Urteilskopf

124 II 293

33. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. Juni 1998 i.S. Politische Gemeinde Glattfelden und weitere Beschwerdeführer gegen Kanton Zürich und Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerden)
Regeste (de):
Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich.

Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 2). Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Privaten (E. 3a), der schweizerischen Gemeinden (E. 3b) und der deutschen Gemeinwesen im Lärmeinflussbereich des Flughafens Zürich (E. 3c) sowie der Vereinigungen (E. 3d).

Kognition des Bundesgerichts, zulässige Rügen (E. 4a). Rüge der Völkerrechtsverletzung, Voraussetzung der Bestimmtheit und unmittelbaren Anwendbarkeit der angerufenen völkerrechtlichen Bestimmungen (E. 4b). Unzulässigkeit der Anrufung ausländischen Rechts (E. 4c).

DIE LUFTFAHRTRECHTLICHEN KONZESSIONSVERFAHREN FÜR DEN BAU UND BETRIEB VON FLUGHÄFEN

Bau-, Betriebs- und Rahmenkonzessionsverfahren, Entwicklung der Regelung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, Praxis (E. 9). Mängel der gesetzlichen Ordnung, Verhältnis von Bau- und Betriebskonzession (E. 10).

UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG UND UMWELTVERTRÄGLICHKEITSBERICHT

Regeste (fr):
Concession-cadre pour l'agrandissement de l'aéroport de Zurich.

PROCÉDURE

Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 2). Qualité pour recourir des particuliers (consid. 3a), des communes suisses (consid. 3b) ainsi que des collectivités allemandes dans la zone d'influence de bruit de l'aéroport de Zurich (consid. 3c), et qualité pour recourir des organisations (consid. 3d).

Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, griefs recevables (consid. 4a). Grief de violation du droit international, conditions du caractère précis et directement applicable des normes du droit international invoquées (consid. 4b). Irrecevabilité des moyens tirés du droit étranger (consid. 4c).

PROCÉDURE DE CONCESSION POUR LA CONSTRUCTION ET L'EXPLOITATION D'AÉROPORTS SELON LA LÉGISLATION SUR L'AVIATION

Procédure de concession de construction, de concession d'exploitation et de concession-cadre, développement de la réglementation au niveau de la loi et de l'ordonnance, application dans la pratique (consid. 9). Lacunes de la réglementation légale, relation entre concession de construction et concession d'exploitation (consid. 10).

Regesto (it):
Concessione quadro per l'ampliamento dell'aeroporto di Zurigo.

PROCEDURA

Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 2).

Legittimazione ricorsuale dei privati (consid. 3a), dei comuni svizzeri (consid. 3b) e degli enti pubblici germanici nella zona di influenza dei rumori dell'aeroporto di Zurigo (consid. 3c) e delle associazioni (consid. 3d).

Potere d'esame del Tribunale federale, critiche ammissibili (consid. 4a). Censura di violazione del diritto internazionale, condizioni riguardo alla precisione e all'applicabilità diretta delle norme di diritto internazionale invocate (consid. 4b). Inammissibilità delle censure riguardanti il diritto straniero (consid. 4c).

PROCEDURA DI CONCESSIONE PER LA COSTRUZIONE E L'ESERCIZIO DI AEROPORTI SECONDO LA LEGISLAZIONE SULLA NAVIGAZIONE AEREA

Sachverhalt ab Seite 300

A.- Mit Bundesbeschluss über den Ausbau der Zivilflugplätze vom 22. Juni 1945 sprachen sich die eidgenössischen Räte für die Erweiterung des Flughafens Zürich zum interkontinentalen Flughafen der Schweiz aus, am 5. Mai 1946 stimmte das Zürcher Volk dem Bau eines neuen Flughafens in der Ebene von Kloten-Oberglatt zu und am 17. November 1948 übersiedelte der Zivilluftverkehr von Dübendorf-Wangen auf die neu eröffneten Anlagen in Kloten, die damals in der 1'900 m langen Westpiste (10/28) und der 2'600 m langen "Blindlandepiste" (16/34), einer Werft sowie einem provisorischen Barackendorf zur Abfertigung des Flugverkehrs bestanden. Am 20. Oktober 1951 wurde dem Kanton Zürich eine befristete, am 31. Mai 2001 auslaufende Konzession zum gewerbsmässigen Betrieb des interkontinentalen Flughafens Zürich verliehen. Der Flughafen befindet sich seither in ständigem Ausbau: Nur drei Jahre nach Inbetriebnahme des "Flughofes" (heute Terminal A) im Jahre 1953 legte der Regierungsrat ein Projekt für die zweite Bauetappe vor, welche von den Zürcher Stimmbürgern 1957 zunächst abgelehnt, in reduzierter Form jedoch im Juli 1958 genehmigt wurde. Diese Ausbauetappe umfasste die - für den Verkehr mit Strahlflugzeugen notwendige - Verlängerung der Pisten (Westpiste auf 2'500 m, Blindlandepiste auf 3'700 m) sowie die Erstellung der Werft II, eines Bürotraktes und eines Flugsicherungs- und Frachtgebäudes. Nachträglich wurde mit Zustimmung des Bundesrates auch noch die Erweiterung des Passagier-Terminals in Angriff genommen. Noch vor dem vollständigen Abschluss der zweiten Etappe billigten die Zürcher Stimmbürger im Jahre 1970 die dritte Ausbauetappe. Entsprechend der Baukonzession vom 1. Juni 1972 wurden in den folgenden Jahren insbesondere das Terminal B mit Fingerdock und Parkhaus B, die Parkhäuser E und F (Fracht) sowie die Werft III erstellt. Am 1. April 1976 wurde die neue 3'300 m lange V-Piste (14/32) für den Verkehr freigegeben. Im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Gesamtplanes, Teilrichtplan Verkehr, entschied jedoch der Zürcher Kantonsrat am 3. Juli 1978, die vom Regierungsrat befürwortete Verlängerung der Blindlandepiste 16/34 um rund 2 km nach Norden nicht in den Gesamtplan aufzunehmen. Eine zusätzliche Verlängerung der Westpiste 10/28 wurde ebenfalls abgelehnt. Als Ergänzung zur dritten Bauetappe konnten dagegen am 1. Juni 1980 der unterirdische SBB-Bahnhof und die Flughafenlinie in Betrieb genommen werden.

Auch auf die dritte Bauetappe folgte - immer noch gestützt auf die Baukonzession von 1972 - unmittelbar eine vierte, die im Bau zusätzlicher Flugzeugabstellplätze und der Errichtung eines weiteren Fingerdocks, diesmal

zum Terminal A, sowie des Parkhauses A bestand. Diese weitere Ausbauetappe konnte Ende 1985 praktisch abgeschlossen werden. In der Folge lehnte das Zürcher Stimmvolk am 6. September 1987 eine Kreditvorlage für die Verlegung und den Anschluss der Frachtanlagen an das Bahn- und Autobahnnetz ab. Als Ersatz hiefür wurde ein langfristiger Ausbau der bestehenden Anlagen in zwei Schritten beschlossen.
Das anhaltende Wachstum zwischen 1986 und 1992 machte laufend weitere, auch bauliche Verbesserungen der Flughafen-Infrastruktur erforderlich. Es bewegte die Flughafenpartner (Kanton Zürich bzw. Direktion der Volkswirtschaft, Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG und SWISSAIR) im Jahre 1992 dazu, ihre grundsätzlichen Vorstellungen über die künftige Entwicklung des Flughafens in einem sogenannten Masterplan festzuhalten. Dieser zeigt im Sinne eines raumplanerischen Leitbildes mögliche bauliche und betriebliche Massnahmen auf, dank derer der gemäss Prognose bis ins Jahr 2010 weiter zunehmende Verkehr bewältigt werden könnte. Der "Masterplan 92" wurde vom Regierungsrat am 3. Juni 1992 genehmigt und anschliessend dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Am 25. Juni 1995 bewilligte das Zürcher Volk den Kredit für eine fünfte Bauetappe des Flughafens Zürich. Im Beschluss wurde festgehalten, dass das geplante Fingerdock "Mitte" erst in Betrieb genommen werden dürfe, wenn der Autobahnzusammenschluss Kloten ebenfalls dem Verkehr übergeben sei und wenn die Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen festgesetzt und emissionsabhängige Landegebühren rechtskräftig beschlossen seien.

B.- Mit Eingabe vom 28. Juli 1995 ersuchte die Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zürich das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement um Erteilung einer Rahmenkonzession für die fünfte Bauetappe des Flughafens Zürich und um die hiefür erforderlichen speziellen bundesrechtlichen Bewilligungen (Rodung, Erstellung von Eisenbahnanlagen, Bauten ausserhalb der Bauzone). Im Gesuch wurde ausgeführt, dass seit Abschluss der vierten Bauetappe Mitte der achtziger Jahre keine Vorhaben mehr realisiert worden seien, durch welche die Kapazität der Flughafenanlage wesentlich gesteigert worden wäre. Seither sei jedoch das Verkehrsaufkommen

in Zürich erheblich angewachsen, nämlich um rund 60% bei den Flugbewegungen und um etwa 55% im Passagier- und im Frachtbereich. Während der Verkehrsspitzenzeiten sei der Flughafen dem Ansturm der Passagiere nicht mehr gewachsen. Folge davon seien erhebliche Störungen der Betriebsabläufe, vor allem Verspätungen, die negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und auf die Umwelt hätten. Der Flughafen Zürich könne daher die Abwicklung eines ordnungsgemässen Betriebes, zu der er nach der Konzession verpflichtet sei, schon heute nur noch beschränkt garantieren. Gemäss Prognose der Flughafenpartner werde aber das Luftverkehrsaufkommen künftig weiter anwachsen und mit den bestehenden Anlagen nicht mehr zu bewältigen sein. Mit dem vorgesehenen Flughafenausbau müssten daher die Kapazitätsengpässe behoben und solle der Flughafen in die Lage versetzt werden, auch den zukünftigen Verkehr ordnungsgemäss abzuwickeln. Gegenstand des Rahmenkonzessionsgesuches bilden verschiedene Bauten und Anlagen für die Flugzeug-, Passagier- und Frachtabfertigung sowie für den sogenannten landseitigen Verkehr. Neu erstellt werden sollen insbesondere ein zusätzliches Fingerdock "Mitte" (Dock Midfield), neue Doppelrollwege, Überhol- und Bereitstellungsflächen, ein Bahnhofterminal mit Check-in-Schaltern, ein Airside-Center, ein Bushof, ein weiteres Parkhaus und eine zusätzliche Frachthalle.

C.- Nach Durchführung eines Anhörungs- und Einigungsverfahrens erteilte das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED, heute: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) dem Kanton Zürich am 5. Februar 1997 die Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich-Kloten (5. Ausbauetappe). In der Rahmenkonzession wird festgehalten, dass damit dem Kanton Zürich das Recht verliehen werde, unter Einhaltung der aufgeführten Auflagen die Erweiterung des Flughafens zu realisieren (Ziff. 1.1). Belange, über welche in der Rahmenkonzession endgültig entschieden werde, seien für Behörden und Dritte verbindlich und in den folgenden Baukonzessionsverfahren nicht mehr zu prüfen

(Ziff. 1.2). Im weiteren werden der Flughafenperimeter sowie die Flughafenbereiche gemäss den eingereichten Plänen festgesetzt und letztere näher umschrieben (Ziff. 2.1 und 2.2). Gemäss Ziffer 2.3 umfasst die Rahmenkonzession alle im Gesuch genannten Bauvorhaben mit Ausnahme der Wurzelraum-Entsorgungsanlagen (Schilfteiche) und

der Strassenzufahrt West. In Ziffer 3 der Konzession werden zahlreiche Auflagen formuliert. Das Departement befristete die Rahmenkonzession auf 15 Jahre, wobei die Frist ab Rechtskraft der Konzession zu laufen beginnt und in begründeten Fällen verlängert werden kann.

D.- Die dem Kanton Zürich erteilte Rahmenkonzession ist von zahlreichen - teils in der Bundesrepublik Deutschland wohnenden - Privaten, von schweizerischen und deutschen Gemeinden, vom Landkreis Waldshut sowie vom Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ) und vom Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) mit eidgenössischer Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten worden. Das Bundesgericht hat nach Durchführung einer öffentlichen Verhandlung über die elf Beschwerden in einem einzigen Urteil befunden.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:
PROZESSUALES

2. Angefochten ist eine Rahmenkonzession, die gestützt auf die am 18. Juni 1993 revidierten bzw. neu eingeführten Artikel 37 und 37a des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) sowie Art. 8, 9, 10, 14 und 15 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) erteilt worden ist. Konzessionen und Bewilligungen für Flugplatzbauten und andere Luftfahrtanlagen unterliegen gemäss Art. 99 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 lit. c OG der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind daher zulässig.

3. a) Die in der Umgebung des Flughafens Zürich wohnhaften Personen werden von den sich aus dem Flugbetrieb ergebenden Einwirkungen beeinträchtigt, sind daher durch den Rahmenkonzessionsentscheid, der den Ausbau des Flughafens und eine gewisse Erweiterung des Betriebes grundsätzlich erlaubt, betroffen und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie sind somit zur Beschwerdeführung befugt (Art. 103 lit. a OG; vgl. etwa BGE 120 Ib 379 E. 4b und c, mit Hinweisen). Allerdings bezweifeln das EVED und der Kanton Zürich, dass der in Kindhausen (AG) wohnhafte Marcel Bichsel beschwerdeberechtigt sei, da sein Wohnort vom Fluglärm nicht überdurchschnittlich beeinträchtigt werde. Das an die Zürcher Gemeinde Dietikon

angrenzende Kindhausen liegt jedoch gemäss den Lärmkurven im Umweltverträglichkeitsbericht noch knapp

im Lärmeinflussbereich des Flughafens Zürich. Marcel Bichsel ist daher ebenfalls zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuzulassen (vgl. BGE 120 Ib 379 E. 4c S. 387, mit Hinweisen). Das gleiche gilt für die in der deutschen Gemeinde Hohentengen wohnenden Anton Steppeler und Ilse Boller. Das Gebiet der Gemeinde Hohentengen am Hochrhein liegt in der Anflugschneise des Flughafens Zürich und wird vom Fluglärm beeinträchtigt. Die Einwohner dieser deutschen Gemeinde sind daher gleichfalls beschwerdelegitimiert, lässt doch Art. 103 lit. a OG jedermann zur Beschwerde zu, der den dort umschriebenen Anforderungen entspricht, ohne Rücksicht auf Nationalität oder Wohnsitz (vgl. VPB 44/1980 Nr. 22 S. 89 f. zu Art. 48 lit. a VwVG, s.a. Art. 29 Abs. 4 und Art. 150 Abs. 2 OG; HANS RUDOLF TRÜEB, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Diss. Zürich 1990 S. 202 f., GERHARD SCHMID, Grenzüberschreitende Verfahrensbeteiligung im Umweltschutzrecht, Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, S. 770 ff.). b) Entgegen der Meinung des Kantons Zürich steht auch die Beschwerdelegitimation der im Umkreis des Flughafens liegenden Gemeinden ausser Frage. Zwar ist die Beschwerdebefugnis nach Art. 103 lit. a OG in erster Linie auf Private zugeschnitten. Nach der Rechtsprechung kann jedoch auch ein Gemeinwesen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert sein, und zwar nicht nur, wenn es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist, sondern auch, wenn es durch die fragliche Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben berührt wird. Die Gemeinden sind mithin zur Anfechtung der Bewilligung für ein mit Immissionen verbundenes Werk 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 in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden (vgl. BGE 123 II 371 E. 2c, mit zahlreichen Hinweisen, nicht publ. Entscheid vom 25. September 1997 i.S. Vereinigung gegen Fluglärm und Mitbeteiligte gegen Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG, Flughafen Belp-Bern, E. 2c mit Hinweisen auf VPB 39/1975 Nr. 35 und 54/1990 Nr. 44). Zudem verleiht Art. 57 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) den Gemeinden in Verbindung mit Art. 103 lit. c OG das Recht, insoweit kantonale oder eidgenössische Rechtsmittel gegen Verfügungen

von Bundesbehörden zu ergreifen, als diese in Anwendung des Umweltschutzgesetzes ergangen sind (BGE 119 Ib 389 E. 2e). Auch diese Bestimmung setzt jedoch eine Betroffenheit der einzelnen Gemeinde voraus, welche hier im Hinblick auf die Lärm- und teilweise auf die Schadstoffbelastung zu bejahen ist. Ob diese Belastung infolge des Ausbaus grösser werde, gleich bleibe oder sich vermindere, ist eine Frage der materiellen Beurteilung und nicht im Rahmen der Beschwerdelegitimation zu prüfen. c) Der Kanton Zürich zieht insbesondere die Beschwerdelegitimation der ausländischen Gemeinwesen in Zweifel. Seiner Meinung nach widerspricht die Zulassung ausländischer Gemeinden dem im öffentlichen Recht geltenden Territorialitätsprinzip; der Geltungsbereich der schweizerischen Rechtsnormen erstrecke sich ausschliesslich über schweizerisches Hoheitsgebiet und könne nicht über die Grenze hinweg ausgeweitet werden. Mit dieser Argumentation, die übrigens auch zum Ausschluss der im Ausland wohnenden Privatpersonen führen müsste, ist jedoch nichts gewonnen. Die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde hängt nicht davon ab, ob jemand in seiner Rechtsstellung betroffen sei, sondern setzt nur voraus, dass jemand durch die angefochtene Verfügung in seinen tatsächlichen Interessen berührt wird. Der Beschwerdeführer muss zudem in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitobjekt stehen, welche - wenn ein Bauprojekt im Streite liegt - auch in räumlicher Hinsicht gegeben sein muss (vgl. BGE 120 Ib 59 E. 1c, mit Hinweisen). Die Situation der deutschen Gemeinden im Einwirkungsbereich des Zürcher Flughafens ist aber mit jener der beschwerdeführenden schweizerischen Gemeinden durchaus vergleichbar. Insbesondere wird Hohentengen von der Schweizer Gemeinde Kaiserstuhl nur durch den Rhein getrennt und ist in ähnlicher Weise wie diese dem Fluglärm ausgesetzt. Inwieweit auch die Gemeinden Klettgau, Küssaberg und Lauchringen vom Fluglärm betroffen sind, ist mangels entsprechender Aufzeichnungen im Umweltverträglichkeitsbericht nicht völlig klar, kann indes offenbleiben, weil die deutschen Gemeinden eine gemeinsame Rechtschrift eingereicht haben. Den deutschen Gemeinden steht im weiteren nach Art. 28 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rah-

men der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Sie sind daher auch für eine zweckmässige Planung und für die Sicherstellung wohnhygienischer Verhältnisse auf ihrem Gebiet verantwortlich (vgl. etwa EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, Kommunalrecht,

N. 23 und 104, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von E. SCHMIDT-ASSMANN, 10. A., Berlin-New York). Unter diesem Gesichtswinkel wäre die Legitimation der deutschen Gemeinden als Gebietskörperschaften zu bejahen. In der schweizerischen Lehre wird denn auch die Auffassung vertreten, dass die ausländischen Gemeinden ebenfalls zum Rechtsmittelverfahren zugelassen werden müssten, wenn sie in ihren schutzwürdigen kommunalen Interessen, vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes, betroffen seien (ATTILIO R. GADOLA, Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein abstraktes Beschwerderecht? AJP 1993 S. 1464; THIERRY TANQUEREL/ROBERT ZIMMERMANN, Les recours, in: Charles-Albert Morand (Hrsg.), Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination, Basel/Frankfurt a.M., 1992, S. 138; FELIX MATTER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 8 zu Art. 57; HANSJÖRG PETER, Umweltschutz am Hochrhein/Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen zwischen Deutschland und der Schweiz, Diss. Lausanne 1987, S. 57 ff.). Die gleiche Meinung ist von der baselstädtischen Baurekurskommission vertreten worden (Entscheid vom 19. Oktober 1990, URP 1991 S. 23 ff. E. 3b).
Die Frage der Beschwerdebefugnis der deutschen Gemeinden als Gebietskörperschaften braucht jedoch hier nicht endgültig beantwortet zu werden, da diese auch Eigentümerinnen von Grundstücken sind und als solche gleich oder ähnlich wie Private durch den Fluglärm in ihrem Interesse an der ungestörten Nutzung des Eigentums gehindert werden. In ihrer Eigenschaft als betroffene Grundeigentümerinnen kann den deutschen Gemeinden die Beschwerdebefugnis nach dem bereits Gesagten nicht abgesprochen werden (so auch das Schaffhauser Obergericht im Entscheid vom 17. Dezember 1985, ZBl 88/1987 S. 84 f.). Das gleiche gilt für den Landkreis Waldshut-Tiengen. Dieser ist als (rechtsfähige) Körperschaft des öffentlichen Rechts mit öffentlichen Aufgaben (§ 1 Abs. 2 der Landkreisordnung Baden-Württemberg in der Fassung vom 19. Juni 1987) gleichzeitig auch Eigentümer mehrerer überbauter Grundstücke in dem vom Fluglärm belasteten Gebiet. Er ist daher ebenfalls wie ein Privater betroffen und schon aus diesem Grunde zur Beschwerde legitimiert. d) Was schliesslich die beschwerdeführenden Vereine anbelangt, so zählt der Verkehrsclub der Schweiz (VCS) zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die im Sinne von Art. 55 USG beschwerdeberechtigt sind (vgl. Anhang Ziffer 20 der Verordnung über die

Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen vom 27. Juni 1990 [SR 814.01]). Der VCS ist aufgrund dieser Bestimmung in Verbindung mit Art. 103 lit. c OG befugt, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden luftfahrtrechtlichen Rahmenkonzessionen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten (vgl. Ziff. 14 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814.011]). Allerdings ermächtigt Art. 55 USG den VCS nur zur Verfechtung von Umweltschutzanliegen und wird im Rahmen der materiellrechtlichen Erwägungen zu prüfen sein, inwieweit auf die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen eingetreten werden könne. Nicht zu den beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen gehört der "Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ)". Er behauptet auch nicht, gleich wie eine Privatperson in seinen Rechten oder Interessen betroffen zu sein. Dem Verband steht das Beschwerderecht daher nur zu, wenn er seinen Statuten gemäss die Interessen seiner Mitglieder zu vertreten hat und die Mehrheit oder doch eine Grosszahl der Mitglieder selbst zur Einreichung einer Beschwerde legitimiert

wäre (BGE 121 II 39 E. 2d/aa S. 46; BGE 120 Ib 59 E. 1a S. 61). Diese Voraussetzungen sind - wie das Bundesgericht schon verschiedentlich festgestellt hat - für den SBFZ erfüllt, besteht dieser doch im wesentlichen aus Anliegergemeinden, die sich zu einem Verein mit dem statutarischen Zweck zusammengeschlossen haben, die Interessen der Gemeinden und ihrer Einwohner an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und an der Abwehr übermässiger Immissionen aus dem Flughafenbetrieb zu wahren (vgl. BGE 118 Ib 530 nicht publ. E. 1b und Hinweis in E. 5c).

