

Auszug aus dem Teilentscheid Z-2001-58 der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation REKO/ UVEK [heute: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt] vom 18. Februar 2003; vgl. Entscheide des Bundesgerichts 1A.61/2003, 1A.62-63/2003, 1A.64-69/2003, alle vom 8. Juli 2003 [Bestätigung des Entscheids der REKO/UVEK]

Luftfahrt. Beschwerdebefugnis zur Anfechtung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich. Teilentscheid.

- Inhalt einer luftfahrtrechtlichen Betriebskonzession (Art. 36a LFG, Art. 10 ff. VIL) und Abgrenzung zum möglichen Inhalt des Betriebsreglements (E. 2).
- Inhalt der Konzession ist allein das Recht, in Zürich einen Landesflughafen als europäische Drehscheibe für den nationalen und internationalen Luftverkehr über eine bestimmte Dauer zu betreiben und Gebühren zu erheben. Mit der Konzession wird über den Standort und den Stellenwert des Flughafens sowie die Wahl der Konzessionärin als Flughafenbetreiberin entschieden. Alle Fragen hinsichtlich Art und Umfang des Betriebs des Flughafens als auch der damit verbundenen Auswirkungen ergeben sich aus dem Betriebsreglement (E. 2.8).
- Weil die Verfahren betreffend Erteilung der Betriebskonzession und Genehmigung des Betriebsreglements Unterschiedliches zum Gegenstand haben, ist der Kreis der Betroffenen je nach Verfahren verschieden und es hat eine getrennte Beurteilung der Beschwerdebefugnis zu erfolgen (E. 3.2).
- Die Flughafen Zürich AG ist als Konzessionärin beschwerdeberechtigt (Art. 48 Bst. a VwVG; E. 3.3), nicht dagegen im konkreten Fall andere im Fluggeschäft tätige Unternehmungen (E. 3.4). Die Frage der Beschwerdelegitimation von Mitbewerbern bei der Konzessionserteilung wird offen gelassen (E. 3.4.1).
- Bei den übrigen Beschwerdeführenden ist zu prüfen, welche Parteibegehren im Konzessionsverfahren zulässig sind (Frage des Anfechtungsgegenstands) und welche Anträge und Rügen Bereiche ausserhalb des Konzessionsverfahrens betreffen, wobei auf letztere nicht eingetreten werden kann (E. 4).
- Dabei ist zu beachten, dass der Flug(platz)betrieb in allen Belangen im Betriebsreglement zu regeln ist (Art. 23 VIL). Anträge raumplanungs- und umweltrechtlicher Art - auch solche betreffend Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung - sind dem Betriebsreglementsverfahren (allenfalls Plangenehmigungsverfahren) zuzuordnen, ebenso Sicherheitsbedenken hinsichtlich des Flugbetriebs (vgl. VPB 70.44). Desgleichen ist die Rüge, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und könne nicht genehmigt werden, im Konzessionsverfahren unzulässig (E. 4.2).
- Beurteilung der Befugnis der Drittbeschwerdeführenden zur Erhebung der zulässigen Begehren (E. 5) unter dem Gesichtspunkt, dass das Konzessionsverfahren in erster Linie das Verhältnis zwischen Konzessionsbehörde und Konzessionärin betrifft (E. 5.4.2).

Aviation. Qualité pour recourir en matière de contestation de la concession d'exploitation accordée à l'aéroport de Zürich. Décision partielle.

- Contenu d'une concession d'exploitation en matière de droit de la navigation aérienne (art. 36a LA, art. 10 ss OSIA) et délimitation par rapport au contenu possible d'un règlement d'exploitation (consid. 2).
- Le contenu de la concession comprend seulement le droit d'exploiter à Zürich un aéroport national comme plaque tournante européenne pour le trafic aérien national et international pendant une certaine durée et d'y prélever des taxes. La concession détermine le lieu et l'importance de l'aéroport ainsi que le choix de la concessionnaire en tant qu'exploitante de l'aéroport. Toutes les questions en rapport avec la forme et l'étendue de l'exploitation de l'aéroport de même que les répercussions qui y sont liées se rapportent au règlement d'exploitation (consid. 2.8).
- Etant donné que les procédures concernant l'octroi de la concession d'exploitation et l'approbation du règlement d'exploitation ont pour objet quelque chose de différent, le cercle des personnes concernées diffère suivant chaque procédure et il doit en résulter un examen séparé de la qualité pour recourir (consid. 3.2).
- En tant que concessionnaire, l'aéroport de Zürich S.A. a qualité pour recourir (art. 48 let. a PA; consid. 3.3), ce qui n'est pas le cas, en l'espèce, d'autres entreprises actives dans l'industrie aéronautique (consid. 3.4). La question de la qualité pour recourir de concurrents lors de l'octroi de la concession est laissée ouverte (consid. 3.4.1).
- S'agissant des autres recourants, il y a lieu d'examiner quelles conclusions des parties sont recevables dans la procédure de concession (question de l'objet du litige) et quels requêtes et griefs concernent des domaines en dehors de ladite procédure, une entrée en matière sur ceux-ci n'étant pas possible (consid. 4).
- A cet égard, il faut tenir compte du fait que l'exploitation de l'aérodrome doit être régie dans tous ses aspects opérationnels par le règlement d'exploitation (art. 23 OSIA). Des requêtes en matière de droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - également celles concernant le déroulement de l'étude de l'impact sur l'environnement - doivent être rattachées à la procédure du règlement d'exploitation (éventuellement à la procédure d'approbation des plans), de même que les réserves quant à la sécurité de l'exploitation de l'aérodrome (cf. JAAC 70.44). Le grief selon lequel le règlement d'exploitation serait illégal et ne pourrait pas être approuvé est également irrecevable dans la procédure de concession (consid. 4.2).
- Examen de la qualité des recourants tiers quant à la prise de conclusions recevables (consid. 5) suivant le point de vue que la procédure de concession concerne en première ligne le rapport entre l'autorité concédante et la concessionnaire (consid. 5.4.2).

Aviazione. Legittimazione ricorsuale per contestare la concessione d'esercizio per l'aeroporto di Zurigo. Decisione parziale.

- Contenuto di una concessione d'esercizio nell'ambito del diritto della navigazione aerea (art. 36a LNA, Art. 10 segg. OSIA) e delimitazione rispetto al possibile contenuto del regolamento d'esercizio (consid. 2).

- Nella concessione è contenuto solo il diritto di esercitare un aeroporto nazionale a Zurigo quale piattaforma europea per il traffico aereo nazionale ed internazionale per un certo periodo e di riscuotere le relative tasse. La concessione determina l'ubicazione e l'importanza dell'aeroporto come pure la scelta della concessionaria incaricata dell'esercizio dell'aeroporto. Tutte le questioni concernenti la forma e l'estensione dell'esercizio dell'aeroporto e anche i relativi effetti sono contenute nel regolamento d'esercizio (consid. 2.8).

- Dato che le procedure concernenti l'attribuzione della concessione d'esercizio e l'approvazione del regolamento d'esercizio hanno oggetti differenti, la cerchia degli interessati è diversa secondo la procedura e la legittimazione ricorsuale è quindi giudicata separatamente (consid. 3.2).

- La società anonima dell'aeroporto di Zurigo è legittimata al ricorso quale concessionaria (art. 48 lett. a PA; consid. 3.3), ma nel caso concreto non sono legittimate altre società attive nel campo del traffico aereo (consid. 3.4). È lasciata aperta la questione della legittimazione ricorsuale di concorrenti nel quadro dell'attribuzione della concessione (consid. 3.4.1).

- Per gli altri ricorrenti occorre esaminare quali conclusioni di parte sono ricevibili nella procedura di concessione (questione dell'oggetto litigioso) e quali richieste e argomenti giuridici concernono ambiti che esulano dalla procedura di concessione. Su questi ultimi non si può entrare nel merito (consid. 4).

- È necessario considerare che l'esercizio dell'aeroporto deve essere regolato in modo esaustivo nel regolamento d'esercizio (art. 23 OSIA). Richieste di natura pianificatoria ed ambientale - anche quelle concernenti l'esecuzione di un esame di compatibilità ambientale - rientrano nella procedura concernente il regolamento d'esercizio (eventualmente nella procedura di approvazione dei piani). Questo vale anche per le riserve concernenti la sicurezza dell'esercizio dell'aeroporto (cf. GAAC 70.44). Anche la contestazione, secondo cui il regolamento d'esercizio sarebbe illegale e non potrebbe essere approvato, non è ricevibile nella procedura di concessione (consid. 4.2).

- Valutazione della legittimazione ricorsuale di terzi che fanno valere motivi ricevibili (consid. 5), sulla base della considerazione secondo cui la procedura di concessione concerne in prima linea il rapporto fra autorità di concessione e concessionaria (consid. 5.4.2).

#### Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Am 20. Oktober 1951 erteilte das eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement (heute Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) dem Kanton Zürich eine bis am 31. Mai 2001 befristete Konzession zum Betrieb eines interkontinentalen Flughafens. Bis zum 31. März 2000 wurde der Flughafen in der Folge durch eine spezielle Verwaltungsabteilung des Kantons, die Flughafendirektion (FDZ), betrieben. Die für den Flughafenbetrieb notwendigen Hochbauten wurden durch eine gemischtwirtschaftliche börsennotierte Aktiengesellschaft, die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG), erstellt. Am 28. November 1999 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich das Gesetz vom 12. Juli 1999 über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz; ZH-LEX 748.1) an. § 2 dieses Gesetzes sieht vor, dass der Flughafen Zürich einer Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) übertragen werden soll, die den Anforderungen des Flughafengesetzes genügt. Diese Aktiengesellschaft wurde durch Zusammenschluss der FDZ und der FIG per 30. März 2000 gebildet (Absorptionfusion der FDZ durch die FIG). Sie betreibt den Flughafen Zürich seit dem 1. April 2000 unter der Firma Flughafen Zürich AG.

B. Die ersten Flughafenanlagen in Zürich wurden am 17. November 1948 eröffnet. Seither wurde der Flughafen in verschiedenen Etappen ausgebaut. Zur Zeit werden Bauten und Anlagen der fünften Etappe realisiert, die eine weitere Kapazitätssteigerung erlauben sollen. Sowohl über die Erteilung der Rahmenkonzession als auch über die Baukonzession für diese fünfte Ausbautetappe hatte das Schweizerische Bundesgericht letztinstanzlich zu entscheiden. In beiden Urteilen nahm es verschiedentlich auf vorliegendes Verfahren über die Neukonzessionierung und den Erlass eines neuen Betriebsreglements Bezug.

C. Im Entscheid vom 24. Juni 1998 über die Rahmenkonzession (BGE 124 II 293 ff.) liess das Bundesgericht unter Hinweis auf die anstehende Neukonzessionierung die Frage offen, «was im Lichte der heutigen Gesetzgebung Gegenstand der Betriebskonzession sein müsse und welche bauliche Erweiterung eines Flughafens eine Anpassung der Betriebskonzession bedinge» (BGE 124 II 293 E. 10d). Die dem Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) zu Grunde gelegte Prognose für das Verkehrsaufkommen mit 240'000 Flugbewegungen im Jahre 2005 beurteilte das Bundesgericht als «eindeutig und in erheblichem Ausmass unzutreffend». Der angefochtene Entscheid beruhe deshalb auf einem unrichtig festgestellten Sachverhalt. Dieser Mangel müsse und könne im Baukonzessionsverfahren behoben werden (BGE 124 II 293 E. 14). Bei der zu wiederholenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) habe die Konzessionsbehörde auch zu beurteilen, ob der Flugbetrieb als Folge des Ausbaus derart zunehmen könnte, dass er mit dem Umweltschutzrecht nicht mehr vereinbar wäre und sich bei der Neuregelung der Betriebskonzession und dem sie ergänzenden und konkretisierenden Betriebsreglement betriebliche Einschränkungen zur Wachstumsbegrenzung erforderlich seien (BGE 124 II 293 E. 20).

D. Am 15. Dezember 2000 reichte die Flughafen Zürich AG dem UVEK ein Gesuch um Erteilung einer Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren ab 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.

E. Das mit der Instruktion des Verfahrens betraute Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) publizierte das Konzessionsgesuch im Bundesblatt vom 27. Februar 2001 und hörte die betroffenen Kantone, die Landkreise Konstanz und Waldshut-Tiengen 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.

F. 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. Das UVEK kam in seiner Verfügung

zum Schluss, dass das von der Flughafen Zürich AG unterbreitete Konzessionsgesuch unter den gegebenen Umständen den rechtlichen Anforderungen genüge, obwohl es keinen UVB enthalte. Art. 74a Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) sehe zwar vor, dass bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglements zu überprüfen seien und eine UVP durchgeführt werden müsse. Die mit dem in Verhandlung stehenden Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz verbundene Regelung über die Benützung des süddeutschen Luftraums werde jedoch aller Voraussicht nach zu Änderungen der An- und Abflugverfahren und somit zu einem veränderten Betriebskonzept führen. Da im jetzigen Zeitpunkt bloss die wesentlichen Eckwerte dieser neuen Regelung bekannt seien, könne heute noch kein neues Betriebskonzept vorgelegt werden.

Ob das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement genehmigt werden könne, habe gestützt auf Art. 36c Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0) das BAZL zu entscheiden. Die in Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL formulierte Voraussetzung, wonach die Betriebskonzession nur erteilt werde, wenn das Betriebsreglement genehmigt werden könne, stelle für das Departement demnach bloss eine formelle Voraussetzung dar. Mit der Revision des LFG und der VIL seien die Funktionen von Betriebskonzession und Betriebsreglement klar getrennt worden. Die Konzession lege nur mehr fest, wem bestimmte Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Flughafens übertragen würden, während sich die konkrete Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur aus dem Betriebsreglement ergäben. In die Konzession seien deshalb keine betrieblichen Vorgaben aufzunehmen. Aus der Konzession könnten aber auch keine Rechte abgeleitet werden oder entstehen, eine bestimmte Menge Flugverkehr abwickeln zu dürfen.

G. Ebenfalls am 31. Mai 2001 genehmigte das BAZL das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement. Das BAZL führt in seiner Verfügung zusammengefasst aus, die vom UVEK erteilte Betriebskonzession enthalte keine Vorgaben für ein Betriebsreglement. Die Flughafen Zürich AG habe im Betriebsreglement 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.

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.

H. Gegen beide Verfügungen zusammen, nur gegen die Konzessionserteilung bzw. nur gegen die Genehmigung des Betriebsreglements haben zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und Gemeinwesen bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK) Verwaltungsbeschwerden erhoben.

I. Mit Zwischenentscheid vom 19. Juli 2001 wies die REKO/UVEK die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen ab. Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen. Im gleichen Entscheid wurden die Verfahren derjenigen Beschwerdeführenden, die den Erlass vorsorglicher Massnahmen verlangt hatten, vereinigt und fortan unter der Verfahrensnummer Z-2001-58 weitergeführt.

J. Am 14. September 2001 beantragte die Flughafen Zürich AG, es seien sämtliche bei der REKO/UVEK in dieser Sache hängigen Verfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 zu sistieren. Mit Zwischenentscheid vom 19. Oktober 2001 lehnte die REKO UVEK dieses Begehren ab und vereinigte sämtliche im Zusammenhang mit den Verfügungen des UVEK und/oder des BAZL vom 31. Mai 2001 bei ihr eröffneten Beschwerdeverfahren. Ebenfalls abgewiesen hat die REKO/ UVEK am 26. Oktober 2001 den Antrag der Interessengemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität IGEL, die Flughafen Zürich AG sei mittels Vorabentscheid zu verpflichten, bis zum 31. Dezember 2001 einen Umweltverträglichkeitsbericht nachzureichen. Beide Zwischenentscheide sind in Rechtskraft erwachsen.

K. Nachdem die REKO/UVEK die Flughafen Zürich AG mit Verfügungen vom 20. September 2001 und 23. Oktober 2001 aufgefordert hatte, ihr den vollständigen 10-Jahres-Businessplan sowie aktualisierte Angaben zur Finanzierbarkeit eines sicheren Flughafenbetriebs in Zürich einzureichen, verpflichtete sie die Flughafen Zürich AG mit Zwischenentscheid vom 3. Dezember 2001, ihr die erwähnten Unterlagen innert fünf Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Zwischenentscheides zukommen zu lassen. Im gleichen Zwischenentscheid wies sie den Antrag der Flughafen Zürich AG vom 14. November 2001, einen Teilentscheid über die Frage der Legitimation der Beschwerdeführenden in Bezug auf die Anfechtung der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 bzw. in Bezug auf die verlangte Edition des 10-Jahres-Businessplan und anderer Finanzierungsunterlagen zu fällen, ab. Am 11. Januar 2002 sandte die Flughafen Zürich AG der REKO/UVEK die verlangten Finanzierungsunterlagen zu. Am 6. Februar 2002 liess sie der REKO/UVEK zudem Verträge über die Gepäcksortier-, Gepäckförderungs- und die Flugzeugenergieversorgungsanlagen sowie Verträge über den Erwerb der «De-Icing»-Installationen, «De-Icing»-Fahrzeuge und die «Push-Back Trucks» zur vertraulichen Behandlung zukommen. Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2002 entschied die REKO/UVEK über die Akteneinsicht der Beschwerdeführenden in die erwähnten 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 eingereichten Verträge werde hingegen keine Akteneinsicht gewährt.

