesuche gingen über 4'500 Einsprachen ein, die sich mehrheitlich gegen die Änderung des Betriebsreglementes richteten.
Auf Aufforderung der Bundesbehörden reichte die Flughafen Zürich AG einen ergänzenden Umweltverträglichkeitsbericht vom 28. Juni 2001 ein, der sich mit der im ersten Bericht noch nicht behandelten Frage befasste, welche Folgen die beantragte Verlängerung der Nachtsperrordnung und der intensivere Flugverkehr in den Tages- und Nachtrandstunden für die Lärmbelastung hätten.
Der Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz über die Benützung des süddeutschen Luftraumes wurde am 19. September 2001 paraphiert und am 18. Oktober 2001 von Vertretern beider Staaten unterzeichnet. Damit erlangte die Nachtflugsperre über Deutschland ab 19. Oktober 2001 vorläufige Geltung.
B.
Nach Anhörung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie der Kantone Aargau, Schaffhausen, Thurgau und Zürich entschied das BAZL am 18. Oktober 2001 über das Gesuch um vorläufige Änderung des Betriebsreglementes. Es genehmigte die von der Flughafen Zürich AG beantragten Änderungen insoweit, als diese um Öffnung der Piste 28 als Ersatz für die sich aus dem Staatsvertrag ergebenden Einschränkungen ersucht hatte. Dementsprechend wird im neuen Art. 33bis des Betriebsreglementes bestimmt, dass die Landungen von 22 bis 6.08 Uhr auf die Piste 28 und nur in Ausnahmefällen auf die Piste 16 erfolgen. Im geänderten Art. 39 wird zudem für den Morgenbetrieb festgelegt, dass Abflüge von Strahlflugzeugen vor 7 Uhr auf der Piste 34 erfolgen und auf der Piste 28 von 6.30 bis 7 Uhr höchstens vier Abflüge von Strahlflugzeugen pro Tag zulässig sind. - Die weiteren von der Flughafen Zürich AG beantragten Änderungen des Betriebsreglementes wurden nicht genehmigt.
Das BAZL verband die Genehmigung der Änderung des Betriebsreglementes unter anderem mit den Auflagen, dass keine Landerechte (Slots) für flugplanmässige Landungen vor 6 Uhr erteilt werden dürften und dass die Flughafenhalterin in Gebieten, in welchen neue Alarmwertüberschreitungen nicht nur kurzfristig aufträten und die Notwendigkeit von Schallschutzmassnahmen unbestritten sei, diese Massnahmen unverzüglich zu vollziehen und umzusetzen habe. Die Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung wurden abgewiesen, soweit sie dem Genehmigungsentscheid entgegenstanden.
Das BAZL begründete seinen Entscheid im Wesentlichen damit, dass der Flughafen Zürich weiterhin in der Lage sein müsse, die ihm im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt zuerkannte Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrzunehmen. Diese Zielsetzung bleibe auch unter dem Einfluss des Staatsvertrages bestehen. Übrigens habe das UVEK die Gesuchstellerin verpflichtet, sämtliche Massnahmen zur Umsetzung des Staatsvertrages zeitgerecht zu treffen, was durch die Reglementsänderung gerade angestrebt werde. Was die Lärmbelastung durch das neue Flugregime anbelange, so habe das BUWAL verlangt, dass

das vorläufige Betriebsregime für die endgültige Regelung nicht präjudizierend sein dürfe und dass die nicht umstrittenen Schallschutzmassnahmen unverzüglich getroffen würden. Daneben habe das BUWAL festgestellt, dass die im ergänzenden Umweltverträglichkeitsbericht dargestellten Untersuchungen der Auswirkungen einer generellen Verlängerung der Nachtflugsperre und der damit zu verbindenden betrieblichen Erleichterungen unzureichend seien und für eine Beurteilung nicht genügten. Das BAZL schliesse sich diesen Darlegungen vollumfänglich an. Die zur Verfügung stehende kurze Zeit habe nicht ausgereicht, um einen Umweltverträglichkeitsbericht zu erstellen, der in allen Teilen den im Handbuch des BUWAL enthaltenen Anforderungen entspreche. Die vorhandenen Angaben könnten nur dazu dienen, die unmittelbar mit den durch den Staatsvertrag bedingten Betriebsänderungen zu beurteilen. Demnach müssten die Umweltauswirkungen von Massnahmen, die über die direkte Kompensation der staatsvertraglichen Beschränkungen hinaus gingen, noch eingehend untersucht und dargestellt werden. Daraus folge, dass die von der Flughafen Zürich AG beantragten weiter gehenden Massnahmen - generelle Verlängerung der Nachtflugsperre auf 23 bis 6 Uhr verbunden mit erweiterten Benützungszeiten der Pisten 16 und 28 - schon wegen ungenügender Darstellung ihrer Umweltauswirkungen weder beurteilt noch genehmigt werden könnten.

Die Gesuchstellerin habe dagegen, wie das BAZL im Weiteren erläuterte, den Nachweis dafür erbracht, dass inskünftig von 22 Uhr bis Betriebsschluss (24 Uhr bzw. bei Verspätungen 0.30 Uhr) und von 5.30 bis 6.08 Uhr Anflüge von Osten auf die Piste 28 sowie ab 6.30 Uhr Abflüge ab dieser Piste nach Westen zugelassen werden müssten. Zu beachten sei dabei, dass die Flughafenhalterin das Betriebsreglement innert Jahresfrist seit Unterzeichnung des Staatsvertrages überprüfen und samt Umweltverträglichkeitsbericht beim BAZL einreichen müsse. Diese vollumfängliche Überprüfung bezöge sich ebenfalls auf die zwischenzeitlichen Änderungen des Betriebs(reglementes). Das bedeute, dass auch die vorliegende Änderung nur provisorisch sei und kein Präjudiz für den künftigen Betrieb darstellen könne.

Schliesslich hielt das BAZL fest, dass gegen seine Verfügung die Beschwerde an die Rekurskommission UVEK offen stehe und solchen Beschwerden gemäss Art. 55 Abs. 1 VwVG aufschiebende Wirkung zukomme. Da der Staatsvertrag bezüglich der Nachtflugsperre indes ab 19. Oktober 2001 vorläufig anzuwenden sei, müssten die Kompensationsmassnahmen, die mit den hier zu genehmigenden Änderungen des Betriebsreglementes ergriffen würden, auch während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren gelten. Andernfalls bliebe die Änderung wirkungslos und erlitte der Flughafen in der Zeit von 22 bis 6 Uhr eine erhebliche Kapazitätsbeschränkung. Allfälligen Beschwerden gegen die Genehmigungsverfügung sei daher die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

C.

Gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 18. Oktober 2001 reichten zahlreiche Private, Organisationen und öffentliche Gemeinwesen bei der Rekurskommission UVEK Beschwerde ein. Etliche dieser Beschwerdeführenden stellten Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder verlangten den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen.

Mit Zwischenverfügung vom 23. November 2001 lehnte die Rekurskommission UVEK den Antrag der Gemeinde Bertschikon und der Mitbeteiligten ab, deren Beschwerde superprovisorisch aufschiebende Wirkung zu erteilen. Dieser Zwischenentscheid erwuchs in Rechtskraft.