4. a) Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Den Sachverhalt überprüft das Bundesgericht hier frei, da als Vorinstanz keine richterliche Behörde, sondern ein eidgenössisches Departement entschieden hat (Art. 105 Abs. 2 OG). Dagegen hat es über die Angemessenheit des angefochtenen Konzessionsentscheides nicht zu befinden (Art. 104 lit. c OG). b) Zum Bundesrecht, dessen Verletzung nach Art. 104 lit. a OG geltend gemacht werden kann, zählt auch das Staatsvertragsrecht. Normen des Völkerrechts sind, sobald sie für die Schweiz rechtskräftig geworden sind, fester Bestandteil der Rechtsordnung und sind von allen Staatsorganen einzuhalten und anzuwenden. Staatsverträge

sind selbst dann für den Richter verbindlich, wenn sie unter Verletzung der innerstaatlichen Zuständigkeitsregeln zustandegekommen sind, sofern die Verletzung nicht offenkundig ist und eine innerstaatliche Rechtsnorm von grundlegender Bedeutung betrifft (vgl. Art. 46 der Wiener Konvention vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, in Kraft getreten für die Schweiz am 6. Juni 1990 [SR 0.111]; BGE 120 Ib 360 ff.). Nicht zu den Staatsverträgen zählen dagegen alle Akte, denen nach dem Willen der Parteien keine völkerrechtliche Verbindlichkeit zukommt. Dazu gehören Resolutionen internationaler Organisationen und Konferenzen, Gentlemen's Agreements, internationale Verhaltenskodizes, Memorandums of Understanding und Absichtserklärungen (vgl. DIETRICH SCHINDLER, Kommentar zur Bundesverfassung, N. 38 zu Art. 85 Ziff. 5, VPB 51/1987 Nr. 58). Die Privaten können sich vor Gericht auf völkerrechtliche Bestimmungen berufen, wenn diese unmittelbar anwendbar ("self-executing") sind, das heisst, wenn sie inhaltlich bestimmt und hinreichend klar sind, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden. Die erforderliche Bestimmtheit geht vor allem blossen Programmartikeln ab. Sie fehlt auch Bestimmungen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum lassen oder blosse Leitgedanken enthalten, sich also nicht an die Verwaltungs- oder Justizbehörden, sondern an den Gesetzgeber richten (BGE 106 Ib 182 E. 3; BGE 112 Ib 184, BGE 111 V 201 E. 2b; BGE 122 II 234 E. 4a). aa) Die deutschen Gemeinden und der Landkreis Waldshut berufen sich auf die Regelung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet, die am 17. September 1984 vom deutschen Bundesminister für Verkehr und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) abgeschlossen und am 22. November 1984 in Kraft getreten ist. In dieser Regelung werden lärmmindernde Flugsicherungsverfahren (Abschnitt I), Nachtflugbeschränkungen (Abschnitt II) und "sonstige" Regelungen über den An- und Abflug (Abschnitt III) vorgesehen. In Ziffer 2 lit. a des ersten Abschnitts wird erklärt: "Der Flugsicherungsdienst Zürich, unterstützt von der Direktion des Flughafens Zürich und vom Bundesamt für Zivilluftfahrt, wird sich weiterhin bemühen, eine ausgewogenere Benutzung der beiden Landebahnen 14 und 16 zu verwirklichen. In den Fällen, in denen die Verkehrslage einen Anflug auf die Landebahn 16 zulässt, wird das Anflugverfahren für diese Landebahn

benutzt."
Nach den Darlegungen der Beschwerdeführer ist diese Bestimmung nie eingehalten und immer nur ein kleiner Teil der Landungen über die Piste 16 abgewickelt worden. Da der Flughafenausbau aber zu einer noch stärkeren Benutzung der Piste 16 als Startbahn führen werde, was zwingend noch mehr Landungen auf der Piste 14 zur Folge habe, werde das mit der Vereinbarung angestrebte Ziel vollends in Frage gestellt. bb) Im unveröffentlichten Bundesgerichtsentscheid vom 7. März 1988 i.S. Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich hat das Bundesgericht die Regelung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland als Verwaltungsabkommen bezeichnet, das keine Rechtssätze, das heisst keine Anordnungen generell-abstrakter Natur, enthalte. Sie falle demzufolge nicht unter den Begriff des Bundesrechts, und ihre Verletzung könne nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden. Ob an dieser Aussage so festgehalten werden kann, ist höchst fraglich. Dass die Regelung schweizerischerseits durch ein Bundesamt abgeschlossen worden ist, bedeutet jedenfalls für die Rechtsnatur des Abkommens nichts, da einerseits in Art. 3b LFG eine gesetzliche Grundlage für die Subdelegation der Vertragsschlusskompetenz besteht und andererseits, wie dargelegt, die Nichteinhaltung innerstaatlicher Zuständigkeitsbestimmungen der völkerrechtlichen Geltung eines Vertrages keinen Abbruch täte. Auch die Entstehungsgeschichte der Regelung spricht für das Vorliegen eines völkerrechtlich verbindlichen Abkommens. Anlass zur Wiederaufnahme der 1979 unterbrochenen Verhandlungen zwischen Deutschland und der Eidgenossenschaft über die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich bildete neben den Forderungen der vom Fluglärm betroffenen Einwohner und Gemeinden ein zivilrechtliches Urteil des Landgerichts WaldshutTiengen vom 11. Februar 1982, das den Kanton Zürich auf Klage von zwei Einwohnern aus der Gemeinde Hohentengen zur Einhaltung lärmmindernder Flugsicherungsverfahren sowie einer grundsätzlichen Nachtflugbeschränkung verpflichtete. Im Hinblick auf die Regelung vom 17. September 1984, welche die vom Gericht angeordneten Auflagen übernimmt, fanden sich die Kläger zu einem Vergleich bereit. Es ist daher kaum anzunehmen, dass die Vertragsparteien eine völkerrechtliche Verbindlichkeit haben ausschliessen wollen. Wie dem sei, kann jedoch letztlich offen bleiben, da die von den Beschwerdeführern angerufene Ziffer I 2 a der Regelung das Erfordernis der Bestimmtheit und unmittelbaren Anwendbarkeit nicht

erfüllt. In dieser Ziffer sichern die Schweizer Stellen zu, dass sie sich weiterhin "bemühen" werden, eine ausgewogenere Benutzung der beiden Landebahnen 14 und 16 zu verwirklichen. Die Erklärung, sich bemühen zu wollen, ist offensichtlich keine durchsetzbare Norm. Allerdings wird auch festgelegt, dass in den Fällen, in denen die Verkehrslage einen Anflug auf die Landebahn 16 zulasse, diese zu benützen sei. Dieser Satz enthält zwar eine konkrete Verpflichtung, doch wird mit der Formulierung "wenn es die Verkehrslage zulässt", der schweizerischen Seite ein derart grosser Entscheidungsspielraum eingeräumt, dass es auch diesbezüglich an der erforderlichen Bestimmtheit mangelt. Soweit sich die deutschen Beschwerdeführer daher auf Ziffer I 2a der zwischenstaatlichen Regelung berufen, kann auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden. c) Da mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur die Verletzung von (schweizerischem) Bundesrecht gerügt werden kann, ist im übrigen auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der deutschen Gemeinden insofern nicht einzutreten, als eine Auflage für die Rahmenkonzession verlangt wird, wonach die mit dem Betrieb des Flughafens Zürich verbundenen Immissionen die Lärmbegrenzungen und Schadstoffbestimmungen des deutschen Rechts nicht verletzen dürften. Das gleiche gilt für die Forderung, dass eine Überschreitung von Grenzwerten in Deutschland nicht durch nationale schweizerische Interessen gerechtfertigt werden dürften. Sieht das schweizerische Recht eine Interessenabwägung vor, anhand derer über Erleichterungen für gewisse Bauten zu entscheiden ist, so ist diese Abwägung unter Einbezug aller auf dem Spiele stehender Anliegen, insbesondere auch der nationalen Interessen, vorzunehmen. MATERIELLES
Die Luftfahrtrechtlichen Konzessionsverfahren

8. Das im Luftfahrtrecht vorgesehene mehrstufige Konzessionssystem und die entsprechend unterteilte Umweltverträglichkeitsprüfung haben schon im Einwendungsverfahren Anlass zu grundsätzlichen Diskussionen gegeben. Das EVED hat sich daher eingangs seines Konzessionsentscheides mit der Frage auseinandergesetzt, in welcher Beziehung die verschiedenen Konzessionen zueinander stünden und welche Belange in den einzelnen Verfahren zu prüfen seien. a) Zum Verhältnis von Rahmenkonzession zu Baukonzession erläutert das Departement, dass die Rahmenkonzession als baurechtlicher

Vorentscheid die Vorstufe zur Baukonzession bilde. Sie ermächtige daher den Konzessionär noch nicht zur Ausführung der geplanten Bauten, sondern stelle fest, ob und inwiefern das Bauvorhaben in seinen zentralen Bestandteilen gesetzeskonform realisierbar sei. Mit der Rahmenkonzession werde insbesondere über das Erschliessungskonzept, die raumplanerische Einordnung sowie die grundsätzlichen, für die Gesamtheit aller Bauvorhaben geltenden relevanten Auflagen befunden. Die betrieblichen Rahmenbedingungen seien dagegen in der Betriebskonzession und im Betriebsreglement umschrieben und stünden mit der Rahmenkonzession in keinem Zusammenhang. Wenn die vorgesehenen Ausbauvorhaben, wie im Einwendungsverfahren behauptet, tatsächlich die Änderung substantieller betrieblicher Regelung bedingen bzw. die geltenden Bestimmungen der Betriebskonzession und des Betriebsreglementes tangieren würden, so müsste das eingereichte Gesuch abgewiesen werden. Es treffe indessen nicht zu, dass die zu erstellenden Anlagen nur dann sinnvoll genutzt werden könnten, wenn gleichzeitig auch betriebliche Anpassungen gemacht würden. Die Bauvorhaben wirkten sich weder auf die Nachtflugeinschränkungen noch auf die geltende Prioritätenordnung und auch nicht auf die Vorschriften über die Pistenbenützung aus. Der Gesuchsteller führe selbst an, dass die gegebenen betrieblichen Rahmenbedingungen für einen Betrieb von deutlich mehr als 240'000 Bewegungen des Linien- und Charterverkehrs nicht geeignet wären. Er sei also bereit, die Bauten zu erstellen, ohne an den heutigen betrieblichen Rahmenbedingungen etwas zu ändern. Natürlich könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Konzessionär in Zukunft einmal die Änderung der Betriebskonzession oder des Betriebsreglementes beantragen werde. Es sei jedoch klar festzuhalten, dass der Gesuchsteller weder aufgrund der Rahmenkonzession noch eines Flughafenausbaus im Hinblick auf die Erneuerung der Betriebskonzession im Jahre 2001 oder auf ein anderweitiges Gesuch um Änderung des Betriebsreglementes irgendwelche Rechte werde ableiten können. Dementsprechend müsse sich, so führt das Departement weiter aus, die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen- und Baukonzessionsverfahren ausschliesslich auf bauliche Gesichtspunkte beschränken, während Fragen des Flugbetriebes im Betriebskonzessionsverfahren zu behandeln seien. Es sei jeweils eine unabhängige, in sich abgeschlossene und auf die besonderen Aspekte des einzelnen Verfahrens ausgerichtete Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen. Betriebliche Auswirkungen seien bei der Erteilung

einer Rahmenkonzession nur insoweit zu untersuchen, als sie sich aus der Erweiterung der Flughafenanlage selbst und nicht aus einer Änderung der Betriebskonzession oder des Betriebsreglementes ergäben. Zur Umweltverträglichkeitsprüfung erster Stufe im Verhältnis zur zweiten Stufe legt schliesslich das EVED dar, allgemeine Gesichtspunkte, wie das Bedürfnis für den Ausbau, die Raumplanung, die Erschliessung der Anlage, der Lärm, die Luftreinhaltung und der Landschaftsschutz, welche das Projekt als Ganzes beträfen, seien im Rahmenkonzessionsverfahren möglichst abschliessend zu beurteilen. In den Baukonzessionsverfahren sei diesbezüglich lediglich noch über die Einhaltung verfügter Auflagen bzw. vom Gesuchsteller selbst eingegan-

gener Verpflichtungen zu entscheiden. Für andere Belange, wie Biosphäre, Boden, Gewässerschutz, Altlasten, Energie usw., sei dagegen eine Beurteilung erst bei Vorliegen einer detaillierten Planung, also in den Baukonzessionsverfahren, möglich. Für diese Bereiche stehe die Umweltverträglichkeitsprüfung zweiter Stufe im Vordergrund. b) Gegen diese Erwägungen wird in der Beschwerde der Gemeinde Glattfelden und Mitbeteiligte (1A.66/1997) eingewendet, es sei unzulässig, ein Rahmenkonzessionsverfahren von den übrigen Konzessionsverfahren abzutrennen und die Umweltverträglichkeitsprüfung in mehrere Stufen zu unterteilen. Für die Anlage und den Betrieb eines Flugplatzes bedürfe es nach Luftfahrtgesetz einer einzigen, umfassenden Konzession, in deren Rahmen alle Belange gesamthaft zu prüfen seien. Die auf der Verordnungsebene vorgenommene Verfahrensaufteilung finde weder in der Verfassung noch im Gesetz einen Rückhalt; insbesondere sehe Art. 37a LFG keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen vor. Jedenfalls könne es nicht Sache des die Luftfahrt prinzipiell fördernden EVED sein, über die Aufteilung der Konzessionsverfahren zu entscheiden. Die Abtrennung einer Rahmenkonzession und die Verschiebung der definitiven Prüfung der Lärmfrage in das Betriebskonzessionsverfahren, also in die dritte Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung, verletzten im übrigen das Koordinationsgebot. Die Auswirkungen des Lärms und die Luftverunreinigung gehörten wie das Unfallrisiko zu den zentralen Belangen bei der Planung eines Flughafens und seien daher vorweg umfassend zu prüfen. Es könne denn auch nicht bestritten werden, dass das vorliegende Rahmenkonzessionsverfahren, das aufwendige Planungsarbeiten in Gang gesetzt und finanzielle Investitionen zur Folge habe, ein späteres Betriebskonzessionsverfahren faktisch präjudiziere. Die wesentlichen Umweltauswirkungen

müssten daher schon heute abschliessend untersucht und verbindliche Kapazitätsgrenzen gesetzt werden. Der Umweltverträglichkeitsbericht sei in diesem Sinne mangelhaft und zu ergänzen. Auch weitere Beschwerdeführer verlangen, dass die Lärmschutzproblematik bereits im Rahmenkonzessionsverfahren eingehend geprüft werde und in diesem Verfahren betriebliche Einschränkungen festgelegt würden. Die in der Betriebskonzession enthaltenen Vorschriften seien ohnehin nicht geeignet, den Umweltschutz, insbesondere den Lärmschutz, zu gewährleisten. Die Änderung der Betriebskonzession sei andererseits auch nicht Voraussetzung für ein weiteres Wachstum über die Zahl von 240'000 Bewegungen des Linien- und Charterverkehrs hinaus. Es rechtfertige sich daher nicht, entsprechende Fragen in ein späteres Betriebskonzessionsverfahren zu verweisen, denn die Mehrkapazitäten würden mit der vorliegenden Rahmenkonzession geschaffen. c) Diese Vorbringen erfordern vorweg eine nähere Betrachtung der luftfahrtrechtlichen Ordnung und der diesbezüglichen Bestimmungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung.

