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

## 19

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i. S. Gemeinde Wetzikon und 79 andere Beschwerdeführende
gegen Flughafen Zürich AG und Bundesamt für Zivilluftfahrt sowie Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009

**Luftfahrt. Flughafen Zürich. Vorläufiges Betriebsreglement (vBR) vom 29. März 2005 und Betriebsreglement vom 23. Juni 2003 (Südanflüge). Lärmschutz. Emissionsbeschränkende Massnahmen. Grundsatzurteil.**

**Art. 75 und Art. 87 BV. Art. 36*c*, Art. 36*d* und Art. 37 ff. LFG. Art. 62*b* RVOG. Art. 63 und Art. 64 VwVG. Art. 1, Art. 2, Art. 6, Art. 8, Art. 13 und Art. 14 RPG. Art. 11 und Art. 12 USG. Art. 3*a*, Art. 23 ff. (insbes. Art. 25), Art. 25 Abs. 1 Bst. a und d, Art. 27*a* ff. (insbes. Art. 27*d*), Art. 27*d* Abs. 1 Bst. a und Art. 39*d* VIL. Art. 39 VIL von 2000. Art. 37 und Art. 37*a* LSV. Art. 14 ff. RPV. Art. 2, Art. 3, Art. 5, Art. 7, Art. 8 und Art. 9 Abs. 2 VGKE.**

1. **Bereinigungsverfahren (E. 21).**
   **Funktion (E. 21.4). Ausnahmsweise Heilung der Verletzung gemäss Art. 62*b* RVOG im vorliegenden Fall (E. 21.5).**
2. **Deutsche Durchführungsverordnungen (DVO, E. 24).**
   **Überprüfung der Rechtmässigkeit der DVO. Territorialitätsprinzip (E. 24.3). Interesse an der Feststellung einer Verletzung völker- und EG-rechtlicher Regelungen durch die DVO (E. 24.5, E. 24.6, E. 24.7).**
3. **Richtlinie 2002/30/EG (E. 28).**
   **Geltungsbereich und Umsetzung der Richtlinie 2002/30/EG.**
4. **Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL, E. 30).**

**Grundlagen des Raumplanungsrechts und Einbettung des SIL in diese Grundlagen (E. 30.1-30.5). Aufbau und Inhalt des SIL (E. 30.6). Ohne SIL mögliche Anpassungen der flugbetrieblichen Belange im Rahmen von Betriebsreglementänderungen und Plangenehmigungen (E. 30.7).**

5. **Einzelbeurteilung der Kapazitätsrelevanz (ohne SIL-Objektblatt, E. 31).**
   **Vergleiche der Start- und Gesamtkapazität zwischen 06.00 bis 07.00 Uhr und 21.00 bis 22.00 Uhr seit Änderung des Betriebsreglements (E. 31.4.4, E. 31.4.5). Unzulässige Kapazitätserhöhungen (E. 31.4.6). Aufhebung der Änderung des Benützungsvorrangs (E. 31.7.2). Rechtswidrigkeit der Plangenehmigung vom 17. September 2007 zum Bau neuer Schnellabrollwege ab der Piste 28 mangels SIL-Objektblatt (E. 31.8.2.2).**

6. **Emissionsbeschränkende Massnahmen und umfassende Interessenabwägung (E. 40).**
   **Beschränkungen der Betriebszeiten als zulässige emissionsbeschränkende Massnahmen (E. 40.5). Umfassende Abwägung der Interessen der Anwohner, der Flughafen Zürich AG und der SWISS unter Berücksichtigung des Drehkreuzbetriebs (E. 40.6-40.8).**

7. **Unzulässige Ausnahmen von den Nachtverkehrseinschränkungen (E. 41).**
   **Post- und Messflüge (E. 41). Charterabflugverbot (E. 42). Zwingende Vorgaben zur Unterscheidung von Linien- und Charterverkehr gemäss EU-Recht und Schweizer Recht (E. 42.2.5, E. 42.2.6). Diskriminierendes Charterabflugverbot (E. 42.2.8). Charterabflugverbot als Lärmschutzmassnahme (E. 42.4.1, E. 42.4.2). Zumutbarkeit des Charterabflugverbots (E. 42.4.3).**

8. **Nichtgenehmigung der Hubklausel (E. 43).**

9. **An- und Abflugverfahren des vBR. Abdrehpunkt bei Piste 28 (E. 45).**
   **Gestaltungsspielraum der Flughafenbetreiberin, der Flugsicherung und des Bundesamts für Zivilluftfahrt (E. 45.5). Mitwirkungs- und Mitspracherecht der Kantone (E. 45.6). Zurückhaltung des Bundesverwaltungsgerichts (E. 45.9). Ausnahme bezüglich Abdrehpunkt bei Piste 28 (E. 45.10.5 und E. 45.10.6).**

**10. Bewegungsplafond als emissionsbegrenzende Massnahme (E. 47).**
**Gesetzeskonformität des Bewegungsplafonds (E. 47.2). Mildere Massnahmen (E. 47.3). Wirksamkeit des Bewegungsplafonds (E. 47.4, E. 47.5). Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit eines Bewegungsplafonds (E. 47.6).**

**11. Verteilung oder Konzentration der Flugbewegungen (E. 49).**

**12. Lärmkorsett (E. 51) und Lärmbelastungskataster (E. 55).**

**13. Verfahrenskosten (E. 59) und Parteientschädigungen (E. 60).**

**Navigation aérienne. Aéroport de Zurich. Règlement d'exploitation provisoire (REP) du 29 mars 2005 et règlement d'exploitation du 23 juin 2003 (approches par le sud). Protection contre le bruit. Mesures de limitation des émissions. Arrêt de principe.**

**Art. 75 et art. 87 Cst. Art. 36*c*, art. 36*d* et art. 37 ss LA. Art. 62*b* LOGA. Art. 63 et art. 64 PA. Art. 1, art. 2, art. 6, art. 8, art. 13 et art. 14 LAT. Art. 11 et art. 12 LPE. Art. 3*a*, art. 23 ss (en partic. art. 25), art. 25 al. 1 let. a et d, art. 27*a* ss (en partic. art. 27*d*), art. 27*d* al. 1 let. a et art. 39*d* OSIA. Art. 39 OSIA de 2000. Art. 37 et art. 37*a* OPB. Art. 14 ss OAT. Art. 2, art. 3, art. 5, art. 7, art. 8 et art. 9 al. 2 FITAF.**

**1. Procédure d'élimination des divergences (consid. 21).**
**Fonction de la procédure (consid. 21.4). Guérison exceptionnelle de la violation de l'art. 62*b* LOGA dans le présent cas (consid. 21.5).**

**2. Ordonnances d'exécution allemandes (consid. 24).**
**Contrôle de la légalité des ordonnances d'exécution allemandes. Principe de la territorialité (consid. 24.3). Intérêt à la constatation d'une violation des normes du droit international public et du droit de l'UE par les ordonnances d'exécution allemandes (consid. 24.5, consid. 24.6, consid. 24.7).**

**3. Directive 2002/30/CE (consid. 28).**
**Champ d'application et transposition de la directive 2002/30/CE.**

**4. Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA, consid. 30).**
**Principes de base du droit de l'aménagement du territoire et intégration du PSIA dans ceux-ci (consid. 30.1-30.5). Structure et contenu du PSIA (consid. 30.6). Possibilité, à défaut du PSIA, d'adapter des aspects opérationnels de l'exploitation aérienne**

**dans le cadre des modifications du règlement d'exploitation et des approbations de plans (consid. 30.7).**

5. **Examen séparé de la capacité de l'aéroport (en l'absence de fiche PSIA, consid. 31).**
   **Comparaison de la capacité initiale et de la capacité totale entre 06h00 et 07h00, ainsi qu'entre 21h00 et 22h00, depuis la modification du règlement d'exploitation (consid. 31.4.4, consid. 31.4.5). Illicéité des augmentations de capacité (consid. 31.4.6). Annulation de la modification de l'ordre de priorité (consid. 31.7.2). Faute de fiche PSIA, illicéité de l'approbation des plans du 17 septembre 2007 pour la construction de nouvelles voies de sortie rapides à partir de la piste 28 (consid. 31.8.2.2).**
6. **Mesures de limitation des émissions et pesée des intérêts (consid. 40).**
   **Restrictions de la durée d'exploitation en tant que mesures licites de limitation des émissions (consid. 40.5). Mise en balance des intérêts des riverains, de Flughafen Zürich AG et de SWISS, en tenant compte du fait que l'aéroport de Zurich est exploité en tant que « hub » (consid. 40.6-40.8).**
7. **Inadmissibilité d'exceptions aux limitations des vols de nuit (consid. 41).**
   **Vols postaux et vols de mesure (consid. 41). Interdiction de décollage des charters (consid. 42). Règles impératives concernant la distinction entre trafic de ligne et trafic de charters selon le droit de l'UE et le droit suisse (consid. 42.2.5, consid. 42.2.6). Caractère discriminatoire de l'interdiction de décollage des charters (consid. 42.2.8). Interdiction de décollage des charters en tant que mesure de protection contre le bruit (consid. 42.4.1, consid. 42.4.2). Exigibilité de l'interdiction de décollage des charters (consid. 42.4.3).**
8. **Non-approbation de la clause du « hub » (consid. 43).**
9. **Procédures d'approche et de décollage du REP. Point de virage pour la piste 28 (consid. 45).**
   **Pouvoir d'appréciation de l'exploitant de l'aéroport, de la sécurité aérienne et de l'Office fédéral de l'aviation civile (consid. 45.5). Droit de participation et de consultation des cantons (consid. 45.6). Retenue du Tribunal administratif fédéral (consid. 45.9). Exception concernant le point de virage pour la piste 28 (consid. 45.10.5, consid. 45.10.6).**

**10. Plafonnement des mouvements comme mesure de limitation des émissions (consid. 47).**
**Légalité du plafonnement des mouvements (consid. 47.2). Mesures moins contraignantes (consid. 47.3). Efficacité du plafonnement des mouvements (consid. 47.4, consid. 47.5). Nécessité et proportionnalité d'un plafonnement des mouvements (consid. 47.6).**
**11. Répartition ou concentration des mouvements aériens (consid. 49).**
**12. Ceinture de bruit (consid. 51) et cadastre de bruit (consid. 55).**
**13. Frais de procédure (consid. 59) et dépens (consid. 60).**

**Navigazione aerea. Aeroporto di Zurigo. Regolamento di esercizio provvisorio (REP) del 29 marzo 2005 e regolamento di esercizio del 23 giugno 2003 (voli di avvicinamento da sud). Protezione contro l'inquinamento fonico. Misure di limitazione delle emissioni. Sentenza di principio.**

**Art. 75 e art. 87 Cost. Art. 36*c*, art. 36*d* e art. 37 segg. LNA. Art. 62*b* LOGA. Art. 63 e art. 64 PA. Art. 1, art. 2, art. 6, art. 8, art. 13 e art. 14 LPT. Art. 11 e art. 12 LPAmb. Art. 3*a*, art. 23 segg. (in particolare art. 25), art. 25 cpv. 1 lett. a e d, art. 27*a* segg. (in particolare art. 27*d*), art. 27*d* cpv. 1 lett. a e art. 39*d* OSIA. Art. 39 OSIA secondo il testo vigente dal 25 gennaio 2000. Art. 37 e art. 37*a* OIF. Art. 14 segg. OPT. Art. 2, art. 3, art. 5, art. 7, art. 8 e art. 9 cpv. 2 TS-TAF.**

**1. Procedura di eliminazione delle divergenze (consid. 21).**
**Funzione della procedura (consid. 21.4). Nella fattispecie, sanatoria in via eccezionale della violazione dell'art. 62*b* LOGA (consid. 21.5).**
**2. Regolamenti di applicazione tedeschi (consid. 24).**
**Controllo della legalità dei regolamenti di applicazione tedeschi. Principio della territorialità (consid. 24.3). Interesse all'accertamento di una violazione delle norme del diritto internazionale pubblico e del diritto europeo da parte dei regolamenti di applicazione tedeschi (consid. 24.5, consid. 24.6, consid. 24.7).**
**3. Direttiva 2002/30/CE (consid. 28).**
**Campo di applicazione e attuazione della direttiva 2002/30/CE.**
**4. Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA, consid. 30).**

**Basi del diritto della pianificazione del territorio e collocazione del PSIA in tali principi (consid. 30.1–30.5). Struttura e contenuto del PSIA (consid. 30.6). Possibilità, in assenza del PSIA, di adeguare gli aspetti operativi dell'esercizio aereo nell'ambito delle modifiche del regolamento di esercizio e delle decisioni di approvazione dei piani (consid. 30.7).**

5. **Esame distinto della capacità dell'aeroporto (senza scheda di coordinamento PSIA, consid. 31).**
   **Paragone tra la capacità iniziale e la capacità totale tra le ore 06.00 e le 07.00, nonché tra le ore 21.00 e le ore 22.00, dopo la modifica del regolamento di esercizio (consid. 31.4.4, consid. 31.4.5). Aumenti inammissibili della capacità (consid. 31.4.6). Annullamento della modifica dell'ordine di priorità (consid. 31.7.2). Illegalità dell'approvazione dei piani del 17 settembre 2007 per la costruzione delle nuove vie di uscita veloce a partire dalla pista 28 (consid. 31.8.2.2) in mancanza della scheda di coordinamento PSIA.**
6. **Misure di limitazione delle emissioni e ponderazione esaustiva degli interessi (consid. 40).**
   **Ammissibilità delle restrizioni poste agli orari d'esercizio quale misura di limitazione delle emissioni (consid. 40.5). Ponderazione degli interessi degli abitanti della zona, di Flughafen Zürich AG e di SWISS, conto tenuto che l'aeroporto di Zurigo è gestito come « hub » (consid. 40.6–40.8).**
7. **Inammissibilità delle eccezioni alle limitazioni dei voli notturni (consid. 41).**
   **Voli postali e voli di misurazione (consid. 41). Divieto di decollo dei charter (consid. 42). Prescrizioni imperative concernenti la distinzione tra traffico di linea e charter secondo il diritto dell'UE e il diritto svizzero (consid. 42.2.5, consid. 42.2.6). Carattere discriminatorio del divieto di decollo dei charter (consid. 42.2.8). Divieto di decollo dei charter quale misura di protezione contro l'inquinamento fonico (consid. 42.4.1, consid. 42.4.2). Esigibilità del divieto di decollo dei charter (consid. 42.4.3).**
8. **Mancata approvazione della « clausola dell'hub » (consid. 43).**
9. **Procedure di avvicinamento e di allontanamento del REP. Punto di virata per la pista 28 (consid. 45).**

**Potere di apprezzamento del gestore dell'aeroporto, degli organi della sicurezza aerea e dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (consid. 45.5). Diritto di partecipazione e di consultazione dei Cantoni (consid. 45.6). Riserbo del Tribunale amministrativo federale (consid. 45.9). Eccezione concernente il punto di virata per la pista 28 (consid. 45.10.5, consid. 45.10.6).**

**10. Limite massimo dei movimenti quale misura di limitazione delle emissioni (consid. 47).**
**Conformità legale del limite massimo dei movimenti (consid. 47.2). Misure meno restrittive (consid. 47.3). Efficacia del limite massimo dei movimenti (consid. 47.4, consid. 47.5). Necessità e proporzionalità di un limite massimo dei movimenti (consid. 47.6).**

**11. Ripartizione o concentrazione dei movimenti aerei (consid. 49).**
**12. Cintura di rumore (consid. 51) e catasto dei rumori (consid. 55).**
**13. Spese di procedura (consid. 59) e ripetibili (consid. 60).**

Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Flughafen Zürich AG unter verschiedenen Auflagen eine Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis zum 31. Mai 2051. Am gleichen Tag genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement. Gegen die beiden Verfügungen erhoben zahlreiche Gemeinwesen, Organisationen und Privatpersonen Verwaltungsbeschwerde bei der damaligen Rekurskommission des UVEK (REKO/UVEK). Die REKO/UVEK (seit dem 1. Juli 2004 bis zu ihrer Integration im Bundesverwaltungsgericht unter dem Namen: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO/INUM]) erliess am 18. Februar 2003 einen Teilentscheid betreffend Befugnis der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung und trat im Ergebnis auf alle Verwaltungsbeschwerden gegen die Betriebskonzession – mit Ausnahme derjenigen der Flughafen Zürich AG – nicht ein. Aufgrund der erstmaligen Klärung grundsätzlicher Verfahrensfragen übernahm sie aber zahlreiche gegen die Konzessionsverfügung gestellte Anträge der Beschwerdeführenden ins dazugehörige Betriebsreglementsverfahren. Das Bundesgericht schützte dieses Vorgehen und wies alle gegen den Teilentscheid gerichteten Ver-

waltungsgerichtsbeschwerden mit Urteilen vom 8. Juli 2003 (1A.61/2003, 1A.62-63/2003 und 1A.64-69/2003) ab. Nachdem die REKO/INUM mit Entscheid vom 3. Mai 2006 (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 70.90) die Beschwerde der Flughafen Zürich AG gegen eine Auflage der Konzessionsverfügung als gegenstandslos geworden abgeschrieben hatte, erwuchs die Betriebskonzession des Flughafens Zürich vom 31. Mai 2001 schliesslich vollständig in Rechtskraft.

Über die Beschwerden gegen das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 entschied die REKO/INUM mit Urteil vom 16. Dezember 2004 (Verfahrensnummer Z-2001-58). Mit Ausnahme einiger Nebenpunkte wies sie die Beschwerden ab, soweit auf diese eingetreten werden konnte und sie nicht gegenstandslos geworden waren. Trotz einigen Vorbehalten schützte die REKO/INUM das Vorgehen des BAZL (und des UVEK) grundsätzlich, angesichts der besonderen Umstände im Jahre 2001 vorerst auf eine neue Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für den Betrieb des Flughafens Zürich sowie dessen Gesamtüberprüfung verzichtet zu haben. Sie stellte aber auch klar, dass diese in Art. 74*a* Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) vorgesehene Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements nun – zusammen mit einer neuen und umfassenden UVP – zwingend im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für das per Ende 2003 eingereichte, so genannt vorläufige Betriebsreglement vom 29. März 2005 (vBR) vorzunehmen sei. Die gegen diesen Entscheid der REKO/INUM erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerden wies das Bundesgericht mit Urteilen vom 4. Juli 2005 (1A.22/2005, 1A.23/2005 und 1A.24/2005) ab.

Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland zur Neuregelung des Luftverkehrs im süddeutschen Grenzgebiet hatten am 18. Oktober 2001 zur Unterzeichnung eines Staatsvertrags über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (Staatsvertrag) geführt. Die in diesem Staatsvertrag vorgesehene vorläufige Anwendung desselben löste zwei sogenannte provisorische Änderungen des Betriebsreglements des Flughafens Zürich aus. Als erste Änderung verfügte das BAZL am 18. Oktober 2001 die Öffnung der Piste 28 des Flughafens Zürich für Anflüge von Osten in der Zeit zwischen 22.00 bis 06.08 Uhr. Die Beschwerden gegen diese Verfügung betreffend Nachtflugregelung wurden mit Entscheid der REKO/INUM vom 5. April 2005 (B-2001-159 resp. B-2001-161) auf Grund der am 23. Juni

2003 genehmigten neuen An- und Abflugregelung, welche das bisherige Flugregime ersetzte, als gegenstandslos geworden abgeschrieben. Die zweite vorläufige Anwendung des Staatsvertrags betraf die Wochenend- und Feiertagsregelung. Infolge entsprechender Sperrung des deutschen Luftraums an Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen zusätzlich von 06.00 bis 09.00 Uhr und von 20.00 bis 22.00 Uhr genehmigte das BAZL mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 eine Ersatz-Anflugordnung, welche zu diesen Zeiten erneut Ostanflüge auf Piste 28 vorsah. Hingegen wurde die Genehmigung zur Einführung von Südanflügen auf die Piste 34 infolge der noch nicht abgeschlossenen Dachziegelklammerung und eines unvollständigen Umweltverträglichkeitsberichts (UVB) vorerst nicht erteilt. Die gegen diese Verfügung erhobenen Verwaltungsbeschwerden schrieb die REKO UVEK auf Grund der am 23. Juni 2003 genehmigten neuen An- und Abflugregelung mit mehreren Entscheiden vom 24. Juni 2004 (B-2002-68, B-2002-82, B-2002-91, B-2002-99 und B-2002-122) ebenfalls als gegenstandslos geworden ab.

Der Staatsvertrag wurde am 18. März 2003 vom Ständerat als Zweitrat abgelehnt, womit die Ratifikation auf Schweizer Seite endgültig scheiterte. Damit entfiel auch die vorläufige Anwendung von Staatsvertragsbestimmungen. Die jeweiligen Einschränkungen für den deutschen Luftraum hatte das deutsche Luftfahrt-Bundesamt aber bereits seit Herbst 2001 im Rahmen von Durchführungsverordnungen (DVO) zur Luftverkehrs-Ordnung ins deutsche Recht übernommen. Diese DVO waren in ihrem Bestand von Anfang an unabhängig vom Staatsvertrag. Nach dessen Scheitern verschärfte Deutschland die Flugverkehrsbeschränkungen über Süddeutschland mittels Änderung der 213. DVO vom 4. April 2003 einseitig, indem die Nachtflugsperre werktags um je eine Stunde am Morgen (06.00 bis 07.00 Uhr) und am Abend (21.00 bis 22.00 Uhr) ausgedehnt sowie die minimale Überflughöhe angehoben wurde. Daraufhin genehmigte das BAZL im Sinne einer vorsorglichen Massnahme mit Verfügung vom 16. April 2003 erneut eine von der Flughafen Zürich AG beantragte Ausdehnung der Benützungszeiten für Anflüge auf Piste 28. Dagegen gerichtete Beschwerden schrieb die REKO/INUM auf Grund der am 23. Juni 2003 genehmigten neuen An- und Abflugregelung mit Entscheid vom 26. September 2005 (B-2003-23) als gegenstandslos geworden ab.

Deutschland beabsichtigte im Frühjahr 2003, die bisherigen Ausnahmegründe für Anflüge auf den Flughafen Zürich durch süddeutschen Luftraum während den Sperrzeiten einzuschränken. Am 26. Juni 2003 ver-

einbarten die Verkehrsminister Deutschlands und der Schweiz, diese Einschränkung der Ausnahmegründe bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen und dann etappenweise einzuführen. Der Schweizer Verkehrsminister sicherte dabei die schrittweise Einführung von Südanflügen auf die Piste 34 des Flughafens Zürich zu. Demgemäss sollte für die Piste 34 ab 30. Oktober 2003 ein Anflugverfahren mittels Drehfunkfeuer mit Distanzmessung (VOR/DME-Verfahren), ab 30. April 2004 ein solches mit Landekurssender (Localizer, LOC/DME-Verfahren) und ab 31. Oktober 2004 ein Anflugverfahren mittels Instrumenten-Lande-System (ILS) zur Verfügung stehen. In diesem Sinne hatte das BAZL bereits am 23. Juni 2003 aufgrund verschiedener Gesuche der Flughafen Zürich AG die Änderung des Betriebsreglements zur Einführung von Südanflügen auf die Piste 34 genehmigt. Für die Zeiten der Flugverkehrsbeschränkungen über Süddeutschland legte das BAZL fest, dass Landungen von 21.00 bis 06.00 Uhr auf die Piste 28, hingegen von 06.00 bis 07.08 Uhr auf die Piste 34, in Ausnahmefällen zudem auf die jeweils andere Piste erfolgen. An Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen wurden zusätzlich Landungen von 07.08 bis 09.08 Uhr auf die Piste 34 und von 20.00 bis 21.00 Uhr auf die Piste 28 verfügt, ausnahmsweise auf die jeweils andere Piste. Nebst weiteren Änderungen und Auflagen verfügte das BAZL – soweit das VOR/DME-Verfahren Piste 34 betreffend – auch den Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden. Gleichentags erteilte das UVEK – ebenfalls unter Entzug der aufschiebenden Wirkung – die Plangenehmigung zur Installation eines ILS und einer Anflugbefeuerung für die Piste 34.

Gegen diese beiden Verfügungen erhoben wiederum diverse Beschwerdeführende Verwaltungsbeschwerde bei der REKO UVEK, die mit Zwischenentscheiden vom 24. Oktober 2003 (Betriebsreglementsverfahren B-2003-48) und vom 6. November 2003 (Plangenehmigungsverfahren Z-2003-65) alle Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen abwies. Im Betriebsreglementsverfahren dehnte sie den Entzug der aufschiebenden Wirkung zudem auf alle Anflugverfahren für Piste 34 sowie auf die Anflüge auf Piste 28 aus. Die REKO UVEK vereinigte die beiden Hauptverfahren schliesslich unter der Dossiernummer Z-2003-65/B-2003-48 (Südanflug-Verfahren).

Am 22. April 2004 erteilte das UVEK die Plangenehmigung für ein ILS und die Verlängerung der Anflugbefeuerung für die Piste 28. Gleichentags genehmigte das BAZL Betriebsreglementsänderungen zur Einfüh-

rung von ILS-Anflügen und zur Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 28. Die grösstenteils entzogene aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen diese beiden Verfügungen wurde von der REKO/INUM mit Zwischenentscheid vom 7. Juli 2004 bezüglich der Plangenehmigung wiederhergestellt, vom Bundesgericht mit Urteil vom 21. September 2004 (1A.172/2004) betreffend Bau des ILS hingegen erneut entzogen. Ebenso hat das Bundesgericht mit Urteil vom 29. März 2006 (1A.302/2005) den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden hinsichtlich Einführung des ILS-Anflugverfahrens auf Piste 28 verfügt und einen anders lautenden Zwischenentscheid der REKO/INUM vom 3. November 2005 aufgehoben. Mit Urteil im vereinigten Gesamtverfahren A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 (teilweise veröffentlicht in BVGE 2008/17) wies das Bundesverwaltungsgericht alle Beschwerden gegen die beiden Verfügungen des UVEK und des BAZL vom 22. April 2004 sowie die Beschwerden gegen die ebenfalls als Verfügung qualifizierte Aeronautical Information Publication (AIP)-Publikation des BAZL vom 14. September 2006 (Ausgestaltung des ILS- und des Landekurssender (LLZ)-Anflugverfahrens auf Piste 28 ab.

In der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 war die Flughafen Zürich AG verpflichtet worden, innert eines Jahres nach der Unterzeichnung des Staatsvertrags das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement mitsamt UVB beim BAZL einzureichen. Diese Frist wurde vom UVEK mehrmals verlängert. Ein wichtiger Grund für die Verlängerung war, dass die Verkehrsminister Deutschlands und der Schweiz in der bereits erwähnten Vereinbarung vom 26. Juni 2003 ebenfalls übereingekommen waren, die teilweise über deutschem Hoheitsgebiet liegenden Warteräume EKRIT und SAFFA bis Ende Februar 2005 vollständig auf das Gebiet der Schweiz zu verlegen. Diese Verlegung hatte eine grossräumige Anpassung der An- und Abflugverfahren zur Folge und erforderte eine vollständige Umgestaltung des Luftraums rund um den Flughafen Zürich. Am 31. Dezember 2003 reichte die Flughafen Zürich AG das Gesuch um Genehmigung des vBR schliesslich beim BAZL ein. Gleichentags reichte die Flughafen Zürich AG zuhanden des UVEK ein Plangenehmigungsgesuch für verschiedene Infrastrukturanpassungen ein. Die öffentliche Auflage der Gesuchsunterlagen in den betroffenen Kantonen und im Landkreis Waldshut fand vom 22. März bis 6. Mai 2004 statt. Am 8. November 2004 stellte die Gesuchstellerin dem BAZL einen vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verlangten ergänzenden Bericht über die Auswirkungen auf die Raumordnung zu.

Infolge der inzwischen abgeschlossenen Arbeiten der Skyguide betreffend Verlegung der Warteräume und Anpassung der Flugrouten reichte die Flughafen Zürich AG am 27. Dezember 2004 eine Änderung des Gesuchs ein. Schliesslich erliess das deutsche Luftfahrt-Bundesamt am 10. März 2005 die 220. DVO betreffend Festlegung von An- und Abflugverfahren nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich, deren In-Kraft-Treten (und Ersatz der 213. DVO) auf den 14. April 2005 festgesetzt wurde.

Das BAZL genehmigte das vBR am 29. März 2005 teilweise und mit diversen Auflagen. In der Verfügung wird im Wesentlichen ausgeführt, das vBR fasse die verschiedenen seit dem Jahre 2001 vorgenommenen Änderungen zusammen und sei das Ergebnis einer umfassenden Prüfung des bisherigen Betriebs. Die Genehmigung umfasst laut BAZL insbesondere die infolge Verlegung der Warteräume EKRIT und SAFFA vorgenommene Neufestlegung der An- und Abflugverfahren, welche im AIP publiziert worden sind. Dabei wurde auch ein neues Abflugverfahren ab Piste 16 über Opfikon/Wallisellen bewilligt (sog. Wide Left Turn). Weiter stimmte das BAZL einer Verlängerung der Nachtflugsperre (23.00 bis 06.00 Uhr) zu. Nicht genehmigt hat das BAZL insbesondere die Regelung der Pistenbenützung für Strahlflugzeuge nach Instrumentenflugregeln (IFR) gemäss Anhang 1 vBR. Im Verfügungsdispositiv wird ein Schema für die Darstellung der zur jeweiligen Zeit benützbaren Pisten festgelegt und die Flughafen Zürich AG verpflichtet, die Bestimmungen in Anhang 1 vBR entsprechend neu zu formulieren und dem BAZL innert Monatsfrist nach Rechtskraft der Genehmigung zur Prüfung vorzulegen. Dieses Schema beinhaltet insbesondere Südanflüge auf Piste 34 und Ostanflüge auf Piste 28 während der bereits mit Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 festgelegten Zeiten. Bereits genehmigt wurde zudem die Freigabe von Piste 28 für Starts ab 06.30 Uhr und von 21.00 bis 22.00 Uhr, die zusätzliche Freigabe der Pisten 16 und 28 für Starts nach 21.00 und vor 07.00 Uhr bei DVO-Ausnahmeregelung und die Möglichkeit künftiger koordinierter Landungen auf die Pisten 28 und 34. Nicht genehmigt wurde das Abflugverbot für Charterverkehr nach 22.00 Uhr, welches das BAZL als diskriminierend betrachtet. Allerdings soll die Aufhebung dieser Diskriminierung laut BAZL nicht zu einer erheblichen Zunahme der Abflüge nach 22.00 Uhr führen. Allfälligen Beschwerden gegen das vBR entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung einzig in zwei Bereichen: Einerseits mit Wirkung ab 14. April 2005 betreffend der im AIP publizierten An- und Abflugverfahren zum und

vom Flughafen Zürich und andererseits bezüglich des neuen Abflugverfahrens Wide Left Turn mit Wirkung ab 30. Oktober 2005.

Gegen die Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 haben zahlreiche Privatpersonen, Gemeinwesen, Organisationen und Vereinigungen Verwaltungsbeschwerde bei der REKO/INUM erhoben.

Mit Verfügung vom 20. Mai 2005 wurde Skyguide als Partei zum Verfahren beigeladen. Die Gesuche der Beschwerdeführenden um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung betreffend das Abflugverfahren Wide Left Turn hiess die REKO/INUM mit Zwischenentscheid vom 11. Juli 2005 gut und stellte die aufschiebende Wirkung ab 30. Oktober 2005 unbefristet wieder her. Alle weiteren Gesuche um vollständige oder teilweise Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen wurden abgewiesen.

Nachdem am 14. Juli 2005 sämtliche Beschwerdeverfahren gegen die teilweise Genehmigung des vBR unter der Dossiernummer B-2005-44 vereinigt worden waren, lehnte die Instruktionsrichterin der REKO/INUM mit Zwischenentscheid vom 11. November 2005 einen Antrag auf Sistierung dieses Verfahrens ab.

Die Beschwerdegegnerin beantragt mit Beschwerdeantwort vom 9. Juni 2006, die Beschwerden der (damaligen) Beschwerdeführenden 1 bis 10, 12 bis 37 sowie 39 bis 73 seien allesamt abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden könne. Die Beschwerde des Kantons Zürich sei insoweit abzuweisen, als darin verlangt werde, die Genehmigung des neuen Abflugverfahrens von Piste 16 (Wide Left Turn) sei aufzuheben. In prozessualer Hinsicht verlangt die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen, es seien die von ihr in den provisorischen Betriebsreglementsänderungsverfahren eingereichten Beschwerdeantworten, Dupliken und Stellungnahmen im vorliegenden Verfahren beizuziehen. Weiter sei auf eine Vereinigung der Beschwerdeverfahren zu den Verfügungen des BAZL betreffend Genehmigung vBR und Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz 2005 zu verzichten. Zur Frage der Legitimation führt die Beschwerdegegnerin aus, es sei bei mehreren Beschwerdeführenden fraglich, ob diese zur Beschwerdeerhebung berechtigt seien. Im Übrigen äussert sich die Beschwerdegegnerin ausführlich zu den von der REKO/INUM mit Verfügung vom 21. Februar 2006 aufgelisteten zahlreichen Rügen und Anträgen, Fragen sowie Beweisanträgen.

Dasselbe gilt hinsichtlich der Vernehmlassung des BAZL vom 20. Juni 2006, worin dieses ebenfalls ausführlich zu allen in der genannten Ver-

fügung aufgelisteten Bereichen Stellung genommen hat. Das BAZL stellt dabei den Antrag, die Beschwerden seien, soweit darauf eingetreten werde, abzuweisen. In prozessualer Hinsicht wird verlangt, für den Fall, dass die Nichtgenehmigung von Art. 13 Abs. 1 Satz 1 von Anhang 1 vBR (Charterverkehr) aufgehoben und die nicht genehmigte oder eine andere Unterscheidung zwischen Linien- und Charterverkehr beziehungsweise übrigem gewerbsmässigem Verkehr in Erwägung gezogen werden sollte, sei den betroffenen Fluggesellschaften Gelegenheit zur Teilnahme am vorliegenden Beschwerdeverfahren einzuräumen.

Keine formellen Anträge enthält die Stellungnahme von Skyguide vom 9. Juni 2006. Die Beigeladene äussert sich inhaltlich bloss zu einzelnen ausgewählten Punkten, die sie als für sich relevant erachtet.

Im Südanflug-Verfahren verlangte die Instruktionsrichterin mit Verfügung vom 31. Oktober 2005 vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; seit dem 1. Januar 2006: Bundesamt für Umwelt [BAFU]) einen weiteren Fachbericht zur Frage des von der Beschwerdegegnerin zusammen mit dem Gesuch für das vBR beim BAZL eingereichten UVB (UVB vBR). Am 16. Dezember 2005 reichte das BAFU den neuen Fachbericht und am 11. Januar 2006 eine Ergänzung dazu bei der REKO/INUM ein. Die REKO/INUM holte mit Verfügung vom 3. März 2006 bei der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) einen Fachbericht zu verschiedenen Fragen bezüglich der in Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) festgelegten Belastungsgrenzwerte bei Fluglärm sowie zu neueren Studien betreffend Fluglärmbelastung um den Flughafen Zürich ein. Die EKLB stellte diesen Bericht der REKO/INUM am 24. Mai 2006 zu.

Mit Zwischenentscheid der REKO/INUM vom 26. Juni 2006 wurden das Südanflug-Verfahren (Z-2003-65/B-2003-48) und das Verfahren zum vBR (B-2005-44) vollständig vereinigt und unter der neuen Dossiernummer B-2005-44/Z-2003-65 weitergeführt. Dabei hielt die REKO/INUM ausdrücklich fest, dass sämtliche noch hängigen Anträge und Rügen aus dem Südanflug-Verfahren ins vereinigte Verfahren übernommen und dort geprüft würden.

Anschliessend gab die REKO/INUM allen Verfahrensbeteiligten die Gelegenheit zur vollständigen Einsicht in sämtliche Akten des vereinigten Gesamtverfahrens. Einzig die Einsichtnahme in das « Safety Case Document ZAP DVO3 » der Skyguide vom 11. März 2005 mitsamt

« Supporting Documents Volume 1/2 » wurde mit Zwischenentscheid der REKO/INUM vom 18. September 2006 verweigert. Mit Verfügung vom 12. Oktober 2006 wurde zudem die Swiss International Air Lines AG (SWISS) als Partei zum Verfahren B-2005-44/Z-2003-65 beigeladen (Beigeladene 2).

Per 31. Dezember 2006 wurde die REKO/INUM durch das Bundesverwaltungsgericht ersetzt (neue Geschäftsnummer A–1936/2006 für das bisherige Verfahren B-2005-44/Z-2003-65).

In den eingereichten Repliken halten die meisten Beschwerdeführenden vollumfänglich an ihren bisherigen Anträgen und rechtlichen Darlegungen fest. Vereinzelte Beschwerdeführende kommen der Gegenseite bei ursprünglich verlangten Fristbestimmungen zeitlich entgegen, während andere in den Repliken verschiedene im Sinne einer Verschärfung abgeänderte Anträge oder überhaupt neue materielle Anträge stellen. Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort und des BAZL in seiner Vernehmlassung im vBR-Verfahren werden von fast allen Beschwerdeführenden umfassend oder grösstenteils bestritten; die entsprechenden Anträge der Beschwerdegegnerin und des BAZL seien abzuweisen. Zumindest teilweise bestritten respektive hinterfragt werden von einigen Beschwerdeführenden auch die Aussagen der Skyguide in ihrer Stellungnahme zum vBR.

Zu den im vereinigten Gesamtverfahren eingereichten Repliken äusserten sich die Beschwerdegegnerin, das BAZL und die Beigeladenen mit Dupliken vom 6. beziehungsweise 7. Juni 2007. Das UVEK verzichtete unter Hinweis auf die Eingabe des BAZL auf das Einreichen einer Duplik. Nur die Flughafen Zürich AG hat in ihrer Duplik zudem (neue) formelle Anträge gestellt. So beantragte sie, es sei vom Verzicht auf das Abflugverfahren Wide Left Turn Vormerk zu nehmen und es sei das Verfahren betreffend dieses Abflugverfahrens als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Sämtliche Anträge, die die Beschwerdeführenden im Rahmen ihrer Repliken gestellt hätten, seien vollumfänglich abzuweisen. Als Beilage reichte die Flughafen Zürich AG unter anderem einen Bericht der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa) vom 30. April 2007, « vBR/Ohne Wide Left Turn/Lärmberechnung April 2007 » (Nr. 437'703-3), ein.

Mit Verfügung vom 17. September 2007 erteilte das UVEK unter zahlreichen Auflagen die Plangenehmigung zur Projektänderung Rollwege und Vorfeld Midfield (neue Abrollwege ab Piste 28) und betreffend

Infrastruktur vBR. Die erstgenannte Projektänderung ergab sich zum grössten Teil aus der Weiterbearbeitung des ursprünglichen Baukonzessionsprojekts Rollweg und Vorfeld Midfield und enthält im Wesentlichen die Erstellung zweier neuer Abrollwege ab Piste 28 zwischen der Kreuzung mit der Piste 16/34 und dem Pistenende West. Die Genehmigung des gleichzeitig mit dem Gesuch zum vBR eingereichten Plangenehmigungsgesuches zur Infrastruktur vBR umfasst zusätzliche Anschlüsse (Multiple Entries) an Piste 16 (nördlich des bestehenden Rollwegs Echo), Piste 32 (südlich des bestehenden Rollwegs Hotel 3) und Piste 28 (westlich des bestehenden Rollwegs Alpha) sowie zwei Schnellabrollwege von der Piste 34 (zwischen den bestehenden Rollwegen Echo 3 und Echo 4). Das UVEK führt in seiner Begründung unter anderem aus, weil seit Erlass der DVO zu den darin genannten Zeiten das Konzept Nord nicht zur Anwendung gelangen könne und der Flughafen nach den Konzepten Süd und Ost betrieben werden müsse, bleibe die Kapazität des Flughafens tiefer als vor der DVO. Die zusätzlichen Abrollwege ab den Pisten 28 und 34, welche die Landekapazität um rund 2 bis 4 Bewegungen pro Stunde erhöhten, führten daher nachweislich nicht zu einer höheren Kapazität des Flughafens. Dasselbe gelte für die Multiple Entries, welche die Flexibilität bei den Starts erhöhen sollen. Die beantragten Projekte kompensierten somit einen Teil der Kapazität, die durch die deutschen Einschränkungen verloren gegangen sei, und sie dienten der Stabilisierung des Betriebs, indem weniger Verspätungen entstünden beziehungsweise diese besser abgebaut werden könnten. Die neuen Infrastrukturausbauten stellten auch kein Präjudiz für die künftigen Festlegungen im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) dar und erfüllten dank den formulierten Auflagen die luftfahrtspezifischen Anforderungen.

Gegen die Plangenehmigungsverfügung des UVEK vom 17. September 2007 erhoben wiederum mehrere Beschwerdeführende, welche ausnahmslos auch beim vBR-Verfahren beteiligt sind, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Alle diese Beschwerdeverfahren sind unter der gemeinsamen Verfahrensnummer A–6860/2007 vereinigt worden.

