



---

### **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 UVP – sind dem Betriebsreglementsverfahren (allenfalls Plan-genehmigungsverfahren) zuzuordnen, ebenso Sicherheitsbedenken hinsichtlich des Flugbetriebs. 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).*

---

**Entscheide [Bundesgericht](#) 1A.61/2003, 1A.62-63/2003, 1A.64-69/2003, alle vom 8. Juli 2003 (Bestätigung des Entscheids der REKO UVEK).**

---

## **Die Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation**

hat am 18. Februar 2003

unter Mitwirkung von Christoph Bandli (Instruktionsrichter und Vizepräsident), Bettina Arn De Rosa (Richterin), Kathrin Dietrich (Richterin), Beat Forster (Richter) und Pierre Leu (Richter), sowie Christian Kindler (juristischer Sekretär)

im Beschwerdeverfahren

Z-2001-58 (bac/kic)

**Landrat Schwarzwald-Baar**, Am Hoptbühl 2, D-78048 Villingen-Schwenningen

**Oberbürgermeister Donaueschingen**, Stadtverwaltung, Postfach 1540, D-78156 Donaueschingen

**Stadt Blumberg**, Postfach 120, D-78170 Blumberg

**Bürgermeister Stadt Bräunlingen**, Rathaus, Kirchstrasse 10, D-78199 Bräunlingen

**Stadt Bad Dürkheim**, Postfach 1465, D-78068 Bad Dürkheim

**Stadt Hüfingen**, Hauptstrasse 18, D-78183 Hüfingen

**Bürgermeisteramt Vöhrenbach**, Friedrichstrasse 8, D-78147 Vöhrenbach

**Bürgermeisteramt Brigachtal**, St. Gallus-Str. 4, D-78086 Brigachtal

**Stadt Villingen-Schwenningen**, Rathaus, Postfach 1260, D-78002 Villingen-Schwenningen  
alle vertreten durch Regierungsassessor Sven Hinterseh, Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis, Dezernat II, Am Hoptbühl, D-78048 Villingen-Schwenningen

**Beschwerdeführende 1**

**Regionalverband Hochrhein-Bodensee**, Im Wallgraben 50, Postfach 1742, D-79745 Waldshut-Tiengen

**Beschwerdeführer 2**

**Grosse Kreisstadt Waldshut-Tiengen**, Postfach 1941, D-79746 Waldshut-Tiengen

**Beschwerdeführerin 3**

**Gemeinde Gailingen am Hochrhein**, Hauptstrasse 7, D-78262 Gailingen

**Landkreis Konstanz**, Benediktinerplatz 1, D-78467 Konstanz

beide vertreten durch RA lic.iur. Christoper Tillmann, LL.M., Meyer Müller Eckert, Rechtsanwälte, Kreuzstrasse 42, 8008 Zürich

**Beschwerdeführende 4**

**Stadt Konstanz**, Rathaus, Kanzleistrasse 15, D-78459 Konstanz am Bodensee

**Beschwerdeführerin 5**

**Landkreis Waldshut**, Postfach 1642, D-79744 Waldshut-Tiengen

vertreten durch RA lic.iur. HSG Thomas F. Weber, Schaub & Weber, Limmatquai 72, Postfach, 8025 Zürich

**Beschwerdeführer 6**

**Gemeinde Bellikon**, 5454 Bellikon **und Mitbeteiligte**

vertreten durch Advokat Philippe Zogg, Henric Petri-Strasse 19, 4051 Basel

**Beschwerdeführende 7**

**InteressenGemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität, IGEL, und Mitbeteiligte**, 8185 Winkel

vertreten durch RA lic. iur. Ludwig A. Minelli, Postfach 10, 8127 Forch

**Beschwerdeführende 8**

**Gemeinde Fisibach**, Dorfstrasse 165, 5467 Fisibach **und Mitbeteiligte**

vertreten durch Dr. iur. Rechtsanwalt Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen

**Beschwerdeführende 9**

**Gemeinde Hohentengen am Hochrhein**, D-79801 Hohentengen **und Mitbeteiligte**

vertreten durch Dr. iur. Rechtsanwalt Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen

**Beschwerdeführende 10**

**Gemeinde Wettingen**, Rathaus, 5430 Wettingen

**Beschwerdeführerin 11**

**unique zurich airport Flughafen Zürich AG**, Postfach, 8058 Zürich-Flughafen  
vertreten durch Rechtsanwalt Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich

**Beschwerdeführerin 12**

**A**

**Aktion für zumutbaren Luftverkehr (AFZL)**, Strehlgasse 11, 8600 Dübendorf

**Überparteiliches Komitee für mehr Lebensqualität und weniger Fluglärm im Glattal**,  
8600 Dübendorf

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. George Hunziker, Kirchgasse 40, Postfach,  
8024 Zürich

**Beschwerdeführende 13**

**B**

**Beschwerdeführer 14**

**Planungsverband der Region Zurzach**, Rathaus, 5330 Zurzach

**Beschwerdeführer 15**

**C und Mitbeteiligte**

vertreten durch RA Dr. iur. Andreas Brauchli, Bahnhofstrasse 7, 8570 Weinfelden

**Beschwerdeführende 16**

**Politische Gemeinde Amriswil**, Arbonerstrasse 2, 8580 Amriswil **und Mitbeteiligte**

vertreten durch Dr. oec. HSG Hanspeter Strickler, Rechtsanwalt, Bahnhofstrasse 26,  
9320 Arbon

**Beschwerdeführende 17**

**Gemeinde Zollikon**, Postfach 212, 8702 Zollikon

**Beschwerdeführerin 18**

**Politische Gemeinde Dällikon**, Gemeindehaus, Schulstrasse 5, Postfach, 8108 Dällikon

**Stadt Bülach**, Marktgasse 28, 8180 Bülach

**Gemeinde Hochfelden**, Gemeindehausstrasse 4, 8182 Hochfelden

**Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen (SBFZ)**, Dorfstrasse 17, Postfach  
325, 8155 Niederhasli

**WWF Schweiz**, 8038 Zürich

**Verkehrs-Club der Schweiz (VCS)**, Postfach, 3360 Herzogenbuchsee

**Stadt Dübendorf**, Stadtkanzlei, 8600 Dübendorf **und Mitbeteiligte**

**HEV Dübendorf & Oberes Glattal**, Strehlgasse 11, 8600 Dübendorf **und Mitbeteiligte**

**D**

**Stadt Opfikon**, Oberhauserstrasse 25, 8152 Glattbrugg **und Mitbeteiligte**

**Gemeinde Rümlang**, Glattalstrasse 181, 8153 Rümlang **und Mitbeteiligte**

**Gemeinde Niederhasli**, Dorfstrasse 17, 8155 Niederhasli

**Politische Gemeinde Dietlikon**, Bahnhofstrasse 60, 8305 Dietlikon

**Gemeinde Nürensdorf**, Kanzleistrasse 4, Postfach, 8309 Nürensdorf

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138,  
8004 Zürich

**Beschwerdeführende 19**

**Gemeinde Regensdorf**, Watterstrasse 114, 8105 Regensdorf

**Beschwerdeführerin 20**

**Kanton Aargau**,

handelnd durch das Baudepartement, Entfelderstrasse 22 (Buchenhof), 5001 Aarau

**Beschwerdeführer 21**

**Stadtrat Kloten**, 8302 Kloten

**Beschwerdeführer 22**

**SAir Group**, Hirschengraben 84, 8001 Zürich **und Mitbeteiligte**

vertreten durch Rechtsanwälte Roland Hürlimann und Thomas Siegenthaler, c/o Schuma-  
cher Baur Hürlimann, Bahnhofplatz 9, Postfach 7676, 8023 Zürich

**Beschwerdeführende 23**

**E**

**Beschwerdeführer 24**

**F**

vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Klose, Püntstr. 19, 8492 Wila

**Beschwerdeführende 25**

**Crossair AG**, Legal Departement, Frau Dr. G. Hofmann-Schmid, Postfach, 4002 Basel

**Beschwerdeführerin 26**

gegen

**unique zurich airport Flughafen Zürich AG**, Postfach, 8058 Zürich-Flughafen

vertreten durch Rechtsanwalt Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich

**Beschwerdegegnerin**

und

**Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)**,  
Bundeshaus Nord, 3003 Bern

**Vorinstanz**

betreffend

**Erteilung der Betriebskonzession Flughafen Zürich; Verfügung des UVEK vom 31. Mai 2001**

**A) den Akten entnommen:**

1. Am 20. Oktober 1951 erteilte das eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement (heute 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 börsenkotierte 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 (Absorptionsfusion der FDZ durch die FIG). Sie betreibt den Flughafen Zürich seit dem 1. April 2000 unter der Firma Flughafen Zürich AG.

2. Die ersten Flughafenanlagen in Zürich wurden am 17. November 1948 eröffnet. Seit-her wurde der Flughafen in verschiedenen Etappen ausgebaut. Zur Zeit werden Bau-ten 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 Ausbautappe hatte das Schweizerische Bundesge-richt letztinstanzlich zu entscheiden. In beiden Urteilen nahm es verschiedentlich auf vorliegendes Verfahren über die Neukonzessionierung und den Erlass eines neuen Betriebsreglements Bezug.
3. 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 Betriebs-konzession sein müsse und welche bauliche Erweiterung eines Flughafens eine An-passung der Betriebskonzession bedinge“ (BGE 124 II 293 E. 10d). Die dem Umwelt-verträglichkeitsbericht (UVB) zu Grunde gelegte Prognose für das Verkehrsaufkom-men 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 Konzessions-behörde auch zu beurteilen, ob der Flugbetrieb als Folge des Ausbaus derart zuneh-men könnte, dass er mit dem Umweltschutzrecht nicht mehr vereinbar wäre und sich bei der Neuregelung der Betriebskonzession und dem sie ergänzenden und konkreti-sierenden Betriebsreglement betriebliche Einschränkungen zur Wachstumsbegren-zung erforderlich seien (BGE 124 II 293 E. 20).
4. Der Entscheid des UVEK über die Baukonzession für das Dock Midfield vom 5. No-vember 1999 ging von einer neu berechneten Verkehrsprognose aus. Dem Ist-Zustand von 1997 mit 238'000 Flugbewegungen des Linien- und Charterverkehrs wurde ein Betriebszustand nach Realisierung der 5. Ausbautappe im Jahre 2010 mit 401'000 Flugbewegungen gegenübergestellt. Hinzu kämen weitere 20'000 Flugbe-wegungen des Privatflugverkehrs (General Aviation). Das Passagieraufkommen wer-

de sich in dieser Zeitspanne verdoppeln. Für den Frachtverkehr wurde noch ein wesentlich stärkeres Wachstum vorausgesagt. Ausgehend von diesen Prognosen verlangten die Umweltberichte verschiedenste Massnahmen, welche das UVEK in seiner Entscheid bestätigte und mit weiteren Auflagen ergänzte. Mit Entscheid vom 8. Dezember 2000 (BGE 126 II 522 ff.) bestätigte das Bundesgericht die erteilte Baukonzession grundsätzlich. In den Bereichen Lärmschutz und Luftreinhaltung wurden im Hinblick auf das Verfahren der Neukonzessionierung und die Genehmigung des neuen Betriebsreglements verschiedene Verpflichtungen festgelegt.

5. 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.

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 aviationsspezifischen Investitionen und Betriebskosten aufgrund der Verkehrs- und Gebührenentwicklung refinanziert werden könnten. Die Gebühren verblieben auf einem im europäischen Vergleich mittleren Niveau. Das dem Konzessionsgesuch beiliegende Betriebsreglement sei im Rahmen des Konzessionsverfahrens für die 5. Bauetappe des Flughafens Zürich einer UVP unterzogen worden. Da die flugbetrieblichen Bestimmungen dieses Betriebsreglements seither nicht geändert worden seien, erübrige sich die Durchführung einer erneuten UVP.

6. 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) an. Über 1'000 Privatpersonen, Unternehmen, Organisationen und Gemeinwesen erhoben in der Folge beim BAZL Einsprache gegen das Konzessionsgesuch. Das ARE vertrat in seiner Stellungnahme vom 10. April 2001 die Auffassung, die Erteilung einer Betriebskonzession im jetzigen Zeitpunkt, in welchem die wesentlichen Rahmenbedingungen noch nicht bekannt seien, käme einer Blankokonzession gleich und widerspreche den Art. 74a Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1). Die Erteilung einer neuen Betriebskonzession für die Dauer von 50 Jahren sei erst dann zu prüfen, wenn die wesentlichen Rahmenbedingungen feststünden, in einem Betriebsreglement umgesetzt und einer UVP unterzogen werden könnten. Zum jetzigen Zeitpunkt dränge es sich deshalb auf, den bestehenden Flughafenbetrieb nach Ablauf der Konzession ab dem 1. Juni 2001 lediglich im Rahmen einer Verlängerung der bestehenden Konzession oder im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme befristet – beispielsweise bis Ende 2005 – zu gestatten. Auch das BUWAL kam in seiner Stellungnahme vom 17. April 2001 zum Schluss, dass die Erneuerung der Betriebskonzession der UVP-Pflicht unterstehe. Da in Kürze wesentliche Entscheide, insbesondere bezüglich des künftigen Betriebsregimes anstünden, schlage es vor, die bestehende Betriebskonzession provisorisch zu verlängern und das Verfahren zur Erneuerung der Betriebskonzession (mit UVP) erst dann zu eröffnen, wenn die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen seien und Klarheit darüber bestehe, inwiefern der deutsche Luftraum für Anflüge auf und Abflüge vom Flughafen Zürich benutzt werden könne. Wenn dieses Vorgehen – provisorische Verlängerung der Betriebskonzession – gewählt werde, stelle es sich auch einer Genehmigung des von der Flughafen Zürich AG vorgelegten Betriebsreglements nicht entgegen.

7. 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 VIL 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. Die in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgesehene gesamthafte Überprüfung des Betriebsreglements könne folglich erst erfolgen, wenn nach Abschluss des Staatsvertrags ein auf dessen Regelungen basierendes Betriebskonzept erarbeitet und zur Genehmigung eingereicht worden sei. Auf der Basis der staatsvertraglichen Regelungen würden auch die anlagespezifischen Aussagen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) in einem raumplanerischen Abstimmungs- und Koordinationsprozess erarbeitet und festgelegt werden können. Sollten sich aus diesem Prozess, aus der später erfolgenden gesamthafte Überprüfung des Betriebsreglements oder aus anderen Gründen Belastungen der Flughafen Zürich AG ergeben – zu denken sei an Einschränkungen des Betriebs oder an Veränderungen der Infrastruktur –, so habe die Flughafen Zürich AG diese Belastungen ohne Anspruch auf Entschädigung zu tragen, weil die Konzession in Bezug auf den Betriebsumfang keine wohlerworbenen Rechte entstehen lasse. Eine entsprechende Auflage werde in die Konzessionsverfügung aufgenommen. Das dem Konzessionsgesuch beigelegte Betriebsreglement entspreche im Übrigen in Bezug auf das betriebliche Konzept des Flughafens Zürich weitestgehend dem bisher geltenden. Im Rahmen der 5. Bauetappe sei dieses Betriebskonzept bereits einer UVP unterzogen worden, weshalb sich eine erneute Prüfung der bestehenden Verhältnisse erübrigt habe. Da sich die Schweiz im Rahmen der Staatsvertragsverhandlungen gegenüber Deutschland verpflichtet habe, die für dessen Umsetzung nötigen Verfahren so rasch als möglich durchzuführen, werde die Flughafen Zürich AG in der Konzessionsverfügung aber verpflichtet, das überprüfte und angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit innerhalb eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrags beim BAZL einzureichen.

Was die materiellen Voraussetzungen der Konzessionserteilung betreffe, so verfüge die Flughafen Zürich AG aus der Sicht des Departements über die personellen und instrumentellen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel, um langfristig einen ordnungsgemässen und sicheren Betrieb des Flughafens abwickeln zu können. Schon bisher habe der Kanton Zürich einzelne Tätigkeiten im Flughafenbetrieb an Dritte ausgelagert, so insbesondere die Bodenabfertigungstätigkeiten und die Treibstoffversorgung. Die Flughafen Zürich AG habe erklärt, dies weiterhin so handhaben zu wollen. Das Departement dürfe deshalb mit gutem Grund davon ausgehen, dass sich die Flughafen Zürich AG die für die Ausübung der Bodenabfertigungstätigkeiten erforderlichen Fä-

higkeiten, Kenntnisse und Mittel durch Übertragung dieser Aufgaben an Dritte, u.a. an die SAir Group, beschaffen werde. Auch in finanzieller Hinsicht ergebe die Prüfung der Unterlagen keinen Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Gesuchstellerin. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und eines kostengerechten Grundleistungsangebots sei es notwendig, die Rechtsbeziehungen zwischen der Flughafen Zürich AG und den von ihr mit flughafenspezifischen Aufgaben betrauten Unternehmen im Bereich der Abfertigungstätigkeiten (Passagier-, Gepäck-, Post- und Frachtabfertigung, Treibstoff- und Energieversorgung), der Cateringtätigkeiten sowie im Bereich der Nutzungen im Zusammenhang mit dem Passagier- und Frachtverkehr, wie von der Flughafen Zürich AG beantragt, dem öffentlichen Recht zu unterstellen.

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. Gemäss Art. 13 Bst. a VIL würden Betriebskonzessionen für Landesflughäfen für eine Dauer von 50 Jahren erteilt. Eine bloss provisorische Betriebskonzession für Landesflughäfen oder eine solche für eine kürzere Dauer kenne das Luftfahrtrecht nicht.

8. 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. Der Lärmbelastungskataster könne erst auf der Basis überarbeiteter Bestimmungen der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) sowie auf der

Basis 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 absehbar seien, bedeute das nicht, dass diese Änderungen schon jetzt berücksichtigt werden müssten. Sobald der Staatsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland vorliege, werde das Betriebsreglement einer vollständigen Prüfung unterzogen. 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.

9. 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) Verwaltungsbeschwerde erhoben. Die Beschwerdeführenden rügen die Verletzung verschiedenster Verfahrensgarantien, so beispielsweise des Gewaltentrennungsprinzips, des rechtlichen Gehörs, des Akteneinsichtsrechts oder der Begründungspflicht.

Bezüglich der Betriebskonzession wenden sie im Wesentlichen ein, es fehle eine genügende gesetzliche Grundlage für das Verfahren zur Erteilung einer Betriebskonzession. Die in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgesehene Überprüfung sämtlicher Regelungen des Betriebsreglements sowie die Durchführung einer UVP sei zu Unrecht unterblieben. Der in der 5. Ausbautappe erstellte UVB vermöge den in Art. 74a Abs. 2 VIL vorgesehenen nicht zu ersetzen. Es verstosse gegen Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL, die Betriebskonzession gestützt auf ein unverändertes Betriebsreglement zu erteilen. Die Flughafen Zürich AG verfüge weder über die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse noch über genügend finanzielle Mittel, um die Verpflichtungen aus Gesetz, Konzession und Betriebsreglement zu erfüllen. Die Betriebskonzession hätte nicht für die Dauer von 50 Jahren, sondern bloss für 4, 5, 15 oder 20 Jahre erteilt werden dürfen. Überhaupt hätte das UVEK der Flughafen Zürich AG keine definitive, sondern bloss eine provisorische Betriebskonzession übertragen dürfen. Das UVEK habe in

seinem Entscheid keine umfassende Interessenabwägung vorgenommen. Entgegen den Aussagen des UVEK lasse die Konzessionsverfügung in Bezug auf den Betriebsumfang sehr wohl wohlverworbene Rechte entstehen. Die nötigen Rahmenbedingungen für den Betrieb des Flughafens müssten bereits in der Betriebskonzession und nicht erst im Betriebsreglement geregelt werden. In die Betriebskonzession müsse eine Heimfallregelung aufgenommen oder der Zulassungszwang müsse beschränkt werden.