9. Die Entstehungsgeschichte der von den Beschwerdeführern kritisierten Aufteilung der Konzessionsverfahren und die Praxis hiezu können wie folgt zusammengefasst werden: a) Das Luftfahrtgesetz von 1948 sah im damaligen und auch heute noch geltenden Art. 37 Abs. 1 vor, dass es für die Anlage und den Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, einer Konzession bedarf und diese durch das (Eidgenössische Post- und Eisenbahn-) Departement erteilt wird (vgl. AS 1950 I 471). Das ursprüngliche Gesetz enthielt keine weiteren Bestimmungen über die Konzession. In der bundesrätlichen Botschaft wurde zum Gesetzesentwurf ausgeführt, dass das Luftfahrtgesetz angesichts der sich laufend ändernden Technik unmöglich eine abschliessende Regelung der Materie anstreben könne. Der Entwurf verfolge daher ganz allgemein die Absicht, nur Rechtsgrundsätze aufzustellen. Die Einzelheiten müssten der Verordnungsgewalt des Bundesrates übertragen werden. Das gelte auch für das Ausfüllen von Lücken, bis eine gesetzliche Regelung möglich werde (vgl. BBl 1945 I 348). Entsprechend diesem gesetzgeberischen Willen wiesen die weiteren Vorschriften über die Konzession nur Verordnungsrang auf. Art. 50 der Vollziehungsverordnung zum Luftfahrtgesetz vom 5. Juni 1950 (LVV; AS 1950 I 496) umschrieb generell den notwendigen Inhalt des Konzessionsgesuches, und Art. 51 LVV zählte die

Verweigerungsgründe auf. In den folgenden Artikeln wurde zwischen Baukonzession und Betriebskonzession unterschieden und sinngemäss vorgeschrieben, dass die beiden gestaffelt zu erteilen seien. Art. 52 Abs. 1 LVV wies das Departement an, bei der Erteilung der Konzession für den Bau des Flughafens die Fristen festzusetzen, innerhalb welcher die Bauarbeiten zu beginnen und zu vollenden seien. Nach Art. 54 Abs. 1 LVV war die Betriebskonzession erst nach Erstellung des Flughafens zu erteilen. Art. 54 Abs. 5 LVV sah schliesslich vor, dass das Departement die Bedingungen der Betriebskonzession ergänzen oder abändern könne, wenn die Sicherheit der Luftfahrt oder technische Neuerungen dies erforderten. Dagegen wurde nicht geregelt, wie bei Betriebsänderungen oder bei Ablauf der Betriebskonzession und bei Erweiterung oder Änderungen der Flugplatzanlagen vorzugehen sei. b) Bei der Revision des Luftfahrtgesetzes vom 17. Dezember 1971 ging es vorab um die Einführung von Massnahmen gegen den Fluglärm und die Bekämpfung verbrecherischer Anschläge gegen die Luftfahrt. Art. 37 LFG blieb unverändert. In der bundesrätlichen Botschaft zur Gesetzesänderung wurde erneut betont, dass das Luftfahrtgesetz ein Rahmengesetz sei, das nur Grundsätze enthalte und bewusst darauf verzichte, Einzelheiten auf Gesetzesstufe zu ordnen. An diesem Grundgedanken, der sich bewährt habe, solle auch weiterhin festgehalten werden (vgl. Botschaft über die Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 10. Februar 1971, BBl 1971 I 266 f.). Im Nachgang zur Gesetzesänderung wurde auch das Verordnungsrecht einer Revision unterzogen und die bisherige Vollziehungsverordnung durch die Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.0) ersetzt. Unter den Titeln "Bodenorganisation"/"Flughäfen" hielt nun Art. 37 LFV zur Konzessionspflicht allgemein fest, dass für die Anlage und den Betrieb der Flughäfen eine Konzession des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements erforderlich sei (Abs. 1). Erstmals wurden auch nachträgliche bauliche und betriebliche Änderungen einer Regelung unterworfen. Art. 36 Abs. 2 LFV sah vor, dass nachträgliche Änderungen einer Konzession bedürften, wenn sie das Flughafengelände wesentlich vergrösserten oder einen wesentlichen Einfluss auf die Sicherheits- und Lärmzonen hätten. Andere Änderungen der Anlagen und des Betriebes wurden der Bewilligungspflicht unterstellt. Nach Art. 36 Abs. 3 LFV konnten die Baukonzession und die Betriebskonzession getrennt erteilt werden. Die Regelungen der früheren Art. 52 und 54 LVV wurden in

Art. 39 LFV mit der Marginalie "Inhalt der Konzession" zusammengefasst. Neu wurde in diesem Artikel vorgeschrieben, dass zu den Bestimmungen über den Betrieb auch die Auflagen zum Schutze der Umwelt gehören. Ausserdem wurde vorgesehen, dass das Departement die Konzession unter anderem dann ändern oder ergänzen kann, wenn die Anforderungen des Umweltschutzes dies erfordern (Art. 39 Abs. 6 LFV). c) Mit dem Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes am 1. Januar 1985 entstand auch im Bereiche der Luftfahrt die Pflicht, bei der Planung, Errichtung oder Änderung von Flugplatzanlagen, welche die Umwelt erheblich belasten könnten, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (Art. 9 USG). Anhang Ziffer 14 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) bezeichnete das Konzessionsverfahren gemäss Art. 37 Abs. 1 LFG als das für die Prüfung massgebliche Verfahren. Da sich die Bestimmung von Art. 37 Abs. 1 LFG wie dargelegt sowohl auf die Bau- als auch auf die Betriebskonzession bezieht, bleibt die Bedeutung dieser ursprünglichen Ziffer 14 des UVPV-Anhangs, die keine mehrstufige Prüfung vorsah, unklar. d) Auch bei der jüngsten Revision des Luftfahrtgesetzes im Jahre 1993 ist, wie schon erwähnt, Art. 37 Abs. 1 LFG bestehen geblieben. Hinzugefügt worden ist in Art. 37a LFG einzig, dass im Rahmen des Konzessionsverfahrens über alle Belange entschieden wird und keine weiteren bundesrechtlichen Bewilligungen erforderlich sind. Sodann wurden einige Verfahrensregeln festgelegt und ist klargestellt worden, dass auch die bloss "überwiegend" dem Flugplatzbetrieb zuzurechnenden Anlagen allein dem Luftfahrtrecht und damit der

Konzessionspflicht unterstehen. Die näheren Bestimmungen über die Konzessionen sind dagegen getreu den bisherigen Grundsätzen dem Verordnungsgeber überlassen worden. Dieser hat in der neuen Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) den Konzessionen und Bewilligungen für Flugplätze ein ganzes Kapitel gewidmet, in welchem neben der Bau- und der Betriebskonzession erstmals eine Rahmenkonzession vorgesehen wird. Eine Rahmenkonzession kann gemäss Art. 14 Abs. 1 VIL im Sinne eines baurechtlichen Vorentscheides für grössere Bauprogramme auf Flughäfen erteilt werden, wobei die Verfahrensbestimmungen über die Baukonzession sinngemäss anzuwenden sind (Art. 15 VIL). Ins neue Verordnungsrecht nicht mehr aufgenommen wurde die frühere Bestimmung von Art. 36 Abs. 2 LFV, welche die baulichen und betrieblichen Änderungen

weitgehend in ein Bewilligungsverfahren verwies. Bauliche Änderungen werden, abgesehen von der soeben genannten Bestimmung über die Rahmenkonzession, in der Verordnung nicht mehr separat behandelt. Zwar wird in Art. 27 VIL ein vereinfachtes Verfahren für "Bauvorhaben und betriebliche Änderungen untergeordneter Bedeutung" umschrieben, die Konzessionspflicht für diese indessen nicht eingeschränkt. Die Änderungen des Flugbetriebes sind, soweit sie mit einer Änderung des Betriebsreglementes verbunden sind, nach einem Anhörungsverfahren vom BAZL zu genehmigen (Art. 11 Abs. 4 bis 6 VIL). Im übrigen kann das EVED nach Art. 20 Abs. 1 VIL die Betriebskonzession ergänzen oder ändern, wenn die Flugsicherheit, technische oder wirtschaftliche Neuerungen sowie wesentliche Anforderungen des Umweltschutzes es erfordern. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert ferner, dass im Rahmen dieser letzten luftfahrtrechtlichen Revision auch die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung angepasst worden ist. Anhang Nr. 14 zur UVPV sieht nun allgemein für Flughäfen eine mehrstufige Umweltverträglichkeitsprüfung vor, die in erster Linie im Rahmenkonzessionsverfahren und hernach im Bau- sowie im Betriebskonzessionsverfahren durchzuführen ist. Erfolgen Bau- und Betriebskonzessionsverfahren allerdings gemeinsam oder wird nur eines der beiden Verfahren durchgeführt, so gilt dies auch für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Entsprechend den umweltschutzrechtlichen Vorschriften dürfen luftfahrtrechtliche Bau- und Betriebskonzessionen nur erteilt werden, wenn unter anderem die Anforderungen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind (Art. 8 Abs. 1 lit. a VIL). Die betreffenden Rahmenbedingungen sind in die Bau-, und somit auch die Rahmenkonzession, sowie in die Betriebskonzession aufzunehmen (Art. 17 lit. a und Art. 19 Abs. 1 lit. d VIL). Die konkrete Ausgestaltung der in der Betriebskonzession vorgegebenen Rahmenbedingungen, so auch hinsichtlich der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes, erfolgt im Betriebsreglement, das erstmals im Betriebskonzessionsverfahren, bei nachträglichen Änderungen aber nur vom BAZL zu genehmigen ist (Art. 11 Abs. 1 lit. c, Abs. 3 und 4 VIL). e) Die Praxis bei der Gewährung von Baukonzessionen ist vom BAZL selbst als eher uneinheitlich geschildert worden (vgl. ULRICH ZIMMERLI/STEPHAN SCHEIDEGGER, Verbesserung der Koordination der Entscheidverfahren für bodenbezogene Grossprojekte: Machbarkeitsstudie,

Bern 1992, S. 170 N. 96, S. 273 und Anhang I S. 10 ff.; siehe nun auch Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren in BBl 1998 III 2591). Der Flughafen Zürich wurde diesbezüglich recht grosszügig behandelt. Allein gestützt auf die am 1. Juni 1972 erteilte Baukonzession (BBl 1972 II 261) konnte ein umfassendes Bauprogramm in mehreren Etappen während rund zwanzig Jahren verwirklicht werden. Dabei wurden offenbar auch Bauten erstellt, die im Konzessionsprojekt nicht vorgesehen waren (vgl. die das Parkhaus A betreffende Bemerkung des Bundesrates in

seiner Botschaft über einen Bundesbeitrag an den Teilausbau des Flughafens Zürich vom 14. November 1979, BBl 1979 III 1122). Die Betriebskonzession für den Flughafen Zürich, die am 20. Oktober 1951 für eine Dauer von fünfzig Jahren erteilt wurde, ist trotz der eingetretenen Entwicklungen auf den Gebieten der Luftfahrt einerseits und des Umweltschutzes andererseits nur zweimal angepasst worden. Durch Änderung vom 19. Mai 1967 wurde der Flugplatzhalter vorerst ermächtigt, besondere Bestimmungen zur Bekämpfung des Fluglärms in die Verkehrsvorschriften aufzunehmen (VAS 1967 S. 218). Am 1. November 1972 wurde durch eine weitere Novelle die Nachtflugsperre eingeführt (BBl 1972 I 1131). Demgegenüber ist das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich, das am 19. August 1992 vollständig überarbeitet wurde, mehreren Änderungen unterzogen worden, in letzter Zeit vor allem hinsichtlich der An- und Abflugverfahren (vgl. etwa BBl 1992 III 528, 1995 III 1241).

10. Aus dieser kurzen Übersicht über die luftfahrtrechtliche Ordnung und deren Entstehungsgeschichte ergibt sich vorab, dass die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen über den Bau und Betrieb von Flugplätzen nicht gerade als Musterbeispiel für klare und stufengerechte Normsetzung gelten können. Die zunächst vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollte und später wohl eher in Kauf genommene Lückenhaftigkeit der gesetzlichen Regelung ist auch zur Zeit noch nicht behoben. Den Behörden ist es nicht gelungen, durch eine einheitliche, auf die allgemeinen Verfahrensgrundsätze ausgerichtete Praxis die gesetzgeberischen Mängel auszubessern. Auf sich warten lässt gleichfalls die abschliessende planerische und normative Einbindung der Landesflughäfen in das System der Raumplanung und des Umweltschutzrechtes: Noch heute steht der "Sachplan Infrastruktur Luftfahrt" aus und fehlt es an den schon vor Jahren in Aussicht

gestellten Lärm-Belastungsgrenzwerten. Offensichtlich haben weder die Gesetzgebung noch die Planung auf dem Gebiet der Luftfahrt mit der rasanten Entwicklung im Flugwesen Schritt gehalten. Auf diese unbefriedigende luftfahrtrechtliche Situation ist ein grosser Teil der in den vorliegenden Fällen erhobenen Rügen zurückzuführen. Immerhin kann aufgrund der aufgezeigten Regelung zu den erwähnten Einwänden wie folgt Stellung genommen werden: a) Ohne weiteres als unberechtigt erweist sich die Kritik am Auftreten des EVED als Konzessionsbehörde. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer wird die Zuständigkeit dieses Departementes nicht allein durch das Verordnungsrecht, sondern in erster Linie durch das Gesetzesrecht begründet (vgl. Art. 3 LFG). Ob die vom Gesetzgeber getroffene Lösung opportun sei oder nicht, hat das Bundesgericht, für welches die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze verbindlich sind (Art. 113 Abs. 3 BV), nicht zu überprüfen (vgl. BGE 111 Ib 227 E. 2a).
b) Nicht durchzudringen vermag sodann die Rüge, das Institut der "Rahmenkonzession" hätte nur vom Gesetzgeber geschaffen werden dürfen. Zwar ist einzuräumen, dass die Verfahrensgestaltung in ihren Grundsätzen eigentlich auf Gesetzesstufe vorgenommen werden müsste. Wie dargelegt hat indessen der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, mehr als nur einige Leitsätze ins Gesetz aufzunehmen. Freilich sind in dem 1993 neu eingeführten Art. 37a LFG erstmals auch gewisse Verfahrensvorschriften aufgestellt worden, doch ist bei dieser jüngsten Gesetzesrevision die Umschreibung der Konzessionen - ihres notwendigen Inhaltes und der Voraussetzungen zu ihrer Erteilung - weiterhin dem Verordnungsgeber überlassen geblieben. Im übrigen ist mit der Schaffung der Rahmenkonzession die frühere Praxis, eine einzige Konzession für ein umfassendes Ausbauprogramm zu erteilen, in eine neue rechtliche Form gekleidet und gleichzeitig den Betroffenen die Möglichkeit verschafft worden, ihre Interessen bereits in einem frühen Planungsstadium zu wahren. Die Rechtsstellung der Betroffenen wird dadurch nicht verschlechtert. c) Soweit vorgebracht worden ist, Bau- und Betriebskonzession müssten nach dem Sinne des Gesetzes "uno actu" erteilt und dürften nicht voneinander losgelöst werden, so ergibt sich aus dem Gesagten klar, dass der Gesetz- und der Verordnungsgeber stets der Auffassung waren, dass in der Regel zunächst eine Baukonzession und erst nach Abschluss der Bauarbeiten eine Betriebskonzession zu erteilen sei; die Möglichkeit einer gestaffelten Konzessionierung

ist ausdrücklich vorgesehen worden. Die Vorschriften über die Konzessionserteilung für die Bodenorganisation waren und sind noch heute in erster Linie auf die Neuerstellung von Flugplätzen und deren erste Inbetriebnahme ausgerichtet. Wie bei nachträglichen baulichen oder betrieblichen Änderungen vorzugehen sei, ist - soweit überhaupt - nur lückenhaft geregelt. d) Über das Verhältnis von Bau- zu Betriebskonzession bzw. von Rahmen- zu Betriebskonzession, mit anderen Worten über die Frage, welche baulichen Veränderungen eine Anpassung der Betriebskonzession erforderlich machten, sagt das Gesetz nichts und die Verordnung wenig aus. Wie erwähnt sieht Art. 20 Abs. 1 VIL einzig vor, dass das Departement die Betriebskonzession ergänzen oder ändern könne, wenn die Flugsicherheit, technische oder wirtschaftliche Neuerungen sowie wesentliche Anforderungen des Umweltschutzes es erforderten. Das EVED geht im angefochtenen Konzessionsentscheid davon aus, dass sich die Betriebskonzession auf den reinen Flugbetrieb beziehe und nur abzuändern wäre, wenn sich ein Ausbauvorhaben auf wesentliche flugbetriebliche Regelungen, wie etwa die Vorschriften über die Pistenbenützung oder über die Nachtflugeinschränkungen, auswirken würde. Tatsächlich beziehen sich die Bestimmungen von Art. 19 und 20 VIL über den Inhalt, die Änderung und den Entzug der Betriebskonzession, wie in BGE 124 II 75 E. 5a S. 80 bemerkt, in erster Linie auf den eigentlichen Flugbetrieb. Indessen ist in Ergänzung zum genannten Entscheid - wo die Frage des Gegenstands der Betriebskonzession nur gestreift worden ist - einzuräumen, dass der Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 lit. a und c VIL auch eine weitergehende Interpretation zuliesse. Nach Art. 19 Abs. 1 lit. a VIL wird mit der Betriebskonzession generell das Recht zum gewerbsmässigen Betrieb des Flughafens verliehen und durch Art. 19 Abs. 1 lit. c der Konzessionär unter anderem verpflichtet, die Voraussetzungen für eine geordnete Benützung sicherzustellen sowie den Flughafen nach den gesetzlichen Bestimmungen zu betreiben. Demnach könnte die Betriebskonzession nicht nur den eigentlichen Flugbetrieb, sondern den Gesamtbetrieb des Flughafens, das heisst unter anderem auch den sog. landseitigen Verkehr erfassen. In der Betriebskonzession für den Kanton Zürich vom 20. Oktober 1951 wird denn auch auf das "Ausmass und die Einrichtungen des Flughafens" gemäss den genehmigten Plänen verwiesen (Art. 1 Abs. 2) und der Konzessionär verpflichtet, für den Bau und Unterhalt der für den Betrieb des Flughafens notwendigen Gebäude zu sorgen

(Art. 4 Abs. 3 lit. c). Dementsprechend hat sich der Kanton Zürich stets für sämtliche Bauvorhaben - also auch für Projekte, die, wie Parkhäuser und Zufahrtsstrassen, für den Landverkehr auf dem Flughafenareal bestimmt sind - auf seine ihm durch die Betriebskonzession auferlegte Verpflichtung berufen. Insofern lässt sich eine Wechselbeziehung zwischen Betriebskonzession und den Konzessionsverfahren für bauliche Änderungen nicht bestreiten. [Allerdings ist die Betriebskonzession aus dem Jahre 1951 derart allgemein abgefasst, dass sie selbst bei flugbetrieblichen Änderungen nicht angepasst werden musste und wie dargelegt praktisch unverändert geblieben ist, obschon die Gesamtzahl der Flugbewegungen von rund 35'000 im Jahre 1955 auf rund 276'000 im Jahre 1997 angestiegen ist.]Fest steht jedenfalls, dass zumindest seit der Schaffung der Umweltschutzgesetzgebung ein enger Zusammenhang zwischen Rahmen-, Bau- und Betriebskonzession besteht bzw. bestehen muss. In jedem dieser Konzessionsverfahren sind die Belange des Umweltschutzes zu untersuchen, ist ihnen Rechnung zu tragen und sind entsprechende Auflagen aufeinander abzustimmen. Rahmen- und Baukonzession wie auch die Betriebskonzession müssen daher auf denselben Annahmen über den Umfang des Verkehrsaufkommens beruhen; andernfalls lassen sich die umweltschutzrechtlichen Rahmenbedingungen nicht abstecken.

Dagegen kann die heikle Frage, was im Lichte der heutigen Gesetzgebung Gegenstand der Betriebskonzes-

sion sein müsse und welche bauliche Erweiterung eines Flughafens eine Anpassung der Betriebskonzession bedinge, hier ebenfalls noch offen bleiben: Am 31. Mai 2001 läuft die Betriebskonzession für den Flughafen Zürich ohnehin ab und muss in allernächster Zeit ein neues Konzessionsverfahren eingeleitet werden. Im weiteren wird von den Beschwerdeführern und vom BUWAL vorgebracht, dass die gesamte Lärmschutzproblematik unter Berücksichtigung der eingetretenen Entwicklungen und unter Einbezug möglicher betrieblicher Änderungen behandelt werden müsse und der Umweltverträglichkeitsbericht insofern ungenügend sei. Diesem Einwand kommt - wie sich im folgenden zeigt - besonderes Gewicht zu. umweltverträglichtkeitsprüfung und Umweltverträglichkeit

11. Wie dargelegt unterstehen Flughäfen generell der in Art. 9 USG umschriebenen Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung und

BGE 124 II 293 S. 321

ist diese nach Nr. 14 des Anhangs zur UVPV mehrstufig im Rahmenkonzessions- und Baukonzessions- sowie/oder im Betriebskonzessionsverfahren vorzunehmen. Indessen sieht Art. 9 Abs. 1 USG die Umweltverträglichkeitsprüfung nur für die Planung, Errichtung oder Änderung und nicht auch für die Inbetriebnahme einer bestehenden Anlage vor. Ob daher die erstmalige Erteilung einer Betriebskonzession nach der Errichtung eines Flughafens bzw. die Konzessionserneuerung nach Ablauf der Konzessionsdauer in ausdehnender Auslegung von Art. 9 USG als prüfungspflichtig gelten können, ist nicht ohne weiteres klar (vgl. HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 42 zu Art. 9 USG), muss aber wohl mit Blick auf das geschilderte luftfahrtrechtliche Konzessionssystem und den Sinn von Art. 9 Abs. 1 USG bejaht werden. Für wesentliche Betriebsänderungen schreibt Art. 2 Abs. 1 UVPV die Prüfungspflicht ausdrücklich vor, sofern über jene im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist. Dies trifft für Änderungen der Betriebskonzession zu, nicht dagegen für nachträgliche Änderungen des Betriebsreglementes (Art. 11 Abs. 4 VIL; s. oben E. 9d). Ist eine mehrstufige Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben, so wird die Prüfung bei jedem Verfahrensschritt so weit durchgeführt, als die Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt für den jeweiligen Entscheid bekannt sein müssen (Art. 6 UVPV). Obschon auf die abgeschlossenen Stufen grundsätzlich nicht mehr zurückgekommen werden soll (BGE 119 Ib 254 E. 9c S. 277; BGE 117 Ib 285 E. 7d S. 301), darf doch die Aufteilung der Prüfung auf mehrere Schritte eine Gesamtbeurteilung des Vorhabens gestützt auf die zur Zeit des endgültigen Entscheides gegebene Lage nicht verhindern. Treten daher nach der Umweltverträglichkeitsprüfung erster Stufe rechtliche Änderungen ein oder entwickelt sich die tatsächliche Situation in unvorhergesehener Weise, so muss dem bei der nachfolgenden Prüfung Rechnung getragen werden und sind die bereits behandelten Belange im Lichte der eingetretenen Entwicklung erneut zu untersuchen. Das gleiche gilt, wenn sich der erste Bericht aufgrund neuer Erkenntnisse als lückenhaft erweist (vgl. BGE 123 II 337 E. 2d; s.a. HERIBERT RAUSCH, a.a.O., N. 59 zu Art. 9 USG).