Im Beschwerdeverfahren A–1936/2006 reichten die EKLB am 28. September 2007 einen zweiten Bericht zur Problematik der Immissionsgrenzwerte (IGW) für Lärm sowie das ARE und das BAFU mit Datum vom 3. beziehungsweise 5. Oktober 2007 je einen Fachbericht zum vereinigten Gesamtverfahren ein. Weiter legte Skyguide eine Zusammenfassung (datierend vom 20. August 2007) derjenigen Sicherheitsunterlagen vor, die bereits durch die REKO/INUM von der Akteneinsicht aus-

genommen worden waren. Die SWISS ihrerseits übergab dem Bundesverwaltungsgericht mit Stellungnahme vom 5. Oktober 2007 die verlangten Unterlagen zur Frage ihrer finanziellen Einbussen bei verlängerter Nachtflugsperre. Bezüglich einzelner Teile dieser Unterlagen hat das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 9. November 2007 die Akteneinsichtnahme wegen Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen verweigert.

Mit Abschreibungsentscheid vom 16. Oktober 2007 erklärte die Einzelrichterin des Bundesverwaltungsgerichts die Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 zum vBR – soweit den Verfügungsteil Wide Left Turn betreffend – als gegenstandslos und schrieb das vereinigte Beschwerdeverfahren A–1936/2006 im Umfang des Verfahrensbereichs Wide Left Turn ab. Dieser Teilentscheid blieb unangefochten.

Im Plangenehmigungsverfahren A–6860/2007 reichte die Beschwerdegegnerin am 11. April 2008 ihre Beschwerdeantwort ein. Sie beantragt, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. Entsprechend der Auflistung des Bundesverwaltungsgerichts in der Verfügung vom 19. Februar 2008 nahm die Beschwerdegegnerin ausführlich zu den zahlreichen Anträgen, Rügen und Fragen Stellung. Mit Datum vom 15. April 2008 reichten auch die Vorinstanz ihre Vernehmlassung und die Beigeladene ihre Stellungnahme ein. Das UVEK stellt dabei den Antrag, die Beschwerden seien, soweit darauf eingetreten werde, abzuweisen. Es verweist vorab auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung, an welchen festgehalten werde, und verzichtet auf Anträge oder Ausführungen zur Legitimation einzelner Beschwerdeführender. Die SWISS formuliert in ihrer Stellungnahme keine formellen Anträge, tritt aber den Beschwerdeführenden in allen wesentlichen Bereichen entgegen und verweist dabei mehrfach auf die Ausführungen der Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort. Insbesondere spricht sich die SWISS für die Abweisung aller Beweisanträge der Beschwerdeführenden aus, da diese das Verfahren unnötig verzögerten und das Gericht aufgrund der bestehenden Aktenlage entscheiden könne.

Die vom Bundesverwaltungsgericht für das Beschwerdeverfahren A–6860/2007 separat einverlangten Fachberichte haben das ARE am 5. Juni 2008 und das BAFU am 13. Juni 2008 zugestellt.

Mit Verfügung vom 30. Juni 2008 hat das BAZL die von der Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2004 vorgelegte Änderung des vBR beziehungsweise des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 für ein neues An-

flugverfahren (gekröpfter Nordanflug) auf die Piste 14 nicht genehmigt. Im Zusammenhang damit hat auch das UVEK mit Verfügung vom 30. Juni 2008 die von der Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2004 beantragte Plangenehmigung für die Erweiterung der Hindernisbefeuerung am Stadlerberg verweigert und die Genehmigung für die von der Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2004 eingereichte Änderung des Sicherheitszonenplans für ein neues Anflugverfahren (gekröpfter Nordanflug) nicht erteilt. Mangels Legitimation der Beschwerdeführenden trat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil A-5646/2008 vom 13. August 2009 auf die gegen diese beiden Verfügungen eingereichten Beschwerden nicht ein. Dieses Urteil ist in Rechtskraft erwachsen.

Mit Zwischenverfügung vom 18. September 2008 vereinigte das Bundesverwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren A–6860/2007 zur Plangenehmigung des UVEK vom 17. September 2007 mit dem vereinigten Gesamtverfahren A–1936/2006 und führte es unter der gemeinsamen Geschäftsnummer des Letzteren weiter.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht allen Verfahrensbeteiligten im Herbst 2008 ein weiteres Mal Gelegenheit zur vollständigen Einsicht in sämtliche Akten des vereinigten Gesamtverfahrens gegeben hatte, sofern diese nicht ausgeschlossen worden war, haben einzelne Beschwerdeführende, die Beschwerdegegnerin, das UVEK, das BAZL sowie die Beigeladene 2 Ende 2008 beziehungsweise Anfang Februar 2009 Schlussbemerkungen eingereicht. Sie haben darin grossmehrheitlich an ihren Anträgen festgehalten, diese aktualisiert oder teilweise zurückgezogen.

Mit Verfügung vom 22. April 2009 zog das BAZL die Auflage in Dispositiv-Ziff. 4.3 der vBR-Verfügung in Wiedererwägung und erliess eine neue Auflage mit folgendem abgeändertem Wortlaut (neue Passagen *kursiv*): « Die Gesuchstellerin hat *dafür zu sorgen*, *dass* das Projekt für den Neubau *einer Schallschutzanlage* ohne Verzug an die Hand *genommen*, dem UVEK ein Plangenehmigungsgesuch *unterbreitet und die Anlage nach Rechtskraft der Plangenehmigung schnellstmöglich gebaut und in Betrieb genommen wird*. Nach Inbetriebnahme der *Schallschutzanlage*, spätestens aber *1 Jahr nach dem letztinstanzlichen Entscheid über diese Verfügung* dürfen am Flughafen Zürich *einzig noch* Triebwerkstandläufe *mit einer Drehzahl höher als Leerlauf (Idle)* von Strahlflugzeugen sowie Propellerflugzeugen mit einem zulässigen Gewicht von mehr als 5,7 Tonnen *ausserhalb einer geeigneten Schallschutzanlage*

*durchgeführt werden, wenn und soweit dies den Betriebsbedingungen für diese Anlagen entspricht*. »

Die Instruktionsrichterin schrieb das Beschwerdeverfahren A-1936/2006 betreffend die (alte) Auflage in Dispositiv-Ziff. 4.3 der vBR-Verfügung vom 29. März 2005 infolge Gegenstandslosigkeit mit einzelrichterlichem Entscheid vom 5. Juni 2009 ab. Die erneute Beschwerde der Beschwerdegegnerin gegen die neue Verfügung des BAZL vom 22. April 2009 wurde in einem separaten Verfahren behandelt (vgl. rechtskräftiges Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–3042/2009 vom 3. September 2009).

Am 4. September 2009 reichte die EKLB dem Bundesverwaltungsgericht einen weiteren Bericht zur Problematik der IGW für Lärm ein.

Vom 23. bis 25. November 2009 sowie am 30. November und am 1. Dezember 2009 fand in Bern eine öffentliche Parteiverhandlung statt.

Das Bundesgericht hat die gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Beschwerde teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen. Im Wesentlichen wurde der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt.

*Aus den Erwägungen:*

**21.** Die Kantone Thurgau und Aargau machen geltend, die offensichtlich wesentlichen Differenzen zwischen dem BAZL und den Fachbehörden BUWAL und ARE im Verwaltungsverfahren zum vBR hätten gemäss Art. 62*b* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) zu einem Bereinigungsgespräch und gegebenenfalls zu einem Entscheid des Departements führen müssen. Da die Vorinstanz aber auf ein Bereinigungsgespräch verzichtet habe und eine Weisung des Departements offenbar ebenfalls nicht vorliege, sei die angefochtene Verfügung in einem vorschriftswidrigen Entscheidverfahren erlassen worden, was ihre Aufhebung zur Folge haben müsse.

**21.1** Bestehen zwischen den Stellungnahmen der Fachbehörden Widersprüche oder ist die Leitbehörde mit den Stellungnahmen nicht einverstanden, so führt sie gemäss Art. 62*b* Abs. 1 RVOG mit den Fachbehörden innerhalb von 30 Tagen ein Bereinigungsgespräch. Misslingt die Bereinigung, so entscheidet die Leitbehörde; bei wesentlichen Differenzen zwischen Verwaltungseinheiten des gleichen Departements weist

dieses die Leitbehörde an, wie zu entscheiden ist (Art. 62*b* Abs. 3 Satz 1 RVOG). Auf das Bereinigungsverfahren nach Art. 62*b* RVOG wird in Art. 36*d* Abs. 3 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) ausdrücklich verwiesen.

**21.2** Es ist unbestritten und geht auch ohne weiteres aus den vorliegenden Unterlagen hervor, dass das BAZL mit den Stellungnahmen des BUWAL vom 3. Dezember 2004 und des ARE vom 22. Dezember 2004 teilweise nicht einverstanden gewesen ist und zwischen den drei Ämtern wesentliche Differenzen bestanden haben.

Das BAZL erwähnt zu dieser Frage im Sachverhalt der angefochtenen Verfügung (…), am 8. März 2005 habe es das ARE und das BUWAL über den beabsichtigten Umfang der Genehmigung sowie über die erfolgte Bereinigung mit dem UVEK orientiert. Da das UVEK die Stellungnahmen des ARE und BUWAL gekannt habe, sei eine Bereinigung nach Art. 62*b* RVOG überflüssig gewesen. In seiner Vernehmlassung vom 20. Juni 2006 führt das BAZL zu dieser Problematik aus, mit dem BUWAL habe es dessen Stellungnahme und Anträge diskutiert und zu einem Teil bereinigen können. Bezüglich der verbleibenden Differenzen habe das BUWAL erklärt, dass es sich dem mit dem UVEK abgesprochenen Entscheid des BAZL unterziehen würde. Im Rahmen der Absprachen mit dem UVEK habe das BAZL diesem auch die Stellungnahmen des ARE und des BUWAL wie auch das erwähnte Ergebnis der Bereinigungssitzung bekannt gegeben. Die Ergebnisse der Diskussionen mit dem UVEK über den Umfang der Genehmigung habe das BAZL dann als Weisung interpretiert. Die Bereinigung unter den Ämtern habe demnach stattgefunden beziehungsweise die unterschiedlichen Amtsmeinungen seien durch Weisung des UVEK entschieden worden. Die Anforderungen des RVOG seien somit zumindest materiell erfüllt worden, auch wenn (im Fall des ARE) kein formelles Bereinigungsgespräch stattgefunden habe und keine Protokolle erstellt worden seien.

**21.3** Diesen Aussagen und Erklärungsversuchen des BAZL kann nicht zugestimmt werden. Bereits in ihrem Endentscheid Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 zum Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 hat die REKO/INUM Unstimmigkeiten beim Bereinigungsverfahren festgestellt, diese aber aufgrund der aussergewöhnlichen Umstände akzeptiert. Schon damals hat die REKO/INUM aber ausdrücklich festgehalten, für seither neu eingeleitete Betriebsreglementsverfahren sei auf die Einhaltung der Bestimmungen von Art. 62*a* ff. RVOG zu achten (Endentscheid

REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 4.11.3 mit Hinweis auf weitere Entscheide). Trotzdem war das BAZL im Genehmigungsverfahren für das vBR offenbar der Auffassung, es genüge, die klaren Regelungen von Art. 62*b* RVOG rein « materiell » umzusetzen, ohne alle gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte beachten zu müssen.

**21.4** Dem Bereinigungsverfahren kommt die Funktion zu, einerseits Druck auf die Leitbehörde auszuüben, offene Fragen möglichst früh im Verfahren zu bereinigen, und andererseits den Fachbehörden Gewähr zu bieten, dass ihren Anliegen im gebührenden Mass Rechnung getragen wird (Botschaft vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 III 2591). Übernimmt die Leitbehörde die Anträge der Fachbehörden nicht oder lassen sich diese gegenseitig nicht vereinbaren, so muss sie mit den Beteiligten ein formelles Bereinigungsgespräch führen. Allein mit Hinweis auf die laufende Koordination mit dem UVEK hätte das BAZL deshalb nicht auf ein Bereinigungsgespräch mit dem ARE verzichten dürfen. Die in Art. 62*b* Abs. 3 RVOG vorgesehene Weisung kann und soll ein fehlendes Bereinigungsgespräch nicht ersetzen. Sie ist lediglich ultima ratio, wenn trotz durchgeführter Bereinigung wesentliche Differenzen verbleiben, und soll verhindern, dass sich die Leitbehörde leichtfertig über die Schutzinteressen der Fachbehörden hinwegsetzen kann (vgl. zum Ganzen THOMAS WIPF, Das Koordinationsgesetz des Bundes: die Koordination, Vereinfachung und Beschleunigung von bodenbezogenen Entscheidverfahren im Bund, Zürich 2001, S. 80 ff.; CHRISTOPH BANDLI, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2001/6, S. 511 ff.). Erschwerend kommt vorliegend hinzu, dass in der angefochtenen Verfügung entgegen Art. 62*b* Abs. 3 RVOG die abweichende Stellungnahme des ARE inhaltlich mit keinem Wort wiedergegeben wird. Ungenügend ist schliesslich auch, dass zu all diesen beschriebenen Vorgängen und Gesprächen keinerlei Protokolle erstellt worden sind. Den Kantonen Aargau und Thurgau ist deshalb insofern Recht zu geben, als das BAZL mit seinem Vorgehen die gesetzlichen Bestimmungen von Art. 62*b* Abs. 1 und 3 RVOG verletzt hat.

**21.5** Diese erneute Verletzung von Art. 62*b* RVOG ist als schwerwiegend einzustufen und könnte für sich allein Grund sein, die Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 aufzuheben. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die abweichende Auffassung des ARE den Beschwerdeführenden bekannt war – die Stellungnahme des ARE ist zusammen mit

der Verfügung vom 29. März 2005 öffentlich aufgelegen –, sowie unter Berücksichtigung des Umstands, dass beide Fachbehörden im vorliegenden Beschwerdeverfahren selbständig und umfassend über ihre Standpunkte Auskunft geben konnten, ist die Verletzung aber ausnahmsweise als geheilt zu bezeichnen. Die Aufhebungsanträge der Kantone Thurgau und Aargau sind deshalb abzuweisen. Das BAZL ist hiermit aber ausdrücklich darauf aufmerksam zu machen, dass das Bundesverwaltungsgericht eine erneute Verletzung der erwähnten RVOG-Bestimmung in künftigen Verfahren nicht mehr schützen würde. Der genannten Verletzung durch das BAZL wäre bei gegebenen Voraussetzungen auch hier bei der Kostenverlegung Rechnung zu tragen (…).

**22. – 23.** (…)

**24.** Vorab ist auf einen wesentlichen internationalrechtlichen Aspekt im Zusammenhang mit dem Flugbetrieb des Flughafens Zürich einzugehen: In vielen Beschwerden (gegen alle angefochtenen Verfügungen, am meisten aber gegen das vBR) stellt die Frage der Benützung des nördlich an den Kanton Zürich sowie die Kantone Aargau und Schaffhausen angrenzenden deutschen Hoheitsgebiets für Überflüge im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich ein wichtiges Element dar. Von Schweizer Beschwerdeführenden insbesondere ins Visier genommen werden dabei die von Deutschland einseitig erlassenen DVO (…).

**24.1** So bringt die Gemeinde Zollikon vor, einzige Begründung für die Genehmigung der Südanflüge und damit verbundene Infrastrukturanpassungen seien die von Deutschland erlassenen Beschränkungen der Benützung des deutschen Luftraumes durch die 220. DVO. Dies belegten auch die mit Resolutivbedingungen versehenen Regeln für die Pistenbenützung. Die angefochtenen Verfügungen schützten somit Regelungen, mit denen die Flugsperren über Süddeutschland in der Schweiz umgesetzt werden sollen, soweit und solange die deutschen Anordnungen Geltung hätten. Diese Anordnungen verletzten aber Verpflichtungen, die Deutschland im Rahmen des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68, nachfolgend: LVA) übernommen habe. Ferner verletze Deutschland völkerrechtliche Konventionen im Bereich des Luftverkehrs, namentlich das Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0), und schliesslich verstosse Deutschland gegen Regeln des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts. Ausländisches Recht wie die DVO

müsse in der Schweiz nicht umgesetzt werden. Verstosse es gegen internationales Recht, sei es für rechtsanwendende Behörden in der Schweiz unbeachtlich.

In gleicher oder ähnlicher Weise argumentieren die Beschwerdeführenden 41 und 54, welche rügen, die DVO könne als ausländische Anordnung nicht als Rechtsgrundlage für das Betriebsreglement dienen. Ausländische Gesetzesregelungen seien nur aufgrund von speziellen Umsetzungsanordnungen oder wenn es sich um so genannte « self-executing »-Normen handle im schweizerischen Rechtsgebiet anwendbar; beides treffe hier nicht zu. Das BAZL habe es unterlassen, die Gesetzmässigkeit der (220.) DVO zu überprüfen. Diese finde keine gesetzliche Grundlage im deutschen Luftfahrtgesetz oder im sonstigen deutschen Recht und verstosse gegen das LVA, gegen Bestimmungen des EG-Rechts, insbesondere gegen die Richtlinie 2002/30/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft (nachfolgend: Richtlinie 2002/30/EG) sowie gegen Art. 1 der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Transit internationaler Luftverkehrslinien (SR 0.748.111.2) und weiteres Völkerrecht. Schliesslich kritisieren auch die Beschwerdeführenden 1, 11, 23, 25, 28, 43, 44, 49, 50, 61, 62, 63, 64, 72, 73 und 74 in mehr oder weniger deutlicher Art und Weise und im bereits beschriebenen Sinne die aus ihrer Sicht ungerechtfertigte Berücksichtigung der DVO durch das BAZL und das UVEK als geltendes deutsches Recht beziehungsweise dessen Umsetzung im schweizerischen Recht. Einzelne dieser Beschwerdeführenden stellen zudem die Forderung, es seien Anweisungen an die Flughafen Zürich AG und Skyguide zu erlassen, die für die Schweiz nicht verbindliche DVO nicht zu befolgen.

**24.2** Zur Problematik der deutschen DVO und deren Einfluss auf den Flugbetrieb und teilweise auf die Infrastruktur des Flughafens Zürich sowie zur Frage entsprechender Anfechtungsmöglichkeiten vor Schweizer Gerichten sind bereits verschiedentlich in früheren Urteilen Aussagen gemacht worden. So hat das Bundesgericht in Zwischenverfahren zum Betriebsreglement des Flughafens Zürich Folgendes dargelegt: Die richterlichen Behörden hätten im Beschwerdeverfahren betreffend die Änderung eines Betriebsreglements grundsätzlich nur zu untersuchen, ob die genehmigten Änderungen vor dem schweizerischen Recht standhalten würden. Dagegen obliege es ihnen nicht, fremdes Recht, auch wenn dieses Anlass zur Änderung eines Betriebsreglements

gegeben habe, auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen (Urteil des Bundesgerichts 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 3.2). Es handle sich bei der 213. DVO nicht um ausländisches Recht, das auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten anzuwenden wäre, sondern um Bestimmungen, die ausschliesslich für den deutschen Luftraum gälten. Dass sich diese auch auf den Flugbetrieb im schweizerischen Luftraum auswirkten, habe nicht zur Folge, dass sie schweizerischer Normenkontrolle unterstünden (Urteil des Bundesgerichts 1A.243/2003 vom 31. März 2004 E. 3.1).

In Weiterführung der soeben genannten Urteilsstellen hat sich ebenfalls die REKO/INUM in ihrem Endentscheid Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 zum Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 erstmals eingehend zur internationalrechtlichen Problematik des Flugbetriebs geäussert. Sie hielt in diesem Zusammenhang fest, vor ihr als schweizerischem Gericht könne grundsätzlich nur die Verletzung von Schweizer Bundesrecht (inklusive Völkerrecht) gerügt werden, nicht dagegen die Verletzung oder Rechtswidrigkeit ausländischer Rechtsbestimmungen (Endentscheid der REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 6.4.2). Soweit deutsche Beschwerdeführende mit der Benutzung des deutschen Hoheitsgebietes nicht einverstanden seien, hätten sie seit In-Kraft-Treten der DVO in erster Linie auf deutscher Seite gegen die entsprechenden Regelungen vorgehen müssen, welche der Beurteilung der REKO/INUM aus den genannten Gründen entzogen seien. Im Übrigen gelte dasselbe für Schweizer Betroffene. Auch sie hätten *in Deutschland* oder gegebenenfalls vor *internationalen* Gerichten den Rechtsweg zu beschreiten, soweit sie sich gegen den Inhalt entsprechender DVO wehren wollten (Endentscheid der REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 6.4.4). Vor der REKO/INUM habe keine Überprüfung der entsprechenden deutschen Rechtsvorschriften zu erfolgen. Obwohl die Rechtsgültigkeit diesbezüglicher DVO sowohl von deutschen wie in erster Linie von Schweizer Betroffenen in verschiedener Hinsicht bestritten werde, entfalteten sie bisher – anderslautende künftige Entscheide von deutschen oder internationalen Gerichten vorbehalten – grundsätzlich Rechtswirkung (Endentscheid der REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 7.3).

**24.3** Diesen Ausführungen pflichtet das Bundesverwaltungsgericht auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren bei. So haben sich seit dem Erlass der soeben zitierten Entscheide zur DVO-Problematik weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht wesentliche Änderungen erge-

ben, die eine andere Beurteilung zu rechtfertigen vermöchten. Die DVO als einseitig vom deutschen Luftfahrt-Bundesamt erlassene Verwaltungsverordnungen können im vorliegenden, ausschliesslich nach Schweizer Recht durchgeführten Beschwerdeverfahren zum Flughafen Zürich nicht auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden. Als rein deutsche Erlasse könnten sie aufgrund des Territorialitätsprinzips (vgl. dazu WALTER KÄLIN/ASTRID EPINEY/MARTINA CARONI/JÖRG KÜNZLI, Völkerrecht – Eine Einführung, 2. Aufl., Bern 2006, S. 124 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER/LUZIUS WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., Bern 2001, S. 217 ff.) unabhängig vom Resultat einer materiellen Einschätzung durch das Bundesverwaltungsgericht auch weder aufgehoben noch geändert werden. Dies wäre selbst dann nicht möglich, wenn man den DVO irgendwelchen völkerrechtlichen Gehalt zusprechen würde, wofür aber im Gegensatz zur früheren Verwaltungsvereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz vom 17. September 1984 nichts spricht (vgl. dazu BGE 124 II 293 E. 4b und E. 33b; Entscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 6.2 ff. sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–78/2009 vom 16. Juli 2009 E. 4.2).

**24.4** In Frage käme allenfalls, den unzweifelhaft bestehenden starken Einwirkungen der DVO (detaillierte Festlegung allein den Flughafen Zürich betreffender Flugverfahren ohne jeglichen Bezug zu deutschen Flughäfen) auf dem schweizerischen Hoheitsgebiet durch Weisungen entgegenzutreten. Bei näherer Betrachtung ist aber wiederum festzuhalten, dass die DVO nur im Hoheitsgebiet Deutschlands *rechtliche* Auswirkungen haben, da sie sich formell einzig auf deutschen Luftraum beziehen. Die Auswirkungen in der Schweiz sind hingegen primär *faktischer* Natur, indem ab der gemeinsamen Landesgrenze bis zu den Anflugpisten des Flughafens Zürich infolge der deutschen Vorregulierung zu den bekannten Zeiten nur noch eingeschränkte Möglichkeiten für Anflugverfahren bestehen. Dies insbesondere aufgrund des von restriktiven Ausnahmen abgesehenen Ausfalls der Nordanflüge auf die Pisten 14 und 16.

Das Bundesverwaltungsgericht kann, da es im Luftfahrtbereich (wie in den meisten anderen Rechtsgebieten) allein Rechtsmittelinstanz und nicht Aufsichtsbehörde ist (vgl. Art. 3 und Art. 6 LFG sowie BGE 129 II 331 E. 3.2), weder der Oberaufsichtsbehörde UVEK oder der unmittelbaren Aufsichtsbehörde BAZL noch der Flughafenbetreiberin, der Flugsicherung Skyguide, den einzelnen Fluggesellschaften beziehungsweise Flugzeugeigentümern und -betreibern oder gar den betreffenden Piloten selber im Hinblick auf eine Nichtbeachtung der DVO irgendwelche Wie-

sungen erteilen. Solche den deutschen Anordnungen entgegengesetzte Weisungen für das schweizerische Hoheitsgebiet, wie sie einzelne Beschwerdeführende verlangen, könnten allenfalls im Rahmen der Bundesaufsicht das UVEK oder das BAZL (nach Absprache mit dem Bundesrat) erlassen. Darauf haben die Vorinstanzen mit Hinweis auf die laufenden deutschen und internationalen Rechtsverfahren und die Respektierung des bis auf Widerruf geltenden deutschen Rechts ausdrücklich verzichtet. Entsprechende Anordnungen würden zudem, abgesehen von hier nicht weiter zur Diskussion stehenden politischen Auseinandersetzungen, kaum eine rechtliche Klärung und erst recht keine Rechtssicherheit bewirken, sondern vielmehr kurz- und mittelfristig den Flugbetrieb des Flughafens Zürich einschränken oder im Endeffekt teilweise gar verunmöglichen. Mit Blick auf die Darlegungen der Flughafen Zürich AG und der Vorinstanzen in den verschiedenen Stellungnahmen ist auch ohne weiteres einsehbar, dass die meisten Fluggesellschaften und/oder Luftfahrzeugführer kaum bereit wären, in Deutschland infolge Nichtbeachtung der Regelungen der DVO Sanktionen verschiedenen Grades zu riskieren. Insbesondere für die Schweizer Flugsicherung Skyguide, die ebenfalls Teile des süddeutschen Luftraums überwacht, wäre eine solch unsichere und unüberschaubare Gesamtsituation mit für Deutschland und die Schweiz je verschiedenen, nicht abgestimmten Flugverfahrens-Vorschriften unzumutbar und letztlich ein Sicherheitsrisiko. Von vornherein nicht möglich ist im Übrigen die von den Beschwerdeführenden 23 und 25 zusätzlich beantragte Anweisung zur Aufnahme neuer Verhandlungen mit Deutschland bezüglich der Nordanflüge auf die Pisten 14 und 16. Solche Anweisungen rein politischer Natur liegen klar ausserhalb der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts.

**24.5** Das bisher Ausgeführte schliesst hingegen noch keineswegs aus, dass die DVO effektiv völker- und EG-rechtliche Regelungen verletzen (vgl. schon den Vorbehalt im Endentscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 6.4.3 mit Hinweis, sowie die Darlegungen der höchst kontroversen Lehrmeinungen in: KASPAR PLÜSS, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, Zürich 2007, S. 93 ff.; ADRIAN WALPEN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Zürich 2005, S. 53 ff. und S. 87 ff.). Selbst im Falle der Bejahung der Möglichkeit einer materiellen Beurteilung, welche sich auf den Bereich des Völkerrechts (inkl. LVA) und des EG-Rechts zu beschränken hätte (die Überprüfung der Einhaltung übergeordneten innerdeutschen Rechts ist für ein Schweizer Gericht von vornherein ausgeschlossen), könnte

eine solche Verletzung vom Bundesverwaltungsgericht aber nach dem Gesagten höchstens *festgestellt* werden. Feststellungsbegehren sind jedoch nur zulässig, wenn die Rechtsuchenden ein schutzwürdiges, das heisst rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an einer sofortigen Feststellung darzulegen vermögen, welches sie durch ein Gestaltungs- oder Leistungsbegehren nicht wahrnehmen könnten und dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstünden (Art. 25 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021], vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG; BGE 132 V 166 E. 7, BGE 132 V 257 E. 1, BGE 131 II 13 E. 2.2, BGE 129 III 503 E. 3.6, BGE 127 II 306 E. 6b; Urteile des Bundesgerichts 1A.245/2003 und 1A.260/2003 vom 31. März 2004 E. 2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 200 ff.; THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 19 ff. zu Art. 49).

**24.6** Ein solches Interesse ist hier schon deswegen zu verneinen, als selbst eine Feststellung der Völkerrechts- und EG-Rechtswidrigkeit der DVO weder für die deutschen noch für internationale Gerichte bindend wäre. Wie bereits angetönt, könnten die DVO einzig durch die deutschen Verwaltungsbehörden selber und durch deutsche oder internationale Gerichte aufgehoben oder geändert werden. Deshalb hat bereits die REKO/INUM schweizerische Betroffene an die erwähnten zuständigen Gerichte verwiesen (vgl. insgesamt vorne E. 24.2). Nebst der Flughafen Zürich AG und der SWISS haben denn auch verschiedene Gemeinden und Private (darunter ebenfalls die Stadt Zürich und die Gemeinde Zollikon) in Deutschland Klage eingereicht und ein entsprechendes Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim ausgelöst. Mit unter anderem den Urteilen 8 S 2209/02 und 8 S 2224/02 vom 24. Januar 2003 sowie Urteilen 8 S 1249/04, 8 S 1706/04 und 8 S 1733/05 vom 24. Januar 2006 hat dieses deutsche Gericht die Klagen unter Zulassung der Revision an das deutsche Bundesverwaltungsgericht in Leipzig abgewiesen. Vor Letzterem sind heute noch gewisse Verfahren hängig. Damit ist belegt, dass in Deutschland effektiv Rechtsverfahren bestehen, in welchen sich auch Schweizer Parteien gegen die DVO zur Wehr setzen können respektive konnten. Daneben hat auf Ebene der Europäischen Union (EU) auch die Schweizerische Eidgenossenschaft eine Klage eingereicht. Die vorerst abschlägige Entschei-

dung der Europäischen Kommission vom 5. Dezember 2003 über den Luftverkehr und der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [ABl.] Nr. L 4 vom 8. 1. 2004, S. 13 ff.) hat die Schweiz vor dem EuG erster Instanz in Luxemburg angefochten, wo die Streitsache immer noch hängig ist.

Unabhängig vom bisher negativen inhaltlichen Resultat dieser Bemühungen kann damit vorliegend kein Raum mehr bleiben zur Überprüfung der DVO im Hinblick auf eine blosse Feststellung einer allfälligen Völkerrechtswidrigkeit. Diese bliebe rechtlich, soweit heute ersichtlich, ohne Konsequenzen und brächte den Beschwerdeführenden keinen Nutzen. Allein im Hinblick auf die politischen Prozesse wiederum kann entgegen einzelnen Ausführungen der Gemeinde Zollikon erst recht kein Feststellungsinteresse bejaht werden. Zur Befürchtung dieser Beschwerdeführerin, der Schweizerischen Eidgenossenschaft könnte widersprüchliches Verhalten vorgeworfen werden, wenn ihre eigenen Gerichte (momentane) Einflüsse der DVO auf die Schweiz akzeptieren würden, ist einerseits auf die Gewaltenteilung zwischen Justiz und Regierung aufmerksam zu machen. Andererseits ist vor allem zu betonen, dass das Bundesverwaltungsgericht wie vorne dargelegt zur Völkerrechts- und EG-Rechtswidrigkeit der DVO und somit zur Auffassung des Bundesrates, die DVO seien widerrechtlich, nicht Stellung nimmt. Schliesslich hat das Bundesverwaltungsgericht als Justizorgan auf die von fast allen Beschwerdeführenden erhobenen zahlreichen Vorwürfe bezüglich politisch falschen, widersprüchlichen und ungeschickten Verhaltensweisen der Vorinstanzen ebenfalls nicht einzugehen.

**24.7** Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass angesichts der heutigen Sach- und Rechtslage eine materielle Überprüfung der DVO hinsichtlich allfälliger Völkerrechts- und EG-Rechtswidrigkeiten durch das Bundesverwaltungsgericht nicht in Frage kommen kann und den Vorinstanzen in diesem Zusammenhang mindestens kein *rechtlich* vorwerfbares Verhalten zur Last zu legen ist. Die angefochtenen Verfügungen beinhalten somit die sich aus den DVO ergebenden Auswirkungen auf den Flugbetrieb und die Infrastruktur des Flughafens Zürich korrekterweise als faktische Grundlage und Sachverhaltselement, welches vorderhand (solange die DVO durch die zuständigen Instanzen nicht geändert oder aufgehoben bzw. als rechtswidrig erklärt werden) bestehen bleibt. Die im Zusammenhang mit der DVO-Problematik gestellten Aufhebungs- und sonstigen Anträge beziehungsweise alle damit verbunde-

nen Rügen der erwähnten Beschwerdeführenden sind folglich abzuweisen, soweit hier auf sie eingetreten werden kann.

**25. – 27.2** (…)

**28.** In diesem Zusammenhang bringt die Gemeinde Zollikon vor, Betriebsreglementsänderungen seien nicht nur nach den innerstaatlichen Bestimmungen des Umweltrechts zu beurteilen. Diese müssten auch mit der Richtlinie 2002/30/EG, insbesondere mit dem darin vorgesehenen ausgewogenen Ansatz, übereinstimmen.

**28.1** Richtlinien und Verordnungen nach EG-Recht gehören zum sekundären Recht der Gemeinschaft, das von den Gemeinschaftsorganen erlassen wird. Verordnungen sind verbindliche, generell-abstrakte Regelungen, die unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten. Sie binden die in der Regel für den Vollzug verantwortlichen Mitgliedstaaten, die Gemeinschaftsorgane und die betroffenen natürlichen und juristischen Personen. Die Verordnung bedarf keiner staatlichen Massnahme zur Umsetzung ins nationale Recht, sondern kann von den nationalen Behörden und Gerichten direkt angewendet und vor ihnen geltend gemacht werden. Auch die Richtlinie enthält rechtsverbindliche generell-abstrakte Regelungen. Im Unterschied zur Verordnung gilt sie gemäss Art. 249 Abs. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (in der Fassung des Vertrags von Amsterdam vom 2. Oktober 1997, nachfolgend: EGV) aber nur *für* die Mitgliedstaaten (grundsätzlich jedoch nicht *im* Mitgliedstaat) und muss von diesen ins nationale Recht umgesetzt werden. Während das zu erreichende Ziel verbindlich ist, wird den Mitgliedstaaten überlassen, Form und Mittel zur Umsetzung des Ziels in das nationale Recht zu wählen. Die Rechtsetzung mit Richtlinien ist folglich zweistufig; zunächst erlassen die Gemeinschaftsorgane die Richtlinie, anschliessend wird diese durch die zuständigen Organe der Mitgliedstaaten nach Massgabe des nationalen Rechts in innerstaatliche Rechtssätze umgesetzt.

**28.1.1** Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Richtlinien innert der in diesen vorgesehenen Fristen ins nationale Recht umzusetzen. Richtlinien binden somit grundsätzlich nicht unmittelbar die nationalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden oder die Individuen, sondern die Mitgliedstaaten. Ausnahmsweise können sie aber auch unmittelbare Wirkungen entfalten, so dass sie von den Behörden anzuwenden sind und Private sich direkt darauf berufen können. Voraussetzung dazu ist, dass die Richtlinie nach ihrem Wortlaut, ihrer Rechtsnatur, Systematik und in-

haltlichen Bestimmtheit einerseits geeignet ist, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen Mitgliedstaaten und den einzelnen Personen zu begründen, und sie zu ihrer Ausführung keiner weiteren Rechtsvorschriften des nationalen Gesetzgebers bedarf (« self-executing »), andererseits der Mitgliedstaat die Richtlinie fehlerhaft, insbesondere nicht fristgemäss in nationales Recht umgesetzt oder keine Umsetzung vorgenommen hat. Schliesslich tritt in einem solchen Fall die unmittelbare Wirkung nur zugunsten der Einzelnen und nur gegenüber einem Mitgliedstaat ein (zum Ganzen vgl. ASTRID EPINEY/ANDREAS RIEDER/IRA VON DANCKELMANN, Europarecht I – Das institutionelle Recht der Europäischen Union, Bern 2004, S. 94 ff.; TOBIAS JAAG, Europarecht: Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 213 ff.; STEPHAN BREITENMOSER/ANDRÉ HUSHEER, Europarecht: Institutionelle Grundlagen von EU und EG, Bd. I, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, S. 143 ff., nachfolgend: Europarecht, Bd. I).

**28.1.2** Damit sich ein Privater oder wie vorliegend ein gleich oder ähnlich wie ein Privater in seinen Rechten betroffenes Gemeinwesen direkt auf eine EG-Richtlinie berufen kann, muss diese somit grundsätzlich in das nationale Recht umgesetzt worden sein. Ist eine Umsetzung nicht erfolgt, kann und muss eine Richtlinie unmittelbar angewendet werden, um als sogenannt « self-executing » gelten zu können. Im vorliegenden Fall interessiert folglich, ob die Richtlinie 2002/30/EG, die nicht in schweizerisches Recht umgesetzt worden ist, als « self-executing » bezeichnet werden kann, mithin geeignet ist, ohne weitere Ausführungen des nationalen Gesetzgebers unmittelbare Wirkungen für Private zu begründen.

**28.2** Zunächst stellt sich aber die Frage, ob und seit wann die Richtlinie 2002/30/EG für die Schweiz überhaupt Geltung hat.

**28.2.1** Das LVA trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Es legt für die Vertragsparteien Regeln im Bereich der Zivilluftfahrt fest (Art. 1 Abs. 1 LVA). Sein Geltungsbereich umfasst die Gebiete, in denen der Vertrag zur Gründung der EG angewendet wird und das Hoheitsgebiet der Schweiz (Art. 34 LVA). In seinem Anhang zählt das LVA die Verordnungen und Richtlinien der EG auf, die mit Abschluss des Abkommens von der Schweiz übernommen worden sind (Art. 1 Abs. 2 i. V. m. Art. 32 LVA). Im Unterschied zu den anderen sektoriellen Abkommen wurde beim LVA das geltende EG-Recht, das heisst das gesamte relevante

Sekundärrecht im Bereich des Luftverkehrs, auf die Schweiz ausgedehnt. Gleichzeitig hat die Schweiz auch die im sachlichen Anwendungsbereich des LVA ergangene Rechtsprechung des EuGH und die Praxis der Kommission, so wie sie vor der Unterzeichnung bestanden, übernommen. Dem LVA als sogenanntes Teil-Integrationsabkommen kommt daher ein ausgeprägterer Charakter zu als den anderen sektoriellen Verträgen (STEPHAN BREITENMOSER/ANDRÉ HUSHEER, Europarecht Binnenmarkt- und Aussenwirtschaftsrecht der EG, Europäischer Grundrechtsschutz [EU, Europarat, OSZE], Bd. II, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, S. 650 f.; URS MARTI, Europäischer Emissionshandel im Luftverkehr – eine juristische Würdigung aus schweizerischer Sicht, in: Jusletter vom 2. März 2009, Ziff. I.2; REGULA DETTLING-OTT, Das Bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EG, Beitrag zum Kommentar zu den Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, Europa-Institut Zürich [Hrsg.] 2002, S. 462; Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG [BBl 1999 VII 6128, 6156; nachfolgend Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen]).

**28.2.2** Mit Beschluss Nr. 3/2004 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz, angenommen am 22. April 2004, wurde auch die Richtlinie 2002/30/EG in den Anhang des LVA aufgenommen (AS 2004 2899). Die Änderung trat für die Schweiz am 1. Juni 2004 in Kraft. Im Anhang wird jedoch festgehalten, dass die Schweiz die Richtlinie nach einer Übergangsfrist anwendet, die genauso lang ist wie die Umsetzungsfrist, die in der Richtlinie für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft festgelegt wurde. Den Mitgliedstaaten wurde eine Frist von 18 Monaten zur Umsetzung der Richtlinie in ihr nationales Recht gewährt (vgl. Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2002/30/EG). Das bedeutet, dass die Übergangsfrist für die Schweiz bis zum 1. Dezember 2005 dauerte und bis dahin die Richtlinie in innerstaatliches Recht umzusetzen war.

**28.2.3** In der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen wird darauf hingewiesen, dass das schweizerische Recht bereits den meisten im ersten Kapitel des Anhangs zum LVA aufgeführten Richtlinien entspreche. So sei etwa der Inhalt von drei Richtlinien über die Beschränkungen des Fluglärms bereits in der geltenden schweizerischen Gesetzgebung enthalten (BBl 1999 VII 6128, 6259 f.). Zu berücksichtigen ist hier, dass die Richtlinie 2002/30/EG zum Zeitpunkt, als die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen verabschiedet wurde, noch nicht erlassen worden war und daher auch

nicht im damaligen Anhang des LVA aufgeführt wurde. Die Änderung des Anhangs des LVA trat – wie eben erwähnt – erst am 1. Juni 2004 in Kraft. Indessen äusserte sich auch das UVEK im Sinne der bundesrätlichen Botschaft. In seiner Stellungnahme vom 30. April 2002 zur Richtlinie 2002/30/EG erachtet es den darin enthaltenen ausgewogenen Ansatz – hierzu sogleich – als in der Schweiz bereits umgesetzt (…).

**28.2.4** Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Richtlinie 2002/30/EG zum Zeitpunkt der Genehmigung des vBR am 29. März 2005 für die Schweiz noch keine Geltung hatte und daher vom BAZL auch nicht berücksichtigt werden musste. Die Richtlinie wurde nicht in schweizerisches Recht umgesetzt, weil davon ausgegangen wurde, dass sie materiell bereits durch die schweizerische Gesetzgebung erfüllt werde und somit kein Umsetzungsbedarf bestehe. Die oben aufgeworfene Frage, ob die Richtlinie als « self-executing » zu bezeichnen ist, kann an dieser Stelle offen gelassen werden, da die Richtlinie – wie sogleich erläutert wird – in der Schweiz ohnehin keine neuen Rechte und Pflichten festlegt, aus denen die Gemeinde Zollikon zu ihren Gunsten etwas abzuleiten vermöchte.

