VPB 70.44

Auszug aus dem Entscheid Z-2001-58 der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 16. Dezember 2004; vgl. Entscheide des Bundesgerichts 1A.22/2005, 1A.23/2005 und 1A.24/2005, alle vom 4. Juli 2005 [Bestätigung des Entscheids der REKO/INUM]

Luftfahrt. Betriebsreglement für den Flughafen Zürich vom 31. Mai 2001.

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

- Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hörte im Rahmen der Instruktion das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (heute Bundesamt für Umwelt) als Umweltfachbehörde und das Bundesamt für Raumentwicklung als Raumplanungsfachbehörde an, der Einbezug weiterer Fachbehörden drängte sich nicht auf. Die Anforderungen an ein Bereinigungsverfahren gemäss RVOG können vorliegend - angesichts der aussergewöhnlichen Umstände - als erfüllt betrachtet werden (E. 4.11).

- Die Flughafen Zürich AG und das BAZL hatten keinerlei gesicherte und verbindliche Angaben über die in absehbarer Zukunft noch mögliche Benutzung des süddeutschen Luftraums. Der noch ungeklärten Lage wurde mit Verpflichtungen in der Konzessionsverfügung Genüge getan. In mehrfacher Hinsicht war ein implizites Einverständnis oder zumindest eine Duldung Deutschlands bezüglich der vorerst unveränderten Benutzung deutschen Luftraums erkennbar (E. 6). Ab dem 1. September 2001 bestand auf deutscher Seite eine umfassende Regelung der entsprechenden An- und Abflugverfahren mittels Durchführungsverordnungen (E. 6.4.4).

- Eine Verschiebung der nach Art. 74a Abs. 2 VIL nötigen Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements mitsamt Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) war - insbesondere aufgrund ungeklärter Fragen zum künftigen Betriebskonzept - zulässig. Die spätere Nachholung wurde mittels Konzessionsauflage sichergestellt (E. 9). Das Flugbetriebskonzept war bereits im Rahmen der Konzessionsverfahren für die 5. Bauetappe einer UVP unterzogen worden (E. 9.4.1). Die Gesamtüberprüfung mit umfassender UVP hat nun zwingend im bereits laufenden Verfahren für das von der Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2003 eingereichte Betriebsreglement zu erfolgen (E. 9.3.4 und 9.4.3).

- Im Vergleich zum alten Reglement sind keine Änderungen zulässig, die ausserhalb bestimmter Kategorien (Auflagen Dock Midfield und weitere zwingende Anpassungen) anzusiedeln sind und trotzdem umweltrelevante Änderungen des Betriebskonzepts darstellen (können). Nur so kann der vorläufige Verzicht auf Gesamtüberprüfung und UVP gerechtfertigt werden (E. 9.5).

- Flugbewegungsbeschränkungen (Bewegungsplafond) können nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Sie könnten aber erst verfügt werden, wenn ein definitives oder zumindest vorläufiges Betriebskonzept vorliegt (E. 11), welches ebenfalls für künftige zusätzliche Einschränkungen der Nachtbetriebszeiten (E. 12) sowie für den Lärmbelastungskataster benötigt wird (E. 14).

- Materielle Rügen bezüglich SIL. Das Fehlen des Objektblatts Flughafen Zürich stellt keinen Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange dar (E. 16).

- Koordinations- und Bereinigungsverfahren werden eine gegenseitige Abstimmung zwischen Richt- und Sachplanung (mit Berücksichtigung der kantonalen Richtpläne) herbeiführen, andernfalls der Bundesrat zu entscheiden hat (E. 17).

- Auf Entschädigungsbegehren aus Eigentumsbeschränkungen ist im vorliegenden Betriebsreglementsverfahren nicht einzutreten. Dafür stehen die formellen Enteignungsverfahren zur Verfügung (E. 19).

Aviation. Règlement d'exploitation pour l'aéroport de Zürich du 31 mai 2001.

- Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) et droits correspondants de participation lors de la planification sectorielle (consid. 4.8). Une procédure de planification sectorielle aurait pu au mieux être mise en route, mais n'aurait pas pu être terminée à temps pour l'approbation du règlement d'exploitation. De surcroît, une procédure de coordination a été effectivement exécutée par la suite. En raison de la modification, depuis lors, des opinions des personnes intéressées, du rejet de l'accord aérien et de la prise de mesures unilatérales par l'Allemagne et vu l'échec, survenu déjà rapidement, de la médiation, un besoin de coordination allant encore plus loin se manifeste maintenant lors de l'élaboration de la fiche de coordination pour l'aéroport de Zürich (consid. 4.8.3.2).

- L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a entendu dans le cadre de l'instruction l'Office fédéral de l'environnement, des fôrets et du paysage (devenu entre-temps l'Office fédéral de l'environnement) en tant qu'autorité concernée en matière d'environnement et l'Office fédéral du développement territorial en tant qu'autorité concernée en matière d'aménagement du territoire, la prise en compte d'autorités concernées supplémentaires ne s'imposait pas. Les exigences quant à une procédure d'élimination des divergences selon la LOGA peuvent en l'espèce - au vu des circonstances exceptionnelles - être considérées comme remplies (consid. 4.11).

- L'aéroport de Zürich S.A. et l'OFAC ne possédaient vraiment aucun élément certain et ayant valeur contraignante quant à la possibilité d'utiliser encore dans un proche avenir l'espace aérien de l'Allemagne du Sud. Il a été satisfait à la situation non encore élucidée par des obligations dans la décision de concession. A maints égards, un accord implicite ou, tout au moins, une tolérance de l'Allemagne à l'égard de l'utilisation tout d'abord inchangée de l'espace aérien allemand était reconnaissable (consid. 6). A partir du 1er septembre 2001, il exista, du côté allemand, une réglementation détaillant les procédures appropriées d'approche et d'envol édictée par voie d'ordonnances d'exécution (consid. 6.4.4).

- L'ajournement du réexamen intégral du règlement d'exploitation, qui devait être assorti d'un examen de l'impact sur l'environnement, selon les exigences de l'art. 74a al. 2 OSIA, était admissible en particulier au vu des questions non élucidées au

sujet du futur concept d'exploitation. Le rattrapage ultérieur a été garanti grâce à une charge imposée dans la concession (consid. 9). Le concept de l'exploitation aérienne avait déjà été soumis à un examen de l'impact sur l'environnement dans le cadre de la procédure de concession pour la cinquième phase de la construction (consid. 9.4.1). Le réexamen général comprenant un examen complet de l'impact sur l'environnement doit maintenant impérativement intervenir dans la procédure déjà en cours pour le règlement d'exploitation déposé le 31 décembre 2003 par l'aéroport de Zürich S.A. (consid. 9.3.4 et 9.4.3).

- Par comparaison avec l'ancien règlement, on ne peut admettre aucune modification qui s'écarte des changements relevant de catégories précises (charges quant au dock midfield et autres adaptations impératives) et qui représente ou peut représenter malgré tout des modifications du concept d'exploitation importantes pour l'environnement. C'est seulement ainsi que le renoncement provisoire au réexamen intégral et à l'examen de l'impact sur l'environnement peut être justifié (consid. 9.5).

- Des limitations imposées aux mouvements de vol (plafonnement des mouvements) ne peuvent pas être exclues d'emblée. Mais elles peuvent être décidées seulement lorsqu'il existe un concept définitif ou, au moins, provisoire d'exploitation (consid. 11), qui est également nécessaire en vue de futures limitations supplémentaires des heures d'exploitation de nuit (consid. 12), de même que pour le cadastre des nuisances sonores (consid. 14).

- Griefs sur le fond concernant le PSIA. L'absence de la fiche de coordination pour l'aéroport de Zürich ne représente pas un motif d'empêchement pour les adaptations nécessaires des aspects opérationnels de l'exploitation aérienne (consid. 16).

- La procédure de coordination et celle d'élimination des divergences conduiront à une concertation réciproque entre la planification directrice et la planification sectorielle (avec prise en considération des plans directeurs cantonaux), faute de quoi le Conseil fédéral aura à trancher (consid. 17).

- Il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur des demandes d'indemnisation en raison de restrictions de la propriété dans la procédure de règlement d'exploitation en cause. A cette fin, les procédures d'expropriation formelle sont à disposition (consid. 19).

Aviazione. Regolamento d'esercizio per l'aeroporto di Zurigo del 31 maggio 2001.

- Pianificazione settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA) e i relativi diritti di partecipazione durante la pianificazione settoriale (consid. 4.8). Nella migliore delle ipotesi, una procedura di pianificazione avrebbe potuto iniziare ma non essere conclusa in tempo per l'approvazione del regolamento d'esercizio. Inoltre, in seguito vi è effettivamente stata una procedura di coordinamento. Sulla base delle opinioni poi modificate dei partecipanti, del rifiuto dell'accordo internazionale e dell'emanazione di misure unilaterali da parte tedesca, come pure in considerazione della precedente mediazione fallita in uno stadio iniziale, risulta ancora un'ampia necessità di coordinamento nell'elaborazione della scheda di coordinamento dell'aeroporto di Zurigo (consid. 4.8.3.2).