Gegen die Betriebsreglementsgenehmigung machen die Beschwerdeführenden zusammengefasst geltend, die Behauptung, das genehmigte Betriebsreglement stimme im Wesentlichen mit dem bis Ende Mai 2001 geltenden Betriebsreglement vom 19. August 1992 überein, sei falsch. Die Flughafen Zürich AG habe vielmehr verschiedenste Änderungen und Ergänzungen ins Betriebsreglement eingefügt, welche von erheblicher Tragweite seien und teilweise gegen geltendes Recht verstossen würden. Im Betriebsreglement müsse ein Flugbewegungsplafond in der Höhe von 250'000 oder 320'000 Flugbewegungen aufgenommen werden. Der fehlende Lärmbelastungskataster stehe der Genehmigung des Betriebsreglements entgegen. Ohne öffentliche Auflage der der neuen Situation angepassten Sicherheitszonenpläne könne das Betriebsreglement nicht genehmigt werden. Der in Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL als Genehmigungsvoraussetzung vorgesehene SIL liege nicht in genügender Weise vor. In der Verfügung des BAZL fehle zudem eine genügende Abstimmung mit der kommunalen und kantonalen Raumplanung. Die im Betriebsreglement vorgesehene Nachtflugordnung verstosse sowohl gegen die VIL als auch gegen Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101). Die Delegation verschiedenster Ausnahmegenehmigungen vom BAZL an die Flughafen Zürich AG sei unzulässig und schliesslich fehle in der Verfügung des BAZL eine Verpflichtung der Flughafen Zürich AG hinsichtlich Kontrolle und Überwachung des Flugbetriebs sowie bezüglich Publikation von Umweltdaten. Einige der Beschwerdeführenden haben zudem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen verlangt.

10. Die Beschwerdeführenden stellen in ihren gegen die Konzession oder in einer Eingabe gegen beide Verfügungen gerichteten Beschwerden folgende Rechtsbegehren:
  - 10.1. Der Landrat Schwarzwald-Baar, der Oberbürgermeister von Donaueschingen, die Stadt Blumberg, der Bürgermeister der Stadt Bräunlingen, die Stadt Bad Dürkheim, die Stadt Hüfingen, das Bürgermeisteramt Vöhrenbach, das Bürgermeisteramt Brigachtal und die Stadt Villingen-Schwenningen beantragen in ihren Beschwerden übereinstimmend, die Verfügungen des UVEK und des BAZL vom 31. Mai 2001 seien

aufzuheben und die aufschiebende Wirkung ihrer Verwaltungsbeschwerden sei wieder herzustellen. Sie machen geltend, dass die Konzession nicht hätte erteilt werden dürfen, weil entgegen den Vorschriften von Art. 74a Abs. 2 VIL weder das Betriebsreglement vollständig überprüft noch eine UVP durchgeführt worden sei. Zudem würden mit der Genehmigung des Betriebsreglements völkerrechtliche Grundsätze verletzt, indem unzulässige Einwirkungen auf das Gebiet des Nachbarstaats toleriert würden.

10.2. Der Landkreis Waldshut, der Regionalverband Hochrhein-Bodensee und die Grosse Kreisstadt Waldshut-Tiengen verlangen in ihren ebenfalls gegen beide Verfügungen erhobenen Verwaltungsbeschwerden jeweils die Aufhebung der angefochtenen Entscheide, weil insbesondere keine rechtliche Grundlage für die Benutzung deutschen Hoheitsgebiets bestehe, entgegen den Vorschriften von Art. 74a Abs. 2 VIL keine UVP durchgeführt worden sei und weil unter diesen Umständen höchstens eine zeitlich befristete Konzession hätte erteilt werden dürfen. Im Einzelnen werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK betreffend Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben und zur Neu beurteilung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 31. Mai 2001 betreffend Betriebsreglement sei ersatzlos aufzuheben.
3. Eventualiter sei die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation erteilte Betriebskonzession mit folgenden, zusätzlichen Auflagen zu versehen:
  - 3.1. Die Flughafen Zürich AG hat ein neues Betriebsreglement zu erstellen, welches mit sofortiger Wirkung die folgenden Einschränkungen enthält:
    - a) Die Zahl der Anflüge unterhalb Flugfläche 100 über deutschem Hoheitsgebiet ist auf 100'000 pro Jahr zu reduzieren.
    - b) Anflugverkehr unterhalb Flugfläche 100 ist über deutschem Hoheitsgebiet zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr, an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen zusätzlich an den Tagesrandzeiten von 7.00 Uhr bis 9.00 Uhr und von 20.00 bis 21.00 Uhr nicht erlaubt.
    - c) Über das nach a) und b) zulässige hinaus darf der An- und Abflugverkehr zum/vom Flughafen Zürich nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet abgewickelt werden, als dies flugtechnisch unvermeidbar ist. Dies gilt insbesondere für Flugbewegungen oberhalb Flugfläche 100. Die Pisten 10, 28, 32 und 34 sind umgehend mit ILS auszustatten. Für Anflüge auf diese Pisten sind umgehend auf Schweizer Territorium Warteräume einzurichten und zu nutzen.
    - d) Im Übrigen gelten die Bestimmungen der mit Schreiben des Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 22. Mai 2000 dem Bundesamt für Zivilluftfahrt mitgeteilten Regelungen Ziffer I 2, II 5-11, III und V.
  - 3.2. Die Konzessionärin hat sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der Regelungen über die Benutzbarkeit des deutschen Luftraums für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich, insbesondere die unter Ziffer 3.1 a) bis d) bezeichneten Massnahmen ohne Verzug an die Hand zu nehmen und die nötigen Gesuche rechtzeitig einzureichen. Innert eines Jahres nach der beidseitigen Unter-

zeichnung (Parafierung) des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz oder nach einer nach deutschem Recht durch die zuständigen Behörden/Stellen der Bundesrepublik Deutschland getroffene Regelung über die Benutzbarkeit des deutschen Luft-raums für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich hat die Konzessionärin das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement samt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen. Die Konzessionärin hat sämtlichen Verpflichtungen, die ihr aufgrund der staatsvertraglichen Regelungen überbunden werden, ohne Anspruch auf Entschädigung nachzukommen.

4. Subeventualiter sei die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 31. Mai 2001 aufzuheben, und das Amt sei einzuladen, die vorstehend unter Ziffer 3 genannten Rahmenbedingungen zum Bestandteil des Betriebsreglements zu machen und dessen entgegenstehende Bestimmungen, insbesondere Art. 14, 15, 16, 18, 20, 33, 39 und 40 aufzuheben.
5. Es sei die aufschiebende Wirkung der vorliegenden Beschwerde wieder herzustellen, d.h. der angeordnete Entzug der aufschiebenden Wirkung gemäss Ziff. 7 Abs. 3 der Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie gemäss Ziff. 4 Abs. 3 der Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt, beide datierend vom 31. Mai 2001, seien aufzuheben.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Flughafen Zürich AG

10.3. Der Landkreis Konstanz verlangt in seiner Verwaltungsbeschwerde ebenfalls die Aufhebung beider Entscheide und stellt im Einzelnen folgende Anträge, die im Wesentlichen gleich begründet werden wie bei den unter E. 10.2 genannten Beschwerdeführenden:

1. Die Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK betreffend Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben und zur Neubeurteilung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 31. Mai 2001 betreffend Betriebsreglement sei ersatzlos aufzuheben.
3. Eventualiter sei die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation erteilte Betriebskonzession mit folgenden, zusätzlichen Auflagen zu versehen:
  - 3.1. Die Flughafen Zürich AG hat ein neues Betriebsreglement zu erstellen, welches mit sofortiger Wirkung die folgenden Einschränkungen für deutsches Hoheitsgebiet enthält:
    - a) Für sämtliche Quellrichtungen mit Ziel Airport Zürich ist die Zahl der Anflüge über deutsches Hoheitsgebiet unterhalb Flugfläche 100 auf 100'000 pro Jahr zu kontingentieren. Hierüber ist Nachweis zu führen.
    - b) Für sämtliche Quellrichtungen mit Ziel Airport Zürich sind die Anflüge über deutsches Hoheitsgebiet unterhalb Flugfläche 100 zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr, sowie zusätzlich an Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen in den Tagesrandzeiten von 7.00 Uhr bis 9.00 Uhr und von 20.00 bis 21.00 Uhr nicht erlaubt.
    - c) Über die Kontingente nach a) und die Zeitregelung nach b) hinaus darf der An- und Abflugverkehr zum/vom Flughafen Zürich nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet abgewickelt werden, als dies flugweg- und sicherheitsbedingt unvermeidbar ist. Dies gilt insbesondere für Flugbewegungen oberhalb Flugfläche 100.

- d) Die Pisten 10, 28, 32 und 34 sind mit Instrumentenlandesystemen ILS auszustatten. Für Anflüge auf diese Pisten sind ohne Verzug auf Schweizer Territorium Warteräume (holdings) einzurichten und zum Bestandteil des Betriebskonzepts zu machen. Die holding SAFFA ist so auf schweizerisches Hoheitsgebiet zu verlegen, dass sowohl der deutsche als auch der über den schweizerischen Kommunen Stein a.Rh., Hemishofen und Ramsen liegende Luftraum nicht tangiert wird.
  - e) Die Luftraumstruktur und die Verfahren für die Abwicklung des An- und Abflugverkehrs, soweit sie über deutschem Hoheitsgebiet liegen, werden für die betroffenen Lufträume von den zuständigen deutschen Stellen nach deutschem Recht festgelegt.
  - f) Im Übrigen gelten die Bestimmungen der mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 22. Mai 2000 dem Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL mitgeteilten Regelungen Ziffern II 5-11, III bis V.
- 3.2 Die Beschwerdegegnerin hat sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der Regelungen über die Benutzbarkeit des deutschen Luftraumes für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich, prioritär die unter Ziffer 3.1 a) bis f) bezeichneten Massnahmen ohne Verzug an die Hand zu nehmen und die nötigen Gesuche rechtzeitig einzureichen. Innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung des Staatsvertrages zwischen Deutschland und der Schweiz oder einer nach deutschem Recht durch die zuständige Behörde erlassenen Regelung über die Benutzbarkeit des deutschen Luftraums hat die Beschwerdegegnerin das überprüfte und entsprechend angepasste Reglement samt Bericht über die (grenzübergreifend angelegte) Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen. Die Beschwerdegegnerin hat sämtlichen Verpflichtungen, die ihr aufgrund des unterzeichneten Staatsvertrages bzw. einer nach deutschem Recht erlassenen Regelung überbunden werden, ohne Anspruch auf Entschädigung nachzukommen.
- 4. Subeventualiter sei die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 aufzuheben, und das Amt sei einzuladen, die unter vorstehenden Ziffer 3.1 und 3.2 genannten Massnahmen zum Bestandteil des Betriebsreglements zu machen und dessen entgegenstehende Bestimmungen (laut Gesuch vom 15.12.2000), insbesondere Art. 14, 15, 16, 18, 20, 33, 39 und 40 des Betriebsreglements aufzuheben.
  - 5. Es sei die aufschiebende Wirkung der vorliegenden Beschwerde wiederherzustellen, d.h. der angeordnete Entzug der aufschiebenden Wirkung gemäss Ziff. 7 Abs. 3 der Verfügung des UVEK sowie gemäss Ziff. 4 Abs. 3 der Verfügung des BAZL, beide datierend vom 31. Mai 2001, seien aufzuheben.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Flughafen Zürich AG

10.4. Die Gemeinde Gailingen am Hochrhein und die Stadt Konstanz beantragen in ihren Verwaltungsbeschwerden mit grundsätzlich derselben Begründung wie die in E. 10.2 und 10.3 genannten Beschwerdeführenden ebenfalls die Aufhebung beider Entscheide und stellen im Einzelnen folgende Anträge:

- 1. Die Verfügung des UVEK betreffend Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben und zur Neuurteilung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
- 2. Eventualiter sei die Genehmigung der Betriebskonzession auf 50 Jahre zurückzunehmen und zur Aufrechterhaltung des Flugbetriebs auf nur fünf Jahre zu erteilen.



3. Die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 betreffend Betriebsreglement sei ersatzlos aufzuheben.
4. Eventualiter sei die vom UVEK erteilte Betriebskonzession mit folgenden, zusätzlichen Auflagen zu versehen:  
Die Flughafen Zürich AG hat ein neues Betriebsreglement zu erstellen, welches mit sofortiger Wirkung die folgenden Einschränkungen enthält:
  - a) Der An- und Abflugverkehr zum/vom Flughafen Zürich darf bis zur Ratifizierung eines Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet abgewickelt werden, als dies flugtechnisch unvermeidbar ist.
  - b) Für sämtliche Anflugrichtungen ist die Zahl der Anflüge unterhalb Flugfläche 100 über deutschem Hoheitsgebiet auf unter 100'000 zu reduzieren und entsprechend zu kontingentieren.
  - c) Für sämtliche Anflugrichtungen sind Anflüge unterhalb Flugfläche 100 über deutschem Hoheitsgebiet zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr, an Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen sowie zusätzlich in den Tagesrandzeiten von 7.00 Uhr bis 9.00 Uhr und von 20.00 bis 21.00 Uhr nicht erlaubt.
  - d) Die holding SAFFA ist so auf schweizerisches Hoheitsgebiet zu verlegen, dass der Luftraum des Landkreises Konstanz (bzw. zusätzlich der deutsche Luftraum in der Beschwerde der Stadt Konstanz) nicht tangiert wird.
  - e) Im Betriebsreglement ist sicherzustellen, dass zukünftige Festlegungen durch die schweizerische Flugsicherung sky guide nur in Abstimmung mit der Deutschen Flugsicherung DFS und den betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen.
5. Subeventualiter sei die Verfügung des BAZL vom 31. Mai 2001 aufzuheben, und das Amt sei aufzufordern, die vorstehend unter Ziff. 4 genannten flugbetrieblichen Eckwerte zum Bestandteil des Betriebsreglements zu machen und dessen entgegenstehende Bestimmungen, insbesondere Art. 14, 15, 16, 18, 20, 33, 39 und 40 des Betriebsreglements laut Gesuch aufzuheben.
6. Es sei die aufschiebende Wirkung der vorliegenden Beschwerde wiederherzustellen, d.h. der angeordnete Entzug der aufschiebenden Wirkung gemäss Ziff. 7 Abs. 3 der Verfügung des UVEK sowie gemäss Ziff. 4 Abs. 3 der Verfügung des BAZL, beide datierend vom 31. Mai 2001, seien aufzuheben.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Flughafen Zürich AG

#### 10.5. Die Gemeinde Bellikon und Mitbeteiligte verlangen in ihrer gegen die Verfügungen des UVEK und des BAZL gerichteten Verwaltungsbeschwerde:

1. Die Betriebskonzession sowie das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 seien aufzuheben.
2. Die Rekursbeklagten seien zu verpflichten, alle Bedingungen für den Betrieb des Flughafens, welche das Bundesgericht in seinem Urteil vom 8. Dezember 2000 zur Baukonzession in das Rahmenkonzessionsverfahren zur Bearbeitung verwiesen hat, wörtlich und detailliert in die Betriebskonzession oder in das Betriebsreglement aufzunehmen.
3. Es seien die Beschwerdebeklagten zu verpflichten, im Auflageverfahren die tatsächlichen Umweltbelastungen für die vorgesehenen Betriebsbedingungen darzulegen, dies aufgrund einer neu durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung.
4. Die Beschwerdebeklagten seien zu verpflichten, die Prozeduren der Erfolgskontrolle und der Mitwirkung bei der Gestaltung, bzw. Änderung des Betriebsreglements auf Stufe Konzession festzu-

halten. Zusätzlich sei die Mitwirkung in Sachen An- und Abflugverfahren (vor resp. nach der unmittelbaren Pistenbenützung) zu regeln.

5. Die Beschwerdebeklagten seien zu verpflichten, hinsichtlich der Umweltbelastung alle Regionen im Einzugsgebiet des Flughafens gleichwertig zu behandeln. Die Ungleichheit, dass auf unbestimmte Zeit der Kanton Aargau – bei bereits bestehendem, überproportionalen Belastungsanteil – auch überproportional den Belastungszuwachs tragen muss, sei zu beseitigen.
6. Es sei in der Gesamtbeurteilung zu berücksichtigen, dass der Aargau – insbesondere das Limmattal – bereits überdurchschnittlich an Belastungen zugunsten des nationalen Interessens trägt.
7. Es sei dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu gewähren.
8. Ordentliche oder ausserordentliche Kosten des Verfahrens seien den Beschwerdebeklagten zu auferlegen.