**28.3** Die Richtlinie 2002/30/EG hat gemäss ihrem Art. 1 Bst. a an erster Stelle zum Ziel, die kohärente Einführung von Betriebsbeschränkungen zu erleichtern und damit die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu reduzieren. Weitere Ziele sind die Schaffung einer Grundlage, die den Anforderungen des Binnenmarktes entspricht, die Förderung eines langfristig tragbaren Ausbaus der Flughafenkapazitäten, die Erleichterung der Erreichung bestimmter Lärmminderungsziele auf den einzelnen Flughäfen und die Ermöglichung der Auswahl von Massnahmen, um möglichst kostengünstig ein Höchstmass an Umweltnutzen zu erreichen (Art. 1 Bst. b bis e der Richtlinie 2002/30/EG). Die Richtlinie ermöglicht den mit Lärmproblemen belasteten Flughäfen eine Reihe von Betriebseinschränkungen, das heisst von lärmrelevanten Massnahmen zur Begrenzung oder Reduzierung des Zugangs ziviler Unterschallflugzeuge zu einem Flughafen. Darin eingeschlossen sind auch die allmähliche Abschaffung der Flugzeuge mit den höchsten Lärmemissionen sowie partielle Betriebsbeschränkungen, die den Betrieb je nach Zeitraum einschränken (Art. 2 Bst. e der Richtlinie 2002/30/EG). Bereits mit der Verordnung (EG) Nr. 925/1999 vom 29. April 1999 war das Verbot der Neueintragung und der Erlass von Betriebsbeschränkungen für bestimmte Typen ziviler Unterschallstrahlflugzeuge eingeführt worden. Mit der

Richtlinie 2002/30/EG, die diese Verordnung ersetzt, und der Einführung des « ausgewogenen Ansatzes » wurden diese Massnahmen ausgeweitet.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/30/EG beschliessen die Mitgliedstaaten einen ausgewogenen Ansatz bei der Lösung von Lärmproblemen auf Flughäfen ihres Gebiets. Beim ausgewogenen Ansatz handelt es sich um einen Rahmen, innerhalb welchem die Mitgliedstaaten die möglichen Massnahmen zur Lösung des Lärmproblems auf einem Flughafen prüfen müssen. Die Prüfung hat insbesondere die absehbare Auswirkung einer Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, die Möglichkeiten der Planung und Verwaltung der Flächennutzung sowie die Auswirkungen von lärmmindernden Betriebsverfahren und Betriebsbeschränkungen zu berücksichtigen (Art. 2 Bst. g der Richtlinie 2002/30/EG). Bei der Prüfung möglicher Betriebsbeschränkungen sind nicht nur die aktuelle und künftig zu erwartende Lärmbelastung, sondern auch bereits getroffene und künftig zusätzlich mögliche lärmmindernde Massnahmen zu beachten. Die Kosten der Durchführung der Massnahmen sind anzugeben und das Kosten-Wirksamkeits- oder Kosten-Nutzen-Verhältnis unter Berücksichtigung der sozioökonomischen Auswirkungen auf die Flughafenbenutzer einzuschätzen (Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Anhang II der Richtlinie 2002/30/EG).

**28.4** In der Schweiz garantiert das Zusammenspiel der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01, insbes. die Art. 10*a* ff., Art. 11, Art. 12, Art. 16 ff. und Art. 19 ff.), der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011, vgl. vor allem Art. 9), des LFG, der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) und der VIL, dass von Flughäfen keine übermässigen schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf die Umwelt und damit keine im Sinne der Richtlinie zu lösenden Lärmprobleme entstehen (…). Treten solche dennoch auf, sind gestützt auf das USG und die LSV Massnahmen zu ergreifen, die den Aspekt der Verhältnismässigkeit berücksichtigen müssen und damit auch den Anforderungen eines ausgewogenen Ansatzes genügen. Entspricht die Genehmigung des vBR dem nationalen Umweltrecht, so genügt die Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 auch der Richtlinie 2002/30/EG, insbesondere dem dort in Art. 4 vorgesehenen ausgewogenen Ansatz. Entgegen der Auffassung der Gemeinde Zollikon schafft die Richtlinie 2002/30/EG damit in der Schweiz keine neuen Rechte oder Pflichten. Selbst wenn das BAZL die Richtlinie 2002/30/EG im Zeitpunkt der Genehmigung des vBR bereits hätte berücksichtigen müssen

und diese überdies tatsächlich auch direkt anwendbar sein sollte, könnte die Gemeinde Zollikon somit daraus nichts Zusätzliches zu ihren Gunsten ableiten.

**29. – 29.3** (…)

**30.** Im Zusammenhang mit den der Verfügung vom 29. März 2005 zugrunde gelegten Grundsätzen für die Beurteilung des vBR und mit der Frage, ob das vBR sowie die Plangenehmigungen des UVEK den Zielen und Vorgaben des SIL entsprechen (Genehmigungsvoraussetzung gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a und Art. 27*d* Abs. 1 Bst. a VIL), bringen diverse Beschwerdeführende zusammengefasst folgende Rügen vor: Für das vBR wirke sich das Fehlen des SIL-Objektblattes insofern aus, als lediglich notwendige Anpassungen am Flugregime vorgenommen werden dürften, solange die raumplanerische Abstimmung nicht vorliege. Einzelne Beschwerdeführende verlangen diesbezüglich, es seien keinerlei Änderungen im Vergleich zum Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 zu bewilligen, welche nicht wegen der DVO notwendig seien. Andere Beschwerdeführende (so z. B. die Stadt Kloten, die Stadt Zürich oder der Verein Flugschneise Süd – NEIN [VFSN]) akzeptieren ohne raumplanerische Abstimmung auch Änderungen gestützt auf die Verlegung der Warteräume und nehmen als Vergleichsbasis die bis zuletzt vorgenommenen sogenannten provisorischen Änderungen des Betriebsreglements. Eine dritte Gruppe schliesslich, zu der unter anderem die Kantone Aargau und Thurgau gehören, anerkennt, dass als notwendig Änderungen infolge der DVO, der Verschiebung der Warteräume oder auch aus Sicherheitsgründen gelten könnten. Alle diese Beschwerdeführenden sind sich aber in ihren Vorbringen darin einig, dass die vBR-Verfügung aufzuheben ist, soweit nicht notwendige Änderungen vom BAZL genehmigt worden seien. Als solche werden vor allem die flexible Pistenbenutzung beziehungsweise eine Flexibilisierung der Starts und der Landungen, die Ausdehnung von Pistenbenützungszeiten (bspw. betreffend die Piste 28 für Landungen in den Randstunden), Kapazitätssteigerungen einzelner Pisten und/oder die Steigerung der Gesamtkapazität des Flughafens aufgezählt. Durch entsprechende Änderungen werde der SIL in unzulässiger Weise präjudiziert. Bezüglich der Plangenehmigung des UVEK vom 17. September 2007 rügen diverse Beschwerdeführende, damit solle eine höhere Flexibilität bei den Starts sowie eine höhere Stundenkapazität bei den Anflugkonzepten Ost und Süd erreicht werden, was ohne SIL-Objektblatt ebenfalls nicht zulässig sei.

Vor der eigentlichen Beurteilung dieser Begehren sind die hier interessierenden Grundlagen des Raumplanungsrechts, die Einbettung des SIL in diese Grundlagen sowie der Aufbau und Inhalt des SIL näher zu betrachten.

**30.1** Nach der verfassungsrechtlichen Ordnung von Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist die Raumplanung Sache der Kantone; der Bund schafft lediglich eine die Grundsätze der Raumplanung enthaltende Rahmengesetzgebung. Diese schreibt vor, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]) und die dafür nötigen Planungen erarbeiten, welche wiederum aufeinander abzustimmen sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 RPG). Während die kantonale Richtplanung für eine umfassende Abstimmung aller raumwirksamen Aufgaben sorgt und die anzustrebende räumliche Entwicklung definiert (vgl. dazu Art. 6 und Art. 8 RPG), bestimmt die – gewöhnlich kommunale – Nutzungsplanung die zulässige Nutzung des Bodens parzellenscharf (Art. 14 Abs. 1 RPG). Dem Bund stehen (nur) die « besonderen Massnahmen » nach Art. 13 RPG zu: Er erstellt als Grundlagen zur Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben die nötigen Konzepte und Sachpläne (Art. 13 Abs. 1 RPG), die zur Planung und Koordination seiner Aufgaben dienen, soweit sich diese erheblich auf Raum und Umwelt auswirken (Art. 14 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]). Der Gesetzgeber stellt dem Bund mit den « Sachplänen » und « Konzepten » somit zwei Instrumente zur Verfügung, mit welchen er die bereits angesprochene Planungs- und Abstimmungspflicht aus Art. 2 RPG zu erfüllen hat. Hingegen schafft Art. 13 RPG für den Bund weder neue Sachzuständigkeiten noch neue Planungskompetenzen.

**30.2** Der Bund kann daher nur dort sachplanerisch tätig werden, wo er – zumindest teilweise – über verfassungsmässige Sachkompetenzen verfügt. Dabei stehen die bodenbezogenen Verkehrsinfrastrukturen im Vordergrund. Inhalt, Verfahren, Form und Wirkung der Sachpläne bestimmen sich nach den Vorschriften der jeweiligen Infrastrukturgesetze des Bundes sowie den inhaltlichen und formellen Anforderungen des RPG beziehungsweise vor allem der RPV, welche die Sachplanung des Bundes ausführlich regelt (vgl. Art. 14 ff. RPV).

Zwischen dem SIL und dem kantonalen Richtplan besteht keine Konkurrenz. Vielmehr handelt es sich um Instrumente der überörtlichen Planung, die sich gegenseitig ergänzen. So wie die Kantone im Rahmen ihrer Richtplanung die Konzepte und Sachpläne des Bundes berücksichtigen müssen (Art. 6 Abs. 4 RPG), ist auch die gesamte Sachplanung des Bundes gehalten, auf die « Erfordernisse der Raumplanung » Rücksicht zu nehmen (Art. 75 Abs. 3 BV). Sachpläne sind als *sachlich* (und nicht zuerst örtlich) ausgerichtete Planungsinstrumente überdies nicht mit den kantonalen Raumplänen vergleichbar: So besteht eine zwischen den Sachplänen und den darauf gestützten Verfügungen der zuständigen Bundesbehörden (wie z. B. einer Plangenehmigung) angesiedelte, der kantonalen Nutzungsplanung entsprechende mittlere Stufe nicht (zum Ganzen PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Rz. 22 und 26 zu Art. 2; LUKAS BÜHLMANN, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Rz. 2 ff. zu Art. 13, nachfolgend: Kommentar RPG; ALAIN GRIFFEL, Bau und Betrieb eines Flughafens: Raumplanungsrechtliche Aspekte, in: Tobias Jaag [Hrsg.], Rechtsfragen rund um den Flughafen, Zürich/Basel/Genf 2004, S. 99 ff.; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 1 zu Art. 13; ROGER BOSONNET, Sachplanung des Bundes: auf dem Weg zu einer ausgewogenen Berücksichtigung von Nutz- und Schutzinteressen?, Zürich/Bern 2003, S. 5 und S. 16 ff.; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 101 f.).

**30.3** In den Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund, wie er von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will, wobei Sachpläne räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden enthalten (Art. 14 Abs. 2 und 3 RPG). Zum Inhalt der Sachpläne gehören vorab der Bedarf, die Standortfestlegung, die räumlichen und umweltrechtlichen Auswirkungen der konkreten Vorhaben, die räumlichen Zusammenhänge und die Koordination mit anderen Vorhaben, die technischen und betrieblichen Voraussetzungen sowie die Realisierungsmassnahmen (BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 28 zu Art. 13; vgl. Art. 15 RPV). Besondere Formvorschriften gibt es nicht. Sinnvoll ist es, in einem allgemeinen Teil Grundlagen und Grundsätze festzuhalten, um daran anknüpfend unter Verwendung der Inhaltskategorien der Richtplanung (« Festsetzungen », « Zwischenergebnisse » und « Vororientierungen »; vgl. Art. 15 Abs. 2 RPV) in Objektblättern erheblich detailliertere Aussagen zu einzelnen Vorhaben und Anlagen zu

machen. Grundsätze sind Festlegungen, die keiner räumlichen Abstimmung bedürfen oder sich nicht auf konkrete räumliche Abstimmungsfragen beziehen; sie sind einer Festsetzung gleichgestellt. Festsetzungen binden die Behörden in der Sache und im Verfahren (BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 29 zu Art. 13; Endentscheid REKO UVEK Z-2001-58 vom 18. Februar 2003 E. 2.5.1; vgl. auch GRIFFEL, a. a. O., S. 102; vgl. zudem hinten E. 30.5).

**30.4** Die Kompetenz des Bundes, für die Infrastruktur der Luftfahrt einen Sachplan zu erarbeiten, ergibt sich aus Art. 87 BV. Die eigentliche Einführung des SIL im LFG und in der VIL erfolgte mit dem Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren (AS 1999 3071; in Kraft seit 1. Januar 2000) beziehungsweise mit der dazugehörigen Verordnung vom 2. Februar 2000 (AS 2000 703). Der SIL bestimmt den Rahmen für die Zivilluftfahrtinfrastruktur und deren räumliche Auswirkungen. Gemäss Art. 3*a* VIL legt er die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest (Abs. 1); bei den einzelnen Infrastrukturanlagen bestimmt er insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb und stellt zudem die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar (Abs. 2).

Seither ist der SIL für alle wesentlichen luftfahrtrechtlichen Infrastrukturverfahren massgeblich, indem als Genehmigungsvoraussetzung jeweils verlangt wird, dass seinen Zielen und Vorgaben zu entsprechen ist (vgl. zur Betriebskonzession Art. 36*a* Abs. 1 LFG i. V. m. Art. 12 Abs. 1 Bst. a VIL, zur Betriebsbewilligung Art. 36*b* Abs. 1 LFG i. V. m. Art. 19 Bst. a VIL, zum Betriebsreglement Art. 36*c* Abs. 3 LFG i. V. m. Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL, zur Plangenehmigung Art. 37 Abs. 2 LFG i. V. m. Art. 27*d* Abs. 1 Bst. a VIL und zu den Projektierungszonen Art. 37*n* Abs. 1 LFG i. V. m. Art. 27*h* Abs. 2 VIL). Bei der Plangenehmigung wird zudem für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, die Existenz eines Sachplans grundsätzlich vorausgesetzt (Art. 37 Abs. 5 LFG).

**30.5** Die Behördenverbindlichkeit der Ziele und Vorgaben des SIL nach Art. 3*a* Abs. 1 VIL entspricht der allgemeinen Verbindlichkeit von Konzepten und Sachplänen nach Art. 22 (Abs. 1) RPV. Die Bundesbehörden haben bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben (so bei der Erteilung von luftfahrtrechtlichen Genehmigungen) die Sachpläne zu

berücksichtigen und nach den darin enthaltenen Anordnungen zu handeln. Planerisches Ermessen steht ihnen nur im Rahmen der Kompetenz des Spezialrechts zu und die Wirkungen desselben bleiben vorbehalten (BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 41 zu Art. 13). Diese Bindungswirkung gilt grundsätzlich auch für die Gerichtsbehörden (kritisch dazu allerdings BOSONNET, a. a. O., S. 65 ff., insbes. S. 69 f.). Eine Änderung der im SIL festgelegten betrieblichen Rahmenbedingungen und der entsprechenden Bestimmungen des Betriebsreglements ist nur zulässig, wenn sich diese mit dem Bundesrecht nicht vereinbaren lässt (BGE 129 II 331 E. 4.2; vgl. allg. auch WALDMANN/HÄNNI, a. a. O., Rz. 20 ff. zu Art. 13 sowie LUKAS BÜHLMANN, Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen, URP 2001/4, S. 391 ff., nachfolgend: Verbindlichkeit).

**30.6** Am 18. Oktober 2000 hat der Bundesrat den allgemeinen Teil des SIL verabschiedet (http://www.bazl.admin.ch -> Themen -> Sachplan Infrastruktur Luftfahrt [SIL] -> SIL-Prozess Flughafen Zürich). Dieser gliedert sich in verschiedene Hauptbereiche: Nach einer Einleitung mit allgemeinen Ausführungen (Teil I) folgt mit Teil II eine Übersicht über die Infrastruktur der Zivilluftfahrt in der Schweiz und der wichtigsten Anlagen in Europa. Zudem werden Verkehrsprognosen für die Landesflughäfen und Regionalflugplätze sowie die zu erwartenden Entwicklungen bei den übrigen Flugplätzen dargelegt und erläutert. Mit Teil III beginnt der eigentliche Sachplaninhalt. Während Teil III A Grundsätze zur Handhabung des SIL enthält, ist Teil III B den konzeptionellen Zielen und Vorgaben der schweizerischen Luftfahrtinfrastrukturpolitik gewidmet. Er macht Aussagen zum Gesamtnetz, nämlich zur generellen Ausrichtung der Zivilluftfahrt, zur effizienten Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur, zur Einordnung in den Gesamtverkehr, zum Umweltschutz sowie zur räumlichen Abstimmung und stellt schliesslich die einzelnen Teilnetze (Landesflughäfen, Regionalflugplätze, zivil mitbenützte Militärflugplätze, Flugfelder, Heliports, Landestellen und Flugsicherungsanlagen) vor.

**30.6.1** Als Grundsatz unter dem Thema der effizienten Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur hält der SIL für die Landesflughäfen folgende konzeptionelle Zielsetzung fest: Die Landesflughäfen sollen der Luftverkehrsnachfrage folgend entwickelt werden können, auch wenn im Interesse der ökonomischen und sozialen Dimension der Mobilität in Kauf genommen werden muss, dass in der Umgebung dieser Anlagen die Belastungsgrenzwerte für den Fluglärm nicht überall und die IGW für die

von der Luftfahrt mitverursachten Luftschadstoffe erst mit mehrjähriger Verspätung gegenüber den in der Luftreinhalteverordnung bestimmten Fristen eingehalten werden können (SIL Teil III B-4 Ziff. 6). Unter dem Thema des umfassenden Umweltschutzes ist als Grundsatz weiter vermerkt, dass die vorsorgliche Begrenzung der Umweltbelastung besonders zu beachten ist (SIL Teil III B-11 Ziff. 3). Technische und betriebliche Massnahmen sollen in wirtschaftlich tragbarem Rahmen umgesetzt werden. Dabei stehen gemäss SIL folgende Massnahmen im Vordergrund: Die Begrenzung der Lärmentwicklung und Schadstoffemissionen von Luftfahrzeugen, das heisst Emissionsbegrenzung an der Quelle; die Emissionsbegrenzung beim Betrieb der Luftfahrzeuge und Flugplätze, das heisst Betriebsvorschriften zur Optimierung der Verkehrs- und Betriebsabläufe sowie die Bevorzugung emissionsarmer Luftfahrzeuge bei der Festlegung von Gebühren und Betriebszeiten (Nachtflugvorschriften). Schliesslich wird auch die Möglichkeit eines Lärmkorsetts erläutert (SIL Teil III B-13): Bei Flugplätzen mit bestehenden oder sich abzeichnenden konkreten Lärmbelastungskonflikten kann eine Lärmstabilisierung (Lärmkorsett) festgeschrieben werden, indem der Rahmen der im Lärmbelastungskataster ausgewiesenen Lärmbelastung künftig nicht mehr überschritten werden darf.

**30.6.2** Beim Teilnetz der Landesflughäfen (Basel-Mulhouse, Genf und Zürich) sind als Grundsätze unter anderem folgende Festlegungen enthalten (SIL Teil III B1-B7-2 bzw. B1-B7-3): Die Landesflughäfen sind die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Der Flughafen Zürich soll dabei seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können (Ziff. 2). Bei einem Luftverkehrsdrehkreuz (sog. Hub) bündeln sich Langstreckenlinien nach Übersee mit einem dichten Netz von (kontinentalen) Zubringerlinien. Ziel ist, Transitpassagiere möglichst schnell auf ihre Anschlussflüge umsteigen zu lassen und ein möglichst dichtes Netz von qualitativ hochstehenden Umsteigebeziehungen zu weben (PETER ETTLER, Sachpläne des Bundes – die raumplanerische und umweltschutzrechtliche Einbettung von Grossprojekten, URP 2001/4, S. 360 sowie hinten E. 43.4). Luftverkehrsdrehkreuze werden somit durch Fluggesellschaften betrieben, nicht durch die Flughafenbetreiber. Im Fall des Flughafens Zürich wird der Drehkreuzbetrieb durch die SWISS im Rahmen einer strategischen Allianz unterhalten (SIL-Prozess: Bericht « Betriebsvarianten » vom 8. Dezember 2006, S. 20, nachfolgend: SIL-Bericht « Betriebsvarianten » 2006).

Auf den Landesflughäfen kommt dem Linienverkehr gemäss SIL zudem erste Priorität zu (Ziff. 3). Bei verbleibenden übermässigen Lärmbelastungen sind die gesetzlich vorgesehenen Ersatzmassnahmen zu treffen beziehungsweise gegebenenfalls Entschädigungszahlungen zu leisten (Ziff. 6). Eine übermässige Luftbelastung, mitverursacht durch den Flughafenbetrieb, ist im Perimeter der Flughäfen und den angrenzenden Gebieten mittelfristig in Kauf zu nehmen. Langfristig ist dafür zu sorgen, dass mit einem Massnahmenplan der Flughäfen beziehungsweise der Kantone die Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung eingehalten werden können (Ziff. 7). Als Prognose für das Jahr 2010 geht der SIL von jährlich 380'000 Flugbewegungen beim Linien- und Charterverkehr (plus 20'000 Bewegungen der General Aviation [Allgemeine Luftfahrt]) auf dem Flughafen Zürich aus (vgl. SIL Teil III B-22 bzw. B-23).

**30.6.3** Teil III C des SIL (Objektteil) enthält detaillierte Objektblätter für jeden einzelnen Flugplatz. Diese legen in verbindlicher Weise die Rahmenbedingungen für den Betrieb, den Flugplatzperimeter (umfassend die bestehenden Bauten und Anlagen sowie die vorgesehenen baulichen Erweiterungen), die Lärmbelastung, die Hindernisbegrenzung, die Erschliessung und die raumwirksamen Tätigkeiten fest. Die Teile I bis III B wurden wie bereits erwähnt vom Bundesrat am 18. Oktober 2000 verabschiedet; die Objektblätter sind hingegen teilweise noch ausstehend (vgl. auch Entscheid REKO/INUM B-2006-36 vom 21. November 2006 E. 8.1.3). So ist der Prozess zur Erarbeitung eines SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich nach dem Scheitern der geplanten Mediation im Jahre 2004 wieder aufgenommen worden und immer noch im Gange (dazu schon Entscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 4.8.3 ff.).

Nachdem ursprünglich 19 Betriebsvarianten (7 Betriebsvarianten [A-G] auf dem bestehenden Pistensystem, 6 Betriebsvarianten [H-M] mit einer Verlängerung der Pisten 10/28 und 14/32, 6 Betriebsvarianten [N-S] auf einem neuen Parallelpistensystem) zur Auswahl standen (vgl. SIL-Bericht « Betriebsvarianten » 2006), hat das BAZL diese im Nachgang zum zweiten SIL-Koordinationsgespräch vom Juli 2007 zwischen der Beschwerdegegnerin, dem Bund, dem Kanton Zürich und weiteren Nachbarkantonen durch vier Grundsätze (Weiterverfolgung und Optimierung von Betriebsvarianten auf dem bestehenden Pistensystem sowie von solchen mit Pistenverlängerung, keine Weiterbearbeitung der Betriebsvarianten mit Parallelpistensystem, allfällige Anpassung des Kreises der weiter zu bearbeitenden Varianten aufgrund einer vertieften Ana-

lyse) weiter eingegrenzt. Anfang 2008 hat es die Betriebsvarianten E und J weiter optimiert (vgl. SIL-Prozess: Bericht Variantenoptimierung und raumplanerische Abstimmung vom 29. Januar 2008, nachfolgend: SIL-Bericht « Variantenoptimierung » 2008). Anlässlich des dritten Koordinationsgespräches vom April 2008 hat sich eine klare Mehrheit der Kantone für die optimierten Varianten auf dem bestehenden Pistensystem sowie eine raumplanerische Absicherung der Option « Parallelpiste » ausgesprochen. Der Bund hat Anfang Juli 2008 entschieden, die Betriebsvarianten E optimiert und E DVO auf dem bestehenden Pistensystem sowie die Variante J optimiert mit Pistenverlängerung als Grundlage für die Erarbeitung des SIL-Objektblattes zu verwenden und auf die raumplanerische Sicherung einer Parallelpiste zu verzichten.

**30.6.4** Für alle drei Betriebsvarianten wurden anschliessend detaillierte Lärm- und Kapazitätsberechnungen durchgeführt und die Grundlagen aufdatiert. Zu den Optimierungsmassnahmen, zu denen der Bund noch keinen abschliessenden Entscheid gefällt hatte, wurden vertiefte Abklärungen getroffen. Dies betraf einerseits die Starts nach Süden geradeaus zur Stabilisierung der Kapazität bei Bise und Nebellagen beziehungsweise zur Steigerung der Kapazität während den Hauptverkehrszeiten. Andererseits waren die Landungen von Süden bei den seltenen Wetterlagen mit starkem Nordwind und gleichzeitig schlechter Sicht zu prüfen. Die Ergebnisse dieser ersten Phase des SIL-Prozesses für den Flughafen Zürich (sog. Koordinationsprozess) wurden in einem Schlussbericht festgehalten (vgl. Flughafen Zürich, SIL-Prozess: Schlussbericht vom 7. August 2009, nachfolgend: SIL-Schlussbericht). Gestützt auf diesen Schlussbericht wird das UVEK einen Entwurf zum SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich erarbeiten. Dieser soll im Jahr 2010 zusammen mit den Richtplänen der raumplanerisch betroffenen Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen in die Mitwirkung gehen. Neben den Kantonen wird sich auch die Bevölkerung zum Entwurf äussern können. Gleichzeitig mit der Erarbeitung des Objektblatts sollen zudem die Grundsätze zum Flughafen Zürich im Konzeptteil des SIL überprüft und angepasst werden, soweit dies aufgrund neuerer übergeordneter Vorgaben (z. B. Luftfahrtpolitik des Bundes) und der Ergebnisse des Koordinationsprozesses angezeigt ist (vgl. SIL-Schlussbericht, S. 56). Die abschliessende Genehmigung des Objektblattes, des allenfalls angepassten Konzeptteils und der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat ist für das Jahr 2012 vorgesehen.

**30.7** Die Tatsache, dass das Sachplanverfahren noch nicht abgeschlossen und das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich noch nicht erstellt ist, steht Anpassungen der flugbetrieblichen Belange im Rahmen von Betriebsreglementsänderungen und Plangenehmigungen nicht entgegen, soweit diese notwendig sind (Urteile des Bundesgerichts 1A.244/2003 und 1A.259/2003 vom 31. März 2004 E. 3.2.3 mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichts 1A.23/2005 vom 4. Juli 2005 E. 4 sowie Urteil des Bundesgerichts 1C_442/2008 vom 9. Juli 2009 E. 2.5.1; Entscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 16). Als notwendige Anpassungen, die bis zum Abschluss des SIL-Prozesses für den Flughafen Zürich eingeführt werden dürfen, hat die Rechtsprechung bis anhin Neuregelungen im Flugbetrieb aufgrund der von Deutschland angeordneten Einschränkungen oder solche, die sich aus Sicherheitsüberlegungen aufdrängen, anerkannt. Diese Neuregelungen dürfen künftige Festlegungen im SIL aber nicht präjudizieren (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 14.1 und E. 19.5, teilweise veröffentlicht in BVGE 2008/17; vgl. auch Zwischenentscheid REKO/INUM B-2005-52 vom 11. Juli 2005 E. 8.2.1; PLÜSS, a. a. O., S. 180). Daran ist auch im vorliegenden Urteil festzuhalten.

**30.7.1** Zu betonen ist dabei Folgendes: Ohne das Objektblatt zum Flughafen Zürich besteht in raumplanungsrechtlicher und spezifisch sachplanerischer Hinsicht mit Bezug auf die vorliegenden (und allfällige neue) Betriebs- und Plangenehmigungsverfahren ein *rechtswidriger* Zustand. Art. 36*c* Abs. 2 LFG hält explizit fest, im Betriebsreglement seien die im SIL vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten. Eine Plangenehmigung wird nur erteilt, wenn das Projekt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht (vgl. Art. 27*d* Abs. 1 VIL). Dabei kann angesichts des anlagebezogenen Inhalts mit hoher Regelungsdichte und angesichts der konkreten Aussagen insbesondere zu den betrieblichen Rahmenbedingungen bei den Objektblättern einerseits und der spezifischen und sehr detaillierten Inhalte der Betriebsreglements- und Plangenehmigungsverfahren andererseits kein Zweifel daran bestehen, dass hier mit den angesprochenen « Zielen und Vorgaben » beziehungsweise « vorgegebenen Rahmenbedingungen » des SIL in erster Linie die Vorgaben und Rahmenbedingungen des jeweiligen Objektblatts gemeint sind (Entscheid REKO UVEK Z-2001-58 vom 18. Februar 2003 E. 2.5.2; Entscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 4.8.3; WALPEN, a. a. O., S. 210; BOSONNET, a. a. O., S. 54; GRIFFEL, a. a. O., S. 107 sowie SIL-Schlussbericht S. 55; vgl. demgegenüber

Urteil des Bundesgerichts 1C_442/2008 vom 9. Juli 2009 E. 2.4.6 und E. 2.6 zu Art. 37*n* LFG und Art. 27*h* Abs. 2 VIL, wonach die Sachplanung nicht bereits bis zur Ausarbeitung des Objektblattes gediehen sein muss, damit eine Projektierungszone erlassen werden kann. Eine Projektierungszone als Instrument der Landsicherung für Bundesvorhaben solle nicht nur eine *abgeschlossene* Sachplanung sichern, sondern könne schon *im Verlauf* dieses Verfahrens zum Einsatz gelangen, um die Verwirklichung der dereinst im Objektblatt stehenden Ziele nicht zu verunmöglichen).

Dies ergibt sich auch aus den Grundsätzen im SIL Teil III A-4: Genehmigungen im Luftfahrtbereich, die die Infrastruktur der Zivilluftfahrt und deren Betrieb berühren, *müssen* auf ihre Vereinbarkeit mit dem SIL überprüft werden (Ziff. 1; keine Hervorhebung im Original). Dabei werden in den dazugehörigen Erläuterungen zur baulichen oder betrieblichen Änderung einer Luftfahrtanlage Beurteilungskriterien erwähnt (wie insbes. die im SIL festgelegte Lärmbelastungskurve), welche sich offensichtlich nur auf das Objektblatt selber beziehen können. Mit der Verabschiedung (gerade des Objektblattes) durch den Bundesrat wird denn auch zum Ausdruck gebracht, dass die Planung auf ihre formelle und materielle RPG-Verträglichkeit hin überprüft wurde und dass sie die Anliegen der Raumplanung hinreichend berücksichtigt (vgl. Art. 21 RPV). Haben sich die Verhältnisse geändert oder sind gesamthaft bessere Lösungen möglich, sind Sachpläne anzupassen (vgl. Art. 17 Abs. 4 RPV). Auf eine solche förmliche Anpassung kann nur ausnahmsweise verzichtet werden, insbesondere dann, wenn wegen der untergeordneten Bedeutung des Vorhabens der Verzicht auf eine umfassende planerische Abstimmung vertretbar ist (BÜHLMANN, Kommentar RPG, Rz. 38 und 41 zu Art. 13). Eine solche Ausnahme läge beim vBR angesichts der umfassenden Neuregelung der An- und Abflugverfahren (mit Verschiebung der Warteräume) und der ganzen Luftraumstruktur sowie der Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements von vornherein (selbst bei Bestehen eines alten Objektblattes) nicht vor. Es ist auch im SIL selber (Teil III A-3) als Grundsatz festgehalten worden, der Sachplan müsse unter anderem dann angepasst werden, wenn bauliche sowie betriebliche Vorkehrungen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt vorgesehen sind (Ziff. 1). Dabei sind die Sachplanverfahren grundsätzlich vor den Genehmigungsverfahren durchzuführen, ausnahmsweise auch parallel, nicht aber erst nachfolgend (Ziff. 6).

**30.7.2** Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass beim Flughafen Zürich ohne SIL-Objektblatt keine betrieblichen und baulichen Änderungen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, das heisst insbesondere keine solchen mit beachtlichen Auswirkungen auf die An- und Abflugverfahren sowie die (Start- und Lande-)Kapazitäten des Flughafens genehmigt werden dürfen. Dies wird bei Plangenehmigungen als Grundsatz in Art. 37 Abs. 5 LFG ausdrücklich festgehalten (vgl. vorne E. 30.4 sowie BÜHLMANN, Verbindlichkeit, S. 399 f.). Anpassungen am Betriebsreglement oder an der Infrastruktur des Flughafens Zürich sind ohne Objektblatt deshalb nur sehr restriktiv zuzulassen und als notwendig einzustufen (vgl. auch WALPEN, a. a. O., S. 211 mit Hinweis). Entgegen den Aussagen der Beschwerdegegnerin und des BAZL gibt es insbesondere keinen allgemeinen Anspruch auf solche Ausnahmen. Dies erst recht nicht, wenn sie deutliche Auswirkungen auf betriebliche Kapazitäten und damit auf Raum und Umwelt haben. Vielmehr ist es für die Flughafenbetreiberin in solchen Fällen grundsätzlich zumutbar, die Verabschiedung des Objektblattes abzuwarten.

**30.7.3** Gestützt auf die konzeptionellen Ziele und Vorgaben des SIL (vgl. dazu E. 30.6.2) für den Landesflughafen Zürich kann den Vorinstanzen aber immerhin darin gefolgt werden, dass es der Flughafen Zürich AG auch ohne Objektblatt möglich sein muss, die durch die stufenweise Einführung der DVO verloren gegangenen Kapazitäten kompensieren zu können. Nur so kann der Flughafen Zürich seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs weiterhin wahrnehmen. Wieso Kapazitätsverluste, die allein aufgrund der einseitig verhängten *deutschen* Beschränkungen eingetreten sind und von den Schweizer Behörden und Gerichten als momentane faktische Grundlage angesehen werden (vgl. allgemein E. 24.7), aus sachplanerischer Sicht nicht ersetzt werden dürfen, ist deshalb nicht ersichtlich. Als Vergleichsbasis zu den Kapazitäten vor Einführung der DVO darf damit das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 herangezogen werden. Wird mit dem vBR beziehungsweise mit den erteilten Plangenehmigungen nur diejenige Kapazität wiederhergestellt, wie sie mit dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 erzielt werden konnte, so ist dies gestützt auf Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL somit als zulässig zu bezeichnen. Dieser Folgerung schliessen sich auch das BAFU und das ARE an, wenn sie in ihren im vorliegenden Beschwerdeverfahren eingereichten Fachberichten ausführen, Änderungen an den Anlagen beziehungsweise am Betriebsreglement seien ohne vorgängigen Abschluss des SIL-Prozesses zulässig, wenn sie

infolge der durch Deutschland bedingten Betriebsänderungen und aufgrund der Sicherheit notwendig seien und wenn damit keine Kapazitätssteigerung gegenüber der Situation vor diesen Änderungen stattfinde. Die Beschwerdeführenden wiederum vermögen dieser Sichtweise keine überzeugenden Argumente entgegenzusetzen. Selbstverständlich müssen solche betrieblichen und baulichen Massnahmen zur Kapazitätserhaltung alle jeweiligen Genehmigungsvoraussetzungen der VIL vollumfänglich erfüllen, insbesondere auch die umweltrechtlichen Anforderungen (…).

**30.7.4** Hingegen kann den Vorinstanzen und der Beschwerdegegnerin nicht gefolgt werden, soweit sie ausführen, der Flughafenbetreiberin müsse über die rein kapazitätserhaltenden Massnahmen hinaus auch zugestanden werden, ohne SIL-Objektblatt *zusätzliche* Kapazitäten zu erlangen. Dafür findet sich keine Grundlage im geltenden Recht. Könnte die Flughafenhalterin die Kapazität des Flughafens Zürich über die vom Bundesverwaltungsgericht als Vergleichsbasis anerkannte Kapazität gestützt auf das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 hinaus erhöhen, würde dies die ganze vom Gesetzgeber sorgfältig aufgebaute Sachplan-Ordnung durchlöchern und letztlich aushöhlen. Dem noch fertig zu stellenden Objektblatt würde dabei immer mehr der Verlust der vom Gesetzgeber gewollten Bedeutung drohen, letztlich sogar der Verlust der rechtlichen Bedeutung überhaupt. Die Sach- und Rechtslage ohne Objektblatt würde sich diesfalls nicht mehr von derjenigen *mit* Objektblatt unterscheiden beziehungsweise es bestünden bereits zahlreiche unstatthafte Präjudizierungen für das zukünftige Objektblatt. Wichtige Interessenabwägungen und Ermessensentscheide müssen aber bereits auf Stufe Sachplan von der Sachplanbehörde getroffen und können nicht erst in den darauf aufbauenden (Plan-)Genehmigungsverfahren vorgenommen werden. Die Sachplanbehörde verfügt über die erforderliche Distanz und ist befähigt, auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau die sich gegenüber stehenden Interessen abzuwägen (BGE 128 II 1 E. 3d, vgl. auch BGE 128 II 292 E. 5.2; WALPEN, a. a. O., S. 136). Das bedeutet umgekehrt ebenso, dass ohne Objektblatt im vorliegenden Verfahren nicht bereits präjudizierende Weichenstellungen für den Betrieb und die Anlagen auf dem Flughafen Zürich vorgenommen werden dürfen.

**30.7.5** Es ist somit nachfolgend bei jedem sachplanerisch beziehungsweise kapazitätsmässig umstrittenen Gesuchsteil hinsichtlich der erforderlichen Notwendigkeit eine Einzelbeurteilung vorzunehmen. Kapazitätsrelevante Gesuchsteile *ausserhalb* des vorne angeführten Ausnahmekatalogs können angesichts der geschilderten Rechtslage ohne

Objektblatt nicht genehmigt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass der von der Beschwerdegegnerin mehrfach erwähnte Ausnahmegrund der Pistenflexibilisierung aufgrund der Ausdehnung der Nachtflugsperre nicht per se als notwendig anerkannt werden kann. Auch Änderungen des Betriebsreglements, die wegen der verlängerten Nachtflugsperre genehmigt worden sind, müssen die vorne erwähnten Voraussetzungen erfüllen. Ebenso zweifelhaft ist, ob Kapazitätserhöhungen, welche vom BAZL und der Beschwerdegegnerin als Flexibilisierungsmassnahmen zur Erhöhung der betrieblichen Stabilität bezeichnet werden, auch die Flugsicherheit stärken und bereits deshalb als notwendig zu betrachten sind. Höhere Kapazitäten beinhalten wegen der zunehmenden Dichte und Komplexität des Flugverkehrs im Gegenteil auch gewisse Unsicherheitsfaktoren, was wegen der komplexeren Gesamtsituation mit erhöhtem Abstimmungsbedarf für die Flugsicherung erst recht bei der zusätzlichen Öffnung einer oder gar mehrerer (Start- oder Lande-)Pisten gilt (vgl. dazu schon Zwischenentscheid REKO/INUM B-2005-52 vom 11. Juli 2005 E. 11.2). Damit können Kapazitätserhöhungen, die als Massnahmen zur Erhöhung der betrieblichen Stabilität deklariert werden, ebenfalls nur dann als notwendig gelten, wenn sie lediglich die Kapazität vor Einführung der DVO wieder herstellen. Wie im Einzelnen hinten aufgezeigt wird (vgl. E. 31.4 ff.), sind die meisten der gewünschten Pistenflexibilisierungen auch unter Berücksichtigung einer verlängerten Nachtflugsperre von 23.00 bis 06.00 Uhr aber nicht bloss kapazitätserhaltend, sondern stellen eindeutig Kapazitätserhöhungen dar, weshalb diese Änderungen vor der Genehmigungsvoraussetzung von Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL betreffend Erfüllung der Ziele und Vorgaben des SIL nicht standhalten.

**30.7.6** Etwas anderes kann im Übrigen entgegen verschiedenen Hinweisen und Bezugnahmen der Vorinstanzen (vor allem des BAZL) und der Beschwerdegegnerin auch nicht aus dem Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (BBl 2005 II 1781, nachfolgend: Luftfahrtbericht 2004) und den bereits vorgestellten Inhalten des allgemeinen Teils des SIL abgeleitet werden. Die in erster Linie politischen, programmatischen und konzeptionellen Vorgaben der beiden erwähnten Grundlagen für den Flughafen Zürich bilden bloss einen äusseren Rahmen und finden ihre Grenze in den vom Gesetzgeber verabschiedeten detaillierteren *rechtlichen* Vorgaben des LFG und der VIL sowie in der aktuellen Rechtsprechung und Lehre hierzu. Auf diese Grundlagen haben sich die Erwägungen des Bundesverwaltungs-

gerichts massgeblich abzustützen. Dies gilt umso mehr, als sich auch beim Luftfahrtbericht die berechtigte Frage stellt, inwieweit dieser aufgrund der seither stark veränderten Verhältnisse und Rahmenbedingungen beim Flughafen Zürich nicht seinerseits bereits wieder anzupassen wäre (vgl. zudem zum Konzeptteil des SIL E. 30.6.3). Das Bundesverwaltungsgericht kann deshalb den in der vBR-Verfügung (B.II.5.2.2a) gemeinsam formulierten Grundsätzen des BAZL und des UVEK für die Beurteilung des Betriebsreglements nur insoweit zustimmen, als sie der dargelegten Rechtslage zum SIL-Objektblatt nicht widersprechen.