Nach Anhörung des BAZL und der Flughafen Zürich AG lehnte der Instruktionsrichter der Rekurskommission UVEK mit Verfügung vom 17. Dezember 2001 die Gesuche um ganze, teilweise oder befristete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab (Dispositiv Ziffer 2). Die Gesuche um Erlass vorsorglicher Massnahmen wurden - mit Ausnahme des Begehrens um Verlängerung der Nachtflugsperre - ebenfalls abgelehnt. Die Nachtflugsperre wurde in dem Sinne ausgedehnt, als dass auf dem Flughafen Zürich in der Zeit zwischen 23 Uhr (bei Verspätungen gegenüber dem Flugplan 23.30 Uhr) und 6 Uhr nur Starts und Landungen gemäss Art. 39 Abs. 4 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) und bis zum Fahrplanwechsel im Frühjahr 2002 der Flug SR 0336 um 23.15 Uhr nach Tel Aviv zulässig seien (Dispositiv Ziffer 3).

Die Rekurskommission UVEK führt in ihrer Verfügung zur Verlängerung der Nachtflugsperre im Wesentlichen aus, eine solche sei als vorsorgliche Massnahme dann anzuordnen, wenn sie geeignet und erforderlich sei und die an ihr bestehenden Interessen die gegen sie sprechenden überwögen. Die strittigen Änderungen des Betriebsreglementes führten für weite Bevölkerungskreise zu erheblichen Beeinträchtigungen durch Fluglärm. Als Folge des wegen des Staatsvertrages neu einzuführenden Ostanflugverfahrens auf die Piste 28 werde eine bisher von übermässigem Fluglärm verschonte Gegend in der Nachtzeit äusserst stark belastet. Eine Aus-

dehnung der Nachtflugsperre sei als flankierende Massnahme offensichtlich geeignet, dem Ruhebedürfnis der Betroffenen im Sinne eines Ausgleichs Nachachtung zu verschaffen. Auch an der Erforderlichkeit einer solchen Massnahme sei in Anbetracht der gravierenden Lärmmehrbelastung nicht zu zweifeln. Davon sei nicht nur der Regierungsrat des Kantons Zürich in seinem Flughafenprogramm ausgegangen. Auch gemäss Staatsvertrag sei eine erhebliche Ausdehnung der Nachtruhe erforderlich und vordringlich. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung teile ebenfalls die Auffassung, wonach eine grössere Lärmbelastung während den üblichen Betriebszeiten einen verbesserten Schutz zu Beginn und während der Nacht verlange. Schliesslich habe sich auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im fraglichen Sinn geäussert. Eine geeignete und erforderliche vorsorgliche Massnahme dürfe aber nur angeordnet werden, wenn deren Vorteile die Nachteile überwögen. Die Anwohner machten die Durchsetzung des Rechtsschutzbedürfnisses und die Einhaltung der Lärmschutzvorschriften geltend. Die Flughafen Zürich AG führe vorab wirtschaftliche Gründe an, mache aber auch Interessen an einem sicheren und möglichst reibungslosen Flugbetrieb und die nationale Bedeutung des Flughafens Zürich für die schweizerische Wirtschaft geltend. Die von beiden Seiten angeführten Argumente seien gewichtig und (verfassungs-)rechtlich geschützt. Bei der Interessenabwägung gelte es allerdings zu beachten, dass die anbegehrte Verlängerung der Nachtflugsperre für die Flughafenhalterin keine unüberwindbaren Probleme verursache. Sie habe nach eigenen Aussagen den aktuellen Winterfahrplan bereits auf die - von ihr ja selbst beantragte - verlängerte Nachtflugsperre ausgerichtet. Zwar habe sie damals zusätzliche Kompensationsmassnahmen gefordert und mache im vorliegenden Verfahren geltend, ohne dieses Massnahmenpaket wäre die Aufrechterhaltung des Flughafens Zürich-Kloten als interkontinentale Drehscheibe des Luftverkehrs gefährdet. Dieses Risiko werde von der Flughafen Zürich AG jedoch nicht weiter belegt und durch die Tatsache erheblich relativiert, dass zur Zeit nach 23 Uhr nur gerade ein einziger Flug, der Swissair-Flug um 23.15 Uhr nach Tel Aviv, geplant sei. Weitere Einschränkungen des aktuellen Flughafenbetriebes ergäben sich aus der verlängerten Nachtflugsperre nicht. Dass sich an dieser Situation mit dem Sommerfahrplan etwas ändern würde, sei nicht ersichtlich und werde von der Flughafenhalterin auch nicht geltend gemacht. Zwar habe gemäss deren Angaben die Slotkonferenz für den Sommerfahrplan 2002 bereits im November 2001 stattgefunden, doch sei nicht dargetan, dass Slots während den umstrittenen Zeiten vergeben worden wären. Die Rekurskommission UVEK sei deshalb der Ansicht, dass die verlangte Ausdehnung der Nachtruhe ohne weitere Kompensationsmassnahmen als vorsorgliche Massnahme verfügt werden könne. Dem nächtlichen Lärmschutzbedürfnis der betroffenen Bevölkerung könne dadurch wenigstens teilweise Rechnung getragen werden, ohne dass dem Flughafen Zürich eine Kapazitätseinbusse entstehen oder der reguläre Ablauf des Flugverkehrs eingeschränkt würde. Während der verlängerten Nachtflugsperre seien daher - mit Ausnahme des vorübergehend noch zu gestattenden Flugs nach Tel Aviv - nur noch Flüge im Sinne von Art. 39 Abs. 4 VIL, das heisst für Notlandungen, Such- und Rettungsflüge u.Ä., zulässig.

D.

Mit Eingabe vom 8. Januar 2002 ersuchte die Flughafen Zürich AG die Rekurskommission UVEK um Erläuterung, ob es aufgrund der gefällten Zwischenentscheide weiterhin möglich sei, Ausnahmebewilligungen im Sinne des Betriebsreglementes und von Art. 39 Abs. 3 VIL bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen zu gewähren. Der Instruktionsrichter der Rekurskommission UVEK zog hierauf am 10. Januar 2002 in Erwägung, Ziffer 3 der Verfügung vom 17. Dezember 2001 sei klar, stimme mit den Erwägungen des Entscheides überein und lasse keine Ausnahmebewilligungen bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen im Sinne von Art. 39 Abs. 3 VIL zu. Unklarheit bestehe indessen hinsichtlich des Verhältnisses dieser Ziffer 3 zur Zwischenverfügung der Rekurskommission UVEK vom 19. Juli 2001. Ob unter diesen Umständen eine Erläuterung zur Klärung der aufgeworfenen Frage zulässig sei, sei fraglich. Die Rekurskommission UVEK erachte das Verbot der Erteilung von unfall- und wetterbedingten Ausnahmebewilligungen als unverhältnismässig und würde diesen Rechtsstandpunkt auch in einem allfälligen Verfahren vor Bundesgericht vertreten. Aus prozessökonomischen Gründen erachte sie es deshalb ausnahmsweise als gerechtfertigt, Ziffer 3 der Entscheidungsformel des Zwischenentscheids vom 17. Dezember 2001 insofern zu ergänzen, als während der verfügten Nachtflugsperre Ausnahmebewilligungen gestützt auf Art. 39 Abs. 3 VIL bei unvorhersehbaren Ereignissen für Abflüge und Landungen für den fahrplanmässigen Linienverkehr, den gewerbsmässigen Nichtlinienverkehr mit Ausnahme der Abflüge des Charterverkehrs und den nichtgewerbsmässigen Verkehr erteilt werden könnten. Abflüge des Charterverkehrs seien hingegen in jedem Fall nur bis 22 Uhr gestattet. Demgemäss verfügte die Rekurskommission UVEK, dass während der Nachtflugsperre - mit Ausnahme der nur bis 22 Uhr gestatteten Abflüge des Charterverkehrs - Starts und Landungen im Sinne von Art. 39 Abs. 3 und 4 VIL