12. Im Umweltverträglichkeitsbericht, der als Grundlage zur Umweltverträglichkeitsprüfung dient, sind unter anderem der Ausgangszustand sowie die voraussichtlich nach Verwirklichung des Vorhabens verbleibende Umweltbelastung zu schildern (Art. 9 Abs. 2 lit. a und c USG). Es ist somit eine Prognose darüber anzustellen,

BGE 124 II 293 S. 322

wie sich die Umweltverhältnisse ohne das fragliche Vorhaben weiterentwickeln werden und sich die Situation nach Ausführung des Projektes darstellen wird. Zur Anfechtbarkeit des Umweltverträglichkeitsberichts

und insbesondere der Prognose hat das Bundesgericht dargelegt, diese bildeten nur Entscheidungselemente im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. des Bewilligungsverfahrens. Sie könnten daher nur insoweit Gegenstand der Anfechtung sein, als sie in den Einsprache- und Genehmigungsentscheid eingeflossen seien und zu unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellungen sowie zu falschen rechtlichen Schlüssen geführt hätten (BGE 117 Ib 425 E. 7 S. 436; BGE 119 Ib 458 E. 8d). Weiter ist auf die den Prognosen allgemein und den Verkehrsprognosen im besonderen anhaftenden Unsicherheiten hingewiesen und ausgeführt worden, Unzulänglichkeiten seien hinzunehmen, solange sich die getroffenen Annahmen nicht als völlig unbrauchbar erwiesen und es daher unter dem Gesichtswinkel von Art. 9 Abs. 2 lit. c USG in Verbindung mit Art. 104 lit. b OG an einer vollständigen Sachverhaltsabklärung fehle (BGE 122 II 165, nicht publ. E. 11 und E. 15b S. 173 f.). Stellt sich allerdings im Laufe eines mehrstufigen Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Bewilligungsverfahrens eine erhebliche Unrichtigkeit der Prognose heraus, noch bevor die Ausführung des Projekts bewilligt worden ist, so ist dieser Mangel wie dargelegt im nächsten Verfahrensschritt zu beheben. Dies bedingt jedoch eine Wiederholung der Prüfung in all jenen Bereichen, die auf der Prognose basieren.

13. a) Im Vorfeld der Planungen für den Ausbau des Flughafens Zürich erstellte im Januar 1990 eine aus Vertretern der Flughafenpartner (Flughafendirektion, Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG, SWISSAIR und "swisscontrol") und des BAZL gebildete Arbeitsgruppe eine Luftverkehrsprognose für den Flughafen Zürich für die Jahre 1990 bis 2010. Die Prognose beschränkte sich auf den reinen Linien- und Charterverkehr und ging vom bestehenden Pistenbenützungskonzept aus, das in der Stunde maximal 32 Landungen und 35 Starts bzw. maximal 60 Bewegungen zulasse. Die Arbeitsgruppe ermittelte die Jahresverkehrswerte (Passagiere, Fracht, Flugbewegungen) für 1990, 1995, 2000, 2005 und 2010. Die Luftverkehrsprognose von 1990 wurde dem im Juli 1995 fertiggestellten Umweltverträglichkeitsbericht zugrundegelegt, wobei als Beurteilungszeitpunkt für den Betriebszustand (nach

dem Ausbau des Flughafens) das Jahr 2005 gewählt wurde. Der Umweltverträglichkeitsbericht geht davon aus, dass die Zahl der Flugbewegungen von 204'000 im Jahre 1994 auf 240'000 im Jahre 2005 ansteigen werde. Ohne den Ausbau wären nach dem Bericht 210'000 Flugbewegungen des Linien- und Charterverkehrs zu erwarten. Daraus ergibt sich eine ausbaubedingte Kapazitätssteigerung von 13 bis 14%. Im weiteren wird festgehalten, dass das erwartete Verkehrsaufkommen mit den bestehenden Anlagen nicht mehr bewältigt werden könne, jedoch keine Änderung des bisherigen Pistenbenützungssystems erfordere. Immerhin ergäben sich wegen der Zunahme der Grossraumflugzeuge, die auf der Piste 16 starten müssten, kleinere betriebliche Anpassungen (vgl. Synthese Umweltverträglichkeitsbericht S. 1, 7, 15, 28 und 55; Bericht Verkehrsdaten Z1 (2005) S. 3, Erläuterungen zum Rahmenkonzessionsgesuch S. 36). b) Das EVED hat im angefochtenen Konzessionsentscheid die im Anhörungsverfahren an der Prognose geübte Kritik zurückgewiesen. Die dem Umweltverträglichkeitsbericht zugrunde gelegte Annahme von jährlich 240'000 Flugbewegungen erscheine als angemessen. Auch wenn sich erweisen sollte, dass das prognostizierte Verkehrsaufkommen - so etwa im Zusammenhang mit der von der SWISSAIR beschlossenen Einführung einer sog. vierten Welle - früher erreicht sein werde, könne daraus nicht der Schluss gezogen werden, der Flughafen beabsichtige mit diesem Ausbau, künftig ein weit höheres Volumen abzuwickeln. Denn für die Bestimmung dessen, was betrieblich zulässig sei, blieben nach wie vor die geltende Betriebskonzession und das Betriebsreglement massgebend. Nach Angaben des Gesuchstellers wären aber die gegebenen betrieblichen Rahmenbedingungen für einen Betrieb von deutlich mehr als 240'000 Bewegungen des Linien- und Charterverkehrs nicht geeignet. Weitergehende Auswirkungen des Flughafens auf die Umwelt abschätzen zu wollen, wäre daher unrealistisch. Im übrigen hätten sich die Prognosen der Zivilluftfahrt in der Vergangenheit als recht zuverlässig erwiesen und allfällige Abweichungen der tatsächlichen Entwicklungen sich mittel- bis langfristig stets ausgeglichen. Zwar könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Flugbetrieb längerfristig 240'000 Bewegungen überschreiten könnte. Vernünftig abschätzen liessen sich eine solche Entwicklung und die entsprechenden Umweltauswirkungen aber nicht. Eine Überarbeitung

der Prognosen als Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung sei somit nicht erforderlich.

BGE 124 II 293 S. 324

In seiner Beschwerdeantwort weist das EVED erneut darauf hin, dass mit dem umstrittenen Ausbau des Flughafens keine Erhöhung der Bewegungszahlen, sondern nur eine störungsfreie, zuverlässige und komfortable Abfertigung des prognostizierten Verkehrs bezweckt werde. Das heutige Pistenbenützungskonzept, das maximal - das heisst in Spitzenzeiten - 60 bis 66 Bewegungen pro Stunde ermögliche, lasse nur noch eine geringe Steigerung der Bewegungen zu. Rein theoretisch könne zwar eine Kapazität von täglich über 1000 Flugbewegungen in Zürich (66 x 16 Stunden) ermittelt werden, was einen Jahreswert von 365'000 bis gegen 400'000 Bewegungen ergäbe. Der Spitzenbetrieb falle jedoch in Wellen an und könne - auch von den Marktverhältnissen her gesehen - nicht über 16 Stunden aufrechterhalten werden. Jedenfalls wäre eine Weiterentwicklung der Spitzenzeiten nicht ausbaubedingt. Vollständigkeitshalber sei anzufügen, dass die Spitzenkapazität des Flughafens allenfalls über eine Änderung des Pistenbenützungskonzepts und der An- und Abflugverfahren erhöht werden könnte. Da in verhältnismässig kurzer Zeit ohnehin die Erneuerung der Betriebskonzession erfolgen werde, könnte dem Kanton Zürich unterstellt werden, er beabsichtige mit dem Ausbau in Tat und Wahrheit eine wesentliche Erhöhung der Flugbewegungen. Es bestehe jedoch kein Anlass für eine solche Annahme, ganz abgesehen davon, dass nicht sicher sei, ob die Änderungen der Betriebsbedingungen überhaupt eine Kapazitätssteigerung ermöglichten und ob eine solche durchsetzbar wäre. Der Kanton Zürich betont in seiner Beschwerdeantwort ebenfalls, dass die fünfte Ausbauetappe lediglich darauf angelegt sei, die prognostizierte Anzahl Flugbewegungen von 240'000 ordnungsgemäss zu bewältigen. Wenn auch grundsätzlich zutreffe, dass diese Zahl nicht die oberste Kapazitätsgrenze des Flughafens Zürich darstelle, sei doch ein "deutlicher" Anstieg der Bewegungszahlen über 240'000 mit den bestehenden An- und Abflugverfahren und dem heute geltenden Flugplatzkonzept wohl nicht mehr zu bewältigen. Im übrigen müsse ja ohnehin ein neues Betriebskonzessionsverfahren eingeleitet werden und seien daher die betrieblichen Belange - unabhängig von der Frage, ob deutlich mehr als 240'000 Bewegungen mit dem bestehenden An- und Abflugverfahren bewältigt werden könnten - schon bald, vermutlich noch vor Abschluss des Ausbaus, Gegenstand eines weiteren Verfahrens.

14. Die Verkehrsstatistik des Flughafens Zürich für das Jahr 1997 weist für den Linien-, Charter- und Sonderverkehr (ohne "general aviation") 241'465 Flugbewegungen aus.

BGE 124 II 293 S. 325

Damit ist das im Umweltverträglichkeitsbericht von 1995 für das Jahr 2005 prognostizierte Verkehrsvolumen bereits nach zwei, statt nach zehn Jahren erreicht worden. Das Verkehrsaufkommen wird demzufolge sowohl im Ausgangszustand (2005 ohne Flughafenausbau) als auch im Betriebszustand (2005 mit Ausbau) erheblich grösser sein und entsprechend mehr Beeinträchtigungen mit sich bringen als vorausgesagt. Die Prognose muss daher als eindeutig und in erheblichem Ausmass unzutreffend bezeichnet werden. Soweit sich die durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung auf diese stützt, beruht der angefochtene Entscheid auf einem unrichtigen Sachverhalt. Dieser Mangel muss und kann nach dem Gesagten auf der nachfolgenden Stufe der Baukonzession behoben werden (vgl. E. 12 in fine). Das bedeutet, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung in den nachfolgenden Verfahren in all jenen Bereichen, in denen sie direkt oder indirekt auf der Flugverkehrs-Prognose beruht, zu wiederholen bzw. zu ergänzen ist und allenfalls neue Bedingungen und Auflagen für den geplanten Ausbau zu formulieren sind. Hiegegen kann nicht eingewendet werden, dass mit dem Ansteigen der Flugbewegungen in den letzten Jahren lediglich die künftige Entwicklung vorweggenommen worden und das Potential für Erhöhungen der Flugbewegungszahlen ausgeschöpft sei. Die Verlegung von Flügen von Genf nach Zürich und die Einführung der sog. vierten Welle, die offenbar wesentlich zum Anwachsen des Verkehrsvolumens

beigetragen haben, stellen Sonderereignisse dar, die an der künftigen Verkehrsentwicklung kaum etwas ändern werden. Es spricht daher nichts dagegen, für die folgenden Jahre - günstige Weltwirtschaftsentwicklung vorausgesetzt - weiterhin von einer steigenden Tendenz auszugehen. Der Flughafenhalter wird schliesslich auch die durch den Ausbau entstehende Mehrkapazität (13 bis 14%) nutzen wollen. Damit soll dem Kanton Zürich nicht ein - in der Rahmenkonzession verneintes - Wachstumsstreben "unterstellt" werden, sondern wird nur dem auf schweizerischen Flughäfen geltenden Zulassungszwang Rechnung getragen (vgl. BGE 117 Ib 387 E. 5, mit Hinweisen; s.a. Regula Dettling-Ott, Zulassungszwang auf schweizerischen Flughäfen, in: Bulletin 2/1992 der Schweiz. Vereinigung für Luft- und Raumrecht).
Gegen die Wiederholung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Stufe Baukonzession spricht auch nicht, dass in Kürze, wie der Kanton Zürich betont, ohnehin ein neues Betriebskonzessionsverfahren durchzuführen ist, in welchem die Fragen der langfristigen

Entwicklung der Flugbewegungen und der betrieblichen Bedingungen zu behandeln sein werden. Wie aufgezeigt worden ist (E. 10d), sind den Baukonzessionen und der Betriebskonzession die gleichen Annahmen über den künftigen Verkehr und den Betrieb der Anlage zugrunde zu legen, um so in einer Gesamtbetrachtung die nötigen Umweltschutzmassnahmen festlegen und aufeinander abstimmen zu können. Es liesse sich denn auch mit dem Gebot der materiellen und formellen Verfahrenskoordination nicht vereinbaren, im Verfahren zur baulichen Erweiterung der Anlage von der Annahme auszugehen, die betrieblichen Bedingungen blieben bestehen, während die Änderung dieser Bedingungen in einem anderen Verfahren vielleicht bereits vorbereitet wird. Gerade die Tatsache, dass sich das Flugverkehrsvolumen bereits heute der Kapazitätsgrenze des Flughafens nähert, wird Anlass dazu geben, möglichst rasch nach neuen betrieblichen Lösungen zu suchen. Zeigen sich solche, so sind sie auch im Zusammenhang mit dem Ausbau in Betracht zu ziehen. Es wäre wie gesagt unzulässig, in zwei Konzessionsverfahren, die den gleichen Flughafen betreffen und zeitlich praktisch zusammenfallen, von unterschiedlichen Annahmen über die Verkehrsentwicklung und damit von unterschiedlichen Sachverhalten auszugehen.

15. Es ist nicht Sache des Bundesgerichts zu untersuchen, auf welchen Gebieten im einzelnen die Umweltverträglichkeitsprüfung zu wiederholen ist. Wohl trifft dies in erster Linie für die Belange Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung zu, doch werden auch andere Bereiche vom Verkehrsvolumen beeinflusst. Jedenfalls wird der Kanton Zürich in seinen Baukonzessionsgesuchen und das EVED in den entsprechenden Entscheiden darzulegen haben, inwieweit eine Nachbesserung erfolgt sei oder sich erübrige. Das Bundesgericht kann sich demnach darauf beschränken, Ziffer 1.2 des Dispositivs der angefochtenen Rahmenkonzession aufzuheben, welche bestimmt, dass Belange, über welche bereits in der Rahmenkonzession endgültig entschieden wird, für Behörden und Dritte verbindlich und in den folgenden Baukonzessionsverfahren nicht mehr zu prüfen seien. Da diese Belange im Konzessionsentscheid nicht bezeichnet werden, ist die Tragweite dieser Ziffer ohnehin unklar. Durch die Anordnung einer erneuten Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Stufe der Baukonzessionen werden etliche Vorbringen gegenstandslos, so beispielsweise die Frage, von welcher Schwelle an Fluglärm allein oder im Zusammenhang mit anderen Lärmarten zu Gesundheitsschädigungen führe und in die verfassungsmässigen sowie durch Art. 8 EMRK garantierten Persönlichkeitsrechte

eingreife. Dies entbindet jedoch das Bundesgericht nicht davon, die in anderem Zusammenhang erhobenen

Vorwürfe der Beschwerdeführer zu untersuchen. Ausserdem sollen auch aus prozessökonomischen Gründen bereits heute Probleme behandelt werden, die sich in den nachfolgenden Verfahren wiederum stellen werden oder stellen könnten. FLUGLÄRM

16. Das BUWAL vertritt in seinem Bericht vom 10. September 1997 übereinstimmend mit etlichen Beschwerdeführern die Auffassung, die Rahmenkonzession sei ein erster Schritt hin zu einer neuen Betriebskonzession und damit zu einer Neukonzessionierung des Flughafens. Für die lärmrechtliche Beurteilung sei daher in funktionaler Betrachtung, die sich in erster Linie an den Auswirkungen auf die Umwelt orientiere und nicht am physischen Bestand einer Anlage, von einer neuen lärmigen Anlage im Sinne von Art. 25 USG auszugehen. Demgegenüber werde im Konzessionsentscheid festgestellt, dass es sich beim Projekt um eine wesentliche Änderung einer lärmigen Anlage im Sinne von Art. 8 LSV handle. a) Vorweg ist festzuhalten, dass das Ausbauvorhaben in keinem kausalen Zusammenhang mit der nächstens vorzunehmenden Erneuerung der Betriebskonzession steht. Würde die geltende Betriebskonzession noch etliche Jahre dauern, so stellte sich allenfalls die Frage, ob sie aufgrund des Ausbaus des Flughafens abgeändert werden müsste - eine Frage, die hier ausdrücklich offengelassen werden soll. Die Neukonzessionierung ist dagegen allein auf den Ablauf der bestehenden Betriebskonzession zurückzuführen. In diesem Sinne kann die Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens auch nicht als "erster Schritt hin zu einer neuen Betriebskonzession" betrachtet werden. Das ändert allerdings nichts daran, dass sowohl die Baukonzessionsverfahren wie auch das Betriebskonzessionsverfahren wegen ihres zeitlichen Zusammenfallens auf die gleichen Grundlagen gestellt werden müssen und die im einen wie im anderen Verfahren zu behandelnden Umweltschutzbelange in ihrem Zusammenhang zu sehen sind. b) Das BUWAL weist zu Recht darauf hin, dass bei der Beurteilung der Frage, ob in der Erweiterung einer Anlage nur eine Änderung oder geradezu eine Erneuerung liege, nicht nur auf die Substanz, sondern auch auf die Funktion der Anlage abzustellen ist. Dabei fällt hier in Betracht, dass das Erweiterungsprojekt im wesentlichen in der Erstellung eines zusätzlichen Docks für 18 bis 27 Flugzeuge,

dem Ausbau des Flughafenbahnhofs und des Baus eines zusätzlichen Parkhauses besteht. Der Ausbau dient nach Angaben des Gesuchstellers in erster Linie dazu, den bisher anfallenden Betrieb störungsfreier und für die Passagiere komfortabler zu bewältigen. Nach vorläufiger Schätzung wird er ausserdem die Kapazität des Flughafens um 13 bis 14% erhöhen, wobei unklar ist, ob diese Mehrkapazität mit dem heutigen Betriebssystem ausgenutzt werden kann. Auch bei entsprechender Erhöhung des Verkehrsvolumens würde jedoch der Flughafen Zürich seinen Charakter und seine Funktion als interkontinentaler Landesflughafen beibehalten. Die neuen Anlagen ändern an der Art der Benützung nichts. Bei der hier umstrittenen Erweiterung handelt es sich demnach um den weiteren Ausbau einer auf grosse Verkehrsmengen ausgerichteten, bereits stark belasteten Verkehrsanlage und damit um eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 18 USG bzw. Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV (vgl. ANDRÉ SCHRADE, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 13 zu Art. 18 USG, und PETER ETTLER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 17 zu Art. 25 USG).

17. Wird eine bestehende ortsfeste Anlage geändert, so müssen nach Art. 8 Abs. 1 LSV die Lärmimmissionen der geänderten Anlage so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (so auch Art. 11 Abs. 2 USG). Wird die Anlage wesentlich geändert, so müssen die Lärmimmissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV). Kann diese Anforderung bei der wesentlichen Änderung einer Anlage nicht eingehalten werden und wäre eine vollständige Sanierung unverhältnismässig, so können gestützt auf Art. 18 in Verbindung mit Art. 17 USG Erleichterungen gewährt werden, wobei der Alarmwert grundsätzlich nicht überschritten werden darf (Art. 17 Abs. 2 USG; für die Errichtung neuer Anlagen vgl. Art. 25 Abs. 2 USG). Bei bestehenden öffentlichen oder konzessionierten, in überwiegendem öffentlichen Interesse liegenden Anlagen,

wie Strassen, Flughäfen und Eisenbahnanlagen, können indessen Erleichterungen über den Alarmwert hinaus gewährt werden (vgl. Art. 20 Abs. 1 USG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 LSV e contrario; BGE 122 II 33 E. 5a). Das muss auch gelten, wenn solche Anlagen wesentlich geändert werden, da diese sonst insofern gegenüber neuen Verkehrsanlagen, für die die Regelung von Art. 25 Abs. 3 USG gilt, benachteiligt wären. In jedem Fall müssen aber die vom Lärm betroffenen Gebäude auf Kosten des Eigentümers der

Anlage durch Schallschutzfenster oder ähnliche bauliche Massnahmen geschützt werden (Art. 20 Abs. 2 USG in Verbindung mit Art. 10, 11 und 16 Abs. 2 LSV sowie für neue Anlagen Art. 25 Abs. 3 USG; HEINZ AEMISEGGER, Aktuelle Fragen des Lärmschutzrechts in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, URP 1994 S. 441 ff., insbes. 452 ff., ALEXANDER ZÜRCHER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Diss. Basel 1995, S. 157; s.a. BGE 114 Ib 456 E. 5b, wo die Frage der gesetzlichen Grundlage von Art. 8 Abs. 2 LSV offengelassen worden ist).