**30.7.7** Schliesslich muss – wie verschiedene Beschwerdeführende in den Schlussbemerkungen zu Recht anführen – die Flughafen Zürich AG als Gesuchstellerin für das Betriebsreglement im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht (vgl. Art. 13 VwVG) die Tatsachen, aus welchen sie für sich Ausnahmen im Sinne der beschriebenen notwendigen Anpassungen ohne SIL-Objektblatt beanspruchen will, umfassend darlegen und nachweisen (davon ging auch das BAZL aus, vgl. unter anderem B.II.5.2.2f/aa, cc und ee der vBR-Verfügung vom 29. März 2005). Gelingt ihr dies nicht, hat sie die entsprechenden Folgen daraus zu tragen, sofern die zahlreich einverlangten und vorgelegten Beweismittel das Bundesverwaltungsgericht nicht ohnehin zu anderen Schlüssen und Ergebnissen führen.

**31.** (…)

**31.1** (…)

**31.2** (…)

**31.2.1** (…)

**31.2.2** (…)

**31.2.3** (…)

**31.2.4** (…)

**31.2.5** (…)

**31.2.6** (…)

**31.2.7** (…)

**31.3** (…)

**31.4** (…)

**31.4.1** (…)

**31.4.2** (…)

**31.4.3** (…)

**31.4.4** (…)

**31.4.4.1** Zu den Abflügen ab Piste 28 vor 07.00 Uhr ist Folgendes festzuhalten: Mit der Verfügung des BAZL vom 18. Oktober 2001 wurden erstmals 4 Abflüge ab Piste 28 zwischen 06.30 und 07.00 Uhr genehmigt. Eine Begründung dafür wurde erst im Beschwerdeverfahren gegen diese Verfügung vorgebracht. Demnach seien diese zusätzlichen Abflüge notwendig, weil aufgrund der Vorgaben des Staatsvertrags vier Lande-slots zwischen 06.00 und 06.08 Uhr weggefallen seien, durch die Verschiebung dieser vier Landungen vier vor 07.00 Uhr geplante Starts erst nach 07.00 Uhr durchgeführt werden könnten und sich dadurch Verspätungen für den ganzen Tag ergäben. Das BUWAL erhob dagegen insbesondere den Einwand, der geltend gemachte Überhang entstehe nur dann, wenn die theoretisch ausgewiesenen Slots im tatsächlich durchgeführten Flugbetrieb effektiv beansprucht würden, was aber gerade offen sei. Auch deswegen überzeugte die Begründung der Flughafen Zürich AG im Beschwerdeverfahren nicht und die REKO/INUM hätte – sofern nicht vorher die Gegenstandslosigkeit eingetreten wäre – die zusätzlichen vier Abflugmöglichkeiten ab Piste 28 von 06.30 bis 07.00 Uhr aufgehoben (Entscheid REKO/INUM B-2001-161 vom 5. April 2005 E. 15.2). Dem kam das BAZL zuvor, indem es auf Antrag des BUWAL bereits mit Verfügung vom 23. Juni 2003 die vier zusätzlichen Starts ab Piste 28 mit der Einführung von Südanflügen aufhob. Mit der Freigabe von Südanflügen würden Kapazitätsengpässe beseitigt, weshalb es sich rechtfertige, diese Kompensationsmassnahme, die im Westen des Flughafens eine grosse Zahl von Anwohnern erheblich belaste, auf diesen Zeitpunkt hin wieder aufzuheben.

**31.4.4.2** In der vBR-Verfügung hat das BAZL ausgeführt, die Gesuchstellerin begründe die Forderung nach einer zusätzlichen Öffnung der Piste 28 für Starts mit dem Bedürfnis nach einer erhöhten Kapazität für Starts ab Betriebsbeginn, um damit das Entstehen von Verspätungen zu vermeiden. Diese Ausführungen, die das BAZL im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen bestätigt hat, überzeugen allerdings nicht. Aus den eingereichten Tabellen geht hervor, dass die Stundenkapazität beim Flughafen Zürich aufgrund der bisherigen provisorischen Betriebsreglementsänderungen bis am 22. April 2004, das heisst insbesondere mit der Einführung der Südanflüge auf Piste 34, von Montag bis Freitag in der

Zeit von 06.00 bis 07.00 Uhr insgesamt von 38 auf 56 Bewegungen gesteigert werden konnte. Bei den Starts wurde im gleichen Zeitraum infolge der Aufhebung des gegenläufigen Verkehrs sogar eine massive Steigerung von 30 Bewegungen im Vergleich zu bloss 16 gemäss Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 erzielt. Am Wochenende verhält es sich gleich. Die Zeit von 05.30 bis 06.00 Uhr kann für Vergleiche nicht mehr herangezogen werden, da der Flughafen schon länger erst ab 06.00 Uhr benützt werden kann (das BAZL hat Landungen vor 06.00 Uhr bereits mit Verfügung vom 23. Juni 2003 untersagt).

**31.4.4.3** Aus diesen Zahlen kann abgeleitet werden, dass nicht nur bei der Gesamtkapazität, sondern vor allem bei den Startkapazitäten im Vergleich zum massgeblichen Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 massive Steigerungen resultierten. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als es hier bloss um potentielle Startslots geht. Effektiv werden in der Zeit von 06.00 bis 07.00 Uhr viel weniger Starts abgewickelt, nämlich beispielsweise gemäss offiziellem Winterflugplan 2008/2009 für den Flughafen Zürich (gültig vom 26. Oktober 2008 bis zum 28. März 2009) nur deren neun. Nach dem aktuell gültigen Winterflugplan 2009/2010 (gültig vom 25. Oktober 2009 bis zum 27. März 2010) sind es nur gerade sechs Starts. Auch die SWISS legt dar, dass sie vor 07.00 Uhr nur einen einzigen Abflug durchführt. Damit ist ein zusätzlicher Bedarf an Starts ab Piste 28 bereits ab 06.30 Uhr für das vBR sowohl unter der Woche wie am Wochenende offensichtlich nicht gegeben. Das BAZL legte denn auch in seiner Duplik erstmals deutlich offen, was der wahre Grund für diese Genehmigung war: Die Nachfrage der Fluggesellschaften nach Startmöglichkeiten *zwischen 07.00 und 08.00 Uhr* für den Sommerflugplan 2005 sei grösser gewesen als die verfügbare Startkapazität und es hätten nicht alle Begehren erfüllt werden können, weshalb eine Vorverschiebung erfolgt sei. Genau aus diesem Grund wurden im Sommerflugplan 2009 (gültig vom 29. März bis 24. Oktober 2009) wohl auch einige (Charter-)Abflüge vor 07.00 Uhr eingeplant, die im Winterflugplan 2008/2009 nicht enthalten waren. Damit ist aber erwiesen, dass es hier keineswegs – wie noch in der vBR-Verfügung behauptet – um eine DVO-bedingte Einschränkung *vor* 07.00 Uhr ging, die der Kompensation bedurft hätte, sondern vielmehr um eine reine Kapazitätssteigerung aufgrund höherer Nachfrage in der Zeit *nach* 07.00 Uhr.

**31.4.5** Ähnlich präsentiert sich die Sachlage betreffend zusätzliche Abflüge ab Piste 28 von 21.00 bis 22.00 Uhr, welche das BAZL ebenfalls wegen angeblich nachgewiesenem Bedarf an Zusatzkapazität genehmigt

hat. So wurde die Gesamtkapazität mit den provisorischen Betriebsreglementsänderungen ab 21.00 Uhr von 36 auf 62 Bewegungen massiv gesteigert, was wiederum in erster Linie dank dem Verzicht auf den gegenläufigen Verkehr möglich war. Die Startkapazitäten wiederum wurden im Vergleich zum Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 sogar verdoppelt, nämlich von 16 auf 32 Bewegungen pro Stunde, und zwar sowohl von Montag bis Freitag als auch am Wochenende. Diese potentiellen Kapazitäten fallen auch hier wiederum umso mehr ins Gewicht, als (bspw. gemäss Sommerflugplan 2009 oder Winterflugplan 2009/2010) ab 23.00 Uhr bereits heute ohne die verlängerte Nachtflugsperre effektiv keine Starts und Landungen mehr vorgesehen sind. Es findet nach 23.00 Uhr also bereits heute in aller Regel nur noch Verspätungsabbau statt, weshalb auch für die Zeit von 21.00 bis 22.00 Uhr keinerlei zusätzlicher Bedarf an Startkapazitäten nachgewiesen ist.

**31.4.6** Da die Flughafen Zürich AG folglich sowohl für die Zeit von 06.30 bis 07.00 Uhr wie auch von 21.00 bis 22.00 Uhr beim Betrieb unter der Woche und am Wochenende gleichermassen sämtliche allfällig DVO-bedingten Einbussen an Start- und Gesamtkapazitäten mit den provisorischen Betriebsreglementsänderungen im Vergleich zum massgeblichen Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 mindestens kompensiert hat, stellen die erwähnten zusätzlichen Genehmigungen des BAZL unzulässige Kapazitätserhöhungen dar. Die Freigaben von zusätzlichen Starts ab Piste 28 von 06.30 bis 07.00 Uhr und von 21.00 bis 22.00 Uhr sind damit in Gutheissung der dagegen gerichteten Beschwerden vollständig aufzuheben. Eine allein durch Kapazitätsbeschaffung auf Vorrat verursachte potentiell hohe Zusatzbelastung der Bevölkerung im Westen des Flughafens ohne SIL-Objektblatt muss als rechtswidrig qualifiziert werden.

**31.4.7** (…)

**31.5** (…)

**31.6** (…)

**31.7** (…)

**31.7.1** (…)

**31.7.2** Diese Einschätzungen der REKO/INUM sind vorliegend vollumfänglich zu bestätigen. Weder die Beschwerdegegnerin noch das BAZL vermögen darzulegen, inwiefern die Änderung des Benützungsvorrangs kapazitätsneutral sein soll, das heisst keinerlei Erhöhungen der

Kapazität im Vergleich zum Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 zur Folge hätte. Um diesen Nachweis bemühen sich das BAZL und die Beschwerdegegnerin gar nicht erst und sie setzen sich kaum oder ungenügend mit den nach wie vor zutreffenden Ausführungen der REKO/INUM auseinander. Insbesondere ändert der nun vorliegende UVB vBR entgegen der Flughafen Zürich AG nichts an der hier *vor* der rein umweltrechtlichen Betrachtung vorzunehmenden Beurteilung hinsichtlich SIL-Objektblatt.

Durch die erwähnten Ausführungen des BAZL und der Beschwerdegegnerin wird vielmehr offensichtlich, dass die Bevorzugung der Business Aviation beziehungsweise der nichtgewerbsmässigen IFR-Flüge wiederum nur aus Nachfragegründen erfolgt, mit anderen Worten der wirtschaftlich gestiegenen Bedeutung dieses Sektors Rechnung tragen soll. Damit ist für das Bundesverwaltungsgericht erstellt, dass die Änderung der Prioritätenordnung (auch) beim vBR im Hinblick auf eine zu ermöglichende Kapazitätserhöhung bei der Business Aviation erfolgt ist. Entgegen der Flughafen Zürich AG geht es hier denn auch nicht um die Frage einer Ungleichbehandlung von Geschäftsflugzeugen des gewerbsmässigen und nicht gewerbsmässigen Flugverkehrs, da nicht etwa die – ohnehin bereits anderweitig vorgegebene – Einteilung der Luftfahrzeuge in die verschiedenen Kategorien zur Diskussion steht, sondern einzig die neue Rangfolge dieser Kategorien untereinander. Die Rechtfertigung derselben allein aus allgemeinen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Gründen gestützt auf den erwähnten Luftfahrtbericht oder den allgemeinen Teil des SIL kann wie schon ausführlich dargelegt (E. 30.7.6) auch hier nicht genügen. Vielmehr liegt eine potentiell kapazitätserhöhende Genehmigung vor, die – wie die Beschwerdeführenden zu Recht vorbringen – eindeutig nicht DVO-bedingt und damit sachplanerisch nicht notwendig ist. Eine Neubeurteilung kann somit erst nach Vorliegen des SIL-Objektblattes zulässig sein.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass die vom BAZL in der vBR-Verfügung vom 29. März 2005 genehmigte Änderung des Benützungsvorrangs unter Gutheissung der entsprechenden Anträge der Beschwerdeführenden aufzuheben ist. Es bleibt somit bei der bisherigen Ordnung gemäss Betriebsreglement vom 31. Mai 2001.

**31.7.3** (…)

**31.8** (…)

**31.8.1** (…)

**31.8.2** (…)

**31.8.2.1** (…)

**31.8.2.2** Genau gegenteilig verhält es sich bei den Anflügen auf Piste 28 am Abend und somit beim in der Regel anzuwendenden Konzept Ost, wie es auch in den Tabellen der Flughafen Zürich AG ausgewiesen wird. Ab 21.00 Uhr hat die Beschwerdegegnerin im Vergleich zum massgebenden Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 wegen des Wegfalls des gegenläufigen Verkehrs und der Einführung der Ostanflüge massiv an Gesamtkapazität (von 36 auf 62 Bewegungen pro Stunde) und ebenfalls sehr deutlich an Landekapazität (von 20 auf 30 Bewegungen pro Stunde) gewonnen. Dabei wird auch der kleine Verlust in der Stunde von 20.00 bis 21.00 Uhr am Wochenende von maximal 4 potentiellen Landebewegungen bei weitem kompensiert. Es ist aufgrund dieser klaren Kapazitätssteigerungen sowohl bei den Gesamt- wie bei den Landebewegungen letztlich gleich wie bereits bei der Aufhebung von Freigaben für zusätzliche Startpisten (…) ein eindeutiges Ergebnis festzuhalten: Da zu den Zeiten der Ostanflüge auf Piste 28 bereits ohne Schnellabrollwege eine klare Kapazitätserhöhung vorliegt, kann eine noch zusätzliche Erhöhung der Stundenkapazität von 2 bis 4 Landebewegungen mittels neuer Abrollwege sachplanerisch ohne Objektblatt heute keinesfalls gerechtfertigt sein.

Die entsprechende Plangenehmigung des UVEK vom 17. September 2007 zum Bau neuer Schnellabrollwege ab der Piste 28 ist damit mangels SIL-Objektblatt rechtswidrig, weshalb Ziffer 2.1 des Dispositivs dieser Verfügung in Gutheissung der entsprechenden Anträge der Beschwerdeführenden aufzuheben ist.

**31.8.3** (…)

**32. – 39.18.2** (…)

**40.** Verschiedene Beschwerdeführende (so der VFSN, die Beschwerdeführenden 42 bis 50 und 61, die Stadt Zürich sowie die Beschwerdeführenden 35, 58, 60 und 70) stellen Anträge zur Dauer der Nachtflugsperre oder verlangen Beschränkungen der Anzahl Nachtflüge. Was die Nachtflugsperre als solche anbelangt, wird beantragt, die Nachtruhe sei von 22.00 bis 06.00 Uhr oder noch weitergehend bis 07.00 Uhr zu verlängern, wobei besonders die Verlängerung der Nachtruhe in den Morgenstunden prioritär zu erfolgen habe. Verspätete Flüge seien bis maximal 22.30 Uhr zuzulassen. An Sonntagen und eidge-

nössischen Feiertagen sei der Flugbetrieb auf die Zeit von 08.00 bis 20.00 Uhr zu beschränken. Andere Anträge lauten dahingehend, dass auch der Verspätungsabbau ausserhalb der Nachtsperrzeit erfolgen solle oder dass Starts und Landungen des gewerbsmässigen Linienverkehrs nur noch bis 22.45 Uhr zu planen seien.

**40.1** Das BAFU führt in seinem Fachbericht vom 5. Oktober 2007 zu diesen Anliegen aus (…), eine verlängerte Nachtruhe setze eine Beschränkung der Betriebszeiten voraus. Der Erlass von Betriebsvorschriften, worunter auch die Beschränkung der Betriebszeiten falle, sei gemäss Art. 12 USG grundsätzlich eine zulässige emissionsbeschränkende Massnahme. Ob eine solche jedoch angeordnet werden müsse, sei im Einzelfall im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu entscheiden. Das vBR habe unter anderem bekanntlich zum Ziel, die verschiedenen DVO-bedingten Betriebsänderungen zu konsolidieren. Die Flughafen Zürich AG habe aus eigenem Antrieb ein Gesuch mit einer verlängerten Nachtflugsperre eingereicht, unter der Bedingung, dass der Flugbetrieb insgesamt eine Flexibilisierung der Pistenbenützung erfahre. Das BAZL beziehungsweise das UVEK als Aufsichtsbehörde hätten diesem Gesuch unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen teilweise zugestimmt. Die Forderung nach einer weitergehenden Verlängerung der Nachtflugsperre gehe weit über die erwähnte Konsolidierung hinaus, weshalb dieser Punkt seiner Ansicht nach im Rahmen des SIL-Prozesses behandelt werden sollte.

**40.2** Zur Frage einer verlängerten Nachtflugsperre weist das BAZL auf die angefochtene Verfügung zum vBR hin, wo es die Kriterien der Interessenabwägung aufgeführt habe. Die Beschwerdegegnerin habe in ihrem Gesuch dargelegt, dass die Flüge zu den sensiblen Nacht- und Tagesrandstunden zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Flughafens nötig seien und weshalb keine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperre möglich sei. Auch das BUWAL sei mit dieser Begründung und den Ergebnissen des UVB einverstanden gewesen und habe den Umfang der Belastung akzeptiert. Eine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperre würde die im SIL formulierte Funktion des Flughafens Zürich als Anschluss der Schweiz an den internationalen und interkontinentalen Luftverkehr verunmöglichen.

**40.3** Die Beschwerdegegnerin lehnt jeden Antrag auf eine Verlängerung der Nachtflugsperre ab, welcher über diejenige Ausdehnung hinausgehe, die sie selbst mit dem vBR zur Genehmigung beantragt und das

BAZL mit der Verfügung vom 29. März 2005 genehmigt habe. Die Betriebszeiten eines Flughafens spielten für die an ihm beheimateten Luftverkehrsgesellschaften eine entscheidende Rolle für ihr Bestehen im internationalen Wettbewerb. Bereits heute hätten der Flughafen Zürich und damit die SWISS als Home Carrier unter den vergleichbaren Flughäfen und Fluggesellschaften in Europa die strengsten Betriebsbeschränkungen zu beachten. Würde den weitergehenden Forderungen nach einer Nachtflugsperre ab 22.00 Uhr und von 06.00 bis 07.00 Uhr stattgegeben, so würde sich die Situation der SWISS und des Flughafens Zürich in einem Mass verschlechtern, dass massiver Leistungsabbau die Folge wäre und schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen in Kauf genommen werden müssten. Eine solche Beschränkung würde den interkontinentalen Netzwerkbetrieb der SWISS verunmöglichen und damit ihre Existenz gefährden. Der Flughafen Zürich könnte seine Rolle als Drehscheibe im interkontinentalen Luftverkehr nicht mehr wahrnehmen und würde zu einem blossen Zubringerflughafen mit allen sich daraus ergebenden beträchtlichen volkswirtschaftlichen Konsequenzen für die Schweiz und die Grossregion Zürich.

**40.4** In ihren verschiedenen Stellungnahmen als Beigeladene spricht sich auch die SWISS entschieden gegen eine zusätzliche Verlängerung der Nachtflugsperre aus. Die SWISS erläutert dabei, sie könne nachweisen, dass sie zum Betrieb eines interkontinentalen Streckennetzes auf eine ordentliche Betriebszeit von 17 Stunden zwingend angewiesen sei und zudem nach Betriebsschluss einen Puffer von mindestens einer halben Stunde brauche, um Verspätungen abzubauen. Die Gutheissung der Anträge auf zusätzliche Einschränkungen des Flugbetriebes auf dem einzigen interkontinentalen Flughafen der Schweiz würde den Betrieb von SWISS akut gefährden. Der Bundesrat habe jedoch in Anerkennung der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens Zürich im Luftfahrtbericht ausdrücklich anerkannt, dass dieser seine Funktion als interkontinentaler Flughafen wahrnehmen müsse und er nachfrageorientiert zu betreiben sei.

**40.5** Wie das BAFU zu Recht angesprochen hat, wären zusätzliche Verlängerungen der Nachtflugsperre – über die unbestrittene Ausdehnung von 23.00 bis 06.00 Uhr hinaus – als (weitere) Beschränkungen der Betriebszeiten grundsätzlich zulässige emissionsbeschränkende Massnahmen im Sinne von Art. 11 i. V. m. Art. 12 USG (…). Beschränkungen der Betriebszeiten einer Anlage sind geradezu typische Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG (vgl. ANDRÉ

SCHRADE/THEO LORETAN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2004, Rz. 28 und 29 zu Art. 12). Ob solche zusätzlichen Betriebsvorschriften vorliegend aus umweltrechtlicher Sicht angeordnet werden müssen, ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu entscheiden. Dabei sind die Interessen der beschwerdeführenden Anwohner des Flughafens an einer weiteren Verlängerung der Nachtflugsperre denjenigen der Flughafenbetreiberin und der hier einzig mitbeteiligten Fluggesellschaft SWISS an der Beibehaltung der mit dem vBR bereits verfügten Nachtflugsperre gegenüberzustellen. Weil – wie sogleich dargelegt wird – hier die grundsätzliche Eignung und Erforderlichkeit der betrieblichen Massnahmen an der Quelle kaum bestritten werden können, stellt sich somit in erster Linie die Frage nach der Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung beziehungsweise nach der Zumutbarkeit der emissionsbegrenzenden Massnahmen (…).

**40.6** Die Interessen der Beschwerdeführenden beziehungsweise Anwohner des Flughafens an zusätzlichen Verlängerungen der Nachtflugsperre sind dabei – was naheliegend ist – im Bereich des Lärmschutzes anzusiedeln.

**40.6.1** Wie das BUWAL bereits mit Stellungnahme vom 3. Dezember 2004 zur praktischen Verdoppelung der Anzahl der von IGW-Überschreitungen betroffenen Personen in der Nacht vom Ausgangs- zum Betriebszustand festgehalten hat, liegt das grösste Optimierungspotential weiterhin im Nachtbetrieb beziehungsweise in einer Einschränkung des nächtlichen Flugbetriebs. Mit einer geringfügig kleineren Anzahl Flugbewegungen könne die Nachtlärmbelastung massiv verkleinert werden (…). Als weitergehende Massnahme zur Verminderung der Fluglärmbelastung ist im Fachbericht Fluglärm (http:///www.umwelt-schweiz.ch/uz-0907-d, S. 12, nachfolgend: Fachbericht Fluglärm) denn auch die Kürzung der Flugbetriebszeiten aufgeführt. Ein vollständiger Verzicht auf Flugbewegungen in der Zeit von 22 bis 06 Uhr würde demnach einerseits die Grenzbelastungskurven auf das Niveau der alten Lärmzonenpläne aus dem Jahre 1981 drücken und andererseits allen Regionen eine ungestörte Nachtruhe bringen. Aus Sicht der Lärmbekämpfung und des Anwohnerschutzes seien die Vorteile einer vollständigen Nachtflugsperre offensichtlich.

**40.6.2** In die gleiche Richtung weisen massgebliche Ausführungen in der Lärmstudie 2000: Fluglärm wirke demnach nicht zu jeder Tageszeit gleich belästigend. Morgens früh, über Mittag und am Abend beurteilten

die Betroffenen den Fluglärm unabhängig vom tatsächlich vorhandenen Pegel besonders belästigend (Fachbericht Fluglärm, S. 37). Die Zweckmässigkeit eines Nachtflugverbots sei unbestritten. Eine 100%ige Schutzwirkung sei jedoch nur dann gegeben, wenn das Verbot den gesamten Zeitraum mit einschliesse, in dem die Bevölkerung oder zumindest ein Grossteil derselben schlafe (oder zu schlafen gedenke). Im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Schlafes in der Nacht sei also trotz Nachtflugsperre von einem nicht unerheblichen Störpotential auszugehen, welches sich auch in einem mangelnden Schutz in den frühen Morgenstunden zeige (Fachbericht Fluglärm, S. 39). Die Ergebnisse zeigten ziemlich deutlich, dass Fluglärm am Morgen belästigender wirke und zu mehr selbstberichteten erinnerten Aufwachreaktionen führe als Fluglärm am Abend (Fachbericht Fluglärm, S. 73). Lärmminderungsmassnahmen (z. B. leisere Triebwerke oder weniger Flugbewegungen) hätten demzufolge am Morgen eine stärkere Wirkung (bzw. wären effizienter) als solche am Abend. Von Fluglärmbetroffenen werde häufig eine Reduzierung der Anzahl Flugbewegungen verlangt, nicht jedoch eine Reduktion der Schallemissionen bei einem einzelnen Überflug. Die Resultate der vorliegenden Untersuchung zeigten jedoch, zumindest für Lärm in den frühen Morgenstunden, dass vor allem eine Reduktion des Maximalschallpegels und ein späteres Einsetzen der Überflüge am frühen Morgen eine Entlastung der Bevölkerung nach sich ziehen würde (Fachbericht Fluglärm, S. 76).

Diese Aussagen werden auch von ärztlicher Seite bestätigt (« Fluglärm. Aus der Sicht der Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz », Schweizerische Ärztezeitung 2000, Nr. 48 S. 2728): Demnach wird durch Fluglärm der normale Schlafablauf unterbrochen. Fluglärm in der Nacht führe zu Einschlafstörungen, einer verminderten Gesamtschlafdauer, zur Verkürzung des Tiefschlafes, zu einer Verminderung des REM-Schlafes und einer Verschlechterung der subjektiven Schlafqualität sowie zu vermehrtem erinnerbarem Erwachen.

**40.6.3** Wesentlich ist auch die Tatsache, dass der Nachtbetrieb Grenzwertüberschreitungen in einem grösseren Gebiet verursacht als der Tagbetrieb und damit die Siedlungsentwicklung (zusätzlich) beschränkt oder gar verhindert. So wird gemäss UVB vBR Synthese und Fachbericht Fluglärm der Osten des Flughafens Zürich verglichen mit dem Jahr 2000 wegen der vermehrten Ostanflüge auf Piste 28 in der ersten Nachtstunde erheblich belastet, was zu einer markanten Ausdehnung der Belastungskurven und im Nahbereich des Flughafens zu Überschreitungen der AW

führt (…). Die Anzahl der Personen über den IGW ist gemäss Empa-Bericht Nr. 437'703-1 vom 22. März 2005 allein für die erste Nachtstunde noch ein wenig grösser als für den ganzen Tagesbetrieb (25'074 Personen am Tag im Vergleich zu 25'218 Personen von 22 bis 23 Uhr). Dabei ist zu beachten, dass gemäss den einverlangten Statistiken der Flughafen Zürich AG die Nachtflugbewegungen nur einen kleinen Prozentsatz der gesamten Flugbewegungen ausmachen (bspw. für das Jahr 2004 bloss 2,8% der Gesamtbewegungen) und diese in den letzten Jahren durchschnittlich stark zugenommen haben (Total Nachtflugbewegungen am Flughafen Zürich 2002: 6'128, 2003: 6'824, 2004: 7'529, 2005: 8'269 und 2006: 7'876). Auch die neuere Entwicklung zeugt nicht von einer Entlastung: Gemäss dem Bericht zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) für das Jahr 2007 vom Dezember 2008 (http://www.vd.zh.ch -> Flughafenpolitik -> Flugbetrieb und Umwelt -> Zürcher Fluglärm-Index -> ZFI « Dokumente 2007 », nachfolgend: ZFI-Bericht 2007) haben die Flugbewegungen in den Nachtstunden gegenüber dem Jahr 2006 um ungefähr 14,7% auf bereits 9'066 Bewegungen zugenommen (ZFI-Bericht 2007, S. 13). Im Jahr 2008 betrug die Zunahme 237 Flugbewegungen beziehungsweise 2,6 % (vgl. ZFI-Bericht 2008, S. 15). Der allgemeine Anstieg des ZFI-Monitoringwerts um 8,3 % im Jahr 2007 ist nebst dem Bevölkerungswachstum in der Flughafenregion vor allem auf diese Zunahme der Nachtflugbewegungen zurückzuführen (vgl. ZFI-Bericht 2007, S. 17).

**40.6.4** Aus dem Ganzen folgt, dass das Bedürfnis der Anwohner nach einer ungestörten Nachtruhe klar ausgewiesen ist, die entsprechenden Interessen der Beschwerdeführenden an zusätzlichen Ausdehnungen der Nachtflugsperre beziehungsweise weiteren Nachtflugbeschränkungen als sehr gewichtig einzuschätzen sind und der Nachtflugbetrieb deshalb im Rahmen der Interessenabwägung auch besonders kritisch zu prüfen ist (vgl. dazu schon BGE 126 II 522 E. 39c sowie das Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichtshofes in Leipzig vom 16. März 2006 i. S. Flughafen Berlin-Schönefeld E. 309).

**40.7** Diese gewichtigen Lärmschutzinteressen der Beschwerdeführenden sind wie bereits angesprochen den nun darzulegenden Interessen der Flughafenbetreiberin und der Fluggesellschaft SWISS an einer nicht weiter ausgedehnten Nachtflugsperre beziehungsweise der Beibehaltung der Regelung der vBR-Verfügung gegenüberzustellen.

**40.7.1** Wie die Beschwerdegegnerin und die SWISS, welche als Home Carrier des Flughafens ab Zürich ihr Streckennetz betreibt, geltend machen, hat der Flughafen Zürich eine der europaweit (und wohl auch weltweit) strengsten Nachtflugordnungen. Zwar kennen andere – mehr oder weniger – vergleichbare Flughäfen in Europa mit Drehkreuzfunktion ebenfalls eingeschränkte Betriebszeiten ab 23 Uhr oder sogar früher (bspw. der Flughafen Wien bereits ab 21.30 Uhr oder derjenige in München ab 22.00 Uhr). Ebenfalls gibt es unter diesen europäischen Hubs solche, bei welchen die uneingeschränkte Betriebszeit am Morgen erst um 06.30 Uhr (Mailand) oder 07.00 Uhr beginnt (London LHR und Madrid). Dabei handelt es sich aber in aller Regel nicht um eine totale Flugsperre während der Nachtzeit wie in Zürich (von 23.00 bzw. 23.30 Uhr bis 06.00 Uhr), sondern (bloss) um gewisse Restriktionsmöglichkeiten für die Anzahl Nachtflugbewegungen oder Lärmquotenregelungen. Die SWISS hat damit grundsätzlich Recht, wenn sie ausführt, ihr stünde im Vergleich zu ihren europäischen Konkurrenten eine wesentlich kürzere tägliche Betriebszeit zur Verfügung (vgl. dazu auch den Luftfahrtbericht 2004, Ziff. 3.3.5 « Betriebsbegrenzungen »). Diese beträgt ab Rechtskraft des vBR noch 17,5 Stunden (unter Berücksichtigung des Verspätungsabbaus von 23.00 bis 23.30 Uhr).

**40.7.2** Zugleich muss der Flughafen Zürich den Zielen und Vorgaben des SIL (umfassend E. 30.6 ff.) nachkommen und die Erwartungen der politischen Behörden beachten. Im Luftfahrtbericht ist festgehalten, der Flughafen Zürich sei eine Schlüsselinfrastruktur und sein reibungsloses Funktionieren sei für die Schweiz von grösster Bedeutung. Er solle den Fluggesellschaften weiterhin die geeignete Infrastruktur bereitstellen, um ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen nach Europa und den wichtigen weltweiten Zentren zu unterhalten und damit die Bedürfnisse des Marktes zu befriedigen. Erwartet werde auch die Ermöglichung eines Drehkreuzbetriebs für eine Fluggesellschaft. Der Flughafen Zürich müsse Rahmenbedingungen bieten, unter denen die Fluggesellschaften im Wettbewerb mit ihrer Konkurrenz auf anderen Flughäfen bestehen könnten (Luftfahrtbericht 2004, Ziff. 4.1 « Flughafen Zürich »).

**40.7.3** Die Beschwerdegegnerin führt vor allem in ihrer Beschwerdeantwort detailliert aus, was weitere Ausdehnungen der Nachtflugsperre am Flughafen Zürich für sie (und die hauptsächlich betroffenen Fluggesellschaften wie die SWISS) bedeuten würden.

**40.7.3.1** Selbst wenn beispielsweise die Anflüge verschoben werden könnten (was aufgrund der hohen Verkehrsauslastung etwa in der Stunde zwischen 07.00 und 08.00 Uhr aber nicht der Fall sei), bedeute dies nicht, dass die Fluggesellschaften die Flüge dann auch effektiv noch durchführen könnten, und zwar wegen der fehlenden Nachfrage zu anderen Zeiten. Die Situation könne durchaus mit dem stadtnahen Eisenbahn- und Strassenverkehr verglichen werden: Der Pendlerverkehr auf der Schiene wie auf der Strasse finde hauptsächlich an bestimmten Zeitfenstern am Morgen und am Abend statt. Wenn die ersten Zugfahrten aus technischen Gründen zum Beispiel erst nach 08.00 Uhr durchgeführt werden könnten, wäre die Nachfrage bedeutend geringer, da die Pendler in der Regel gegen 08.00 Uhr und nicht erst gegen 09.00 Uhr oder später am Arbeitsort eintreffen müssten. Aus den gleichen Gründen fehle es auch auf den Autobahnen nach den Spitzenzeiten am Morgen und am Abend an der Nachfrage, obwohl dann genügend Kapazität vorhanden wäre und es weniger Stau gäbe. Auch für den Flugverkehr gelte, dass die Geschäftsreisenden besonders im Europaverkehr darauf angewiesen seien, frühzeitig am Morgen an einem Meeting eintreffen und möglichst viel Zeit beim Geschäftspartner verbringen zu können.

**40.7.3.2** Im Allgemeinen werde die Notwendigkeit von Starts und Landungen ab 22.00 Uhr und zwischen 06.00 bis 07.00 Uhr durch einen der folgenden Faktoren oder durch eine Kombination dieser Faktoren begründet:

Erstens die Nachtflugsperre am Ursprungsflughafen: Eine spätere beziehungsweise frühere Landung auf dem Flughafen Zürich bedinge einen späteren beziehungsweise früheren Start am Ursprungsflughafen. Ein solcher könnte aufgrund der dort gültigen Betriebszeiten ausgeschlossen sein, womit der Flug nicht mehr durchführbar wäre.

Zweitens die mangelnde Slot-Verfügbarkeit am Ursprungsflughafen: Selbst wenn ein späterer oder früherer Start dort aufgrund der Betriebszeiten möglich wäre, wäre unsicher, ob ein entsprechender Slot zugeteilt werden könnte. Aufgrund der so genannten « Grandfather Rights » würde eine Fluggesellschaft, die ihre Flüge aus politischen Gründen verschieben müsse, unter Umständen jahrelang keinen Slot mehr zu attraktiven Zeiten erhalten, womit der Ausfall der entsprechenden Flüge drohe.

Drittens das Verpassen der Anschlussflüge für Transferpassagiere: Aufgrund der minimal notwendigen Umsteigezeit könnten Anschlüsse insbesondere von den eintreffenden Langstreckenflügen auf die erste Ge-

schäftsreisewelle (07.00 bis 08.00 Uhr) nicht mehr erreicht werden, was wegen dieser fehlenden Transferpassagiere dazu führen dürfte, dass entsprechende (Europa-)Flüge ab Zürich mangels Rentabilität gestrichen werden müssten. Die Langstreckenflüge wiederum seien für eine grosse Zahl von Passagieren nur attraktiv, wenn der Anschluss in Zürich an einen Weiterflug innerhalb Europas oder auch an einen weiteren Langstreckenflug gewährleistet sei. Diese Funktionsweise eines Netzwerks (wie demjenigen der SWISS) würde zunichtegemacht, wenn die wichtigsten Anschlusswellen in den Morgenstunden nicht mehr aufeinander abgestimmt wären. Eine Reihe von Langstreckenflügen, welche die Basis für einen wirtschaftlich erfolgreichen Flugbetrieb bildeten, müsste gestrichen werden. Dasselbe Szenario würde im Übrigen eintreten wegen dem Verpassen der Anschlussflüge am Zielflughafen (infolge von späteren Starts am Flughafen Zürich).

Viertens die Flugzeug-Rotationsplanung: Das Netzwerk und die Streckennetzplanungen der einzelnen Fluggesellschaften seien hoch komplex. Verschiebe man die Abflugs- beziehungsweise Ankunftszeit eines einzigen Fluges innerhalb einer Rotation, so habe dies nicht nur Auswirkungen auf die nachfolgenden Flüge, sondern allenfalls auch noch auf diverse Umsteigeverbindungsflüge. Es könnten deshalb auch nicht einfach irgendwelche Rotationen (Hin- und Rückflug bzw. Weiterflug) gestrichen werden, weil ansonsten zum Beispiel das betroffene Flugzeug am nächsten Tag für den flugplanmässigen Flug zu einer anderen Destination fehlen würde und damit das Rotationssystem zu Fall käme. Dies wäre namentlich für den Geschäftsverkehr der SWISS verheerend, deren erste Rotation am Morgen in der Regel zwischen 07.00 und 08.00 Uhr starte. Die letzte Rotation für den Geschäftsverkehr finde jeweils am Abend statt und müsste bei diesem Szenario allenfalls auch entfallen.

Fünfter Faktor sei die Attraktivität der Reisezeit: Alle Fluggesellschaften würden etwa um die gleiche Zeit aus dem Fernen und Mittleren Osten, Afrika oder Südamerika nach Europa fliegen. Darauf habe die Beschwerdegegnerin schlicht keinen Einfluss. Eine Verlegung dieser Flüge auf eine andere Zeit würde dazu führen, dass die dafür eingesetzten Flugzeuge sehr schlecht besetzt nach Europa zurückfliegen müssten, weil die Passagiere auf Fluggesellschaften mit einem anderen Zielflughafen als den Flughafen Zürich umsteigen würden, um so nach wie vor zu den gewünschten Zeiten abfliegen zu können. Die Swissair habe seinerzeit ein entsprechendes Experiment durchgeführt: Sie habe versucht, von Bangkok aus einen Tagesflug nach Zürich durchzuführen. Bereits nach

kurzer Zeit habe sie diesen Flug indessen wieder aufgeben müssen, da sich für die entsprechende Abflugzeit in Bangkok schlicht keine kommerzielle Nachfrage nach einem Flug eingestellt habe.

Als letzter Faktor sei die Kostenstruktur der jeweiligen Fluggesellschaften zu nennen: Wenn eine Fluggesellschaft weniger Rotationen durchführen könne, müsse sie die gleich bleibenden Fixkosten auf weniger Flüge aufteilen. Das bedeute – insbesondere wenn die attraktivsten Rotationen zu den Tagesrandzeiten wegfielen –, dass ein Flugzeug oder gar die ganze Fluggesellschaft aufgrund des Preisdruckes unter die Gewinnschwelle sinke. Die Folge davon sei wiederum, dass Flugverbindungen gestrichen würden.

**40.7.3.3** Zur Situation am Abend ergänzte die Beschwerdegegnerin noch Folgendes: Die späten innereuropäischen Flüge seien einerseits notwendig, um die Marktnachfrage abzudecken, andererseits aber auch, um die Kurzstreckenflotten optimal auszulasten. Ein wirtschaftlicher Einsatz der Kurzstreckenflugzeuge sei nur möglich, wenn die Flugzeuge drei bis vier Rotationen fliegen könnten. Dies wäre bei einer Beschränkung der Flugbetriebszeiten auf die Tageszeit kaum mehr möglich und würde die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Fluggesellschaften massiv beeinträchtigen. Das interkontinentale Netzwerk der SWISS müsse Anschlussflüge nicht nur am Heimatflughafen, sondern auch an seinen Langstreckendestinationen anbieten können. Daher sei es notwendig, dass interkontinentale Flüge auch in den ersten beiden Nachtstunden noch starten könnten. Schliesslich seien Verspätungen im internationalen und interkontinentalen Luftverkehr nicht gänzlich zu vermeiden, da viele nicht beherrschbare Einflüsse eine Rolle spielten. Es müsse daher bis in die zweite Nachtstunde weiterhin Möglichkeiten für die Abwicklung verspäteter Flüge geben.

**40.7.3.4** Die vom Bundesverwaltungsgericht verlangten Schätzungen zu den finanziellen Einbussen der Flughafenbetreiberin bei einer weiteren Verlängerung der Nachtflugsperre zeigen gemäss Flughafen Zürich AG folgendes Bild (Zahlenbasis Jahr 2005): Bei einer Nachtflugsperre von 23.00 bis 07.00 Uhr (mit vorherigem Verspätungsabbau) würde der Ertragsausfall infolge Wegfalls der entsprechenden Flugbewegungen rund 36 Mio. Franken betragen. Diese Zahl würde sich bei einer Ausdehnung der Nachtflugsperre von 22.00 bis 07.00 Uhr (mit vorherigem Verspätungsabbau) auf rund 66 Mio. Franken erhöhen. Berücksichtige man jeweils auch das künftige Potential dieser Betriebsstunden, so betrügen

die Ausfälle 68 Mio. beziehungsweise sogar 130 Mio. Franken. Diese Aussagen seien allerdings eher theoretischer Natur, weil mit solchen Nachtflugsperren das Netzwerk der SWISS nicht überleben würde und der finanzielle Schaden auch der Flughafen Zürich AG weit höher wäre. Die Schäden für die schweizerische Volkswirtschaft seien dabei noch nicht eingerechnet.