zulässig sind.
E.
Die Verfügungen der Rekurskommission UVEK vom 17. Dezember 2001 und 10. Januar 2002 sind sowohl von der Flughafen Zürich AG als auch von der Crossair AG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten worden.
E.a Die Flughafen AG stellt in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde folgende Begehren:
"1.
Es seien Dispositiv Ziff. 3 der Verfügung der REKO UVEK vom 17. Dezember 2001 bzw. Dispositiv Ziff. 1 der Verfügung der REKO UVEK vom 10. Januar 2002 aufzuheben.
2.
Eventualiter, sofern die von der REKO UVEK um eine Stunde verlängerte Nachsperre geschützt werden sollte, so sei Dispositiv Ziff. 1 Satz 2 der Verfügung der REKO UVEK vom 10. Januar 2002, wonach Abflüge des Charterverkehrs nach Art. 11 Abs. 1 des Betriebsreglementes nur bis 22.00 Uhr gestattet sein sollen, aufzuheben.
Dementsprechend seien Abflüge der geplanten Charterflüge bei Verspätungen bis 22.30 Uhr ohne besondere Bewilligung zuzulassen und es sei festzustellen, dass die Ausnahmeregelung gemäss Art. 39 Abs. 3 VIL und sinngemäss nach Art. 11 Abs. 4 des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 bezüglich "unvorhersehbarer ausserordentlicher Ereignisse" ebenfalls auf Charterflüge anwendbar sei.
Zudem sei, sofern die von der REKO UVEK um eine Stunde verlängerte Nachtsperre geschützt werden sollte, das ganze übrige von der Beschwerdeführerin dem BAZL eingereichte Massnahmenpaket (erweiterte Benützungszeiten auf den Pisten 16 und 28) im Sinne des Gesuchs vom 12. Juni 2001 vorsorglich in Kraft zu setzen.
3.
In prozessualer Hinsicht stelle ich den Antrag, es sei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gesamthaft die aufschiebende Wirkung zu erteilen, ev. zumindest in Bezug auf die angefochtene Dispositivziffer 1 Satz 2 der Verfügung der REKO UVEK vom 10. Januar 2002, wonach Abflüge des Charterverkehrs nach Art. 11 Abs. 1 des Betriebsreglements nur bis 22.00 Uhr gestattet sein sollen. Ev. sei die anbegehrte Anordnung im Sinne von vorsorglichen Massnahmen zu verfügen.
Dabei sei diese Anordnung superprovisorisch ohne Anhörung der Gegenparteien zu treffen.
4.
Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner."
In der Beschwerde wird in erster Linie vorgebracht, dass die angefochtenen Verfügungen in Verletzung des rechtlichen Gehörs erlassen worden und die Voraussetzungen für die Anordnung vorsorglicher Massnahmen gar nicht gegeben seien. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liege einerseits darin, dass die Fristansetzungen im vorliegenden umfangreichen Verfahren derart erfolgt seien, dass eine umfassende Behandlung der aufgeworfenen Fragen verunmöglicht worden sei, und andererseits in der Tatsache, dass sich die Entscheidinstanz mit den grundsätzlichen Vorbringen der Flughafen Zürich AG über die Unzulässigkeit der hier angeordneten Art von vorsorglichen Massnahmen überhaupt nicht befasst habe. Die Vorinstanz habe missachtet, dass in Fällen, in denen der Entzug der aufschiebenden Wirkung zu Recht angeordnet worden sei, für vorsorgliche Massnahmen nur insoweit Raum bleibe, als diese im Vergleich zur aufschiebenden Wirkung eine mildere Massnahme bildeten. Dagegen könnten sie nicht dazu dienen, einen über die Erhaltung des tatsächlichen und rechtlich unveränderten Zustandes, mithin über die Sicherung des Streitobjektes oder über die Beseitigung eines gefährlichen Zustandes hinausgehenden Anspruches durchzusetzen. Im vorliegenden Fall sei
jedoch gerade durch die Ausdehnung der Nachtflugsperre ohne Not und ohne Kompensationsmassnahmen eine neue Regelung getroffen worden. Im Übrigen seien die verfügten Massnahmen als unverhältnismässig zu qualifizieren. Sie seien weder dringend erforderlich, noch treffe zu, dass sie für den Flughafen zu keinen grösseren Problemen führten. Vielmehr werde durch die angeordnete Ausdehnung der Nachtsperre massiv in das fein ausgeklügelte Betriebssystem des Flughafens Zürich eingegriffen, was unabschätzbare Konsequenzen für den Flugbetrieb haben könne. Jedenfalls werde das strikte Abflugverbot für Charterflüge nach 22 Uhr zwangsläufig zu völlig unhaltbaren Zuständen für die Airlines mit Charterflügen bzw. für die entsprechenden Passagiere führen. Das Verbot stehe denn auch mit der VIL und dem Betriebsreglement in Widerspruch. Wohl sei der Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 des Betriebsreglementes, wonach der Start von geplanten Charterflügen ab 22 Uhr zu verbieten sei, unklar und missverständlich. Gemäss dem Schreiben des BAZL vom 14. November 2001 an