L. Mit Urteil vom 19. August 2002 hiess das Bundesgericht eine von der Flughafen Zürich AG gegen diesen Zwischenentscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut. Es hat in den Erwägungen festgehalten, 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. Aus prozessökonomischen Gründen hat das Bundesgericht im Hinblick auf den von der REKO/UVEK zu treffenden Teilentscheid über die Befugnis der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zusammengefasst Folgendes erwogen:

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 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren würden die Aufgaben der Betriebskonzession und der Betriebsbewilligung einerseits

und des Betriebsreglements andererseits klar auseinandergelassen. 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 VII, 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.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Die Prüfung der Frage nach dem Inhalt der Konzession, nach den Rechten und Pflichten also, die auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe mit der Konzessionserteilung verbunden sind, ergibt Folgendes:

2.1. Nach Art. 87 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist die Gesetzgebung über die Luftfahrt Bundessache. Diese Kompetenznorm räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ein (vgl. Martin Lendi, Offene Fragen im Bereich des Verkehrs - die neue Bundesverfassung als Vorgabe, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] 120/2001, I S. 491 ff.). Der Bund hat das Recht, die Luftfahrtmaterie nach allen Seiten zu regeln; er darf insbesondere auch Vorschriften über den Bau und Betrieb von Flugplätzen erlassen (Martin Lendi, in: Kommentar BV, Art. 37ter Rz. 2; Tobias Jaag, Der Flughafen Zürich im Spannungsfeld von lokalem, nationalem und internationalem Recht, in: Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 205; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 466). Der umfassende Charakter von Art. 87 BV gibt dem Bund die Befugnis zur Errichtung eines Monopols. Ob und in welchem Umfang ein Monopol besteht, bestimmt die (einfache) Gesetzgebung (Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 717; Lendi, a.a.O., Rz. 5; Botschaft über die neue Bundesverfassung, BBl 1996 I 266). Im Bereich des Betriebs von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen (Flughäfen), hat der Bund von seiner Kompetenz zur Errichtung eines Monopols Gebrauch gemacht. Er will die Flughäfen allerdings nicht selber betreiben, sondern hat es vorgezogen, die entsprechenden Aufgaben und Rechte mittels Konzession an ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Betriebe, seien diese nun staatlicher oder privater Natur, abzutreten (Peter Baltensberger, Untersuchung der luft- und verkehrspolizeilichen Befugnisse des Flughafenhalters, Diss. Basel 1984, S. 45).

2.2. Mit der Monopolisierung einer wirtschaftlichen Tätigkeit behält sich der Staat deren Ausübung unter Ausschluss aller anderen Personen vor und entzieht sie der verfassungsrechtlich gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit. Mittels Konzessionierung wird das Recht auf Ausübung der monopolisierten Tätigkeit - meist auf Private - übertragen. Die Konzessionärin führt einen staatlichen Auftrag aus, der sonst durch die Verwaltung ausgeführt würde (Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli / Regina Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 299 ff.). Die Rechtsnatur der Konzession ist umstritten. Ulrich Häfelin / Georg Müller (Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 2593) gehen unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung von einer Unterteilung in einen verfügungsmässigen und einen vertraglich begründeten Teil der Konzession aus. Zum Verfügungsteil zählen sie diejenigen Konzessionsbestimmungen, welche durch das Gesetz vorbestimmt sind. Andere Autoren gehen von einer (der Bewilligung verwandten, mitwirkungsbedürftigen) Verfügung aus, auf deren Erteilung in der Regel kein Anspruch besteht. Immer hat die Konzessionsbehörde das Gleichbehandlungsgebot, das Willkürverbot und den Grundsatz von Treu und Glauben zu respektieren (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 12; Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 302 ff.).

Bei der Verleihung einer Konzession wird unter den Gesuchstellern eine Auswahl getroffen (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2598) und bestimmt, wem eine Aufgabe überantwortet werden soll. Die in der Konzession begründeten Rechte und Pflichten sind so auszugestalten, dass die Aufgabe rentabel und zu Bedingungen erfüllt werden kann, die den Allgemeininteressen gerecht werden (Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 200; Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 305). Mit der Konzessionierung können wohlerworbene Rechte begründet werden, allerdings nur soweit, als sie durch freie Vereinbarung der Parteien - und nicht durch einen Rechtssatz - entstehen (Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 308 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts). Die Konzession ist nicht eine in sich geschlossene Art eines Verwaltungsrechtsverhältnisses. Bestenfalls kann die Konzession als Gattungsbezeichnung für eine Reihe von Rechtsverhältnissen dienen, die sich in dieser oder jener Beziehung gleichen, in anderer Hinsicht aber wesentlich voneinander abweisen (Gygi, a.a.O., S. 198). Der rechtliche Gehalt des Rechtsinstituts lässt sich nicht aus dem Begriff der Konzession ableiten (Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, S. 23 f.). Er ergibt sich vielmehr aus der dem Konzessionsverhältnis zugrunde liegenden verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Lage (Poledna, a.a.O., S. 70). Die Antwort auf die Frage, welchen Inhalt die für Flughäfen zu erteilende Betriebskonzession haben soll, ist mithin im Luftfahrtrecht zu suchen (vgl. auch Dominik Strub, Wohlerworbene Rechte, insbesondere im Bereich des Elektrizitätsrechts, Diss. Freiburg 2001, S. 96).

2.3. Die Verfassungsbestimmung (Art. 87 BV) dient - wie in E. 2.1 ausgeführt - unter anderem der Vereinheitlichung der Vorschriften über die Luftfahrt und erlaubt dem Gesetzgeber, diese in jeder Hinsicht zum Gegenstand der Bundesgesetzgebung zu machen. Aussagen, wie die Konzession auszugestalten ist, können hingegen dem Verfassungstext nicht entnommen werden.

2.4. Auf Gesetzesebene hält Art. 36a Abs. 2 LFG fest, welche Rechte mit der Konzessionserteilung verliehen werden und welche Pflichten die Konzessionsnehmerin zu übernehmen hat. Als Rechte werden der gewerbsmässige Betrieb eines Flughafens und insbesondere die Erhebung von Gebühren genannt. Als Pflichten der Konzessionärin werden der Zulassungszwang - unter Vorbehalt der im Betriebsreglement genannten Einschränkungen - für nationale und internationale Luftfahrzeuge, die Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebs und die Bereitstellung der dazu erforderlichen Infrastruktur erwähnt. In der Konzessionsverfügung kann das Departement diese Pflichten wohl näher umschreiben. Dem Gesetzestext lässt sich aber kein Hinweis entnehmen, dass das Departement die Pflichten darüber hinaus erweitern dürfte, da Art. 36a Abs. 2 LFG diesbezüglich in der Form einer abschliessenden Aufzählung verfasst ist. Das spricht gegen die Aufnahme betrieblicher Rahmenbedingungen in die Konzession (vgl. auch Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 III 2612, 2591 ff.).

Art. 36c LFG verpflichtet die Konzessionsnehmerin aber, ein Betriebsreglement auszuarbeiten (Abs. 1), welches die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), in der Konzession und in Plangenehmigungen festgelegten Rahmenbedingungen zu konkretisieren hat (Abs. 2). Insbesondere geht es um die Organisation und die Benützung des Flughafens sowie die Regelung der An- und Abflugverfahren. Das Betriebsreglement ist vom BAZL zu genehmigen (Abs. 3).

2.5. Art. 36 LFG enthält die gesetzliche Grundlage für bundesrätliches Verordnungsrecht über den Bau und den Betrieb von Flughäfen. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bundesrat die Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) erlassen. Was die Frage des Inhalts der Betriebskonzession betrifft, so wiederholt der im Anschluss an den Erlass des Koordinationsgesetzes revidierte Art. 10 Abs. 1 VIL fast wörtlich den Gesetzestext (vgl. E. 2.4). Neu wird hingegen das Recht, den Flughafen gewerbmässig zu betreiben, an die Ziele und Vorgaben des SIL gebunden. Entsprechend statuiert Art. 12 Abs. 1 Bst. a VIL als Voraussetzung für die Konzessionserteilung, dass der Betrieb der Anlage den Zielen und Vorgaben des SIL zu entsprechen hat.

2.5.1. Die Sachplanungspflicht, der Inhalt und die Verbindlichkeit der Sachpläne richten sich in erster Linie nach Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) und dem einschlägigen Verordnungsrecht (Art. 14 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV], SR 700.1). Zum Inhalt gehören vorab der Bedarf, die Standortfestlegung, die räumlichen und umweltrechtlichen Auswirkungen, die räumlichen Zusammenhänge mit anderen Vorhaben sowie technische und betriebliche Voraussetzungen (Art. 14 ff. RPV; Lukas Bühlmann, in: Kommentar RPG, Zürich 1999, Art. 13, Rz. 28). Eigentliche Formvorschriften bestehen nicht. Sinnvoll und sachgerecht ist es, in einem allgemeinen Teil Grundlagen und Grundsätze zu einer sachplanpflichtigen raumwirksamen Aufgabe des Bundes festzuhalten, um daran anknüpfend unter Verwendung der Inhaltskategorien der Richtplanung in Objektblättern konkrete Aussagen zu den einzelnen Vorhaben zu machen (Bühlmann, a.a.O., Rz. 29). Sachpläne sind - wie die Richtpläne - behördenverbindlich (Art. 22 Abs. 1 RPV; Bühlmann, a.a.O., Rz. 41 ff.).

Art. 3a VIL sieht nun entsprechend vor, dass der SIL die Ziele und Vorgaben der Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich festzulegen habe (Abs. 1), indem er für die einzelnen Infrastrukturanlagen insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung und die Rahmenbedingungen für den Betrieb bestimme. Zudem seien die Auswirkungen auf Raum und Umwelt darzustellen (Abs. 2).