**40.7.4** Die SWISS bestätigt diese detaillierten Ausführungen der Flughafen Zürich AG in ihren Stellungnahmen.

**40.7.4.1** So betont sie in ihrer Eingabe vom 7. Juni 2007, Fluggesellschaften, die ein Netzwerk erfolgreich betreiben wollten, müssten Kurz- und Langstreckenflüge aufeinander abstimmen, weil sie auf den meisten Flügen auf Umsteigepassagiere angewiesen seien. Es gebe weltweit und in Europa nur ganz wenige Flughäfen, deren Einzugsgebiet gross genug sei, damit die dort tätigen Fluggesellschaften ihre Flugzeuge ohne Umsteigepassagiere genügend auslasten könnten. Am Flughafen Zürich sei SWISS darauf angewiesen, dass sie die Flugzeuge mit Umsteigepassagieren füllen könne. Damit SWISS diese Koordination von Flügen gelinge, müsse sie die interkontinentalen Flüge und die Europaflüge in Wellen verknüpfen. Auf eine Welle von Ankünften aus Überseedestinationen folge eine Welle von Abflügen nach europäischen Bestimmungsorten. Umgekehrt träfen Passagiere aus verschiedenen europäischen Destinationen so ein, dass sie mit attraktiven Umsteigezeiten auf interkontinentale Maschinen umsteigen könnten. SWISS habe ihren Betrieb in vier Wellen organisiert. Diese Wellen seien bereits jetzt (zeitlich) auf das Minimum zusammengestaucht; mit jeder Viertelstunde, um die der Betrieb in Zürich in den Randstunden reduziert werde, verliere SWISS Zeitfenster, um die vier Wellen durchzuführen. Wenn am Morgen die Flugzeuge, die in der Zeit zwischen 06.04 und 06.30 Uhr ankämen, nicht landen könnten, setze sich dies wie ein Dominoeffekt über mehrere Stunden oder sogar über den ganzen Tag fort. Das Gleiche gelte für die Flüge am Abend.

**40.7.4.2** SWISS führt weiter zu den Verspätungen aus, diese verursachten unterschiedliche Kosten: Müssten Flugzeuge in der Luft warten, würden sie mit jeder Minute unnötig Treibstoff verbrennen. Im Weiteren verursachten Verspätungen Kosten gegenüber den Passagieren. SWISS müsse aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen (insbes. der EG-Verordnung 261/2004) die verspäteten Passagiere verpflegen, den Flugpreis zurückerstatten und sie allenfalls sogar entschädigen. Zusätzlich ent-

stünden interne Kosten, weil die SWISS die Passagiere oft auf andere Flüge umbuchen müsse. Durchschnittlich entstünden pro Passagier und Verspätungsminute Kosten von 160 bis 200 Franken, sofern SWISS entschädigungspflichtig werde. Zusätzlich entstehe ein Imageschaden.

**40.7.4.3** Aus der Stellungnahme vom 5. Oktober 2007 und den teilweise dem Geschäftsgeheimnis unterliegenden Beilagen dazu geht hervor, dass SWISS nach ihren Berechnungen bei einer Ausdehnung der Nachtruhe auf 9 Stunden (22 bis 07 Uhr) durch die Streichung der Flüge in den Tagesrandstunden einen Ertragseinbruch von mindestens 579 Mio. Franken erleiden würde. Dazu kämen Ertragsausfälle auf dem übrigen Streckennetz, da die Streichung von Flügen in den Randstunden auf das ganze Streckennetz von SWISS massive negative Auswirkungen hätte. Es stehe ausser Frage, dass mit einer solchen Reduktion des Betriebs die interkontinentale Fluggesellschaft SWISS als Ganzes in Frage gestellt wäre.

**40.7.5** Von einer Ausdehnung der Nachtflugsperre am Morgen von 06.00 auf 07.00 Uhr wären am Beispiel des Sommerflugplans 2009 (29. März bis 24. Oktober 2009) für den Flughafen Zürich folgende regelmässigen Ankünfte betroffen (LX = SWISS; ohne unregelmässige Charterflüge oder bloss wöchentliche Flüge): Bangkok (LX), Basel (LX), Dar es Salaam (LX), Delhi (LX), Douala (LX), Dubai (LX), Genf (LX), Hong Kong (LX), Istanbul (LX), Jeddah (LX), Johannesburg (LX), Montreal (LX), Mumbai (LX), Muscat (LX), Nairobi (LX), Riyadh (LX), Singapore (LX), Stuttgart (LX) und Thessaloniki (LX). Abflüge während derselben Zeitspanne sind die folgenden: Amsterdam, Berlin Tegel, Düsseldorf, Hannover, Lissabon, Pristina (LX) und Stockholm (LX).

Eine Verlängerung der Nachtflugsperre am Abend bereits ab 22.00 Uhr würde folgende Ankünfte (wiederum gemäss Sommerflugplan 2009) erfassen: Amsterdam, Berlin Tegel, Düsseldorf, Lissabon, London City (LX), London Heathrow (LX), Madrid, Oslo (LX), Palma de Mallorca und Stockholm (LX). In derselben Zeitspanne ab 22.00 Uhr finden folgende Abflüge statt: Bangkok (LX), Basel (LX), Doha, Dubai, Genf (LX), Hong Kong (LX), Istanbul (LX), Johannesburg (LX), Sao Paulo (LX), Singapore, Stuttgart (LX), Tel Aviv (LX) und Thessaloniki (LX).

**40.8** Aus diesen detailliert dargelegten Interessenlagen beider Seiten zieht das Bundesverwaltungsgericht das Fazit, dass die wirtschaftlichen Interessen der Flughafen Zürich AG und der SWISS sowie die verkehrs-

und volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz die Lärmschutzinteressen der beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinwesen überwiegen.

**40.8.1** Ein Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich, wie er im SIL vorgeschrieben ist und vom Bundesrat im Luftfahrtbericht erwartet wird, muss über eine minimale zusammenhängende Betriebszeit sichergestellt werden können. Ein solcher Hub-Betrieb entspricht offensichtlich den allgemeinen verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen (Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, hohe Anzahl Arbeitsplätze) beim grössten und wichtigsten Landesflughafen, welcher zugleich der einzige (wirkliche) Interkontinentalflughafen der Schweiz ist. Es ist vorliegend nachgewiesen worden, dass interkontinentaler und innerkontinentaler Luftverkehr beim Flughafen Zürich sowohl betreffend Passagierströmen wie Flugzeiten zusammenhängen (vgl. dazu auch SIL-Schlussbericht, S. 23).

**40.8.2** Den Langstreckenflügen vor allem der SWISS, welche sehr zahlreich am Morgen zwischen 06.00 bis 07.00 Uhr eintreffen sowie (immer noch häufig) am Abend zwischen 22.00 und 23.00 Uhr abfliegen, kommt dabei besondere Bedeutung zu, da sie die auch von den zuständigen Behörden geforderte interkontinentale Anbindung der Schweiz in der Zivilluftfahrt sicherstellen. Wie für das Bundesverwaltungsgericht von der Flughafen Zürich AG und der SWISS rechtsgenüglich nachgewiesen worden ist, sind diese Langstreckenflüge weder am Morgen noch am Abend – wie von Beschwerdeführenden verlangt – einfach verschiebbar. Dies würde das ausführlich und überzeugend dargelegte sehr komplexe Rotations- beziehungsweise Wellensystem der SWISS entscheidend durcheinanderbringen und in gewissem Mass sogar verunmöglichen. So leuchtet es ein, dass die zahlreichen Europaflüge der ersten Welle, welche auf die Umsteigepassagiere der ankommenden Langstreckenflüge angewiesen sind, wegen der Fluggewohnheiten vor allem der Geschäftsleute nicht einfach vom Zeitraum zwischen etwa 07.00 und 08.00 Uhr auf später verschoben werden könnten. Die eintreffenden Langstreckenflüge am frühen Morgen wiederum müssen auf die Abflüge der Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge abgestimmt werden, weil beim regelmässigen Verpassen des Anschlusses in Zürich die Passagiere sonst einen anderen Hub wählen würden und somit auch verschiedene Langstreckenflüge eingestellt werden müssten. Dasselbe würde zudem auch allein schon wegen unattraktiverer Flugzeiten für die Passagiere infolge der verlangten Verschiebungen morgens und abends drohen.

**40.8.3** Die von der Flughafen Zürich AG und der SWISS einverlangten Zahlen zum drohenden Ertragsausfall können zwangsläufig nur Schätzungen sein, sind aber nachvollziehbar und sprechen in ihrer Höhe bereits für sich. Sämtliche in diesem Zusammenhang vorgebrachten Beweisanträge, insbesondere der Aktion für zumutbaren Luftverkehr, sind deshalb ohne weitere Begründung abzuweisen. Wesentlich ist, dass die finanziellen Einbussen – wie die beiden Erstgenannten zu Recht betonen – beim Wegfall der Langstrecken- und Europaflüge zu den umstrittenen Randzeiten am Morgen und am Abend wegen der negativen Einflüsse auf den gesamten Drehkreuzbetrieb noch viel höher wären. Die Einwände der Flughafenbetreiberin, der SWISS und des BAZL, dass dieser (und damit die SWISS als Home Carrier) bei Gutheissung der Anträge auf weitere Verlängerungen der Nachtflugsperre effektiv gefährdet wäre, erachtet das Bundesverwaltungsgericht angesichts der detailliert geschilderten Sachlage als durchaus begründet. Dass der Flughafen Zürich im europäischen Vergleich der Hubs bereits eine der strengsten – wenn nicht die strengste – Nachtflugordnung hat, ist dabei nicht ausschlaggebend, aber ins Gewicht fallend. Längere Nachtruhezeiten limitieren wie aufgezeigt (vgl. E. 40.7.3.2 f. insbes. die Faktoren « Flugzeug-Rotationsplanung » und « Kostenstruktur ») auch die Nutzung des teuren Produktionsmittels « Flugzeug », womit der SWISS und allen von Zürich aus operierenden Fluggesellschaften im europäischen Wettbewerb schlechtere Rahmenbedingungen zur Verfügung stünden. Weitere Ausdehnungen der Nachtflugsperre sind somit nach der heutigen Rechtslage (vgl. dazu vor allem E. 30.6.2) weder mit den Anforderungen an einen Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich noch mit den Wettbewerbsbedingungen für eine interkontinental tätige Netzwerkgesellschaft wie die SWISS vereinbar, weswegen solche Massnahmen heute als unzumutbar und damit unverhältnismässig zu bezeichnen sind. Schliesslich muss auch der Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr nach dem Ausgeführten möglich bleiben. Wie das BAFU in seiner Stellungnahme vom 5. Oktober 2007 zu Recht festgestellt hat, wird im Rahmen der Verabschiedung des SIL-Objektblattes aber geprüft werden müssen, ob die Nachtflugsperre am Flughafen Zürich nicht verlängert werden soll. Denn hier liegt sicherlich noch das grösste Optimierungspotential beim Flugbetrieb des Flughafens Zürich (vgl. E. 40.6.1).

**40.8.4** Als Resultat ist deshalb festzuhalten, dass sämtliche eingangs angeführten Anträge und Rügen der Beschwerdeführenden auf weitere Ausdehnungen der Nachtflugsperre über die Zeit von 23.00 Uhr (bzw.

beim Verspätungsabbau 23.30 Uhr) bis 06.00 Uhr hinaus hier abgewiesen werden müssen.

**40.9** Von einigen Beschwerdeführenden werden daneben Anträge zur Beschränkung der Anzahl Nachtflüge gestellt. So wird verlangt, die Flugbewegungen seien nachts auf 5'000 Starts und Landungen beziehungsweise in der Zeit von 22.00 bis 06.00 Uhr auf (einschliesslich aller Ausnahmen) maximal 3'000 Starts und Landungen ab dem Jahre 2008 zu begrenzen. Eine weitere Forderung lautet, die Flugbewegungen in der ersten Nachtstunde seien bei 4'500 Bewegungen pro Jahr zu plafonieren und die Nachtflüge (inkl. Verspätungsabbau) seien in der zweiten Nachtstunde ganz zu verbieten.

**40.9.1** Es existiert bisher keine gesetzliche Grundlage, aus welcher die Pflicht zur Einführung einer Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen – selbst in den Nachtstunden – direkt abgeleitet werden könnte. Für einen solchen Bewegungsplafond oder ein Bewegungskontingent findet sich auch im SIL, der als Prognose für das Jahr 2010 von 380'000 Flugbewegungen des Linien- und Charterverkehrs auf dem Flughafen Zürich ausgeht (vgl. E. 30.6.2), keine Grundlage. Gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG ist es jedoch grundsätzlich auch hier denkbar, Bewegungsbeziehungsweise Nachtflugbeschränkungen als Verkehrsvorschriften zur Emissionsbegrenzung zu verfügen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 21.7.3.1, teilweise publiziert in BVGE 2008/17; Entscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 11; SCHRADE/LORETAN, a. a. O., Rz. 26 zu Art. 12). Im Übrigen ist an dieser Stelle auf die Ausführungen zur Frage eines allgemeinen Bewegungsplafonds auf dem Flughafen Zürich zu verweisen (E. 47).

**40.9.2** Grundsätzliche Veränderungen in der Fluglärmbelastung im Betriebszustand gegenüber dem Ist- und Ausgangszustand sind der Wegfall der dritten Nachtstunde und die Beschränkung auf die Abwicklung von verspäteten Flügen in der zweiten Nachtstunde. Gemäss Fachbericht Fluglärm (…) sind im Betriebszustand für die erste Nachtstunde gut 9'100 Starts und Landungen vorgesehen. In der zweiten Nachtstunde sind es insgesamt noch rund 200 Flugbewegungen aus dem Verspätungsabbau. In der dritten Nachtstunde gibt es im Betriebszustand wegen der verlängerten Nachtflugsperre keine Flugbewegungen mehr. Wie bereits ausgeführt worden ist, ist diese Prognose als zutreffend zu bezeichnen (…), ist doch bereits im Jahr 2007 die Anzahl von 9'066 Nachtflug-

bewegungen erreicht worden (vgl. E. 40.6.3 zur « Entwicklung der Nachtflugbewegungen »).

**40.9.3** Wie das BAZL zu diesen Anträgen zu Recht einwendet, ist bereits fraglich, ob eine Plafonierung von Flugbewegungen ein geeignetes Mittel zur Begrenzung der Lärmimmissionen, gerade für eine Nachtstunde, sein kann. Eine solche Begrenzung würde die in der Nacht unerwünschten Aufwachreaktionen grundsätzlich nicht verhindern (vgl. dazu auch MARK BRINK/KATJA WIRTH/REGULA ROMETSCH/CHRISTOPH SCHIERZ, Lärmstudie 2000 Zusammenfassung, ETH Zürich, Zentrum für Organisations- und Arbeitswissenschaften, Zürich 2005, S. 76). Dazu käme die grosse Herausforderung, nach welchen Kriterien die Begrenzung dann effektiv bloss für eine oder zwei Stunden praktisch umgesetzt werden soll. Die Massnahme dürfte nämlich für die verschiedenen Fluggesellschaften nicht diskriminierend sein (vgl. dazu auch hinten E. 42.2.8). An der Eignung beziehungsweise der Tauglichkeit eines Bewegungsplafonds für einzelne Nachtstunden bestehen somit bereits Zweifel.

**40.9.4** Entscheidend ist letztlich aber auch hier die Frage der Zumutbarkeit: Die verlangten Bewegungsbeschränkungen von maximal 5'000 Starts und Landungen (oder noch einiges tiefer) in der Nacht beziehungsweise vor allem für die erste Nachtstunde kämen einer Halbierung der heute tatsächlich stattfindenden Nachtflüge gleich. Zwar wurde eine solche weitergehende Massnahme auch noch im Fachbericht Fluglärm (S. 12) als Möglichkeit erwähnt. Dies ändert aber nichts daran, dass eine solche massive Eingrenzung des Nachtflugbetriebs (im Wesentlichen vor allem für die erste Nachtstunde wirkend) mit dem Drehkreuzbetrieb des Flughafens Zürich und dem dazugehörigen Rotationsbeziehungsweise Wellensystem der SWISS nicht vereinbar ist. Es können nach den soeben angestellten umfassenden und detaillierten Erwägungen zur Frage der weiteren Ausdehnung der Nachtflugsperre (auf welche an dieser Stelle vollumfänglich verwiesen werden kann) keine Zweifel bestehen, dass mit den verlangten starken Eingrenzungen ein Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich, wie er auch vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden ist, nicht mehr im erforderlichen Mass aufrechterhalten werden könnte. Ob dies bei deutlich weniger weit gehenden Anträgen zu zahlenmässigen Nachtflugbeschränkungen noch der Fall wäre, muss vorliegend nicht eingehender geprüft werden, da das Bundesverwaltungsgericht – wie schon mehrfach erwähnt – nicht Aufsichtsbehörde des Flughafens Zürich ist.

**40.9.5** Es ist damit zu den genannten Anträgen auf Bewegungsbeschränkungen in den Nachtstunden zusammenfassend festzuhalten, dass diese in der verlangten Höhe unzumutbare und allenfalls zugleich auch noch untaugliche Massnahmen sind. Sie sind somit allesamt als unverhältnismässig abzuweisen.

**41.** Die Beschwerdeführenden 18, 35, 40, 42 bis 50, 58, 61 und 66 wenden sich gegen die als Ausnahmen von den Nachtverkehrseinschränkungen in Art. 15 Ziff. 3 Anhang 1 vBR geregelten Postflüge. Gemäss dieser Bestimmung sind einzelne Linienkurse, die vorwiegend der Postbeförderung dienen und an den Messstellen nicht mehr als 75 dB(A) erzeugen, von den Nachtverkehrseinschränkungen ausgenommen. Praktisch alle der erwähnten Beschwerdeführenden verlangen, die genannte Regelung sei ersatzlos aufzuheben.

Zusätzlich fordern die Beschwerdeführenden 18, 42 bis 50 und 61, es sei auch die weitere Ausnahme von den Nachtverkehrseinschränkungen in Art. 15 Ziff. 2 Anhang 1 vBR betreffend Messflüge zu streichen.

**41.1** Das BAFU meint mit Fachbericht vom 5. Oktober 2007 zu den Postflügen bloss, diese seien nachts zulässig, sofern sie sich innerhalb der zulässigen Nacht-Lärmkurve bewegten. Für die Kontrolle der zulässigen Lärmbelastung liege die Zuständigkeit beim BAZL. Dieses wiederum ist der Ansicht, Art. 15 Ziff. 3 Anhang 1 vBR habe zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung dem gültigen Reglement aus dem Jahre 2001 entsprochen. Die Regelung sei vom BUWAL nicht bestritten worden und habe deshalb genehmigt werden können. In der Sache sei durch die Festlegung des maximalen Einzelschallpegels sichergestellt, dass diese Flüge keine Aufwachreaktionen auslösten. Die Beschwerdegegnerin erklärt, die Ausnahme der Postflüge von den Nachtflugbeschränkungen finde sich bereits im Anhang Nr. 2 zu der Konzession vom 20. Oktober 1951 für den Betrieb des interkontinentalen Flughafens Zürich (nachfolgend: Konzession vom 20. Oktober 1951). Sie sei seither vom Konzessionsrecht vorgeschrieben in jedes Betriebsreglement für den Flughafen Zürich übernommen worden. Nachdem mit der am 14. April 2000 erfolgten Revision der Nachtflugbestimmungen in der VIL die Kompetenz des BAZL, Nachtflugkontingente und Nachtflugbewilligungen zu erteilen, abgeschafft worden sei, sei es konsequent, wenn die Postflüge, die an den Messstellen nicht mehr als 75 dB(A) erzeugten, im vBR ohne zusätzliches Erfordernis einer Einzel-Ausnahmebewilligung des BAZL vom Nachtflugverbot ausgenommen würden.

**41.2** Diese Ausführungen überzeugen indessen gesamthaft nicht: Zwar enthielt Anhang Nr. 2 zur alten Konzession vom 20. Oktober 1951 tatsächlich bereits praktisch im Wortlaut die umstrittene Bestimmung. Dies spielt hier aber keine Rolle mehr, da die heute einzig massgebende neue Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 keine solche Regelung mehr kennt. Die bisherige Ausnahme zum Nachtflugverbot wurde dagegen im Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 in Art. 21 Ziff. 3 (resp. zuerst Ziff. 2) neu festgeschrieben, allerdings mit der gewichtigen Einschränkung, dass für die Postflüge eine nur aus « besonderen wichtigen Gründen » zu erteilende Ausnahmebewilligung des BAZL erforderlich sei. Genau diese Bestimmung wurde aber schon von der REKO/INUM im Rahmen des Beschwerdeverfahrens zum Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 kritisiert und allein deswegen nicht ersatzlos aufgehoben, weil im damals anstehenden (erstinstanzlichen) Verfahren für das vBR eine neue Lösung gesucht werden sollte. Bis dahin schrieb die REKO/INUM im Sinne einer Übergangslösung vor, dass die alte Regelung mit den vom BAZL zu erteilenden Ausnahmebewilligungen weiterzuführen sei (Entscheid Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 9.5.4). Auf die hier offensichtlich sehr relevanten Erwägungen der REKO/INUM im damaligen Endentscheid gehen weder die Beschwerdegegnerin noch das BAZL überhaupt ein. Unverständlich und inakzeptabel ist vor allem, dass das BAZL die damaligen Anweisungen der REKO/INUM für die vBR-Verfügung schlicht nicht berücksichtigt hat.

**41.3** Wie bereits die REKO/INUM im zitierten Endentscheid vom 16. Dezember 2004 zu Recht festgehalten hat, kann die Tatsache, dass das BAZL nun keine Kompetenz zur Erteilung von entsprechenden Ausnahmebewilligungen mehr hat, keinesfalls ein genügender Grund sein, Postkurse nun einfach im beschriebenen Sinne von sämtlichen Nachtverkehrseinschränkungen auszunehmen. Die Bedeutung dieser Änderung ist – damals wie heute – umweltrechtlich ins Gewicht fallend, da solche Postflüge in der Nacht regelmässig erhebliche Störungen der Nachtruhe nach sich ziehen. Diese Feststellung gilt angesichts der sehr gewichtigen Interessen der Beschwerdeführenden an einer grundsätzlich ungestörten Nachtruhe (ausführlich E. 40.6 ff.) selbstverständlich auch dann, wenn die erwähnte Lärm-Limite in der angefochtenen Regelung von 75 dB(A) ausnahmslos eingehalten würde.

**41.4** Einzelne Beschwerdeführende machen zu Recht geltend, dass mit der vorgesehenen Regelung von Art. 15 Ziff. 3 Anhang 1 vBR entsprechende Postflüge ohne irgendwelche zeitliche Einschränkung wäh-

rend der ganzen Nacht erfolgen könnten. Dies widerspricht klarerweise der hier anwendbaren Nachtruheregelung in aArt. 39 Abs. 4 VIL (AS 2000 1338) beziehungsweise dem inhaltlich gleichen Art. 39*d* Abs. 1 VIL (nach der von der Beschwerdegegnerin erwähnten Revision), wo Postflüge als Ausnahmen eindeutig nicht aufgeführt sind. Mindestens während der in Art. 39*a* VIL festgelegten absoluten Nachtflugsperre für die Landesflughäfen Zürich und Genf dürften demnach sicher keine Postflüge verkehren, weil für die Nachtflugordnung im Betriebsreglement des Flughafens Zürich im Vergleich zu den einschlägigen VIL-Bestimmungen zwar weitere Einschränkungen (vgl. E. … und BGE 126 II 522 sowie E. 41.6 und 42.3.1), zweifellos aber keine darüber hinausgehenden Erleichterungen möglich sind. Die umstrittene Regelung bedürfte somit zwingend einer Änderung der Ausnahmebestimmung von Art. 39*d* VIL.

Abgesehen davon sind Postflüge (staatlicher oder privater Natur) nie von einer solchen Dringlichkeit, dass sie im Rahmen der Interessenabwägung den bereits umfassend dargelegten sehr gewichtigen Interessen der Anwohner an einer grundsätzlich ungestörten Nachtruhe gleichzusetzen oder diese gar zu überwiegen vermöchten. Die Anwohnerinteressen fallen hier noch umso mehr ins Gewicht, weil wegen des erforderlichen Drehkreuzbetriebs auf dem Flughafen Zürich die Anträge auf weitere Ausdehnungen der Nachtflugsperre allesamt abgewiesen werden mussten (vgl. aber bezüglich des « Charterverkehrs » E. 42). Es ist damit nicht weiter von Belang, aber spricht schon für sich, dass die Beschwerdegegnerin und das BAZL denn auch in keiner Art und Weise darlegen, wie gross überhaupt das (wirtschaftliche) Interesse an solchen Postflügen sein könnte. Dieses muss angesichts der von der Beschwerdegegnerin gemachten Ausführungen, dass zurzeit offenbar gar keine reinen Postflüge stattfinden (…) oder es sich zumindest um äusserst wenige Flüge handelt (…), ohnehin sehr unbedeutend sein.

**41.5** Da es somit auch für die Postbeförderung ohne weiteres zumutbar ist, die (neue) Nachtflugsperre von 23.00 bis 06.00 Uhr zu beachten und die angefochtene Regelung zusätzlich der Nachtflugordnung in der VIL widerspricht, ist Art. 15 Ziff. 3 Anhang 1 vBR in Gutheissung der Anträge der Beschwerdeführenden 18, 35, 40, 42 bis 50, 58, 61 und 66 ersatzlos aufzuheben.

**41.6** Sehr ähnlich wie bei den Postflügen ist die Sachlage bei den als weitere Ausnahme von den Nachtverkehrseinschränkungen in Art. 15 Ziff. 2 Anhang 1 vBR festgeschriebenen Messflügen zum Ausmessen der

Navigationsanlagen. Eine genau gleiche Bestimmung sollte nach dem Willen der Flughafenhalterin bereits in das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 erstmals aufgenommen werden. Die REKO/INUM hat aber im erwähnten Endentscheid Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 auch diese Ausnahme nicht genehmigt und Art. 20 Ziff. 4 des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 ersatzlos aufgehoben. Entgegen der Flughafen Zürich AG ist dieser Entscheid auch für die neue, gleich lautende Ausnahmebestimmung trotz der nun nachgeholten UVP einschlägig. Die REKO/INUM hat nämlich bereits damals in der Begründung angeführt, dass die Ausnahmebestimmung zu den Messflügen der Nachtflugordnung der VIL widerspreche. Diese Auffassung ist vom Bundesverwaltungsgericht zu bestätigen, da – wie bereits die Postflüge – auch die Messflüge in der Ausnahmebestimmung von Art. 39*d* VIL offensichtlich nicht enthalten sind. Wie schon ausgeführt (soeben E. 41.4), kann die Nachtflugordnung der VIL für das Betriebsreglement des Flughafens Zürich höchstens weiter eingeschränkt, sicher aber nicht zu Gunsten der Flughafenhalterin durchbrochen oder gelockert werden. Die in das vBR erneut eingebrachte generelle Ausnahmebestimmung von Art. 15 Ziff. 2 Anhang 1 ist damit in Übereinstimmung mit dem früheren Entscheid der REKO/INUM wegen Verstosses gegen die einschlägigen VIL-Bestimmungen wiederum aufzuheben. Auch hier ist zu kritisieren, dass das BAZL diese durch die Flughafen Zürich AG unverändert eingebrachte Ausnahme kommentarlos für das vBR genehmigt hat, ohne auf die vorherigen Erwägungen der REKO/INUM näher einzugehen. Es läge ohnehin am BAZL (bzw. am UVEK als oberste Aufsichtsbehörde), die Ausarbeitung beziehungsweise Anpassung der erforderlichen Ausnahmebestimmung in der Nachtflugordnung der VIL an die Hand zu nehmen, falls eine solche für Messflüge überhaupt als gerechtfertigt erscheinen kann. Letzteres ist hier (noch) nicht zu beurteilen.

**41.7** Hingegen stellt sich die Frage, ob angesichts der Aufhebung der Ausnahmebestimmung für Messflüge im vBR (wie früher bei den Postflügen) eine Übergangsordnung – etwa aus Sicherheitsgründen – festzulegen ist.

**41.7.1** Skyguide erläutert in der Stellungnahme vom 9. Juni 2006, aus Sicherheitsgründen und zur Erhaltung der notwendigen technischen Infrastruktur seien regelmässige Messflüge zwingend notwendig. Diese seien aus betrieblichen Gründen möglichst in verkehrsarmen Zeiten – am besten während der Nachtstunden – durchzuführen. Das BAZL ergänzt, wenn die zum Ausmessen der Navigationsanlagen nötigen Flüge nicht

mehr während der nächtlichen Betriebsruhe stattfinden dürften, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Abwicklung dieser Flüge sowie auch des übrigen Flugverkehrs. Die Beschwerdegegnerin erklärt, Messflüge müssten künftig wie bereits heute immer dann in der Nacht durchgeführt werden, wenn Gründe der Flugsicherheit, die Notwendigkeit, falsche Messresultate wegen Störeinflüssen des Flugverkehrs zu vermeiden, oder Kapazitätsprobleme die Durchführung von Messungen in den in der Regel verkehrsarmen Perioden an Nachmittagen verhinderten.

**41.7.2** Diese Darlegungen führen zwar zum schnell einsehbaren Ergebnis, dass Messflüge für die Aufrechterhaltung eines reibungslosen und sicheren Flugbetriebs am Flughafen Zürich von Zeit zu Zeit unumgänglich sind. Sie vermögen aber nicht überzeugend aufzuzeigen, weshalb Messflüge zwingend *in der Nacht* durchzuführen wären. Auch Skyguide, deren Auskünfte hier erhebliches Gewicht zukommt, spricht einzig davon, dass diese Messflüge möglichst in verkehrsarmen Zeiten – am besten während der Nachtstunden – durchzuführen seien, ohne sich *diesbezüglich* auf Sicherheitsgründe zu berufen.

**41.7.3** Das Bundesverwaltungsgericht kommt aufgrund der erwähnten wenig substanziierten und – trotz Mitwirkungspflicht (…) – nicht belegten Aussagen zum Schluss, dass letztlich einzig betriebliche Interessen, nämlich die Erhaltung der Kapazität beziehungsweise das Bestreben, allfällige Verspätungen zu vermeiden, für das Durchführen von Messflügen in der Nacht sprechen. Es sind keine sicherheitstechnischen Gründe ersichtlich, weshalb erforderliche Messflüge nicht genau so gut an den praktisch jeden Tag zur Verfügung stehenden Zeiten mit wenig oder fast überhaupt keinem Flugverkehr am (späteren) Nachmittag durchgeführt werden können. Dass diese verkehrsarmen Zeiten am Nachmittag existieren, ist von der Flughafen Zürich AG unbestritten geblieben und geht ohne weiteres aus den jeweiligen Flugplänen des Flughafens Zürich hervor. Einer Medienmitteilung der Flughafen Zürich AG vom 20. August 2009 ist denn auch zu entnehmen, dass vom 24. August bis zum 28. August sowie vom 7. September bis zum 11. September 2009 Messflüge durchgeführt wurden und diese in erster Linie zwischen 13.30 und 17.00 Uhr, ausnahmsweise abends bis spätestens 02.00 Uhr nachts, stattgefunden haben. Das betriebliche Interesse an der Durchführung von Messflügen als generelle Ausnahmen von den Nachtverkehrseinschränkungen ist demnach als klein einzuschätzen, umso mehr, als solche Messflüge in der Regel gut im Voraus planbar und allenfalls auch verschiebbar sind. Diese geringen Interessen der Flughafen Zürich AG

vermögen die bereits dargelegten (E. 40.6 ff.) sehr gewichtigen Interessen der Beschwerdeführenden beziehungsweise Anwohner an einer ungestörten Nachtruhe bei weitem nicht zu erreichen. Aufgrund des klar negativen Ergebnisses der Interessenabwägung ist somit auch auf eine Übergangsordnung zu verzichten. Bemerkenswert ist dazu auch, dass – trotz der seit dem Entscheid der REKO/INUM vom 16. Dezember 2004 bekannten Sachlage – im Rahmen der systematischen Neuordnung der Regelungen zur Nachtflugordnung in der VIL vom 13. Februar 2008 (in Kraft seit 15. März 2008) von Messflügen keine Rede war (vgl. den erläuternden Bericht vom 10. Januar 2008).

**41.8** Es bleibt damit das Fazit, dass in Gutheissung der Anträge der Beschwerdeführenden 18, 42 bis 50 und 61 auch die weitere Ausnahme von den Nachtverkehrseinschränkungen in Art. 15 Ziff. 2 Anhang 1 vBR betreffend Messflüge ersatzlos aufzuheben ist.

**42.** Diverse Beschwerdeführende, insbesondere der Kanton Zürich, aber auch die Beschwerdeführenden 35, 42 bis 50, 61, 66 sowie der Kanton Aargau bringen im Zusammenhang mit der Beschränkung des Nachtflugbetriebs weiter vor, Ziff. 1.5 der Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 sei aufzuheben und Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Anhang 1 vBR zu genehmigen. Die Beschwerdeführerin 30 beantragt ihrerseits die Aufhebung und Änderung der Abs. 2 und 3 von Art. 13 Anhang 1 vBR.

Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Anhang 1 des von der Beschwerdegegnerin eingereichten vBR-Entwurfs sah vor, dass Starts des Charterverkehrs (weiterhin) nur bis 22.00 Uhr geplant werden dürfen. Das BAZL hat dieser Bestimmung die Genehmigung verweigert. Es führt in seiner Verfügung vom 29. März 2005 aus, das gestützt auf eine Auflage in der Baukonzession Dock Midfield des UVEK vom 5. November 1999 (nachfolgend: Baukonzession vom 5. November 1999) erlassene Charterabflugverbot ab 22.00 Uhr sei heute zu hinterfragen. So lasse sich die im Jahre 1999 noch zutreffende Differenzierung zwischen Linien- und Charterverkehr nicht mehr aufrechterhalten. Fluggesellschaften, die Charterflüge anbieten und durchführen würden, würden dadurch gegenüber den Linienfluggesellschaften, aber auch gegenüber den übrigen im Nichtlinienverkehr (Taxiflüge) tätigen Anbietern diskriminiert. Ein öffentliches Interesse sei zwar effektiv lediglich für Charterflüge zu bejahen, die über eine längere Zeitspanne regelmässig angeboten und in einem Flugplan publiziert würden. Solche Flüge sollten auch nach 22.00 Uhr noch starten können. Dagegen seien Starts von Flügen, die nur unregelmässig je nach ak-

tuellem Bedarf stattfänden, auszuschliessen. Die Gesuchstellerin werde deshalb verpflichtet, eine diesen Erwägungen entsprechende Regelung zu formulieren und dem BAZL vorzulegen.

**42.1** Der Kanton Zürich macht in seiner Beschwerde zunächst geltend, das BAZL sei nicht zuständig, Auflagen der Betriebskonzession oder einer Plangenehmigung aufzuheben oder inhaltlich abzuändern. Im Zuständigkeitsbereich des UVEK könne nur dieses selber, nicht aber ein ihm unterstelltes Amt, solche Änderungen verfügen. Das BAZL verletze mit der Nichtgenehmigung verschiedene Bestimmungen des LFG und der VIL. Mit Bezug auf die Charterregelung sei die vBR-Verfügung daher nichtig.

Es ist deshalb nachfolgend als Erstes zu überprüfen, ob das BAZL zur Nichtgenehmigung der fraglichen Bestimmung zuständig war, bevor auf die weitergehenden Rügen des Kantons Zürich wie auch der weiteren Beschwerdeführenden einzugehen ist.

**42.1.1** In der Baukonzession vom 5. November 1999 erteilte das UVEK dem Kanton Zürich als damaligem Flughafenhalter und Gesuchsteller die Auflage, mit der nächsten Erneuerung der Betriebskonzession beziehungsweise des Betriebsreglements, spätestens jedoch im Jahr 2001, den Start von geplanten Charterflügen bereits ab 22.00 Uhr zu verbieten (Auflage 2.2.2 der Baukonzession vom 5. November 1999). Aus diesem Grund wurde bereits im Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 in Art. 11 und nun in Art. 13 Anhang 1 vBR der Ausschluss für Starts des Charterverkehrs ab 22.00 Uhr festgehalten.

Wie bereits vorne erwähnt, dürfen Flugplatzanlagen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (E. 26). Genehmigungsbehörde ist bei Flughäfen das UVEK (Art. 37 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b LFG). Die in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen sind im Betriebsreglement konkret auszugestalten (Art. 36*c* Abs. 2 LFG). Gemäss Art. 36*c* LFG ist zur Genehmigung des Betriebsreglements das BAZL zuständig.

Die Baukonzession vom 5. November 1999 ist heute als Plangenehmigung im Sinne von Art. 37 ff. LFG zu qualifizieren (vgl. die Schlussbestimmungen der Änderung des LFG vom 18. Juni 1999, AS 1999 3071; BBl 1998 III 2591). Sie wurde vom dafür zuständigen UVEK erteilt und unter anderem mit der vorliegend strittigen Auflage zur Einführung eines Charterabflugverbots ab 22.00 Uhr versehen. Die Flughafen Zürich AG passte ihr Betriebsreglement der Auflage entsprechend

an und beantragte dem BAZL dessen Genehmigung. Zu Recht wird von keiner Seite die Zuständigkeit des BAZL zur Genehmigung des Betriebsreglements gemäss Art. 36*c* LFG bestritten. Fraglich ist indessen, ob das BAZL eine vom UVEK in der Baukonzession für das Projekt Dock Midfield vorgegebene, im Betriebsreglement umgesetzte Auflage nachträglich abändern durfte.

**42.1.2** Der gewerbliche Luftverkehr gliedert sich in Linienverkehr und Nichtlinienverkehr. Letzterer war ursprünglich zur Befriedigung von fallweise auftretendem Bedarf bestimmt und wird daher auch als (gewerblicher) Bedarfs- oder Gelegenheitsluftverkehr oder Charterverkehr bezeichnet (WALTER SCHWENK/ELMAR GIEMULLA, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 3. Aufl., Köln/Berlin/München 2005, S. 609 f.).

**42.1.3** In seiner Verfügung verweist das BAZL auf die Regelungen der EG, die auch für die Schweiz gelten würden und in denen die Unterscheidung zwischen Linien- und Charterverkehr zunehmend aufgehoben würde. Auf Nachfrage führte es in seiner Vernehmlassung vom 20. Juni 2006 aus, im Verkehr mit und innerhalb der EU habe die Unterscheidung durch die Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen vom 23. Juli 1992 (ABl. Nr. L 240 vom 24.8.1992, nachfolgend: EG-Verordnung 2407/92) und die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs vom 23. Juli 1992 (ABl. Nr. L 240 vom 24.8.1992, nachfolgend: EG-Verordnung 2408/92), welche den diskriminierungsfreien Marktzugang stipulierten, erheblich an Bedeutung verloren. Die unterschiedliche Behandlung von Linien- und Charterverkehr verletze das Diskriminierungsverbot des EG-Rechts. Das BAZL macht zudem geltend, die Entwicklung der letzten Jahre habe gezeigt, dass insbesondere die in Zürich domizilierten Fluggesellschaften die Charterflüge mittlerweile – anders als vom UVEK angenommen – mit den gleichen modernen, weniger lauten Flugzeugen abwickelten wie Linienflüge. Schon unter Berücksichtigung der von einem einzelnen Flug ausgehenden Belästigung rechtfertige sich die Unterscheidung deshalb nicht mehr. Das BAZL stützt die Nichtgenehmigung des entsprechenden Artikels im vBR somit insbesondere auf die geänderte Sach- wie auch Rechtslage seit Erlass der Baukonzession des UVEK ab.

**42.1.4** Mit der besagten Auflage des UVEK in der damaligen Baukonzession für das Projekt Dock Midfield wurden der Charterflugverkehr

oder damit verbundene betriebliche Belange in keiner Weise der Zuständigkeit des BAZL entzogen. Das UVEK hat damit im Rahmen der Genehmigung eines Bauvorhabens lediglich eine Vorgabe gemacht, die vom sachlichen Bereich (typische Flugbetriebsregelung) und erst recht vom hohen Konkretisierungsgrad her das BAZL auch selber hätte verfügen können.