die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich sei diese Vorschrift im Lichte der Erwägungen der Baukonzession für das Dock Midfield zu interpretieren und so zu verstehen, dass die bis anhin per
23 Uhr geltende Regelung um eine Stunde vorzuverschieben sei. Da bisher eine Verspätungstoleranz von 30 Minuten gewährt worden sei, sei nichts dagegen einzuwenden, dass diese Toleranz auch für bis 22 Uhr geplante Starts von Charterflügen gelten soll. Aus dem Schreiben gehe weiter hervor, dass Ausnahmebewilligungen im Sinne von Art. 39 Abs. 3 VIL auch für Charterflüge erteilt werden könnten. Es wäre denn auch nicht einzusehen, weshalb Art. 39 Abs. 3 VIL einzig auf Starts von Charterflügen unanwendbar wäre, während sich die Bestimmung auch auf Abflüge und Landungen des nichtgewerbsmässigen Verkehrs beziehe.
E.b Die Crossair AG beantragt in ihrer am 21. Januar 2002 ergänzten Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 11. Januar 2002 Folgendes:
"1.
Ziff. 3 der Verfügung der REKO UVEK vom 17. Dezember 2001 sei aufzuheben;
2.
der Beschwerde sei vorsorglich die aufschiebende Wirkung zu erteilen,
eventuell sei vorsorglich anzuordnen, dass verspätete Flüge bis 00.30 Uhr, subeventuell mindestens bis 24.00 Uhr starten und landen dürfen und verfrühte Flüge ab 05.30 Uhr landen können;
3.
die vorsorglichen Massnahmen gemäss Antrag 2 seien superprovisorisch ohne Anhörung der Gegenpartei, der Vorinstanz oder weiterer Mitbeteiligter anzuordnen;
alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerinnen."
Diese Begehren werden - zusammengefasst - damit begründet, dass die Rekurskommission UVEK den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, den rechtserheblichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig und unvollständig festgestellt und gegen wesentliche Verfahrensgrundsätze verstossen habe. Die Vorinstanz habe die Crossair AG vor Erlass ihrer Verfügungen nicht angehört, obwohl die Fluggesellschaft von den fraglichen Anordnungen betroffen sei. Im Weiteren habe die Rekurskommission ihren Entscheid mitten in einer laufenden Flugplanperiode gefällt und nicht berücksichtigt, dass der Flugplan für den Sommer 2002 international bereits definiert sei und die Slots (Zeitnischen für Abflüge und Landungen) vergeben worden seien. Der Entscheid basiere zudem allein auf dem Winterflugplan und trage den effektiven Flugbewegungen keine Rechnung; damit werde vernachlässigt, dass es auf dem Flughafen Zürich wie auf jedem anderen grösseren Flughafen regelmässig zu Verspätungen komme, die in der Zeit nach 23 Uhr abgebaut werden müssten. Die Rekurskommission UVEK habe einseitig bloss die Interessen der Anwohner in Betracht gezogen und verkannt, dass mit ihrem Entscheid in das komplexe - auf dem bewilligten Flugplan beruhende - Rotations-System von Crossair
und Swissair eingegriffen werde. Für einen solchen Eingriff hätte es zumindest einer angemessenen Übergangsfrist bedurft. Die sofortige Verlängerung der Nachtflugsperre beeinträchtige die Interessen der Crossair AG in unverhältnismässiger Weise, da diese gezwungen werde, Flüge zu annullieren oder umzuleiten. Von solchen Annullationen oder Umleitungen würden bei normalem Flugbetrieb im Verlauf eines Jahres Hunderte von Flügen und Tausende von Passagieren betroffen und entstünden Einbussen in Millionenhöhe. Schliesslich seien die angefochtenen vorsorglichen Massnahmen gesetzwidrig, weil sie mit der in Art. 39a VIL umschriebenen Nachtflugordnung unvereinbar seien.
In ihrer Beschwerdeergänzung vom 21. Januar 2002 weist die Crossair AG darauf hin, dass sie durch die Sonderregelung für Charterflüge, wonach für diese auch bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen ab 22 Uhr ein Abflugverbot gelte, ganz besonders betroffen werde. In der Sommerflugplanperiode 2001 hätte beispielsweise von den wöchtentlich 21 Abflügen von "gecharteten" Flugzeugen der Crossair AG zwischen 21 und 22 Uhr kein einziger pünktlich starten können und hätten etliche grössere Verspätungen erlitten. Hätte die von der Rekurskommission UVEK angeordnete Sperre damals bereits gegolten, wären 7'243 Passagiere in Zürich stehen geblieben und hätte die gleiche Zahl an der ausländischen Destination vergeblich auf das Flugzeug gewartet. Die Anzahl Charterflüge während der fraglichen Zeit werde in der Sommerflugplanperiode 2002 etwa die gleiche sein. Die Rekurskommission habe sich weder in ihrer Verfügung vom 17. Dezember 2001 noch in jener vom 10. Januar 2002 mit der Frage auseinandergesetzt, welche Konsequenzen die verlängerte Nachtflugsperre für die betroffenen Fluggesellschaften hätten. Im Übrigen sei die Sonderregelung für Charterflüge schon deshalb unzulässig, weil das schweizerische Luftfahrtrecht diese Kategorie
nicht definiere und eine unterschiedliche Behandlung von Linienverkehr und Nicht-Linienverkehr gegen das von der Schweiz mit dem Luftverkehrsabkommen übernommene EG-Recht verstosse.

F.
Mit Präsidialverfügung vom 17. Januar 2002 ist den Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Flughafen AG und der Crossair AG superprovisorisch aufschiebende Wirkung beigelegt worden, was bedeutet, dass sich der Flugbetrieb während des bundesgerichtlichen Verfahrens nach dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 und dessen Änderung vom 18. Oktober 2001 zu richten hat.
G.
Die Stadt Winterthur hat mit Eingabe vom 30. Januar 2002 ein Gesuch um Beiladung zum Verfahren gestellt.
H.
Hansruedi Hug, die Gemeinden Dällikon und Oberglatt sowie die von Rechtsanwalt Ettler vertretenen Beschwerdegegner stellen in ihren Beschwerdeantworten den Antrag, die superprovisorische Verfügung des Bundesgerichtes vom 17. Januar 2002 sei aufzuheben und die von der Rekurskommission UVEK festgelegte Dauer der Nachtsperrzeit zu bestätigen.
Die Gemeinden Regensdorf und Weiningen schliessen sich der Stellungnahme des von Rechtsanwalt Ettler vertretenen Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich an.
Trudy Kilchenmann und Kurt Klose sowie die von letzterem vertretenen Beschwerdegegner stellen die Anträge, Ziffer 3 der Verfügung der Rekurskommission UVEK vom 17. Dezember 2001 sei zu bestätigen und die superprovisorisch vom Bundesgericht angeordneten vorsorglichen Massnahmen seien aufzuheben. Bei Abweisung dieser Anträge seien so schnell als möglich neben der Piste 28 auch die Pisten 32 und 34 von Süden her täglich oder wöchentlich alternierend anzufliegen. Im Übrigen verlangen diese Beschwerdegegner den Ausstand der Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann und Féraud.
Nach Auffassung des Baudepartementes des Kantons Aargau sind die Beschwerden der Crossair AG und der Flughafen Zürich AG abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
Die Politische Gemeinde Bertschikon und Mitbeteiligte, Kurt und Anita Altorfer und Mitbeteiligte sowie Ruedi und Edith Arnaldini und Mitbeteiligte haben sich nicht vernehmen lassen. Der Stadtrat Kloten hat seine Stellungnahme nach Ablauf der angesetzten Frist und damit verspätet eingereicht.
Das BAZL gibt zu bedenken, dass der gesamte Betrieb des Flughafens Zürich ohnehin nochmals überprüft und einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müsse. Durch die von der Rekurskommission UVEK verfügte vorsorgliche Massnahme werde sowohl der Ausgang des vor ihr hängigen Beschwerdeverfahrens als auch das künftige Betriebsreglement präjudiziert.
Die Rekurskommission UVEK stellt Antrag auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden. Sie weist unter anderem darauf hin, dass im Zeitraum vom 18. Dezember 2001 bis zum Erlass der superprovisorischen Verfügung des Bundesgerichts kein Flug habe gestrichen oder umgeleitet werden müssen und dass es den Beschwerdeführerinnen, sollten sich die Verhältnisse im Flugbetrieb massgeblich verändern, jederzeit offen stehe, um Abänderung der verfügten Nachtflugsperre oder um andere vorsorgliche Massnahmen zu ersuchen. Im Übrigen unterstreicht die Rekurskommission, dass von der verlängerten Nachtflugsperre praktisch alle Anwohner des Flughafens Zürich profitierten.
I.
Das Ausstandsbegehren von Trudy Kilchenmann und Kurt Klose, Heinrich Stahel, Peter und Yvonne Abplanalp sowie weiteren Mitbeteiligten ist mit Beschluss vom 11. Februar 2002 (1A.28/2002) abgewiesen worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Im Streite liegen zwei Zwischenverfügungen über vorsorgliche Massnahmen, die im Beschwerdeverfahren betreffend die Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich erlassen worden sind. Zwischenverfügungen sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 97 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG, SR 173.110]in Verbindung mit Art. 5 und 45 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]) und wenn auch die nachmalige Endverfügung der Verwaltungsgerichtsbarkeit untersteht (Art. 101 lit. a OG e contrario). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Einerseits kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss ausdrücklicher Bestimmung von Art. 99 Abs. 2 lit. c OG gegen die Genehmigung von Betriebsreglementen für Flugplätze gerichtet werden. Andererseits haben die Beschwerdeführerinnen glaubhaft geltend gemacht, dass ihnen infolge der Einschränkung der nächtlichen Flugbetriebszeit erhebliche wirtschaftliche Nachteile entstehen können, und zwar in Form von Image-Verlusten wie auch von