18. a) Es steht ausser Frage, dass die schweizerische Zivilluftfahrt und die ihr dienenden Zivilflugplätze, insbesondere die interkontinentalen Landesflughäfen, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen. Parlament und Bundesrat haben dies im Zusammenhang mit ihren Bau- und Subventionsbeschlüssen stets betont. Schon 1945 hielt der Bundesrat in seiner Botschaft über den Ausbau der Zivilflugplätze fest, wenn es für die Schweiz von vitaler Bedeutung sei, sich am Luftverkehr der Zukunft angemessen zu beteiligen, dann sei auch die Bereitstellung der notwendigen und geeigneten Flugplätze eine Sache von gesamtschweizerischem Interesse, welche die finanzielle Beihilfe des Bundes erfordere. Weiter wurde mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 BV ausgeführt, es sei im Einzelfall vor dem Bau eines Flugplatzes abzuklären, ob der Flugplatz den Interessen der Eidgenossenschaft oder den Interessen eines grossen Teils derselben diene. Diese Voraussetzung treffe zweifellos für den interkontinentalen Flughafen (Zürich) zu, sei wohl auch bei Flughäfen für den kontinentalen Verkehr erfüllt und könne in einzelnen Fällen auch für die regionalen Flughäfen bejaht werden (BBl 1945 I 181, 183). Dementsprechend ist im Luftfahrtgesetz von Anfang an die zuständige eidgenössische Behörde zur Ausübung oder Übertragung des Enteignungsrechts für die Anlage und den Betrieb von Flugplätzen ermächtigt worden (vgl. Art. 50 des LFG vom 21. Dezember 1948; s.a. BGE 117 Ib 399 E. 1c/cc S. 404). Übrigens ist das "Landesinteresse am weiteren Ausbau" der drei Landesflughäfen bei der jüngsten Neuregelung der Bundeshilfe im Rahmen der Gesetzesrevision von 1993 wiederum unterstrichen worden (BBl 1992 I 607, 639). b) Im angefochtenen Entscheid wird zu den anwendbaren Immissionsgrenzwerten ausgeführt, diese seien für Landesflughäfen im Verordnungsrecht noch nicht festgelegt; deshalb müssten die für die Erleichterungen bzw. Sanierungen massgebenden Werte im vorliegenden Fall im Sinne von Art. 40 Abs. 3 LSV gesondert festgesetzt

werden. Dabei könne für den Tagesverkehr von den im Gesuch herangezogenen Immissionsgrenzwerten für Fluglärm bei Militärflugplätzen (65 dB[A]in Zonen der Empfindlichkeitsstufen II und III und 70 dB[A]in Zonen der Empfindlichkeitsstufen IV) ausgegangen werden. Es seien jedoch zusätzlich auch Nachtwerte festzulegen, die gemäss üblicher Praxis um 10 dB(A) tiefer anzusetzen seien als die Tageswerte. Diese Werte lägen im Bereich der von der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten in Betracht gezogenen Grenzwerte, entsprächen aber eher höheren Grenzwertszenarien. Falls der Bundesrat tiefere Werte festlegen sollte, wäre die Situation anschliessend neu zu beurteilen. Diese Überlegungen sind grundsätzlich nicht zu beanstanden, auch wenn das Bundesgericht bei der Beurteilung von Entschädigungs-

ansprüchen für Lärmeinwirkungen des Landesflughafens Genf im Jahre 1995 einen um 5 dB(A) niedrigeren Immissionsgrenzwert für die Empfindlichkeitsstufe II angenommen hat (vgl. BGE 121 II 317 E. 8c/cc S. 342). Inzwischen hat jedoch die Eidgenössische Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten ihren Bericht über die Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen abgeschlossen und dem Bundesrat vorgelegt. In diesem Bericht wird vorgeschlagen, für den Tag die auch vom Bundesgericht im zitierten Entscheid berücksichtigten Immissionsgrenzwerte anzuwenden, während für die Nacht ein abgestuftes Grenzwertschema für drei verschiedene Zeitabschnitte gelten soll. Das Bundesgericht hat vor der Schaffung der Umweltgesetzgebung und der Festlegung der Belastungsgrenzwerte im Verordnungsrecht bei der Beurteilung der von öffentlichen Anlagen ausgehenden Lärmeinwirkungen stets auf die Berichte und Vorarbeiten der eidgenössischen Expertenkommissionen abgestellt (vgl. etwa BGE 110 Ib 346 ff. mit Hinweisen; BGE 114 Ib 34 E. 3; BGE 119 Ib 348 E. 5b/aa S. 356). Es besteht kein Grund, heute hinsichtlich der Landesflughäfen, für die noch keine Lärmgrenzwerte bestehen, anders vorzugehen. Bei der Wiederholung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Baukonzessionsverfahren wird daher auch der Kommissions-Bericht über die Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen zu beachten und aufzuzeigen sein, inwieweit die Immissionsgrenzwerte - unter Zugrundelegung der neu vorgeschlagenen Werte und der neu zu prognostizierenden Flugbewegungszahl - eingehalten werden können und inwieweit sie überschritten werden.

c) Die deutschen Beschwerdeführer bemängeln, dass die Lärmbelastung in ihrem Gebiet nicht ermittelt und im Umweltverträglichkeitsbericht nicht dargestellt worden sei; demzufolge habe das EVED auch keine vollständige Sachverhaltsabklärung und Interessenabwägung vornehmen können. Diese Rüge ist berechtigt. Wohl ist das internationale Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, das schweizerischerseits am 16. September 1996 ratifiziert worden und am 10. September 1997 in Kraft getreten ist, von der Bundesrepublik Deutschland noch nicht ratifiziert und findet schon deshalb hier keine Anwendung (in der AS noch nicht publiziert, vgl. den Text in der bundesrätlichen Botschaft vom 5. September 1995, BBl 1995 IV 397, 407 ff.). Indes gehen auch das Umweltschutzgesetz und die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung davon aus, dass im Umweltverträglichkeitsbericht alle mit dem Vorhaben verbundenen Auswirkungen zu erfassen sind (vgl. Art. 8 und Art. 9 Abs. 2 lit. a und c USG, Art. 7 und Art. 9 UVPV). Das heisst, dass der örtliche Rahmen der Untersuchungen grundsätzlich durch die Reichweite der Immissionen bestimmt wird. Der Gesuchsteller wird daher die grenzüberschreitenden Umweltbelastungen jedenfalls insoweit aufzuzeigen haben, als sie zur Beurteilung des Vorhabens nach schweizerischem Recht von Bedeutung sind. Allerdings wird der Kanton Zürich aufgrund des Landesrechts nicht verpflichtet werden können, Abklärungen auf fremdem Hoheitsgebiet vorzunehmen, durch welche die Souveränität des Nachbarstaats verletzt werden könnte oder die unverhältnismässig aufwendig wären. Die Pflicht zur Erfassung der grenzüberschreitenden Umweltbelastungen ergibt sich übrigens indirekt auch aus den Prinzipien des Völkerrechts. Im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht hat sich der Grundsatz durchgesetzt, dass kein Staat auf seinem Territorium Aktivitäten vornehmen, fördern oder dulden darf, die auf dem Gebiet des Nachbarstaats erhebliche Umweltbeeinträchtigungen verursachen (vgl. GEORG DAHM/JOST DELBRÜCK/RÜDIGER WOLFRUM, Völkerrecht, Band I/1, 2. A., Berlin/New York 1989 S. 441 ff., HANSPETER NEUHOLD/WALDEMAR HUMMER/CHRISTOPH SCHREUER, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band 1, Wien 1991, N. 2114, ULRICH BEYERLIN, Grenzüberschreitender Umweltschutz und allgemeines Völkerrecht, in: Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, Berlin/Heidelberg/New York 1989, S. 37 ff. mit Hinweisen zu Literatur, Rechtsprechung und Staatenpraxis,

ALEXANDRE KISS, Droit international de l'environnement, Paris 1989, S. 80 ff., PIERRE-MAIRE DUPUY, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle? Revue Générale de Droit International Public 1997, S. 880 ff., HANSJÖRG PETER, a.a.O. S. 185 ff.). Nach diesem Grundsatz sind die schweizerischen Behörden gehalten, erhebliche grenzüberschreitende Einwirkungen zu verhindern. Dementsprechend müssen die Auswirkungen eines Vorhabens auf das Gebiet jenseits der Schweizer Grenze ebenfalls ermittelt und im Genehmigungsentscheid mitberücksichtigt werden. Der Kanton Zürich wird demnach dafür zu sorgen haben, dass im überarbeiteten Umweltverträglichkeitsbericht auch die Fluglärm-Belastung des süddeutschen Raumes aufgezeigt wird. Zwar fällt eine Anordnung baulicher Schallschutz-Massnahmen im Sinne von Art. 20 und 25 USG ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebiets nicht in Betracht und sind daher keine exakten Angaben erforderlich, doch müssen die Resultate dem EVED erlauben, die Interessen der lärmbetroffenen Bewohner auf deutschem Gebiet in die allgemeine Interessenabwägung miteinzubeziehen.

19. Das EVED hat die gesetzlich umschriebenen Voraussetzungen für die Gewährung von Erleichterungen, obschon noch keine konkreten Anträge gestellt worden sind, generell bejaht. Es hat den Gesuchsteller in der Rahmenkonzession verpflichtet, spätestens mit Einreichung des Baukonzessionsgesuches für das Dock Midfield Erleichterungsanträge unter Nennung der vorgesehenen Ersatzmassnahmen zu stellen. Die Anträge müssten einzeln für betroffene Liegenschaften oder für Quartiere mit gleichartiger Einwirkung des Lärms erfolgen, wobei für die einzelnen betroffenen Grundeigentümer ersichtlich sein müsse, welche Auswirkungen die Ersatzmassnahmen mit sich brächten (Auflage Ziffer 3.6.). Auf Erläuterungsgesuch des Konzessionärs hin hat das EVED in einem Schreiben vom 6. Mai 1997 erklärt, der Antrag um Erleichterungen habe mit einem umfassenden Bericht zu erfolgen, in welchem die betroffenen Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen, die entsprechenden Empfindlichkeitsstufen, die Schwere der Lärmbelastung, die vorgesehenen Schallschutzmassnahmen sowie deren Auswirkungen und Kosten darzustellen seien. Die Anordnung der einzelnen konkreten Massnahmen müsse im Vollzug anfechtbar bleiben. Weiter sei ein Zeitplan notwendig, welcher Auskunft darüber gebe, wann die Projektierung und die konkrete Umsetzung der Schallschutzmassnahmen bei den einzelnen Gebäuden erfolgen werde. Nach Eingang des Baugesuches mit den Erleichterungsanträgen und dem Bericht werde das EVED

die öffentliche Auflage veranlassen. Parallel zu dieser Anhörung der Betroffenen würden auch das BUWAL und weitere Fachstellen zur Stellungnahme aufgefordert. Das Verfahren werde erstinstanzlich mit einem Entscheid des EVED abgeschlossen. Gegen die Zusicherung von Erleichterungen im Konzessionsentscheid wenden die Beschwerdeführer einerseits ein, das Departement habe nicht geprüft oder jedenfalls nicht dargelegt, ob nicht doch weitere Emissionsbegrenzungen angeordnet werden könnten, die nicht mit einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt verbunden wären. Andererseits wird vorgebracht, die Gewährung von Erleichterungen und die Anordnung der Ersatzmassnahmen dürften nicht aufgespalten werden. Auch das BUWAL macht geltend, dass die für die Gewährung von Erleichterungen vorzunehmende Interessenabwägung umfassend sein müsse und erst vorgenommen werden könne, wenn klar sei, wie viele Personen von übermässigem Fluglärm betroffen seien. Schliesslich wird geltend gemacht, dass die Inbetriebnahme des Dockes Midfield nicht erfolgen dürfe, bevor die aufgrund der Erleichterungen angeordneten Ersatzmassnahmen getroffen seien. Den Beschwerdeführern ist jedoch in dieser Hinsicht nicht beizupflichten. a) Der Vorwurf, das EVED habe nur in ungenügender Weise untersucht, ob die Voraussetzungen zu Erleichterungen gegeben seien, ist unbegründet. Im angefochtenen Entscheid wird unter dem Titel "Lärmbegrenzung" dargelegt, dass der vorsorglichen Lärmbegrenzung in der Zivilluftfahrt generell grosse Beachtung geschenkt werde. Was technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich vertretbar sei, werde permanent umgesetzt. Für weitere Emissionsbegrenzungen bleibe deshalb im Rahmen einer Überprüfung, wie sie bei der Erteilung einer Rahmenkonzession zu erfol-

gen habe, kaum mehr Raum. Das gelte auch für die Situation auf dem Flughafen Zürich. Die Emissionen der Flugzeuge, welche Zürich benützten, seien soweit als möglich reduziert, der Betrieb der lärmigen Kapitel-2-Flugzeuge sei stark eingeschränkt und die SWISSAIR als Hauptbenützerin des Flughafens verbessere ihre Flotte bezüglich des Lärmverhaltens mit grössten Anstrengungen. Auch seien lärmabhängige Landegebühren eingeführt. Weiter könnten die Flugwege im Rahmen des bestehenden Pistenbenützungskonzeptes heute als optimiert gelten. Eine neue Studie über die Abflugverfahren habe dies erst kürzlich bestätigt. Im Betriebsreglement seien zudem zahlreiche teils sehr einschneidende Massnahmen enthalten. Die Regelung über die Betriebszeiten seien im europaweiten Vergleich

äusserst restriktiv. Bei den An- und Abflugverfahren werde permanent nach Verbesserungen gesucht (z.B. Anflugkonfiguration der Flugzeuge, steile Anflüge, Steiggradient nach dem Start). Im Bodenbetrieb werde ebenfalls alles mögliche unternommen (Einschränkung der Triebwerkslaufzeiten vor dem Start, rollende Starts, Bewegen der Flugzeuge mit minimalen Triebwerkszahlen, Vorschriften betreffend Standläufe und Benützung der Schalldämpferanlage usw.). Es bestehe daher - mindestens zur Zeit - kein Spielraum für zusätzliche Lärmbegrenzungsmassnahmen. In übereinstimmung mit dem Konzessionsgesuch gelange die Konzessionsbehörde deshalb zum Schluss, dass eine weitere Lärmbegrenzung nur über eine Senkung der Bewegungszahlen zu realisieren wäre. Eine solche Senkung könne für den Interkontinentalflughafen Zürich aufgrund der heutigen Betriebskonzession und des heutigen Betriebsreglementes jedoch nicht zur Diskussion stehen. Der Flughafen habe gemäss bestehender Betriebskonzession den Bedürfnissen des öffentlichen Luftverkehrs zu genügen. Auf die Forderung nach Einschränkung der Bewegungszahlen sei daher ebensowenig einzugehen wie auf das Begehren, es müsse geprüft werden, ob nicht durch andere Pistenbenützungskonzepte oder An- und Abflugverfahren eine Lärmverminderung erreicht werden könne. Die geltende betriebliche Ordnung sei nicht Gegenstand des Rahmenkonzessionsverfahrens, sondern des Betriebskonzessionsverfahrens, das im Hinblick auf die Erneuerung der Betriebskonzession im Jahre 2001 durchzuführen sein werde. Damit hat die Konzessionsbehörde in hinlänglicher Weise begründet, weshalb im gesetzlich umschriebenen Sinn bei der Quelle keine weiteren Massnahmen getroffen werden könnten. Ob die Prüfung einer möglichen Begrenzung der Flugbewegungen oder anderer flugbetrieblichen Einschränkungen zu Recht ins Betriebskonzessionsverfahren verwiesen worden ist, ist eine andere Frage, auf die später einzugehen sein wird (vgl. unten E. 20). b) Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zu Lärmschutzmassnahmen beim Nationalstrassen- und Eisenbahnbau ausgeführt, die Lärmschutz-Verordnung sehe für die Projektierung und Genehmigung von Lärmschutzvorkehren bei neuen oder geänderten Anlagen sowie für Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden kein besonderes Verfahren vor. Aus der Ordnung von Art. 25 USG und Art. 7 bis 12 LSV ergebe sich jedoch dem Sinne nach, dass über die Vorkehren zur Bekämpfung des werkbedingten Lärms grundsätzlich im Bewilligungs- oder Genehmigungsverfahren

für die Anlage selbst zu entscheiden sei. Diese Lösung dränge sich auch aufgrund des Koordinationsgebotes auf. Andererseits dürften Ersatz- und Schutzvorkehren zugunsten der Öffentlichkeit und der Nachbarn in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren verwiesen werden, wenn sachliche Gründe hiefür sprächen. Solche sachlichen Gründe könnten etwa darin liegen, dass vorab noch raumplanerische Verfahren durchgeführt werden müssten oder sich die Notwendigkeit von Schallschutzmassnahmen erst nachträglich zeige. Nachlaufende Bewilligungsverfahren im Sinne von Ergänzungs- oder Detailprojektierungsverfahren seien auch dann zulässig, wenn sie das anwendbare Verfahrensrecht nicht ausdrücklich vorsehe. Allerdings seien in ihnen die Parteirechte

umfassend zu gewähren und müsse die Vereinbarkeit des Projekts mit dem Umweltschutz- bzw. Lärmschutzrecht bereits feststehen (BGE 122 II 165 E. 14 und E. 16c; BGE 121 II 378 E. 6a, b und c; BGE 124 II 146 E. 5 b/cc S. 159). c) Für das luftfahrtrechtliche Verfahren ergibt sich hieraus, dass über Erleichterungen im Sinne von Art. 18 USG in Verbindung mit Art. 17 bzw. Art. 25 USG und die Pflicht zur Ergreifung von Schallschutzmassnahmen grundsätzlich auf Stufe Baukonzession (oder im Betriebskonzessionsverfahren) zu befinden ist, wo dem Gesuchsteller die Bewilligung zum Bau (oder Betrieb) des Flugplatzes erteilt wird. Beim Vorliegen triftiger Gründe darf der Entscheid über die zu treffenden Schallschutzmassnahmen auch in ein den Baukonzessionsverfahren nachlaufendes gesondertes Bewilligungsverfahren verwiesen werden. Solche Gründe dürfen etwa darin gesehen werden, dass - wie hier - Lärmschutzvorkehren für zahlreiche Bauten getroffen werden müssen und das hiefür erforderliche Auflage- und Anhörungsverfahren den Rahmen der luftfahrtrechtlichen Konzessionserteilung sprengt. Das EVED ist mithin zu Unrecht davon ausgegangen, dass bereits im Rahmenkonzessionsverfahren spezifizierte Erleichterungsanträge gestellt werden müssten. In diesem Vorverfahren kann vom Gesuchsteller nur verlangt werden, dass er das Vorliegen der Voraussetzungen zur Gewährung von Erleichterungen nachweise und das Ausmass der erforderlichen Schallschutzmassnahmen der Grössenordnung nach aufzeige, damit einerseits eine genügend substantiierte Interessenabwägung vorgenommen und andererseits geprüft werden kann, ob der Flugplatzhalter den ihm obliegenden finanziellen Verpflichtungen aller Voraussicht nach überhaupt nachkommen könne. Diese Anforderungen hat der Kanton Zürich erfüllt

(vgl. insbesondere Fachbericht Fluglärm zum Umweltverträglichkeitsbericht, Technischer Anhang, A4 und A5). Im Resultat hat sich allerdings die Konzessionsbehörde nach den dargelegten Grundsätzen verhalten und den Gesuchsteller aufgefordert, die konkreten Erleichterungsanträge auf Stufe Baukonzession zu stellen. Weiter ist für die Festlegung der Schallschutzmassnahmen ein nachlaufendes Verfahren in Aussicht genommen worden, in welchem die Mitwirkung der Grundeigentümer gewährleistet werden kann. In jenem wird auch, wie im Schreiben vom 6. Mai 1997 festgehalten, im Einvernehmen mit den Grundeigentümern über den Zeitpunkt der Umbauten zu bestimmen sein. Gegen dieses Vorgehen ist aus der Sicht des Bundesrechts nichts einzuwenden. Allerdings werden sich die auf Stufe Baukonzession anzubringenden konkreten Erleichterungsanträge nach dem früher Gesagten nicht auf die der Rahmenkonzession zugrunde gelegte Zahl von 240'000 Flugbewegungen und die im Umweltverträglichkeitsbericht verwendeten Immissionsgrenzwerte stützen dürfen, sondern müssen auf den neu prognostizierten Bewegungszahlen und den Immissionsgrenzwerten beruhen, die von der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärmimmissionsgrenzwerten vorgeschlagen worden sind oder bis dahin vom Bundesrat festgelegt sein werden. Die Auflage Ziffer 3.6. der Rahmenkonzession ist in diesem und nicht im Sinne der Erwägung 4.5.5 des angefochtenen Entscheides zu verstehen.