Die vom Bundesrat bisher genehmigten Teile des SIL (I bis III B und eine erste Reihe von Objektblättern im Teil III C) setzen diese Vorgaben um. Der Teil II gibt eine Übersicht über die Infrastruktur der Zivilluftfahrt in der Schweiz und der wichtigsten Anlagen in Europa. Zudem werden Verkehrsprognosen für die Landesflughäfen und Regionalfugplätze sowie die zu erwartenden Entwicklungen bei den übrigen Flugplätzen dargelegt und erläutert. Teil III B ist den konzeptionellen Zielen und Vorgaben der schweizerischen Luftfahrtinfrastrukturpolitik gewidmet. Er macht Aussagen zum Gesamtnetz, nämlich zur generellen Ausrichtung der Zivilluftfahrt, zur effizienten Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur, zur Einordnung des Luftverkehrs in den Gesamtverkehr, zum Umweltschutz und zur räumlichen Abstimmung sowie Aussagen zu den einzelnen Teilnetzen (Landesflughäfen, Regionalfugplätze, zivil mitbenützte Militärflugplätze, Flugfelder, Heliports, Landstellen und Flugsicherungsanlagen). Die drei Landesflughäfen werden zudem zur Zusammenarbeit und zu einer sinnvollen Verkehrsteilung verpflichtet. Aufbauend auf die Teile I, II sowie III A und B sollen dann im Teil III C des SIL die spezifischen Rahmenbedingungen zum Betrieb und zur Entwicklung der einzelnen Anlagen festgelegt und es soll für jeden Flugplatz ein Objektblatt mit Anlagekarte erstellt werden. Das Objektblatt für den Flughafen Zürich ist zurzeit noch ausstehend.

2.5.2. Aus Art. 10 Abs. 1 VIL kann abgeleitet werden, dass eine Konzession für einen Flughafen nur dann erteilt werden darf, wenn der Betrieb des Flughafens den allgemeinen Aussagen des SIL entspricht. Die konkreten, anlagespezifischen Ziele und Vorgaben des SIL sollen nach Ansicht des Gesetzgebers grundsätzlich im Betriebsreglement (Art. 36c Abs. 2 LFG) umgesetzt werden. Art. 12 Abs. 1 Bst. a VIL ist demnach so zu verstehen, dass sich die Voraussetzung der Sachplankonformität für die Konzessionserteilung auf die erwähnten grundsätzlichen Aussagen bezieht, die konkreten Aussagen hingegen im Betriebsreglement umzusetzen sind. Daraus oder etwa aus der Gesetzgebung über den Umweltschutz und die Raumplanung können sich betriebliche Einschränkungen für den Flugverkehr ergeben. Da Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL als weitere Voraussetzung für die Konzessionserteilung ein genehmigungsfähiges Betriebsreglement verlangt, das bei der Neukonzessionierung des Flughafens Zürich gesamthaft zu überprüfen ist (Art. 74a Abs. 2 VIL), ist von Gesetzes wegen gewährleistet, dass die anlässlich der Konzessionserteilung bestehenden Ziele und Vorgaben des SIL - sowohl die allgemeinen als auch die konkreten, anlagespezifischen - umgesetzt werden und so unter Wahrung der Rechtsschutzvorschriften von der Behörden- zur Allgemeinverbindlichkeit wechseln.

2.5.3. Ausdrücklich hält Art. 10 Abs. 2 VIL nunmehr fest, dass die Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur nicht Gegenstand der Betriebskonzession sei. Vielmehr wird der Flugplatzbetrieb in allen Belangen im Betriebsreglement geregelt (Art. 23 VIL). Dieses hat insbesondere Vorschriften über die Organisation des Flughafens, die Betriebszeiten und die An- und Abflugverfahren zu enthalten (Art. 23 Bst. a, b und c VIL). Alle diese betrieblichen Vorschriften dürfen nur genehmigt werden, wenn sie (unter anderem) den Zielen und Vorgaben des SIL entsprechen und die Anforderungen der Raumplanung sowie des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind (Art. 25 Abs. 1 Bst. a und c VIL).

2.5.4. Weiter hat der Bundesrat in Art. 13 Bst. a VIL für Landesflughäfen eine Geltungsdauer der Konzessionen von fünfzig Jahren bestimmt. In diesem Zusammenhang kann in der Konzession auch geregelt werden, was nach deren Ablauf mit den von der Konzessionärin erstellten Infrastrukturanlagen geschehen soll (zur Regelung des Heimfalls: Poledna, a.a.O., S. 254 ff.). Art. 14 VIL regelt die Fragen der Übertragung und Erneuerung der Konzession und Art. 15 VIL die Übertragung einzelner Aufgaben der Konzessionärin an Dritte. Sind die Voraussetzungen für eine sichere Benützung des Flughafens nicht mehr gegeben (Art. 16 Abs. 1 Bst. a VIL), weil die Konzessionärin ihre Pflichten nicht mehr wahrnehmen will oder verletzt sie diese wiederholt und in schwerer Weise (Art. 16 Abs. 1 Bst. b VIL), so ist die Konzession durch das UVEK zu entziehen (Art. 16 Abs. 1 VIL). Diese Massnahme ist auch dann zu prüfen, wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass ein Betriebsreglement gegen Bundesrecht verstösst (Urteil des Bundesgerichts 1A.72/2002 vom 19. August 2002 i.S. Flughafen Zürich AG, E. 3.2).

2.6. Mit der Revision des LFG vom 18. Juni 1999 und dem angepassten Verordnungsrecht hat der Gesetzgeber bei der Konzessionserteilung somit insofern einen Wechsel vorgenommen, als die Konzession keine inhaltlichen Aussagen zum Betrieb und dessen Auswirkungen mehr enthält (zum Inhalt der Konzession nach altem Recht vgl. etwa Jaag, a.a.O., S. 206 f.). Die Konzession beschränkt sich darauf, die Rechte für den Betrieb eines im SIL vorgesehenen Flughafens auf einen bestimmten Betreiber zu übertragen (BBl 1998 III 2602 und 2612). Dies erweist sich im Lichte der Ausführungen zu Art. 87 BV und Art. 36a Abs. 2 LFG als verfassungs- und gesetzeskonform. So hat das Bundesgericht denn auch im Zusammenhang mit der Überprüfung eines Betriebsreglements für ein Flugfeld festgehalten, dass seit der Revision des LFG und der VIL (vom 2. Februar 2000) die Ausgestaltung des Betriebs nicht mehr Gegenstand der Betriebsbewilligung, sondern ausschliesslich des Betriebsreglements sei (BGE 127 II 306 E. 7b). Es hat diese Auffassung auch in E. 3 des Entscheids vom 19. August 2002 i.S. Flughafen Zürich AG bestätigt.

2.7. Die Abkehr von einer Konzession mit inhaltlichen Aussagen zu Umfang und Organisation des Flughafenbetriebs hat auch Auswirkungen auf die Rechte, welche die Konzessionärin aus ihr ableiten kann. Die Konzession nach Art. 36a LFG verleiht einer bestimmten Konzessionärin unter Ausschluss allfälliger Konkurrenten einzig das Recht, an einem bestimmten Ort in der Schweiz einen Flughafen unter Bedingungen, die einen rentablen Geschäftsgang zulassen, zu betreiben. Hinsichtlich Betriebsumfang, -konzept und -abwicklung enthält die Konzession keinen Vertrauen begründenden Inhalt, aus dem allenfalls gar wohlverworbene Rechte abgeleitet werden könnten (zur Frage der Begründung wohlverworbener Rechte durch Konzession: René Rhinow / Annette Meyer Lopez, Rechtlicher Rahmen für Änderungen der UMTS-Konzessionen, Jusletter vom 15. April 2002, Rz. 36 ff. mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung). Die Konzessionärin muss sich für den Entscheid über die Annahme der Konzession deshalb auch und insbesondere am Betriebsreglement orientieren, muss sich aber gleichzeitig bewusst sein, dass das Betriebsreglement änderbar ist und keine wohlverworbene Rechte entstehen lässt.

2.8. Zusammenfassend ergibt sich aus den erwähnten Bestimmungen des Luftfahrtrechts und dem SIL, dass die erteilte Konzession nichts anderes beinhalten darf als das Recht, in Zürich einen Landesflughafen als europäische Drehscheibe für den nationalen und internationalen Luftverkehr in Zusammenarbeit mit den anderen beiden Landesflughäfen über eine bestimmte Dauer zu betreiben und Gebühren zu erheben. Alle Fragen hinsichtlich Art und Umfang des Betriebs als auch der damit verbundenen Auswirkungen ergeben sich aus dem gleichzeitig zu genehmigenden Betriebsreglement und sind nicht Regelungsgegenstand der Konzession. Entsprechend beschränken sich auch aus der Konzession abzuleitende Rechte auf die Wahl der Konzessionärin, den Standort und den Stellenwert des Flughafens sowie das Recht, Gebühren zu erheben.

3. Vorab wird geprüft, ob die Beschwerdeführenden 12, 23 und 26 berechtigt sind, die Konzessionsverfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 anzufechten und deren Aufhebung oder Änderung zu verlangen.

3.1. Das Verfahren vor der REKO/UVEK richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (Art. 71a Abs. 2 VwVG). Damit gilt bezüglich Beschwerdelegitimation Art. 48 VwVG, da weder das LFG noch die VIL Bestimmungen enthalten, die eingehendere Regelungen im Sinne von Art. 4 VwVG darstellen würden.