- 10.6. Die InteressenGemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität (nachfolgend IGEL) und Mitbeteiligte fechten in ihrer Verwaltungsbeschwerde ebenfalls sowohl die Konzessionserteilung als auch die Betriebsreglementsgenehmigung an und verlangen deren Aufhebung, weil keine UVP durchgeführt worden sei und deshalb nur eine befristete Konzession hätte erteilt werden dürfen. Eine definitive Konzession müsste zudem eine entschädigungslos hinzunehmende Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen zulassen und eine ständige Dokumentation der Umwelteinflüsse vorsehen. Im Einzelnen werden folgende Anträge gestellt:

**a) zum Verfahren:**

1. Es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführer berechtigt waren, die beiden Verwaltungsakte mit einer einzigen Beschwerde anzufechten; für den Fall, dass dies abgelehnt werden sollte, sei den Beschwerdeführern eine kurze Frist anzusetzen, um zwei getrennte Beschwerden einreichen zu können;
2. die durch den Entscheid der Vorinstanzen entzogene aufschiebende Wirkung für die Verwaltungsbeschwerde sei durch einen vorab erfolgenden Entscheid Ihres Herrn Präsidenten wieder herzustellen;
3. bis zum Entscheid über diese Beschwerde sei die am 31. Mai 2001 abgelaufene Konzession auf Zusehen hin, einstweilen jedoch längstens bis zum 31. Mai 2003, zu verlängern;
4. bis zum Entscheid über diese Beschwerde sei das am 31. Mai 2001 abgelaufene Betriebsreglement auf Zusehen hin, einstweilen jedoch längstens bis zum 31. Mai 2003, mit Einschränkungen zu verlängern;
5. die Beschwerdegegnerin 3 sei durch einen Vorabentscheid Ihrer Kommission dazu zu verhalten, bis zum 31. Dezember 2001 einen Umweltverträglichkeitsbericht nachzureichen;

**b) in materieller Hinsicht:**

6. Die Erteilung der Betriebskonzession sei als null und nichtig zu erklären und sei demzufolge aufzuheben;  
eventualiter sei
  - a) eine provisorische Betriebskonzession auf längstens vier Jahre zu erteilen; sollte früher als ein Jahr vor deren Ablauf die Benützung deutschen Luftraums für Zwecke des Flughafens Zü-

rich durch einen rechtskräftigen Staatsvertrag geregelt sein, hätte die provisorische Konzession ein Jahr nach dessen Inkrafttreten ohne weiteres auszulaufen;

- b) sowohl in einer provisorischen als auch in einer definitiven Betriebskonzession ausdrücklich die jederzeitige Beschränkung der Anzahl der Flugbewegungen durch die Konzessionsbehörde vorzubehalten und von der Beschwerdegegnerin 3 ausdrücklich vorgängig der Erteilung der Konzession die für einen solchen Fall unbedingte Erklärung zu fordern, dass sie auf allfällige Entschädigungsansprüche zufolge Eingriffs in wohlerworbene Rechte für alle Zeiten verzichtet;
  - c) die Beschwerdegegnerin 3 zu verpflichten, systematische Messungen, Erhebungen und Berechnungen bezüglich Fluglärms, NOx-Belastung (durch luft- und landseitigen Verkehr) sowie für den Modalsplit Motorisierter Individualverkehr (MIV) / öffentlicher Landverkehr vorzunehmen. Diese Daten, welche Auskunft über die Umweltauswirkungen des Flughafens geben, seien von der Beschwerdegegnerin 3 in angemessenen, regelmässigen Abständen auf deren Kosten zu veröffentlichen und jedermann jederzeit unentgeltlich zur Verfügung zu halten; dabei sei insbesondere im Gemeindegebiet Rüti eine feste Lärmmessstelle zu errichten;
7. die Genehmigung des Betriebsreglements sei als null und nichtig zu erklären und sei demzufolge aufzuheben;  
eventualiter sei
- a) vorerst das bis zum 31. Mai 2001 bestehende Betriebsreglement weiter zu verwenden; vor der Erarbeitung eines neuen Betriebsreglements sei eine ergänzende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, die insbesondere auch den Lärm der zu startenden und landenden Flugzeuge, der Schubumkehr beim Landen als auch den beim Dock Midfield zu erwartenden Standlauflärm untersucht und dabei darstellt, welches die Einwirkungen auf das Gebiet Rüti in der Gemeinde Winkel sein werden; bei der Festlegung der An- und Abflugwege sei darauf zu achten, dass Flugbetriebslärm und Schadstoffausstoss möglichst gleichmässig verteilt werden; bei der Auflage des geplanten neuen Betriebsreglements sei sodann ein synoptischer Vergleich mit dem alten vorzulegen, um dadurch jedermann den Vergleich zwischen altem und neuem Reglement zu ermöglichen; überdies ist dafür Sorge zu tragen, dass auch im Gebiet Rüti-Winkel eine ausreichende Nachtruhe von wenigstens acht Stunden gewährleistet werden kann;
  - b) in der Zeit zwischen 23 Uhr und 7 Uhr dürfen keinerlei Starts oder Landungen erfolgen (Ausnahmen lediglich für Notlandungen, Such-, Rettungs- sowie Polizeiflüge); für Ausnahmegewilligungen bezüglich Starts oder Landungen ausserhalb der gewöhnlich zulässigen Zeiten sei allein das BAZL als zuständig zu erklären. Sodann sind für Ausnahmegewilligungen beschränkte Kontingente vorzusehen, deren Höhe von Jahr zu Jahr zu verringern ist.
  - c) Siedlungsgebiete im Bereich von durch Fluglärmemissionen tangierten Gebieten müssen vor mehrfachem Fluglärm geschützt werden;
  - d) eine Übertragung von Befugnissen der Beschwerdegegnerin 3 auf Fluggesellschaften ist zu untersagen.

**c) bezüglich der Kosten und Entschädigungen:**

8. Die Kosten des Verfahrens seien der Beschwerdegegnerin 3 aufzuerlegen, und diese sei in jedem Fall zu verpflichten, die Beschwerdeführer für deren Aufwendungen in diesem Verfahren zu entschädigen.

10.7. Die Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte verlangen die Aufhebung beider angefochtenen Entscheide, weil eine ganze Reihe von Verfassungsbestimmungen und Verfahrensregeln verletzt und insbesondere keine UVP durchgeführt worden sei. Die Konzessionserteilung sei auch deshalb rechtswidrig erfolgt, weil die Finanzierungsunterlagen nicht offen gelegt worden seien und die Konzessionärin nicht über die verlangten Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel verfüge. Weder liege ein vollständiger SIL vor, noch sei es zulässig, die Rechtsbeziehungen der Konzessionärin mit Dritten dem öffentlichen Recht zu unterstellen. Im Einzelnen stellen sie folgende Rechtsbegehren:

1. **Anträge zur aufschiebenden Wirkung** zur Beschwerde gegen die Betriebskonzession und gegen das Betriebsreglement:
  - a) Es sei festzustellen, dass weder den Beschwerden gegen die Betriebskonzessionserteilung noch gegen die Genehmigung des Betriebsreglements die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist. Den vorliegenden Beschwerden gegen die Betriebskonzession und das Betriebsreglement sei durch die Rekurskommission aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.
  - b) Es sei eine öffentliche, mündliche Verhandlung zur aufschiebenden Wirkung durchzuführen.
  - c) Dabei sollen UVEK bzw. BAZL sowie die Flughafen Zürich AG und der Kanton Zürich alle Gründe offen legen, die gegen eine aufschiebende Wirkung sprechen. Insbesondere sei nachzuweisen, dass die Flughafen Zürich AG (Unique) über die nötigen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel verfügt, die jede Gefährdung von Leib und Leben ausschliessen.
  - d) Wegen unverschiebbarem Auslandsaufenthalt des Unterzeichneten (Anwaltsbüro Dr. Ueberwasser vom 7. bis 21. Juli 2001 geschlossen) sei die Verhandlung nach dem 25. Juli 2001 durchzuführen. Den Beschwerdeführern sei vor Durchführung der mündlichen Verhandlung zur aufschiebenden Wirkung Einsichtnahme in die gegen die aufschiebende Wirkung eingebrachten Unterlagen zu gewähren.
2. Die Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 31. Mai 2001 betreffend „Flughafen Zürich-Kloten; Erteilung einer Betriebskonzession (Gesuch des Kantons Zürich sowie der Flughafen Zürich AG)“ sei aufzuheben.
3. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) vom 31. Mai 2001 betreffend „Flughafen Zürich-Kloten: Genehmigung des Betriebsreglements der Flughafen Zürich AG“ sei aufzuheben.
4. Beide Verfügungen seien zur Wiederholung des Verfahrens und Neuentscheidung nach folgenden Massgaben zurückzuweisen:
  - A. Die Flugbewegungen beim Flughafen Zürich-Kloten dürfen die Zahl von 320'000 pro Jahr nicht übersteigen.
  - B. Vor der Erneuerung der Betriebskonzession sind von der Gesuchstellerin Varianten für die Betriebsabläufe einzuholen für den Fall, dass die jetzige bzw. die von der Gesuchstellerin und vom Kanton Zürich gewünschte Zurverfügungstellung des deutschen Luftraums gar nicht oder nur teilweise zustande kommt.
  - C. In jedem Fall ist von einer ausgeglichenen Belastung aller Himmelsrichtungen, also insbesondere auch des Südens des Kantons Zürich, auszugehen, mit folgenden Eckwerten:
    - Alle Pisten sind bei zahlenmässiger Begrenzung für Starts und Landungen zu öffnen. An den nördlichen Pistenenden sind (bei 320'000 Flugbewegungen pro Jahr) höchstens 10'000 Starts und 80'000 Landungen pro Jahr vorzusehen, am westlichen Pistenende 90'000 Starts, am östlichen Pistenende 10'000 Starts und 40'000 Landungen und schliess-

lich am südlichen Pistenende 50'000 Starts und 40'000 Landungen. Dabei sind Abend- und Nachtflüge stärker zu gewichten als Tagflüge.

- An- und Abflüge sind ohne Richtungsänderungen und Überflüge (left- und right-Turns) über das Flughafengebiet und die angrenzende Region auszuführen.
- D. In die Betriebskonzession sind im Hinblick auf das Betriebsreglement die in der Begründung angeführten Punkte verbindlich aufzunehmen.
5. Eventualiter sei festzustellen, dass aus der Betriebskonzession weder die Flughafen Zürich AG (Unique), der Kanton Zürich noch Dritte im Hinblick auf das Betriebsreglement oder andere Konzessionen oder Verfügungen folgendes ableiten können:
- a. das Recht oder den Zwang zur Zulassung von Landungen und Starts auf dem Flughafen Zürich;
  - b. die Belastung von Bewohnern in den beschwerdeführenden Gemeinden, soweit sie die Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen überschreitet;
  - c. die Belastung von Bewohnern in den beschwerdeführenden Gemeinden, soweit sie die Grenzwerte für die Luftbelastung (NO<sub>x</sub>-Belastung) überschreitet;
  - d. die Einschränkung der vollen Entschädigung aller Eigentümerinnen und Eigentümer.
6. Subeventualiter sei die bisherige Konzession bis Ende 2002 provisorisch zu verlängern, verbunden mit folgenden Auflagen:
- a. Umgehend und unter voller Transparenz und systematischem kantonsübergreifendem Einbezug der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohnern seien die Vorbereitungen für eine Betriebskonzession mit einem genehmigungsfähigen Betriebsreglement zu beginnen.
  - b. Der Fluglärm sei im ganzen Kanton Zürich respektive in den angrenzenden Gebieten gleichmässig zu verteilen; die bisherige Trennung in „privilegierte“ und „nicht-privilegierte“ Gebiete im Kanton Zürich ist aufzuheben. Für alle sind mindestens die Nachtruhezeiten wie für die heute „privilegierten“ Gebiete (23 Uhr bis 06 Uhr) anzuwenden.
  - c. Die Nacht- und Wochenendruhe ist zu wahren.
  - d. Die Postbeförderung mit Flugzeugen und Vermessungsflüge werden nicht privilegiert; sie unterliegen insbesondere den gleichen Nachtruhe-, Lärm- und Luftreinhaltevorschriften wie die anderen Flüge.
  - e. Die Landesflughäfen Zürich-Kloten, Genf-Cointrin und Basel-Mulhouse sind im Bezug auf ihre Infrastruktur gleichrangig. Ihre Zusammenarbeit ist zu verstärken; die Verbindung zwischen den Flughäfen, insbesondere durch die Eisenbahn, ist zu verbessern (Flughafen Schweiz).
  - f. Dabei ist auch das Zubringersystem des öffentlichen Verkehrs zwischen dem Flughafen Zürich und den anderen Landesflughäfen zu verbessern.
  - g. Es ist ein neutrales Monitoring-Controlling-System der An- und Abflüge einzurichten.
  - h. Vermögensnachteile sind auszugleichen; insbesondere sind Eigentumsbeschränkungen voll auszugleichen. Die jetzigen Flugprognosen haben bis zur Vorlage der entsprechenden Zahlen im Rahmen des Baukonzessionsverfahrens „Dock Midfield“ als nicht vorhersehbar zu gelten.
  - i. Von der Gesuchstellerin sei in jedem Fall in einem Zusatzbericht folgendes zu untersuchen bzw. nachzuweisen, dass der Flughafen finanziell nicht gefährdet ist.
    - Kann ausgeschlossen werden, dass der Flughafen bzw. die Gesuchstellerin von finanziellen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten der SwissairGroup und anderen Flughafenkunden abhängig ist?
    - Ist damit die Finanzierung im Sinne von Art. 11 Abs. 1 lit. d VIL gefährdet?

7. In jedem Fall sei eine mündliche, öffentliche Parteiverhandlung (im Sinne von Art. 6 EMRK) durchzuführen.
8. Unter Kosten- und Parteientschädigungsfolge.

10.8. Die ersten drei Hauptanträge und die dazugehörige Begründung der Gemeinde Hohentengen am Hochrhein und Mitbeteiligte stimmen mit den Hauptanträgen 1 – 3 der Gemeinden Fisibach und Mitbeteiligte überein. Sie beantragen überdies:

4. Beginnend mit dem 1. Juni 2001 und bis zur Ratifizierung eines Staatsvertrags zwischen der Schweiz und Deutschland sei sämtlicher Land- und Startverkehr, der Deutschland durch Inanspruchnahme des deutschen Luftraums betrifft oder durch Flüge entlang der Grenze deutsches Gebiet beschallt, einzustellen. Das UVEK sei anzuweisen, dies selbst durchzusetzen und zu kontrollieren.

#### Ersatzanträge

5. Eventualiter seien in die neue Betriebskonzession folgende Punkte verbindlich aufzunehmen, die auch für das jetzige Betriebsreglement und kommende Betriebsreglemente gelten:
  - A. Der Betrieb des Flughafens ist nur in den Grenzen zulässig, wie sie in dem Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen an das Bundesamt für Zivilluftfahrt vom 22. Mai 2000 angefügten „Regelung für die An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet“ enthalten sind.
  - B. Es sei in einem Zusatzbericht von der Gesuchstellerin nachzuweisen, dass der Flughafen von den strategischen, finanziellen und strukturellen Problemen der SAirGroup (Swissair Group) unabhängig ist und welche Auswirkungen sich auf das Hub-Prinzip (mit dem Home-Carrier Swissair) und auf die finanziellen Erträge ergeben. Ausserdem seien die technischen und betrieblichen Kooperationen und die Koordination mit benachbarten Flughäfen zu prüfen. Zu diesem Punkt sind auch von der SAirGroup und dem Kanton Zürich Auskünfte einzuholen.
  - C. Vorab hat sich die Gesuchstellerin in einem Zusatz zum Betriebskonzessionsgesuch auf eine Wachstumsprognose für die Flugbewegungen festzulegen. Sie muss überdies beantragen, welche Zahl von Flugbewegungen die Betriebskonzession – und zwar in ihrer ganzen Geltungsdauer – maximal zulassen soll. Auch zu diesem Punkt sind dann Ergänzungen zur Einsprache zuzulassen.
  - D. Wohl führt die Erweiterung des Flughafens in der 5. Bauetappe zu einer Erhöhung der Kapazität; in welchem Masse und zu welcher Tages- und Nachtzeit diese genutzt werden darf, ist jedoch durch die bisherige Rahmenkonzession und die Baukonzessionen nicht präjudiziert. Die Betriebskonzession legt zwar eine Maximalzahl fest, aber erst im Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements wird geprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Maximalzahl jeweils betrieblich realisiert werden kann.
  - E. Das Dock Midfield und die anderen geplanten Bauten bzw. die Rahmenkonzession und die Baukonzessionen präjudizieren das An- und Abflugverfahren nicht und erlauben auch keinen Nachtflugbetrieb. Eine abschliessende Beurteilung der lärmschutzrechtlichen Aspekte im Verfahren zur Bestätigung des geltenden oder zur Schaffung eines neuen Betriebsreglements bleibt vorbehalten.
  - F. Die Beeinträchtigung der Planungshoheit der einsprechenden Gemeinden ist unzulässig.

- G. Es darf nur zu Flugbewegungen kommen, für die von neutralen Experten nachgewiesen ist, dass sie keine Beeinträchtigung von Gesundheit und Wohlbefinden zur Folge haben.
- H. Es darf zu keinen Beeinträchtigungen von Grundeigentum oder sonstigen Vermögenswerten kommen.
- I. Weitere Vorgaben für das Betriebsreglement (nachfolgend unter Bezugnahme auf das dem Betriebskonzessionsgesuch beigelegte Betriebsreglement):
  - aa) Die Zwischentitel 3.1 und 3.2 sind wie folgt zu ändern: Statt wie vorgeschlagen „sofern (kein) deutsches Hoheitsgebiet beansprucht wird“ neu „sofern (kein) deutsches Hoheitsgebiet beeinträchtigt wird“.
  - bb) Niemand, auch nicht die Unique ist befugt, Ausnahmegenehmigungen für Starts und Landungen zu erteilen, die Beeinträchtigungen in Deutschland und überhaupt im Norden des Flughafens zur Folge haben können oder verstärken.
  - cc) Art. 31 (Instrumentenanflüge): „sollen“ ist durch „müssen“ zu ersetzen.
  - dd) Art. 32 (übrige Anflüge): Es ist ein Winkel zu wählen, der Anflüge aus allen Himmelsrichtungen ermöglicht.
  - ee) Art. 33 (Instrumentenanflüge): In Absatz 1 ist eine ausgeglichene Benutzung der Pisten 14 und 16 für Landungen sicherzustellen. Absatz 2 ist zu ergänzen durch den Vorbehalt völkerrechtlicher Beschränkungen sowie dem Verbot von übermässigen Beeinträchtigungen im Norden. In Absatz 3 ist die zahlenmässige Beschränkung für Piste 28 aufzuheben.
  - ff) Art. 39 und 40 sind zu streichen. Eventualiter sind Art. 39 und 40 so zu ändern, dass Beeinträchtigungen in Deutschland und überhaupt des Nordens ausgeschlossen werden, die Nacht- und Wochenendruhe sichergestellt, vermögenswirksame Einbussen insbesondere bei Liegenschaften ausgeschlossen sind und die Planungshoheit der Gemeinden (Festsetzung neuer reiner Wohngebiete) gewahrt bleibt.
  - gg) Art. 133 ist so zu ändern, dass die NOx-Belastung, wie im Bundesgerichtsurteil zur Baukonzession Dock Midfield festgehalten zu einer Wachstumsgrenze für den Flughafen wird.
  - hh) Sämtliche Bestimmungen des Betriebsreglements bleiben in den von der Unique angekündigten neuen Festlegungen frei überprüfbar.

Weitere Anträge zu Haupt- und Eventualanträgen:

- 6. Es sei eine mündliche, öffentliche Parteiverhandlung zu allen Punkten durchzuführen.
- 7. Alles unter Kosten- und Parteientschädigungsfolge.

10.9. Die Gemeinde Wettingen begründet den Aufhebungsantrag in ihrer gegen die Konzessionserteilung und die Betriebsreglementsgenehmigung gerichteten Beschwerde damit, dass die Konzession, welche auf dem vorhandenen Betriebskonzept beruhe und anerkanntermassen in naher Zukunft einem neuen weichen müsse, nicht auf 50 Jahre erteilt werden dürfe. Sie beantragt deshalb:

- 1. Die Betriebskonzession sowie das Betriebsreglement seien aufzuheben.
- 2. Die Betriebskonzession sei für die Dauer von höchstens 3 Jahren zu erteilen und das Betriebsreglement sei entsprechend anzupassen.
- 3. Es sei eine UVP durchzuführen, bevor eine definitive Betriebskonzession erteilt wird.