direkten und bleibenden finanziellen Einbussen. Dies genügt im Verfahren der
Verwaltungsgerichtsbeschwerde für die Annahme eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils (vgl. BGE 127 II 132 E. 2a S. 136, 125 II 613 E. 2a S. 619 f., je mit Hinweisen). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Crossair AG und der Flughafen Zürich AG, die frist- und formgerecht eingereicht worden sind, erweisen sich somit als zulässig.
Die Flughafen Zürich AG ist als Flughafenhalterin und Gesuchstellerin im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglementes ohne Weiteres zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Die Crossair AG hat im Verfahren vor der Rekurskommission UVEK vorsorgliche Massnahmen im Sinne zusätzlicher Öffnung von Pisten verlangt und wird durch die Abweisung ihrer Anträge und durch die Einschränkung der Betriebszeiten in ihren Interessen berührt. Sie ist daher ebenfalls zur Beschwerde befugt.
2.
2.1 Der Landkreis Konstanz und die Mitbeteiligten stellen in verfahrensmässiger Hinsicht den Antrag, es seien ihnen vor der bundesgerichtlichen Entscheidung die Vernehmlassungen der anderen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnisnahme (ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels) zuzustellen. Im Verfahren zur Anordnung oder Überprüfung vorsorglicher Massnahmen ist jedoch der Natur der Sache nach rasch zu entscheiden und sind sowohl prozessuale wie auch - insbesondere in Massenverfahren - administrative Weiterungen zu vermeiden. Dem Antrag kann daher nicht stattgegeben werden.
Materiell stellen die genannten Beschwerdegegner das Begehren, das Bundesgericht habe für den Fall einer Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Crossair AG und der Flughafen Zürich AG die Sache zur Neuregelung an die Vorinstanz zurückzuweisen und diese sei anzuweisen, vorsorgliche Massnahmen im Sinne der Begehren des Landkreises Konstanz im vorinstanzlichen Verfahren zu treffen. Dieser Antrag der Beschwerdegegner ist im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren, in dem die reformatio in peius grundsätzlich ausgeschlossen ist (vgl. Art. 114 Abs. 1 OG), fehl am Platz. Hätten die Beschwerdegegner die von ihnen verlangten vorsorglichen Massnahmen erwirken wollen, hätten sie ihrerseits die Verfügung der Rekurskommission UVEK anfechten müssen.
2.2 Unzulässig sind ebenfalls die Anträge der Beschwerdegegner, die den Rahmen des Streitgegenstandes des vorliegenden Verfahrens sprengen. Das gilt insbesondere für das Begehren von Trudy Kilchenmann und Kurt Klose, Heinrich Stahel, Peter und Yvonne Abplanalp sowie der Mitbeteiligten, dass neben der Piste 28 auch die Pisten 32 und 34 von Süden her täglich oder wöchentlich alternierend anzufliegen seien.
2.3 Die Stadt Winterthur führt zu ihrem Beiladungsgesuch aus, sie habe zwar in ihrer Beschwerde gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 18. Oktober 2001 keine vorsorglichen Massnahmen zur Verlängerung der Nachtruhe verlangt, jedoch ein entsprechendes Begehren in der Hauptsache gestellt. Sie habe nun nach Erlass der superprovisorischen Verfügung des Bundesgerichtes ein berechtigtes Interesse daran, dass ihre Argumente für eine Verlängerung der Nachtruhe bereits im Verfahren betreffend die vorsorglichen Massnahmen angehört würden. Die Stadt Winterthur befindet sich jedoch nach der superprovisorischen Wiederherstellung der Regelungen des teilweise geänderten Betriebsreglementes in der selben rechtlichen und tatsächlichen Lage, in der sie sich nach dem Entscheid des BAZL vom 18. Oktober 2001 befunden hat. Sie hat damals auf ein Begehren um aufschiebende Wirkung oder um Erlass vorsorglicher Massnahmen verzichtet. Würde sie nun zum Verfahren betreffend die vorsorglichen Massnahmen beigeladen, so würden damit unterlassene prozessuale Handlungen nachgeholt bzw. eine unterlassene Beteiligung am Verfahren geheilt. Dazu kann aber das Institut der Beiladung nicht dienen. Das Beiladungsgesuch der Stadt Winterthur ist daher abzuweisen;
diese wird ihre Interessen im Hauptverfahren wahren können.
3.
Klarzustellen ist vorweg, dass es hier nicht um die Frage gehen kann, ob eine Verlängerung der Nachtflugsperre am Flughafen Zürich mit oder ohne betriebliche Kompensationsmassnahmen mit dem Bundesrecht vereinbar oder von diesem gar geboten sei. Diese Frage wird, soweit sie in den Beschwerden gegen die am 18. Oktober 2001 genehmigte Änderung des Betriebsreglementes aufgeworfen worden ist, zunächst von der Rekurskommission UVEK im Hauptverfahren beantwortet werden müssen. Im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren ist nur zu prüfen, ob die Verlängerung des Nachtflugverbotes als vorsorgliche Massnahme für die Dauer des Beschwerdeverfahrens vor der Rekurskommission UVEK angeordnet werden durfte. Diese Frage ist anhand der Bestimmungen von Art. 55 und 56 VwVG und den hieraus in der Rechtsprechung abgeleiteten Grundsätzen zu beurteilen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. d und Art. 71a Abs. 2 VwVG).
4.