Gemäss Art. 48 Bst. a VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat; gemäss Bst. b des Artikels zudem jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt. Es sind keine (luftfahrtrechtlichen) Bestimmungen ersichtlich, aus denen ein Recht zur Anfechtung einer Konzessionsverfügung im Sinne des soeben erwähnten Bst. b abgeleitet werden könnte (vgl. hingegen etwa betreffend Nebenanlagen Art. 37m Abs. 4 LFG), womit sich nachfolgende Erwägungen auf Bst. a von Art. 48 VwVG beschränken.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 48 Bst. a VwVG und dem gleich lautenden Art. 103 Bst. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG, SR 173.110) genügt für die Legitimation ein bloss faktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Der Beschwerdeführer muss durch den angefochtenen Entscheid immerhin stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Sein Interesse ist schutzwürdig, wenn seine tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (vgl. etwa BGE 121 II 176 E. 2a).

3.2. Weil die Verfahren betreffend Erteilung der Betriebskonzession und Genehmigung des Betriebsreglements Unterschiedliches zum Gegenstand haben, hat die REKO/UVEK gemäss dem Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2002 (1A.72/2002 E. 3) zu berücksichtigen, dass sich der Kreis der Betroffenen je nach Verfahren unterscheidet. Sie hält daher an ihrer bisherigen Auffassung, die Frage der Beschwerdelegitimation unbeschrieben der unterschiedlichen Anfechtungsgegenstände der beiden Verfügungen zu prüfen, nicht weiter fest.

3.3. Die Verfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 betreffend Erteilung der Betriebskonzession ist direkt an die Flughafen Zürich AG als Gesuchstellerin gerichtet. Sie ist Adressatin der Konzessionsverfügung, welche ihre Rechte und Pflichten als neue Konzessionärin regelt. Damit ist die Beschwerdeführerin 12 als primäre Verfügungsadressatin nach übereinstimmender Lehre und Praxis ohne weiteres zur Anfechtung der Verfügung befugt (vgl. etwa BGE 123 II 359 E. 1b; Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 545).

(...)

3.4. Anders ist die Ausgangslage bei den Beschwerdeführenden 23, SAir Group und Mitbeteiligte, und der Beschwerdeführerin 26, Crossair AG. Die SAir Group und Mitbeteiligte (die letzteren sind zahlreiche Konzerngesellschaften der SAir Group, wobei dazu bei Beschwerdeeingang auch noch die Crossair AG für europäischen Regionalluftverkehr gehörte) reichten eine Beschwerdeschrift ein, die sich sowohl gegen die Konzessionsverfügung des UVEK wie auch gegen die ebenfalls am 31. Mai 2001 ergangene Verfügung des BAZL betreffend Genehmigung des Betriebsreglements richtete. Dabei wurde materiell insbesondere der Antrag gestellt, es seien im Bereich der Bodenabfertigungstätigkeiten die Konzessions- und/oder sonstigen Rechte - anstelle der Flughafen Zürich AG - der SAir Group und ihren Konzerngesellschaften für den Zeitraum von 50 Jahren zu bestätigen, zu erneuern und/oder neu zu erteilen und es sei der SAir Group und ihren Konzerngesellschaften in diesem Bereich eine Teilkonzession einzuräumen.

Mit Eingabe vom 1. Oktober 2001 erfolgte seitens der SAir Group und Mitbeteiligten der Rückzug ihrer Verwaltungsbeschwerde, mit Ausnahme des Antrags in Ziff. 3.3 (und dazugehöriger Begründung) sowie diesbezüglich verbleibenden Verfahrensanträgen. Mit Entscheid der REKO/UVEK vom 7. November 2001 wurde dieses Verfahren durch teilweisen Rückzug der Beschwerde als teilweise erledigt abgeschlossen. Schliesslich teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 23 am 22. November 2001 mit, dass er die Crossair AG nicht weiter vertrete, weshalb letztere seither im vorliegenden Verfahren als eigenständige Beschwerdeführerin 26 geführt wird.

3.4.1. Da der Antrag der Beschwerdeführenden SAir Group und Mitbeteiligte auf Erteilung einer Teilkonzession im Bereich der Bodenabfertigungstätigkeiten mit dem teilweisen Beschwerderückzug dahingefallen ist, ist auch ein allfälliger Mitbewerberstatus im Verhältnis zur Flughafen Zürich AG weggefallen. Somit kann die Frage der Beschwerdeberechtigung von Mitbewerbern offen gelassen werden.

3.4.2. Aufgrund des teilweisen Rückzugs bleibt lediglich noch zu prüfen, inwieweit die Beschwerdeführenden 23 und 26 zur Erhebung ihrer einzig verbleibenden materiellen Rüge und den damit zusammenhängenden verfahrensrechtlichen Anträgen

berechtigt sind.

Mit dem verbliebenen Antrag Ziff. 3.3 und der dazugehörenden Begründung verlangen die SAir Group und Mitbeteiligte, es sei Ziff. 3.2 des Dispositivs der Konzessionsverfügung insofern aufzuheben, als sie von der Flughafen Zürich AG Massnahmen zur Umsetzung eines nicht vom schweizerischen Parlament ratifizierten und nicht in Kraft befindlichen Staatsvertrags verlange. Dieser Antrag bezieht sich nur auf die beiden ersten Sätze der Dispositivziffer 3.2. Satz 3 der Dispositivziffer betrifft keine Verpflichtung zu Massnahmen zur Umsetzung des Staatsvertrags, sondern hält fest, dass die Flughafen Zürich AG den entsprechenden Verpflichtungen ohne Anspruch auf Entschädigung nachzukommen hat. Diese Festsetzung betrifft einzig die Konzessionärin (wogegen sie denn auch Beschwerde eingereicht hat; vgl. vorne E. 3.3). Nur sie hat hier eine besondere, beachtenswerte Beziehung zur Streitsache (E. 3.1 vorne), die Beschwerdeführenden 23 und 26 wären dagegen nicht beschwerdeberechtigt.

(...)

3.4.2.2. Satz 1 und Satz 2 der Dispositivziffer 3.2 der Konzessionsverfügung statuieren einzig Verpflichtungen der Flughafen Zürich AG. Die Konzessionärin hat diese Verpflichtungen akzeptiert. Soweit die Beschwerdeführenden 23 und 26 mit ihren Vorbringen Interessen der Flughafen Zürich AG wahrnehmen wollen, fehlt ihnen ein schutzwürdiges Interesse - weil sie blosses Dritinteressen geltend machen (vgl. BGE 122 II 367 E. 1e) - und es ist darauf nicht einzutreten.

3.4.2.3. Die SAir Group und Mitbeteiligte machen aber auch eigene Interessen geltend. So wird unter dem Titel «Nachteilige Betroffenheit» in der Beschwerdeschrift ausgeführt, es sei absehbar, dass die Umsetzung der Eckwerte vom 23. April 2001 (dabei wird Bezug genommen auf Eckwerte des Staatsvertrags mit Deutschland vom 18. Oktober 2001) einerseits zu weiteren massiven Nutzungsbeschränkungen führen würden. Andererseits würden die Landegebühren der Flughafen Zürich AG aus Lärmgründen weiter massiv steigen. Damit werde die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich weiter verschlechtert. Die Swissair und Crossair als «home carrier» seien dabei in besonderem Masse nachteilig betroffen. In der Begründung wird dazu noch ergänzt, ein aktuelles Rechtsschutzinteresse zur Abwehr des drohenden Nachteils bestehe für die Beschwerdeführenden auch darin, dass durch die angefochtene Dispositivziffer 3.2 jegliches verfahrensrechtlich und materiellrechtlich koordinierte Vorgehen in völkerrechtlicher, umweltrechtlicher und luftfahrtrechtlicher Hinsicht, insbesondere auch im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 Bst. c VII, schon im Ansatz vereitelt werde.

In Satz 1 der Dispositivziffer 3.2 wird festgehalten, die Konzessionärin habe sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der Regelungen über die Benützbarekeit des deutschen Luftraums ohne Verzug an die Hand zu nehmen und die nötigen Gesuche rechtzeitig einzureichen. In Satz 2 der Dispositivziffer wird eine Frist angesetzt für die Einreichung des angepassten Betriebsreglements mit UVB beim BAZL. Diese Anordnungen bewirken jedoch keine inhaltlichen Verpflichtungen der Flughafen Zürich AG, sondern erschöpfen sich in Verfahrensanweisungen. Sie sollen gemäss Ausführungen des UVEK zu einem geordneten und gesicherten Verfahrensablauf bei der Umsetzung entsprechender Bestimmungen des Staatsvertrags beitragen und der Koordination mit den Verfahren zur Genehmigung von Änderungen des Betriebsreglements dienen. Eine besondere Betroffenheit der Beschwerdeführenden 23 und 26 in eigenen Interessen ist damit nicht erkennbar.