#### 10.10. Die Flughafen Zürich AG stellt folgende Rechtsbegehren:

1. Die Vorschrift gemäss Dispositiv Ziff. 3.2., Satz 3, der angefochtenen Verfügung des UVEK vom 31. Mai 2001, wonach die Beschwerdeführerin sämtliche Verpflichtungen, die ihr aufgrund der staatsvertraglichen Regelungen überbunden werden, ohne Anspruch auf Entschädigung nachzukommen hat, sei aufzuheben. Dementsprechend sei die zitierte Verpflichtung ersatzlos zu streichen.
2. Eine allfällige Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin sei der Beschwerdeführerin zur Stellungnahme, ev. zur Kenntnisnahme zuzustellen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

#### 10.11. A, die Aktion für zumutbaren Luftverkehr (AFZL) und das überparteiliche Komitee für mehr Lebensqualität und weniger Fluglärm im Glattal verlangen die Aufhebung der Konzessionsverfügung des UVEK, weil die Konzession nicht auf einem vergangenheitsgerichteten Betriebsreglement beruhen dürfe, für welches die zwingend erforderliche UVP nicht durchgeführt worden sei. Zudem werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei die Konzession aufzuheben und die Sache zur ergänzenden Beurteilung an das UVEK zurückzuweisen, mit der materiellen Auflage der Verfügung eines Heimfall-Rechts zu Gunsten des Konzessionsgebers, ev. des Kantons Zürich, und der prozessualen Auflage der Ergänzung der Finanzierungsunterlagen und der Offenlegung derselben, insbesondere des 10 Jahre Businessplans, gegenüber den Einsprechern gegen die Konzession und einer Fristansetzung zur Stellungnahme durch dieselben; eventuell seien die Beschwerdegegner im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zur Edition sämtlicher der Konzessionserteilung zugrundeliegenden Unterlagen über die Finanzierung aufzufordern und dem Beschwerdeführer Frist zur Stellungnahme anzusetzen;
2. Eventuell zu vorstehend 1. seien die massgebenden Bestimmungen der Konzession (Dispositiv Ziff. 2./2.1-2.3 der angefochtenen Verfügung) sowie die Auflagen (Dispositiv Ziff. 3./3.1-3.3 der angefochtenen Verfügung) wie folgt neu zu fassen und zu ergänzen:
  - 2.1. *Dispositiv Ziff. 2.2.: neuer Satz 3*  
*Die Flughafen AG ist nicht berechtigt, zu diesem Zwecke öffentliche Finanzmittel in Anspruch zu nehmen,*
  - 2.2. *Dispositiv Ziff.2.3: Streichung oder folgende Ergänzung von Satz 1*  
*Die Flughafen AG ist berechtigt, einzelne Rechte und Pflichten aus dieser Konzession an Dritte zu übertragen; unter Vorbehalt von Art. 36a, Abs. 2 LFG.*
  - 2.3. *Dispositiv Ziff. 2.4 [neu]*  
*Die Konzession wird unter Vorbehalt des Heimfalls sämtlicher immobilien Betriebsvermögenswerte an den Konzessionsgeber, eventuell den Kanton Zürich, im Zeitpunkt des Ablaufs der Konzessionsdauer erteilt.*
  - 2.4. *Dispositiv Ziff. 3.1: Ergänzung von Satz 1:*  
*Die Konzessionärin ist verpflichtet, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offen zu halten und allfällige Einschränkungen oder Bedingungen der Benützung des Flughafens mit nicht diskriminierenden Bestimmungen zu regeln.*
  - 2.5. *Dispositiv Ziff. 3.1: Neue Fassung von Sätzen 2 und 3*



*Menge und Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs werden auf höchstens 250'000 Flugbewegungen pro Jahr beschränkt und richten sich nach den Vorgaben der einschlägigen Gesetze, insbesondere dem Umweltschutzgesetz, und der darauf beruhenden Erlasse sowie Rechtsanwendung durch die zuständigen Behörden und der Rechtssprechung der zuständigen Gerichte. In Fällen von Ergänzungen oder Änderungen derselben sind Entschädigungsansprüche der Konzessionärin ausgeschlossen.*

*Eventuell: Streichung der Bezugnahme auf den SIL*

2.6. *Dispositiv Ziff. 3.4 [neu]*

*Die Konzessionärin hat der Konzessionsgeberin jedes Jahr bis zum 30. Juni Einsicht in die aktuellen Businesspläne zu geben. Die Finanzplanung ist um ein auf 250'000 Flugbewegungen ausgerichtetes Eventualbudget zu ergänzen. Im Falle von Verpflichtungen der Konzessionärin in Geschäftsbereichen oder Betrieben, welche nicht direkt mit dem Betrieb des Flughafens Kloten zusammenhängen, insbesondere im Ausland, ist der Konzessionsgeberin ein Sonderbericht über deren Auswirkungen auf die Finanzierung des konzessionierten Betriebs zu unterbreiten.*

2.7. *Dispositiv Ziff. 3.5 [neu]*

*Die Einhaltung des Betriebsreglements bezüglich Zahlen, Zeiten und Flugbahnen der Flugbewegungen sowie der weiteren der Eindämmung des Fluglärms dienenden Vorschriften wird einer von der Konzessionärin unabhängigen, noch zu bestimmenden Stelle übertragen, deren Kosten und Aufwand in vollem Umfange von der Konzessionärin zu tragen sind. Die Konzessionärin hat dieser Stelle jederzeit auf erstes Verlangen Einsicht in sämtliche für die Einhaltung des Betriebsreglements mit Bezug auf Lärmimmissionen relevanten Daten zu geben und dieselben während angemessener Dauer zu speichern. Ferner hat sie solche Daten nach den Vorschriften dieser Stelle der Öffentlichkeit im Internet zugänglich zu machen. Das künftige Betriebsreglement hat abschreckende Bussen für Verletzungen der Flugvorschriften vorzusehen, welche Bussen nicht der Konzessionärin zukommen dürfen.*

3. *subeventuell zu vorstehenden Anträgen 2.1 – 2.7 sei die Sache zwecks Ergänzung der Konzession im Sinne der nachfolgenden Begründung dieser Anträge an die Vorinstanz zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des UVEK und der Flughafen AG als Beschwerdegegner.*

10.12. B verlangt in seiner gegen die Konzessionsverfügung gerichteten Beschwerde:

1. Zulassungszwang: Art. 3.1 der Konzession soll ergänzt werden: Die Konzessionärin ist verpflichtet, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offen zu halten, *jedoch nur im Rahmen der schweiz. Umweltschutzbedingungen*
- 2a. SIL-Vorgabe „Europäische Drehscheibe“: Vorbehalt ist nötig bezüglich SIL in Art. 3.1. Fortsetzung von Art. 3.1 soll lauten: Menge und Abwicklung des zulässigen Luftverkehrs richten sich nach den Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt SIL und den Bestimmungen des Betriebsreglements, *vorbehältlich einer Anpassung der Festlegung 2, Teil III B1-B7-2 des SIL an die veränderten Rahmenbedingungen und neuen Erkenntnisse betreffend möglicher Betriebsstrategien. Gemäss SIL-Aufruf zu nachhaltiger und umweltschonender Mobilität soll der Flughafen Zürich seine Rolle prioritär als internationaler Point-to-Point-Operator (ohne Abhängigkeit vom umweltfeindlichen Umsteigeverkehr einer Hub-Drehscheibe) mit direkten Verbindungen zu den globalen Märkten wahrnehmen können. Sollten aus irgendwelchen Gründen – insbesondere solchen des*

Nachbar- und des Umweltschutzes – während der Dauer der Konzession Bau- und Verkehrsbeschränkungen nötig werden, entsteht dadurch der Konzessionärin kein Anspruch auf Entschädigung.

- 2b. SIL Sonderstatus Luftreinhalteverordnung: Da die Point-to-Point-Strategie ein bedeutendes Einsparpotential an Flugbewegungen von 30 – 50% beinhaltet, werden die im SIL dem Flughafen Kloten zugebilligten Ausnahmezugeständnisse betreffend übermässiger Luftbelastung weitgehend hinfällig und sind entsprechend anzupassen (Grundsatz 6 Teil III B-4, Festlegung 7 Teil IIB1-B7-3).
3. 10-Jahre Businessplan: Der betroffenen Bevölkerung ist ein Anrecht auf Einsichtnahme zu gewähren.
4. Unabhängige Kontrollstelle für Lärm- und Umweltschutz: Die Bestimmung einer unabhängigen Kontrollinstanz mit Sanktionskompetenz zur Sicherstellung der Einhaltung von Lärm- und Umweltschutzaufgaben muss Bestandteil der Konzession sein.
5. Eventualantrag: Plafonierung der Flugbewegungen auf 250'000 / Jahr

10.13. Der Planungsverband Zurzach verlangt in seiner Beschwerde gegen die Betriebskonzession die Aufhebung der Verfügung des UVEK. Die Begründung dieses Antrags erfolgt im Zusammenhang mit den weiteren Rechtsbegehren:

Die Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 31. Mai 2001, betreffend die Erteilung einer Betriebskonzession an die Flughafen Zürich AG, sei aufzuheben und durch eine zeitlich befristete Verlängerung der bestehenden Konzession zu ersetzen. Die Konzessionsnehmerin sei aufzufordern, sobald die staatsvertraglichen, umwelt- und raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, einen neuen, vollständig begründeten Antrag auf Erteilung einer Konzession für die Dauer von 50 Jahren einzureichen.

10.14. C und Mitbeteiligte verlangen in der Beschwerde gegen die Konzessionserteilung die Aufhebung der Verfügung des UVEK. Die Begründung dieses Antrags erfolgt im Zusammenhang mit den weiteren Rechtsbegehren.

Die Verfügung der Vorinstanz vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben.

Das Gesuch um Erteilung einer neuen Betriebskonzession sei unter Ansetzung einer Nachfrist von längstens einem Jahr zur Überarbeitung, insbesondere zur Vorlegung eines gesetzeskonformen Betriebsreglements und eines rechtsgenügenden Finanzierungskonzepts sowie zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

10.15. Die Politische Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte verlangen in der Beschwerde gegen die Konzessionserteilung die Aufhebung der Verfügung des UVEK. Die Begründung dieses Antrags erfolgt im Zusammenhang mit den weiteren Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 31. Mai 2001 sei aufzuheben.
2. Das Gesuch um Erteilung einer neuen Betriebskonzession sei unter Ansetzung einer angemessenen Nachfrist zur Überarbeitung, insbesondere zur Vorlegung eines gesetzeskonformen Betriebs-

reglements und eines genügenden Finanzierungskonzepts sowie zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

10.16. Die Gemeinde Zollikon ficht die Konzessionsverfügung des UVEK mit folgenden Anträgen an:

1. Die Konzession für den Betrieb des Flughafen Zürich-Kloten sei der unique zurich airport Flughafen Zürich AG für 50 Jahre zu erteilen. Die Konzession sei jedoch mit folgenden Auflagen zu ergänzen:
  - a) Nachtflugverbot  
In der Zeit zwischen 23.00 und 06.00 Uhr dürfen keine geplanten Starts und Landungen stattfinden. Verspätete Flüge dürfen bis 23.30 Uhr abgewickelt werden. Geplante Starts zwischen 22.00 und 23.00 Uhr sind nur dann zugelassen, wenn der Nachweis erbracht ist, dass sie nicht vor 22.00 Uhr durchgeführt werden können und sie zur Aufrechterhaltung der Hubfunktion des Flughafens unabdingbar sind.
  - b) Anzahl lärm betroffener Personen  
Der Flughafen ist so zu betreiben und künftige Änderungen des Betriebsreglements sind so auszugestalten, dass die Zahl der lärm betroffenen Personen sich gegenüber dem Stand bei Einreichung des Konzessionsgesuches nicht erhöht.
  - c) Raumplanung  
Der Betrieb des Flughafens hat, insbesondere was die An- und Abflugverfahren betrifft, die Raumplanung der betroffenen Kantone und Gemeinden zu respektieren.
  - d) Regelung der An- und Abflugverfahren  
Im auf diese Konzession gestützten Betriebsreglement sind die An- und Abflugverfahren explizit festzuhalten. Bis allenfalls ein neues, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogenes Reglement in Kraft getreten ist, seien die heute praktizierten Verfahren explicite festzuhalten.
2. Ziff. 3.2 der Konzession sei ersatzlos zu streichen.

10.17. Die Politische Gemeinde Dällikon, die Stadt Bülach, die Gemeinde Hochfelden, der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen (SBFZ), der WWF Schweiz, der Verkehrs-Club der Schweiz VCS, die Stadt Dübendorf und Mitbeteiligte, der HEV Dübendorf & Oberes Glattal und Mitbeteiligte, D, die Stadt Opfikon und Mitbeteiligte, die Gemeinde Rümlang und Mitbeteiligte, die Gemeinde Niederhasli, die Politische Gemeinde Dietlikon, die Gemeinde Nürensdorf sowie die Gemeinde Regensdorf verlangen die Aufhebung der Verfügung des UVEK. Die Begründung dieses Antrags erfolgt unter den weiteren Rechtsbegehren:

A. Zur erteilten Konzession

1. Es sei festzustellen, dass die Erteilung einer Betriebskonzession eine UVP und das Vorliegen der relevanten raumplanerischen Abstimmung mit dem Zürcherischen Richtplan voraussetzt, dass entsprechende Prüfungen nicht durchgeführt wurden und dass ihre Erteilung daher rechtswidrig ist.
2. Es sei insbesondere festzustellen, dass die Verweisung wichtigster raum- und umweltrechtsrelevanter Entscheidungen in den SIL oder ins Betriebsreglement rechtswidrig ist.
3. Die angefochtene Verfügung des UVEK sei aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen zwecks entsprechenden Verbesserungen und anschliessenden Neuauflage.
4. Evt. sei zwecks Verhinderung eines rechtsfreien Zustandes entweder:
  - a) anstelle der Aufhebung und Rückweisung das Verfahren bei der REKO UVEK pendent zu halten und die Vorinstanz anzuweisen, die entsprechenden Nachbesserungen anzuordnen und neu einzureichen. Sämtlichen Verfahrensbeteiligten seien die Nachbesserungen zur anschliessenden Stellungnahme zuzustellen.

oder

  - b) der Rekursgegnerin eine provisorische Betriebskonzession für die Dauer von maximal 4 Jahren, längstens jedoch bis ein Jahr nach Inkrafttreten einer Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland betreffend die Benützung von Deutschem Luftraum für Starts und/oder Landungen auf dem Flughafen Zürich, zu erteilen mit den in diesem Rechtsbegehren formulierten Auflagen und mit der zusätzlichen Auflage, zusammen mit einem neuen Gesuch für die später zu erteilende definitive Betriebskonzession ein gesetzeskonformes Betriebsreglement vorzulegen.

oder

  - c) die vorbehaltlose Konzessionserteilung sowie Ziff. 3.1, 3.2 und 5. der vom UVEK erteilten Betriebskonzession auf jeden Fall aufzuheben. Die Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich sei nur unter der zusätzlichen Auflage zu erteilen, dass sie im Zeitpunkt, in welchem die Flughafen Zürich AG ein definitives, den (noch abzuschliessenden) Staatsvertrag Schweiz-Deutschland berücksichtigendes Betriebsreglement vorlegt, teilweise neu aufgelegt und mit Bezug auf die raumplanerischen und umweltschutzrechtlichen Auswirkungen sowie auf die Nachhaltigkeitsziele einer koordinierten Überprüfung unterzogen wird, unter Wahrung der Parteirechte sämtlicher im dannaufmaligen Zeitpunkt möglichen Verfahrensbeteiligten.
5. Evt. seien in die Konzession folgende Bedingungen und Auflagen aufzunehmen:
  - a) Änderungen öffentlichen Rechts während ihrer Laufzeit sind als gegenüber der Konzession vorrangig zu erklären;
  - b) Die Zulassung von Luftverkehr kann jederzeit plafoniert werden aus Gründen der Raumplanung, des Umweltschutzes oder zufolge neuer verkehrsplanerischer Erkenntnisse.
  - c) In allfällige wohlerworbene Rechte eingreifende weitergehende Beschränkungen sind insbesondere dann zulässig, wenn sie zufolge erheblicher Änderungen des Betriebs notwendig werden.
  - d) Die Nachtsperrezeit für Linienflüge ist auf die Zeit von 2200 – 0700 Uhr (mit minimalsten Ausnahmen zwischen 2200 und 2300 sowie zwischen 0600 und 0700 Uhr) festzulegen und die Nachtsperrezeiten für übrige Flüge sind sinngemäss anzupassen.

- e) Der in der Baukonzession Dock Midfield festgesetzte Maximal-Plafonds von 2'400 to NOx für den luftseitigen Verkehr ist in der Betriebskonzession zu verankern bzw. es ist in der Betriebskonzession auf diesen Plafonds ausdrücklich hinzuweisen.
  - f) Die Rekursgegnerin ist zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit der drei Landesflughäfen und zur Nutzung der marktwirtschaftlichen Möglichkeiten für eine sinnvolle Verkehrsteilung zwischen diesen zu verpflichten.
  - g) In Ziff. 2.3 der erteilten Konzession sei der Vorbehalt aufzunehmen, dass das UVEK der Übertragung einzelner Rechte und Pflichten aus dieser Konzession an Dritte zustimmen muss.
6. Nach Durchführung einer UVP sei ein Bewegungsplafonds in der Betriebskonzession zu verankern, der auch der politischen und raumplanerischen Akzeptanz in der näheren und weiteren Flughafenregion Rechnung trägt.
  7. Die Sicherheitsprobleme des weiteren Flugbetriebs seien im Rahmen der UVP eingehend zu untersuchen.
  8. Die Rekursgegnerin sei in der Konzession zu verpflichten, systematische Messungen, Erhebungen und Berechnungen für den Fluglärm, für die NOx-Belastung sowohl des luft- als auch des landseitigen Verkehrs und für den modal-split motorisierter Individualverkehr (MIV) / öffentlicher Landverkehr durchzuführen und sämtliche Daten über die Umweltauswirkungen des Flughafens auf eigene Kosten zu veröffentlichen, wobei die Grundlagen auch bloss über das Internet zugänglich gemacht werden können.

Die Stiftung WWF Schweiz hat hier zusätzlich folgenden Antrag gestellt:

Die Rekursgegnerin sei zu verpflichten, Sicherheiten für die Finanzierung unabhängiger Kontrollen und die Finanzierung allfällig notwendiger Untersuchungen betreffend verschiedene Aspekte der Umweltbelastung in Form von Solidarbürgschaften, Einrichtung eines Fonds oder gleichwertiger Lösungen zu stellen.

9. Der Heimfall nach Konzessionsablauf sei in der Konzession zu regeln.

#### B. Zum genehmigten Betriebsreglement

10. Es sei festzustellen, dass das vom BAZL genehmigte Betriebsreglement nicht dem bis 31.5.2001 Geltenden entspricht und dass es deshalb UVP-pflichtig ist. Aus diesem Grunde sei die Genehmigung des Betriebsreglements aufzuheben. Bis zur Erarbeitung eines neuen Betriebsreglements sei sinngemäss das alte für anwendbar zu erklären.
11. Insbesondere seien folgende Ziffern des genehmigten Betriebsreglementes nicht zu genehmigen:
  - a) Art. 8 Grundsätzliches zur Nachtflugordnung;
  - b) Art. 18 Bewilligungskompetenz für Nachtkontingente für Unternehmungen mit home-base Zürich;
  - d) Art. 21 Aufweichung der Nachtsperrezeit für Postkurse;
  - e) Art. 5 Umstellung der Prioritätenordnung im Sinne eines Vorrangs sämtlicher, auch privater IFR-Flüge vor sämtlichen VFR-Flügen;
  - f) Art. 25 Erweiterung der Flugplankoordination für sämtliche Flugzeuge
  - g) Art. 46 Herbeizug der Hartbelagsflächen des Werftareals, der SR-Technics sowie der Zimex und der Rega zum Abstellen von Flugzeugen.
  - h) Art. 20 Ziff. 4 Zulassung von Messflügen während der ganzen Nacht
12. Folgende Ziffern des in den Konzessionsunterlagen befindlichen Betriebsreglements seien zu ergänzen, sofern es entgegen Antrag 10 genehmigt werden sollte (Ergänzungen *kursiv*):

- a) Art. 133 2. Satz: Die Resultate *und sämtliche Berechnungsgrundlagen* werden dem Kanton Zürich und dem BAZL jährlich eingereicht *und auf Kosten der Flughafen Zürich AG veröffentlicht. Die Berechnungsgrundlagen können auch bloss auf dem Internet verfügbar gemacht werden.*
  - b) Art. 134 Abs. 1 2. Satz: Die Resultate *und sämtliche Berechnungsgrundlagen zu den angeordneten emissionsmindernden Massnahmen* werden dem Kanton Zürich und dem BAZL jährlich eingereicht *und auf Kosten der Flughafen Zürich AG veröffentlicht. Die Berechnungsgrundlagen können auch bloss auf dem Internet verfügbar gemacht werden.*
  - c) Art. 9 – 13: Die *Ausnahmebewilligungen* „bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen „für die dort erwähnten verspäteten Abflüge bzw. Landungen seien periodisch unter Nennung der Zahl, der Verkehrsart und der Gründe auf Kosten der Rekursgegnerin mindestens im Internet zu publizieren;
  - d) Die übrigen in Ziff. 8 oben genannten Anforderungen an die Erhebung der Umweltdaten und ihre Publikation seien im Betriebsreglement weiter zu präzisieren.
13. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.
14. Für den unerwarteten Fall des teilweisen oder vollständigen Unterliegens seien dem/den Rekurrenten in Anwendung von Art. 63 VwVG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen und er sei/sie seien selbst dann von der Leistung einer Parteientschädigung zu befreien, da er/sie sich in guten Treuen zum Rekurs veranlasst sah/sahen.