**42.1.5** Die Nichtigkeit einer Verfügung bildet, wie der Kanton Zürich selbst anerkennt, die Ausnahme. Gemäss der von der Praxis entwickelten Evidenztheorie ist eine Verfügung erst dann nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem die Rechtssicherheit dadurch nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 132 II 21 E. 3.1). Die Praxis hat verschiedene Fehler anerkannt, bei deren Vorliegen eine Verfügung als nichtig betrachtet wird (Nichtigkeitsgründe). Dazu gehören schwerwiegende Zuständigkeits-, Verfahrens-, Form- oder Eröffnungsfehler und schwerwiegende inhaltliche Mängel (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 955 ff.). Vorliegend könnte sich die Frage der Nichtigkeit – respektive Teilnichtigkeit bezogen auf die ganze Verfügung – höchstens in Bezug auf die sachliche und funktionelle Unzuständigkeit stellen, die regelmässig einen Nichtigkeitsgrund darstellt. Die Rechtsprechung erachtet eine Verfügung aber dann nicht als nichtig, wenn der verfügenden Behörde auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zukommt (BGE 129 V 485 E. 2.3, BGE 127 II 32 E. 3g). Auch wenn hier das UVEK infolge besonderer Umstände bereits auf Baukonzessionsebene eine sehr konkrete Flugbetriebsregel erlassen hat, ändert dies nichts daran, dass die grundsätzliche sachliche Zuständigkeit im Bereich des Flugbetriebs beim BAZL liegt (vgl. Art. 36*c* LFG). Das BAZL war als Genehmigungsbehörde des Betriebsreglements gehalten, den gesamten von der Gesuchstellerin eingereichten Entwurf für das vBR anhand der aktuellen Rechtslage zu beurteilen. Diese hat sich nun aber sowohl seit 1999 (Baukonzession vom 5. November 1999) als auch seit 2001, als die Auflage erstmals ins Betriebsreglement aufgenommen wurde, teilweise geändert, weshalb das BAZL berechtigt war, die in Art. 13 Anhang 1 vBR umgesetzte Auflage des UVEK zu überprüfen. Die Zuständigkeit des BAZL ist deshalb auch diesbezüglich zu bejahen und die Nichtigkeit der Verfügung zu verneinen.

**42.2** Der Kanton Zürich rügt weiter, auch die EU unterscheide nach wie vor zwischen den beiden Verkehrskategorien Linien- und Charter-

verkehr. Nach EU-Recht dürfe der Linienverkehr aus triftigen Gründen nötigenfalls auch anders behandelt werden als der Charterverkehr.

Wie bereits vorne erwähnt, stützt das BAZL seine Argumentation auf die EG-Verordnungen 2407/92 und 2408/92, wobei es nicht auf konkrete Bestimmungen Bezug nimmt, sondern lediglich allgemein festhält, die Unterscheidung zwischen Linien- und Charterverkehr habe im Verkehr mit und innerhalb der EU erheblich an Bedeutung verloren.

Zu klären ist somit, ob das EU-Recht zwingende Vorgaben enthält, die eine Unterscheidung von Linien- und Charterverkehr verbieten.

**42.2.1** Das LVA zählt in seinem Anhang die Verordnungen und Richtlinien der EG auf, die mit Abschluss des Abkommens von der Schweiz übernommen worden sind (Art. 1 Abs. 2 i. V. m. Art. 32 LVA; vgl. zudem E. 28.2.1). Dazu gehören auch die vom BAZL erwähnte EG-Verordnung 2407/92 sowie die EG-Verordnung 2408/92. Beide Verordnungen bedürfen keiner Umsetzung ins Schweizer Recht mehr, sondern sind seit In-Kraft-Treten des LVA am 1. Juni 2002 auch in der Schweiz direkt anwendbar (vgl. dazu E. 28.1).

**42.2.2** Die EG-Verordnung 2407/92 soll sicherstellen, dass alle qualifizierten Fluggesellschaften Flugverkehr betreiben können; gleichzeitig schafft sie die Grundlage, dass diese Dienstleistung auf einer wirtschaftlich soliden Grundlage und einem hohen Sicherheitsniveau erbracht werden kann (Begründungserwägungen; DETTLING-OTT, a. a. O., S. 481). Sie schreibt deshalb die Voraussetzungen für die Erteilung und die Aufrechterhaltung von Betriebsgenehmigungen durch die Mitgliedstaaten an in der Gemeinschaft niedergelassene Luftfahrtunternehmen vor (Art. 1 Abs. 1 der EG-Verordnung 2407/92). Erfüllt ein Unternehmen diese Voraussetzungen, hat es Anspruch auf Erteilung einer Betriebsgenehmigung (Art. 3 Abs. 2 der EG-Verordnung 2407/92). Art. 15 der EG-Verordnung 2407/92 lässt ausdrücklich zu, dass ein Unternehmen auch einzelstaatliche Vorschriften erfüllen muss, sofern sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind (DETTLING-OTT, a. a. O., S. 482). Die EG-Verordnung 2407/92 stellt aber keine unterschiedlichen Anforderungen an im Linien- oder im Nichtlinienverkehr tätige Unternehmen. Zwar werden beide Begriffe, Linien- und Gelegenheitsflugverkehr (auch Bedarfsflug- oder Charterverkehr), verwendet (so etwa in Art. 5 Abs. 3 der EG-Verordnung 2407/92, wonach ein Luftfahrtunternehmen der Genehmigungsbehörde im Voraus Pläne für den Betrieb eines neuen Linienverkehrs oder eines Gelegenheitsverkehrs melden muss). Es erfolgt aber

keine unterschiedliche Handhabung der beiden Verkehrsarten. In der EG-Verordnung 2407/92 ist jedoch auch keine Vorschrift erkennbar, die eine unterschiedliche Behandlung von Linien- und Nichtlinienverkehr verbieten würde.

**42.2.3** Die EG-Verordnung 2408/92 vereinheitlicht die Kriterien, nach welchen Fluggesellschaften Zugang zu den Strecken des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs haben. Sie regelt mithin den Marktzugang und wird deshalb auch als sogenannte Marktzugangsverordnung bezeichnet. Die Verordnung erlaubt es, staatliche Massnahmen zur Aufteilung des Flugverkehrs innerhalb eines sogenannten Flughafensystems daraufhin zu überprüfen, dass sie keine unbillige Bevorzugung des Home Carriers beinhalten oder dass sie sonst wie den Wettbewerb verzerren. Die Kontrollbefugnisse erfassen zudem Betriebsvorschriften, die an Flughäfen erlassen werden. Soweit sich Flughafengebühren auf den Marktzugang von Fluggesellschaften auswirken können, wird auch deren Festsetzung von der Verordnung erfasst. Ausserdem kann die Verordnung einerseits die Anordnungen eines Mitgliedstaates betreffen, die sich auf den An- und Abflugbetrieb eines Flughafens auswirken, der sich auf dem Gebiet eines benachbarten Staates befindet, andererseits Anordnungen, durch die der Einsatz von bestimmten Flugzeugtypen an Flughäfen verboten oder vorgeschrieben wird (SIMON HIRSBRUNNER, Auswirkungen des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft auf die Flughäfen, in: Tobias Jaag [Hrsg.], Rechtsfragen rund um den Flughafen, Zürich 2004, S. 87).

Art. 1 Abs. 1 definiert den geographischen Anwendungsbereich der EG-Verordnung 2408/92: Diese betrifft den Zugang zu Strecken in der Gemeinschaft im Linienflug- und im Gelegenheitsflugverkehr. Wie in der soeben erwähnten EG-Verordnung 2407/92 wird auch in der EG-Verordnung 2408/92 einheitlich von der « gewerblichen Beförderung » von Fluggästen, Fracht und/oder Post gesprochen (vgl. insbes. Art. 2 Bst. c und d der EG-Verordnung 2408/92) und ist keine unterschiedliche Handhabung von Linien- und Gelegenheitsverkehr vorgesehen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 der EG-Verordnung 2408/92 wird Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft von den betroffenen Mitgliedstaaten die Genehmigung erteilt, Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben. Diese Bestimmung gewährleistet den freien Verkehr von Luftverkehrsdienstleistungen (WALPEN, a. a. O., S. 68). Nach Art. 8 und Art. 9 der EG-Verordnung 2408/92 kann dieses Recht aus Umweltschutzgründen eingeschränkt werden (vgl. dazu E. 42.2.8.2).

**42.2.4** Die weiteren vom Kanton Zürich angeführten Verordnungen des EG-Rechts lassen vom Wortlaut her ebenfalls darauf schliessen, dass die beiden Verkehrsarten Linienflug- und Gelegenheitsflug- beziehungsweise Bedarfsflugverkehr im Recht der EU nach wie vor unterschieden werden. Gemäss der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 14/1 vom 22.1.1993, nachfolgend: EG-Verordnung 95/93), auch Slot-Verordnung genannt, wird der Charterverkehr bei der Zuteilung von Zeitnischen zum Landen oder Starten grundsätzlich dem Linienverkehr gleichgestellt (Art. 8 Abs. 2 der EG-Verordnung 95/93). Im nachfolgenden Absatz wird sodann bestimmt, dass, falls nicht allen Anträgen auf Zeitnischen zur Zufriedenheit der betreffenden Luftfahrtunternehmen stattgegeben werden kann, dem gewerblichen Luftverkehr, insbesondere dem Linien- sowie dem programmierten Gelegenheitsflugverkehr, Vorrang einzuräumen ist. Im Fall konkurrierender Anträge in derselben Dienstekategorie wird dem ganzjährigen Flugbetrieb Vorrang gewährt (Art. 8 Abs. 3 der EG-Verordnung 95/93). In den Einleitungserwägungen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L Nr. L 46/1 vom 17.2.2004, nachfolgend: EG-Verordnung 261/2004) wird schliesslich erwähnt, dass die Unterscheidung zwischen Linienflugverkehr und Bedarfsflugverkehr an Deutlichkeit verliere. Daher solle sich der Schutz nicht auf Fluggäste im Linienflugverkehr beschränken, sondern sich auch auf Fluggäste im Bedarfsflugverkehr, einschliesslich Flügen im Rahmen von Pauschalreisen, erstrecken (E. 5 der EG-Verordnung 261/2004). Die Unterscheidung zwischen Linien- und Nichtlinienverkehr wird folglich auch hier noch gemacht.

**42.2.5** Es zeigt sich somit, dass im EG-Recht, insbesondere in den vom BAZL erwähnten EG-Verordnungen 2407/92 und 2408/92, nach wie vor beide Verkehrsarten, der Linien- wie auch der Charterverkehr, auftreten. Zwar hat sich der Charterverkehr im Zuge der Expansion des Tourismus inzwischen immer mehr dem Linienverkehr angenähert und haben sich die Grenzen zwischen den beiden Verkehrsarten dadurch zunehmend verwischt. Die EG behandelt sie im Hinblick auf den Marktzugang oder die Verpflichtung zu Schadenersatzleistungen bereits weitgehend gleich. Sie

kam andererseits aber nicht umhin, bestimmte für den Fluglinienverkehr spezifische Aspekte für diese Verkehrsart besonders zu regeln (z. B. Kabotage [Recht, Fluggäste, Fracht und Post innerhalb eines anderen Vertragsstaates zwischen den dort vorhandenen Flughäfen zu befördern], gemeinwirtschaftliche Aufgaben, Regionalflugverkehr, Tarifkoordinierung, Anschluss an elektronische Buchungssysteme) beziehungsweise dem Linienverkehr Vorrang vor dem Charterverkehr zu geben (z. B. bei der Slot-Zuweisung). Letztlich hat sie damit nach wie vor an der Unterscheidung von Linien- und Nichtlinienverkehr festgehalten (SCHWENK/GIEMULLA, a. a. O., S. 610).

**42.2.6** Auch im Schweizer Recht werden Linien- und Charterverkehr weiterhin unterschieden. Gemäss Art. 31 LFG soll der Bundesrat die Abgrenzung des Linienverkehrs vom übrigen gewerbsmässigen Luftverkehr regeln, was er in der Verordnung vom 11. August 1993 über die Abgrenzung des Linienverkehrs vom übrigen gewerbsmässigen Luftverkehr (SR 748.128, nachfolgend: Luftverkehrsverordnung) getan hat (vgl. vor allem Art. 1 Luftverkehrsverordnung). In der bundesrätlichen Botschaft vom 28. Mai 1997 zur Änderung des LFG (BBl 1997 III 1181) wird mit Bezug auf den geänderten Art. 31 LFG im Übrigen ausdrücklich darauf hingewiesen, es sei mit Blick auf die Ausgangslage bezüglich der Verkehrsrechte an der Abgrenzung von Linien- und Charterverkehr festzuhalten, selbst wenn sich die beiden Verkehrsarten in gewissen Regionen zunehmend angleichen würden (BBl 1997 III 1181, 1190). Dass das Schweizer Recht nach wie vor beide Verkehrsarten kennt, ergibt sich denn auch aus anderen Verordnungsbestimmungen, so beispielsweise aus der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01), die in Art. 110 den Linienverkehr definiert, was das Bestehen von Nichtlinienverkehr impliziert. Beide Verkehrsarten werden sodann in Art. 23*a* VIL erwähnt. Abs. 3 dieser Bestimmung legt fest, dass der Flugplatzhalter auf Flugplätzen mit internationalem Linien- und Charterverkehr dem BAZL mindestens alle drei Jahre den Nachweis erbringen muss, dass er den Flugplatz gemäss Flugplatzhandbuch und SMS betreibt.

**42.2.7** Es zeigt sich somit, dass sowohl im EU-Recht als auch im Schweizer Recht nach wie vor von beiden Verkehrsarten gesprochen und von einer vollumfänglichen Gleichbehandlung abgesehen wird.

**42.2.8** Das BAZL macht weiter geltend, die Genehmigung des Charterabflugverbots ab 22.00 Uhr würde eine nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht verpönte Diskriminierung des Charterverkehrs gegenüber

den Liniengesellschaften, aber auch gegenüber den übrigen, im Nichtlinienverkehr tätigen Anbietern bedeuten.

**42.2.8.1** Das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EGV verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Spezifische, im übrigen EU-Recht vorgesehene Diskriminierungsverbote gehen dieser Bestimmung vor (vgl. JAAG, a. a. O., S. 151; BREITENMOSER/HUSHEER, Europarecht, Bd. I, a. a. O., S. 196). Nach Art. 3 LVA ist unbeschadet besonderer Bestimmungen des Abkommens ebenfalls jegliche Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit verboten.

**42.2.8.2** Die Beschwerdeführenden wollen das Charterabflugverbot auf Art. 8 Abs. 2 beziehungsweise Art. 9 Abs. 1 der EG-Verordnung 2408/92 abstützen. Gemäss Art. 8 Abs. 2 der EG-Verordnung 2408/92 unterliegt die Ausübung von Verkehrsrechten den veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten. Art. 9 Abs. 1 der EG-Verordnung 2408/92 sieht Schutzmassnahmen wegen ernsthafter Umweltprobleme vor, wobei hierzu ein detailliertes Verfahren vorgeschrieben ist. In den Begründungserwägungen der Verfügung wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, in Anbetracht der Überlastungs- beziehungsweise Umweltprobleme müsse es möglich sein, die Ausübung von Verkehrsrechten in einigen Punkten zu beschränken.

Wie die Anwendungsbereiche von Art. 8 und Art. 9 der EG-Verordnung 2408/92 gegeneinander abzugrenzen sind, ist nicht restlos klar. Der Europäische Gerichtshof hat sich – soweit ersichtlich – bis anhin nicht mit dieser Frage auseinandergesetzt. Entscheidungen der Europäischen Kommission kann aber entnommen werden, dass die Kommission Art. 8 immer dann anwendet, wenn die Mitgliedstaaten das in Art. 9 Abs. 3 EG-Verordnung 2408/92 vorgesehene Verfahren nicht beachtet haben (vgl. Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 2003 zu einem Verfahren bezüglich der Anwendung von Artikel 18 [2], erster Satz, des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr und der Verordnung [EWG] Nr. 2408/92 des Rates [Sache TREN/AMA/11/03 – Deutsche Massnahmen bezüglich An-/Abflügen zum/vom Flughafen Zürich], ABl. L 4/13 vom 8.1.2004,, nachfolgend: Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 2003). Beim Charterabflugverbot handelt es sich um eine Vorschrift im Bereich Umweltschutz und Zuweisung von Start- und

Landezeiten. Da die Schweiz den in Art. 9 Abs. 3 EG-Verordnung 2408/92 enthaltenen detaillierten Verfahrensvorschriften bei Erlass des vBR nicht nachgelebt hat, muss das Charterabflugverbot somit zumindest Art. 8 EG-Verordnung 2408/92 genügen. Für die Einführung von Umweltschutzvorschriften gestützt auf Art. 8 der EG-Verordnung 2408/92 ist kein besonderes Zulassungsverfahren einzuhalten. Gestützt auf Art. 18 Abs. 2 LVA kann die Schweiz über Massnahmen zum Umweltschutz entscheiden, die sie aufgrund von Art. 8 Abs. 2 EG-Verordnung 2408/92 erlässt. Der Gemischte Ausschuss beurteilt die Vereinbarkeit der betreffenden Massnahme mit dem LVA dann, wenn die Schweiz oder die EG dies verlangt (REGULA DETTLING-OTT, in: Stephan Hobe/Nicolai von Ruckteschell [Hrsg.], Kölner Kompendium des Luftrechts, Bd. 1: Grundlagen, Köln/München 2008, S. 317).

Das Charterabflugverbot trifft keine Unterscheidung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder Identität von Luftfahrtunternehmen und ist deshalb mit Art. 12 EGV und Art. 3 LVA vereinbar. Wie die Kommission in konstanter Praxis ausführt, schliesst der in Art. 8 Abs. 1 EG-Verordnung 2408/92 niedergelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung auch jede Massnahme aus, die – ohne ausdrücklich auf die Staatsangehörigkeit oder Identität des Luftfahrtunternehmens Bezug zu nehmen – dennoch diskriminierend wirkt. Diskriminierung bestehe diesfalls in der Anwendung von unterschiedlichen Regeln auf die gleiche Situation oder von gleichen Regeln auf unterschiedliche Situationen (Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 2003, ABl. L 4/13 vom 8.1.2004, S. 13, 22, E. 37). Da das Charterabflugverbot für Flugunternehmen der Schweiz und der EU gleichermassen gilt, kann es auch insofern nicht als diskriminierend bezeichnet werden.

**42.2.8.3** Zu beachten ist sodann, dass sich das Diskriminierungsverbot gemäss der EG-Verordnung 2408/92 angesichts des Anwendungsbereichs des LVA nicht auf (Charter-)Flüge innerhalb der Schweiz sowie zwischen der Schweiz und Drittländern auswirkt (vgl. dazu auch Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 2003, ABl. L 4/13 vom 8.1.2004, S. 13, 19, E. 24). Betreffend diese Streckenverbindungen ist in Bezug auf den Diskriminierungsvorwurf neben dem in Art. 8 Abs. 2 BV festgehaltenen Diskriminierungsverbot auch der in Art. 8 Abs. 1 BV vorgesehene Gleichheitsgrundsatz zu berücksichtigen. Danach wird gefordert, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist (vgl. dazu auch E. 49.2.1). Bei jeder Ungleichbehandlung muss sachlich begründet

werden, inwiefern mit Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse, die Gegenstand der Regelung sind, eine Differenzierung gerechtfertigt erscheint (vgl. REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, § 33 S. 349). Beim Linien- und Charterverkehr handelt es sich wie gesehen nicht um die gleiche Verkehrsart, weshalb sich auch gestützt auf Art. 8 BV eine Differenzierung rechtfertigt, sofern sie sachlich begründet ist. Dasselbe gilt im Übrigen auch für die vom BAZL befürchtete Ungleichbehandlung von Charter- und übrigem gewerbsmässigem Verkehr (vgl. dazu ebenfalls E. 42.4.3).

**42.2.8.4** Art. 8 Abs. 2 EG-Verordnung 2408/92 steht somit einem Charterabflugverbot nicht grundsätzlich entgegen. Er ermöglicht vielmehr ausdrücklich, Massnahmen aus Gründen des Umweltschutzes zu ergreifen, wozu auch Lärmschutzmassnahmen gehören. Entgegen der Auffassung von SWISS kann auch aus Art. 4 der Richtlinie 2002/30/EG nichts anderes abgeleitet werden. Dem dort vorgesehenen ausgewogenen Ansatz (vgl. dazu E. 28.3 f.) wird ohne weiteres nachgelebt, sofern das Charterabflugverbot den Sanierungsvorschriften des USG, insbesondere dem Verhältnismässigkeitsprinzip, entspricht, was nachfolgend geprüft wird (vgl. E. 42.4).

**42.3** Von SWISS wird vorgebracht, das Verbot von Charterstarts nach 22.00 Uhr widerspreche Art. 39*a* VIL.

Gemäss Art. 39 Abs. 2 VIL sind Starts und Landungen gewerbsmässiger Flüge zwischen 22 und 06 Uhr nach den Vorschriften der Art. 39*a* und Art. 39*b* VIL eingeschränkt. Art. 39*a* Abs. 1 Bst. a VIL sieht vor, dass Starts bei den Landesflughäfen Genf und Zürich zwischen 22 und 24 Uhr zu gewerbsmässigen Flügen mit einer Nonstop-Flugdistanz von über 5'000 km mit Flugzeugen, deren Emissionen den Lärmindex 98 nicht übersteigen (Ziff. 1.), sowie zu den übrigen gewerbsmässigen Flügen mit Flugzeugen, deren Emissionen den Lärmindex 96 nicht übersteigen (Ziff. 2.), erlaubt sind. Wie bereits vorne erwähnt (vgl. die E. 41.4 und 41.6), stellen die Art. 39 ff. VIL lediglich eine Minimalordnung dar, die bei Bedarf verschärft werden kann. So führte das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 8. Dezember 2000 betreffend 5. Ausbauetappe des Flughafens Zürich aus, Art. 36*c* LFG sehe weiterhin vor, dass die im SIL, in der Konzession oder in der Betriebsbewilligung sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen im Betriebsreglement konkret auszugestalten seien, so etwa die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flugplatzes. Art. 23 Bst. b VIL halte hierzu ausführend

fest, dass das Betriebsreglement namentlich Vorschriften über die Betriebszeiten zu enthalten habe. Damit bestehe weiterhin eine Grundlage für Sonderregelungen, welche die in Art. 39 ff. VIL getroffene Ordnung einschränken könnten (BGE 126 II 522 E. 39b). Angesichts dieser klaren bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermag Art. 39*a* VIL nicht gegen das Charterstartverbot ab 22.00 Uhr zu sprechen.

**42.4** Als Nächstes ist zu prüfen, ob das Charterabflugverbot als verhältnismässige Sanierungsmassnahme zu qualifizieren ist.

**42.4.1** Das mit dem Charterabflugverbot zu verwirklichende Ziel besteht ebenfalls im nächtlichen Lärmschutz und damit in einem anerkannten öffentlichen Interesse (vgl. dazu vorne E. 40.6). Der Beibehalt des Charterabflugverbots ab 22.00 Uhr ist unbestrittenermassen geeignet zu verhindern, dass die Bevölkerung rund um den Flughafen Zürich in den Nachtstunden noch mehr Fluglärm zu ertragen hat.

**42.4.2** Abgesehen vom vorne thematisierten Verbot für Post- und Messflüge, stehen zum Schutz der als sehr gewichtig eingestuften Interessen der Beschwerdeführenden an weiteren Nachtflugbeschränkungen zurzeit keine anderen verhältnismässigen lärmmindernden Massnahmen zur Verfügung, weshalb das bisherige, auch die flugplanmässig durchgeführten Charterflüge umfassende Charterabflugverbot erforderlich erscheint (vgl. dazu auch E. 43 zur « Hubklausel »). Das vom BAZL anvisierte, auf unregelmässige, je nach aktuellem Bedarf stattfindende Charterflüge beschränkte Abflugverbot ab 22.00 Uhr ist demgegenüber zwar als mildere, aber zur Zielerreichung weniger geeignete Massnahme einzustufen.

**42.4.3** Verwaltungsmassnahmen müssen schliesslich auch zumutbar sein. So mag es zwar zutreffen, dass gewisse Fluggesellschaften im Charterverkehr heute die gleichen Flugzeuge einsetzen wie im Linienverkehr. Bei Erlass der damaligen Auflage in der Baukonzession für das Projekt Dock Midfield war für das UVEK jedoch nicht dies, sondern die Tatsache massgebend, dass für Charterflüge im Vergleich zum Linienverkehr eine grössere betriebliche Flexibilität bestünde, weil diese nicht in die Hub-Funktion des Flugplatzes eingebunden sein müssten. Diese Annahme ist auch heute noch zutreffend, weshalb für diese Flüge die Nachtflugsperre bereits ab 22.00 Uhr wirksam werden kann. Davon, dass Charterflüge aus verkehrswirtschaftlicher Sicht weniger bedeutsam sind als Linienflüge, zeugt ebenfalls der vom BAZL genehmigte Benützungsvorrang am Flughafen Zürich. So ist in Art. 2 Anhang 1 vBR vorgesehen,

dass Flüge des Linienverkehrs an erster Stelle stehen, gefolgt von Charterkettenflügen des Nichtlinienverkehrs. Auch gestützt auf die konzeptionellen Ziele und Vorgaben des SIL (vgl. dazu E. 30.6.2) kommt dem Linienverkehr auf den Landesflughäfen erste Priorität zu. Demgegenüber haben weder SWISS noch die Beschwerdeführerin 30 dargetan, dass sie durch das bis anhin geltende Charterabflugverbot stark in ihrer Geschäftstätigkeit behindert würden. Gegen das im vBR-Gesuch wiederum enthaltene Charterabflugverbot haben sich im erstinstanzlichen Einspracheverfahren im Übrigen keine anderen Fluggesellschaften zur Wehr gesetzt. Dafür, dass sich Fluggesellschaften seit Geltung des Charterabflugverbots gezwungen gesehen hätten, ihre Flüge als Linienflüge anzumelden, damit sie nicht unter Art. 11 des geltenden Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 fallen, sind ebenfalls keine Anhaltspunkte ersichtlich. Bei der Interessenabwägung ist zudem zu berücksichtigen, dass die Nichtgenehmigung der Charterregelung – wie der Kanton Zürich zu Recht geltend macht – mit Sicherheit eine erhebliche Steigerung der Nachtflüge zur Folge hätte. Es ist davon auszugehen, dass Charterfluggesellschaften bei einem Wegfall beziehungsweise einer Änderung der Regelung versuchen werden, eine zusätzliche Rotation einzuplanen, indem einerseits schweizerische Gesellschaften Passagiere nach 22.00 Uhr von Zürich aus an ausländische Feriendestinationen führen, anstatt ihre Maschinen während der Nacht in Zürich stationiert zu lassen. Andererseits könnten ausländische Chartergesellschaften vor 22.00 Uhr in Zürich landen und nach 22.00 Uhr wieder wegfliegen.

Wie bereits vorne erwähnt, handelt es sich beim Lärmschutz zu Nachtzeiten um ein grundlegendes Interesse der umliegenden Bevölkerung. Für das subjektive Lärmempfinden der vom Fluglärm Betroffenen spielt es daher eine grosse Rolle, dass in den Nachtrandstunden nicht noch mehr Starts durchgeführt werden dürfen. Wie die Beschwerdeführenden zu Recht geltend machen, überwiegt dieses öffentliche Interesse am Lärmschutz das weniger gewichtige Interesse der Fluggesellschaften, neu auch nach 22.00 Uhr Charterabflüge durchführen zu können.

**42.5** Die Beschwerdeführenden 42 bis 50 und 61 verlangen weiter, Art. 13 Anhang 1 vBR sei in dem Sinne zu ändern, dass neben Charterflügen auch die übrigen gewerbsmässigen Flüge des Nichtlinienverkehrs nur bis 22.00 Uhr geplant und bei Verspätungen nur bis 22.30 Uhr abgewickelt werden dürfen.

Bei den übrigen gewerbsmässigen Flügen des Nichtlinienverkehrs handelt es sich – wie von der Beschwerdegegnerin angeführt und den Beschwerdeführenden zugestanden – lediglich um einige wenige, nämlich 2 bis 4, Abflüge pro Tag. Zudem werden diese von kleineren, besonders lärmarmen Flugzeugtypen durchgeführt, was von den Beschwerdeführenden ebenfalls nicht substanziiert bestritten wird. Der Antrag erscheint daher nicht geeignet, einen massgeblichen Beitrag zur Lärmreduktion zu leisten, weshalb er bereits aus diesem Grund, das heisst ohne zusätzliche Prüfung der Zumutbarkeit insbesondere für die betroffenen Fluggesellschaften, als unverhältnismässig abzuweisen ist.

**42.6** Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass das bisherige Charterabflugverbot verhältnismässig, sachlich begründet und daher nach schweizerischem und europäischem Recht rechtmässig ist. Es ist deshalb als zusätzliche notwendige Sanierungsmassnahme wiedereinzuführen. Die Beschwerden der Beschwerdeführenden 10, 35, 42 bis 50, 61, 66 und 68 sind folglich gutzuheissen, soweit sie die Aufhebung von Dispositiv-Ziff. 1.5 der angefochtenen Verfügung betreffen, und Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Anhang 1 vBR in der Fassung des Genehmigungsantrags der Flughafen Zürich AG vom 31. Dezember 2003 ist zu genehmigen. Im Übrigen sind die Anträge dieser Beschwerdeführenden abzuweisen.

**42.7** Die Beschwerdeführerin 30 beantragt mit Beschwerdeergänzung vom 11. Mai 2005 schliesslich, Art. 13 Abs. 2 und 3 Anhang 1 vBR seien aufzuheben und durch folgende Formulierung zu ersetzen: « Für verspätete Starts und Landungen nach 22.00 Uhr gelten die Regelungen für den gewerbsmässigen Verkehr in Art. 12 Abs. 2 und 3 dieses Anhangs 1. » Dasselbe hatte sie am 2. beziehungsweise 11. Mai 2005 bereits als vorsorgliche Massnahme verlangt.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin 30 aus, das BAZL habe in der angefochtenen Verfügung festgestellt, dass Luftfahrtgesellschaften, die einen Flugplan publiziert hätten und damit im öffentlichen Interesse handelten, gegenüber dem Linienverkehr nicht diskriminiert werden dürften. Mit ihrer Beschwerde bezwecke sie, dass die Flughafenbetreiberin die weiterhin praktizierte Diskriminierung der im Charterverkehr tätigen Luftfahrtunternehmen beseitige und sie als Charterfluggesellschaft den Linienfluggesellschaften gleichgestellt werde. Die Unterscheidung zwischen gewerbsmässigem Linien- und Charterverkehr, wie sie im vBR erfolge, widerspreche dem geltenden Recht der EU. Insbesondere sei die Bewilligung, trotz Verspätung im Ausnahmefall auch nach

22.30 Uhr starten zu dürfen, von grosser wirtschaftlicher Bedeutung für sie, weshalb die willkürliche Differenzierung nicht angehe.

Mit Zwischenentscheid B-2005-52 vom 11. Juli 2005 wies die REKO/INUM das Gesuch der Beschwerdeführerin 30 um Erlass der erwähnten vorsorglichen Massnahmen ab. Angesichts der gewichtigen Lärmschutzinteressen der Bevölkerung, die dem Risiko der Beschwerdeführerin am Ausfall verspäteter Flüge gegenüberstünden, wurde die erforderliche Dringlichkeit zur Anordnung vorsorglicher Massnahmen verneint. Begründet wurde dies vorab damit, dass eine Gleichbehandlung der Charterfluggesellschaften mit den Linienfluggesellschaften zu einem deutlich höheren Verkehrsaufkommen in höchst sensiblen Nachtzeiten führen würde, da die attraktiven späten Slots vermutungsweise viel knapper angesetzt würden und die Flughafenbetreiberin keinen Grund mehr hätte, die Charterflugzeuge zeitlich vorzuziehen. Die Gleichbehandlung mit dem Linienverkehr würde nämlich insbesondere einen bewilligungsfreien Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr und damit verbundene zusätzliche Flüge bedeuten. Die REKO/INUM stufte die Lärmschutzinteressen der Bevölkerung als höher ein als das von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Risiko am Ausfall verspäteter Flüge, welches diese schon seit Jahren trage, ohne dass es sich verwirklicht habe.

Diese Einschätzung der REKO/INUM ist auch heute noch korrekt. Der gleichlautende Hauptantrag der Beschwerdeführerin 30 ist daher ohne zusätzliche Ausführungen ebenfalls abzuweisen.

**43.** Eine Reihe Beschwerdeführender, namentlich die Kantone Zürich, Aargau und Thurgau sowie die Beschwerdeführenden 35 und 66 beantragen, Ziff. 1.4 der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben und die Art. $12^{bis}$ und Art. $12^{ter}$ Anhang 1 vBR in der Fassung des Genehmigungsantrags der Flughafen Zürich AG vom 31. Dezember 2003 seien zu genehmigen.

Bei Art. $12^{bis}$ Anhang 1 des vBR-Entwurfs der Beschwerdegegnerin handelt es sich um die sogenannte Hubklausel. Danach hätten Starts des gewerbsmässigen Linienverkehrs zwischen 22.00 Uhr und 23.00 Uhr nur geplant werden dürfen, wenn die Flüge zur Aufrechterhaltung des Hubs Zürich notwendig gewesen wären und nachgewiesen worden wäre, dass sie nicht vor 22.00 Uhr hätten durchgeführt werden können. In Art. $12^{ter}$ wurde das Verfahren zur Beantragung dieser Starts umschrieben. Das BAZL hat diese Einschränkung auf hubrelevante Flüge als diskriminierend erachtet, da Fluggesellschaften, die in Zürich einen Hub betrie-

ben, gegenüber den übrigen Gesellschaften bevorzugt würden. Es hat die Hubklausel zudem als nicht praktikabel eingestuft und den Bestimmungen daher die Genehmigung verweigert.

**43.1** Gemäss dem Vorbringen des Kantons Zürich dient die Hubklausel dem Schutz der Bevölkerung vor schädlichen und lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs und trägt der Bedeutung der Nachtruhe Rechnung. Indem sie immerhin diejenigen Starts zulasse, die aus verkehrs- und volkswirtschaftlicher Sicht unverzichtbar seien, nehme der Kanton Zürich, auf dessen Betreiben die Hubklausel Eingang ins vBR gefunden habe, seine volkswirtschaftliche Verantwortung gleichwohl wahr. Entgegen der Auffassung des BAZL sei es durchaus möglich, Kriterien zur Bestimmung der Hubrelevanz eines Fluges festzulegen. Es brauche nicht im Einzelfall (bspw. gestützt auf eine festzulegende Mindestzahl von Umsteigepassagieren) beurteilt zu werden, ob die Hubrelevanz gegeben sei. Vielmehr dürfte es vollauf genügen, wenn diese Voraussetzungen einem gewissen Schematismus folgen und zum Beispiel anhand der entsprechenden Statistiken der vergangenen Flugplanperioden beurteilt würden. Somit stünden der Genehmigung der Hubklausel und der Verfahrensbestimmungen keine Praktikabilitätsgründe entgegen.

Hinsichtlich des vom BAZL vorgebrachten Verstosses gegen das Diskriminierungsverbot nimmt der Kanton Zürich insbesondere auf Art. 3 LVA und die EG-Marktzugangsverordnung Bezug (EG-Verordnungen 2407/92 und 2408/92; vgl. dazu auch E. 42.2). Im Ergebnis schliesst er, das BAZL verkenne, dass im Rahmen einer Massnahme, welche die Ausübung der Verkehrsrechte beschränke, nicht einfach jede unterschiedliche Behandlung von Luftfahrtunternehmen beziehungsweise von Flügen eine verbotene Diskriminierung darstelle. Eine aus sachlichen Gründen getroffene Ungleichbehandlung, die weder direkt noch indirekt auf die Nationalität oder Identität von Luftfahrtunternehmen abstelle, verletze das Diskriminierungsverbot des LVA und des von ihm übernommenen Sekundärrechts der EU nicht. In diesem Sinne sei die Hubklausel aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Dasselbe gelte auch in Bezug auf das Gebot rechtsgleicher Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV.

**43.2** Das BAZL begründet die Nichtgenehmigung der Hubklausel damit, dass sie einerseits diskriminierend, andererseits nicht praktikabel sei. Indem es die Hubklausel für nicht praktikabel einschätzt, verneint es deren Eignung als Sanierungsmassnahme zur Einschränkung der Anzahl Nachtflüge.

Ist eine Bestimmung nicht geeignet, das angestrebte, im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen, ist sie nicht verhältnismässig (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a. a. O., Rz. 581 ff.).

**43.3** In seiner Vernehmlassung vom 20. Juni 2006 führt das BAZL aus, das Konzept eines Hubs erlaube es, gute Umsteigeverbindungen anbieten zu können und auch grosse Langstreckenflugzeuge mit Umsteigepassagieren zu füllen. Für die Aufrechterhaltung des Hubs seien somit grundsätzlich alle Flüge der einen Hub betreibenden Fluggesellschaften und ihrer Allianzpartner notwendig. Da die Fluggesellschaften aber über die Allianzen hinaus auch noch weitere Partnerschaften eingingen, um einzelne oder mehrere Verbindungen anzubieten oder zu verbessern, müssten auch diese Flüge als hubrelevant bezeichnet werden. Das habe zur Folge, dass alle Flüge von Fluggesellschaften mit Homebase Zürich sowie ihre allianz- und streckenspezifischen Partner als hubrelevant gälten. Ausgeschlossen seien demgegenüber zwar Flüge anderer Gesellschaften und Allianzpartner, die von Zürich aus ihren anderswo gelegenen Hub anfliegen oder einzig Punkt-zu-Punkt-Verkehr anbieten würden. Doch auch solche Flüge könnten als hubrelevant betrachtet werden, nämlich insbesondere dann, wenn damit Passagiere, die über Zürich fliegen würden, an ihre nächste Destination befördert werden sollten. Das BAZL schliesst daraus, wenn die Hubklausel aufgrund sachlicher Kriterien und damit diskriminierungsfrei angewendet werden solle, müsse grundsätzlich jede Fluggesellschaft respektive jeder Flug zugelassen werden. Damit verliere die Hubklausel ihre angestrebte Wirkung und sei lediglich eine administrative Erschwernis für die Fluggesellschaften, weshalb sie nicht genehmigt werden könne.

**43.4** Wie bereits vorne erwähnt, versteht man unter einem Hub ein Luftverkehrsdrehkreuz, das Langstreckenlinien nach Übersee mit einem dichten Netz von (kontinentalen) Zubringerlinien bündelt (vgl. E. 30.6.2). In einem Hub werden Passagiere aus verschiedenen Destinationen gesammelt und auf die Weiterreise zu ihren Endzielen befördert. Auf diese Weise können mehr Destinationen angeflogen werden, als wenn ein System mit vielen Direktverbindungen betrieben würde. Die Transferpassagiere sorgen für eine bessere Auslastung der Flugzeuge und damit für tiefere Durchschnittskosten.

Die Netze der einen Hub betreibenden Luftfahrtunternehmen stützen sich auf Drehkreuzflughäfen, die fast immer in dem Staat liegen, in dem die Luftfahrtunternehmen ihre Lizenz erhalten und ihren Hauptgeschäftssitz

haben. Das Drehkreuzsystem ermöglicht es ihnen, den Luftverkehrsmarkt umfassend abzudecken, indem sie Umsteigeverbindungen zwischen zwei beliebigen Flughäfen, die vom Drehkreuzflughafen aus bedient werden, anbieten, ohne die für Direktflüge nötigen Investitionen tätigen zu müssen (Entscheidung der Europäischen Kommission vom 5. Dezember 2003, ABl. L 4/13 vom 8.1.2004, Rz. 38). Gemäss SIL soll der Flughafen Zürich seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können (SIL Teil III B1-B7-2; zum Ganzen E. 30.6.2).

**43.5** Der Hub-Betrieb wird auf dem Flughafen Zürich durch die SWISS im Rahmen einer strategischen Allianz unterhalten (SIL-Bericht « Betriebsvarianten » 2006, S. 20; E. 30.6.2). Als hubrelevante Flüge gelten beim Flughafen Zürich somit die Flüge der SWISS sowie unbestrittenermassen auch solche ihrer Allianzpartner der Star Alliance. Hinzu kommen Flüge von weiteren Partnerfluggesellschaften, mit denen Code-Sharing-Flüge durchgeführt werden. Von der Hubklausel betroffen sind dabei lediglich Linienflüge, wie einerseits aus dem Wortlaut von Art. 12$^{bis}$ Anhang 1 vBR, andererseits aus der Funktion eines Hub-Betriebs hervorgeht.

**43.5.1** Gemäss Sommerflugplan 2009 sind auf dem Flughafen Zürich nach 22.00 Uhr 13 Starts vorgesehen. Davon entfallen, soweit ersichtlich, zehn Flüge auf die SWISS und ein weiterer Flug auf einen Allianzpartner derselben. Somit werden lediglich zwei Flüge von Fluggesellschaften betrieben, die weder Allianzpartner der SWISS sind noch einen Code-Sharing-Flug mit der SWISS anbieten. Der eine Flug wird täglich, der andere zwei Mal in der Woche durchgeführt. Wie das BAZL zu Recht ausführt, ist aber nicht auszuschliessen, dass auch diese Flüge als hubrelevant bezeichnet werden müssten. So dürfte ein Teil der Passagiere dieser Flüge mittels Zubringerflügen – mitunter auch von Allianzpartnern der SWISS – von anderen Flughäfen nach Zürich gelangen, um hier auf die beiden Mittelstreckenflüge in den Nahen Osten umzusteigen. Der Blick in den Winterflugplan 2009/2010 führt zu einem ähnlichen Resultat: Danach werden auf dem Flughafen Zürich nach 22.00 Uhr zehn Starts durchgeführt, wovon neun auf die SWISS entfallen. Ein Flug wird (drei Mal in der Woche) von einer Fluggesellschaft betrieben, die weder Allianzpartnerin der SWISS ist noch einen Code-Sharing-Flug mit der SWISS anbietet.