Die Begründung der Beschwerdeführenden 23 und 26 zeigt denn auch, dass sie nicht die Konzessionsbestimmung an sich beanstanden, sondern vermutete Entwicklungen, die ihrer Ansicht nach die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich weiter verschlechtern und sie als «home carrier» nachteilig treffen würden. Dabei wird im Wesentlichen angeführt, die Umsetzung der Eckwerte des Staatsvertrags würde zu weiteren massiven Nutzungsbeschränkungen führen und die Landegebühren der Flughafen Zürich AG würden aus Lärmgründen weiter massiv steigen. Es muss hier nicht geprüft werden, ob und gegebenenfalls inwieweit solche Befürchtungen zutreffen. Entscheidend ist, dass die Grundlage solcher Entwicklungen nicht in der Konzessionsverfügung, sondern einerseits bei den staatsvertraglichen Vorgaben und andererseits in der Lärmschutzproblematik zu erblicken wäre. Dagegen haben sich die Beschwerdeführenden allenfalls in den dafür vorgesehenen Verfahren, insbesondere denjenigen zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen, zur Wehr zu setzen. Die Flughafen Zürich AG weist in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. Dezember 2001 selber darauf hin, dass sie durch die im Staatsvertrag vorgenommene genaue zeitliche Fixierung der Wirksamkeit der vereinbarten Flugeinschränkungen über deutschem Staatsgebiet wohl auch ohne entsprechende Auflage in der Betriebskonzession die notwendigen Gesuche für Betriebsreglementsänderungen gezwungenermassen einreichen müsste, um den Flugbetrieb (mit neuen An- und Abflugrouten) aufrechtzuerhalten. Aus diesem Grund kommt selbst die Flughafen Zürich AG zum Schluss, die Beschwerdeführenden 23 und 26 seien nicht beschwerdeberechtigt.

Die Legitimation der SAir Group und Mitbeteiligte sowie der Crossair AG zur Anfechtung der Dispositivziffer 3.2 ist nach dem Gesagten zu verneinen. Es kann hier offen bleiben, ob die Beschwerdeberechtigung zu bejahen wäre, wenn die Rügen gegen die Umsetzung der Eckwerte des Staatsvertrags mit Deutschland und hinsichtlich Lärmschutzproblematik in den entsprechenden Verfahren zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen vorgebracht würden.

(...)

4. Mehrere Beschwerdeführende haben gegen die Konzessionsverfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 und die gleichentags ergangene Verfügung des BAZL betreffend Genehmigung des Betriebsreglements eine einzige Beschwerdeschrift eingereicht. Dabei wird in der Regel die vollständige Aufhebung beider Verfügungen verlangt und werden oft nicht klar getrennte, sondern miteinander in (enger) Verbindung stehende und sich ergänzende Anträge zu beiden Verfahren gestellt. So werden etwa hinsichtlich der Konzession - oft mit zahlreichen Eventualanträgen - Auflagen verlangt, die gegebenenfalls - meist subeventualiter - zum Bestandteil des Betriebsreglements zu machen seien.

Im Folgenden ist nun aufgrund der neu aufeinander abgestimmten Inhalte der Verfahren zur Erteilung der Betriebskonzession und zur Genehmigung des Betriebsreglements (vgl. allgemein E. 2 vorne) sowie des Plangenehmigungsverfahrens zu untersuchen, welche der vorgebrachten Anträge und Rügen gegen die Konzession überhaupt geltend gemacht werden können und somit zulässig sind.

4.1. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Die Verfügung des UVEK bildet als Anfechtungsobjekt den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über welche sie auch nicht entscheiden musste, darf die Beschwerdeinstanz nicht beurteilen, da sie sonst in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würde (Közl/Häner, a.a.O., Rz. 404 mit Hinweisen; vgl.

Moser/Uebersax, a.a.O., Rz. 2.1 ff., 2.13).

Der unterschiedliche Inhalt des Konzessionsverfahrens und des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglements hat zur Folge, dass zwei verschiedene - beschwerdeweise weiterziehbare - Anfechtungsgegenstände vorliegen, die sich grundsätzlich nicht überschneiden können. Demzufolge kann sich ein Begehren der Beschwerdeführenden in aller Regel nur entweder auf die Konzessionsverfügung des UVEK oder die Genehmigungsverfügung des BAZL beziehen, nicht aber auf beide zugleich.

4.2. Ausgangspunkt ist dabei, dass nunmehr der Flug(platz)betrieb in allen Belangen im Betriebsreglement zu regeln ist. Dementsprechend ist auch im Gesuch um Genehmigung eines Betriebsreglements darzulegen, welche Auswirkungen der Betrieb auf Raum und Umwelt hat, und ist die UVP in diesem Genehmigungsverfahren durchzuführen. Wer sich demnach durch den Flugbetrieb betroffen und gefährdet fühlt, hat seine Einwendungen im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglements und nicht im Konzessionserteilungs- oder Betriebsbewilligungsverfahren zu erheben (Urteil des Bundesgerichts 1A.72/2002 vom 19. August 2002, E. 3.2 mit Hinweisen).

Daraus ergibt sich, dass Anträge raumplanungs- und umweltrechtlicher Art sowie solche, die sich auf die Durchführung einer UVP beziehen (vgl. dazu Anhang Nr. 14 zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV], SR 814.011) dem Betriebsreglementsverfahren zuzuordnen sind (und/oder allenfalls einem Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 Abs. 1 LFG). Ebenso müssen Sicherheitsbedenken hinsichtlich des Flugbetriebs und diesbezügliche Anträge im Verfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements vorgebracht werden, da allfällige Gefährdungen der Beschwerdeführenden aus dem Flugbetrieb nicht losgelöst von den konkreten Abläufen des Flugverkehrs in der Flughafenregion - also insbesondere den angewandten oder geplanten An- und Abflugverfahren - beurteilt werden können.

Auch Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL, welcher als Voraussetzung für die Konzessionserteilung die Genehmigung des Betriebsreglements statuiert, ändert nichts daran, dass die jeweiligen Entscheidungsverfahren auseinander zu halten sind. Die Kompetenzzuweisung hat zur Folge, dass das UVEK sich bei der Prüfung eines Konzessionsgesuchs hinsichtlich des Betriebsreglements lediglich beim BAZL zu vergewissern hat, ob dieses den Reglementsentwurf (Art. 11 Abs. 1 Bst. e VIL) genehmigen könne. Dagegen hat es den Entwurf nicht selbst zu prüfen. Sollte sich später - etwa im Laufe eines Beschwerdeverfahrens - erweisen, dass das Betriebsreglement gegen Bundesrecht verstösst, fällt die Konzession nicht einfach dahin, sondern ist allenfalls vom Departement zu entziehen, wobei dieses gemäss Art. 16 Abs. 2 VIL die erforderlichen Massnahmen zur Fortführung des Flughafenbetriebs anordnen kann. Steht demnach der Flughafenanwohnerschaft mit der Einsprache gemäss Art. 36d Abs. 4 LFG und der nachfolgenden Beschwerdemöglichkeit ein besonderer Rechtsweg offen, um die Mängel des Betriebsreglements geltend zu machen, so ist die Rüge, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und könne nicht genehmigt werden, im Verfahren zur Konzessionserteilung unzulässig (Urteil des Bundesgerichts 1A.72/2002 vom 19. August 2002, E. 3.2, S. 10 mit Hinweis auf BGE 108 Ib 376).

4.3. Gemäss diesen Grundsätzen wird nachfolgend zu prüfen sein, welche Begehren im Beschwerdeverfahren gegen die Konzessionsverfügung zulässig sind. Weil zahlreiche Anträge nicht klar dem Konzessions- oder dem Genehmigungsverfahren für das Betriebsreglement zugeordnet sind, nimmt die REKO/UVEK für alle Anträge, welche mit ein und derselben Beschwerdeschrift gegen beide Verfügungen oder nur gegen die Konzessionsverfügung alleine vorgebracht werden, diese Ausscheidung vor. Im vorliegenden Teilentscheid nicht geprüft werden hingegen Begehren, die sich zum vornherein nicht gegen die Konzessionsverfügung des UVEK richten können. Dies betrifft einmal Beschwerdeführende, die im Verfahren Z-2001-58 nur gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL Beschwerde erhoben haben und deshalb in vorliegendem Teilentscheid namentlich nicht aufgeführt werden. Dann sind die Beschwerdeführenden zu nennen, die getrennte Rechtsschriften gegen die zwei vorinstanzlichen Verfügungen eingereicht haben (wie etwa der Beschwerdeführer 21), wobei auch hier auf die gegen die Genehmigungsverfügung gerichtete Beschwerde nicht weiter eingegangen wird. Schliesslich sind bei den gegen beide Verfügungen gleichzeitig gerichteten Beschwerden Anträge mitenthalten, die sich nach dem erkennbaren Parteiwillen nur gegen die Verfügung des BAZL richten können. Solche Anträge wurden im Sinne eines transparenten Vorgehens und zur besseren Überschaubarkeit im SachverhaltUV aufgenommen und werden nachstehend auch noch einzeln bezeichnet werden. Sie werden im noch ausstehenden Entscheid der REKO/UVEK zum Betriebsreglement behandelt (vgl. VPB 70.44).

Nicht eingetreten wird auf diejenigen Anträge, die sich zu Unrecht gegen die Konzessionsverfügung richten, die also Bezug auf das falsche Anfechtungsobjekt respektive den falschen Anfechtungsgegenstand nehmen (wie in E. 4.1 und 4.2 dargelegt). Insofern fehlt bezüglich des Konzessionsverfahrens eine Prozess- oder Sachurteilsvoraussetzung.

(...)