10.18. Der Kanton Aargau verlangt in der Beschwerde gegen die Konzessionserteilung die Aufhebung der Verfügung des UVEK. Die Begründung dieses Antrags erfolgt unter den weiteren Rechtsbegehren:

1.

Die Verfügung des UVEK sei aufzuheben und es sei die Angelegenheit an das UVEK zurückzuweisen zur Durchführung eines ordentlichen Verfahrens, insbesondere zur Vervollständigung der Gesuchunterlagen, erneuten öffentlichen Auflage und Anhörung der Kantone und des Landes Baden-Württemberg sowie zur nachfolgenden Neuerteilung der Konzession mit Bedingungen, Auflagen und Vorbehalten.

Dem UVEK sei aufzuerlegen, die Konzession namentlich mit folgenden Bedingungen, Auflagen und Vorbehalten zu versehen, wobei die Erkenntnisse aus dem zu wiederholenden ordentlichen Verfahren (Bericht zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Bericht zu den Auswirkungen auf den Raum u.a.) bei der näheren Ausgestaltung zu berücksichtigen sind:

- a) Beschränkung der Konzessionsdauer auf 15, eventuell 20 Jahre; mindestens ist alle 15 bis 20 Jahre eine vollständige Überprüfung des Betriebsreglements (mit Umweltverträglichkeitsprüfung) anzuordnen;
- b) Plafonierung der jährlichen Zahl der An- und Abflüge und Limitierung der damit zusammenhängenden Überflüge über das Gebiet des Kantons Aargau;
- c) Pflicht zur dauernden Senkung der Umweltbelastung, auch durch Bekämpfung der Emissionen an der Quelle;
- d) Pflicht zur Einhaltung eines Jahresplafonds der NOx-Emissionen aus Luftverkehr und Abfertigung;

- e) Festlegung eines langfristig verbindlichen Lärmkorsetts, das den maximalen Perimeter geographisch abgrenzt, in welchem der Planungswert gemäss USG überschritten werden darf; die Bauzonen und Erholungsgebiete im Aargau dürfen nicht betroffen werden;
- f) Pflicht zur gleichmässigen Verteilung der Lärmbelastung auf alle Regionen (ohne „Tabu-Zonen“, auch nicht für den Flugplatz Dübendorf) unter Berücksichtigung des Staatsvertrags mit der Bundesrepublik Deutschland;
- g) Pflicht zur Gleichbehandlung der betroffenen Kantone bezüglich Lärmbelastung und Ruhezeiten mit dem benachbarten Deutschland: generelles Nachtflugverbot von 22.00 bis 06.00 Uhr (Westpiste bis 07.00 Uhr), Nachtflugverbot an Samstagen und Sonntagen sowie an Feiertagen von 09.00 Uhr und nach 20.00 Uhr;
- h) Pflicht zur Erstellung der Infrastruktur für den Südanflug (inklusive Blindlandesystem);
- i) Pflicht zur Beteiligung der Konzessionärin an den Kosten des Ausbaus der Infrastruktur (Bahn und Strasse) im Gleichschritt mit der Erhöhung der Flugbewegungen und der Anzahl Passagiere;
- j) Pflicht, sich an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts „Flughafen Schweiz“ zu beteiligen;
- k) Pflicht, ein geeignetes Verfahren zur Verfügung zu stellen, mit welchem gewährleistet ist, dass die vom Fluglärm Betroffenen die ihnen zustehenden Leistungen (Entschädigungen, Schallschutzmassnahmen etc.) erhalten;
- l) Pflicht zum frühzeitigen Einbezug des Kantons Aargau bei allen Konzessions-, Bewilligungs-, und Genehmigungsverfahren sowie bei Vertragsverhandlungen, welche sich auf den Aargau auswirken könnten;
- m) Pflicht zur Einführung eines für die Behörden (auch des Kantons Aargau) transparenten Monitorings und Controllings der An- und Abflugbewegungen und der damit zusammenhängenden Überflüge über den Kanton Aargau sowie der Emissionen und Immissionen; Pflicht zur direkten Beteiligung der Behörden (auch des Kantons Aargau) an der Steuerung;
- n) Für die Anpassung des Betriebskonzepts ist eine absolute Frist zu setzen.

Bis zur neuen Erteilung der Konzession ist ein Übergangsregime festzulegen, durch welches der Kanton Aargau nicht höher belastet, sondern durch gleichmässige Belastung aller Regionen entlastet wird. Zudem sollen die Eckwerte, welche mit der Bundesrepublik Deutschland für einen neuen Staatsvertrag für die Beanspruchung des süddeutschen Luftraums ausgehandelt und am 23. April 2001 bekannt gemacht worden sind, sinngemäss auch für den Kanton Aargau gelten.

2.

Eventuell sei die Verfügung des UVEK durch die Beschwerdeinstanz um die in Ziffer 1 erwähnten Bedingungen, Auflagen und Vorbehalte zu ergänzen.

#### 10.19. Der Stadtrat Kloten stellt in seiner gegen die Konzessionsverfügung des UVEK erhobenen Beschwerde den Antrag:

Die Konzession für den Betrieb des Flughafens Zürich-Kloten für die Dauer von 50 Jahren sei erst definitiv zu erteilen, wenn ein neues Betriebsreglement, welches den gesetzlichen Anforderungen genügt und einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen wurde, vorliegt. Bis zu diesem Zeitpunkt sei eine befristete Konzession zu erteilen.

10.20. Die SAir Group, die Crossair AG für europäischen Regionalluftverkehr und andere Mitbeteiligte haben ihre am 6. Juli 2001 eingereichte Beschwerde am 1. Oktober 2001 zum grössten Teil zurückgezogen. Diesbezüglich wurde das Verfahren vor der REKO UVEK mit Entscheid vom 7. November 2001 als teilweise erledigt abgeschlossen. Die übrig gebliebenen Anträge lauten wie folgt:

- 1.1. Es seien den Beschwerdeführern vor einer Entscheidung die Eingaben Dritter zur Vernehmlassung im Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG zuzustellen und es sei den Beschwerdeführern zu diesem Zweck vor einer Entscheidung zu jeder einzelnen Eingabe das rechtliche Gehör zu gewähren.
- 1.2. Es sei den Beschwerdeführern das Akteneinsichtsrecht zu sämtlichen Eingaben und Stellungnahmen von Behörden, von Drittbeschwerdeführern, von Drittparteien sowie den Protokollen der Beschwerdeinstanz im Sinne von Art. 26 VwVG zu gewähren.
- 1.3. Es sei auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sinne von Art. 6 Ziffer 1 EMRK zu verzichten, sofern stattdessen für die Beschwerdeführer ein zweiter Schriftenwechsel im Sinne von Art. 57 Abs. 2 VwVG angeordnet wird und den Beschwerdeführern Gelegenheit eingeräumt wird, sich zu den übrigen eingegangenen Beschwerden und Stellungnahmen zu äussern.
- 3.3. Es sei Ziffer 3.2 des Dispositivs gemäss Verfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 insofern aufzuheben, als sie von der Flughafen Zürich AG Massnahmen zur Umsetzung eines nicht vom schweizerischen Parlament ratifizierten und nicht in Kraft befindlichen Staatsvertrages verlangt.
- 5.1. Die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen gutzuheissen. Im Falle des ganzen oder teilweisen Obsiegens seien die Beschwerdeführer aufzufordern, ihre detaillierte Kostennote gemäss Art. 64 Abs. 5 VwVG [SR 172.021] i.V.m. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [SR 172.041.0] einzureichen.

10.21. E verlangt,

- 1) Ziffer 3.1, 1. Satz der Verfügung vom 31. Mai 2001 sei dahingehend zu ändern, dass die Verpflichtung der Konzessionärin, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen und internationalen Flugverkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offen zu halten, unter den ausdrücklichen Vorbehalt von Bau- und Verkehrsbeschränkungen aus irgendwelchen Gründen, insbesondere aus Gründen des Umweltschutzes, des Nachbarschutzes und der Raumplanung gestellt wird.
- 2) Ziffer 3.1, 3. Satz der Verfügung vom 31. Mai 2001 sei dahingehend zu ändern, dass nicht nur Gründe des Nachbar- und des Umweltschutzes, sondern insbesondere auch solche der Raumplanung, und zwar derjenigen des Bundes, des Kantons Zürich und der betroffenen Gemeinden des Kt. Zürich, für Bau- und Verkehrsbeschränkungen ausdrücklich vorbehalten werden. Zudem seien ausdrücklich auch dauernde, zahlenmässige Höchstgrenzen für An- und Abflüge, sowie Immissions- und Betriebszeitenbeschränkungen, vorzubehalten. Alle diese Einschränkungen seien generell, nach dem Stand der jeweiligen Gesetzgebung, vorzubehalten und nicht nur für den Fall, dass sie „nötig werden“.
- 3) Dem Beschwerdeführer seien die Kosten dieses Verfahrens zu erlassen.



#### 10.22. F stellen bezüglich der Betriebskonzession den Antrag:

Es sei einstweilen von der definitiven Erteilung einer Betriebskonzession abzusehen und stattdessen eine provisorische Betriebskonzession für höchstens 5 Jahre zu erteilen. Eventuell sei eine definitive Betriebskonzession für höchstens 5 Jahre zu erteilen.

11. 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.
12. 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 IGEL, die Flughafen Zürich AG sei mittels Vorabentscheid zu verpflichten, bis zum 31. Dezember 2001 einen Umweltverträglichkeitsbericht nachzureichen. Beide Zwischenentscheide sind in Rechtskraft erwachsen.
13. 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 Zwi-

schenentscheid 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.

14. 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 VwVG 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 Entscheidverfahren würden die Aufgaben der Betriebskonzession und der Betriebsbewilligung einerseits und des Betriebsreglements andererseits klar auseinandergehalten. 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.

15. In der angefochtenen Konzessionsverfügung ist das UVEK – ohne sich mit der Frage der Beschwerdeberechtigung zu befassen – auf sämtliche Einsprachen eingetreten, hat diese in Ziffer 5 des Dispositivs weitestgehend abgewiesen, den Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen und entsprechend eröffnet. In seiner Vernehmlassung vom 17. Dezember 2001 hält es hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesuchstellerin fest, diese Frage begründe keine Betroffenheit der Beschwerdeführenden, weil sie nicht mit dem Flughafenbetrieb zusammenhänge, sondern den rein regalrechtlichen Aspekt der Konzession betreffe. Die Flughafen Zürich AG macht in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. Dezember 2001 geltend, die neue gesetzliche Ordnung, welche den Inhalt der Betriebskonzession (und auch des Betriebsreglements) erstmals auf Gesetzesstufe regle, sehe vor, dass alles Betriebliche und die entsprechenden Rahmenbedingungen allein im Betriebsreglement zu regeln seien. Flugbetriebliche Rahmenbedingungen und allfällige Auflagen oder Vorbehalte könnten und dürften deshalb nicht mehr auf Stufe Betriebskonzession vorgegeben werden. Diese Auffassung werde auch vom Bundesgericht geteilt, das sich in seinem Entscheid betreffend das Segelflugfeld Schänis vom 29. Oktober 2001 ausführlich mit der Revision der VIL vom 2. Februar 2000 auseinandergesetzt und dabei ohne Wenn und Aber festgestellt habe, dass die Ausgestaltung des Betriebs eines Flugfeldes nicht mehr Gegenstand der Betriebsbewilligung, sondern ausschliesslich des Betriebsreglements sei. Auch die Beurteilung der Zulässigkeit und der Notwendigkeit eines allfälligen Flugbewegungsplafonds gehöre in das Verfahren betreffend Festlegung des definitiven Betriebsreglements. Auf die Beschwerden gegen die Konzessionsverfügung sei deshalb nicht einzutreten.
16. In ihren Repliken machen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen geltend, die Betriebskonzession bilde die *conditio sine qua non* für den Betrieb des Flughafens Zürich. Durch diesen Betrieb würden die Beschwerdeführenden in ihren schutzwürdigen rechtlichen und faktischen Interessen berührt, weshalb sie zur Anfechtung der Betriebskonzession legitimiert seien. Im Zusammenhang mit der 5. Bauetappe sei lediglich das Bau-, nicht jedoch das Betriebskonzept des Flughafens Zürich (An- und Abflugverfahren, Warteverfahren) einer UVP unterzogen worden. Der Hinweis auf einen UVB in einem anderen Verfahren ersetze die Pflicht zur Erstellung und Einreichung eines UVB im Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements nicht, zumal auch die Grundlagendaten des UVB für die 5. Bauetappe veraltet sein dürften. Objektiv betrachtet könne nicht bestritten werden, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Konzession am 31. Mai 2001 nicht erfüllt gewesen seien. Unter der Prämisse, dass der Flughafen Zürich dennoch habe weiterbetrieben werden müssen, hätten

grundsätzlich zwei Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung gestanden: Die Verlängerung der bestehenden Konzession einerseits oder Erteilung einer provisorischen Konzession andererseits. Beide Vorgehensweisen hätten sich rechtlich begründen lassen. Nach dem Wortlaut des Gesetzes (Art. 36c Abs. 2 LFG) und nach der Konkretisierung dieses Wortlauts in der VIL müsse die Konzession Rahmenbedingungen für das Betriebsreglement vorsehen. Bei den „Vorgaben“, die in die Konzession gehörten, gehe es nicht um die „Ausgestaltung“ des Flughafenbetriebs, wie er in allen Einzelheiten im Betriebsreglement geregelt werden müsse, sondern um übergeordnete Begrenzungen des Betriebs, welche für jede staatliche Bewilligung zu setzen seien. Die Betriebskonzession müsse mit andern Worten den wesentlichen Rahmen des künftig abzuwickelnden Betriebs erkennen lassen; sie sei sozusagen als Verfassung des Flughafens zu betrachten. Gegenteiliges lasse sich entgegen den Ausführungen der Flughafen Zürich AG auch aus dem Bundesgerichtsentscheid betreffend das Segelfluggelände Schänis nicht ableiten.

17. Zu diesen Vorbringen der Beschwerdeführenden äusserte sich die Flughafen Zürich AG mit Duplik vom 27. März 2002. Das UVEK verzichtete auf das Einreichen einer Duplik.

#### **und B) in Erwägung gezogen:**

1. Die REKO UVEK ist gestützt auf Art. 6 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) in Verbindung mit Art. 71a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) zur Behandlung der Beschwerden gegen die Konzessionserteilung an die Flughafen Zürich AG vom 31. Mai 2001 sowie gegen die am selben Tage erfolgte Genehmigung des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich zuständig. Sie ist demnach auch zuständig, vorliegenden Teilentscheid über die Befugnis der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zu fällen.

Dem Entscheid liegt folgender Aufbau zugrunde: Gestützt auf Ausführungen zum Inhalt einer luftfahrtrechtlichen Konzession und zur Abgrenzung insbesondere gegenüber dem Betriebsreglement (**E. 2**), wird anschliessend die Frage der Beschwerdebe-

fugnis beurteilt. Dabei wird zuerst zu den sich von den anderen Eingaben grundsätzlich unterscheidenden Beschwerden der Beschwerdeführerin 12 (Flughafen Zürich AG als Konzessionärin) sowie der Beschwerdeführenden 23 und 26 (SAir Group und Mitbeteiligte sowie Crossair AG als im Fluggeschäft tätige Unternehmungen und ursprüngliche Mitbewerber bei der Konzessionserteilung) Stellung genommen (**E. 3**). Bei den übrigen Beschwerdeführenden wird sodann geprüft, welche Parteibegehren mit Blick auf den Anfechtungsgegenstand zulässig sind und welche Rügen Bereiche ausserhalb des Konzessionsverfahrens betreffen, wobei auf letztere nicht eingetreten werden kann (**E. 4**; zur Unterteilung der Anträge vgl. **E. 4.4**). Weiter wird bezüglich der als im Konzessionsverfahren zulässig bezeichneten Beschwerdeanträge abgeklärt, ob die jeweiligen Beschwerdeführenden legitimiert sind, diese verbliebenen Rügen vorzubringen (**E. 5**; zur Beurteilung der Legitimation vgl. **E. 5.5**). Schliesslich wird ausgeführt, inwiefern die zu Unrecht gegen die Konzessionsverfügung erhobenen Rügen im noch vor der REKO UVEK hängigen Verfahren gegen die Genehmigung des Betriebsreglements zu behandeln sind (**E. 6**). Über die Verfahrenskosten wird in **E. 7** und über die Parteientschädigung in **E. 8** entschieden.

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, 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. 37<sup>ter</sup> 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 wohlervorbene 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 abweichen (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, insb. 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, S. 2612 [BBI 1998 III 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 Ordnungsrecht 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 gewerbsmässig 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 Regionalflugplätze 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 Nut-



zung der Luftfahrtinfrastruktur, zur Einordnung des Luftverkehrs in den Gesamtverkehr, zum Umweltschutz und zur räumlichen Abstimmung sowie Aussagen zu den einzelnen Teilnetzen (Landesflughäfen, Regionalflugplätze, 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 Erwägung 3 des Entscheids vom 19. August 2002 i.S. Flughafen Zürich AG bestätigt (vgl. Ziff. 14 des Sachverhalts).
- 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

den Inhalt, aus dem allenfalls gar wohlerworbene Rechte abgeleitet werden könnten (zur Frage der Begründung wohlerworbener 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 wohlerworbenen 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 unbesehen 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).

Die Flughafen Zürich AG verlangt die Aufhebung von Ziffer III.3.2 Satz 3 der Konzessionsverfügung (vgl. Rechtsbegehren 1 der Beschwerde vom 29. Juni 2001). Dort wird festgehalten, dass die Konzessionärin sämtlichen Verpflichtungen, die ihr aufgrund der staatsvertraglichen Regelungen überbunden werden, ohne Anspruch auf Entschädigung nachzukommen hat. Durch diese Bestimmung wird die Flughafen Zürich AG beschwert. Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen wie frist- und formgerechtes Einreichen der Rechtsschrift und rechtzeitiges Bezahlen des Kostenvorschusses erfüllt sind, ist auf die Beschwerde der Flughafen Zürich AG (Beschwerdeführerin 12) vollumfänglich einzutreten.

- 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 (vgl. Ziff. 2.1.2 der Beschwerde vom 6. Juli 2001).