Gemäss Art. 56 VwVG kann nach Einreichung von Beschwerden die Beschwerdeinstanz von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei andere vorsorgliche Massnahmen (als die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) ergreifen, um einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung fiele mithin im Beschwerdeverfahren gemäss VwVG nur die Anordnung sichernder Massnahmen in Betracht. Praxis und Lehre gehen jedoch davon aus, Art. 56 VwVG bilde gleich wie Art. 113 i.V. mit Art. 94 OG ebenfalls Grundlage für Massnahmen zur Sicherstellung bedrohter rechtlicher Interessen und lasse daher auch rechtsgestaltende Vorkehren zu (VPB 40/1976 Nr. 21 S. 97 f., 42/1978 Nr. 94, 53/1989 Nr. 34 S. 226 f.; Isabelle Häner, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, in: ZSR 116/1997 II S. 253 ff., S. 309, Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, S. 212 Rz. 1331, Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2.A. 1998, S. 235 Rz. 657, Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, N. 13 zu Art. 27 VRPG).
Vorsorgliche Massnahmen sind anzuordnen, wenn ohne sie ein nicht leicht wieder gutzumachender Nachteil einzutreten droht und unverzüglich Abhilfe geschaffen werden muss. Vorausgesetzt wird mithin Dringlichkeit bzw. die Notwendigkeit, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Stehen dem Erlass vorsorglicher Massnahmen auch öffentliche oder private Interessen entgegen, so muss der einstweilige Rechtsschutz im überwiegenden Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der durch die Endverfügung zu treffende Zustand darf weder präjudiziert noch verunmöglicht werden. Gehen die vorsorglichen Massnahmen in inhaltlicher Hinsicht über das hinaus, was die Endverfügung regeln wird, muss sich die Zwischenlösung im Rahmen der Rechtsordnung halten (vgl. BGE 125 II 613 E. 7a S. 623, 127 II 132 E. 3 S. 137, je mit weiteren Hinweisen; Isabelle Häner, a.a.O. S. 313 ff., 322 ff.).
4.1 Die Rekurskommission UVEK hat in ihrer Verfügung vom 17. Dezember 2001 einerseits die Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt und damit die vom BAZL genehmigte grundsätzliche Öffnung der Piste 28 ab 22 Uhr sowie ab 5.30 Uhr wirksam werden lassen. Sie hat andererseits den Beginn der Nachtflugsperre um eine Stunde vorverlegt, ohne zunächst die Möglichkeit von Ausnahmebewilligungen im Sinne von Art. 39 Abs. 3 VIL vorzusehen. Insofern ist die Rekurskommission am 10. Januar 2002 auf ihren Entscheid zurückgekommen und lässt nunmehr zu, dass bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen auch während der Sperrzeit Starts und Landungen bewilligt werden können; für Charterflüge soll allerdings diese Ausnahme nicht gelten. Damit wird für die Dauer des Beschwerdeverfahrens vorsorglich eine Neuregelung geschaffen, die gegenüber der von der Behörde genehmigten Ordnung wie auch gegenüber dem von der Flughafenhalterin gestellten Gesuch - zumindest teilweise - ein Aliud darstellt. Solche rechtsgestaltenden Provisorien setzen wie dargelegt voraus, dass akut erheblicher Schaden droht und die Gefahrenabwehr dringlich ist.
4.2 Die Rekurskommission UVEK äussert sich zur Dringlichkeit der von ihr angeordneten Massnahmen nicht. Es lässt sich der Verfügung vom 17. Dezember 2001 einzig entnehmen, dass durch das neu eingeführte Ostanflugverfahren eine bisher von übermässigem Fluglärm verschonte Gegend in der Nachtzeit stark belastet werde und zahlreiche Personen neu von Immissionsgrenzwert- und teils von Alarmwert-Überschreitungen betroffen würden. Zur Begründung ihrer vorsorglichen Verfügung beruft sich die Rekurskommission vorab auf das Flughafenprogramm des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 23. August 2000 (RRB 1313/2000) sowie auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, wonach dem Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung ein hoher Stellenwert zuzumessen sei. Damit lässt sich zwar etwas zur - hier nicht eigentlichen Streitgegenstand bildenden - allgemeinen Bedeutung des Lärmschutzes während der Nacht aussagen, die Erforderlichkeit sofortigen Eingreifens jedoch nicht belegen:
4.2.1 Wohl trifft zu, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich in seinem Beschluss "Grundsätze zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbständigung des Flughafens" vom 23. August 2000 dem Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung erste Priorität eingeräumt und eine künftige generelle Nachtsperrordnung von 23 Uhr (bei Verspätungen 23.30 Uhr) bis 6 Uhr ins Auge gefasst hat. Er hat aber auch ausgeführt, dass eine ausgewogenere Verteilung des Fluglärms unter den betroffenen Flughafenregionen anzustreben sei. Das bedeute, dass in Zukunft auch Regionen überflogen würden, die bisher wenig oder gar keinen Fluglärm gekannt hätten. Solle inskünftig zu Gunsten einer ausgedehnteren Nachtruhe der Verkehr schwergewichtig tagsüber abgewickelt werden, müsse zudem vom heute geltenden starren Pistenkonzept abgewichen und eine flexiblere Ordnung eingeführt werden. Jedenfalls dürfe die volks- und verkehrswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich und seine Rolle als Verkehrsdrehscheibe (Hub) nicht beeinträchtigt werden. - Der Zürcher Regierungsrat geht

somit seinerseits davon aus, dass eine Verlängerung der Nachtsperrzeit nicht ohne gleichzeitige Erweiterung des Pistenbenützungskonzeptes erfolgen könne. Bezeichnenderweise hat er sich bei Ablauf der Betriebskonzession der vorläufigen Übernahme des alten Betriebsregimes mit der bisher geltenden Nachtflugordnung nicht widersetzt, obschon er nach § 10 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1) im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG gerade für lärmrelevante Fragen über eine Sperrminorität verfügt.

4.2.2 Soweit die Rekurskommission UVEK in ihrer Verfügung vom 17. Dezember 2001 auf die bundesgerichtlichen Erwägungen im Urteil vom 15. November 1999 betreffend den Flugplatz Lugano-Agno verweist, können diese hier schon deshalb nicht einschlägig sein, weil die Bedeutung der beiden Flugplätze nicht vergleichbar ist und die seinerzeit noch ausstehenden Belastungsgrenzwerte für den Lärm von zivilen Flugplätzen mittlerweile in Kraft gesetzt sind. Im Übrigen hat das Bundesgericht in jenem Fall vorsorgliche Änderungen bis zur Neuregelung des Betriebsregimes in den Nacht- und Nachtrandstunden gerade abgelehnt (vgl. BGE 125 II 643 E. 19b/cc S. 693 in fine).

Im Urteil betreffend die Baukonzession Dock Midfield vom 8. Dezember 2000, auf den die Rekurskommission ebenfalls verweist, hat das Bundesgericht die im Baukonzessionsverfahren verfügten - und auch weiterhin geltenden - Einschränkungen des Nachtflugbetriebs geschützt. Dagegen ist offen gelassen worden, ob bei der Erneuerung des Betriebsreglementes die von den Anwohnern verlangten zusätzlichen Beschränkungen des Nachtflugbetriebs angeordnet werden müssten. Über diese Frage könne erst entschieden werden, wenn auch das neu zu regelnde An- und Abflugverfahren und alle Daten des künftigen Flugbetriebes bekannt seien (vgl. BGE 126 II 522 E. 40 S. 571 f.). Das Bundesgericht hat damit auch zum Ausdruck gebracht, dass es die aufgrund des Betriebsreglementes und der Auflagen der Baukonzession bestehende Situation vorläufig für zumutbar halte.