5. Nachdem geprüft wurde, welche Begehren der Beschwerdeführenden im Beschwerdeverfahren gegen die Konzessionsverfügung zulässig sind, ist für die verbliebenen Anträge und Rügen in einem zweiten Schritt auf eine weitere Sachurteilsvoraussetzung einzugehen: Es ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Begehren im Konzessionsverfahren berechtigt sind. Die Frage der Beschwerdebefugnis ist dabei einzig mit Bezug auf das Konzessionsverfahren zu beantworten.

5.1. Da die allgemeinen Anforderungen betreffend Legitimation gemäss Art. 48 Bst. a VwVG (dazu vorne E. 3.1) die Popularbeschwerde ausschliessen sollen, kommt ihnen dann besondere Bedeutung zu, wenn nicht der Verfügungsadressat, sondern ein Dritter den Entscheid anfiicht. Bei den im Konzessionsverfahren verbliebenen Beschwerdeführenden handelt es sich um Dritte. Auf deren Beschwerden ist nur einzutreten, wenn eine besondere Beziehungsnähe gegeben ist und die Beschwerdeführenden somit ein schutzwürdiges Interesse daran haben, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben oder abgeändert wird. Die Beschwerdeführenden müssen durch den angefochtenen Akt persönlich und unmittelbar einen Nachteil erleiden. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse berechtigt - ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber - nicht zur Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde (BGE 123 II 376 E. 2 mit Hinweisen). Vorliegend handelt es sich bei den Drittbeschwerdeführenden insbesondere um Privatpersonen, Gemeinwesen und Umweltschutzorganisationen, die hinsichtlich Legitimation an sich einer weiteren Unterteilung bedürften. Da nachfolgend die verbliebenen Begehren aber nach Themengruppen unterteilt werden, kann auf diese nähere Aufteilung verzichtet werden. Es ist infolge der teilweise durchmischten Zusammensetzung der Gruppen von Beschwerdeführenden auch kaum möglich, die einzelnen Begehren jeweils einer Privatperson, einem Gemeinwesen oder einer Umweltschutzorganisation zuzuordnen.

(...)

5.3. In der Praxis stellt sich die Frage, ob die für die Legitimation erforderliche Beziehung Dritter zur Streitsache gegeben ist, namentlich bei der Bewilligung von stationären Anlagen. Eine genügende Beziehungsnähe ist in erster Linie dann gegeben, wenn der Bau oder Betrieb der projektierten Anlage mit Sicherheit oder doch mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Immissionen führt und die Einsprecher durch diese - seien es Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen - betroffen werden. Sind solche Beeinträchtigungen zu erwarten, ändert auch der Umstand, dass eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist, nichts an der Einsprache- und Beschwerdebefugnis des Einzelnen. So hat das Bundesgericht entschieden, dass bei grossflächigen Immissionen ein sehr weiter Kreis Betroffener zur Beschwerdeführung legitimiert sein kann, zum Beispiel die Anwohner eines Flughafens, einschliesslich jener, die in der Verlängerung der Flugplatzpisten wohnen (d. h. im Bereich der An- und Abflugschneisen; BGE 104 Ib 307 E. 3b), oder etwa all jene Personen, die von Schiesslärm betroffen sind, wenn sie den Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. In dicht besiedelten Gebieten kann somit grundsätzlich sehr vielen Personen die Beschwerdelegitimation zukommen, ohne dass bereits von einer Popularbeschwerde gesprochen werden müsste (BGE 121 II 176 E. 2b, BGE 120 Ib 379 E. 4c je mit Hinweisen).

5.3.1. In diesem Sinne hat das Bundesgericht in seinem Entscheid zur Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich (BGE 124 II 293) den Kreis der Beschwerdeberechtigten weit gezogen: Weil die in der Umgebung des Flughafens Zürich wohnhaften Personen von den sich aus dem Flugbetrieb ergebenden Einwirkungen beeinträchtigt würden, seien sie durch den Rahmenkonzessionsentscheid, der den Ausbau des Flughafens und eine gewisse Erweiterung des Betriebs grundsätzlich erlaube, betroffen und somit zur Beschwerdeführung befugt. Dabei hat das Bundesgericht insbesondere auf das Kriterium des Lärmeinflussbereichs des Flughafens Zürich abgestellt, weswegen auch Einwohner deutscher Gemeinden als beschwerdeberechtigt erachtet wurden (E. 3a). Ebenso stand mit Blick auf die Lärm- und teilweise die Schadstoffbelastung die Beschwerdelegitimation der im Umkreis des Flughafens liegenden schweizerischen Gemeinden ausser Frage (E. 3b). Weiter bejahte das Bundesgericht die Legitimation der deutschen Gemeinden als Gebietskörperschaften unter bestimmten Gesichtspunkten, ohne die Frage aber endgültig zu beantworten. Es hielt dabei fest, dass deutsche Gemeinden und deutsche Landkreise als Eigentümerinnen von Grundstücken gleich oder ähnlich wie Private durch den Fluglärm in ihrem Interesse an der ungestörten Nutzung des Eigentums gehindert würden und ihnen insofern die Beschwerdebefugnis nicht abgesprochen werden könne (E. 3c). Schliesslich wurde bestimmten gesamtschweizerischen Organisationen unter Bezug auf Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01) die Berechtigung zur Anfechtung der der notwendigen UVP unterliegenden luftfahrtrechtlichen Rahmenkonzessionen zuerkannt (E. 3d). Im anschliessenden Entscheid über die Baukonzessionen (BGE 126 II 522) verwies das Bundesgericht im Wesentlichen auf diese Ausführungen (E. 4 [unveröffentlicht]).

5.3.2. Die dargelegte Rechtsprechung kann nach der grundlegenden Neuordnung der luftfahrtrechtlichen Verfahren im Bereich der Infrastruktur (vorne E. 2) nicht einfach auf das vorliegende Konzessionsverfahren übertragen werden. Vielmehr ist festzuhalten, dass die Inhalte früherer Rahmen- und Baukonzessionsverfahren - trotz ihrer Bezeichnung als Konzessionsverfahren - unter der heutigen Ordnung den Verfahren zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen und insbesondere Plangenehmigungsverfahren zuzuordnen sind. Dies sind denn auch die nunmehr für die Durchführung einer UVP massgeblichen Verfahren (vgl. E. 4.2), womit eine Beschwerdeberechtigung aus Art. 55 USG einzig in diesen Verfahren überhaupt zur Diskussion stehen kann. Ebenso können die noch für das Rahmen- und Baukonzessionsverfahren massgeblichen Kriterien der Betroffenheit durch den Flugbetrieb und insbesondere des Lärmeinflussbereichs nach der aktuellen Rechtslage nur in den beiden vorstehend genannten Verfahren von Bedeutung sein, nicht aber im Konzessionsverfahren. Das Konzessionsverfahren in seiner heutigen Ausgestaltung hat wie bereits ausgeführt einen wesentlich anderen, eingeschränkteren Gehalt und beinhaltet anstelle baulicher und betrieblicher Vorschriften hauptsächlich noch den regalrechtlichen Aspekt der Erteilung der Verkehrsrechte (E. 2.8). Aus diesem Grund hat auch die Betrachtung der Legitimation zur Anfechtung von Konzessionsverfügungen aufgrund anderer Kriterien zu erfolgen.

5.4. Das UVEK hält in seiner ersten Vernehmlassung vom 12. Juli 2001 (zur Frage der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) fest, die Konzession stelle nur mehr das rechtliche Gefäss dar, dessen Inhalt im Betriebsreglement umschrieben werde. Es bestreite deshalb, dass die Betriebskonzession für sich allein überhaupt eine gegen aussen gerichtete Rechtswirkung zu entfalten vermöge. Eine solche wäre aber notwendig, um bei der Anwohnerschaft des konzessionierten Flughafens eine die Beschwerdelegitimation begründende besonders nahe Beziehung zur Streitsache entstehen zu lassen. Zur Beschwerde gegen die erteilte Konzession wäre demnach allein ein unterlegener Mitbewerber berechtigt. Da dies für sämtliche Beschwerdeführenden nicht zutrefte, sei auf ihre Beschwerden nicht einzutreten.

Auch die Beschwerdegegnerin äussert sich bereits im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Frage der aufschiebenden Wirkung vom 12. Juli 2001 zur Legitimation: Sie hält fest, es sei von vornherein nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden durch die Betriebskonzessionserteilung überhaupt im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG betroffen sein sollten. Dazu führt sie in einer Stellungnahme vom 14. November 2001 zur Legitimation weiter aus, die Betriebskonzession begründe ein öffentlichrechtliches Verhältnis zwischen dem Bund und dem Flughafenbetreiber. Sie berechtige und verpflichte ausschliesslich diese beiden als Parteien. Aussenwirkungen auf Anwohner und Gemeinden habe die Konzession offensichtlich keine. Ebenfalls unterstünden Dritte wie die Flughafenbenützer oder die vom Flughafenbetrieb irgendwie Betroffenen den Regelungen der Betriebskonzession nicht, weswegen die Genannten sich nicht auf sie berufen und aus ihr Rechte ableiten könnten.