**43.5.2** Bei den von der Hubklausel betroffenen Flügen würde es sich somit über eine zahlenmässig sehr geringe Anzahl handeln. Wie der Kanton Zürich selber vorbringt, sah der Winterflugplan 2006/2007 keine Flüge vor, die unter die Hubklausel gefallen wären. Gemäss Sommerflugplan 2009 wie auch gemäss dem aktuellen Winterflugplan 2009/2010 handelt es sich um ein bis maximal zwei Flüge pro Tag. Diese geringe Zahl von Starts erscheint nicht geeignet, eine wirkliche Lärmreduktion herbeizuführen (vgl. auch E. 42.5). Vielmehr dürfte, wie das BAZL zu Recht darauf hinweist, die angestrebte Wirkung ausbleiben und lediglich eine administrative Erschwernis für die Fluggesellschaften eintreten.

Entgegen den Vorbringen des Kantons Zürich und der Beschwerdeführenden 66 würde die Nichtgenehmigung der Hubklausel auch nicht zu einer deutlichen Zunahme der Flugbewegungen zwischen 22.00 und 23.00 Uhr führen. Trotz der Klausel wäre ein Grossteil der zurzeit durchgeführten Flüge weiterhin zuzulassen, so dass ohne sie nur vereinzelt zusätzliche, mit Sicherheit aber nicht deutlich mehr Abflüge stattfinden würden.

**43.6** Die Hubklausel erweist sich folglich als unverhältnismässig, weshalb ihr das BAZL die Genehmigung zu Recht verweigert hat. Ob Art. 12$^{bis}$ Anhang 1 vBR zusätzlich auch gegen das im EG-Recht beziehungsweise das im LVA vorgesehene Diskriminierungsverbot oder das Rechtsgleichheitsgebot verstösst, braucht daher nicht abschliessend beurteilt zu werden. An dieser Stelle sei lediglich darauf hingewiesen, dass bei Genehmigung der Hubklausel bei jedem Flug einzeln zu beurteilen wäre, ob die Hubklausel zur Anwendung kommt. Ob dies ohne weiteres diskriminierungsfrei möglich wäre, ist entgegen der Auffassung des Kantons Zürich zu bezweifeln. So sieht die Hubklausel etwa keine sachlichen Kriterien zur Abgrenzung der Hubrelevanz vor. Zudem besteht sehr häufig ein Zusammenhang zwischen der Staatszugehörigkeit der einen Hub betreibenden Fluggesellschaft und dem Hub-Standort (vgl. E. 43.4). Gerade gestützt auf das EU-Recht und das LVA ist eine Diskriminierung aus Gründen der Staatszugehörigkeit aber verboten (vgl. E. 42.2.8). Eine rechtsgleiche und diskriminierungsfreie Anwendung der Bestimmung erscheint daher keineswegs als garantiert.

**43.7** Die Kantone Aargau und Thurgau beantragen eventualiter, Art. 12$^{bis}$ Anhang 1 vBR sei insofern umzuformulieren, als zwischen 22.00 und 23.00 Uhr nur Starts von Flügen geplant werden dürfen, welche eine Mindestdistanz von 2'000 Meilen aufweisen. Zur Begrün-

dung macht der Kanton Aargau geltend, eine solche Regelung berücksichtige, dass der Bedarf für Starts nach 22.00 Uhr für Interkontinentalflüge aufgrund der Zeitverschiebung ausgewiesen sei. Hingegen vermeide sie Lösungen, die vor dem Hintergrund des Umweltrechts und insbesondere des Vorsorgeprinzips völlig unverständlich seien, wie beispielsweise den Anflug von Europadestinationen, die zu dieser Zeit problemlos noch per Bahn erreicht werden könnten.

**43.7.1** Dem BAZL zufolge ist die Festlegung einer Mindestdistanz nicht sachgerecht. Sie würde verhindern, dass Passagiere, die im Laufe des Abends in Zürich gelandet seien, noch am gleichen Abend an ihr Ziel weiterreisen könnten und daher in Zürich übernachten müssten. Zudem könnten Fluggesellschaften, die ihre Homebase nicht in Zürich hätten, ihre Flugzeuge der letzten Rotation nicht mehr auf ihre Homebase bringen, wo sie über Nacht gewartet werden, um am Morgen zur Aufnahme des Verkehrs bereit zu sein. Eine solche Einschränkung würde die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Zürich erheblich belasten.

**43.7.2** Wie vorstehend dargelegt, erweist sich die Hubklausel nicht als geeignete Lärmminderungsmassnahme im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung. Daran ändert auch nichts, wenn sie auf Flüge über eine bestimmte Mindestdistanz beschränkt würde. Vielmehr dürfte sich dadurch die Zahl der von der Hubklausel betroffenen Flüge noch weiter verringern, was diese als noch weniger geeignete, das heisst erst recht unverhältnismässige Sanierungsmassnahme erscheinen liesse. Zudem ist fraglich, ob das vorgeschlagene Kriterium einer Mindestdistanz sich nicht eher diskriminierend auswirken dürfte. Der Eventualantrag der Kantone Aargau und Thurgau ist deshalb ebenfalls abzuweisen.

**43.7.3** Auch die gegen die Nichtgenehmigung von Art. 12$^{ter}$ Anhang 1 vBR erhobenen Anträge sind angesichts der Nichtgenehmigung der Hubklausel ohne weiteres abzuweisen.

**43.8** Der von den Beschwerdeführenden 66 gestellte Eventualantrag, Art. 12 Abs. 1 Anhang 1 vBR sei dahingehend zu ändern, dass Starts generell nur bis 22.00 Uhr geplant werden dürfen, ist mit Verweis auf die Erwägungen zur Nachtflugregelung (vgl. E. 40) abzuweisen.

**43.9** Die Hubklausel erweist sich – im Gegensatz zur Charterregelung in Art. 13 Abs. 1 Anhang 1 vBR – somit nicht als verhältnismässige Sanierungsmassnahme. Die Beschwerden gegen die Nichtgenehmigung der Art. 12$^{bis}$ und Art. 12$^{ter}$ Anhang 1 vBR sind demnach vollumfänglich abzuweisen.

**44. – 44.9.2** (…)

**45.** Als Nächstes ist die Beurteilung aller Anträge zu den weiteren, bisher noch nicht behandelten An- und Abflugverfahren beziehungsweise -Routen des vBR an die Hand zu nehmen.

**45.1** Mehrere Kantone verlangen, im Sinne des Vorsorgeprinzips sei das BAZL anzuweisen, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen die Optimierung der An- und Abflugrouten in die Wege zu leiten und allfällige Änderungen bei nächster Gelegenheit in Kraft zu setzen. So seien vor allem sämtliche Startrouten in ihrer Lage und Höhe zu überprüfen und insofern zu optimieren, dass das Siedlungsgebiet der betroffenen Gemeinden nicht direkt überflogen werde. Im Sinne der Vorsorge könne es nicht sein, dass die Abflugrouten nur dort optimiert würden, wo die massgeblichen Lärmgrenzwerte überschritten seien. Nach Art. 11 Abs. 2 USG müsse der Lärm vielmehr unabhängig davon so weit beschränkt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sei. Hinsichtlich der Flugrouten beziehe sich das Vorsorgeprinzip in erster Linie auf die Steilheit und auf die Routenführung.

**45.2** Geographisch betreffen die vorgebrachten Rügen naturgemäss verschiedene Gebiete: Die Anliegen des Kantons Aargau (und etwa auch der Gemeinde Widen) betreffen die Routen über dem Limmattal und dem Gebiet Mutschellen, insbesondere die Abflugroute West (Route K) in der Region Bergdietikon–Bellikon–Künten. Der SIL-Koordinationsprozess habe bisher einige Optimierungen aufgezeigt, welche im vBR noch nicht umgesetzt seien. Entgegen den Aussagen des BAZL sei beispielsweise die neue Führung der Flugroute S28_1001 Richtung Westen (ehemals Route K) unter allen Aspekten der Führung gemäss vBR überlegen. Das BAZL sei deshalb im Sinne einer vorsorglichen Massnahme zu verpflichten, die Optimierungsarbeiten umgehend an die Hand zu nehmen.

Die Beanstandungen des Kantons St. Gallen beziehen sich in erster Linie auf den Raum Wil. Seit der Einführung der neuen Abflugrouten, die im Bereich Wil–Uzwil–Flawil–Gossau–St. Gallen–Wittenbach über das Kantonsgebiet führten, sei namentlich im Raum Wil eine erhebliche Zahl von Flugzeugen festzustellen, die ungewöhnlich niedrig in den Luftraum des Kantons St. Gallen einfliegen und entsprechend Lärm verursachen würden.

Der Kanton Thurgau wiederum rügt die Belastung in der benachbarten Region Hinterthurgau. Durch die Verschiebung des Warteraums AMIKI seien die Abflugrouten Richtung Osten stark nach Süden über den Hin-

terthurgau verschoben worden. Die betroffene Region sei ein wichtiges Erholungsgebiet mit Kureinrichtungen.

Der Kanton Schaffhausen schliesslich verlangt, es sei davon abzusehen, die auflinierten Anflüge von Osten beziehungsweise Südosten direkt über das am dichtesten besiedelte Gebiet, nämlich die Stadt Schaffhausen, zu führen.

**45.3** Die Beschwerdegegnerin hält diesen Begehren entgegen, die Kantone hätten bei der Ausarbeitung und konkreten Ausgestaltung von Flugverfahren und Flugrouten weder ein Mitwirkungs- noch ein Mitspracherecht. Selbst das BAZL sei unter dem engen Vorbehalt von Art. 26 VIL nicht dazu befugt, selber An- und Abflugverfahren auszuarbeiten oder eine Flugroute zu ändern und von Amtes wegen festzulegen. Bei der Festlegung von Flugverfahren und Flugwegen seien in erster Linie sicherheitsrelevante technische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Umweltschutzaspekte würden einbezogen, sofern die Flugsicherheit dazu einen Spielraum lasse. Die An- und Abflugwege des vBR seien im Rahmen des Möglichen bereits lärmoptimiert.

Das BAZL äussert dieselben Ansichten und ergänzt weiter, im Rahmen des zurzeit laufenden SIL-Prozesses erfolge eine umfassende, vorbehaltlose Überprüfung der bestehenden und eine Evaluation möglicher neuer Betriebskonzepte, einschliesslich der An- und Abflugrouten sowie der Luftraumstruktur. Die Ergebnisse des Koordinationsprozesses würden im SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich sowie in dessen künftigen, sogenannt definitiven Betriebsreglement umgesetzt.

Auch das BAFU bestätigt in seinem Fachbericht vom 5. Oktober 2007, dass die Optimierung von An- und Abflugrouten im Rahmen des SIL-Prozesses geprüft und anschliessend im definitiven Betriebsreglement umgesetzt werde. Die direkt betroffenen Nachbarkantone würden so weit als möglich in diese Arbeiten einbezogen.

**45.4** Schliesslich führt Skyguide in ihrer Stellungnahme vom 9. Juni 2006 aus, bei der Planung neuer Routen sei für sie primär die Flugsicherheit und die effiziente Anbindung an das internationale Flugstrassennetz ausschlaggebend. Lärmtechnische Aspekte und das Umfliegen von bewohnten Gebieten seien demzufolge von untergeordneter Bedeutung. In der Stellungnahme vom 7. Juni 2007 konkretisiert Skyguide, dass aus ihrer Sicht eine erhöhte Gewichtung lärmtechnischer Aspekte bei der Routenfestlegung im vBR unmöglich sei. Weder eine Verbesserung bei der Kapazität noch eine solche bei der Flugsicherheit würde

damit erzielt werden können. Vielmehr sei zu erwarten, dass bei nachträglichen Änderungen die Abwicklung der An- und Abflüge in den diversen Konzepten massive Einschränkungen erfahren würde, damit die Flugsicherheit noch gewährleistet werden könnte. Dabei seien allfällige navigatorische Hürden noch nicht einmal berücksichtigt.

**45.5** Gemäss Art. 36*c* LFG ist es Sache der Flugplatzhalterin, ein Betriebsreglement zu erlassen (Abs. 1) und darin insbesondere die An- und Abflugverfahren festzuhalten (Abs. 2 Bst. b). Das BAZL als Genehmigungsbehörde (Art. 36*c* Abs. 3 LFG) kann An- oder Abflugrouten nicht genehmigen und zwecks Optimierung an die Flughafenhalterin zurückweisen. Die Planung und detaillierte Ausarbeitung von Flugrouten gehört entsprechend der gesetzlichen Ordnung primär zum Aufgabenbereich der Flughafenhalterin, also hier der Flughafen Zürich AG, welche dazu in aller Regel schon nur aus Sicherheitsgründen die verantwortliche Flugsicherung Skyguide beiziehen muss. Entgegen der Flughafen Zürich AG – und entgegen teilweise falsch selbstbeschränkenden Aussagen des BAZL selber – ist das BAZL gestützt auf seine umfassende gesetzliche Aufsichtsfunktion aber sehr wohl befugt und unter Umständen sogar verpflichtet, An- und Abflugwege bei deren ordentlicher Genehmigung oder allenfalls auch nachträglich zu ändern beziehungsweise mit klaren Anweisungen ändern zu lassen. Diese sich aus den einschlägigen Regelungen von Art. 3 Abs. 2 LFG und der VIL, welche aufsichtsrechtliche Eingriffe durch das BAZL stets vorbehalten, ergebende Folgerung hat auch das Bundesgericht bereits festgehalten: In BGE 129 II 331 E. 3.1 zum Betriebsreglement des Flugplatzes Samedan hat es unter anderem ausgeführt, dass das BAZL als Aufsichtsbehörde nicht nur durch Art. 26 VIL, sondern – in genereller Weise – auch durch Art. 3*b* Abs. 2 und 3 VIL zur Betriebskontrolle und allenfalls zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verpflichtet sei (…).

**45.6** Was den Einbezug der Kantone anbelangt, ist dieser durch das Luftfahrtrecht mit der Beteiligung an den verschiedenen Verfahren für den Bau und den Betrieb der Infrastruktur ausdrücklich vorgesehen (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1A.61/2003 vom 8. Juli 2003 E. 5.1). Allerdings kann dabei nicht auf die vermeintlich allgemeine Bestimmung von Art. 8 Abs. 7 LFG zurückgegriffen werden, wo steht, dass die Regierungen der interessierten Kantone zu bestimmten Flugräumen oder Flugwegen für die Luftfahrzeuge anzuhören sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits festgehalten, dass Art. 8 LFG vor allem Aussenlandungen, zumal solche im Gebirge, im Auge hat und dessen Abs. 7

sich aus gesetzessystematischen Gründen und aufgrund der Entstehungsgeschichte auch nur auf diese Problematik beziehen kann. Damit sei festzustellen, dass Art. 8 Abs. 7 LFG, was den Einbezug der Kantone angehe, nicht insofern generelle Bedeutung habe, als die Kantone bei allen Anordnungen zum Luftraum – und speziell bei der Luftraumstruktur – angehört werden müssten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–1997/2006 vom 2. April 2008 E. 5.4, teilweise veröffentlicht in BVGE 2008/18). Diese Folgerung muss angesichts des Wortlauts von Art. 8 Abs. 7 LFG, wo Flugräume und Flugwege in einem Zug genannt werden, zwingend auch für Letztere gelten. Es ist der Flughafen Zürich AG demzufolge hier insoweit zuzustimmen, als die Kantone bei der Planung, Ausarbeitung und konkreten Festlegung von Flugverfahren und Flugrouten effektiv kein generelles Mitwirkungs- und Mitspracherecht haben. Einzig bei Änderungen von Flugverfahren und Flugrouten, welche *wesentliche* Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, sind die Kantone im dazugehörigen Genehmigungsverfahren nach Art. 36*d* Abs. 1 LFG anzuhören beziehungsweise zur Stellungnahme aufzufordern (…). Diese Anhörungspflicht umfasst aber selbst in diesem Fall keinen Einbezug in den internen Prozess der Planung und Ausarbeitung der Flugrouten durch die Flughafenhalterin und die Flugsicherung.

An der wie beschrieben nicht in vertiefter Weise erforderlichen Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen ist bei den Flugrouten entgegen den Beschwerdeführenden somit nichts auszusetzen.

**45.7** Daneben fordern die Beschwerdeführenden auch, das BAZL sei anzuweisen, die Optimierung der An- und Abflugverfahren in die Wege zu leiten. Diese Forderung hat das BAZL im Rahmen des inzwischen abgeschlossenen SIL-Koordinationsprozesses, in welchen die direkt betroffenen Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen einbezogen waren, mittlerweile bereits in genügendem Masse erfüllt. Die aus einer anfänglich ergebnisoffen geführten, umfassenden Diskussion und Prüfung hervorgegangenen Betriebsvarianten, die im Verlaufe des Prozesses noch weiterverfolgt worden sind, enthalten auch Vorschläge zur Optimierung der An- und Abflugrouten. Dem SIL-Bericht « Variantenoptimierung » 2008 können bezüglich der von den Kantonen vorgebrachten Anliegen verschiedene Anpassungsmöglichkeiten von Flugrouten entnommen werden, welche eine gewisse Lärmentlastung zur Folge hätten (vgl. S. 7 f. und 32 ff.). Gemäss SIL-Schlussbericht sind die im Koordinationsprozess konsolidierten An- und Abflugrouten im definitiven Betriebsreglement verbindlich festzulegen. Bei dieser Gelegenheit seien auch die Linien-

führung und die Nutzung der Routen noch einmal zu überprüfen und einer umfassenden Sicherheitsprüfung zu unterziehen. Ergäben sich bei diesen Arbeiten Abweichungen von den im Schlussbericht aufgezeigten Flugrouten, müsse die Flughafen Zürich AG diese bei Einreichung des Betriebsreglements begründen. Vor diesem Hintergrund sei eine verbindliche Festlegung der An- und Abflugrouten im SIL-Objektblatt weder stufengerecht noch zweckmässig, weshalb sie nicht vorgesehen sei. Die zuständigen Behörden müssten die An- und Abflugrouten bei der Prüfung des Betriebsreglements aber beachten. Zwingend einzuhalten sein werde das im SIL festzulegende Gebiet mit Lärmbelastung, das auf diesen Flugrouten beruhe (vgl. SIL-Schlussbericht, S. 31). Eine hier anzuordnende, wie auch immer geartete spezielle Anweisung an das BAZL ist nach dem Dargelegten heute deshalb weder erforderlich noch geeignet, die Lärmsituation unter dem vBR zugunsten der Beschwerdeführenden zu verbessern.

**45.8** Für die aktuell noch unveränderte Situation bei den Flugrouten im vBR ist weiter Folgendes relevant: Die Lärmsituation in der näheren und weiteren Umgebung eines Flughafens hängt zweifellos in hohem Masse auch von der Festlegung und konkreten Ausgestaltung der einzelnen An- und Abflugrouten ab. Flugrouten sind ein bestimmender Faktor für die Belastungssituation in einem weitgezogenen Umfeld von Flughäfen (vgl. PETER WYSK, Rechtsschutz bei der Festlegung von Flugrouten – die Rechtslage in Deutschland unter Berücksichtigung des Betriebs grenznaher ausländischer Flughäfen, Aktuelle Juristische Praxis 3/2003, S. 270 ff.). Die Änderung und Verschiebung von Flugrouten trägt jedoch oft die Gefahr eines Nullsummenspiels in sich, was die Lärmbelastung angeht: Im Ausmass, wie sie in bestimmten Gebieten abnimmt, kann sie in anderen Gebieten zunehmen. Gestützt auf das von den Beschwerdeführenden angerufene Vorsorgeprinzip kann eine solche Lärmverschiebung in der Regel wohl nur dann in Kauf genommen werden, wenn in den neu belärmten Gebieten zumindest die IGW nicht überschritten werden.

**45.9** Bei der Planung sowie konkreten Ausarbeitung und Festlegung der An- und Abflugrouten haben die Flughafen Zürich AG, die Skyguide und das BAZL als Genehmigungsbehörde und Aufsichtsinstanz wie bereits angesprochen (E. 45.5 f.) einen erheblichen Gestaltungsspielraum (vgl. dazu auch WYSK, a. a. O., S. 275), den die Genannten rechtskonform, insbesondere gestützt auf eine Abwägung aller betroffenen Interessen, auszufüllen haben. In diesen Ermessensbereich darf das Bundes-

verwaltungsgericht nur unter Beachtung der bereits geschilderten klaren Kriterien (dazu E. 24.4) eingreifen. Eine besondere Zurückhaltung ist hier noch umso mehr geboten, als bei der Festlegung der Flugrouten den Interessen der Flugsicherheit und der effizienten Anbindung an das internationale Flugstrassennetz, wie sie von Skyguide nachvollziehbar dargelegt werden, hohes Gewicht zukommen muss. Entsprechend kann sich das Bundesverwaltungsgericht den Aussagen des BAZL in seiner Stellungnahme vom 20. August 2008 zu den Optimierungsbemühungen anschliessen: Jede Variante der Ausgestaltung der An- und Abflugrouten stellt letztlich einen Kompromiss dar. Anpassungen gehen schnell einmal entweder zu Lasten anderer Anwohner oder haben Auswirkungen auf die Komplexität, die Sicherheitsreserven oder die Kapazität im Gesamtsystem Flughafen Zürich. Wie auch immer die Flugrouten gestaltet werden, unter allen Aspekten quantifizierbar bessere Lösungen sind wohl mehrheitlich nicht zu finden (zur einzigen klaren Ausnahme sogleich nachfolgend). Die im SIL-Prozess bisher gewonnenen Erkenntnisse über die An- und Abflugverfahren beim Flughafen Zürich lassen jedenfalls vorliegend nicht den Schluss zu, die mit dem (teilweise) genehmigten vBR gewählten Lösungen müssten insgesamt als offensichtlich unzweckmässig und somit nicht genehmigungsfähig eingestuft werden. Wie vorne erwähnt, sind Anpassungen der Flugrouten mit späteren Änderungen des Betriebsreglements ohnehin jederzeit vorbehalten und in diesen kommenden Verfahren zu überprüfen.

Das BAZL ist somit seiner Kontrollpflicht beim vBR – soweit die hier noch relevanten Teile betreffend – genügend nachgekommen und die dagegen gerichteten allgemeinen Anträge und Rügen betreffend Flugrouten sind (mit der bereits vorbehaltenen, sogleich darzulegenden Ausnahme) vollständig abzuweisen.

**45.10** Verschiedene spezifische Rügen der Beschwerdeführenden 24, 36 und 48 richten sich gegen die Genehmigung der Abflugrouten ab Piste 28 Richtung Westen. So wird gefordert, es seien sämtliche neuen, über Regensdorf (inkl. Ortsteil Watt) und Dällikon von der Beschwerdegegnerin schleichend eingeführten und nie genehmigten beziehungsweise bloss im AIP publizierten Änderungen von Abflugrouten, welche ausserhalb des alten Lärmzonenplanes von 1982 lägen, zu streichen und es seien die alten Routen I, K und L beziehungsweise die früheren Minimum Noise Routes im Flughafen-Nahbereich wiederherzustellen. Konkret wird auch eine Verschiebung des Drehfunkfeuers VOR/DME mit einer Rückgängigmachung der Vorverlegung des Abdrehpunktes auf 2,1

beziehungsweise 2,3 (nautische) Meilen verlangt. Die nicht öffentlich publizierte Rücksetzung dieses Punktes von 2,5 auf 2,1 beziehungsweise 2,3 Meilen müsse wieder dem Standard von 1999 angepasst werden.

**45.10.1** Als massgeblicher Sachverhalt zu den Abflugrouten ab der Piste 28, welcher sich aus sämtlichen Eingaben der Parteien, den weiteren Unterlagen sowie aus dem zu dieser Problematik bereits ergangenen Prozessurteil der REKO UVEK B-2003-13 vom 29. August 2003 (mitsamt den gerichtsintern hinzugezogenen Akten) ergibt, ist für das Bundesverwaltungsgericht Folgendes erstellt: In den Jahren 1999 und 2000 wurden die Abflugverfahren ab der Piste 28 des Flughafens Zürich geändert. Wegen der Neuerstellung des Docks Midfield wurde das Drehfunkfeuer VOR/DME um rund 500 m nach Südwesten verschoben. Zugleich wurde der Abdrehpunkt von 2,5 (nautischen) Meilen nach dem Start ab Piste 28 auf 2,1 Meilen (bzw. für wenige Flüge auf 2,3 Meilen) vorversetzt. Weiter erfolgte die Einführung von Capacity Increase Lower Airspace (CILO), was einen Belastungswechsel von der Route L auf die Route K nach sich zog. Schliesslich wurde der Flugverkehr Richtung Basel neu auch über den Flugwegpunkt ROTOS, das heisst teilweise über die Route K, geleitet. Alle diese Änderungen wurden weder in einem Verfahren nach Art. 36*d* LFG beurteilt noch in einem amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht. Die Veröffentlichung erfolgte bloss im AIP.

**45.10.2** Was den formellen Aspekt dieser Änderungen anbelangt, hat die REKO UVEK im angesprochenen Urteil B-2003-13 vom 29. August 2003 zu Recht bereits klargestellt (E. 2.3), dass Änderungen von Flugverfahren in jedem Fall der Genehmigung durch das BAZL bedürfen. Dabei kann entgegen den erneuten Ausführungen der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort vom 9. Juni 2006 keine Rolle spielen, dass diese Änderungen von der so genannten « technischen Arbeitsgruppe IPG » (Instrument Flight Rules Procedure Group) behandelt und im AIP publiziert wurden. Ebenso wenig ist ausschlaggebend, ob die Änderungen auf der Lärmkurve sich nicht in wahrnehmbarer Weise ausweisen lassen « dürften », wie die Flughafen Zürich AG mutmasst. Ob eine Änderung wesentlich im Sinne von Art. 36*d* Abs. 1 LFG ist oder nicht, zeitigt ihre Auswirkungen lediglich auf das anwendbare Verfahren, nicht aber auf das Genehmigungserfordernis. Die REKO UVEK liess die materielle Frage der Wesentlichkeit im damaligen Urteil offen, weil auf die Beschwerde der Gemeinden Regensdorf und Dällikon wegen Verspätung nicht eingetreten werden konnte. Diese rein verfahrensrechtliche

Einschätzung spielt vorliegend keine Rolle mehr, da mit dem vBR als umfassendem Betriebsreglement sämtliche An- und Abflugverfahren neu geregelt wurden. Deshalb liegt hier mit der Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 ein (neues) gültiges Anfechtungsobjekt auch hinsichtlich aller Abflugrouten ab Piste 28 vor. Die Einrede der abgeurteilten Sache durch die Beschwerdegegnerin, welche sie allerdings bereits mit ihrer Duplik wieder zurückzog, wäre aus diesem Grund von vornherein wirkungslos geblieben.

**45.10.3** Skyguide führt zu den Anliegen der Beschwerdeführenden in der Stellungnahme vom 9. Juni 2006 aus, die neuen Flugrouten hätten sich nur geringfügig verändert und seien so bewilligt worden. Ein Teil der Veränderung gehe auf die Verschiebung des Funkfeuers KLO zurück. Weitere Anpassungen hätten im Zusammenhang mit der Verschiebung des Warteraums EKRIT nach FRIKI getätigt werden müssen. Ein nachträgliches Rückgängigmachen sei aufwendig und entspreche nicht ihrem Bedürfnis. Teilweise (nördliche Routenführung) sei sie mit der neuen Situation (220. DVO) auch gar nicht mehr praktizierbar.

Das BAZL verweist in seiner Vernehmlassung vom 20. Juni 2006 (bloss) auf die allgemeinen Grundlagen (dazu schon E. 45.5 f.), wonach es Sache des Flugplatzhalters sei, die An- und Abflugverfahren festzulegen. Die mit dem vBR festgelegten An- und Abflugverfahren seien im Rahmen der UVP geprüft worden und erfüllten die Genehmigungsvoraussetzungen gemäss Art. 25 VIL. Es bestehe somit kein Anlass, in den Gestaltungsspielraum der Flugplatzhalterin einzugreifen. Eine vollständige Überprüfung der An- und Abflugverfahren erfolge im Rahmen des laufenden SIL-Prozesses.

Die Beschwerdegegnerin ergänzt die nicht mehr relevanten Einwendungen in der Beschwerdeantwort mit folgenden Ausführungen in der Duplik: « Die infolge der Verlegung des Drehfunkfeuers erfolgte Anpassung des Abdrehpunktes habe eine Verschiebung des Abflugweges zur Folge gehabt, durch welche Dällikon und Regensdorf etwas stärker belastet, Buchs dagegen entlastet worden sei. Die stärkere Belegung der südlichen Abflugroute ab Piste 28 wegen CILO habe nochmals zu einer tendenziell stärkeren Belastung von Dällikon und Regensdorf geführt. Diese Anpassung habe weder eine Kapazitätssteigerung für die Abflüge zum Ziel noch eine solche als Resultat gehabt. Eine Rückversetzung der fraglichen Abflugrouten in den Zustand vor 1999, sofern eine solche angesichts der inzwischen verlegten Warteräume überhaupt möglich

wäre, liefe lediglich auf eine Lärmverlagerung auf die Siedlungen von Buchs hinaus. Im Übrigen sei eine Rückversetzung des Funkfeuers an den alten Ort offensichtlich ausgeschlossen. »

**45.10.4** Im SIL-Bericht « Variantenoptimierung » 2008 wird unter dem Teil « Optimierung der An- und Abflugrouten » festgehalten, dass bei den Abflugrouten ab Piste 28 unter anderem folgende Optimierung vorgenommen werde (vgl. S. 7 und 36): « Der Abdrehpunkt nach dem Start ist gegenüber der heute publizierten Route leicht nach Westen verschoben, so dass die Routen nicht mehr direkt über die Siedlungsgebiete von Regensdorf und Dällikon führen. »

**45.10.5** Für das Bundesverwaltungsgericht führt das Ganze zu folgendem Ergebnis: Es ist – selbst von der Flughafen Zürich AG – unbestritten, dass durch die in den Jahren 1999 und 2000 vorgenommenen Routenänderungen der Abflüge ab Piste 28 mindestens gewisse Ortsteile in Regensdorf (vor allem Watt und Adlikon) und Dällikon deutlich stärker durch Fluglärm belastet wurden und mit der vom BAZL im vBR genehmigten gleichen Routenführung weiter werden. Ein hauptsächlicher Grund dafür ist die damalige Versetzung des Abdrehpunktes von 2,5 (nautischen) Meilen auf 2,1 beziehungsweise 2,3 Meilen. Seither fliegen die von Piste 28 startenden Flugzeuge wegen des früheren Abdrehpunktes von der Pistenachse auf Flugrouten, die neu südlicher und östlicher liegen, direkt über Wohngebiete von Regensdorf und Dällikon. Vor dieser Änderung flogen die Flugzeuge nach nicht bestrittenen Ausführungen der Beschwerdeführenden über mehrheitlich unbewohntes Industriegebiet (im Wesentlichen zwischen Dällikon und Buchs). Dies ist anhand der verschiedenen Karten (darunter denjenigen des Fachberichts Fluglärm vom 15. Dezember 2003 und des Empa-Berichts Nr. 437'703-1 vom 22. März 2005) und Beilagen nachvollziehbar. Aus diesen sowie aus dem SIL-Bericht « Variantenoptimierung » 2008 ergeben sich im Übrigen entgegen der Flughafen Zürich AG keine Anhaltspunkte, dass eine Wiederherstellung der alten Routen bloss zu einer Mehrbelastung von Buchs führen würde. Auch dem SIL-Schlussbericht ist nichts Derartiges zu entnehmen.

Dem BAZL und der Flughafen Zürich AG sowie selbst dem UVEK (ein Schreiben des Departementsvorstehers vom 22. November 2005 liegt bei den Akten, worin dieser einräumt, dass der gültige Sicherheitszonenplan nicht mehr dem [geänderten] Standardabflugkorridor entspreche) war die neu entstandene Belastungssituation bei den geänderten Abflugrouten ab

Piste 28, welche auf erheblichen Widerstand in der Bevölkerung stiess, offensichtlich bestens bekannt. In den verschiedenen Schriftenwechseln zu dieser Problematik wurde seitens der Flughafenbetreiberin und des BAZL mehrfach auf allfällige spätere Optimierungsmöglichkeiten hingewiesen. Trotzdem hat das BAZL die bis dahin nicht rechtskonform geänderten Abflugrouten ab Piste 28 mit der vBR-Verfügung vom 29. März 2005 erstmals formell genehmigt. Die mehrfach angetönten Optimierungen wurden dagegen erst im Rahmen des SIL-Prozesses geprüft, wo sich wie bereits erwähnt mit dem Bericht vom 29. Januar 2008 nun effektiv Optimierungsbedarf beim Abdrehpunkt Richtung Westen ergeben hat.

**45.10.6** Wie die Beschwerdeführenden 36 zu Recht festhalten, sind vorliegend zumindest in Bezug auf den Abdrehpunkt keine stichhaltigen Gründe ersichtlich, die gegen eine Wiederherstellung des alten Zustandes sprechen würden. Von der Beschwerdegegnerin, vom BAZL und auch von Skyguide werden weder Sicherheitsgründe noch kapazitätsmässige Aspekte angeführt, die (zwingend) gegen eine Rückversetzung des Abdrehpunktes sprechen würden. Die üblichen Aufwendungen der Flughafenhalterin und der Skyguide, welche zur Wiederherstellung der Flugrouten ab Piste 28 Richtung Westen mit dem alten Abdrehpunkt anfallen, vermögen die, im Vergleich zum Gesamtbetrieb relativ geringe Kosteninteressen, hohen Interessen der Beschwerdeführenden beziehungsweise der Betroffenen in Regensdorf und Dällikon hinsichtlich Lärmschutz nicht zu erreichen. Wie aus den erwähnten Stellen des SIL-Berichts « Variantenoptimierung » 2008 klar hervorgeht, ist die Optimierung hinsichtlich Abdrehpunkt offensichtlich möglich und nötig. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Pläne ist nicht davon auszugehen, dass neue Gebiete über den IGW belastet werden.

Die Rückverschiebung des Abdrehpunktes ist zur Entlastung der Bevölkerung somit nicht nur geeignet und erforderlich, sondern auch zumutbar und deshalb eine verhältnismässige Sanierungsmassnahme. Es ist zudem nicht einsehbar, weshalb das BAZL diese Massnahme, die wie belegt schon lange vorher von den Anwohnern verlangt worden und bei den zuständigen Stellen Diskussionsthema war, gestützt auf das Vorsorgeprinzip nicht bereits mit der Genehmigung des vBR hätte anordnen können. Ein Zuwarten bis zur noch längere Zeit ausstehenden Verabschiedung des sogenannt definitiven Betriebsreglements ist im Gegensatz zu anderen möglichen Optimierungen, die noch eingehenderer Abklärungen und Abwägungen bedürfen, hier nicht nur unnötig, sondern angesichts der hohen Lärmbelastung für die Beschwerdeführenden auch unzumutbar.

Ins Gewicht fällt dabei ebenfalls, dass die damalige Verschiebung der Abflugrouten wie mehrfach angesprochen in – nachträglich betrachtet – nicht rechtskonformer Weise erfolgte.

**45.10.7 – 46.4** (…)

**47.** Zahlreiche Beschwerdeführende verlangen eine Beschränkung der Gesamtzahl der jährlichen Flugbewegungen auf dem Flughafen Zürich. Die gestellten Anträge auf Erlass eines solchen Bewegungsplafonds oder Bewegungskontingents variieren allerdings bezüglich der angepeilten Höhe relativ stark:

Die Beschwerdeführenden 18, 33 und 67 fordern eine Beschränkung bei bereits 250'000 Flugbewegungen im Jahr. Der Kanton Thurgau verlangt eine Begrenzung auf 280'000 Flugbewegungen. Der Kanton Aargau wiederum ist der Auffassung, dass höchstens 300'000 Flugbewegungen pro Jahr abgefertigt werden dürften. Nach seinen Schätzungen sei unter Berücksichtigung der betrieblichen Anforderungen (Start- und Landewellen) damit die Kapazitätsgrenze des Systems erreicht. Die Beschwerdeführenden 42 bis 50 und 61 stellen den Antrag auf eine Beschränkung bei 320'000 Flugbewegungen. Ohne Plafonierung gebe es keinen wirksamen Lärmschutz. Die Beschwerdeführenden 35 und 58 bringen vor, solange die in den Fluglärmkarten festgehaltenen Belastungen nicht überschritten würden, könne die Flughafenbetreiberin die Anzahl der Flugbewegungen beliebig erhöhen. Um dies zu verhindern, sei die maximale Anzahl der Flugbewegungen auf 320'000 festzulegen. Ein Plafond in dieser Höhe sei zumutbar, da selbst die Flughafen Zürich AG zugebe, dass er angesichts der aktuellen Entwicklung der Flugbewegungszahlen kaum zu einer erheblichen Einschränkung führen dürfte. Es sei davon auszugehen, dass der Flughafen Zürich auch mit 320'000 Bewegungen pro Jahr eine sinnvolle Hub-Funktion erfüllen könne. Derselben Meinung ist die Beschwerdeführerin 53, die sich ebenfalls für eine Plafonierung auf 320'000 Bewegungen einsetzt. Der VFSN schliesslich fordert eine Begrenzung auf 350'000 Flugbewegungen, da sich der UVB ausdrücklich auf diese Maximalzahl beziehe und das vBR auf einer solchen luftfahrt- und umweltrechtlich bedingten Limitierung basiere. Bei einer Überschreitung dieser Zahl müsste infolge einer erneuten wesentlichen Betriebsreglementsänderung frühzeitig ein neuer UVB eingereicht werden.

**47.1**

**47.1.1** Diese Anträge sind laut Beschwerdegegnerin alle abzuweisen. Wie sie in ihrer Beschwerdeantwort ausführt, wäre ein Bewegungs-

plafond – gleich in welcher Höhe – gesetzeswidrig, da eine solche Massnahme im USG nicht vorgesehen sei. Sie würde zudem gegen die Ziele und Vorgaben des SIL verstossen, in welchem (Teil III B-23) bekanntlich noch von 380'000 jährlichen Flugbewegungen ausgegangen werde und ein Plafond nicht vorgesehen oder gar vorgeschrieben sei. Auch deswegen werde bestritten, dass das zuständige Gericht einen Bewegungsplafond überhaupt (erstinstanzlich) festsetzen könnte. Ein solcher Plafond hielte aber auch vor internationalem Recht nicht stand. So verstosse er gegen das Recht der EG, indem die Dienstleistungsfreiheit im Luftverkehr verletzt würde. Schliesslich wäre ein Bewegungsplafond unverhältnismässig. Bei der im UVB vBR für den Betriebszustand Zt+ verwendeten Grösse von 350'000 Bewegungen handle es sich um eine theoretische Angebotsprognose bei Vollauslastung der Anlagen und die im SIL vorgegebene Richtgrösse von 380'000 Bewegungen werde jedenfalls in den nächsten 10 Jahren nicht erreicht werden können. Ein Plafond sei somit heute schlicht nicht notwendig. Eine unnötige und starre Kapazitätsbeschränkung mittels eines Bewegungsplafonds sei aber auch unzumutbar, weil er das auch vom Bundesrat im Luftfahrtbericht erwartete reibungslose Funktionieren des Drehkreuzes Zürich gefährde.

**47.1.2** Das BAZL äussert sich mit Vernehmlassung vom 20. Juni 2006 in gleicher Weise und erläutert, ein Bewegungsplafond stehe in diametralem Widerspruch zu den Grundsätzen, von denen es sich bei der Beurteilung des vBR und bei der Interessenabwägung habe leiten lassen. Auch das BUWAL habe in seiner Beurteilung des UVB keinen Antrag auf eine allgemeine Beschränkung gestellt. Überlegungen über die Notwendigkeit und die Verhältnismässigkeit einer solchen allgemeinen Betriebsbeschränkung gehörten in die Gesamtbetrachtung, welche im Rahmen des SIL-Prozesses vorgenommen werde.

**47.1.3** Dem schliesst sich das BAFU mit Fachbericht vom 5. Oktober 2007 insofern an, als es darauf verweist, dass die entsprechenden Forderungen weit über die (mit dem vBR) beabsichtigte Konsolidierung hinausgingen und deshalb im Rahmen des SIL-Prozesses behandelt werden sollten. Im Übrigen sei aber die Beschränkung der Flugbewegungszahl eine emissionsbegrenzende Massnahme im Sinne von Art. 12 USG und durchaus geeignet, die Lärmbelastung zu beschränken.

**47.1.4** In der Synthese des UVB vBR vom Dezember 2003 wird zur Frage der Verringerung der Zahl der Flugbewegungen als weitergehende Massnahme festgehalten (…), für die Anwohner sei die Reduktion der

Flugbewegungszahlen ein effektives Mittel zur Fluglärmbekämpfung. Um jedoch auf dem Niveau von 350'000 Flugbewegungen pro Jahr eine wahrnehmbare Pegelreduktion von 3 dB im Mittelungspegel zu erreichen, müsste die Zahl der Flugbewegungen halbiert werden, was angesichts des Flugverkehrsaufkommens kaum umgesetzt werden könne.