Was schliesslich den Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Sachen Hutton et al. vs. United Kingdom vom 2. Oktober 2001 betrifft, auf den sich auch verschiedene Beschwerdegegner berufen, so ist in diesem im Wesentlichen festgehalten worden, dass der Staat dem Schutz der Anwohner des Flughafens Heathrow - der keine Nachtflugsperre, sondern nur gewisse Einschränkungen des Nachtflugbetriebes kennt - vermehrt Beachtung schenken und nur noch nächtliche Flüge zulassen dürfe, deren wirtschaftliche Notwendigkeit erwiesen sei. Mit vorsorglichen Massnahmen befasst sich das Urteil nicht.

4.3 Die Tatsache, dass die in der Lärmschutz-Verordnung vom 15. September 1986 (LSV, SR 814.41) festgesetzten Immissionsgrenzwerte oder Alarmwerte überschritten werden, bedeutet noch nicht, dass in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren vorsorgliche Massnahmen im hier fraglichen Sinne getroffen werden müssten. Der Bundesgesetz- und Verordnungsgeber hat den Verantwortlichen für die Sanierung solcher Situationen jahrelange Fristen eingeräumt und lässt zudem im Sanierungsfall zu, dass für Infrastrukturanlagen weitgehende Erleichterungen gewährt werden (vgl. Art. 16, 17, 20 und 25 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01], Art. 17 Abs. 3 und Art. 48 LSV). Diese gesetzlichen Regelungen lassen sich nur unter der Annahme halten, dass bis zu einem gewissen Masse auch starke Lärmbelastungen, vor allem wenn sie nur vorübergehend sind, die Gesundheit der Betroffenen nicht akut gefährden.

Das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich sieht seit vielen Jahren eine Nachtflugsperre von (grundsätzlich) 24 Uhr bzw. 0.30 Uhr bis 5 Uhr bzw. seit 31. Mai 2001 bis 5.30 Uhr vor. Im letzten Jahrzehnt ist die Zahl der Flugbewegungen beträchtlich angestiegen (vgl. BGE 124 II 293 E. 13 und 14 S. 322 ff.). Bereits bisher wurden daher Tausende von Personen von Immissionsgrenzwert- und Alarmwertüberschreitungen betroffen, vor allem im Norden des Flughafens auch während der Nacht (vgl. BGE 126 II 522 E. 34 S. 556 ff.). Wie schon dargelegt, ist das Bundesgericht im soeben zitierten Entscheid davon ausgegangen, dass diese nächtlichen Lärmbelastungen zumindest bis zur Festlegung der neuen betrieblichen Ordnung und dem ergänzenden Sanierungsentscheid zumutbar seien. Weshalb dies für die Anwohner im Osten des Flughafens, die bisher weitgehend von nächtlichem Lärm verschont geblieben sind, anders wäre und ihnen der Flugbetrieb im Rahmen des Bisherigen nicht wenigstens bis zum Entscheid in der Hauptsache zugemutet werden könnte, ist nicht ersichtlich. Die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen erscheint in diesem Sinne nicht als dringlich.

5.

Die UVEK Rekurskommission hat in ihrer Verfügung vom 17. Dezember 2001 festgestellt, durch die Verlängerung der Nachtflugsperre entstünden der Flughafenhalterin keine unüberwindbaren Probleme. Die Behauptung, durch die Änderung der Betriebszeiten ohne Auslgeichsmassnahmen werde die Hub-Funktion des Flughafens in Frage gestellt, würde von der Flughafen Zürich AG nicht weiter belegt und durch die Tatsache erheblich relativiert, dass gemäss Flugplan nur gerade ein einziger Flug nach 23 Uhr vorgesehen sei. Werde dieser Flug bis zum Flugplanwechsel im Frühjahr 2002 noch zugelassen, entstehe für den Flughafen Zürich weder eine

Kapazitätseinbusse noch werde der reguläre Ablauf des Flugverkehrs eingeschränkt.
Gemäss den Darstellungen der Beschwerdeführerinnen sind diese Ausführungen realitätsfremd. Wenn auch die Verlängerung der Nachtflugsperre ohne Übergangsfrist und ohne kompensatorische Massnahmen nicht gerade zu "unüberwindbaren" Problemen führe, sei sie doch mit erheblichen Nachteilen verbunden, die - wie im Einzelnen dargelegt wird - einschneidende Folgen haben könnten. Die Flughafen Zürich AG betont, dass Betriebszeiten, An- und Abflugverfahren sowie weitere Gegebenheiten des Flughafen-Betriebssystems sorgfältig aufeinander abgestimmt seien und jeder einseitige Eingriff zu massiven Störungen führe. Sobald sich der Luftverkehr nur um Weniges intensiviere, sei der reibungslose Ablauf des Flugbetriebes gefährdet. Die Crossair AG weist ihrerseits darauf hin, dass Verspätungen im Flugverkehr heutzutage üblich und auch in Zukunft nicht leicht zu vermeiden seien. Obschon beispielsweise im Winterflugplan 2001/2002 (mit Ausnahme des Flugs nach Tel Aviv) keine Starts und Landungen nach 23 Uhr vorgesehen seien, hätten - wie aufgelistet wird - diverse Flüge erst nach 23.30 Uhr durchgeführt bzw. beendet werden können. Da nach den Anordnungen der Rekurskommission UVEK verspätete Flüge nach 23.30 Uhr in Zürich nicht mehr zugelassen würden,
müssten diese verschoben, umgeleitet oder sogar gestrichen werden. Die daraus entstehenden Kosten auf Seiten der Passagiere (Transport und Unterbringung sowie Schadenersatz für die Verspätungen) wie auch des Betriebes (Betriebskosten für ausgefallene Rotationen, Positionierungsflüge von leeren Flugzeugen) seien beträchtlich und könnten bei wieder ansteigendem Flugbetrieb rasch Millionenhöhe erreichen. Beide Beschwerdeführerinnen machen mit Nachdruck geltend, dass insbesondere die Spezialregelung für Charterflugzeuge, die keinerlei Ausnahmen für "normale" Verspätungen oder für unvorhergesehene Ereignisse zulässt, für den Flughafen und die schweizerische Fluggesellschaft gravierende Konsequenzen haben könnte.
Die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen zeigen, dass die Nachteile, die der Flughafen Zürich AG und der Crossair AG bzw. deren Nachfolgegesellschaft durch die vorsorglichen Anordnungen der Rekurskommission UVEK entstehen können, nicht gering geschätzt werden dürfen. Wohl ist an sich unbestritten, dass die Verlängerung der Nachtflugsperre in der kurzen Zeitspanne ihrer Geltung den Flugbetrieb in Zürich, der seit September 2001 stark zurückgegangen ist, nicht behindert hat. Es mag auch sein, dass der von Seiten der Luftfahrtindustrie erhoffte Wiederanstieg der Flugbewegungszahlen unter den Erwartungen bleibt, so dass sich auch das Verspätungsrisiko und das damit verbundene Schadenspotential als kleiner erweist, als von der Crossair AG befürchtet. Im heutigen schwierigen Umfeld des Luftverkehrs kann jedoch jeder auch kleinere Verlust an Goodwill und Einkünften empfindliche Auswirkungen zeitigen. Die Bemerkung der Rekurskommission UVEK, es stehe den Beschwerdeführerinnen jederzeit offen, Abänderung der verfügten verlängerten Nachtflugsperre oder andere vorsorgliche Massnahmen zu beantragen, sofern sich die Verhältnisse im Flugverkehr massgeblich ändern sollten, vermag nicht zu überzeugen. Treten Verspätungssituationen ein, müssen
sie rasch und nicht erst nach Ablauf eines wochen- oder monatelangen Verfahrens behoben werden können. Zudem liegt es nicht nur im Interesse der Flughafenhalterin und der betroffenen Fluggesellschaften sondern im allgemeinen öffentlichen Interesse, dass am wichtigsten schweizerischen Landesflughafen eine zuverlässige An- und Abflugregelung getroffen und diese während einer Flugplanperiode nicht mehrmals geändert wird. Im öffentlichen Interesse liegt es schliesslich auch, dass in den diversen hängigen Beschwerdeverfahren betreffend den Flugbetrieb am Flughafen Zürich nicht (erneut) eine unklare Situation oder eine Ausgangslage geschaffen wird, welche die Suche nach einer ausgewogenen, den Anliegen aller Beteiligten Rechnung tragenden Lösung behindern könnte.
6.
Besteht nach dem Gesagten keine Dringlichkeit für die Anordnung vorsorglicher Massnahmen für die Dauer des Beschwerdeverfahrens und steht die verfügte Verlängerung der Nachtflugsperre mit beachtlichen Interessen im Widerspruch, so sind die angefochtenen Verfügungen der Rekurskommission UVEK insoweit aufzuheben. Es kann daher offen bleiben, ob die Rekurskommission, wie von den Beschwerdeführerinnen geltend gemacht, auch gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör oder gegen übergeordnetes Recht verstossen habe.
Da kein Anlass besteht, die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, sind gleichzeitig die Gesuche um Erlass vorsorglicher Massnahmen, die im vereinigten Beschwerdeverfahren Nr. Z-2002-159 vor der Rekurskommission UVEK gestellt worden sind, in vollem Umfange abzuweisen (vgl. Art. 114 Abs. 2 OG). Demnach wird sich der Flugbetrieb auch weiterhin nach dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 und dessen Änderung vom 18. Oktober 2001 zu richten haben.
7.
7.1 Die Gerichtskosten sind dem Ausgang des Verfahrens entsprechend den Beschwerdegegnern aufzuerlegen