20. In mehreren Beschwerden wird das Begehren gestellt, zur Eindämmung des Lärms sei die Zahl der Flugbewegungen in der Rahmenkonzession auf jährlich höchstens 240'000 festzusetzen. Weiter sei anzuordnen, dass die An- und Abflugverfahren hinsichtlich der Lärmbelastung verbessert werden müssten und die Nachtruhe strikte einzuhalten sei. Solche Anträge sind nach Auffassung des EVED im Rahmenkonzessionsverfahren unzulässig, da sie den Flugbetrieb betreffen, welcher abschliessend in der Betriebskonzession und im Betriebsreglement geregelt werde.
Wie schon dargelegt (E. 9d und E. 10d) wird in der Betriebskonzession unter anderem die Verpflichtung des Konzessionärs statuiert, die Voraussetzungen für eine geordnete Benützung des Flughafens sicherzustellen und diesen nach den gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen der Konzession zu betreiben (Art. 19 Abs. 1 lit. a und c VIL). Die Organisation des Flughafens im einzelnen sowie die An- und Abflugverfahren und die besonderen Vorschriften über die Benützung sind im Betriebsreglement umschrieben, welches die

Betriebskonzession ergänzt (Art. 11 Abs. 1 lit. a und b, Abs. 3 und 4 VIL). In die Betriebskonzession sind jedoch auch die Rahmenbedingungen hinsichtlich der wesentlichen Anforderungen des Umweltschutzrechtes aufzunehmen (Art. 19 Abs. 1 lit. c VIL), die im Betriebsreglement ihre konkrete Ausgestaltung erfahren (Art. 11 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VIL). Dementsprechend muss die Betriebskonzession ergänzt oder geändert werden, wenn das Umweltschutzrecht dies erfordert (Art. 20 Abs. 1 VIL). Damit wird, wie hier nochmals wiederholt werden darf, über die umweltschutzrechtlichen Anforderungen eine enge Beziehung hergestellt zwischen Ausbauprojekt und den hiefür erforderlichen Baukonzessionen auf der einen Seite und der Betriebskonzession zusammen mit dem Betriebsreglement auf der anderen Seite. Das bedeutet, dass die Konzessionsbehörde bei einer wesentlichen baulichen Erweiterung eines Flughafens nicht nur zu prüfen hat, ob die Erweiterung zu betrieblichen Änderungen führe, die notwendigerweise eine Anpassung des Betriebsreglementes bedingten. Sie hat auch zu beurteilen, ob der Flugbetrieb infolge des Ausbaus derart zunehmen könnte, dass er mit den Vorschriften des Umweltschutzrechts nicht mehr vereinbar sei und Neuregelungen in der Betriebskonzession oder dem Betriebsreglement erfordere. Ist dies zu bejahen, so muss sie gemäss Art. 20 Abs. 1 VIL die Änderung der Betriebskonzession in die Wege leiten. Die Beschwerdeführer verlangen demnach zu Unrecht, dass in der Rahmenkonzession selbst solche Neuregelungen getroffen würden. Dagegen ist ihnen insoweit zuzustimmen, als die Prüfung betrieblicher Einschränkungen aus Umweltschutzgründen im Rahmen- oder Baukonzessionsverfahren nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann. Die Konzessionsbehörde wird daher bei der im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield zu wiederholenden Umweltverträglichkeitsprüfung mit Blick auf die bevorstehende Neuerteilung der Betriebskonzession auch zu untersuchen haben, ob und unter welchen flugbetrieblichen Bedingungen sich ein weiteres Wachstum des Flugverkehrs, das durch den Ausbau des Flughafens mitermöglicht wird, mit den Anforderungen des Umweltschutzrechts vereinbaren lässt.

21. a) Die Politische Gemeinde Oetwil an der Limmat verlangt zusammen mit den Mitbeteiligten, dass ein formelles Enteignungsverfahren durchgeführt werde, in welchem die gemäss Prognose voraussehbare Unterdrückung der nachbarrechtlichen Abwehransprüche gegenüber den übermässigen Lärmeinwirkungen abzugelten sei.

Nach neuestem bundesgerichtlichen Entscheid kann jedoch der Betreiber einer öffentlichen Anlage, deren Lärm die Immissionsgrenzwerte übersteigt, in der Regel nicht vor Ablauf der Sanierungsfrist zur Zahlung einer Enteignungsentschädigung verpflichtet werden (BGE 123 II 560). Dies muss grundsätzlich auch beim Ausbau einer Anlage gelten, die bereits sanierungspflichtig ist oder durch die Erweiterung sanierungspflichtig wird (vgl. in diesem Zusammenhang die Privilegierung in Art. 20 Abs. 1 USG). Nun beginnt die Sanierungsfrist, die sich über höchstens fünfzehn Jahre erstreckt (Art. 17 Abs. 2 LSV), für die Landesflughäfen erst mit dem Inkrafttreten der entsprechenden Belastungsgrenzwerte zu laufen (Art. 48 lit. a LSV). Diese stehen wie erwähnt noch aus. Die Anmeldung eines Entschädigungsanspruchs aus formeller Enteignung für die mit dem Ausbau des Flughafens Zürich verbundenen Lärmimmissionen erscheint daher zur Zeit jedenfalls als verfrüht. Es könnte sich einzig fragen, ob ein solcher Anspruch nicht insoweit sofort entstehe, als beim Ausbau Erleichterungen gemäss Art. 18 in Verbindung mit Art. 17 USG gewährt werden. Diese Frage braucht jedoch im vorliegenden Verfahren - vor dem Entscheid über die Erleichterungen - nicht näher geprüft zu werden. b) Verschiedene Beschwerdeführer meinen, im Rahmenkonzessionsverfahren seien auch die - heute bereits überholten - Lärmzonenpläne zu revidieren. Absicht des eidgenössischen Gesetzgebers ist indes, die bestehenden Lärmzonenpläne für Landesflughäfen durch den in der Lärmschutz-Verordnung vorgesehenen Lärmbelastungskataster (Art. 37 LSV) zu ersetzen (vgl. Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 20. November 1991, BBl 1992 I 607, 630 zu Art. 42). Dieser Kataster ist bis spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der

Lärmbelastungsgrenzwerte zu erstellen (Art. 37 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 48 lit. c LSV). Die Festlegung der Grenzwerte für Landesflughäfen sollte nun, da der Vorschlag der Eidgenössischen Kommission auf dem Tische liegt, in absehbarer Zeit erfolgen. Unter diesen Umständen wäre es unabhängig von der Frage der Revisionsbedürftigkeit der Pläne unverhältnismässig, im heutigen Zeitpunkt von den Flughafenhaltern noch eine Überarbeitung und allfällige Neuauflage der Lärmzonenpläne zu verlangen. LUFTREINHALTUNG

22. Der VCS, der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich und die südlichen Nachbargemeinden des Flughafens

weisen darauf hin, dass sich die zu erweiternde Anlage in einem lufthygienischen Sanierungsgebiet befinde, in dem der Immissionsgrenzwert für NO2 selbst im Jahre 2010 noch nicht eingehalten werden könne. Die prognostizierten Grenzwertüberschreitungen seien massiv und würden aller Wahrscheinlichkeit nach in Wirklichkeit noch übertroffen. Daher müssten beim Grossemittenten Flughafen Zürich flugseitig direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG weitergehende Massnahmen angeordnet werden und sei der Kanton Zürich anzuhalten, den Teilplan Flughafen des Luft-Programmes zu "verschärfen". Vor Anordnung dieser weiteren Emissionsbegrenzungen könne das Ausbauprojekt nicht bewilligt werden. Ausserdem müsse schon die Rahmenkonzession mit der Auflage verbunden werden, dass eine Emissionsabgabe (Lenkungsabgabe) für Flugzeuge eingeführt werde. Eine rechtliche Sonderbehandlung hinsichtlich der Einhaltung des Luftreinhaltegebots, wie sie beim Nationalstrassenbau aufgrund des verfassungsrechtlichen Auftrags von Art. 36bis BV zugelassen worden sei, liesse sich für Flughäfen im allgemeinen und den Flughafen Zürich im speziellen nicht rechtfertigen. Was schliesslich die Anlagen für den landseitigen Verkehr betreffe, so habe die Vorinstanz übersehen, dass Parkhäuser nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung stationäre Anlagen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LRV und nicht Verkehrsanlagen seien.

23. Die Konzessionsbehörde geht in ihrem Entscheid davon aus, dass die Flughafenbauten und -anlagen insgesamt - einschliesslich der Anlagen für den landseitigen Verkehr, wie Parkhäuser, Zufahrtsstrassen usw. - als Verkehrsanlage im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) zu gelten habe. Zu Recht. Wie das Bundesgericht unlängst in seinen Entscheiden betreffend zwei Parkhäuser auf dem Areal des Flughafens Zürich festgestellt hat, sind auch Anlagen, die nur "überwiegend" dem Flugbetrieb dienen, nach Art. 37a Abs. 1 und 5 LFG Bestandteil des Flugplatzes. Demnach gelten nicht nur die dem eigentlichen Flugverkehr dienenden Bauten, sondern ebenso die im Zusammenhang mit dem Flugbetrieb stehenden Anlagen des landseitigen Verkehrs zu den "Flugplatzanlagen" gemäss Art. 2 VIL. Sie unterstehen daher den luftfahrtrechtlichen Bestimmungen, soweit keine andere Spezialgesetzgebung zum Zuge kommt. Als luftfahrtrechtlich einheitliches Gebilde sind Flugplatzanlagen auch im Sinne der Vorschriften über die Luftreinhaltung gesamthaft als Verkehrsanlage zu behandeln.

Indessen darf und soll der Tatsache, dass Flugplätze, insbesondere die Landesflughäfen, verschiedene Verkehrsarten umfassende, "gemischte" Verkehrsanlagen darstellen, bei der Umweltverträglichkeitsprüfung in dem Sinne Rechnung getragen werden, dass die Auswirkungen dieser Anlage nicht nur in ihrer Gesamtheit, sondern gleichfalls nach Verkehrsart gesondert zu beurteilen sind (vgl. im einzelnen BGE 124 II 75 E. 4, 7a und b; so auch nicht publ. Entscheid vom 19. Februar 1998 i.S. Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG, E. 4 und 5).

Sind somit die Flughafenbauten insgesamt den Verkehrsanlagen zuzurechnen, bestimmt sich deren Umweltverträglichkeit hinsichtlich der Luftreinhaltung nach den Anforderungen von Art. 18 f. und 31 ff. LRV und kann die von den Beschwerdeführern angerufene bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den stationären Anlagen keine Geltung haben. Vielmehr sind hier - entgegen der Meinung der Beschwerdeführer - ähnliche Überlegungen am Platze, wie sie das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau angestellt hat (s. BGE 122 II 97 und die in BGE 122 II 165 E. 12 genannten Urteile). Es ist in der Tat nicht einzusehen, weshalb den Flugplätzen und insbesondere den Landesflughäfen, welche - wie bereits eingehend dargelegt (E. 18a) - im gesamtschweizerischen Interesse liegen, als Verkehrsanlage eine wesentlich andere Bedeutung beigemessen werden sollte als den Nationalstrassen. Eine solch unterschiedliche Bedeutung lässt sich auch nicht aus dem Wortlaut von Art. 37ter BV im Vergleich zu Art. 36bis BV ableiten. Zwar wird in Art. 37ter BV, der seinerzeit den Artikeln über die Schiffahrt (Art. 24ter BV) und die Eisenbahnen (Art. 26 BV) nachgebildet worden ist (vgl. MARTIN LENDI, Kommentar zur Bundesverfassung, N. 2 zu Art. 37ter), lediglich bestimmt, dass die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt Bundessache sei, während Art. 36bis BV den Bund zur Sicherstellung des Nationalstrassenbaus verpflichtet. Es trifft wohl auch zu, dass sich der Bund im Jahre 1921 bei der Aufnahme von Art. 37ter in die Bundesverfassung über den künftigen Stellenwert des Luftverkehrs und der entsprechenden Infrastruktur noch nicht im klaren war. Das ändert jedoch nichts daran, dass das eidgenössische Parlament seinen Willen zum Bau und zur Erweiterung des Flughafens Zürich in den Bundesbeschlüssen über den Ausbau der Zivilflugplätze vom 22. Juni 1945 und über den Bau des interkontinentalen Flughafens Zürich-Kloten vom 13. Juni 1946 (BS 7 S. 738, 740) deutlich zum Ausdruck gebracht hat. Seither ist dieser Wille zur Erhaltung eines leistungsfähigen

Landesflughafens Zürich durch stete Gewährung finanzieller Unterstützung bei den verschiedenen Ausbauetappen bekräftigt worden (s. etwa BBl 1958 II 929, 1959 I 564; 1971 I1 140, 1971 II 954; 1979 III 1116, 1980 II 657). Selbst nach Erlass des Umweltschutzgesetzes und der Luftreinhalte-Verordnung hat der Gesetzgeber das eminente Interesse am weiteren Ausbau der Landesflughäfen erneut betont (vgl. oben E. 18a, mit Hinweis). Auch an dieser Wertung der Bundesversammlung kann gleich dem, was in BGE 122 II 165 E. 12 S. 169 für den Nationalstrassenbau ausgeführt worden ist, nicht vorbeigesehen werden. Übrigens zeichnen das Umweltschutzgesetz und die Luftreinhalte-Verordnung selbst die Privilegierung von Verkehrsanlagen vor, die ausdrücklich auch die Flugplätze mitumfasst (Art. 20 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 3 USG, Art. 19 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 LRV).

24. Im Sinne der zitierten Rechtsprechung zum Nationalstrassenbau ist auch im vorliegenden Fall festzustellen, dass die gesetzlichen Bestimmungen die Rechtmässigkeit des Flughafen-Erweiterungsprojekts trotz der Überschreitung der in der Luftreinhalte-Verordnung festgesetzten Immissionsgrenzwerte nicht ausschliessen (vgl. zur Tragweite von Art. 18 USG insbesondere BGE 117 Ib 425 E. 5d). Bei der Bewilligung der Erweiterung sind indessen alle technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen anzuordnen, mit denen die verkehrsbedingten Emissionen begrenzt werden können (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 18 LRV). Reichen die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei den Flug- und Fahrzeugen und den Verkehrsanlagen nicht aus, um die durch den Verkehr allein oder zusammen mit anderen Anlagen verursachten übermässigen Immissionen zu verhindern oder zu beseitigen, so hat die Behörde nach Art. 19 LRV dafür zu sorgen, dass die Flughafenanlage in eine Massnahmenplanung einbezogen wird, wie sie in Art. 44a USG bzw. in Art. 31 ff. LRV umschrieben wird. In dieser sind die - auch projektbezogenen (BGE 122 II 165 E. 15a) - zusätzlich erforderlichen baulichen, betrieblichen, verkehrslenkenden oder -beschränkenden Massnahmen anzuordnen, wobei sich die Zuständigkeit und das Verfahren nach den einschlägigen eidgenössischen und kantonalen Vorschriften richten (Art. 33 Abs. 1 und 2 LRV in der Fassung vom 16. Dezember 1985). Im Lichte dieser Vorschriften erscheinen die vom Kanton Zürich teils ergriffenen, teils noch vorgesehenen Massnahmen als genügend. a) Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des "Masterplans" wurde 1991 für den Flughafen Zürich eine allgemeine

erstellt, die aufzuzeigen hatte, ob ein weiterer Ausbau des Flughafens Zürich mit der geltenden Umweltschutzgesetzgebung vereinbart werden könne. Diese Bilanz bildete die Ausgangsbasis zu intensivierten Bemühungen auf den verschiedenen Umweltschutz-Teilbereichen. Sie führte unter anderem zur Erstellung eines Teilplans Flughafen als Ergänzung zum kantonalen Luftprogramm 1990, der vom Zürcher Regierungsrat im Juni 1992 zusammen mit dem "Masterplan" genehmigt wurde. Zur Kontrolle der im Teilplan vorgesehenen Massnahmen betreffend den Flugverkehr wurde in der Folge im Bereich der Piste 28 eine Immissionsmessanlage eingerichtet. Ab 1993 galt für alle Flugzeuge an den Fingerdocks das Verbot, die flugzeugeigenen Hilfsaggregate einzusetzen. Im Juli 1993 ersuchte der Zürcher Regierungsrat den Bund, die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung einer Lenkungsabgabe auf Flugzeugemissionen zu schaffen (vgl. Geschäftsberichte des Zürcher Regierungsrates für das Jahr 1992 S. 242 und für das Jahr 1993 S. 252). Noch im gleichen Jahr wurde den kantonalen Behörden der Auftrag erteilt, das Luft-Programm 1990 samt den Teilplänen zu überprüfen und zu aktualisieren. Am 10. Juni 1996 stimmte der Regierungsrat dem neuen "Luft-Programm für den Kanton Zürich, Massnahmenplan Lufthygiene" zu. In diesem wird einleitend festgehalten, dass Massnahmen, welche auf der Grundlage des Luft-Programms 1990 angeordnet, aber noch nicht abschliessend realisiert worden sind, auf der Basis des bisherigen Rechts ausgeführt werden müssen, auch wenn die Vorkehren nicht mehr im Luft-Programm 1996 enthalten sind. Mit Beschluss vom 20. August 1997 änderte der Zürcher Regierungsrat die Gebührenordnung für den Flughafen Zürich und führte auf den 1. September 1997 emissionsabhängige Zuschläge auf den Landegebühren ein. Im "Luft-Programm 1996" wird zum Teilplan Flughafen dargelegt, dieser gehe davon aus, dass der Bund die bereits beantragte Lenkungsabgabe zur Bevorzugung emissionsarmer Triebwerke einführe und dass die Flughafenpartner im Rahmen der fünften Ausbauetappe die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr so weit verbesserten, dass die Modal-Split-Ziele von 50% für Passagiere und 40% für Angestellte erreicht würden. Hauptpfeiler des Massnahmenpakets zur Reduktion der Emissionen seien somit beim Flugbetrieb die Einführung einer Emissionsabgabe, die über die im Luftfahrtgesetz bereits vorgesehenen emissionsabhängigen Landetaxen hinausgehe. Beim landseitigen Verkehr stehe der Ausbau

des Flughafenbahnhofs, der Anschluss an den geplanten Mittelverteiler Glattal und das regionale Güterverteilzentrum im Vordergrund, ergänzt durch die Erhöhung der Parkgebühren bzw. durch die Möglichkeit, Zufahrtsgebühren zu erheben. b) Nach dem Gesagten ist der Kanton Zürich der in Art. 44a USG bzw. in Art. 31 ff. LRV aufgestellten Anforderung einer projektbezogenen Massnahmenplanung nachgekommen und hat die nötigen Schritte zu deren Realisierung unternommen. Das Begehren der Beschwerdeführer, das Ausbauprojekt sei erst zu bewilligen, wenn weitere Emissionsbegrenzungen für den Flugbetrieb angeordnet seien und der Teilplan Flughafen des Luftprogramms "verschärft" sei, lässt sich mit der gesetzlichen Ordnung und der zitierten Rechtsprechung nicht vereinbaren. Danach kann im Baubewilligungs-, Plangenehmigungs- oder Konzessionsverfahren für die Erstellung oder Erweiterung einer Verkehrsanlage nur gefordert werden, dass die dem Gebot von Art. 18 LRV entsprechenden baulichen und sich auf die bauliche Ausgestaltung auswirkenden technischen und betrieblichen Massnahmen an der Anlage selbst ergriffen werden. Zudem muss gewährleistet bleiben, dass mögliche weitere bauliche Vorkehren, die allenfalls im Massnahmenplan vorbehalten werden, noch getroffen werden können. Dagegen verlangen die gesetzlichen Bestimmungen nicht, dass schon im Rahmen der Genehmigung des Projektes angeordnet werde, welche zusätzlichen, die Fahrzeuge und den Verkehr betreffenden -

insbesondere verkehrslenkenden und -beschränkenden - Massnahmen zu erlassen seien, um übermässige Immissionen zu verhindern oder zu beseitigen (BGE 122 I 97 E. 6a S. 100, mit zahlreichen Hinweisen). Zur Forderung nach "Verschärfung" des Luftprogramms ist im übrigen zu bemerken, dass die Massnahmenpläne - wie nun auch in Art. 33 Abs. 3 LRV in der Fassung vom 15. Dezember 1997 ausdrücklich vorgesehen wird - ohnehin regelmässig anzupassen sind, wenn sich die vorgesehenen Massnahmen als zu wenig wirksam erweisen (vgl. BGE 117 Ib 425 E. 5e S. 433). Offensichtlich fehl geht schliesslich die Meinung der Beschwerdeführer, die Rahmenkonzession hätte nicht ohne die Auflage erteilt werden dürfen, dass eine Emissionsabgabe (Lenkungsabgabe) für Flugzeuge eingeführt werde. Konzessionen sollen grundsätzlich nur mit Auflagen verbunden werden, denen der Konzessionär selbst entsprechen kann (vgl. sinngemäss BGE 124 II 75 E. 5). Die Festsetzung von Lenkungsabgaben auf Triebwerksemissionen fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich des Bundes; dem Kanton steht nur ein