- Nel quadro dell'instruzione, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha consultato l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (oggi Ufficio federale dell'ambiente) quale autorità specializzata per l'ambiente e l'Ufficio federale della pianificazione del territorio quale autorità specializzata per la pianificazione territoriale. La consultazione di altre autorità specializzate non era necessaria. Nella fattispecie, tenuto conto delle circostanze eccezionali, le condizioni per la procedura di eliminazione delle divergenze secondo la LOGA possono essere considerate soddisfatte (consid. 4.11).

- La società anonima dell'aeroporto di Zurigo e l'UFAC non disponevano di indicazioni sicure e vincolanti sull'eventuale possibilità futura di continuare ad utilizzare lo spazio aereo della Germania meridionale. Si è tenuto conto della situazione poco chiara in modo adeguato inserendo degli obblighi nella decisione di concessione. Da più punti di vista si poteva considerare che vi fosse un consenso implicito o almeno una tolleranza da parte della Germania in merito all'utilizzo immutato dello spazio aereo tedesco (consid. 6). Dal 1° settembre 2001 da parte tedesca esisteva una regolamentazione esaustiva della procedura di avvicinamento e di decollo con le relative ordinanze di applicazione (consid. 6.4.4).

- Uno spostamento dell'esame globale del regolamento d'esercizio, compreso l'esame di impatto ambientale necessario secondo l'art. 74a cpv. 2 OSIA, era ammissibile, in particolare a causa dell'esistenza di domande non chiarite sul futuro assetto d'esercizio. Il recupero dell'esame è stato assicurato grazie ad un onere previsto nella concessione (consid. 9). Il concetto dell'esercizio era già stato oggetto di un esame di impatto ambientale nel quadro della procedura di concessione per la 5a tappa di costruzione (consid. 9.4.1). La valutazione globale con un esame di impatto ambientale completo deve essere obbligatoriamente effettuata nella procedura in corso concernente il regolamento d'esercizio per la società anonima dell'aeroporto di Zurigo presentato il 31 dicembre 2003 (consid. 9.3.4 e 9.4.3).

- In confronto al vecchio regolamento non sono permesse modifiche che esulano da determinate categorie (oneri Dock Midfield e altre modifiche imperative) e che possono rappresentare malgrado tutto modifiche rilevanti del concetto d'esercizio dal punto di vista ambientale. Solo così può essere giustificata la rinuncia provvisoria ad una valutazione completa e ad un esame di impatto ambientale (consid. 9.5).

- Le limitazioni dei movimenti di volo (tetto dei movimenti) non possono essere escluse a priori. Potrebbero però essere decise in presenza di un concetto d'esercizio definitivo o almeno provvisorio (consid. 11), necessario anche per ulteriori limitazioni future delle ore d'esercizio notturne (consid. 12) e per il catasto delle immissioni foniche (consid. 14).

- Critiche materiali inerenti l'OSIA. L'assenza della scheda dell'aeroporto di Zurigo non costituisce un motivo di impedimento per adattamenti necessari delle questioni operative dell'aeroporto (consid. 16).

- Le procedure di coordinamento e di eliminazione delle divergenze portano ad un coordinamento reciproco fra piano direttore e pianificazione settoriale (tenendo conto dei piani direttori cantonali), altrimenti la decisione spetta al Consiglio federale (consid. 17).

- Nella presente procedura concernente il regolamento d'esercizio non si entra nel merito di richieste di risarcimento derivanti da limitazioni del diritto di proprietà. A questo scopo occorre fare capo alle procedure formali di espropriazione (consid. 19).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Am 15. Dezember 2000 reichte die Flughafen Zürich AG - in ihrer Eigenschaft als neue Betriebsgesellschaft des Flughafens Zürich - dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Gesuch um Erteilung einer Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren ab dem 1. Juni 2001 ein. Dem Gesuch lagen

ein der neuen Organisation angepasstes Betriebsreglement, ein Synthesebericht über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich für die Schweiz, der Nachweis des Handelsregistereintrags, Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens, Informationen über den zuständigen Flugplatzleiter sowie ein Schreiben des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 12. Juli 2000 bei, in dem der Regierungsrat den Vorsteher des UVEK ersucht hatte, die neue Betriebskonzession per 1. Juni 2001 der Flughafen Zürich AG zu erteilen.

Die Flughafen Zürich AG betonte in ihrem Gesuch, sie habe sämtliche Aktiven und Passiven sowie die Flughafenbetriebsorganisation vom Kanton Zürich übernommen. Sie sei deshalb vollumfänglich in der Lage, den Flughafen Zürich gemäss den Zielsetzungen und Vorschriften des Bundes mit allen Rechten und Pflichten zu betreiben. Die bestehende Luftverkehrsprognose für den Flughafen Zürich gehe von einer Zunahme der Flugbewegungen auf ungefähr 420'000 bis spätestens im Jahr 2010 aus. Diese Prognose bilde die Basis für sämtliche Betrachtungen der Flughafen Zürich AG. Die finanzwirtschaftlichen Grundlagen des Gesuchs zeigten, dass die aviation-spezifischen Investitionen und Betriebskoster aufgrund der Verkehrs- und Gebührenentwicklung refinanziert werden könnten. Das dem Konzessionsgesuch beiliegende Betriebsreglement sei im Zusammenhang mit den Verfahren zur Erteilung der Rahmen- und Baukonzession für die 5. Bauetappe des Flughafens Zürich einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen worden. Da die flugbetrieblichen Bestimmungen dieses Betriebsreglements seither nicht geändert worden seien, erübrige sich die Durchführung einer erneuten UVP.

B. Der Sachverhalt in vorliegender Beschwerdesache bis zur soeben erwähnten Gesuchseinreichung kann dem Teilentscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK) vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, VPB 70.43, entnommen werden. Ebenso wird bezüglich der Einzelheiten zum Verfahren betreffend Erteilung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich - soweit nicht im Folgenden weiter darauf Bezug genommen wird - auf den genannten Teilentscheid verwiesen.

C. Das mit der Instruktion des Verfahrens betraute Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) publizierte das Konzessionsgesuch im Bundesblatt vom 27. Februar 2001 - ohne direkten Hinweis auf das Betriebsreglement - und hörte die betroffenen Kantone, die Landkreise Konstanz und Waldshut sowie das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute Bundesamt für Umwelt [BAFU]) an. Über 1'000 Privatpersonen, Unternehmen, Organisationen und Gemeinwesen erhoben in der Folge beim BAZL Einsprache gegen das Konzessionsgesuch und das - mitenthaltene - Gesuch um Genehmigung des Betriebsreglements.

D. Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das UVEK der Flughafen Zürich AG unter verschiedenen Auflagen eine Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis zum 31. Mai 2051.

Ebenfalls am 31. Mai 2001 genehmigte das BAZL das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement. Die Gesuchstellerin habe zwar ihrem Gesuch die gemäss der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) erforderlichen Unterlagen nicht beigelegt. Das neue Betriebsreglement entspreche aber im Bereich der Regelung des Flugbetriebs weitestgehend dem bisherigen. Die daraus resultierenden Belastungen der Flughafenumgebung und der Umwelt seien im Rahmen einer UVP bereits untersucht und für tragbar erachtet worden, weshalb das BAZL - wie das UVEK - der Ansicht ist, es könne auf eine erneute Prüfung der gleichen Sachverhalte verzichtet werden. In materieller Hinsicht wird zusammengefasst ausgeführt, die vom UVEK erteilte Betriebskonzession enthalte - ausser den in Art. 36a des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, [LFG], SR 748.0) genannten - keine Vorgaben für ein Betriebsreglement. Den bestehenden Vorgaben entspreche das von der Flughafen Zürich AG vorgelegte Betriebsreglement. Die Gesuchstellerin habe im Betriebsreglement auch sämtliche Auflagen übernommen, die vom UVEK in der Baukonzession vom 5.
November 1999 für das Dock Midfield vorgesehen und vom Bundesgericht mit Entscheid vom 8. Dezember 2000 bestätigt worden seien. Der Lärmbelastungskataster könne erst auf der Basis überarbeiteter Bestimmungen der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) sowie des künftigen Betriebskonzepts festgesetzt werden. Nachdem das eingereichte Betriebsreglement auf dem bisherigen Betriebskonzept basiere, würden auch die für den Flughafen Zürich bestehenden und bei ihrem Erlass öffentlich aufgelegten Sicherheitszonenpläne keine Veränderung erfahren. Das Betriebsreglement habe den Betrieb so zu regeln, wie er tatsächlich abgewickelt werden könne. Selbst wenn im Zeitpunkt der Genehmigung des Betriebsreglements bereits wesentliche Änderungen des Betriebs in naher Zukunft absehbar seien, bedeute das nicht, dass diese Änderungen schon jetzt berücksichtigt werden müssten. Sobald der Staatsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland vorliege, könne ein auf dessen Regelungen basierendes Betriebskonzept erarbeitet, zur Genehmigung eingereicht und entsprechend das Betriebsreglement einer vollständigen Prüfung im Sinne von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR
748.131.1) unterzogen werden. Würde das BAZL bereits heute gewisse Bestimmungen des Betriebsreglements ändern, so würde dies die angestrebte gesamtheitliche Überprüfung des Reglements verhindern, weshalb ein solches Vorgehen abzulehnen sei.