In den Repliken wird zur Legitimation im Wesentlichen ausgeführt, diese leite sich aus der Tatsache ab, dass die Beschwerdeführenden in Gebieten um den Flughafen Zürich wohnen, die massgeblich durch Flugbewegungen betroffen seien. Dabei wird insbesondere auf die Kriterien der Luftverunreinigung und Lärmbelastung abgestellt. Einige Beschwerdeführende halten unter Bezug auf das bisherige sowie frühere (bundesgerichtliche) Verfahren fest, das Vorliegen ihrer Beschwerdebefugnis sei gerichtsnotorisch und bisher - selbst von den Vorinstanzen - nie in Zweifel gezogen worden. Auch die Publikation der Konzessionserteilung spreche gegen die Auffassung des UVEK und der Beschwerdegegnerin.

5.4.1. Die Darlegungen der Beschwerdeführenden in den Repliken tragen der revidierten Regelung der luftfahrtrechtlichen Verfahren im Bereich der Infrastruktur nicht Rechnung. Die Legitimation wird hauptsächlich aus Kriterien abgeleitet, die nach altem Recht im Rahmen- und Baukonzessionsverfahren Geltung hatten. Die Frage der Legitimation zur Anfechtung von Konzessionsverfügungen ist heute jedoch anders zu beurteilen. Wie bereits dargelegt (E. 5.3.2), können die Beschwerdeführenden aus Kriterien wie Luftverunreinigung und Lärmbelastung nichts zugunsten einer allfälligen Beschwerdebefugnis im Konzessionsverfahren ableiten; diese Kriterien sind nur noch in Verfahren zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen und gegebenenfalls in Plangenehmigungsverfahren von Bedeutung. Insofern stösst die vielfach vorgebrachte Bezugnahme auf die früheren (bundesgerichtlichen) Verfahren hier ins Leere (ausführlich E. 5.3.2). Auch die Vorgehensweise der Vorinstanz im Einspracheverfahren und die bisherige Haltung der REKO/UVEK selber in diesem Verfahren

vermag an der materiellen Rechtslage, so wie sie sich seit der Neuausrichtung von LFG und VIL präsentiert, nichts zu ändern (vgl. auch E. 6).

5.4.2. Das muss nun aber nicht - wie von der Beschwerdegegnerin sowie der ähnlich argumentierenden Vorinstanz gefordert - zu einem generellen Nichteintretensentscheid führen. Immerhin ist mit Blick auf die Aufgabenteilung zwischen Betriebskonzession und Betriebsreglement festzuhalten, dass das Konzessionsverfahren in erster Linie das Verhältnis zwischen der Konzessionsbehörde (UVEK) und der Konzessionärin betrifft. Es ist deshalb bei den Beschwerdeführenden im Konzessionsverfahren anhand der konkreten Begehren zu prüfen, ob eine beachtenswerte, besonders nahe Beziehung zur Streitsache bejaht werden kann.

5.5. Bei dieser Beurteilung der Legitimation der Beschwerdeführenden anhand ihrer konkreten Vorbringen werden die bei der Zuteilung hinsichtlich Anfechtungsgegenstand (vorne E. 4) im Konzessionsverfahren verbliebenen Anträge und Rügen sinnvollerweise ihrem Inhalt entsprechend in Gruppen zusammengefasst. Jede dieser Rügegruppen umfasst einen bestimmten Themenbereich, anhand dessen die Beziehungsnähe zur Streitsache - d. h. zur entsprechenden Konzessionsmaterie - geprüft wird.

(...)

5.5.8. Weitere Anträge stellen die Beschwerdeführenden 9, 13, 14 und 24 zum Zulassungszwang. Dabei werden nicht diskriminierende Einschränkungen verlangt (für den Fall, dass Einschränkungen nötig seien), eine Ergänzung bezüglich Umweltschutzbedingungen und ein Vorbehalt bezüglich Bau- und Verkehrsbeschränkungen gefordert oder die Feststellung beantragt, dass aus der Konzession niemand das Recht oder den Zwang zur Zulassung von Landungen und Starts ableiten könne.

Das schweizerische Luftfahrtrecht kennt keinen absoluten Zulassungszwang. Die Konzessionärin wird mit der Erteilung der Betriebskonzession lediglich verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der jeweiligen im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, wobei die Zuteilung der so genannten slots (Zeitnischen für die Landung und den Start von Flugzeugen) nach nicht diskriminierenden Kriterien zu erfolgen hat (Art. 36a Abs. 2 LFG, Art. 10 Abs. 1 VIL; BGE 126 II 522 E. 22b mit Hinweisen, BGE 117 Ib 387 E. 5b/aa; vgl. Konzessionsverfügung Dispositivziffer 3.1 Satz 1 und 2). Im Betriebsreglement vorgesehene Beschränkungen können sich aus dem Umweltschutzrecht, aus dem Raumplanungsrecht sowie aus dem sonstigen, für die Flughafen Zürich AG verbindlichen nationalen und internationalen Recht ergeben.

Mit Blick auf diese Ausgangslage ist nicht erkennbar, wie die Beschwerdeführenden mit ihren Anträgen ihre Position verbessern oder ihnen auferlegte Nachteile abwenden könnten. Die Anträge haben ihren Hintergrund zumindest teilweise in einem absoluten Verständnis des Zulassungszwangs, wonach all denjenigen, welche auf dem Flughafen Zürich landen und starten wollen, dies ohne Einschränkungen gestattet werden müsste. Schon aus Satz 2 der Dispositivziffer 3.1 geht aber hervor, dass dies nicht zutreffen kann. Mit den obenerwähnten Anträgen nehmen die Beschwerdeführenden öffentliche Interessen wahr und sind in persönlichen Interessen betroffen. Eine solche Betroffenheit könnte sich aber im Betriebsreglementsverfahren ergeben, wo Beschränkungen des Zulassungszwangs (wie auch andere Beschränkungen des Flugverkehrs) Thema sein können. Im Konzessionsverfahren hingegen ist keine besondere und beachtenswerte Beziehungsnähe zu solchen Anträgen gegeben; die Beschwerdeführenden sind - falls überhaupt - nicht mehr betroffen als die Allgemeinheit. Auf sämtliche Anträge ist daher nicht einzutreten.

(...)

6. Im vorliegenden Teilentscheid haben sich zum Teil neue Rechtsfragen gestellt, deren Beantwortung aufgrund der bisherigen Ausgangslage nicht zum vornherein klar war. Wegweisend war dabei das Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2002 (1A.72/2002). Diese Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten können mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben wie auch das Prinzip der Verfahrensfairness nicht ohne weiteres zu Lasten der Beschwerdeführenden gehen, die bei Beschwerdeeinreichung noch von der bisherigen Legitimationspraxis ausgehen durften. Zu beachten ist - auch im Hinblick auf die Art. 8 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 VwVG - der in der gesamten Rechtsordnung geltende Grundsatz, dass der Rechtsuchende nicht ohne Not um die Beurteilung seines Rechtsbegehrens durch die zuständige Instanz gebracht werden soll (BGE 121 I 93 E. 1d). Generell kann vorliegend niemandem zum Vorwurf gemacht werden, dass bei Beschwerdeeinreichung die neue Aufgabenteilung zwischen Konzession und Betriebsreglement nicht in allem Umfang erkannt wurde.

So ist aufgrund der luftfahrtrechtlichen Vorschriften fraglich, ob ein Konzessionsgesuch zu publizieren und öffentlich aufzulegen ist - mit entsprechender Einsprachemöglichkeit -, da dies eigentlich nur beim Betriebsreglements- und Plangenehmigungsverfahren vorgesehen ist (vgl. Art. 36d und Art. 37c ff. LFG). Diese Frage muss zwar hier nicht abschliessend beantwortet werden. Es ist aber klar, dass die durch das UVEK veranlasste Publikation im Bundesblatt (BBl 2001 I 1114) und die öffentliche Auflage mit dem umfassenden Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit sowie der falsche Verweis auf Verfahrensvorschriften des Plangenehmigungsverfahrens (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.72/2002 vom 19. August 2002, E. 3.2) bei den zahlreichen Einsprechenden den Eindruck hervorrufen konnte, sie seien bei einem anschliessenden Beschwerdeverfahren grundsätzlich legitimiert. Dieser Eindruck wurde noch verstärkt mit der an weite Kreise erfolgten direkten Eröffnung der Konzessionsverfügung (mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung). In diesem Zusammenhang ist auch auf in diesem Verfahren ergangene Zwischenentscheide der REKO/UVEK selber hinzuweisen, wo ebenfalls Auffassungen wiedergegeben wurden, an denen im Lichte des Urteils des Bundesgerichts vom 19. August 2002 nicht mehr festgehalten werden kann.

Diesen besonderen Umständen Rechnung tragend, werden ausnahmsweise sämtliche Anträge der Beschwerdeführenden, auf welche infolge falschen Anfechtungsgegenstands nicht einzutreten ist, in das bei der REKO/UVEK hängige Beschwerdeverfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements (Z-2001-58; vgl. VPB 70.44) übernommen und dort geprüft. Dies gilt einzig für Anträge, die richtigerweise im Betriebsreglementsverfahren hätten gestellt werden müssen (vgl. E. 4). Beschwerdeführende, welche diese Rügen nicht im Verfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements behandelt haben wollen, steht die Möglichkeit offen, ihre Beschwerden ganz oder teilweise zurückzuziehen. Der Rückzug muss der REKO/ UVEK ausdrücklich und bedingungslos erklärt werden (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 638).

(...)