(Art. 156 Abs. 1 OG), wobei die schweizerischen und deutschen Gemeinwesen sowie die am Verfahren beteiligte Vereinigung von Gemeinwesen (Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich) aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG von der Kostenpflicht auszunehmen sind. Ebenfalls von der Kostenpflicht zu befreien sind die privaten Beschwerdegegner, die im vorinstanzlichen Verfahren kein Begehren um Verlängerung der Nachtflugsperre gestellt und sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht geäussert haben. Soweit die Beschwerdegegner dagegen im vorinstanzlichen Verfahren eine solche vorsorgliche Massnahme beantragt haben, sind sie im bundesgerichtlichen Verfahren auch dann zur Kostentragung beizuziehen, wenn sie sich in diesem nicht haben vernehmen lassen, da sie sich ihrer Parteistellung und damit ihrer Kostenpflicht nicht durch Stillschweigen entledigen können (BGE 123 V 156; s.a. zur Publ. best. Entscheid vom 9. November 2001 i.S. Flugplatzgenossenschaft Biel).
7.2 Die Beschwerdegegner haben den obsiegenden Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu entrichten. (Art. 159 Abs. 2 OG). Von der Pflicht zur Bezahlung einer Parteientschädigung sind nur jene ausgenommen, die im vorinstanzlichen Verfahren keinen Antrag auf Verlängerung der Nachtflugsperre gestellt und sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht haben vernehmen lassen (vgl. BGE 123 V 159).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Das Gesuch der Stadt Winterthur um Beiladung zum Verfahren wird abgewiesen.
2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Crossair AG und der Flughafen Zürich AG werden gutgeheissen und Dispositiv Ziffer 3 der Verfügung vom 17. Dezember 2001 sowie die Verfügung vom 10. Januar 2001 der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation werden aufgehoben.
Die Gesuche um Erlass vorsorglicher Massnahmen, die im Beschwerdeverfahren Nr. Z-2001-159 vor der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation gestellt worden sind, werden abgewiesen.
3.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 6'000.– wird folgenden Beschwerdegegnern (zusammen mit den allfälligen Mitbeteiligten) zu je Fr. 500.– unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt:
Hansruedi Hug
Verkehrs-Club der Schweiz
Hansj. Hüppi
Hauseigentümerverband Kloten, Opfikon Galttbrugg, Bassersdorf und Nürensdorf und Mitbeteiligte
Verein IGEL und Mitbeteiligte
Trudy Kilchenmann und Kurt Klose
Schutzverband Flugimmissionen Thurgau
Gudrun und Dr. Gerold Heine, Döllenstrasse 15, D-7837 Öhningen (Mitbeteiligte an der Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Landkreises Konstanz)
Fritz und Brigitte Kauf und Mitbeteiligte
Ruedi und Edith Arnaldini und Mitbeteiligte
Heinrich Stahel
Yvonne und Peter Abplanalp und Mitbeteiligte
4.
4.1 Die nachgenannten Beschwerdegegner haben (zusammen mit den allfälligen Mitbeteiligten) der Crossair AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von je Fr. 250.–, insgesamt Fr. 5'250.–, unter solidarischer Haftbarkeit zu bezahlen:

Hansruedi Hug
Gemeinde Regensdorf
Stadtrat Kloten
Politische Gemeinde Dällikon
Kanton Aargau

Verkehrs-Club der Schweiz
Hansj. Hüppi
Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ)
Gemeinde Rümlang und Mitbeteiligte
Hauseigentümerverband Kloten, Opfikon Glattbrugg, Bassersdorf und Nürensdorf und Mitbeteiligte
Gemeinde Bassersdorf und Mitbeteiligte
Verein IGEL und Mitbeteiligte
Gemeinde Oberglatt
Trudy Kilchenmann und Kurt Klose
Schutzverband Flugimmissionen Thurgau
Landkreis Konstanz und Mitbeteiligte
Fritz und Brigitta Kauf und Mitbeteiligte
Gemeinde Weiningen
Ruedi und Edith Arnaldini und Mitbeteiligte
Heinrich Stahel
Peter und Yvonne Abplanalp und Mitbeteiligte

4.2 Die in Ziffer 4.1 genannten Beschwerdegegner haben (zusammen mit den allfälligen Mitbeteiligten) der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von je Fr. 250.–, insgesamt Fr. 5'250.–, unter solidarischer Haftbarkeit zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie der Stadt Winterthur schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Februar 2002

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:
i.V.