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

E. Gegen beide Verfügungen zusammen, nur gegen die Konzessionserteilung bzw. nur gegen die Genehmigung des Betriebsreglements haben zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und Gemeinwesen bei der REKO/ UVEK Verwaltungsbeschwerde erhoben.

F. Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2002 entschied die REKO/ UVEK über die Akteneinsicht der Beschwerdeführenden in verschiedene - mittels vorgängiger Verfügungen von der Flughafen Zürich AG angeforderte - Finanzierungs- und Vertragsunterlagen. Sie verfügte, die von der Flughafen Zürich AG am 11. Januar 2002 eingereichten Finanzierungsunterlagen würden den Beschwerdeführenden insoweit offen gelegt, als dadurch nicht kursrelevante Tatsachen oder Geschäftsgeheimnisse der Flughafen Zürich AG bekannt gegeben würden. In die am 6. Februar 2002 eingereichten Verträge werde hingegen keine Akteneinsicht gewährt.

Mit Urteil vom 19. August 2002 (1A.72/2002) hiess das Bundesgericht eine von der Flughafen Zürich AG gegen diesen Zwischenentscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut. Es hielt fest, dass die Beurteilung der Beschwerdelegitimation in einem Verfahren dann nicht hinausgeschoben werden darf, wenn verfahrensrechtliche Ansprüche - wie etwa das Recht auf Akteneinsicht - geltend gemacht werden, die nur einer Partei im Sinne von Art. 6 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zukommen können, und die Parteistellung bestritten ist. Darüber hinaus

erwog das Bundesgericht, der Auffassung, wonach das Beschwerderecht gegenüber der Konzessionsverfügung dasselbe wäre wie jenes gegenüber dem Betriebsreglement, könne nicht zugestimmt werden. Seit der Änderung des LFG durch das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren würden die Aufgaben der Betriebskonzession und der Betriebsbewilligung einerseits und des Betriebsreglements andererseits klar auseinander gehalten. Mit der Konzession werde das Recht zum Betrieb eines Flughafens verliehen, der Flugbetrieb hingegen werde «in allen Belangen» im Betriebsreglement geregelt. Wer sich
durch den Flugbetrieb betroffen und gefährdet fühle, habe seine Einwendungen demnach im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglements und nicht im Konzessionsverfahren zu erheben. Auch die Voraussetzung von Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL, wonach die Konzession nur erteilt werden dürfe, wenn auch das Betriebsreglement genehmigt werden könne, ändere daran nichts, weil sich das UVEK lediglich beim BAZL zu vergewissern habe, ob dieses den Reglementsentwurf genehmigen könne. Sollte sich das Betriebsreglement später als bundesrechtswidrig erweisen, so habe das UVEK allenfalls die Konzession zu entziehen.

G. Am 18. Februar 2003 erliess die REKO/UVEK einen ausführlichen Teilentscheid zur Frage der Befugnis der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung.

Der Teilentscheid der REKO/UVEK vom 18. Februar 2003 wurde von verschiedenen Beschwerdeführenden vor Bundesgericht angefochten. Mit mehreren Entscheiden vom 8. Juli 2003 (Urteile 1A.61/2003, 1A.62-63/2003 und 1A.64-69/2003) wies das Bundesgericht sämtliche Verwaltungsgerichtsbeschwerden ab, soweit darauf eingetreten wurde, und bestätigte damit vollumfänglich die grundsätzlichen Darlegungen der REKO/UVEK (seit dem 1. Juli 2004 und im Folgenden: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO/INUM]; vgl. AS 2004 2155). Auf die einzelnen Ausführungen des Bundesgerichts in den genannten Entscheiden wird - soweit erforderlich - nachfolgend in den Erwägungen eingegangen.

Aus den Erwägungen:

(...)

4.8. Der Kanton Aargau bringt weiter vor, er sei entgegen Art. 18 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) und dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL; Teile I-III B vom 18. Oktober 2000) nicht frühzeitig in das Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements einbezogen worden. Allfällige Konflikte hätten in der kurzen Zeit, die dem BAZL für das Verfahren zur Verfügung gestanden sei, nicht in der genügenden Tiefe erkannt werden können. Von «partnerschaftlichen Lösungen» könne ohnehin keine Rede sein, da dem Beschwerdeführer einzig die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt worden sei. Das BAZL habe somit die vorgenannten Rechtsgrundlagen verletzt und die angefochtene Verfügung sei auch aus diesem Grund aufzuheben.

4.8.1. Der SIL ist ein Sachplan im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700; vgl. dazu, insbesondere zum Aufbau und wesentlichen Inhalt des SIL, ausführlich Teilentscheid REKO/UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, VPB 70.43 E. 2.5.1 f. mit Hinweisen). Die Aussagen des SIL, auf welche sich der Kanton Aargau beruft, sind unter dem Abschnitt «Wirkung und Verhältnis zu den anderen Plänen nach RPG» (Teil I-2 des SIL) eingereiht und lauten wie folgt: «Stellt eine Behörde fest, dass sie bei der Ausübung einer raumwirksamen Tätigkeit nach Art. 1 RPV die Festlegungen des SIL berühren könnte, nimmt sie mit der fachlich zuständigen Bundesstelle (BAZL) Kontakt auf. Die tätige Behörde und das BAZL legen das weitere Vorgehen gemeinsam fest. Das BAZL sorgt diesbezüglich dafür, dass die interessierten Kreise frühzeitig in die Planung einbezogen werden, so dass allfällige Konflikte rechtzeitig erkannt und partnerschaftlich gelöst werden können (Art. 18 Abs. 1 RPV). Soweit erforderlich, werden anlagebezogene Koordinationsgespräche durchgeführt. Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit wird in einem Koordinationsprotokoll (Text und Karte) festgehalten.»

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

4.8.2. Diese Grundsätze gelten für verschiedene Verfahren im Bereich von raumwirksamen Vorhaben, darunter auch für luftfahrtrechtliche, in welchen der Einbezug der Kantone und ihrer Interessen in verschiedener Hinsicht gesichert ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003, 1A.61/2003, E. 5.1). In Betriebsreglementsverfahren wird den erwähnten Anforderungen entsprochen, indem gemäss dem - wie das BAZL richtig erkannte - auch auf erstmalige Gesuche anwendbaren Art. 36d LFG Genehmigungsgesuche innert Kürze (vgl. Art. 6 Bst. a VIL) den betroffenen Kantonen zu übermitteln sind. Gleichzeitig werden diese aufgefordert, innerhalb von drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, wobei diese Frist ausnahmsweise verlängerbar ist (Abs. 1 des Artikels). Dem Kanton Aargau wurde in diesem Sinne die Möglichkeit zu einer umfassenden Stellungnahme eingeräumt und er hat sie auch wahrgenommen. Offensichtlich ist aber der Beschwerdeführer 19 der Meinung, ihm hätten darüber hinaus weitere und frühzeitigere Möglichkeiten zur Mitwirkung gewährt werden müssen. Solche hätten sich einzig noch im Zusammenhang mit der eigentlichen Sachplanung ergeben können, wie im Folgenden darzulegen ist.

4.8.3. Der Grundkonzeption und Ausrichtung des Raumplanungsrechtes wäre am besten entsprochen gewesen, wenn zuerst die Konzepte und Sachpläne des Bundes gemeinsam mit den Richtplänen der Kantone hätten erarbeitet und aufeinander abgestimmt werden können und erst anschliessend die notwendigen Infrastrukturanlagen wie etwa Flughäfen erstellt und in Betrieb genommen worden wären. Bei lange vor dem In-Kraft-Treten der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften erstellten, sehr weiträumigen Anlagen wie dem Flughafen Zürich, dessen konkrete (und insbesondere zukünftige) Ausgestaltung des Flugbetriebes zudem in den letzten Jahren immer umstrittener wurde, laufen die Planungsprozesse nun aber schon seit längerer Zeit den tatsächlichen Entwicklungen hinterher. So ist das Objektblatt des Flughafens Zürich - als anlagespezifischer Teil des SIL - auch heute immer noch ausstehend. Die noch festzulegenden konkreten Aussagen und betrieblichen Rahmenbedingungen des Objektblattes, die sich im Wesentlichen auf die An- und Abflugverfahren und deren Auswirkungen auf die Umwelt konzentrieren werden, wären gemäss der heutigen Systematik der luftfahrtrechtlichen Verfahren in erster Linie im Betriebsreglement umzusetzen (Teilentscheid REKO/UVEK
vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, VPB 70.43 E. 2.5.2 und E. 4.4.8; dazu Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 2003, 1A.64-69/2003, E. 6.1.2).