**47.2** Der Beschwerdegegnerin und dem BAZL ist insofern zuzustimmen, als bisher keine gesetzliche Grundlage ersichtlich ist, aus welcher die Pflicht zur Einführung einer Beschränkung der Gesamtzahl der Flugbewegungen auf dem Flughafen Zürich direkt abzuleiten wäre. Hingegen ist mit dem BAFU und in Übereinstimmung mit früheren Erwägungen der REKO/INUM und des Bundesverwaltungsgerichts selber (vgl. Entscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 11 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 21.7.3.1, teilweise veröffentlicht in BVGE 2008/17) festzuhalten, dass ein Bewegungsplafond gestützt auf Art. 11 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG als eine emissionsbegrenzende Massnahme verfügt werden könnte (vgl. dazu auch WALPEN, a. a. O., S. 260 ff., insbes. S. 262). Eine solche Betriebsvorschrift ist somit entgegen der Behauptung der Beschwerdegegnerin nicht gesetzeswidrig, sondern grundsätzlich auch für das Betriebsreglement des Flughafens Zürich denkbar und möglich. Daran ändert nichts, dass im Allgemeinen Teil des SIL kein Bewegungskontingent für den Flughafen Zürich vorgesehen ist; umso weniger, als ein solches mit dem ausstehenden Objektblatt (noch) festgelegt werden könnte. Selbst im Luftfahrtbericht hat der Bundesrat die Möglichkeit von Bewegungsbeschränkungen explizit aufgeführt: Der Bund könne die Verkehrsentwicklung auf den Landesflughäfen unter anderem durch die Einführung von Bewegungslimiten plafonieren (Luftfahrtbericht 2004, BBl 2005 II 1838).

**47.3** Ein Bewegungsplafond als sehr einschneidendes Beispiel einer Betriebsvorschrift zur Emissionsbegrenzung ist allerdings nur festzulegen, wenn keine milderen Mittel mehr zur Verfügung stehen. Ein zur Diskussion stehendes Bewegungskontingent (auch isoliert für einzelne Anflugpisten) ist denn auch schon verschiedentlich im Rahmen der erforderlichen umfassenden Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung als unverhältnismässig oder wegen fehlender Grundlagen und noch unklarer betrieblicher Rahmenbedingungen abgelehnt worden (vgl. für den Flughafen Zürich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 21.7.3.1 [teilweise veröffentlicht in BVGE 2008/17] und Entscheid REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. De-

zember 2004 E. 11.2 f sowie Urteil des Bundesgerichts 1A.64-69/2003 vom 8. Juli 2003 E. 6.3; weiter BGE 129 II 331 E. 4.3 [Flugplatz Samedan], vgl. auch BGE 128 II 292 E. 6 und BGE 127 II 306 E. 8 und 9).

**47.4** Nach dem Einbruch des Weltluftverkehrs ab Herbst 2001 und dem damit in Verbindung stehenden endgültigen Zusammenbruch der Swissair sind auch auf dem Flughafen Zürich die Bewegungszahlen stark gesunken: Verglichen mit noch 326'000 jährlichen Flugbewegungen (jeweils inkl. General Aviation) auf dem Höhepunkt des Jahres 2000 wurden im Jahre 2006 gerade noch rund 261'000 Flugbewegungen abgewickelt. Nach dieser Talsohle kam in den letzten Jahren nur eine langsame Aufwärtsentwicklung in Gang. So fanden im Jahre 2007 in Zürich 268'476 Flugbewegungen statt, was eine Erhöhung von 2,9 % im Vergleich zum Jahre 2006 bedeutete. Im Jahre 2008 sind die Flugbewegungen gemäss entsprechendem Geschäftsbericht der Flughafen Zürich AG gesamthaft wieder mässig auf 274'991 gestiegen (plus 2,4 %). Die seitherige Entwicklung lässt ebenfalls nicht auf massgebliche Erhöhungen schliessen. Es steht damit fest, dass selbst im Jahr des Betriebszustandes Zt+, also im Jahr 2010, die gemäss UVB vBR prognostizierte Anzahl von 350'000 Flugbewegungen bei weitem nicht abgewickelt werden wird. Selbst die von Beschwerdeführenden geforderten Limiten von 300'000 oder 320'000 Gesamtbewegungen werden mehr oder weniger deutlich nicht erreicht werden. Diesbezüglich ist ein Bewegungsplafond als emissionsbegrenzende Massnahme somit zurzeit offensichtlich nicht erforderlich.

**47.5** Was dagegen die Anträge auf eine Begrenzung von 280'000 oder gar bloss 250'000 Flugbewegungen anbelangt, ist (noch) nicht gesichert, dass diese Massnahmen effektiv eine geeignete Wirkung bringen würden. Bemerkenswert ist dabei die zitierte Aussage im UVB vBR, dass (von der Prognosengrösse aus betrachtet) für eine wahrnehmbare Lärmreduktion von 3 dB im Mittelungspegel eine Halbierung der Flugbewegungen auf gerade noch 175'000 erforderlich wäre. Eine dermassen weitgehende Massnahme wäre hier sicher unzumutbar, da sie die vom Bundesverwaltungsgericht ausführlich begründete Erforderlichkeit eines Drehkreuzbetriebs auf dem Flughafen Zürich (vgl. E. 40.8 ff.) im Ergebnis verunmöglichen würde. Auf weitere Ausführungen zur allfälligen Geeignetheit der verlangten Bewegungskontingente von 250'000 oder 280'000 Flugbewegungen kann an dieser Stelle aber verzichtet werden, da sie aus den nachfolgenden Gründen ohnehin zurzeit abzulehnen sind.

**47.6** Dem BAZL ist darin zuzustimmen, dass angesichts der vorliegenden Ausgangslage die (weiteren) Überlegungen über die Notwendigkeit und die Verhältnismässigkeit einer allgemeinen Betriebsbeschränkung, wie sie ein Bewegungsplafond darstellt, in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen sind, die im Rahmen des SIL-Prozesses erfolgt. Das vBR sollte einzig der Konsolidierung der seit dem Erlass der DVO ergangenen (provisorischen) Betriebsreglementsänderungen dienen. Wo darüber hinausgegangen worden ist, hat das Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Urteil denn auch verschiedene Aufhebungen verfügt, vor allem im Zusammenhang mit dem immer noch fehlenden SIL-Objektblatt. Es liegen nun gerade bei der Frage der Einführung eines Bewegungsplafonds keine zwingenden Gründe vor, dass bereits hier im vBR-Verfahren abschliessend dazu Stellung genommen werden müsste. Vielmehr sind einerseits die nötigen Grundlagen dafür noch gar nicht vorhanden, da zur *konkreten* Festsetzung eines Plafonds wegen der potentiell weitreichenden Folgen weitere fachtechnische Abklärungen erforderlich wären. Andererseits sind gerade deswegen die notwendigen Voraussetzungen für eine Festsetzung eines solchen Bewegungskontingents bereits beim vBR (noch) nicht gegeben, da verschiedene Varianten denkbar sind und ein Plafond zwar möglich erscheint, aber nicht vom Bundesrecht geradezu gefordert würde (vgl. dazu noch einmal BGE 129 II 331 E. 3.2). Wie deshalb auch das BAFU meint, ist der SIL-Prozess das ideale Gefäss, um eine solche Betriebsbeschränkung zu prüfen und gegebenenfalls im Objektblatt für den Flughafen Zürich ausdrücklich zu verankern (vgl. dazu WALPEN, a. a. O., S. 134 f.). Bevor in diesem Prozess Klärung geschaffen worden ist, gibt es an dieser Stelle keinen Anlass zu irgendwelchen konkreten Anordnungen. Das Bundesverwaltungsgericht wird über diese Frage (in zukünftigen Verfahren) erst materiell abschliessend entscheiden können und überhaupt dürfen, wenn zumindest das SIL-Objektblatt – mit oder ohne Bewegungsplafond – definitiv verabschiedet worden ist. Ebenfalls erst dann wird auch zu den von der Beschwerdegegnerin aufgeworfenen EU-rechtlichen Fragen Stellung zu nehmen sein, soweit sich dies als erforderlich erweisen sollte.

**47.7** Sämtliche Anträge der Beschwerdeführenden zur Einführung eines Bewegungsplafonds beim vBR sind nach dem Gesagten deshalb vollständig abzuweisen.

**48. – 48.6** (…)

**49.** Einzelne Beschwerdeführende beantragen ganz allgemein eine Verteilung der Flugbewegungen. Diese seien auf alle zur Verfügung stehenden An- und Abflugrouten gleichmässig zu verteilen, was unter anderem auch von Art. 8 BV verlangt werde. Gefordert wird ebenfalls, dass neue zusätzliche Landungen « fair » und ausgewogen auf alle Regionen zu verteilen seien. Andere Beschwerdeführende wollen gerade im Gegenteil eine klare Konzentration der Flugbewegungen, hauptsächlich im Sinne der bis vor Erlass der DVO vorherrschenden Nordausrichtung des Flughafens Zürich.

**49.1** Ob die Frage der Verteilung der Flugbewegungen eines Landesflughafens auf die verschiedenen An- und Abflugrouten und damit der Lärm- und Schadstoffbelastungen auf die näheren und weiteren Regionen rund um den Flughafen überhaupt justiziabel ist und von einem Gericht abschliessend beantwortet werden kann, ist bereits zweifelhaft (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1A.244/2003 vom 31. März 2004 E. 4.1, Urteil des Bundesgerichts 1A.246/2003 vom 31. März 2004 E. 2.2 und Urteil des Bundesgerichts 1A.172/2004 vom 21. September 2004 E. 4.2).

**49.2**

**49.2.1** Selbst wenn die beschriebene Frage der Verteilung oder umgekehrt Konzentration von Flugbewegungen hier aber zu beurteilen wäre, könnte zu ihrer Beantwortung kaum Art. 8 BV herangezogen werden. Art. 8 BV fordert, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. In der Rechtsanwendung bedeutet dies, dass die zuständige Behörde das Gesetz in allen gleich gelagerten Fällen in gleicher Weise anwenden muss. Bei jeder Ungleichbehandlung ist sachlich zu begründen, inwiefern mit Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse, die Gegenstand der Regelung sind, eine Differenzierung gerechtfertigt erscheint (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 654 f.; KIENER/KÄLIN, a. a. O., § 33 S. 349; GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, S. 101 f.).

**49.2.2** Weil somit sachlich begründete Unterschiede auch eine unterschiedliche Regelung erfordern, erweist sich die Berufung auf Art. 8 BV bei der vorliegenden Frage als untauglich. Es kann dazu auf die diesbezüglich vollumfänglich zutreffenden Ausführungen der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort verwiesen werden. Demnach sind für

das Betriebsregime des Flughafens Zürich samt Pistenbenützungskonzept und Belegung der einzelnen An- und Abflugrouten äusserst viele Parameter von erheblicher Bedeutung und in einem Gesamtsystem detailliert aufeinander abzustimmen (topografische Verhältnisse, Siedlungsverhältnisse, Lage und Länge der Pisten, Landesgrenzen, meteorologische Bedingungen, Flugdestinationen, Flugsicherheit, Betriebszeiten, Verkehrsflüsse, Rolldistanzen, Lage der Standplätze, Nähe anderer Flugplätze und viel anderes mehr). Es ist aus diesem Grund schon rein praktisch unmöglich, eine strikte gleichmässige Verteilung aller Flugbewegungen auf sämtliche Routen vornehmen zu wollen. Skyguide meint mit Stellungnahme vom 9. Juni 2006 ebenfalls, eine gleichmässige Verteilung der Flugbewegungen auf alle An- und Abflugrouten wäre operationell nur schwer durchzusetzen.

Dazu kommt, dass die Fluglärmbelastung zwar ein gewichtiges sachliches Kriterium für die Regelung des An- und Abflugverkehrs darstellt, aber keineswegs das einzige. Wie im vorliegenden Urteil bereits mehrfach dargelegt worden ist, kommt – nebst anderen – insbesondere den Kriterien der Flugsicherheit und des ordnungsgemässen Betriebs erhöhte Bedeutung zu. Aus raumplanerischer Sicht ist eine Verteilung des Lärms nach Ansicht des ARE ohnehin nicht sinnvoll. Zu bevorzugen sei vielmehr eine Kanalisation auf Gebiete, die möglichst wenig dicht besiedelt seien.

**49.3** Abgesehen von diesen Vorbehalten ist das vorliegende Gerichtsverfahren jedenfalls zurzeit auch nicht das richtige Gefäss zur Abhandlung der Verteilungs- oder Konzentrationsfrage. Diese Grundsatzproblematik ist zuerst auf anderer Ebene anzugehen, wie schon die REKO/INUM festgehalten hat (Entscheid Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 10.1). Dabei ist einerseits an den politischen Prozess sowohl auf Bundes- wie teilweise auch kantonaler Ebene zu denken. Die kantonale Volksinitiative für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (sog. Fairflug-Volksinitiative) wurde vom Zürcher Stimmvolk am 27. September 2009 allerdings klar abgelehnt. Zu verweisen ist andererseits auch auf den durch das Raumplanungsrecht zur Verfügung gestellten Sachplanungsprozess. Dieser vorliegend bereits umfassend angesprochene Prozess zur Ausarbeitung des Objektblatts für den Flughafen Zürich ist auch nach Auffassung des ARE der richtige Rahmen, um die grundsätzlichen Fragen zur Verteilung der Flugbewegungen eingehend zu prüfen und soweit möglich zu beantworten. Das heisst konkret, dass – wie bereits bei der Frage eines möglichen Bewe-

gungsplafonds – zuerst die definitive Verabschiedung des SIL-Objektblattes abzuwarten ist. Zu berücksichtigen ist zudem dies: Das vBR beinhaltet notgedrungen bereits eine gewisse Verteilung des Fluglärms. Infolge der DVO musste der Flugverkehr bekanntlich teilweise auf die Ost- und Südanflugverfahren umgeleitet werden, wodurch der nördliche Flugkorridor entlastet wurde.

**49.4** An dieser Stelle sind deshalb sämtliche gestellten Anträge zur Frage der Verteilung oder Konzentration der Flugbewegungen vollumfänglich abzuweisen.

**50. – 50.12** (…)

**51.** Die Flughafen Zürich AG bringt in ihrer Beschwerde gegen das vBR vor, sowohl Art. 37*a* LSV als auch die konkrete Festlegung der Lärmimmissionen seien gesetzeswidrig und unverhältnismässig. Die Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen sei zudem im falschen Zeitpunkt erfolgt, weil erst mit der Festsetzung des SIL-Objektblattes die Frage der Begrenzung der Immissionen auf fundierten Grundlagen beurteilt werden könne. Zur Erläuterung des Hintergrundes dieser Rüge schreibt die Flughafen Zürich AG in ihrer Beschwerde, es sei nicht klar, ob die Vorinstanz mit der Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen gestützt auf Art. 37*a* LSV dem Flughafen Zürich ein « Lärmkorsett » habe auferlegen wollen oder was sonst die Bedeutung dieser Festlegung sei. Angesichts der Wichtigkeit der zur Diskussion stehenden Thematik komme sie wegen dieser Unsicherheiten nicht umhin, gegen die entsprechende Dispositiv-Ziff. 2.1 der Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 Beschwerde zu führen. Es ist demzufolge offensichtlich, dass die Flughafen Zürich AG die Aufhebung dieser Dispositiv-Ziff. und die akzessorische Überprüfung von Art. 37*a* LSV (…) nur verlangt, falls damit ein Lärmkorsett vom BAZL verfügt worden sein sollte.

**51.1** Zur Frage eines Lärmkorsetts für den Flughafen Zürich ist in grundsätzlicher Hinsicht festzuhalten, dass eine solche emissionsbegrenzende Massnahme als Betriebsvorschrift gestützt auf Art. 11 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG entgegen der Flughafen Zürich AG durchaus verfügt werden könnte. Es ist denn auch nicht so, dass die REKO/INUM dies bereits allgemein ausgeschlossen hätte. Im ausführlichen Entscheid Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 zum Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 (E. 11.2) hat sie vielmehr unter Bezugnahme auf die Flughafen Zürich AG, welche diese Möglichkeit selber erwähnte, ausgeführt, es könnte gestützt auf die massgeblichen Vorschriften im USG und der LSV

allenfalls auch ein so genanntes Lärmkorsett diskutiert werden, das als Instrument der Lärmbekämpfung auch im SIL vorgesehen sei. Wie die REKO/INUM damals ebenfalls bereits angesprochen hat, darf ein Lärmkorsett als sehr einschneidendes Beispiel einer Betriebsvorschrift zur Emissionsbegrenzung nur verfügt werden, wenn keine milderen Massnahmen zur Verfügung stehen (vgl. BGE 125 II 643 E. 18a ff. zum Lärmkorsett beim Flugplatz Lugano-Agno sowie WALPEN, a. a. O., S. 261). Ein Antrag auf Einführung eines Lärmkorsetts wurde von der REKO/INUM für das angefochtene Betriebsreglement unter der damaligen Sachlage schliesslich abgewiesen, kann aber jederzeit in späteren Betriebsreglementsverfahren neu gestellt werden.

Wie bereits die REKO/INUM erwähnte, ist das Instrument des Lärmkorsetts insbesondere im SIL ausdrücklich vorgesehen (vgl. dazu auch BGE 129 II 331 E. 4.1). Dort wird das Lärmkorsett im Sinne einer Lärmstabilisierung verstanden und als verfügte oder freiwillig vereinbarte Stabilisierung der Fluglärmbelastung bei Flugplätzen mit bestehenden oder absehbaren Konflikten definiert (Teil III B-22). Etwas umfassender erläutert wird das Instrument zusätzlich in Teil III B-13 des SIL: Bei Flugplätzen mit bestehenden oder sich abzeichnenden konkreten Lärmbelastungskonflikten könne eine Lärmstabilisierung (Lärmkorsett) festgeschrieben werden, indem der Rahmen der im Lärmbelastungskataster ausgewiesenen Lärmbelastung künftig nicht mehr überschritten werden dürfe. Solle der Kataster als Lärmkorsett wirken, müsse das in der Konzession beziehungsweise Bewilligung für den Betrieb des Flugplatzes ausdrücklich festgeschrieben werden.

**51.2** Zur zitierten Definition im SIL ist vorweg zu bemerken, dass der Lärmbelastungskataster für den Flughafen Zürich noch immer nicht erstellt ist und das BAZL in der Verfügung zum vBR erläutert, dieser Kataster werde auf der Basis des definitiven Betriebskonzepts festzusetzen sein (vgl. dazu hinten E. 55). Vor allem aber hat das BAZL weder in den Erwägungen noch in der angefochtenen Dispositiv-Ziff. 2.1 der Verfügung vom 29. März 2005 eine Lärmstabilisierung im Sinne eines Lärmkorsetts erwähnt.

Auch der mitangefochtene Art. 37*a* LSV sieht nichts Derartiges vor. Gemäss dem Wortlaut von Abs. 1 hält die Vollzugsbehörde in ihrem Entscheid über die Erstellung, Änderung oder Sanierung einer Anlage die zulässigen Lärmimmissionen fest. Neu werden die massgebenden Lärmimmissionen somit nicht mehr allein im Lärmbelastungskataster festge-

halten, sondern mit dem Entscheid über die Genehmigung des Betriebsreglements oder seiner Änderung verbindlich festgelegt. Dementsprechend muss ein Gesuch für die erstmalige Genehmigung oder Änderung eines Betriebsreglements nun auch alle Angaben enthalten, die für die Festsetzung der zulässigen Lärmimmissionen gemäss Art. 37*a* LSV erforderlich sind (vgl. Art. 24 Bst. d VIL in der seit Mitte März 2008 gültigen Fassung). Der erläuternde Bericht zur entsprechenden Revision der Art. 36 ff. LSV vom 23. Juli 2003 führt dazu aus (Änderung der Lärmschutz-Verordnung [LSV]. Verlängerung der Sanierungsfristen bei Strassen und Änderung Art. 36 ff. Erläuterungen zur Vorlage, 23. Juli 2003, S. 9 unten), nachdem die Behörden über die Errichtung, Änderung oder Sanierung von lärmigen Anlagen entschieden hätten, seien sie neu verpflichtet, die entscheidrelevanten Lärmdaten der betreffenden Anlagen in einem Lärmanlageblatt aufzunehmen. Bei diesem Lärmanlageblatt handle es sich nicht um etwas grundsätzlich Neues, zumal entscheidrelevante Lärmdaten bereits bei den bisherigen Entscheiden vorhanden seien. Neu sei, dass diese Daten besonders festzuhalten seien. Diese Daten würden ihrerseits in die Lärmermittlung für weitere Entscheide einfliessen und dienten gleichzeitig dazu, die zugelassenen Immissionen einer Anlage zu kontrollieren.

Auf das Lärmanlageblatt wurde dann zwar gestützt auf die Resultate der Vernehmlassung verzichtet (vgl. zum Ganzen auch WALPEN, a. a. O., S. 308 f.). Aus dem Wortlaut sowie aus Sinn und Zweck von Art. 37*a* (Abs. 1) LSV ist nichtsdestotrotz abzuleiten, dass die Vollzugsbehörde die zulässigen Lärmimmissionen insofern festhält, als sie sich dabei auf die entscheidrelevanten Lärmdaten stützt, die sich bereits aus der umweltrechtlichen Beurteilung im Rahmen des Entscheids über die Erstellung, Änderung oder Sanierung einer Anlage ergeben. Es wird damit also nicht etwas Neues festgelegt. Das BAZL hat denn auch in der vBR-Verfügung sowohl in seinen Erwägungen wie auch in der angefochtenen Dispositiv-Ziff. 2.1 (unter dem Titel « Festlegung der Lärmbelastung und Erleichterungen ») erwähnt, die *aufgrund der vorliegenden Verfügung* zulässigen Lärmimmissionen des Flughafens Zürich würden demnach (gestützt auf Art. 37*a* LSV) von ihm festgelegt (keine Hervorhebung im Original).

Darüber hinaus dient Art. 37*a* LSV nach seinem Abs. 2 auch der Kontrolle (so schon die Überschrift des Artikels: « Festlegen der Lärmimmissionen und Kontrolle »). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Lärmimmissionen einer Anlage von den im Entscheid festgehaltenen Immis-

sionen auf Dauer wesentlich abweichen, so trifft die Vollzugsbehörde die notwendigen Massnahmen.

**51.3** Es bleibt damit – wie dies auch andere Beschwerdeführende betonen – das Fazit, dass mit der Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen nach Art. 37*a* LSV kein eigentliches Lärmkorsett erlassen wird. Zwar wird mit dieser Festlegung indirekt auch der zulässige Rahmen der betrieblichen Entwicklung festgelegt, aber nicht im Sinne einer Lärmstabilisierung, wie sie als Massnahme im SIL vorgesehen ist. Es wird damit vielmehr festgehalten, in welchen Bereichen und in welchem Umfang der Anlageninhaberin eine Abweichung von den Lärmgrenzwerten und somit Erleichterungen zugestanden werden. Das BAZL hat mit Dispositiv-Ziff. 2.1 i. V. m. Ziff. 2.2 in seiner Verfügung vom 29. März 2005 denn auch nichts anderes getan und erwähnt mit keinem Wort (auch nicht in den späteren Vernehmlassungen) ein Lärmkorsett. Die Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen ist ein Kontrollinstrument, welches den korrekten Vollzug der umweltrechtlichen Massnahmen gestützt auf das USG und die LSV sicherstellen soll. Die vom BAZL gemachte Festlegung beinhaltet keine weitergehenden Beschränkungen des Betriebs des Flughafens Zürich als die bereits aus den übrigen Teilen der angefochtenen Verfügung hervorgehenden.

Angesichts dessen ist das eingangs erwähnte Begehren der Flughafen Zürich AG abzuweisen, ohne dass auf die weiteren damit zusammenhängenden Rügen eingegangen werden muss.

**52. – 54.4** (…)

**55.** Die Beschwerdeführenden 18 sowie der VFSN und Mitbeteiligte bringen vor, das BAZL habe nach wie vor keinen Lärmbelastungskataster erstellt, weshalb Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL nicht erfüllt sei und das vBR nicht genehmigt werden könne.

**55.1** In E. II.7.1 der vBR-Verfügung führt das BAZL aus, für die Festsetzung des Lärmbelastungskatasters fehlten im heutigen Zeitpunkt wesentliche Grundlagen. Zwar seien die vom Bundesgericht in seinem Entscheid vom 8. Dezember 2000 über die 5. Bauetappe gerügten Bestimmungen der LSV über den Lärmbelastungskataster zwischenzeitlich überarbeitet worden und seien seit dem 1. Oktober 2004 in Kraft. Im gleichen Entscheid habe das Bundesgericht aber auch angeordnet, dass bei der Festsetzung des Katasters das künftige Betriebskonzept zu berücksichtigen sei. Dieses sei noch nicht festgelegt. Der Lärmbelas-

tungskataster werde deshalb auf der Basis des definitiven Betriebskonzepts festzusetzen sein.

Anlässlich seiner Vernehmlassung weist das BAZL darauf hin, die zulässige Lärmbelastung, die aus dem genehmigten vBR resultiere, nach den Vorgaben von Art. 37*a* LSV festgelegt zu haben. Diese Lärmbelastung sei massgebend zur Beurteilung der Frage der Betroffenheit. Der Lärmbelastungskataster dagegen sei ein reines Inventar und daher gerade nicht eigentümer- oder allgemeinverbindlich.

**55.2** Die Flughafen Zürich AG macht geltend, die Erstellung des Lärmbelastungskatasters sei Sache des BAZL. Sie habe im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für das vBR sämtliche Lärmberechnungen für den Flugbetrieb eingereicht. Damit lägen die Grundlagen für die Erstellung des Lärmbelastungskatasters vor. Die Erstellung eines solchen mache aus raumplanerischer Sicht allerdings erst nach Abschluss des SIL-Prozesses im Zusammenhang mit dem definitiven Betriebsreglement Sinn.

**55.3** Der Lärmbelastungskataster ist ein Instrument der LSV. Gemäss Art. 37 Abs. 1 LSV hält die Vollzugsbehörde bei Strassen, Eisenbahnanlagen und Flugplätzen die nach Art. 36 LSV ermittelten Lärmimmissionen in je einem Kataster fest (Lärmbelastungskataster). Die Lärmbelastungskataster geben nach Abs. 2 der genannten Bestimmung die ermittelte Lärmbelastung, die angewendeten Berechnungsverfahren, die Eingabedaten für die Lärmberechnung, die in der Nutzungsplanung festgelegte Nutzung der lärmbelasteten Gebiete, die geltenden Empfindlichkeitsstufen, die Anlagen und ihre Eigentümer sowie die Anzahl Personen, die von über den massgebenden Belastungsgrenzwerten liegenden Lärmimmissionen betroffen ist, an. Dem Lärmbelastungskataster kommt der « Charakter eines Inventars » zu (BGE 126 II 522 E. 49, BGE 130 II 394 E. 7.4). Er kann zwar (unter Vorbehalt von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen sowie anderen entgegenstehenden überwiegenden Interessen) von jedermann eingesehen werden (Art. 37 Abs. 6 LSV). Im Zusammenhang mit seinem Erlass gibt es jedoch weder ein Auflage- noch ein Rechtsschutzverfahren, so dass der Lärmbelastungskataster keine grundeigentümerverbindlichen Wirkungen, namentlich hinsichtlich Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen oder Erteilung von Baubewilligungen, beanspruchen kann (BGE 130 II 394 E. 7.4; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2009, S. 178).

Wie bereits die REKO/INUM in ihrem Entscheid Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 festgehalten hat (E. 14.2), ist der Genehmigungsvoraussetzung von Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL Genüge getan, wenn der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann. Verlangt wird im Zeitpunkt der Genehmigung somit nicht bereits das Vorliegen des Katasters, sondern bloss, dass die notwendigen Grundlagen zur Verfügung stehen. Wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort ausführt und von den Beschwerdeführenden nicht bestritten wird, hat sie im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für das vBR sämtliche Lärmberechnungen für den Flugbetrieb eingereicht, weshalb die Grundlagen für die Erstellung des Lärmbelastungskatasters nun vorliegen und sich die Rügen der Beschwerdeführenden folglich als unbegründet erweisen. Diese Lärmberechnungen werden gestützt auf den vorliegenden Entscheid zwar teilweise aktualisiert werden müssen (…). Ansonsten steht einer Erstellung des Lärmbelastungskatasters für den Flughafen Zürich nach Rechtskraft der vBR-Verfügung aber nichts mehr im Weg. Damit bis zum Erlass des definitiven Betriebskonzeptes zuzuwarten, wäre entgegen der Ansicht des BAZL mit der VIL nicht vereinbar. Beim Lärmbelastungskataster handelt es sich so oder so immer nur um eine Momentaufnahme des Zustandes zum Zeitpunkt der Ermittlung der Lärmbelastung. Anlässlich der Genehmigung des definitiven Betriebsreglements wird das BAZL den Lärmbelastungskataster für den Flughafen Zürich deshalb zu überprüfen und falls notwendig zu berichtigen haben (vgl. Art. 37 Abs. 3 LSV). Etwas anderes kann auch dem Entscheid des Bundesgerichts vom 8. Dezember 2000 (BGE 126 II 522 E. 49) nicht entnommen werden.

**56. – 58.4.7** (…)

**59.** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten entsprechend ermässigt. Nach Art. 63 Abs. 2 VwVG werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden keine Verfahrenskosten auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht. Die Höhe der Spruchgebühr wird nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, nach der Art der Prozessführung und der finanziellen Lage der Parteien festgesetzt. Sie bewegt

sich bei Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse im Rahmen von 100 bis 5'000 Franken (Art. 63 Abs. 4$^{bis}$ Bst. a VwVG). Diese Kriterien zur Bemessung der Gerichtsgebühr werden in Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) wiederholt, wobei der Rahmen für die Gerichtsgebühr in Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse bei nicht einzelrichterlicher Erledigung auf 200-5'000 Franken festgelegt ist (Art. 3 Bst. b VGKE). Art. 5 VGKE enthält die Regelung der Verfahrenskosten bei ganz oder teilweise gegenstandslos gewordenen Verfahren. In solchen Fällen werden die Verfahrenskosten in der Regel jener Partei auferlegt, deren Verhalten die Gegenstandslosigkeit bewirkt hat. Ist das Verfahren ohne Zutun der Parteien gegenstandslos geworden, so werden die Kosten auf Grund der Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrundes festgelegt.

**59.1** Kosten auferlegt werden nur Personen, die Parteistellung im Beschwerdeverfahren haben. Nebst der beschwerdeführenden Partei kommt auch demjenigen Parteistellung zu, der sich mit eigenen Anträgen am Beschwerdeverfahren beteiligt hat (MICHAEL BEUSCH, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Kommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Rz. 12 zu Art. 63). Die SWISS als Beigeladene 2 ist deshalb ebenfalls kostenpflichtig; umso mehr, als sie nebst anderen Anträgen in Ziff. 1 des Rechtsbegehrens ihrer Stellungnahme vom 18. Januar 2007 mehrere (verspätete) Beschwerdeanträge gestellt hat. Hingegen ist Skyguide als Beigeladene 1 mangels eigener Anträge nicht kostenpflichtig (wobei sie dies als eine als « Bundesbehörde » zu bezeichnende Organisation auch aus einem anderen Grund nicht wäre; vgl. Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen vom 28. September 2001 E. 5, veröffentlicht in: VPB 66.5 und sogleich nachfolgend).

**59.2** Das vorliegende Urteil zeitigt keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen und es ist nicht möglich, mittelbar einen Streitwert zu beziffern (vgl. BGE 135 II 172 E. 3.1 mit Hinweisen). Es handelt sich hier deshalb um eine Streitigkeit ohne Vermögensinteresse. Diese Feststellung gilt für alle im Gesamtverfahren A–1936/2006 vereinigten Einzeldossiers. Im Sinne der eingangs erwähnten Regelung von Art. 63 Abs. 2 VwVG sind Behörden (bzw. Gemeinwesen) folglich nicht kostenpflichtig. Nebst den Bundesbehörden haben damit auch die Kantone, deutschen Landkreise und alle beteiligten Gemeinden keine Verfahrenskosten zu tragen. Gruppen von Beschwerdeführenden, die zusammen

Beschwerde einreichten und Anträge stellten, tragen ihre gemeinsamen Verfahrenskosten zu gleichen Teilen und haften dafür solidarisch (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 4.45).

Nach diesen Darlegungen sind die Beschwerdeführenden 1, 2, 4 bis 10, 12 bis 17, 19 bis 22, 26, 31 bis 33, 35, 38 bis 40, 42, 43, 45, 47, 48, 50 bis 56, 58, 65, 68, 69, 71, 76 und 79, die beiden Vorinstanzen und Skyguide nicht kostenpflichtig. Kostenpflichtig sind dagegen die Beschwerdeführenden 3, 11, 18, 23 bis 25, 27 bis 30, 34, 36, 41, 44, 46, 49, 57, 59 bis 64, 66, 67, 70, 72 bis 75, 77, 78 und 80, die Flughafen Zürich AG (als Beschwerdeführerin 37 und vor allem als Beschwerdegegnerin) sowie die SWISS.

**59.3** Der vorne erwähnte Kostenrahmen von 200 bis 5'000 Franken bei Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse kann allerdings nur bei Einzelverfahren Geltung beanspruchen. In einem mehrfach vereinigten Gesamtverfahren wie dem vorliegenden muss schon aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung darüber hinausgegangen werden können. Für die ganze Streitsache sind die Rahmenwerte der insgesamt 132 Einzelverfahren somit grundsätzlich zusammenzuzählen (vgl. Teilurteil des Bundesverwaltungsgerichts A–1936/2006 vom 16. Oktober 2007 E. 5.6 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 32, teilweise veröffentlicht in BVGE 2008/17). Die vier Hauptverfahren dürfen dabei aus zeitlichen, formellen und inhaltlichen Gründen (d. h. im Ergebnis wegen des sehr unterschiedlichen Aufwandes für das Gericht) jedoch nicht gleich behandelt werden. Vielmehr ist für jedes dieser Hauptverfahren ein separater Kostenrahmen zu bestimmen.

**59.3.1** Das vBR-Verfahren macht im vorliegenden Gesamtverfahren den Hauptteil aus. Dies gilt sowohl mit Blick auf die angefochtene Verfügung und deren Inhalt (umfassende Regelung des gesamten Betriebsreglements des Flughafens Zürich), die Anzahl Beschwerdeführende und den umfangreichen Antrags- und Rügenkatalog als auch den häufig hohen Schwierigkeitsgrad der zu klärenden Rechtsfragen. Auch an der durchgeführten öffentlichen Verhandlung, welche einen hohen Aufwand verursachte, stellte das vBR (inkl. dem neuen Anflugverfahren auf die Piste 34) das zentrale Element dar. Der mögliche Gebührenrahmen von bis zu 5'000 Franken pro Einzeldossier ist deshalb bei diesem insgesamt aussergewöhnlichen Hauptverfahren vollumfänglich auszuschöpfen, was einen vorläufigen Gesamtbetrag von 375'000 Franken (75 Einzeldossiers

mal 5'000 Franken) ergibt. Darin mitenthalten sind ebenfalls die Verfahrenskosten für die zahlreichen Zwischenentscheide und -verfügungen im vBR-Verfahren, wie etwa für die Zwischenentscheide der REKO/INUM vom 11. Juli 2005 betreffend aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen, vom 11. November 2005 zur Sistierungsfrage und vom 26. Juni 2006 zur Vereinigung mit dem Südanflug-Verfahren. Vom vorläufigen Gesamtbetrag abzuziehen sind die mit dem Teilurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Oktober 2007 bereits erhobenen Kosten für den Verfahrensbereich Wide Left Turn (3'500 Franken) sowie diejenigen für den Verfahrensbereich Dual Lan. Letztere hat die Flughafen Zürich AG, deren Verhalten die Gegenstandslosigkeit im Sinne des eingangs erwähnten Art. 5 VGKE bewirkt hat, vollumfänglich zu übernehmen (…). Sie werden auf 5'000 Franken festgesetzt. Die gesamten (übrigen) Verfahrenskosten für das vBR-Beschwerdeverfahren belaufen sich demnach auf 366'500 Franken.

**59.3.2** Anders ist die Sachlage beim Betriebsreglementsverfahren gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003, welches zum allergrössten Teil gegenstandslos geworden ist. Diese mit dem Erlass des vBR eingetretene Entwicklung kann keiner Partei angelastet werden. Nach der Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrundes wären aber alle entsprechenden Beschwerden vollumfänglich abgewiesen worden, wie sich aus vorliegendem Urteil ergibt. Die jeweiligen Beschwerdeführenden tragen damit die vollen Verfahrenskosten. Bei deren Festsetzung ist nebst der eingetretenen Gegenstandslosigkeit der für die Beschwerdeführenden damals teilweise unübersichtlichen oder gar undurchschaubaren Sach- und Rechtslage im Zusammenhang mit dem Erlass der verschiedenen Betriebsreglements-Verfügungen und den dadurch verursachten prozessualen Unberechenbarkeiten Rechnung zu tragen. Der Kostenrahmen in diesem Beschwerdeverfahren wird deshalb tief angesetzt und unter Berücksichtigung des wichtigen und aufwendigen Zwischenentscheids der REKO UVEK vom 24. Oktober 2003 zu den Anträgen auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen wie folgt festgelegt: 1'500 Franken bei Beschwerdeführenden, die bereits im erwähnten Zwischenverfahren beteiligt waren, sowie 1'000 Franken bei allen anderen Beschwerdeführenden. Dies führt hier zu einem Gesamtbetrag an Verfahrenskosten von 37'000 Franken (28 Einzeldossiers mal 1'500 Franken bzw. 1'000 Franken).

**59.3.3** Die beiden Plangenehmigungsverfahren gegen die Verfügungen des UVEK vom 23. Juni 2003 und 17. September 2007 schliesslich stellten im vorliegenden Gesamtverfahren Nebenelemente (zum vBR) dar. Es mussten diesbezüglich nur wenige und nicht umfangreiche Teile separat betrachtet werden, während wesentliche materielle Bereiche zusammen mit dem vBR behandelt werden konnten. Der Schwierigkeitsgrad der Beurteilung war bei beiden Plangenehmigungen im Durchschnitt deutlich tiefer als beim vBR. Der Kostenrahmen ist bei diesen Verfahren deshalb ebenfalls nicht voll auszuschöpfen. Für das Beschwerdeverfahren gegen das ILS Piste 34 wird der Gebührenrahmen pro Einzelverfahren auf 1'500 Franken beziehungsweise unter Einbezug des Zwischenentscheids der REKO UVEK vom 6. November 2003 zur aufschiebenden Wirkung auf 2'000 Franken bestimmt. Für die 16 Einzeldossiers ergibt dies einen Gesamtbetrag von 32'000 Franken (da alle hier verbliebenen Beschwerdeführenden am erwähnten Zwischenverfahren beteiligt gewesen sind). Beim Beschwerdeverfahren gegen die Verfügung des UVEK vom 17. September 2007 (inkl. unter anderem der Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Januar 2008) erscheinen Kosten von 2'500 Franken für jedes Einzeldossier als angemessen, womit der gesamte Betrag sich diesbezüglich auf 32'500 Franken (13 Einzeldossiers mal 2'500 Franken) beläuft.

**59.4** (…)

**59.5** (…)

**60.** Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE haben ganz oder teilweise obsiegende Parteien Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten, welche im Einzelnen die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei umfasst (vgl. Art. 8 VGKE). Auferlegt werden diese Parteientschädigungen – je nach deren Leistungsfähigkeit – in der Regel den unterliegenden Gegenparteien, sofern sich diese mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt haben (vgl. Art. 64 Abs. 3 VwVG). Im Übrigen haftet nach Art. 64 Abs. 4 VwVG die Körperschaft oder autonome Anstalt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, für die einer unterliegenden Gegenpartei auferlegte Entschädigung, soweit sich diese als uneinbringlich herausstellt. Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Nach der auch hier anzuwendenden Praxis des Bundesverwal-

tungsgerichts rechtfertigt es sich nur bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher auf einen Rechtsanwalt angewiesen sind, eine Ausnahme von der soeben erwähnten Regel zu machen (vgl. BGE 125 I 182 E. 7 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2P.225/2005 vom 27. April 2006 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–8636/2007 vom 23. Juni 2008 E. 12; Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen vom 9. Oktober 2002 E. 4a, veröffentlicht in: VPB 67.6). Für das vorliegende Beschwerdeverfahren hat dies zur Folge, dass nebst den Bundesbehörden (wozu auch Skyguide zu zählen ist, vgl. E. 59.1) auch sämtliche Kantone, deutschen Landkreise, Gemeindeverbände und grossen Gemeinden bei anwaltlicher Vertretung keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben. Treten grössere Gemeinwesen im Verbund mit kleineren oder mittleren Gemeinwesen als Beschwerdeführende auf, wird der ganzen anwaltlich vertretenen Beschwerdeführendengruppe keine Parteientschädigung ausgerichtet. Schliesslich ist auch keine Entschädigung geschuldet, wenn der Vertreter oder die Vertreterin in einem Arbeitsverhältnis zur betreffenden Partei steht oder eigene Interessen am Ausgang des Verfahrens hat (Art. 9 Abs. 2 VGKE sowie Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts A–1923/2008 vom 26. Mai 2009 E. 13.2.1).

Im vorliegenden vereinigten Gesamtverfahren stehen sich Parteien gegenüber, die gegenseitig einen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben. So müssten die Beschwerdegegnerin und die SWISS aufgrund ihres teilweisen Unterliegens verschiedensten Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung leisten. Die Beschwerdeführenden ihrerseits sind gegenüber der Beschwerdegegnerin und der SWISS ebenfalls entschädigungspflichtig. Deswegen sowie aufgrund der verschiedenen Besonderheiten des zu beurteilenden Beschwerdeverfahrens (Dauer, Umfang der Anträge, Komplexität der Rechtsfragen sowie verschiedene Verfahrensvereinigungen) rechtfertigt es sich, die Parteikosten wettzuschlagen.