Mit Eingabe vom 1. Oktober 2001 erfolgte seitens der SAir Group und Mitbeteiligten der Rückzug ihrer Verwaltungsbeschwerde, mit Ausnahme des Antrags in Ziffer 3.3 (und dazugehöriger Begründung in den Ziffern 101-107) 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 (vgl. act. 43). Schliesslich teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 23 am 22. November 2001 mit, dass er die Crossair AG nicht weiter vertrete (act. 49), 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 in Ziffer 101-107 der Beschwerdeschrift verlangen die SAir Group und Mitbeteiligte, es sei Ziffer 3.2 des Dispositivs der Konzessionsverfügung insofern aufzuheben, als sie von der Flughafen Zürich AG Massnahmen zur Umsetzung eines nicht vom schweizeri-

schen 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.

- 3.4.2.1. In Ziffer 107 äussern die Beschwerdeführenden die Ansicht, die Beschwerdeinstanz habe bei der Beurteilung des Antrags infolge des Entzugs der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsbeschwerden auf den massgebenden Zeitpunkt vom 1. Juni 2001 abzustellen. Dem kann nicht gefolgt werden: Die REKO UVEK legt ihrem Entscheid denjenigen Sachverhalt zugrunde, der sich im Urteilszeitpunkt verwirklicht hat und erstellt ist. Neue Erkenntnisse zum Sachverhalt, die sich nach dem erstinstanzlichen Entscheid des UVEK zugetragen haben, hat sie deshalb zu berücksichtigen, soweit sie für die richtige Anwendung des Bundesrechts erheblich sind (VPB 61.26 E. 11a/cc mit Hinweisen; *Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 258 f.; *André Moser / Peter Uebersax*, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M., 1998, Rz. 2.80 f. mit Hinweisen). Daran vermag auch der Umstand, dass den Verwaltungsbeschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist, nichts zu ändern.
- 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 blossе Drittinteressen 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 Ziffer 103 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 Ziffer 104 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 VIL, 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 Benützbarkeit 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 (act. 57; S. 44) 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 Be-

triebskonzession 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 (a.a.O., S. 43 unten).

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 (vgl. allerdings nachfolgende Erwägung).

- 3.4.2.4. Die Beschwerdeführenden 23 und 26 haben sämtliche Rügen gegen die Genehmigung des Betriebsreglements im Verfahren Z-2001-58 zurückgezogen (vorne E. 3.4). Insofern haben sie den Willen kund getan, sich an diesem Verfahren nicht mehr beteiligen zu wollen. Dies unterscheidet die SAir Group und Mitbeteiligte und die Crossair AG von anderen Beschwerdeführenden, die sich am Betriebsreglementsverfahren Z-2001-58 weiter beteiligen wollen, aber gewisse Begehren zu Unrecht gegen die Konzessionsverfügung gerichtet haben (ausführlich hinten E. 4). Die Beschwerdeführenden 23 und 26 sind auf ihrem vollständigen Rückzug aus dem Betriebsreglementsverfahren zu behaften, womit hier nicht weiter zu prüfen ist, ob die gegen die Konzessionserteilung vorgebrachten Rügen und Anträge im Rahmen des noch zu entscheidenden Beschwerdeverfahrens gegen die Genehmigung des Betriebsreglements zu behandeln sind (vgl. dazu E. 6).

Abgesehen davon befinden sich die SAir Group und einzelne ihrer Konzerngesellschaften seit Herbst 2001 in Nachlassstundung. Insbesondere die Swissair AG hat ihren Flugbetrieb eingestellt und ist soweit ersichtlich nicht mehr operativ tätig. Im ebenfalls vor der REKO UVEK hängigen Betriebsreglementsverfahren B-2001-159 (Genehmigungsverfügung des BAZL vom 18. Oktober 2001) tritt denn auch nur noch die Crossair AG als Beschwerdeführerin auf. Aus all diesen Gründen müssen ernsthafte Zweifel aufkommen, ob die SAir Group und gewisse Konzerngesellschaften überhaupt noch ein aktuelles und praktisches Interesse an der Behandlung von in Betriebsreglementsverfahren eingebrachten Begehren haben können (vgl. dazu die Anfragen der REKO UVEK betreffend Beschwerdeinteresse vom 15. Oktober 2001 sowie vom 23. April 2002 betreffend Rechtsnachfolge/Vertretungsverhältnisse). Da



auf die vorgebrachten Begehren hier aber schon aus anderen Gründen nicht einzutreten ist, kann diese Frage offen bleiben.

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 (vgl. etwa die Beschwerden der Beschwerdeführenden 2 bis 6 sowie 7 oder [mit getrennten Eingaben] 21).

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 (Kölz/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 zahlrei-

che 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 mitenthaltend, 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 Sachverhalt (vorne Ziff. 10) aufgenommen und werden nachstehend auch noch einzeln bezeichnet werden. Sie werden in noch ausstehenden Entscheid der REKO UVEK zum Betriebsreglement behandelt.

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 Sachurteils Voraussetzung.

- 4.4. Die nachfolgende Darstellung bezüglich der Kategorisierung der Anträge im soeben aufgezeigten Sinne lehnt sich an den in Ziffer 10 des Sachverhalts (S. 13 ff.) aufgeführten Katalog der Anträge der einzelnen Beschwerdeführenden an. Da dort die Anträge im Wortlaut aufgeführt werden, wird auf eine nochmalige wortgetreue Wiedergabe grundsätzlich verzichtet, es sei denn, dies sei zur Klarstellung unumgänglich. Ansonsten werden – soweit möglich – die einzelnen Anträge nur anhand der in der jeweiligen Beschwerdeschrift gewählten Nummerierung ausgeschieden. Bei Anträgen, deren Zuweisung respektive Ausscheidung aufgrund der vorstehend angeführten Kriterien nicht ohne weiteres klar erscheint, erfolgen die notwendigen Erläuterungen.

- 4.4.1. Die Beschwerdeführenden 1 rügen, die Konzession hätte nicht erteilt werden dürfen, weil entgegen den Vorschriften von Art. 74a Abs. 2 VIL weder das Betriebsreglement vollständig überprüft, noch eine UVP durchgeführt worden sei.

Art. 74a Abs. 2 VIL bezieht sich inhaltlich auf die Regelungen des Betriebsreglements sowie auf die Durchführung einer UVP, wobei massgebliches Verfahren für letztere das Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements (oder ein allfälliges Plangenehmigungsverfahren) ist (E. 4.2 mit Hinweis). Diese Rügen können damit nur im Beschwerdeverfahren gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vorgebracht werden. Die Beschwerdeführenden können aus Art. 74a Abs. 2 VIL nichts ableiten, was sie zum Vorbringen solcher Rügen im Konzessionsverfahren berechtigen würde, weil die genannte Bestimmung gerade nicht das UVEK als Konzessionsbehörde, sondern das BAZL als Genehmigungsbehörde betrifft und gegebenenfalls verpflichtet. Wie ausgeführt (E. 4.2) hat sich das UVEK beim BAZL bloss zu vergewissern, ob dieses den Reglementsentwurf genehmigen könne. Nicht Aufgabe des UVEK ist es, den Entwurf selbst zu prüfen oder eine UVP zu veranlassen, was sowohl bezüglich Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL wie auch hinsichtlich Art. 74a Abs. 2 VIL gilt. An dieser Feststellung ändert auch die Tatsache nichts, dass das UVEK in der Konzessionsverfügung in einer kurzen Erwägung (E. 1.3d) gewisse Ausführungen zur UVP gemacht hat.

Auch die Rüge, mit der Genehmigung des Betriebsreglements würden völkerrechtliche Grundsätze verletzt, indem unzulässige Einwirkungen auf das Gebiet des Nachbarstaats toleriert würden, kann nicht im Konzessionsverfahren vorgebracht werden. Mit der Konzessionserteilung nach schweizerischem Luftfahrtrecht wird nichts ausgesagt über allfällige Einwirkungen auf deutsches Gebiet durch den Flughafen Zürich benützende Flugzeuge. Solche Wirkungen können sich höchstens aus der Festlegung der konkreten An- und Abflugverfahren ergeben, was allenfalls Thema im Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements ist (vgl. E. 4.2).

Soweit sich der gestellte Aufhebungsantrag der Beschwerdeführenden 1 gegen die Verfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 richtet, geht er über den Inhalt des Konzessionsverfahrens und damit über den Anfechtungsgegenstand als zulässigen Streitgegenstand hinaus und es ist darauf nicht einzutreten. Soweit sich der Aufhebungsantrag gegen die am selben Tag ergangene Verfügung des BAZL richtet, betrifft er das richtige Anfechtungsobjekt, zielt auf den richtigen Anfechtungsgegenstand und er wird im Verfahren betreffend Genehmigung des Betriebsreglements (Z-2001-58) zu prüfen sein.

4.4.2. Die Beschwerdeführer 2 und 6 sowie die Beschwerdeführerin 3 verlangen mit ihrem ersten Beschwerdeantrag (Ziff. 1), die Konzessionsverfügung sei aufzuheben und zur Neuurteilung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dieser Antrag bleibt hier im Konzessionsverfahren insoweit bestehen, als er sich nicht auf Rügen oder nachfolgende Anträge bezieht, auf welche nicht einzutreten ist. Als solche Rügen zu qualifizieren sind die aufgeworfenen Fragen hinsichtlich Benutzung deutschen Hoheitsgebiets und Durchführung einer UVP (E. 4.4.1). Hingegen kann die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge betreffend Befristung der Konzession im Konzessionsverfahren bestehen bleiben (die weitere Beurteilung dieser Rüge erfolgt hinten in E. 5). Weitere Anträge, auf die nicht einzutreten ist, finden sich bei den Vorgenannten unter Ziffer 3.1 Bst. a bis d. Alle diese Begehren betreffen eine verlangte zusätzliche Auflage in der Konzession, die die Ausarbeitung eines neuen Betriebsreglements mit zahlreichen Einschränkungen hinsichtlich Flugbetrieb (wie Bewegungsplafond, Sperrzeiten etc.) zum Inhalt hat. Aus den bekannten Gründen (vgl. E. 4.2) sind Anträge hinsichtlich Flugbetrieb – auch wenn sie wie hier in der Form einer Konzessionsauflage formuliert werden – einzig im Verfahren betreffend Betriebsreglementsgenehmigung vorzubringen. Der Teil-Antrag bezüglich Ausrüstung von Pisten mit Instrumentenlandesystem (ILS) betrifft im Übrigen zusätzlich Gegenstände allfälliger Plangenehmigungsverfahren. Entsprechend ist auf die Begehren der ganzen Ziffer 3.1 nicht einzutreten. Dasselbe gilt für den in Antrag Ziff. 3.2 enthaltenen Satzteil, welcher sich auf die soeben erwähnten Einschränkungen bezieht („insbesondere die unter Ziffer 3.1 a) bis d) bezeichneten Massnahmen“). Auf die weiteren Teile dieses Antrags wird – soweit erforderlich – unter E. 5 näher eingegangen.

Während sich die Begehren Ziffer 2 und 4 gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL richten und hier keiner weiteren Erläuterung bedürfen (dazu E. 4.3), ist bezüglich des letzten Antrags (Ziff. 5) der genannten Beschwerdeführenden festzuhalten, dass dieser als erledigt zu betrachten ist. Er bezieht sich inhaltlich auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsbeschwerde. Dazu ist bereits am 19. Juli 2001 seitens der REKO UVEK ein Zwischenentscheid ergangen, der in Rechtskraft erwachsen ist (vgl. Sachverhalt Ziff. 11).

4.4.3. Der Landkreis Konstanz als Beschwerdeführer 4 hat eine inhaltlich praktisch identische Eingabe gemacht wie die in vorstehender Erwägung genannten Beschwerdeführenden. Es wird deshalb im Wesentlichen auf diese Erläuterungen (E. 4.4.2) verwiesen. Der gleich lautende Antrag Ziff. 1 bleibt somit nur im obgenannten Umfang bestehen. Auf die den Flugbetrieb (und teilweise zusätzlich Plangenehmigungsverfahren) betreffenden Anträge in Ziffer 3.1 ist wiederum nicht einzutreten, was auch für

den in Antrag Ziff. 3.2 enthaltenen Satzteil („prioritär die unter Ziffer 3.1 a) bis f) bezeichneten Massnahmen“) gilt. Zusätzlich ist hier auf die in diesem Antrag enthaltene Klammerbemerkung („grenzübergreifend angelegte“) zum UVB nicht einzutreten, da diese einem Teil-Antrag zur Art der Durchführung einer allfälligen UVP gleichkommt. Solche Begehren sind wie ausgeführt (E. 4.2) nicht im Konzessionsverfahren vorzubringen. Auf die weiteren Teile des Antrags Ziff. 3.2 wird – soweit erforderlich – unter E. 5 näher eingegangen. Für die Anträge Ziff. 2, 4 und 5 gilt das vorne Gesagte, da diese Anträge mit denjenigen der Beschwerdeführenden 2, 3 und 6 praktisch identisch sind.

4.4.4. Auch die Beschwerden der Gemeinde Gailingen am Hochrhein (Beschwerdeführerin 4) und der Stadt Konstanz (Beschwerdeführerin 5) enthalten ähnliche Anträge wie die unter den beiden vorstehenden Erwägungen erwähnten. Deshalb wird auch diesbezüglich im Wesentlichen auf die dort gemachten Erläuterungen verwiesen. Dies gilt einmal für den wiederum gleich lautenden Aufhebungsantrag in Ziffer 1. Weiter enthalten diese Beschwerden einen Antrag Ziff. 4, welcher einzig flugbetriebliche Belange betrifft (dies gilt auch für die unter Bst. e erwähnte Flugsicherung) und auf welchen deshalb auch hier nicht einzutreten ist. Zwei Anträge in bereits erwähnter Form nehmen Bezug auf die Genehmigungsverfügung des BAZL als Anfechtungsobjekt (Antrag Ziff. 3 und 5). Unter Ziffer 6 findet sich ein Antrag betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, welcher als erledigt zu betrachten ist. Thematisch eigenständig ist Antrag Ziff. 2, welcher die Frage der Konzessionsdauer betrifft. Dieser bezieht sich zu Recht auf das Konzessionsverfahren und es ist in E. 5 zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rüge berechtigt sind.

4.4.5. Die Beschwerdeführenden 7 (Gemeinde Bellikon und Mitbeteiligte) stellen in Antrag Ziff. 2 das Begehren, alle Bedingungen für den Betrieb des Flughafens, welche vom Bundesgericht gemäss dessen Urteil vom 8. Dezember 2000 zur Baukonzession in das Rahmenkonzessionsverfahren (richtigerweise wohl Betriebskonzessionsverfahren) verwiesen worden seien, müssten Aufnahme finden in der Betriebskonzession *oder* im Betriebsreglement. Solche „Bedingungen für den Betrieb des Flughafens“ betreffen betriebliche Abläufe und sind somit im Verfahren gegen die Genehmigung des Betriebsreglements zu prüfen. Auf das Begehren Ziff. 2 ist demzufolge nicht einzutreten, soweit die Aufnahme solcher Bedingungen *in die Betriebskonzession* verlangt wird.

Die Anträge Ziff. 3 und 5 beinhalten Anliegen hinsichtlich der Umweltbelastung. Dabei wird einerseits Bezug genommen auf eine neu durchzuführende UVP, andererseits auf eine angestrebte Gleichbehandlung aller Regionen im Einzugsgebiet des Flughafens.

fens, wobei zusätzlich mit Blick auf eine behauptete Ungleichheit betreffend Tragen von Belastungsanteilen ein Teil-Antrag gestellt wird. Solche Begehren umweltrechtlicher Art, die sich offensichtlich auf die „Betriebsbedingungen“ beziehen, wie die Beschwerdeführenden 7 selber ausführen (Antrag Ziff. 3), sind im Betriebsreglementsverfahren vorzubringen (vgl. E. 4.2). Entsprechend ist an dieser Stelle auf die erwähnten Anträge nicht einzutreten.

Die Beschwerdeführenden 7 verlangen mit Antrag Ziff. 4, die Prozeduren der Erfolgskontrolle und der Mitwirkung bei der Gestaltung bzw. Änderung des Betriebsreglements seien auf Stufe Konzession festzuhalten. Dabei ist mit Blick auf die verschiedenen Inhalte von Betriebskonzession und -reglement festzustellen, dass es keinen Anlass gibt und keine gesetzliche Grundlage ersichtlich ist, „Prozeduren der Erfolgskontrolle“ bezüglich des Betriebsreglements in der Konzession festzuschreiben. Vielmehr sind dabei die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zu beachten, wonach im Rahmen der Bundesaufsicht über die Luftfahrt die unmittelbare Aufsicht durch das BAZL wahrgenommen wird (Art. 3 Abs. 1 u. 2 LFG). Das Bundesamt überwacht bei den Infrastrukturanlagen der Luftfahrt die Einhaltung der luftfahrtspezifischen, der betrieblichen und der baupolizeilichen Anforderungen sowie der Anforderungen des Umweltschutzes oder lässt sie durch Dritte überwachen (Art. 3b Abs. 1 VIL). Dabei führt das BAZL gemäss Art. 3b Abs. 2 VIL die erforderlichen Kontrollen durch und trifft die notwendigen Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Eine solche Massnahme ist etwa in Art. 26 VIL vorgesehen, wonach das Bundesamt zur Anpassung an den rechtmässigen Zustand Änderungen des Betriebsreglements verfügt, wenn veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dies erfordern. Ebenso bestehen bezüglich Mitwirkung bei der Änderung des Betriebsreglements – und damit „in Sachen An- und Abflugverfahren“ (vgl. Antrag Ziff. 4) – klare gesetzliche Regelungen wie etwa Art. 36d LFG. Aus dem Ganzen folgt, dass die Begehren in Antrag Ziff. 4 Satz 1 der Verwaltungsbeschwerde Gegenstände betreffen, die nicht Konzessionsinhalt sein können. Deshalb ist auf diese Begehren nicht einzutreten. Dasselbe gilt – soweit gegen die Konzessionsverfügung gerichtet – bezüglich Mitwirkung in Sachen An- und Abflugverfahren (Satz 2 des Antrags); entsprechende Rügen können bloss das Betriebsreglementsverfahren betreffen.

Auch Begehren Ziff. 6, wonach in der Gesamtbeurteilung zu berücksichtigen sei, dass der Kanton Aargau bereits überdurchschnittlich an Belastungen zugunsten des nationalen Interesses trage, kann einzig das Betriebsreglementsverfahren betreffen. Erst dort werden die konkreten An- und Abflugverfahren festgehalten, welche belastungsbestimmend wirken. Soweit sich dieses Begehren auf das Konzessionsverfahren be-

zieht, ist darauf ebenfalls nicht einzutreten. Im Weiteren ist festzuhalten, dass Antrag Ziff. 7 bereits erledigt ist (aufschiebende Wirkung, vgl. vorne E. 4.4.2) und Antrag Ziff. 8 bloss die Kostenverteilung betrifft. Auf den eigentlichen Aufhebungsantrag (Ziff. 1) der Beschwerdeführenden ist somit, soweit er gegen die Betriebskonzession gerichtet ist, im Sinne der vorstehenden Ausführungen nicht einzutreten.

- 4.4.6. Die Interessensgemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität (IGEL) und Mitbeteiligte stellen in ihrer Eingabe unter Bst. a fünf Verfahrensanträge. Die Anträge Ziff. 1 und 2 sind als erledigt zu betrachten: Einerseits wurde die Beschwerde in dieser Form an die Hand genommen, andererseits über die Frage der aufschiebenden Wirkung entschieden (vgl. E. 4.4.2). Dasselbe gilt für Antrag Ziff. 5 betreffend den verlangten UVB, welcher mit Zwischenentscheid der REKO UVEK vom 26. Oktober 2001 abgewiesen wurde (vgl. Sachverhalt Ziff. 12). Das Begehren Ziff. 4 bezieht sich auf das Betriebsreglement. Das Begehren Ziff. 3 betrifft die Konzessionsdauer, bezieht sich somit auf Konzessionsinhalte und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rüge berechtigt sind.