4.8.3.1. In der angefochtenen Verfügung legt das BAZL dar, das vorliegende Betriebsreglement basiere auf dem bisherigen

Betriebskonzept. Es sei davon auszugehen, dass dieses Konzept in naher Zukunft geändert werden müsse, da der süddeutsche Luftraum nicht mehr in bisherigem Umfange benutzt werden könne. Der in Verhandlung stehende Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz werde aller Voraussicht nach zu einem veränderten Betriebskonzept führen. Aufgrund dieser Ungewissheit könne heute noch kein neues Betriebskonzept vorgelegt werden, dies werde erst nach Abschluss des Staatsvertrages möglich sein. Auf der Basis der staatsvertraglichen Regelungen würden auch die anlagespezifischen Aussagen des SIL in einem raumplanerischen Abstimmungs- und Koordinationsprozess erarbeitet und festgelegt werden können.

4.8.3.2. Die eigentliche Sachplanung - die Erarbeitung des Objektblattes für den Flughafen Zürich - wurde somit noch nicht im Zusammenhang und in Abstimmung mit der Durchführung des vorliegenden Betriebsreglementsverfahrens vorangetrieben und abgeschlossen. Damit entfielen auch die dem Kanton Aargau gemäss SIL und RPV zustehenden Mitwirkungsmöglichkeiten (vorne E. 4.8.1). Unabhängig der noch im materiellrechtlichen Teil zu klärenden Fragen wie etwa derjenigen, inwieweit das vorliegende Reglement vom 31. Mai 2001 dem vorherigen entspricht, kann aufgrund der als gerichtsnotorisch geltenden damaligen grossen Unsicherheiten (in rechtlicher, politischer und auch wirtschaftlicher Hinsicht) über das künftige Betriebskonzept festgehalten werden, dass - wenn überhaupt - bestenfalls ein Sachplanungsprozess in Gang hätte gesetzt werden können, keinesfalls aber rechtzeitig zur Genehmigung des Betriebsreglements oder sinnvollerweise einige Zeit vorher hätte abgeschlossen werden können. Dem BAZL kann damit hieraus kein Vorwurf erwachsen, umso weniger, als später tatsächlich ein Koordinationsprozess im Sinne der erwähnten SIL-Bestimmungen (vorne E. 4.8.1) - unter Beteiligung des Kantons Aargau - durchgeführt wurde. Dieser beinhaltete
insbesondere die Erörterung verschiedener Betriebsvarianten und endete mit dem vorgesehenen Koordinationsprotokoll. Infolge seither geänderter Auffassungen von Beteiligten, der Ablehnung des Staatsvertrags durch die eidgenössischen Räte und dem Erlass der einseitigen deutschen Massnahmen sowie in Anbetracht der bereits früh gescheiterten Mediation zeichnet sich aber selbst jetzt noch ein weiter gehender, längerer Koordinationsbedarf bei der Ausarbeitung des Objektblatts Flughafen Zürich ab.

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

(...)

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

Sieht ein Gesetz - wie vorliegend das LFG bei Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements - für Vorhaben die Konzentration von Entscheiden bei einer einzigen Behörde (Leitbehörde) vor, so hat diese vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen derjenigen Verwaltungseinheiten des Bundes einzuholen, deren Aufgabenbereich durch das betreffende Vorhaben berührt wird und die in diesen Bereichen über das erforderliche Fachwissen verfügen (Art. 62a Abs. 1 RVOG und BBl 1998 2596). Bestehen zwischen den Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden Widersprüche oder ist die Leitbehörde mit den Stellungnahmen nicht einverstanden, so führt sie mit den Fachbehörden innerhalb von 30 Tagen ein Bereinigungsgespräch (Art. 62b Abs. 1 RVOG, vgl. auch die weiteren Absätze des Artikels für den Fall des Gelingens oder Misslingens der Bereinigung). Auf diese zwingenden gesetzlichen Vorschriften (vgl. auch Entscheid REKO/UVEK vom 31. Juli 2000, B-2000-67, E. 6.5 f., teilweise publiziert in: VPB 64.119) wird für Betriebsreglementsverfahren in Art. 36d Abs. 3 LFG ausdrücklich verwiesen.

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

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

Als gewichtiger Faktor kommt dabei hinzu, dass das Konzessionsverfahren zwar vom BAZL durchgeführt wurde, die Entscheidbefugnis aber beim UVEK gelegen ist, weshalb dieses auch als Leitbehörde zu betrachten ist. Soweit den Akten entnehmbar, wurde trotz der unterschiedlichen Auffassungen insbesondere hinsichtlich UVP kein formelles Bereinigungsverfahren im Sinne des RVOG durchgeführt. Hingegen fand laut Angabe des ARE (in seiner Eingabe vom 22. November 2001 an die REKO/UVEK) zwischen dem BAZL, dem BUWAL, dem ARE und dem Generalsekretariat des UVEK eine als informell einzustufende «Einigungsverhandlung zur Differenzbereinigung» statt. Anschliessend daran erliessen UVEK und BAZL die bekannten Verfügungen vom 31. Mai 2001.

4.11.3. Wie vorzugehen ist, wenn zwischen einem als Leitbehörde auftretenden Departement und angehörten Fachbehörden desselben Meinungsverschiedenheiten bestehen, regelt das RVOG nicht. Auch der entsprechenden Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998 (BBl 1998 2591 ff.) kann zu dieser Fragestellung nichts entnommen werden. Ämter eines Departements sind diesem unterstellt und an seine Weisungen gebunden. Gestützt auf diese hierarchische Ordnung kann deshalb davon ausgegangen werden, dass ein Departement seinen Entscheid in solchen Fällen selbständig treffen kann oder aufgrund eines bloss informellen Meinungsaustausches, ohne vorgängig mit den unterstellten Bundesämtern ein formelles Bereinigungsverfahren durchzuführen.

Für diese Auslegung spricht auch Art. 62b Abs. 3 RVOG, welcher im Falle des Misslingens der departementsinternen Bereinigung ausdrücklich festlegt, dass die Departementsspitze die Leitbehörde anzuweisen habe, wie zu entscheiden sei.

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

(...)

6. Die deutschen Beschwerdeführenden (Beschwerdeführende 1 bis 6 und 10) bringen mit jeweils gleicher oder ähnlicher Begründung vor, für die Benutzung deutschen Luftraums bestehe keine rechtliche Grundlage mehr. Anflüge zum und Abflüge vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet seien grundsätzlich unzulässig, da es sich hierbei nicht um völkerrechtlich gestattete Überflüge handle. Infolge der Kündigung der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland herrsche ein vertragsloser Zustand, was vom BAZL ebenso wenig berücksichtigt worden sei wie seither zwischen den beiden Ländern im Hinblick auf einen zukünftigen Staatsvertrag vereinbarte Eckwerte zur Benutzung deutschen Luftraums. Es würden momentan und in Zukunft in einem nicht mehr akzeptablen Ausmass Lasten auf Deutschland abgewälzt. Dies widerspreche - im Zusammenhang mit der Verletzung der deutschen Lufthoheit - dem völkerrechtlichen Grundsatz, wonach jeder Staat die Lasten seiner Einrichtungen selbst zu tragen habe und Lärm-, Umwelt- und Sicherheitsprobleme nicht in den Nachbarstaat verlagern dürfe, ohne dass dieser zustimme. Im Betriebsreglementsentwurf und der angefochtenen Verfügung werde auf die verschiedenen deutschen
Forderungen hinsichtlich Flugbeschränkungen gar nicht eingegangen und es würden bezüglich An- und Abflugverfahren keine Alternativen aufgezeigt oder Varianten angesprochen, weshalb die Betriebsreglementsgenehmigung rechtswidrig sei.