Antragsrecht gemäss Art. 44a Abs. 3 USG bzw. Art. 34 Abs. 1 LRV zu. Es wäre daher nicht zu rechtfertigen, eine Rahmenkonzession zwar zu erteilen, sie aber von der Schaffung einer solchen Lenkungsabgabe abhängig zu machen. Sowenig in einem Bewilligungsverfahren für Verkehrsanlagen von der Bewilligungsbehörde verkehrslenkende Massnahmen angeordnet werden können, die in den Kompetenzbereich einer anderen Behörde fallen (vgl. BGE 122 II 97 E. 6c), sowenig kann der Erlass solcher Massnahmen durch die zuständige Drittbehörde zur Auflage im Bewilligungsentscheid gemacht werden (s.a. BGE 120 II 337 E. 7a S. 353; BGE 119 Ib 480 E. 7b S. 490). Daran ändert auch nichts, dass die ausdrückliche Vorschrift von Art. 33 Abs. 2 LRV in der ursprünglichen Fassung vom 16. Dezember 1985 bei der Neufassung der Bestimmungen von Art. 31 bis 33 LRV am 15. Dezember 1997 fallengelassen worden ist. SONDERFRAGEN DES LANDVERKEHRS

25. Im Zusammenhang mit dem Luftreinhaltungsgebot machen die Beschwerdeführer im weiteren geltend, das Bedürfnis nach zusätzlichen Parkplätzen, das durch den Bau eines Parkhauses C gedeckt werden soll, sei in keiner Weise ausgewiesen. Die im Umweltverträglichkeitsbericht enthaltenen Angaben über den Ist- und den Ausgangszustand seien unvollständig und widersprüchlich. Zudem sei unverständlich, weshalb im angefochtenen Entscheid ein Parkplatzbewirtschaftungskonzept erst im Hinblick auf die Baukonzession des Parkhauses C verlangt werde, sei doch ein solches bereits 1992 im Teilplan Flughafen des Luftprogramms in Aussicht gestellt worden. Da für den Betriebszustand eine Zunahme des motorisierten Individualverkehrs von 30% prognostiziert werde, seien zusätzliche kompensatorische Massnahmen zur Reduktion der Schadstoffimmissionen erforderlich. Der angestrebte Modal-Split (Öffentlicher-Verkehrs-Anteil von 42%) sei deshalb ungenügend und müsse erhöht werden, ganz abgesehen davon, dass es an einer rechtlichen und finanziellen Sicherung der Massnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs fehle. Da es infolge des Mehrangebots an Parkplätzen auch zu Mehrverkehr auf den schon heute überbelasteten Zufahrtsstrassen kommen werde, müssten zusätzliche verkehrslenkende Massnahmen ergriffen werden, um eine Verlagerung des Verkehrs auf das untergeordnete Strassennetz zu verhindern. Diese Massnahmen müssten bei Realisierung des Projekts bereits wirksam sein.

Schliesslich verlangen die Beschwerdeführer, dass die landseitige Bahnerschliessung der zu erweiternden Frachtanlagen verbindlich zu regeln sei und für die Bauphase vorgeschrieben werde, Materialtransporte müssten generell per Bahn abgewickelt werden.

26. Die Kritik der Beschwerdeführer an der Darstellung der Parkplatzsituation im Umweltverträglichkeitsbericht entbehrt nicht einer gewissen Berechtigung. In der Tat fehlen in den Gesuchsunterlagen Angaben über die heutige Gesamtzahl der vorhandenen Parkplätze und über deren Nutzung. Als noch bedenklicher erscheint aber, dass neben den ins Rahmenkonzessionsverfahren einbezogenen Parkhaus-Bauvorhaben weitere Projekte für Parkplätze in besonderen Bewilligungsverfahren behandelt worden sind und bis anhin keine Umweltverträglichkeitsprüfung angestellt worden ist, in welcher eine Gesamtbeurteilung vorgenommen worden wäre. a) Die Ermittlungen im Rahmen des "Masterplanes" haben bereits im Jahre 1992 ergeben, dass trotz der angestrebten Verlagerung des Individualverkehrs auf den öffentlichen Verkehr im Flughafenkopf 14'000 Parkplätze zur Verfügung gestellt werden müssten. Es würden daher - wie im "Masterplan 92" dargelegt wird - insgesamt 6'000 zusätzliche Parkplätze benötigt, wobei 3'500 Plätze neu zu schaffen und 2'500 Plätze wegen der Bautätigkeit zu ersetzen seien. Diese Parkfelder könnten durch Aufstockung der bestehenden Parkhäuser A, B und F, durch Neubau eines Parkhauses C mit 2'500 Plätzen sowie durch Erstellung einer Parkierungsanlage Borddienst mit 1'000 Plätzen und eines Dienstleistungszentrums "Butzenbühl" mit Parkplätzen realisiert werden. In der Folge wurde zunächst ein kantonalrechtliches Verfahren für die Aufstockung des Parkhauses A eingeleitet und vom Stadtrat Kloten am 3. November 1992 bewilligt. Diese Bewilligung ist nach Durchführung eines kantonalen Rechtsmittelverfahrens rechtskräftig geworden. Am 28. Mai 1993 unterbreitete die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG dem Stadtrat Kloten ein Gesuch um Aufstockung des Parkhauses B, wobei nachträglich ein Umweltverträglichkeitsbericht für die Parkhäuser A und B eingereicht wurde. Die Baubewilligung des Stadtrats Kloten vom 8. November 1994 wurde im kantonalen Rechtsmittelverfahren am 3. Juli 1997 letztinstanzlich vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich aufgehoben; dessen Entscheid ist auf Beschwerde der FIG hin vom Bundesgericht am 19. Februar 1998 (1A.266/1997) bestätigt worden. Wie hier geschildert, ersuchte der Kanton Zürich das EVED am 28. Juli 1995 um eine Rahmenkonzession unter anderem für den Bau

des Parkhauses C und die Aufstockung des Parkhauses F. Im Umweltverträglichkeitsbericht zum Rahmenkonzessionsgesuch wird erklärt, dass die in separaten Verfahren behandelten Ausbauvorhaben zwar nicht Gegenstand der Untersuchungen seien, aber bei der Beurteilung des Ausgangs- und Betriebszustandes miteinbezogen werden müssten (Synthese Umweltverträglichkeitsbericht S. 40). Inwiefern ein solcher Einbezug erfolgt ist, geht aus den Fachberichten jedoch nicht oder jedenfalls nicht klar hervor (vgl. insbesondere Fachbericht "Luft" Anhang 3, Tabelle A 10 Berechnungsgrundlage Parkhausemissionen). Am 4. Oktober 1996 reichte die FIG ein weiteres Baukonzessionsgesuch für die Erstellung einer Parkdeckanlage auf der Parkfläche P 40 als Ersatz für die aufzuhebende Parkfläche P 16 ein. Der hiezu eingereichte Umweltverträglichkeitsbericht hat allein die Parkdeckanlage zum Gegenstand. Die vom EVED am 2. April 1997 erteilte Baukonzession ist auf Beschwerde des VCS hin vom Bundesgericht am 19. Februar 1998 aufgehoben worden, weil die FIG nicht Konzessionärin sein kann (BGE 124 II 75). Im übrigen hat das EVED am 23. Januar 1997 der SWISSAIR eine Baukonzession für ein Borddienstgebäude verliehen, das ebenfalls grössere Parkflächen umfasst. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 USG ist nicht durchgeführt worden, da offenbar die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Zürich im Einvernehmen mit dem BUWAL festgestellt hat, dass das Projekt aufgrund seiner Funktion und seines Umfangs nicht der Pflicht zur Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts unterliege (BBl 1997 I 871, 874). b) Angesichts dieser Vorgänge hat das Bundesgericht in BGE 124 II 75 E. 7a S. 82 im Sinne eines "obiter dictum" ausgeführt, wenn die Parkhäuser Teil der Flughafenanlage Zürich bildeten und die Errichtung neuer Parkflächen als Änderung der Gesamtanlage gelten könne, so habe dies auch zur Folge, dass gleichzeitig geplante Änderungen der Anlage - seien sie in Teilprojekte gegliedert oder zusammengefasst - in gesamtheitlicher Betrachtung vorbereitet und geprüft werden müssten. Stehe fest, dass ein Änderungsprojekt, wie etwa die Vergrösserung der Parkplatzzahl im Flughafenkopf, in relativ rasch aufeinanderfolgenden Etappen verwirklicht werden soll, oder lägen den Behörden Konzessionsgesuche für verschiedene Teil-Umbauten

vor, die sich gemeinsam auf die Umwelt auswirken könnten, so sei die Umweltverträglichkeit des einzelnen Vorhabens unter Einbezug der anderen Teile zu prüfen und erscheine die auf ein Einzelprojekt beschränkte Behandlung unzulässig.

BGE 124 II 293 S. 347

An diesen Erwägungen ist festzuhalten. Das heisst indessen nicht, dass ein besonders dringliches Teil-Projekt nicht aus einem Baupaket herausgelöst und in einem vorgezogenen Bewilligungsverfahren behandelt werden dürfte. Es soll auch nicht sagen, dass bei der Umweltverträglichkeitsprüfung für konkret vorgesehene Bauprojekte in jedem Fall noch rein hypothetische zukünftige Ausbauschritte in Betracht gezogen werden müssten (nicht publ. Entscheid vom 19. Februar 1998 i.S. FIG, E. 6b mit Hinweis). Es bedeutet jedoch, dass die Aufteilung eines Ausbauvorhabens in verschiedene Teilschritte und Bewilligungsverfahren nicht zum Resultat führen darf, dass die Gesamtauswirkungen des Ausbaus ungeprüft bleiben. Im Rahmen der Baukonzessionsverfahren wird daher bei der Ergänzung des Fachberichtes "Luft" bzw. der diesem zugrundeliegenden Untersuchungen die Parkplatzsituation nochmals sorgfältig zu erfassen sein und eine Gesamtbeurteilung unter Einbezug sämtlicher Projekte erfolgen müssen. c) Im bereits zitierten BGE 124 II 75 hat das Bundesgericht auch bemerkt, es sei nicht einzusehen, weshalb in den vorweggenommenen Verfahren für Parkhaus-Projekte, die nicht zur fünften Ausbauetappe gezählt werden, nicht bereits betriebliche Massnahmen angeordnet worden seien, wie sie nun in der Rahmenkonzession vorgesehen sind (E. 7d S. 84). Angesichts der Grosszahl der bereits heute auf dem Flughafenareal vorhandenen Parkplätze - gemäss Beschwerdeantwort des Flughafenhalters 13'075 - bestehe offensichtlich ein Bedürfnis nach einem möglichst rasch, unabhängig vom Projekt für das Parkhaus C, zu erarbeitenden Parkplatzbewirtschaftungskonzept. Diese Feststellung ist hier ebenfalls zu bestätigen. Dementsprechend erweist sich das Begehren des VCS, das vom Flughafenhalter zu erarbeitende Parkplatzbewirtschaftungskonzept müsse spätestens im Zeitpunkt des Baukonzessionsgesuches für das Dock Midfield - und nicht erst mit dem Konzessionsgesuch für das Parkhaus C - vorgelegt werden, als berechtigt. Ziffer 3.5.2. der Rahmenkonzession ist in diesem Sinne zu ändern.

27. Im kantonalen "Luft-Programm 1996" wird vorgeschrieben, dass zur Sicherstellung des für die fünfte Ausbauetappe formulierten Ziels (Öffentlicher-Verkehrs-Anteil von 50% für Passagiere und von 40% für Angestellte) flankierende Massnahmen zur Förderung des Umsteigens auf den öffentlichen Verkehr ergriffen werden müssten. Einerseits soll eine spezifische Marketingstrategie entwickelt werden, um das Umsteigen von Flughafenangestellten,

BGE 124 II 293 S. 348

Passagieren und Besuchern vom privaten auf den öffentlichen Verkehr zu fördern. Andererseits sollen mit einer Erhöhung der Parkgebühren auf allen Flughafenparkplätzen die Kosten einer Fahrt zum Flughafen mit dem Privatauto für alle Zielgruppen erhöht werden (Teilplan Flughafen L 2 lit. a und b). Im Rahmenkonzessionsentscheid wird der angestrebte Modal-Split (Aufteilung auf den öffentlichen Verkehr bzw. auf den Individualverkehr) als ehrgeizig bezeichnet und näher untersucht, wie dessen Erreichung anlageseitig gewährleistet werden könnte. Hiefür sei - wie im einzelnen ausgeführt wird - in erster Linie der öffentliche Verkehr auszubauen und zu verbessern (Ausbau des Bahnhofterminals, Bau eines Busterminals und - später - des Mittelverteilers Glattal, Verdichtung der Fahrpläne usw.), doch müsse auch in beschränktem Ausmass das Parkplatzangebot erhöht werden, um den sonst aufkommenden Bring- und Holverkehr ("kiss and ride") zu verhindern. Zur Sicherstellung des angestrebten Anteils an öffentlichem Verkehr wird schliesslich dem Flughafenhalter die Erarbeitung des bereits erwähnten Parkplatzbenützungskonzepts sowie des im "Luft-Programm 96" vorgesehenen Marke-

tingkonzepts zur Auflage gemacht. Zusätzlich wird der Kanton Zürich aufgefordert, in einem Plan festzulegen, welche konkreten weiteren Massnahmen angeordnet würden, wenn das bereits Vorgesehene zur Erreichung des Modal-Split nicht genüge. In diesem zusätzlichen "Massnahmenplan", der mit dem Baukonzessionsgesuch für das Dock Midfield vorzulegen ist, ist auch aufzuzeigen, wann welche zusätzlichen Vorkehren ergriffen werden. Trotz des gemäss den Fachberichten hochgesteckten Ziels verlangt der VCS zusammen mit dem BUWAL, dass der angestrebte Modal-Split bzw. der Anteil an öffentlichem Verkehr angesichts des riesigen Sanierungsbedarfs noch erhöht werde. Die Umweltverträglichkeit des Projekts sei erst einigermassen gewährleistet, wenn dieses keinen zusätzlichen Individualverkehr auslöse. Weiter fordert der VCS zusammen mit anderen Beschwerdeführern, dass die zur Erreichung des Modal-Splits nötigen Massnahmen in der Rahmenkonzession selbst "rechtlich und finanziell" abgesichert würden. Diese Begehren sprengen den Rahmen dessen, was vernünftigerweise im vorliegenden Verfahren verlangt werden kann. Wie dargelegt, wird der im Flughafen Zürich zu erreichende Anteil an öffentlichem Verkehr im kantonalen Massnahmenplan bestimmt und werden auch die hiefür zu ergreifenden Vorkehren festgelegt.

Massnahmenpläne sind aber für die kantonalen Behörden verbindlich (vgl. Art. 44a Abs. 2 USG) und regelmässig auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen (Art. 33 Abs. 3 LRV in der Fassung vom 15. Dezember 1997). Dass der Zürcher Massnahmenplan schon heute klar unzureichend wäre (vgl. BGE 119 Ib 480 E. 7a S. 490), behauptet auch das BUWAL nicht. Ausserdem wird hier der Flughafenhalter im Konzessionsentscheid zu zusätzlichen Abklärungen und Massnahmen hinsichtlich des Modal-Splits verpflichtet. Damit ist das zur Zeit rechtlich Mögliche unternommen worden, um die Erhöhung des Anteils an öffentlichem Verkehr zu gewährleisten. Wie die Beschwerdeführer selbst erwähnen, fallen gewisse Entscheide über den Ausbau und die Finanzierung der öffentlichen Verkehrsmittel in die Zuständigkeit des Parlamentes oder setzen die Zustimmung der Stimmbürger voraus. Solche Beschlüsse können nicht durch Auflagen im luftfahrtrechtlichen Konzessionsverfahren vorweggenommen werden. An der bestehenden Kompetenzordnung kann - wie bereits dargelegt (E. 24b) - weder im Rahmenkonzessionsverfahren noch bei der Massnahmenplanung gemäss Art. 31 ff. LRV gerüttelt werden.

28. Ähnliches gilt für das Begehren des VCS, es müssten bereits heute, im Rahmenkonzessionsverfahren, oder allenfalls in den Baukonzessionsverfahren verkehrslenkende oder -beschränkende Anordnungen getroffen oder geplant werden, um ein Ausweichen des landseitigen Verkehrs auf das untergeordnete Strassennetz zu verhindern. Weitere Beschwerdeführer stellen den Antrag, ein entsprechendes Konzept sei auf den Zeitpunkt des Baukonzessionsgesuchs für das Dock Midfield vorzulegen. Das Rahmenkonzessionsgesuch sieht für die Strassenzufahrten zum Flughafenkopf eine neue Linienführung in Form eines grossräumig angelegten Kreisels um den "Butzenbühl" vor, der eine Entflechtung der verschiedenen Verkehrsarten ermöglichen wird. Obschon dadurch die Rückstau-Gefahr beim Flughafen selbst verkleinert werden kann, ist in der Region mittleres Glattal auch infolge des voraussehbaren Siedlungswachstums weiterhin mit einer Überlastung des Strassennetzes zu rechnen. Nach den Ausführungen im angefochtenen Entscheid kann diese Verkehrsüberlastung jedoch nicht als flughafenspezifisches und schon gar nicht als durch den Ausbau bedingtes Problem betrachtet werden. Die ungelösten Verkehrsfragen in der Region seien Gegenstand einer übergeordneten Planung und würden vom kantonalen Tiefbauamt im Rahmen der Strassensanierung behandelt. - Gegen ein solches Vorgehen ist

von Bundesrechts wegen nichts einzuwenden. Demnach werden auch in jenem Strassensanierungsverfahren

Bestrebungen zu unternehmen sein, um ein Ausweichen des Verkehrs auf die Quartierstrassen zu verhindern. Im übrigen sieht das kantonale "Luft-Programm 1996" bereits entsprechende Massnahmen zur Bewirtschaftung des Strassennetzes und zur Anordnung flankierender Massnahmen zu Strassenbauprojekten vor (PV 1 und PV 6; s.a. BGE 123 II 337 E. 7a).