Unter Bst. b wird eingangs ein Aufhebungsantrag gegen die Konzessionsverfügung gestellt. Soweit er sich zulässigerweise gegen die Konzessionsverfügung richtet, wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung der diesbezüglichen Rügen berechtigt sind. Nicht einzutreten ist auf die Rügen betreffend Durchführung einer UVP (vgl. E. 4.2 u. insb. 4.4.1) und der Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen sowie der Dokumentation von Umwelteinflüssen (zu den beiden letzten Rügen vgl. die nachfolgenden Ausführungen).

Mit dem Eventualantrag Bst. a unter Ziff. 6 wird eine bloss provisorische Betriebskonzession auf längstens vier Jahre verlangt, er bezieht sich somit auf die Konzessionsdauer und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rüge berechtigt sind. Dagegen bezieht sich der Eventualantrag Bst. b in einem ersten Teil auf die Frage der Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen. Beschränkungen im Sinne eines Bewegungsplafonds, welcher von verschiedener Seite und in verschiedener Höhe gefordert wird, können nur Thema im Reglementsverfahren und nicht im Konzessionsverfahren sein. Ein Bewegungsplafond oder -kontingent würde eine Betriebsvorschrift darstellen, insofern den Flugbetrieb betreffen und direkt begrenzen und würde wesentlich aus Anforderungen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes abgeleitet. Die Vereinbarkeit des Betriebs mit den erwähnten Anforderungen wird im Betriebsreglementsverfahren überprüft (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL sowie allgemein vorne E. 4.2). Ein allfälliges Bewegungskontingent wäre unabhängig von der konkreten Ausgestaltung in das Betriebsreglement aufzunehmen und nicht in



die Konzession (vgl. auch den Entscheid der REKO UVEK vom 26. September 2002, Z-2001-150, betr. den Flughafen Samedan, E. 11.8). Entsprechend sind Rügen, die sich in irgend einer Art und Weise auf einen Bewegungsplafond beziehen, im Verfahren betreffend Genehmigung des Betriebsreglements vorzubringen. Folge dieser Einteilung ist, dass die Konzessionsbehörde sich mit diesem Streitgegenstand nicht zu befassen hat, weshalb auf das Eventualbegehren Bst. b nicht einzutreten ist, soweit die „jederzeitige Beschränkung der Anzahl der Flugbewegungen durch die Konzessionsbehörde“ in der Konzession vorzubehalten sei. Der zweite Teil dieses Eventualantrags betrifft Konzessionsfragen, da er sich auf eine Verzichtserklärung betreffend Entschädigungsansprüchen zufolge Eingriffs in wohlerworbene Rechte bezieht, und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rüge berechtigt sind. Mit dem Eventualantrag Ziff. 6 Bst. c werden verschiedene Teilbegehren hinsichtlich Daten über Umweltauswirkungen des Flughafens sowie einer Lärmmessstelle gestellt. Damit werden Materien angesprochen, welche – wie bereits angeführt – nicht Konzessionsinhalt bilden, sondern dem Betriebsreglementsverfahren zuzuordnen sind. Auf den ganzen Eventualantrag ist daher nicht einzutreten.

Der Antrag Ziff. 7 mit den aufgeführten Eventualanträgen richtet sich gegen die Genehmigung des Betriebsreglements und ist deshalb hier nicht weiter von Belang.

- 4.4.7. Die Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte stellen als Beschwerdeführende 9 mit Rechtsbegehren Ziff. 1 ihrer Eingabe verschiedene Anträge zur aufschiebenden Wirkung, welche allesamt als erledigt zu betrachten sind (vgl. E. 4.4.2). Was den allgemeinen Aufhebungsantrag in Begehren Ziff. 2 betrifft, ist nicht darauf einzutreten, soweit die Durchführung einer UVP verlangt wird (vgl. E. 4.2 und 4.4.1). Soweit er sich zu Recht auf die Konzessionsverfügung bezieht, wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung der diesbezüglichen Rügen berechtigt sind. Der Aufhebungsantrag unter Ziffer 3 richtet sich gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL. Unter Ziffer 4 der Rechtsbegehren werden ausschliesslich flugbetriebliche Belange angesprochen (Bewegungsplafond, Varianten für die Betriebsabläufe, Eckwerte für eine ausgeglichene Belastung der angrenzenden Gebiete), wobei unter Bst. D verlangt wird, diese respektive die in der Begründung angeführten Punkte seien in die Betriebskonzession aufzunehmen. Wie bereits ausgeführt, widerspricht dieses Anliegen der Aufgabenteilung Konzession – Betriebsreglement und liegt ausserhalb des möglichen Anfechtungsgegenstands. Es ist somit auf alle unter Ziffer 4 aufgelisteten Begehren – soweit gegen die Konzessionsverfügung gerichtet – nicht einzutreten. Dasselbe gilt bei Ziffer 5 für die Eventualbegehren Bst. b – d (im Wesentlichen umweltrechtliche Anliegen). Bezüglich Bst. d ist dabei noch Folgendes anzuführen: All-

fällige Eigentumsbeschränkungen und Entschädigungspflichten sind nicht Gegenstand eines luftfahrtrechtlichen Konzessionsverfahrens, sondern allfälliger enteignungsrechtlicher Verfahren, die in der Regel in einem engen Zusammenhang mit Plangenehmigungsverfahren stehen (vgl. etwa die Art. 37a, 37e, 37f Abs. 2, 37h Abs. 1 und 37k LFG; dazu Art. 27a Abs. 2 VIL). Nicht in der Konzession selber, sondern in Art. 36a Abs. 4 LFG wird dazu als Grundsatz festgehalten, dass der Konzessionärin das Enteignungsrecht zusteht. Somit bezieht sich einzig das Eventualbegehren Bst. a der Ziffer 5 auf Konzessionsinhalte und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rüge berechtigt sind.

Unter der Ziffer 6 der Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden 9 bezieht sich der Einleitungssatz bezüglich Konzessionsdauer zu Recht auf das Konzessionsverfahren und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rüge berechtigt sind. Hingegen ist auf die Anträge Bst. a – d sowie g und h nicht einzutreten, da es sich hier wiederum um verlangte Auflagen in der Konzession handelt, die den Flugbetrieb betreffen (Fluglärmverteilung, Nacht- und Wochenendruhezeiten, Postbeförderung, Vermessungsflüge, Monitoring-Controlling-System der An- und Abflüge [vgl. dazu insbes. E. 4.4.5], Eigentumsbeschränkungen [vgl. das soeben Ausgeführte im vorangehenden Abschnitt], Flugprognosen). Die Anträge Bst. e, f und i sowie Ziff. 7 betreffend öffentlicher Parteiverhandlung (und Ziff. 8 bezüglich Kostenverteilung) beziehen sich richtigerweise (auch) auf das Konzessionsverfahren und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Begehren und Rügen berechtigt sind. Dasselbe gilt für die unter dem allgemeinen Aufhebungsantrag zu Recht gegen die Konzessionsverfügung erhobenen Rügen.

- 4.4.8. Da die ersten drei Hauptanträge der Gemeinde Hohentengen am Hochrhein und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 10) mit den Hauptanträgen Ziff. 1 – 3 der Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte übereinstimmen, kann diesbezüglich auf die soeben erfolgten Darlegungen (E. 4.4.7) verwiesen werden. Hauptantrag Ziff. 4 der Beschwerdeführenden 10 betrifft flugbetriebliche Belange (Einstellung von Lande- und Startverkehr, der Auswirkungen auf deutsches Gebiet hat), was auch hier zur Folge hat, dass auf diesen Antrag nicht einzutreten ist, soweit er gegen die Konzessionsverfügung gerichtet ist.

Die unter Ziff. 5 der Rechtsbegehren aufgeführten Ersatzanträge beziehen sich gemäss Einleitungssatz jeweils auf Punkte, die in die neue Betriebskonzession aufzunehmen sind. Dementsprechend ist hier auf alle Ersatzanträge nicht einzutreten, welche den Flugbetrieb betreffen. Darunter fallen einmal die Anträge Bst. A (Begrenzung Flughafenbetrieb hinsichtlich deutschem Hoheitsgebiet), Bst. C (Wachstums-

prognose Flugbewegungen und Bewegungsplafond), Bst. D (Maximalzahl hinsichtlich Kapazität resp. deren betriebliche Realisierung), Bst. E (An- und Abflugverfahren/Nachtflugbetrieb/lärmschutzrechtliche Aspekte), Bst. G (Beeinträchtigung von „Gesundheit und Wohlbefinden“ durch Flugbewegungen) sowie Bst. I, welcher ausnahmslos – auch nach eigener Darstellung der Beschwerdeführenden – „Vorgaben für das Betriebsreglement“ auflistet, die nach der vertretenen Parteimeinung Konzessionsinhalt sein sollten. Nicht einzutreten ist ebenfalls auf die Ersatzanträge Bst. H (Beeinträchtigung von Grundeigentum oder sonstigen Vermögenswerten) und Bst. F (Beeinträchtigung der Planungshoheit der Gemeinden). Dabei kann im Wesentlichen auf das zur Frage möglicher Eigentumsbeschränkungen unter E. 4.4.7 Ausgeführte verwiesen werden. Auch die Frage allfälliger Beeinträchtigungen der Planungshoheit der Gemeinden der Flughafenregion – soweit eine solche mit Blick auf luftfahrtrechtliche Belange überhaupt als gegeben zu betrachten ist – kann nicht Thema im Konzessionsverfahren sein. Zentrales Planungs- und Koordinationsinstrument im Bereich der Luftfahrt ist der behördenverbindliche SIL (E. 2.5.1). Sowohl Bau wie Betrieb von Luftfahrtanlagen sind entsprechend den konzeptionellen Vorgaben des SIL eng mit der angestrebten räumlichen Entwicklung zu koordinieren. Konkrete Einschränkungen der Gemeindeplanung können sich – ausserhalb der Plangenehmigungsverfahren – erst aus der Festlegung der An- und Abflugverfahren ergeben, mithin erst im Rahmen der Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements. Konsequenterweise sind die konkreten Aussagen in den Objektblättern (SIL Teil III C) in erster Linie im Betriebsreglement umzusetzen. Massgeblich aus diesem Grund wurde vor der Ausarbeitung des SIL-Objektblatts zum Flughafen Zürich ein Koordinationsprozess in Gang gesetzt, welcher insbesondere die Abstimmung der verschiedenen Anliegen im Bereich der Raumplanung zum Inhalt hatte. In der Absicht, taugliche Grundlagen für das Objektblatt SIL und das neue Betriebsreglement zu finden, wurden verschiedene Betriebsvarianten erörtert (vgl. dazu den Schlussbericht zum Koordinationsprozess SIL Flughafen Zürich vom 27. August 2002, dessen Aussagen heute allerdings bereits wieder in Frage gestellt werden). Es bezieht sich somit einzig der Ersatzantrag Bst. B, der Antrag Ziff. 6 (öffentliche Parteiverhandlung) und Ziff. 7 (Kosten) zu Recht (auch) auf das Konzessionsverfahren und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung der diesbezüglichen Rügen berechtigt sind.

- 4.4.9. Die Gemeinde Wettingen als Beschwerdeführerin 11 stellt einen allgemeinen Aufhebungsantrag gegen die Konzessions- und die Betriebsreglementsverfügung. Begründet wird er im Wesentlichen mit der zu langen Konzessionsdauer. Er bezieht sich somit auf Konzessionsinhalte und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerde-

führerin zur Erhebung dieser Rüge berechtigt ist. Dasselbe gilt für den ersten Satzteil von Ziffer 2 der Rechtsbegehren. Im zweiten Satzteil wird die Anpassung des Betriebsreglements verlangt, was wie der das Betriebsreglement betreffende Aufhebungsantrag Thema im Verfahren über die Genehmigung des Betriebsreglements sein wird. Antrag Ziff. 3 bezieht sich auf die Durchführung einer UVP mit Blick auf die Konzessionserteilung. Damit ist – wie zu Art. 74a Abs. 2 VIL bereits ausgeführt – auf dieses Begehren vorliegend nicht einzutreten (vgl. E. 4.4.1).

4.4.10. A, die Aktion für zumutbaren Luftverkehr (AFZL) und das überparteiliche Komitee für mehr Lebensqualität und weniger Fluglärm im Glattal (Beschwerdeführende 13) fechten einzig die Konzessionsverfügung des UVEK an. Sie stellen aber auch Anträge, die flugbetriebliche Belange betreffen und im Betriebsreglementsverfahren hätten vorgebracht werden sollen, weshalb im vorliegenden Teilentscheid nicht darauf einzutreten ist. Dies betrifft zum einen den ersten Satz von Antrag Ziff. 2.5, welcher sich auf Menge und Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs, insbesondere auch mit Blick auf einen Bewegungsplafond, bezieht. Satz 2 hat allfällige Entschädigungsansprüche der Konzessionärin zum Gegenstand und der Eventualantrag zu Ziff. 2.5 nimmt Bezug auf den SIL. Beide Anträge beziehen sich auf Konzessionsmaterien und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rügen berechtigt sind. Nicht einzutreten ist hingegen auf das Rechtsbegehren Ziff. 2.7. Es betrifft zum einen einen Antrag hinsichtlich Aufsicht und Controlling/Monitoring (dazu ausführlich vorne E. 4.4.5 und E. 4.4.6), zum andern die Frage der Aufnahme bestimmter Bussenregelungen ins Betriebsreglement. Auch die letztgenannte Materie ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden 13 direkt im Verfahren betreffend Betriebsreglementsgenehmigung abzuhandeln und nicht etwa im Sinne einer Auflage in die Konzession aufzunehmen. Hinzuweisen ist schliesslich auf Antrag Ziff. 3, wonach – subeventuell – die Sache „zwecks Ergänzung der Konzession im Sinne der nachfolgenden Begründung dieser Anträge“ an die Vorinstanz zurückzuweisen sei. Soweit sich dieser Antrag auf Konzessionsmaterien bezieht, wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung der diesbezüglichen Rügen berechtigt sind, was im Übrigen für sämtliche hier nicht mehr einzeln erwähnten Anträge gilt. Nicht einzutreten ist auf die Rüge, die im Zusammenhang mit dem Aufhebungsantrag eine UVP verlangt (E. 4.2 u. 4.4.1).

4.4.11. B als Beschwerdeführer 14 ficht mit seiner Beschwerde ebenfalls nur die Konzessionsverfügung des UVEK an. Mit Antrag Ziff. 2a werden Ergänzungen zum Verweis auf den SIL in der Konzession (Ziff. III.3.1) verlangt. Diese Ergänzungen betreffen Teil III B1-B7-2 des SIL, und zwar insbesondere die Festlegung 2, welche hinsichtlich

Flughafen Zürich folgendermassen lautet: „Der Flughafen Zürich soll seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können.“ Der Beschwerdeführer will nun einen Zusatz in die Konzession aufnehmen lassen, welcher einerseits eine Anpassung hinsichtlich zukünftiger „Betriebsstrategien“ vorbehalten soll, andererseits im Wesentlichen zum Inhalt hat, der Flughafen Zürich solle „seine Rolle prioritär als internationaler Point-to-Point-Operator (ohne Abhängigkeit vom umweltfeindlichen Umsteigeverkehr einer Hub-Drehscheibe) mit direkten Verbindungen zu den globalen Märkten wahrnehmen können.“ Die Frage, ob mit der Konzessionsverfügung indirekt eine Änderung der Vorgaben des SIL erfolgen darf (vgl. dazu E. 2.5.2), kann offen bleiben. Die verlangten Änderungen bezwecken inhaltlich eine Herabsetzung der zulässigen Flugbewegungen, betreffen also die konkrete Ausgestaltung des Flugverkehrs und somit betriebliche Belange. Diese können wie bereits erwähnt nicht Gegenstand der Konzessionsverfügung sein, weshalb im vorliegenden Teilentscheid nicht darauf einzutreten ist. Aus den genannten Gründen ist auch auf Antrag Ziff. 2b nicht einzutreten. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Rechtsbegehren Ziff. 4 (Kontrollstelle; vgl. E. 4.4.5) sowie Ziff. 5 (Bewegungsplafond; vgl. E. 4.4.6). Die Anträge Ziff. 1 und 3 beziehen sich auf Konzessionsmaterien und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführer zur Erhebung dieser Rügen berechtigt ist.

- 4.4.12. Der Planungsverband der Region Zurzach (Beschwerdeführer 15) stellt in seiner Beschwerde gegen die Konzessionsverfügung einen allgemeinen Aufhebungsantrag und einen Antrag betreffend befristete Verlängerung der bestehenden Konzession sowie Neueinreichung eines Konzessionsgesuchs zu gegebener Zeit. Für den Befristungsantrag sowie den Aufhebungsantrag, soweit er sich zu Recht auf das Konzessionsverfahren bezieht, wird in E. 5 zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführer zur Erhebung dieser Rügen berechtigt ist. Dasselbe gilt für den Verfahrensantrag betreffend Neueinreichung des Gesuchs.
- 4.4.13. Was den allgemeinen Aufhebungsantrag von C und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 16) in der Beschwerdeschrift gegen die Konzessionsverfügung betrifft, kann auf das soeben Gesagte (E. 4.4.12) verwiesen werden. Daneben werden in Antrag Ziff. 2 zwei Themenbereiche angesprochen, welche aus bereits erwähnten Gründen nicht im Konzessionsverfahren zu behandeln sind. Dies betrifft einerseits die Frage der „Vorlegung eines gesetzeskonformen Betriebsreglements“ (dazu E. 4.2), andererseits diejenige der „Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung“ (ebenso E. 4.2, zudem E. 4.4.1). Auf diese beiden Teile des Antrags ist demzufolge nicht einzutreten.