6.1. Die Tatsache, dass die am vorliegenden Verfahren beteiligten deutschen Beschwerdeführenden, welche sich hauptsächlich auf die deutsche Lufthoheit (und deren Aus- respektive Sperrwirkungen) berufen, nicht selbst Träger dieses Hoheitsrechtes sind, lässt die verschiedenen Vorbringen, die ausdrücklich oder sinngemäss eine Verletzung völkerrechtlicher Grundsätze rügen, hier nicht als unzulässig erscheinen. Zum Bundesrecht, dessen Verletzung gemäss Art. 49 Bst. a VwVG gerügt werden kann, zählen auch die Normen des Völkerrechts, sobald sie für die Schweiz rechtskräftig geworden sind. Die Lufthoheit ist als Ausfluss des Territorialitätsprinzips zu den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln zu zählen und die gegenseitige Anerkennung derselben - hier durch die Vertragsstaaten Schweiz und Deutschland - wird in Art. 1 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Übereinkommen, SR 0.748.0) ausdrücklich festgeschrieben. Dabei ist in entsprechenden Verwaltungs(gerichts)beschwerdeverfahren nicht Voraussetzung, dass die Beschwerdeführenden selbst Träger des als verletzt bezeichneten Rechtes sind (so BGE 124 II 293 E. 33b).

(...)

6.4. Obwohl ab dem 1. Juni 2001 die früher ausdrücklich als völkerrechtliche Grundlage herangezogene Verwaltungsvereinbarung von 1984 (vgl. BGE 124 II 293 E. 4b und 33b) entfallen ist, verletzte das geschilderte Vorgehen des BAZL (und des UVEK) auch keine deutschen Hoheitsrechte oder damit verbundene Grundsätze des (Umwelt-) Völkerrechts. Entgegen der Behauptung zahlreicher deutscher Beschwerdeführenden ist nämlich ab dem genannten Zeitpunkt gleich in mehrfacher Hinsicht ein implizites Einverständnis oder zumindest eine Duldung des Staates Deutschland - als alleinigem Inhaber der Lufthoheit - bezüglich der vorerst unveränderten Benutzung deutschen Luftraums erkennbar.

6.4.1. So wurden soweit ersichtlich keinerlei Massnahmen gegen den Flughafen Zürich benützende Luftfahrzeugführer oder Fluggesellschaften eingeleitet, deren Flugzeuge den süddeutschen Luftraum durchquert hatten. Ebenso wenig sind grundsätzliche Beanstandungen Deutschlands gegenüber der Konzessionärin oder schweizerischen Behördenstellen bekannt. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, da Deutschland in laufende Staatsvertragsverhandlungen mit der Schweiz involviert war, die sich gerade zu dieser Zeit noch intensivierten (so war bereits am 23. April 2001 im Rahmen der Absprache der Eckwerte der nächste Verhandlungstermin auf den 1. Juni 2001 festgesetzt und waren im Hinblick auf die weiteren Verhandlungen zusätzliche Arbeitsgruppen eingesetzt worden). Es ist denn auch als Normalfall anzusehen, dass während laufender Verhandlungen zwischen zwei Staaten mangels anderslautender Vereinbarungen - schon aus Rechtssicherheitsüberlegungen - vorerst die bisherige Ordnung beibehalten wird. Insbesondere war schon früh absehbar, dass die seitens des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Mai 2000 vorbehaltene Neuregelung als Teil der Verhandlungen nicht einfach unbesehen auf den 1. Juni 2001 in Kraft gesetzt
würde, wovon - entgegen der ursprünglichen Ankündigung - dann auch Abstand genommen wurde. Soweit ersichtlich wurde diese deutsche Ersatzregelung nicht einmal in eine rechtlich verbindliche (Erlass-) Form umgesetzt, sondern verblieb eine blosse Arbeitsgrundlage. Verschiedene Forderungen derselben flossen bereits in die Eckwerte vom 23. April 2001 ein, womit spätestens ab diesem Zeitpunkt - auch angesichts der von Deutschland für die Umsetzung des künftigen Staatsvertrags zugestandenen Übergangsfrist von 41 Monaten - davon ausgegangen werden konnte, das Betriebskonzept bleibe bezüglich Benutzung des deutschen Luftraums mit deutscher Einwilligung oder Duldung bis auf weiteres unverändert (sofern dies nicht ohnehin noch ausdrücklich zwischen den Verhandlungspartnern so abgesprochen wurde). In diesem Zusammenhang ist auf den auch im Bereich des Völkerrechts anerkannten und konkretisierten Grundsatz von Treu und Glauben zu verweisen (vgl. Jörg Paul Müller / Luzius Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., Bern 2001, S. 40 ff.).

6.4.2. Soweit die deutschen Beschwerdeführenden gegen dieses Verhalten des Staates Deutschland einwenden, die entsprechende Duldung sei mit Blick auf deutsche Verfassungsbestimmungen jedenfalls als rechtswidrig anzusehen, ist darauf nicht einzutreten. Vor der REKO/INUM als schweizerischem Gericht kann grundsätzlich nur die Verletzung von Schweizer Bundesrecht (inklusive Völkerrecht; vgl. vorne E. 6.1) gerügt werden, nicht dagegen die Verletzung oder Rechtswidrigkeit ausländischer Rechtsbestimmungen (vgl. BGE 124 II 293 E. 4c sowie Urteile des Bundesgerichts vom 7. Oktober 2003, 1A.100/2003, E. 3.2 und vom 31. März 2004, 1A.243/2003, E. 3.1).

6.4.3. Aufgrund des beschriebenen impliziten Einverständnisses und der Duldung Deutschlands, welche völkerrechtliche Wirkungen entfaltet, kann offen bleiben, ob und inwiefern sich auf Schweizer (oder deutscher) Seite Ansprüche aus anderweitigen völkerrechtlichen Grundlagen, welche auf vorliegenden Sachverhalt gegebenenfalls Anwendung finden könnten, ergeben. So ist

beispielsweise nicht auszuschliessen, dass sich aus Bestimmungen des Chicago-Ubereinkommens (insbesondere betreffend Durch- und Überflüge) Rückschlüsse auf die Zulässigkeit des An- und Abflugverkehrs des Flughafens Zürich über deutschem Gebiet ziehen lassen. Antworten völkerrechtlicher Natur auf hier interessierende Fragen könnten sich in der Zukunft unter Umständen auch aus dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68), welches am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist, ergeben (vgl. dazu etwa Diemut Majer, Zwischen Brüssel und Chicago: zur Situation des schweizerischen Luftverkehrs, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 12/2003, S. 1398 ff.).

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

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

(...)

9. Zahlreiche Beschwerdeführende bemängeln, dass entgegen den Vorgaben von Art. 74a Abs. 2 VIL das Betriebsreglement nicht vollständig überprüft und keine UVP durchgeführt worden sei.

9.1. Gemäss Art. 74a Abs. 2 VIL sind bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglements zu überprüfen und es ist eine UVP durchzuführen. Es sind infolge des klaren Wortlauts der Bestimmung keine Ausnahmen erkennbar für ein anderes Vorgehen im Falle besonderer Verhältnisse. Der als Übergangsbestimmung bezeichnete Artikel wurde denn auch erst mit der Verordnung vom 2. Februar 2000 zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren (AS 2000 703; In-Kraft-Treten am 1. März 2000) in die VIL eingefügt. Die Regelung bezweckt offensichtlich, den Betrieb der Landesflughäfen Genf und Zürich anlässlich der Neukonzessionierung einer umfassenden Gesamtschau zu unterziehen. So hat das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 8. Dezember 2000 über die Baukonzessionen für die 5. Ausbauetappe des Flughafens Zürich festgehalten, die Bestimmung von Art. 74a Abs. 2 VIL biete Gewähr dafür, dass im Verfahren zur Erneuerung der Betriebskonzession unabhängig davon, ob das bisherige Betriebskonzept geändert werde, die betrieblichen Auswirkungen umfassend untersucht werden (BGE 126 II 522 E. 11d). Nachdem mittlerweile
feststeht (vgl. Teilentscheid REKO/UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58, VPB 70.43 E. 4.2), dass nicht das Konzessionsverfahren, sondern das dazugehörige Betriebsreglementsverfahren das richtige Gefäss für eine solche betriebliche Gesamtschau ist, haben diese Ausführungen für das vorliegende Verfahren zu gelten. Die grammatikalische, teleologische und historische Auslegung von Art. 74a Abs. 2 VIL ergibt somit, dass im Genehmigungsverfahren für das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 nebst allfälligen Neuregelungen auch sämtliche aus dem bisherigen Betriebsreglement vom 19. August 1992 übernommenen Regelungen hätten überprüft und insgesamt einer UVP unterzogen werden müssen. Bei der Erneuerung der Betriebskonzession für den Flughafen Genf ist denn auch eine UVP durchgeführt worden.