29. Als Ergänzung zu den bestehenden Anlagen für die Frachtabfertigung soll südlich der Bauten "Fracht Ost I" ein neues, 250 m langes Gebäude erstellt werden, das eine zwei- bis dreigeschossige Frachthalle, ein Importzentrum sowie einen Frachtplatz mit Umschlagseinrichtungen auf der Landseite für Lastwagen aufnehmen soll. Nach den Erläuterungen zum Rahmenkonzessionsgesuch wird in das neue Importzentrum ein Lastwagenterminal für den sogenannten Luftfrachtersatzverkehr integriert. Darunter sei der europaweite Zu- und Wegtransport von zwar als Luftfracht deklarierter, jedoch in Camions auf der Strasse transportierter Güter zu verstehen. Die SWISSAIR lasse bereits heute einen Teil des Luftfrachtersatzverkehrs per Bahn transportieren, um die aus dem Strassentransport resultierenden Emissionen zu begrenzen. Später sollten mit dem Bau eines Güterumschlagszentrums westlich des Flughafens, an der Bahnlinie Zürich-Schaffhausen, für diese kombinierte Transportart noch bessere Voraussetzungen geschaffen werden. Der Flughafen werde sich an diesem Zentrum beteiligen, sobald die hiefür notwendige Trägerschaft gebildet sei. Der Standort für diese Anlage sei im kantonalen Richtplan verankert (Erläuterungen S. 22). Im Synthesebericht zum Rahmenkonzessionsgesuch wird hinsichtlich des Lastwagenverkehrs von und zu den neuen Frachtanlagen angeregt, es seien die organisatorischen und rechtlichen Möglichkeiten zur Erhebung einer Fracht-Maut zu untersuchen, durch welche eine Erhöhung der Zuladung und Verringerung der Leerfahrten erreicht werden könne (Synthese Umweltverträglichkeitsbericht S. 64, s. auch Fachbericht "Landseitiger Verkehr" S. 9 und 51). Das EVED bezeichnet diese Anordnungen für geeignet und verlangt in seinem Entscheid entsprechende Abklärungen (Auflage Ziffer 3.5.4.). Das Departement weist zudem darauf hin, dass letztlich die Verlagerung des Luftfrachtersatzverkehrs auf die Bahn anzustreben sei. Dieses Ziel könne durch ein neues Güterumschlagszentrum in Rümlang erreicht werden, doch könne dessen Bau von der

Konzessionsbehörde nicht beeinflusst werden. Indessen habe der Kanton Zürich durch Bewilligung eines Kredites bereits einen wichtigen Beitrag geleistet (Rahmenkonzessionsentscheid S. 49). Hiegegen wenden die Beschwerdeführer - insbesondere der VCS - ein, gemäss Umweltverträglichkeitsbericht werde der Lastwagenverkehr in etwa gleicher Weise zunehmen wie der Personenverkehr. Es sei daher nicht einzusehen, weshalb für den Güterverkehr keine emissionsmindernden Massnahmen getroffen werden sollten. Die im kantonalen Luftprogramm vorgesehenen Massnahmen G 4 und G 5 müssten hier zwingend umgesetzt werden. Unzulässigerweise seien aber die notwendigen Abklärungen bezüglich konkreter Massnahmen auf später vertagt worden, was entweder zur Rückweisung der Sache an die Vorinstanz oder zur Anordnung führen müsse, dass der landseitige Güterverkehr zu mindestens 50% auf die Schiene zu verlagern sei. Im kantonalen "Luft-Programm 1996" wird im Teilplan Personen- und Güterverkehr als Emissionsauflage für Grossbaustellen und Dauerlieferungen (GV 4) unter anderem vorgesehen, dass für den Transport von Aushub, Baumaterial, Abfällen und anderen Massengütern die Erstellung oder Benutzung von Bahnanschlussgeleisen verlangt werden könne (lit. b). Unter dem Titel "Förderung des Güterverkehrs mit der Bahn" (GV 5) wird weiter festgehalten, dass der Kanton Beiträge für Güteranschlussgeleise und -umschlaganlagen leiste (lit. a) und dass insbesondere ein Konzept für die Verlagerung von Luftfrachtersatzverkehr auf die Schiene vorbereitet werde (lit. b). Diesen Verpflichtungen ist der Kanton Zürich offensichtlich ausserhalb des Rahmenkonzessionsverfahren nachgekommen; der Bau eines Güterumschlagzentrums in Rümlang-Eich, das nicht nur für die Luftfracht bestimmt sein soll, sprengt denn auch den luftfahrtrechtlichen Rahmen (vgl. Synthese Umweltverträglichkeitsbericht S. 41 sowie Kantonaler Richtplan S. 103 f.). Wird aber ein solches Zentrum für die Umladung der Güter auf die Bahn erstellt werden, so liesse sich nicht rechtfertigen, im Sinne der Massnahme GV 5 des Luftprogramms den Bau eines Bahnanschlussgeleises zu den Frachtabfertigungsanlagen am heutigen Standort zu verlangen. Weshalb es übrigens

unzulässig sei, im Rahmenkonzessionsverfahren Abklärungen über die Erhebung einer Maut und über weitere Massnahmen zur Reduktion von Leerfahrten zu verlangen, um anschliessend auf Stufe Baukonzession konkrete Anordnungen treffen zu können, legen die Beschwerdeführer nicht dar und ist auch nicht ersichtlich.

BGE 124 II 293 S. 352

30. Auch für die Bauphase fordern die Beschwerdeführer, es sei bereits im Rahmenkonzessionsverfahren vorzuschreiben, dass der Transport von Massengütern, einschliesslich des Aushubs, grundsätzlich mit der Bahn zu erfolgen habe. Das Baulogistikkonzept ist jedoch noch nicht erstellt. Es ist gemäss Rahmenkonzession mit dem ersten Baukonzessionsgesuch für Hoch- und Tiefbauten einzureichen. Im angefochtenen Entscheid wird zudem angeordnet, dass Materialtransporte, sofern wirtschaftlich tragbar, per Bahn zu erfolgen hätten (Ziffer 3.10.2.). Mehr kann im heutigen Verfahrensstadium entgegen der Meinung der Beschwerdeführer nicht verlangt werden. Darüber, inwieweit wirtschaftliche Gesichtspunkte den Entscheid über die Transportart beeinflussen dürfen, wird ebenfalls in den Baukonzessionsverfahren zu befinden sein. Dass dabei finanzielle Aspekte nicht von vornherein auszuschliessen sind, ergibt sich schon aus dem kantonalen Massnahmenplan, wonach für Aushub- und Baumaterial-Transporte die Erstellung von Bahnanschlussgeleisen verlangt werden "kann", und nicht (wo immer technisch möglich) verlangt werden "muss".
RAUMPLANUNG

31. a) Einige Beschwerdeführer stellen den Antrag, die Erteilung der Rahmenkonzession sei solange auszusetzen, bis die Planungen von Bund, Kanton und Gemeinde aufeinander abgestimmt und die Auswirkungen des Flughafens Zürich in diese Planungen einbezogen seien. Der VCS rügt, dass die Sachplanung des Bundes noch ausstehe, in welcher die Verhältnisse innerhalb des Flughafenareals zu regeln seien, und es daher materiell und formell an einer der Voraussetzungen für die nachfolgenden Planungsstufen fehle. Ausserdem seien die Behörden dem Auftrag zur Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten, wie er in Art. 2 der Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 (RPV, SR 700.1) umschrieben werde, nicht nachgekommen. Ob der VCS zu diesen Vorbringen raumplanerischer Natur befugt sei, ist höchst fraglich (vgl. BGE 115 Ib 472 E. 1d/bb; BGE 118 Ib 206 E. 8c S. 216; BGE 122 II 165 nicht publ. E. 18), kann aber offenbleiben, da die Rügen offensichtlich unbegründet sind. Abgesehen davon, dass im angefochtenen Entscheid die Leitthesen des in Ausarbeitung stehenden Sachplanes wiedergegeben werden und deren Vereinbarkeit mit dem Ausbauprojekt bestätigt wird, ist hier für die Frage der raumplanerischen Koordination ausschlaggebend, dass der Flughafen Zürich in die kantonale Richtplanung einbezogen worden ist.

BGE 124 II 293 S. 353

Nach Art. 8 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) hat der kantonale Richtplan aufzuzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden. Er ist somit das Instrument zur behördenverbindlichen Abstimmung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeit aller mit Planungsaufgaben beauftragten Hoheitsträger, insbesondere des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (vgl. Alfred Kuttler, Bundessachplanung und kantonale Richtplanung, Rechtsgutachten zum Verhältnis dieser Planungsinstrumente, erörtert am Beispiel des Sachplans AlpTransit und des Richtplans des Kantons Uri, hrsg. im Januar 1998 vom Bundesamt für Raumplanung). Die Sachpläne und Konzepte des Bundes sind bei der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Dies ist hier - auch ohne Vorlage eines eigentlichen Sachplans - durch den Einbezug des Flughafens Zürich in die am 15. Mai 1996 durch den Kantonsrat beschlossene kantonale Verkehrs-Richtplanung geschehen. Daran ändert nichts, dass gemäss bundesrätlichem Genehmigungsbeschluss

vom 15. Mai 1996 nach der Ausarbeitung des Sachplanes "Infrastruktur Luftfahrt" und des noch fertigzustellenden kantonalen Gesamtverkehrskonzepts eine erneute Plan-Abstimmung vorzunehmen sein wird (vgl. BBl 1996 II 1306; s.a. Prüfungsbericht zum Richtplan zuhanden des Bundesrates S. 19 und 27). Die Eignung des Zürcher Richtplans als Instrument der Planungskoordination wird von den Beschwerdeführern nicht in Zweifel gezogen. Nicht kritisiert worden ist übrigens auch die mit der Rahmenkonzession genehmigte Aufteilung des Flughafenareals in verschiedene Nutzungsbereiche, bei der ebenfalls auf die Planungen der angrenzenden Gemeinden sowie auf Bundesinteressen Rücksicht genommen worden ist. b) Soweit sich die Stadt Opfikon darüber beklagt, dass bei vermehrten Starts auf Piste 16 unlängst ausgeschiedene Nutzungszonen unter die für die Lärmzone B geltenden Nutzungsbeschränkungen fallen könnten und dies gravierende Folgen für die Raumordnung der Stadt und die ihr zustehende Planungshoheit hätte, ist einzuräumen, dass die Mehrbenützung dieser Piste und die damit verbundene Mehrbelastung von Stadtgebieten ein äusserst heikles Problem ist, das allerdings nicht hier, sondern im Betriebskonzessionsverfahren zu lösen sein wird. Andererseits darf darauf hingewiesen werden, dass der Flughafen Zürich seit fünfzig Jahren besteht, der Flugverkehr in all diesen Jahren immer stärker angewachsen ist und

mit ihm auch die Beeinträchtigungen in der Flughafenregion zugenommen haben. Angesichts der sich schon anfangs der sechziger Jahre abzeichnenden Entwicklung und der damals einsetzenden Bemühungen zur Bekämpfung des Fluglärms hat das Bundesgericht festgestellt, dass bereits zu jener Zeit jedermann - und nicht bloss die Flughafen-Anwohner - über die hohe Fluglärmbelastung rund um die Landesflughäfen wissen musste. Es hat daher bei der Beurteilung von Entschädigungsansprüchen für übermässige Einwirkungen die Schwelle für die Vorher- bzw. Unvorhersehbarkeit der Fluglärmimmissionen im Raume der Flughäfen Genf und Zürich auf den 1. Januar 1961 gelegt (vgl. BGE 121 II 317 E. 6b/aa S. 334; BGE 123 II 481 E. 7b S. 491). Darf aber von einem Privaten, der ein Grundstück in Nähe einer Verkehrsanlage erwerben will, angenommen werden, er könne die Weiterentwicklung der Beeinträchtigungen voraussehen und sich entsprechend verhalten, so darf auch von den Behörden erwartet werden, dass sie bei Planungen für immissionsbelastete Gebiete in Nähe eines Verkehrsknotenpunkts einer voraussehbaren möglichen Verschlechterung der Lage Rechnung tragen. GEWÄSSERSCHUTZ

32. Im Konzessionsentscheid wird vom Flughafenhalter verlangt, dass er für die Entwässerung des Flughafens einen generellen Entwässerungsplan (GEP) ausarbeite und die umweltgerechte Entsorgung der Enteisungsabwässer sicherstelle (Ziff. 3.7.3. und 3.7.4.). Die Inbetriebnahme des Dock Midfield dürfe erst erfolgen, wenn die umweltgerechte Behandlung der Winterdienstabwässer des Vorfeldes, der neuerstellten Rollwege und der Enteiserplätze sichergestellt sei (Ziff. 3.7.4.). Von seiten der Beschwerdeführer werden diese Anordnungen als widersprüchlich bezeichnet, da nicht klar sei, ob nur das Abwasser aus der Enteisung auf den neu zu erstellenden Pisten und Plätzen umweltgerecht zu entsorgen sei, oder ob auch die übrigen Enteisungsabwässer, die auf den bestehenden Flächen anfielen, gereinigt werden müssten. Eine solche Gesamtsanierung sei aber aufgrund von Art. 6 f. des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) absolut erforderlich. Der Kanton Zürich hatte im Rahmenkonzessionsgesuch vorgeschlagen, zur Reinigung des Enteisungsabwassers sog. Wurzelraum-Entsorgungsanlagen zu erstellen. Die bei der Flugzeug-, Pisten- und Vorfeldenteisung anfallenden Abwässer hätten in grosse Schilfteiche

geleitet werden sollen, wo die im Wurzelbereich vorhandenen Mikroorganismen die Schadstoffe auf natürliche Weise abgebaut hätten. Danach wäre das so gereinigte Abwasser entweder einem Fliessgewässer oder der Kläranlage zugeführt worden (vgl. Erläuterungen zum Rahmenkonzessionsgesuch S. 18 f.). Das EVED hat diesen grossflächigen Anlagen die Bewilligung verweigert, da deren Funktionsfähigkeit zur Zeit noch nicht feststehe, der Flughafenperimeter ihretwegen erweitert werden müsste und einem der vorgesehenen Standorte aus Sicherheitsgründen nicht zugestimmt werden könne. Die Konzessionsbehörde hat deshalb nach grundsätzlichen Abklärungen über andere Reinigungsmöglichkeiten den Flughafenhalter verpflichtet, auf andere Weise für die umweltgerechte Entsorgung dieser Abwässer zu sorgen. Das Problem der Reinigung der Enteisungsabwässer wird daher im Rahmen des generellen Entwässerungsprojektes, das seit 1995 vorbereitet wird und das ganze Gebiet des Flughafens umfasst, gelöst werden müssen (vgl. Erwägungen Ziff. III 4.2.7. des Konzessionsentscheides). Es besteht somit jedenfalls zur Zeit kein Anlass zu weiteren Anordnungen. EINZELFRAGEN

33. Der Landkreis Waldshut befürchtet, dass als Folge der fünften Bauetappe die Zahl der Flugbewegungen im Warteraum "EKRON" erheblich ansteigen werde. In diesem Gebiet befänden sich in Grenznähe zahlreiche kerntechnische Anlagen. Dadurch werde das Sicherheitsrisiko auch für den süddeutschen Raum erheblich erhöht. Es müsse daher bereits im Verfahren zur Erteilung der Rahmenkonzession das Anflugkonzept neu überprüft werden. Weiter werde die deutsche Lufthoheit dadurch verletzt, dass die An- und Abflüge über deutsches Gebiet führten und hiefür auch die Luftverkehrskontrolle im deutschen Hoheitsgebiet ausgeübt werde. Solche Aktivitäten würden weder durch Art. 5 des Übereinkommens über die Zivilluftfahrt (Chicago-Übereinkommen) vom 7. Dezember 1944 (AS 1947 S. 1377) noch durch Art. 1 der gleichzeitig in Chicago abgeschlossenen Vereinbarung über den Transit internationaler Luftverkehrslinien (AS 1947 S. 1408), noch durch Art. 2 des Abkommens vom 2. Mai 1956 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über den Luftverkehr (AS 1957 S. 427 und 1991 S. 2100) gedeckt. Auch die "Letters of Agreement" zwischen der Schweizer Flugsicherungsstelle Zürich und der Bundesanstalt für Flugsicherung stellten nach

einem Rechtsgutachten aus dem Jahre 1983 keinen völkerrechtlichen Titel für An- und Abflüge über deutsches Territorium dar. Die beschwerdeführenden deutschen Gemeinden werfen ebenfalls die Frage auf, ob durch den Start- und Landebetrieb nicht in deutsche Hoheitsrechte eingegriffen werde. a) Zur Frage des Sicherheitsrisikos wird im angefochtenen Entscheid ausgeführt, der Umweltverträglichkeitsbericht gelange zum Schluss, dass die Erhöhung des Risikos durch den ausbaubedingten Mehrverkehr tragbar sei und keine zusätzlichen Massnahmen nach Störfallverordnung bedinge. Das gelte auch für den Verkehr in den Warteräumen, namentlich über deutschem Gebiet und im Bereich von Atomkraftwerken. In der Stellungnahme des BUWAL zum Rahmenkonzessionsgesuch werden für die Belange der Sicherheit des Flugbetriebs ebenfalls keine weiteren Abklärungen und keine zusätzlichen Auflagen verlangt. Das Bundesgericht hat keinen Anlass, in einer Frage, die vom technischen Ermessens abhängt, von der Auffassung der Fachbehörde abzuweichen. Selbstverständlich werden die flugbetrieblichen Sicherheitsprobleme im Rahmen des Betriebskonzessionsverfahrens eingehend untersucht werden müssen. b) Der Kanton Zürich bezweifelt, dass die Beschwerdeführer berechtigt seien, die Verletzung der deutschen Lufthoheit geltend zu machen, da sie selbst nicht Träger dieses Hoheitsrechts seien. Er bestreitet jedoch nicht, dass das Völkerrecht Teil der schweizerischen Rechtsordnung bildet; er stellt auch nicht in Abrede, dass die Lufthoheit als Ausfluss des Territorialitätsprinzips zu den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln zählt und Art. 1 des Chicago-Übereinkommens die Anerkennung der Lufthoheit ausdrücklich vorschreibt. Für die Rüge der Bundesrechtsverletzung im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird aber, wie bereits dargelegt (E. 3c), nicht vorausgesetzt, dass der Beschwerdeführer selbst Träger des als verletzt bezeichneten Rechtes sei. Wie es sich mit der Zulässigkeit der Beschwerdevorbringen auch verhalten mag, jedenfalls erweisen sie sich

als unberechtigt, da mindestens seit der Regelung von 1984 eine Vereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz besteht, die den An- und Abflug zum und vom Flughafen Zürich über deutsches Gebiet ausdrücklich regelt und ihn - unter Einhaltung gewisser lärmmindernden Verfahren und zeitlichen Beschränkungen - gestattet. Besteht somit eine völkerrechtliche Grundlage für den Überflug deutschen Hoheitsgebietes, liegt keine Verletzung der deutschen Lufthoheit vor.

Im übrigen sind offenbar Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland zur Anpassung der bestehenden Regelung im Gange und ist zu hoffen, dass diese Verhandlungen im Zusammenhang mit der Erneuerung der Betriebskonzession vorangetrieben und abgeschlossen werden können.

34. Schliesslich wird von einzelnen Beschwerdeführern bemängelt, dass bei der Konzessionserteilung keine Abklärungen darüber getroffen worden seien, wie die Zukunft des Militärflugplatzes Dübendorf aussehe und welche Optionen sich bei dessen Einstellung für den Flughafen Zürich ergäben. Hiezu ist mit dem EVED festzuhalten, dass das luftfahrtrechtliche Konzessionsverfahren für eine bauliche Erweiterung eines Flughafens nicht der Ort zur Weiterentwicklung der schweizerischen Luftfahrtpolitik und des militärischen und zivilen Flugplatzkonzepts sein kann. Die Rolle der Konzessionsbehörde besteht allein darin, zu beurteilen, ob sich das Projekt mit dem Bundesrecht vereinbaren lässt. Es war deshalb auch nicht Sache des Departementes, im vorliegenden Rahmenkonzessionsverfahren die Konzepte und Planungen des Flughafens Zürich mit jenen der Flughäfen Genf und Basel zu koordinieren.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit auf sie einzutreten ist, und die angefochtene Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich vom 5. Februar 1997 wird wie folgt geändert: a) Dispositiv Ziffer 1.2. wird aufgehoben.
b) Das in Dispositiv Ziffer 3.5.2. umschriebene Parkplatzbewirtschaftungssystem ist vom Flughafenhalter bereits bei Einreichung des Baukonzessionsgesuches für das Dock Midfield vorzulegen. c) Dispositiv Ziffer 3.6. ist im Sinne der Erwägung 19c des bundesgerichtlichen Entscheides so zu verstehen, dass sich die Erleichterungsanträge des Kantons Zürich auf die neu zu prognostizierende Flugbewegungszahl sowie die Immissionsgrenzwerte stützen müssen, welche von der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärmimmissionsgrenzwerten vorgeschlagen worden sind oder vom Bundesrat festgelegt sein werden. 1.2 Im übrigen werden die Verwaltungsgerichtsbeschwerden abgewiesen.