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

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

Das UVEK machte in seiner Konzessionsverfügung vom 31. Mai 2001 zu der angesprochenen Problematik im Wesentlichen dieselben Ausführungen wie das BAZL. Zusätzlich wurde festgehalten, die Schweiz habe sich im Rahmen der Staatsvertragsverhandlungen gegenüber Deutschland verpflichtet, die für dessen Umsetzung nötigen Verfahren so rasch als möglich durchzuführen. Entsprechend sei die Flughafen Zürich AG als Konzessionärin zu verpflichten, die Überprüfung und allfällige Anpassung des Betriebskonzeptes ohne Verzug an die Hand zu nehmen und zum Abschluss zu bringen. Angesichts des knappen zur Verfügung stehenden Zeitraums für die Umsetzung allfälliger Massnahmen aus dem Staatsvertrag erscheine es angemessen, der Konzessionärin für die Einreichung einer Änderung des Betriebsreglements mitsamt UVP über den gesamten Betrieb des Flughafens eine Frist von einem Jahr ab Unterzeichnung des Staatsvertrags zu setzen. Die entsprechenden

Auflagen in Dispositiv-Ziff. 3.2 der Konzessionsverfügung sind nach anfänglicher Anfechtung im Rechtsmittelverfahren vor der REKO/UVEK rechtskräftig geworden und das UVEK hat die erwähnte Frist mit späterer (unangefochten gebliebener) Verfügung vom 2. Dezember 2003 auf den 31. Dezember 2003 verlängert.

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

9.3.1. Wie im Zusammenhang mit den Rügen betreffend Benutzung deutschen Luftraums bereits dargelegt, hatte die Flughafen Zürich AG somit bei der Gesuchseinreichung im Dezember 2000 keinerlei gesicherte Angaben über die in absehbarer Zukunft noch mögliche Benutzung des süddeutschen Luftraums. Ein Abstellen auf blosse Vermutungen und unsichere Einschätzungen war nicht zumutbar und hätte ihr später zum Vorwurf gereichen können. Wie ebenfalls ausgeführt, waren die künftigen (rechtlichen) Rahmenbedingungen - insbesondere angesichts der gerade erst intensivierten Staatsvertragsverhandlungen - selbst im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung immer noch zu ungeklärt, als dass daraus ein neues Betriebskonzept des Flughafens für die Zukunft hätte abgeleitet werden können. Andererseits war allen Beteiligten bereits damals klar, dass das bisherige (Flug-) Betriebskonzept in dieser Form nicht mehr lange werde beibehalten werden können, sondern relativ bald massgeblichen, UVP-pflichtigen Änderungen unterworfen sein würde. Es leuchtet deshalb ein, dass aufgrund der verschiedenen Sachzwänge und der gesamten Umstände die Überprüfung der Regelungen des Betriebsreglements insofern eingeschränkt wurde, als bloss die
organisationsrechtlichen Bestimmungen des Betriebsreglements vom 19. August 1992 näher untersucht und auf die neue private Flughafenbetreiberin angepasst wurden sowie die vom UVEK im Rahmen der 5. Bauetappe verfügten und vom Bundesgericht im Dezember 2000 bestätigten betrieblichen Auflagen ins neue Reglement eingefügt wurden. Das bereits mit dem Betriebsreglement vom 19. August 1992 genehmigte Konzept des Flugbetriebs musste demgegenüber (vorerst) weitgehend unverändert belassen werden (zu den gleichwohl vorgenommenen Änderungen vgl. hinten E. 9.5).

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

9.3.3. Dem ist beizupflichten, selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die angesprochene Frist in der Betriebskonzession später um über ein Jahr verlängert wurde (vorne E. 9.2). Das UVEK führte dazu in der Fristverlängerungsverfügung vom 2. Dezember 2003 aus, im Rahmen der Koordinationsgespräche zum SIL habe es sich damit einverstanden erklärt, dass das neue Betriebsreglement bis Ende 2002 eingereicht werde. Mit Schreiben vom 15. November 2002 habe die Konzessionärin um eine Fristerstreckung bis Ende April 2003 ersucht, da - entgegen den ursprünglichen Zeitplänen - die Arbeiten am Objektblatt Flughafen Zürich nicht hätten abgeschlossen werden können. Am 21. Februar 2003 habe die Flughafen Zürich AG um eine weitere Fristerstreckung bis mindestens Ende Juli 2003 gebeten. Schliesslich habe die Flughafen Zürich AG am 31. März 2003 beim BAZL ein der veränderten Situation angepasstes Pflichtenheft für die UVP-Hauptuntersuchung eingereicht, dessen abschliessende Beurteilung durch das BUWAL sei am 24. Oktober 2003 erfolgt. Zu diesen mehrfachen Fristverlängerungen ist einerseits festzuhalten, dass sie aus nachvollziehbaren Gründen - in der Regel auf Gesuch der Konzessionärin hin - erfolgten. So führte der mit
Schlussbericht vom 27. August 2002 abgeschlossene Koordinationsprozess SIL Flughafen Zürich bis jetzt nicht zu zählbaren Ergebnissen, insbesondere nicht in Form des ausstehenden Objektblattes Flughafen Zürich (vgl. dazu vorne E. 4.8.3.2). Infolge seither geänderter Auffassungen von am Koordinationsprozess Beteiligten, der endgültigen Ablehnung des Staatsvertrags im März 2003 durch das Schweizer Parlament und dem Erlass der einseitigen deutschen Massnahmen brauchte die Flughafen Zürich AG tatsächlich erneut mehr Zeit zur Ausarbeitung des neuen - so genannt vorläufigen - Betriebsreglements.

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

des UVEK - erst weit im Nachhinein verfügt, nachdem die ursprüngliche Jahresfrist schon über ein Jahr abgelaufen war.

9.3.4. Es ist somit festzuhalten, dass das Vorgehen des BAZL (und des UVEK) unter den gegebenen besonderen Umständen von der REKO/INUM als vertretbar erachtet wird. Damit hat die von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderte Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements des Flughafen Zürichs zwingend und spätestens im Rahmen des Betriebsreglementsverfahrens zu erfolgen, welches mit der Einreichung des Gesuchs für das so genannte vorläufige Betriebsreglement per 31. Dezember 2003 ausgelöst worden ist. Eine weitere Verschiebung ist angesichts der bereits erfolgten grosszügigen Fristverlängerung rechtlich ausgeschlossen. Inhaltlich wird diese Gesamtschau insbesondere eine Überprüfung des gesamten Betriebsreglements in luftfahrtspezifischer, umweltschutzrechtlicher, natur- und heimatschutzrechtlicher wie auch raumplanerischer Hinsicht umfassen müssen (vgl. dazu Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL).

9.4. Die Erwägungen zur Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements sind im Wesentlichen auch auf die in Art. 74a Abs. 2 VIL ebenfalls geforderte UVP übertragbar. Es durfte bereits im Frühling 2001 mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass schon bald massgebliche, UVP-pflichtige Änderungen am Flugbetriebskonzept vorgenommen werden müssen, ohne dass genauer bestimmt werden konnte, wie diese ausfallen werden. Um die Durchführung respektive Nachholung der verlangten umfassenden UVP in der näheren Zukunft sicherzustellen, wurde in der erwähnten Auflage in Dispositiv-Ziff. 3.2 der Betriebskonzession festgeschrieben, dass innert der angesetzten Frist das überprüfte Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen sei (vgl. dazu vorne E. 9.2 und 9.3.2). Die spätere Fristverlängerung durch das UVEK erfasste damit auch die Pflicht zur Einreichung des umfassenden UVB. Diese - schon in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgespurte - Koppelung erscheint sinnvoll, da sich der neue UVB gemäss BAZL und UVEK konsequenterweise auch (nur) zum zukünftigen, abgeänderten Betriebskonzept aussprechen sollte. Bezüglich der Fragen im Zusammenhang mit der Fristverlängerung kann damit vollumfänglich auf das in E.
9.3.3 Ausgeführte verwiesen werden.

Getreu dem Verordnungstext und entsprechend früheren bundesgerichtlichen Aussagen (vorne E. 9.1) hätte aber selbst bei vorerst unverändert übernommenem Betriebskonzept grundsätzlich eine UVP durchgeführt werden müssen. Angesichts der dargelegten Sicherstellung einer umfassenden UVP für das künftige Betriebskonzept ist dem BAZL (und UVEK) zuzustimmen, dass auf eine erneute Prüfung des vorliegend zu beurteilenden Betriebsreglements verzichtet werden konnte, sofern die daraus resultierenden Einflüsse auf die Flughafenumgebung und Belastungen der Umwelt im Rahmen einer früheren UVP bereits untersucht und für tragbar erachtet worden sind. Ein solches Vorgehen hält mit Blick auf die besprochene Konzessionsauflage auch vor Art. 74a Abs. 2 VIL stand und entspricht ebenfalls dem Sinn und Zweck von Art. 9 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG], SR 814.01), wie dies das BUWAL in seinem der verfügten Lösung zustimmenden Fachbericht vom 12. Dezember 2001 festhält (vgl. dazu vorne E. 9.3.2). Dies kann allerdings nur unter der weiteren Voraussetzung gelten, dass die trotzdem vorgenommenen Änderungen an Bestimmungen des alten Betriebsreglements vom 19. August 1992 nicht ihrerseits als
umweltrechtlich relevant zu qualifizieren sind (zu dieser weiteren Einschränkung und entsprechenden Rügen anschliessend hinten E. 9.5 ff.).

9.4.1. Entgegen den Darlegungen des BAZL bestreiten einige Beschwerdeführende, dass das aus dem angefochtenen Betriebsreglement abzuleitende Flugbetriebskonzept bereits früher einer UVP unterzogen worden sei. Zu Unrecht, wie nachfolgend aufzuzeigen ist.

(...)

9.4.3. Gleich wie bei der Frage der Gesamtüberprüfung des vorliegenden Betriebsreglements (vorne E. 9.3.4) ist zusammenfassend auch bezüglich UVP festzuhalten, dass die verfügte Lösung als vertretbar bezeichnet werden kann. Die von Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte umfassende UVP ist damit ebenfalls zwingend und spätestens anlässlich des Genehmigungsverfahrens für das so genannte vorläufige Betriebsreglement vorzunehmen, welches mit Gesuchseinreichung der Flughafen Zürich AG per 31. Dezember 2003 gestartet worden ist. Eine weitere Verzögerung wäre auch hier nicht mehr hinnehmbar. Diese vollumfänglich neue UVP muss sich - anders als in den seit dem Jahre 2001 ausgelösten Verfahren für so genannt provisorische Betriebsreglementsänderungen - entsprechend dem Sinn und Zweck von Art. 74a Abs. 2 VIL über den gesamten Betrieb des Flughafens Zürich (also auch das gesamte neue respektive seit der letzten umfassenden UVP der 5. Bauetappe geänderte Flugbetriebskonzept) erstrecken.

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

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

Daraus folgt, dass angefochtene Änderungen von Artikeln des Betriebsreglements, die gemäss Auffassung der REKO/INUM

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

(...)

11. Verschiedene Beschwerdeführende stellen Begehren bezüglich einer allgemeinen oder auf bestimmte An- und Abflugwege beschränkten Begrenzung der Flugbewegungen (so genannter Bewegungsplafond oder Bewegungskontingente). So wird etwa allgemein gefordert, es sei eine entschädigungslos hinzunehmende Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen auf dem Flughafen Zürich zuzulassen oder zumindest aus Gründen der Raumplanung, des Umweltschutzes oder zufolge neuer verkehrsplanerischer Erkenntnisse vorzubehalten (Beschwerdeführende 8, 10, 17 und18). Konkret werden generelle Beschränkungen von jährlich 250'000 (Beschwerdeführende 11 und 21), 320'000 (Beschwerdeführende 9) oder 380'000 Flugbewegungen (Beschwerdeführer 19) verlangt sowie Bewegungskontingente beantragt für An- und Abflugverfahren über bestimmten Gebieten wie dem Kanton Aargau oder der süddeutschen Grenzregion (Beschwerdeführer 19 sowie Beschwerdeführende 2 bis 6).

11.1. Es ist grundsätzlich festzuhalten, dass zurzeit keine konkreten Vorschriften ersichtlich sind, die sich über die Möglichkeit eines allgemeinen Bewegungsplafonds - oder die erwähnten spezielleren Beschränkungen - beim Flughafen Zürich aussprechen. Wie dies einzelne Beschwerdeführende selbst eingestehen, existiert heute somit keine gesetzliche Grundlage, aus welcher die Pflicht zur Einführung einer entsprechenden Flugbewegungsbeschränkung direkt abzuleiten wäre. Insbesondere sind auch dem SIL - der von der Prognose von 380'000 Flugbewegungen des Linien- und Charterverkehrs für das Jahr 2010 ausgeht (vgl. Teil III B - 23) - keine in diese Richtung weisenden konkreten Aussagen zu entnehmen (wobei allerdings wie bereits mehrfach erwähnt das Objektblatt Flughafen Zürich des SIL noch nicht ausgearbeitet ist). Für den Bereich der Landesflughäfen wird im SIL allgemein unter anderem festgeschrieben, bei verbleibenden übermässigen Lärmbelastungen seien die gesetzlich vorgesehenen Ersatzmassnahmen zu treffen bzw. gegebenenfalls Entschädigungszahlungen zu leisten. Eine übermässige Luftbelastung sei im Perimeter der Flughäfen und den angrenzenden Gebieten mittelfristig in Kauf zu nehmen. Langfristig sei dafür zu sorgen, dass mit einem Massnahmenplan der Flughäfen bzw. der Kantone die Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung eingehalten werden könnten (SIL Teil III B1-B7-3, Ziff. 6 und 7).

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

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

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

12. Weiter werden verschiedene Anträge zur Abänderung der Nachtflugordnung des angefochtenen Betriebsreglements gestellt. So wird gefordert, die Nachtsperrzeit für Linienflüge sei auf die Zeit von 21.00 Uhr (bezüglich deutschem Hoheitsgebiet), 22.00 Uhr oder zumindest 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr oder gar 07.00 Uhr auszudehnen (Beschwerdeführende 2 bis 6, 8, 9, 11, 17, 18 und 19). Dabei seien nur minimale Ausnahmen zu gestatten respektive für Ausnahmebewilligungen beschränkte Kontingente vorzusehen, deren Höhe von Jahr zu Jahr zu verringern sei (Beschwerdeführende 8). Das Nachtflugverbot sei zudem an Samstagen und Sonntagen sowie an Feiertagen auf die Zeit von 20.00 Uhr bis 09.00 Uhr auszuweiten (Beschwerdeführer 19 und Beschwerdeführende 2 bis 6 bezüglich des deutschen Hoheitsgebiets).

12.1. Es ist eingangs festzuhalten, dass die Bestimmungen betreffend die Nachtflugordnung für den Flughafen Zürich zum grossen Teil unverändert aus dem alten Betriebsreglement vom 19. August 1992 übernommen wurden. Eingefügt wurden einzig - abgesehen von den vorne unter E. 9.5 ff. bereits abgehandelten Änderungen - Verschärfungen, die sich aus den Auflagen der Baukonzession Dock Midfield ergaben (etwa die Einschränkung, dass Abflüge des Charterverkehrs nur noch bis 22.00 Uhr gestattet sind; vgl. Art. 11 Abs. 1 des angefochtenen Reglements). Sämtliche der gestellten Anträge zielen - wenn auch in unterschiedlichem Ausmass - auf eine Abänderung der bisherigen, der Nachtflugordnung des Bundes in der VIL (vgl. Art. 39 ff. VIL) entsprechenden Regelungen der Nachtbetriebszeiten ab. Es geht damit um zusätzliche Betriebseinschränkungen, die ganz überwiegend umweltrechtlich begründet werden. Sie müssten somit auch aus den gesetzlichen Grundlagen des Umweltrechts abgeleitet werden können. Die rechtliche Ausgangslage bezüglich der verlangten Betriebszeiteneinschränkungen ist daher grundsätzlich gleich wie bei der soeben behandelten Frage von Flugbewegungsbeschränkungen: Vorschriften, aus welchen sich die Pflicht zur Einführung
weiterer Einschränkungen direkt ableiten liesse, sind zurzeit keine ersichtlich. Es sind aber zusätzliche Einschränkungen der Nachtbetriebszeiten auch keineswegs ausgeschlossen. Vielmehr sind mit den seit dem Jahre 2001 verfügten provisorischen Betriebsreglementsänderungen (die zum grössten Teil noch nicht rechtskräftig sind) bereits Anpassungen erfolgt (vgl. insbesondere die mit Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 festgesetzte Ausdehnung der Nachtflugsperre um eine halbe Stunde auf 06.00 Uhr). Die Flughafen Zürich AG hat zudem mit dem Gesuch für das so genannt vorläufige Betriebsreglement offenbar auch selber einen Antrag auf eine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperre eingebracht.

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

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

(...)

14. Verschiedene Beschwerdeführende bemängeln, dass der Lärmbelastungskataster fehle, obwohl dessen Festsetzung eine Voraussetzung zur Genehmigung des Betriebsreglements sei (Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL).

14.1. Der Lärmbelastungskataster ist ein Instrument der LSV. Gemäss Art. 37 Abs. 1 LSV (in der seit 1. Oktober 2004 gültigen Fassung) hält die Vollzugsbehörde bei Strassen, Eisenbahnanlagen und Flugplätzen die nach Art. 36 ermittelten Lärmimmissionen in je einem Kataster fest (Lärmbelastungskataster). Die Lärmbelastungskataster geben nach Abs. 2 der genannten Bestimmung unter anderem die ermittelte Lärmbelastung, die angewendeten Berechnungsverfahren, die in der Nutzungsplanung festgelegte Nutzung der lärmbelasteten Gebiete, die Anlagen und ihre Eigentümer sowie (neu) die Anzahl Personen, die von über den massgebenden Belastungsgrenzwerten liegenden Lärmimmissionen betroffen ist, an. Nach der alten Fassung von Art. 37 Abs. 3 LSV sollten die im Lärmbelastungskataster festgehaltenen Lärmimmissionen überdies für die Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen, für die Erteilung von Baubewilligungen und für Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden massgebend sein. Das Bundesgericht hat in seinem Baukonzessionsentscheid vom 8. Dezember 2000 Art. 37 LSV kritisiert und festgestellt, auch nach dem (damaligen) neuen Wortlaut dieser Verordnungsbestimmung seien die Fragen der rechtlichen Bedeutung und der Anfechtbarkeit des
Lärmbelastungskatasters nicht geklärt. Weder das Verordnungs- noch das Gesetzesrecht würden ein Auflage- und ein Rechtsschutzverfahren hinsichtlich des Lärmbelastungskatasters vorsehen. Dieser sei daher auch nach der (damaligen) Änderung von Art. 37 LSV ein bestenfalls für die Behörden massgebliches Inventar, das keine grundeigentümerverbindlichen Wirkungen entfalten könne. Ohnehin werde der Wechsel vom System der luftfahrtrechtlichen Lärmzonen zum umweltschutzrechtlichen Institut des Lärmbelastungskatasters erst dann vollzogen sein, wenn auch das massgebliche Gesetzesrecht, insbesondere die Bestimmungen von Art. 42 ff. LFG, die nötige Anpassung erfahren habe und die den Rechtsschutz und die Entschädigung betreffenden Verfahrensprobleme gelöst seien (BGE 126 II 522 E. 49).

14.2. Trotz den kürzlich erfolgten Anpassungen der LSV wurden diese vom Bundesgericht gerügten rechtlichen Unklarheiten bis

heute nicht wirklich behoben, insbesondere was die einschlägigen Regelungen im LFG anbelangt. Ungeachtet dieser Unvollständigkeiten ist betreffend die im Moment bestehende Regelung zu betonen, dass der Genehmigungsvoraussetzung von Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL Genüge getan ist, wenn der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann. Verlangt wird also im Zeitpunkt der Genehmigung nicht bereits das Vorliegen des Katasters, sondern bloss, dass die notwendigen Grundlagen (wie u.a. Berechnungsverfahren und ermittelte Lärmwerte etc.) für die Festsetzung zur Verfügung stehen. Solange das (definitive oder zumindest vorläufige) Betriebskonzept für den Flughafen Zürich noch nicht feststeht, fehlen aber - und vor allem - auch in tatsächlicher Hinsicht die notwendigen Grundlagen, die für die Ausarbeitung eines aktuellen Lärmbelastungskatasters erforderlich sind. Der definitive Lärmbelastungskataster für den Flughafen Zürich, der über die - den enteignungsrechtlichen allenfalls vorgehenden - umweltschutzrechtlichen Ansprüche auf Lärmschutz Aufschluss geben soll, steht deshalb auch heute immer noch aus (vgl.
Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.245/2003 E. 5; zu den enteignungs- und umweltschutzrechtlichen Ansprüchen der Flughafenanwohner vgl. im Übrigen hinten E. 19). Selbst angesichts der eingangs erwähnten VIL-Bestimmung durfte das BAZL somit das angefochtene Betriebsreglement genehmigen, obwohl klar war, dass der Lärmbelastungskataster noch nicht festgesetzt werden konnte. Ein langer Aufschub einzig aus diesem Grund wäre auch mit Blick auf die Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin, welche nicht verantwortlich ist für die Ausarbeitung des Lärmbelastungskatasters, unverhältnismässig gewesen. Diese hat nämlich den Anspruch, dass ein Gesuch innert angemessener Frist aufgrund des geltenden Rechts behandelt wird, unabhängig davon, ob dieses Recht in Zukunft ändern wird oder zu ergänzen ist (vgl. BGE 126 II 522 E. 10b).

(...)

16. Was die (materiellen) Rügen im Zusammenhang mit dem SIL anbelangt, kann weitgehend auf das bereits unter E. 4.8 ff. vorne Ausgeführte verwiesen werden. So ist es eine bedauerliche Tatsache, dass beim Flughafen Zürich die gesetzlich vorgesehenen Planungsprozesse den tatsächlichen Entwicklungen nun schon seit längerer Zeit hinterherlaufen und das Objektblatt Flughafen Zürich - als notwendiger anlagespezifischer Teil des SIL - auch im Jahre 2004 immer noch ausstehend ist (vgl. E. 4.8.3 vorne mit Hinweisen). Was dies für die späteren Betriebsreglementsverfahren im Einzelnen bedeutet, kann an dieser Stelle offen gelassen werden. Sicher ist, dass aufgrund der Sachlage im Jahre 2001 nicht verlangt werden konnte, dass der anlagespezifische Teil des SIL für den Flughafen Zürich bereits als Grundlage für das hier angefochtene Betriebsreglement hätte zur Verfügung stehen und entsprechend angewendet werden müssen. Im Gegenteil zeichnet sich aus verschiedenen Gründen selbst jetzt noch ein weiter gehender, längerer Koordinationsbedarf bei der Ausarbeitung des Objektblatts Flughafen Zürich ab (insgesamt vorne E. 4.8.3.2. Im Übrigen stellt die Tatsache, dass das Sachplanverfahren noch nicht abgeschlossen ist und die Objektblätter
für die Landesflughäfen noch ausstehen, keinen Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange dar (Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.244/2003 E. 3.2.3). Ob dazu auch der gekröpfte Nordanflug, koordinierte Landungen auf die Pisten 28 und 34 («dual landing») oder der so genannte «wide left turn» gehören, ist allerdings fraglich.

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

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

17. Im Weiteren wird vereinzelt bemängelt, das BAZL habe sich in seiner Genehmigungsverfügung zu wenig oder gar nicht mit den kantonalen und kommunalen Grundlagen der Raumplanung (insbesondere dem zürcherischen Richtplan) auseinander gesetzt und es sei diesbezüglich keine Abstimmung - mangels Objektblatt insbesondere auch nicht zwischen SIL und Richtplänen - erfolgt.

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

entscheiden müssen (Art. 12 Abs. 3 RPG).

Die vorgebrachten Rügen sind somit hier abzuweisen.

(...)

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

Sämtliche dieser Anträge sprengen den Rahmen des vorliegenden Verfahrens. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Flughafenhalterin mit der Erteilung der Betriebskonzession auch das Enteignungsrecht übertragen wurde (Art. 36a Abs. 4 LFG). Ihr steht damit - auch hinsichtlich allfälliger Eingriffe ins Eigentum durch übermässige Lärmimmissionen - die Befugnis zu enteignungsrechtlichen Eingriffen grundsätzlich zu. Gegenstand der Enteignung können gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) auch die aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte, so unter anderem die Rechte auf Abwehr der im Sinne von Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) übermässigen Einwirkungen, bilden. Nach Art. 20 Abs. 1 USG besteht unter Umständen auch (bloss) ein Anspruch auf passive Schallschutzmassnahmen. Ob Lärmeinwirkungen, die sich aus dem Flughafenbetrieb ergeben, einen enteignungs- oder umweltschutzrechtlichen Anspruch auf Schallschutz oder Entschädigung entstehen lassen könnten, ist nicht im (vorliegenden) Betriebsreglementsverfahren zu prüfen (insgesamt Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 2004, 1A.246/2003 E. 1.2; vgl. auch BGE 126 II 522 E. 50).
Dafür stehen insbesondere die formellen Enteignungsverfahren zur Verfügung, in welchen Entschädigungsforderungen angemeldet und auch dann Einsprachen erhoben werden können, wenn das Enteignungsverfahren erst auf Begehren von Nachbarn wegen übermässiger Einwirkungen eröffnet werden muss. Enteignungsrechtliche Einsprachen sind zwar nach neuem Recht grundsätzlich im kombinierten Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 ff. LFG zu erheben und werden durch die Plangenehmigungsbehörde beurteilt (vgl. Art. 37f Abs. 2 und Art. 37h Abs. 1 LFG). Dies mindert aber die Funktion der - ursprünglichen - enteignungsrechtlichen Einsprache nicht, zumal übermässige Immissionen oft unabhängig von der Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens eintreten. Auch in solch einem Fall stehen den von übermässigen Einwirkungen Betroffenen weiterhin alle sich aus dem Enteignungsgesetz ergebenden Ansprüche zu und können diese im nachträglich eröffneten Enteignungsverfahren mit Einsprache bewirken, dass die Zulässigkeit und der Umfang der Enteignung von der Einsprachebehörde verbindlich festgelegt wird (insgesamt BGE 130 II 394 E. 6 mit Hinweisen, vgl. auch E. 7 ff.).

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

(...)

Dokumente der REKo/INUM