- 4.4.14. Da die Rechtsbegehren der Politischen Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 17) in ihrer Beschwerde gegen die Konzessionsverfügung des UVEK mit denjenigen der Beschwerdeführenden 16 nicht nur inhaltlich, sondern fast wörtlich übereinstimmen, kann vollumfänglich auf die Ausführungen unter vorstehender Erwägung 4.4.13 verwiesen werden.
- 4.4.15. Die Gemeinde Zollikon als Beschwerdeführerin 18 möchte gemäss Antrag Ziff. 1 ihrer Beschwerde gegen die Konzessionsverfügung vier zusätzliche Auflagen in die Konzession einbringen. Sämtliche dieser Auflagen betreffen den Flugbetrieb. Entsprechend ist auf die Begehren Bst. a (Nachtflugverbot), Bst. b (Anzahl lärm betroffener Personen i.S. eines Plafonds), Bst. c (Zusammenhang Flugbetrieb – Raumplanung; dazu schon E. 4.2, vgl. zudem E. 4.4.8) sowie Bst. d (Regelung der An- und Abflugverfahren) nicht einzutreten. Antrag Ziff. 2, welcher die ersatzlose Streichung der Konzessionsziffer 3.2 verlangt, bezieht sich zu Recht auf das Konzessionsverfahren und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung dieser Rüge berechtigt ist.
- 4.4.16. Die Beschwerdeführenden 19 (Politische Gemeinde Dällikon u.v.a.m.) sowie die Beschwerdeführerin 20 (Gemeinde Regensdorf) stellen unter Bst. A ihrer gleich lautenden Rechtsbegehren zahlreiche Anträge zur erteilten Konzession. Auf Antrag Ziff. 1 hinsichtlich UVP ist aus bereits dargelegten Gründen nicht einzutreten (E. 4.2, ausführlich zudem E. 4.4.1). An gleicher Stelle wird verlangt, es sei festzustellen, dass die Erteilung einer Betriebskonzession das Vorliegen der relevanten raumplanerischen Abstimmung mit dem Zürcherischen Richtplan voraussetze. Abstimmungsbedarf mit dem kantonalen Richtplan besteht einerseits bereits beim Erlass des konzeptionellen Teils des SIL. Die raumplanerische Abstimmung richtet sich dabei nach den Vorgaben des RPG. Andererseits besteht erheblicher Abstimmungsbedarf mit dem kantonalen Richtplan bei der Umsetzung der noch ausstehenden anlagespezifischen Aussagen des SIL im Rahmen der Genehmigung des künftigen Betriebsreglements. Die Erteilung der Konzession setzt keine Abstimmung mit dem Richtplan voraus und auf die erwähnte Rüge ist im vorliegenden Teilentscheid deshalb nicht einzutreten. Dasselbe gilt für Antrag Ziff. 2 bezüglich wichtiger raumplanungs- und umweltrechtlicher Entscheidungen (ebenso E. 4.2, dazu E. 4.4.8 u. 4.4.11 zum SIL). Hinsichtlich des allgemeinen Aufhebungsantrags in Ziffer 3 der Rechtsbegehren wird, soweit sich dieser Antrag zu Recht auf das Konzessionsverfahren bezieht, in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung der diesbezüglichen Rügen berechtigt sind. Gleiches gilt für den Aufhebungsantrag unter Ziff. 4 Bst. c. Unter Antrag Ziff. 4 ist im Weiteren – weil ausserhalb des Anfechtungsgegenstands liegend – auf den

letzten Satzteil in Bst. b (betreffend die Auflage „ein gesetzeskonformes Betriebsreglement vorzulegen“) sowie in Bst. c („Bezug auf die raumplanerischen und umweltschutzrechtlichen Auswirkungen“) nicht einzutreten.

Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die nachfolgend aufgelisteten Anträge, welche hauptsächlich flugbetriebliche Belange oder andere, bereits erwähnte Themenkreise zum Inhalt haben: Antrag Ziff. 5 Bst. b (Bewegungsplafond; vgl. vorne E. 4.4.6), Bst. d (Nachtsperrzeiten) und Bst. e (Emissionsplafond NO<sub>x</sub> aus Baukonzessionsentscheid Dock Midfield; gleiche [hier umweltschutzrechtliche] Stossrichtung wie Bewegungsplafond, Betriebsvorschrift mit letztlich vergleichbaren Auswirkungen) sowie Antrag Ziff. 6 (UVP und Bewegungsplafond), Ziff. 7 (Sicherheit des Flugbetriebs; vgl. E. 4.2) und Ziff. 8 (Daten über Umweltauswirkungen des Flughafens; vgl. E. 4.4.6 u. auch E. 4.4.5) inklusive den Zusatzantrag Stiftung WWF Schweiz (unabhängige Kontrollen und Untersuchungen betr. Umweltbelastung respektive diesbezügliche Finanzierung; vgl. u.a. E. 4.2 u. 4.4.5). Die nicht erwähnten (Teil-) Anträge beziehen sich auf Konzessionsinhalte, und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rügen berechtigt sind. Die unter Bst. B („Zum genehmigten Betriebsreglement“) aufgeführten Rechtsbegehren sind gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL gerichtet und sind dort zu behandeln. Schliesslich verbleiben die Anträge Ziff. 13 und 14 als blosse Kostenverteilungsbegehren.

- 4.4.17. Der Kanton Aargau (Beschwerdeführer 21) stellt in seiner Eingabe gegen die Konzessionsverfügung einen allgemeinen Aufhebungsantrag (Ziff. 1), bei welchem wiederum – soweit sich dieser Antrag zu Recht auf das Konzessionsverfahren bezieht – in E. 5 zu prüfen sein wird, ob der Beschwerdeführer zur Erhebung der diesbezüglichen Rügen berechtigt ist. In der selben Ziffer verlangt der Beschwerdeführer in einem zweiten Teil die Aufnahme verschiedener Bedingungen, Auflagen und Vorbehalte in die Konzession (vgl. auch Antrag Ziff. 2). Auf die meisten dieser Begehren ist nicht einzutreten, weil sie flugbetriebliche Belange, die im Betriebsreglementsverfahren vorzubringen wären, betreffen. Dies betrifft im Einzelnen folgende Anträge: Ziff. 1 Bst. b (Bewegungsplafond in zweierlei Ausprägung), Bst. c (Senkung der Umweltbelastung; Antrag umweltrechtlicher Art, vgl. E. 4.2), Bst. d (Emissionsplafond NO<sub>x</sub>; vgl. E. 4.4.16), Bst. e (Festlegung Lärmkorsett mit Abgrenzung Maximalperimeter; Antrag umweltrechtlicher Art, abhängig von der Festlegung der konkreten An- und Abflugverfahren sowie insbesondere den Festlegungen im SIL-Objektblatt), Bst. f (Verteilung der Lärmbelastung auf alle Regionen; s. soeben Bst. e), Bst. g (Gleichbehandlung der betroffenen Kantone bezüglich Lärmbelastung und Ruhezeiten mit deutschem Gebiet, Nachtflugverbot), Bst. h (Erstellung der Infrastruktur für den Südanflug; nebst

Betriebsreglementsverfahren insbesondere Gegenstand von Plangenehmigungsverfahren), Bst. i (Kostenbeteiligungspflicht der Konzessionärin für Infrastrukturausbau ausserhalb der eigentlichen Flughafenanlagen [Bahn und Strasse], Modus ausgerichtet auf Erhöhung Flugbewegungen sowie Anzahl Passagiere; nicht Konzessionsmaterie), Bst. k (Leistungen an die vom Fluglärm Betroffenen, insb. Entschädigungen; vgl. u.a. E. 4.4.7) und Bst. m (Monitoring/Controlling An- und Abflugbewegungen sowie Mitwirkung Behörden; ausführlich E. 4.4.5, dazu E. 4.4.6) sowie der ganze Zusatzantrag betreffend Übergangsregime (gerichtet auf gleichmässige Verteilung der Belastung und insb. Entlastung des Beschwerdeführers; wie Bst. f, vgl. u.a. vorstehende Bemerkung zu Bst. e). Die nicht erwähnten Begehren beziehen sich auf Konzessionsinhalte und werden in E. 5 geprüft.

- 4.4.18. Der Stadtrat Kloten als Beschwerdeführer 22 stellt in seiner gegen die Konzessionsverfügung gerichteten Beschwerde nur einen Antrag, der sich auf die Erteilung einer befristeten (anstelle der erst später zu erteilenden definitiven) Konzession bezieht. Es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführer zur Erhebung dieser Rüge berechtigt ist. Hingegen ist aus bereits erwähnten Gründen auf diejenigen Teile dieses Antrags nicht einzutreten, welche sich inhaltlich auf die Gesetzeskonformität des Betriebsreglements sowie die Durchführung einer UVP beziehen („neues Betriebsreglement, welches den gesetzlichen Anforderungen genügt und einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen wurde“; vgl. grundsätzlich E. 4.2, dazu E. 4.4.13).
- 4.4.19. Der Beschwerdeführer 24, E, stellt in seiner Beschwerde gegen die Konzessionserteilung unter Ziffer 1 ein Rechtsbegehren betreffend Zulassungszwang sowie unter Ziffer 2 (erster Satz) ein solches betreffend Ausschluss eines Entschädigungsanspruchs der Konzessionärin bei nötig werdenden Bau- oder Verkehrsbeschränkungen. Diesbezüglich seien jeweils Vorbehalte aus Gründen des Umweltschutzes, des Nachbarschutzes und insbesondere der Raumplanung zu machen. Da diese Anträge nur auf allgemeine Vorbehalte ausgerichtet sind und nicht konkrete betriebliche Regelungen beinhalten, beziehen sie sich zu Recht auf das Konzessionsverfahren und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführer zur Erhebung dieser Rügen berechtigt ist. Wiederum nicht einzutreten ist dagegen auf den zweiten Satz in Antrag Ziff. 2, welcher flugbetriebliche Belange, nämlich Höchstgrenzen für An- und Abflüge (Bewegungsplafond) sowie Immissions- und Betriebszeitenbeschränkungen, zum Inhalt hat. Der daran anschliessende Satz 3 kann mit Bezug auf Satz 1 als gegen die Konzessionsverfügung gerichtet verstanden werden, und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführer zur Erhebung dieser Rüge berechtigt ist.



- 4.4.20. Die Beschwerdeführenden 25 stellen in der Beschwerde gegen die Konzessionsverfügung den Antrag, von der definitiven Erteilung einer Betriebskonzession sei einstweilen abzusehen und stattdessen eine provisorische – eventuell eine definitive – Betriebskonzession für höchstens fünf Jahre zu erteilen. Dieser Antrag bezieht sich auf Konzessionsinhalte und es wird in E. 5 zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführenden zur Erhebung dieser Rüge berechtigt sind.
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 anfecht. 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 (vgl. etwa die Eingaben der Beschwerdeführenden 19).
- 5.2. Allerdings ist bei der Frage der Legitimation Dritter zur Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde eine begrifflich fassbare Eingrenzung nicht möglich, wie auch die – soweit konkrete Festlegungen betreffend – stark auf den Einzelfall ausge-

richtete Rechtsprechung des Bundesgerichts zeigt. Es ist deshalb eine Vorgehensweise zu wählen, die der Vielzahl der verschiedenen Lebenssachverhalte gerecht werden kann und so zu einer praktisch vernünftigen Begrenzung führt (*Fritz Gygi, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, recht 1986, S. 11*). Dabei bleibt in Grenzfällen ein Beurteilungsspielraum, bei dessen Ausübung einerseits eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts zu vermeiden ist und andererseits die Schranken auch nicht zu eng gezogen werden dürfen, um nicht die vom Gesetzgeber bewusst gewollte Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung in Fällen, in denen der Beschwerdeführer ein aktuelles und schützenswertes Interesse besitzt, auszuschliessen (BGE 109 Ib 200 E. 4b). Für jedes Rechtsgebiet ist gesondert zu beurteilen, wo die entsprechende Grenze verläuft. Bei dieser Beurteilung hat sich das Bundesgericht in einem Fall der gesundheitspolizeilichen Zulassung von Produkten auch schon vom Gedanken leiten lassen, es seien an die Beziehungsnähe besonders hohe Anforderungen zu stellen, damit der Kreis der Beschwerdeberechtigten nicht überzogen werde (BGE 113 Ib 363 E. 3c).

- 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, 120 Ib 379 E. 4c je mit Hinweisen).
- 5.3.1. In diesem Sinne hat das Bundesgericht in seiner Entscheidung 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 wohn-

haften 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; act. 5) 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 (act. 7) 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 (act. 47) zur Legitimation weiter aus, die Betriebskonzession begründe ein öffentlichrechtliches Verhältnis zwischen dem Bund und dem Flughafenbetreiber. Sie berechtere und verpflichte ausschliesslich diese beiden als Parteien. Aussenwirkungen auf Anwohner und Gemeinden habe die Konzession offensichtlich keine. Ebenfalls unterständen 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 (vgl. auch die Argumentation in der Beschwerdeantwort vom 12. Dezember 2001, act. 57).

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 wohnten, 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. Dabei werden die Anträge nicht mehr im Einzelnen aufgeführt (diese können dem Sachverhalt in Kombination mit der Zuteilung in E. 4 entnommen werden), hingegen werden im Sinne eines transparenten Vorgehens die einzelnen Beschwerdeführenden in der jeweiligen thematischen Gruppe angegeben.
- 5.5.1. Eine erste Gruppe von Parteibegehren kann unter dem Oberbegriff „Konzessionsdauer“ zusammengefasst werden. Anträge dazu stellen die Beschwerdeführenden 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 15, 19, 20, 21, 22 und 25. Die meisten dieser Anträge beinhalten

das Begehren, bloss eine zeitlich befristete Konzession zu erteilen. Dazu ist zu bemerken, dass die der Flughafen Zürich AG erteilte Konzession auf 50 Jahre befristet ist. Beantragt wird aber eine kürzere Konzessionsdauer: So wird etwa eine Dauer von maximal 3 Jahren, auf längstens 4 Jahre, auf nur 5 Jahre, auf 15, eventuell 20 Jahre oder zwar auf 50 Jahre, aber erst nach Neueinreichung des Konzessionsgesuchs verlangt. Ein Begehren betrifft die Verlängerung der bisherigen Konzession. Gewisse Beschwerdeführende verlangen in diesem Zusammenhang anstelle einer definitiven eine provisorische Konzession auf die beantragte Dauer.

Es ist nicht ersichtlich, was die formelle Unterscheidung zwischen einer definitiven und provisorischen Konzession, die das Luftfahrtrecht nicht kennt, an der Sachlage ändern würde und inwiefern die Beschwerdeführenden als Dritte von einer kürzeren oder längeren Konzessionsdauer in ihren Rechten oder faktischen Interessen in beachtenswerter Weise betroffen sind. Die Konzessionsdauer betrifft einzig das Verhältnis zwischen Konzessionsbehörde und Konzessionärin und soll vor allem letzterer – aus Rechtssicherheitsgründen – die Möglichkeit des Flughafenbetriebs als solchem auf längere Zeit ermöglichen, ohne dass – wie mehrfach ausgeführt – der Betrieb oder die Infrastruktur damit konkret umschrieben wird. Eine genügende Beziehungsnähe von Dritten kann bezüglich Konzessionsdauer an dieser Stelle nicht bejaht werden, weswegen auf sämtliche dieser Begehren nicht einzutreten ist.

- 5.5.2. Eine zweite Gruppe von Anträgen betrifft die Frist zur Einreichung oder Überprüfung des künftigen Betriebsreglements. Dabei stellen die Beschwerdeführenden 2, 3, 4 und 6 ein Begehren, eine Frist für den Fall vorzusehen, dass der Staatsvertrag abgelehnt und gestützt auf deutsches Recht das Betriebsreglement angepasst werden müsste. Der Beschwerdeführer 21 stellt ein Begehren betreffend Ansetzung einer absoluten Frist sowie einer Überprüfung des Betriebsreglements alle 15 bis 20 Jahre.

Unabhängig davon, ob sich betriebliche Einschränkungen aus der Umsetzung des Staatsvertrags oder aus einer allfälligen Regelung nach deutschem Recht ergeben oder ob sich aus anderen Gründen betriebliche Änderungen für den Flughafen Zürich aufdrängen, wird in solchen Fällen eine Anpassung des Betriebsreglements notwendig. Überprüfungen des Betriebsreglements sind grundsätzlich jederzeit möglich und sicher dann erforderlich, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Auszulösen sind solche Anpassungen durch die Flughafenbetreiberin als Gesuchstellerin oder aufsichtsrechtlich durch das BAZL (Art. 26 VIL). Abgesehen davon, dass unklar ist, ob, wann und in welchem Umfang Anpassungen des Betriebsreglements notwendig werden, ist nicht ersichtlich, wie eine Fristbestimmung oder die Verpflichtung zu periodischen Überprüfungen in der Konzession den Beschwerdeführenden Vorteile

bringen sollte. Sie haben ohnehin die Möglichkeit, die Aufsichtsbehörde aufzufordern, Änderungen des Betriebsreglements zu veranlassen. Aus den angeführten Gründen haben die Beschwerdeführenden kein schutzwürdiges Interesse an den beantragten Ergänzungen, womit auf diese Begehren nicht einzutreten ist. Im Übrigen dürfte fraglich sein, ob Fristbestimmungen, wie sie Ziffer 3.2 der Konzession enthält, in eine Konzessionsverfügung gehören, da diese wie ausgeführt die Ebene des Betriebsreglements betreffen. Diese Bestimmungen wurden aber durch die Konzessionärin nicht angefochten (vgl. E. 3.4.2.2), weshalb sich weitere Ausführungen erübrigen.

- 5.5.3. Weitere Anträge sind dem Themenbereich zuzuordnen, dass der Konzessionärin aus verschiedenen Gründen kein Anspruch auf Entschädigung erwachsen soll. So möchte der Beschwerdeführer 4 bei der Konzessionsziffer 3.2 Satz 3, wo festgehalten wird, die Konzessionärin habe staatsvertraglichen Verpflichtungen ohne Anspruch auf Entschädigung nachzukommen, wiederum einen Zusatz betreffend einer nach deutschem Recht erlassenen Regelung. Die Beschwerdeführenden 13 wollen eine Ergänzung betreffend Ausschluss von Entschädigungsansprüchen der Konzessionärin im Falle von Änderungen der Gesetze und der Rechtsprechung. Der Beschwerdeführer 24 fordert einen Zusatz zur selben Thematik (Ergänzung Konzessionsziffer 3.1 hinsichtlich Raumplanung).

Mit all diesen Anträgen werden nicht eigene, sondern öffentliche Interessen wahrgenommen, zu deren Geltendmachung die Beschwerdeführenden nicht berechtigt sind und somit auf diese Anträge nicht einzutreten ist. Im Übrigen hält die Konzessionsverfügung in Ziff. 3.1 Satz 3 fest, dass der Konzessionärin kein Anspruch auf Entschädigung entstehe, wenn während der Dauer der Konzession aus welchen Gründen auch immer Bau- oder Verkehrsbeschränkungen entstehen sollten.

- 5.5.4. Ein weiterer Bereich, welcher mit dem soeben dargelegten zusammenhängt, betrifft die Frage des Eingriffs in wohlerworbene Rechte. Dazu stellen die Beschwerdeführenden 8 den Antrag, es sei von der Beschwerdegegnerin vorgängig der Erteilung der Konzession die Erklärung zu fordern, dass sie auf allfällige Entschädigungsansprüche zufolge Eingriffs in wohlerworbene Rechte für alle Zeiten verzichte. Die Beschwerdeführenden 19 und 20 beantragen ebenfalls, Änderungen des öffentlichen Rechts müssten allfälligen wohlerworbenen Rechten vorgehen.

Auch mit diesen Anträgen werden nicht eigene, sondern öffentliche Interessen wahrgenommen, zu deren Geltendmachung die Beschwerdeführenden nicht berechtigt sind und es ist somit auf diese Anträge nicht einzutreten.

5.5.5. Verschiedene Begehren werden zur Finanzierung des Flughafens gestellt, und zwar seitens der Beschwerdeführenden 9, 10, 13, 14, 16 sowie 17. Sie machen geltend, dass die Finanzierungsunterlagen weder offen gelegt noch ediert worden seien und keine Einsicht in die Businesspläne gewährt worden sei. Die Beschwerdeführenden behaupten, die Konzessionärin verfüge nicht über genügend Mittel oder dann verlangen sie, es müsse Nachweis geführt werden, dass die Finanzierung nicht gefährdet sei. Diesbezüglich werden Zusatzberichte, Ergänzungen oder überhaupt das Vorlegen neuer Finanzierungskonzepte gefordert. Ein Zusatzbericht sei spezifisch zum Thema zu erstellen, ob und inwiefern die Beschwerdegegnerin unabhängig von den Problemen der SAir Group sei. Schliesslich verlangen die Beschwerdeführenden, dass zur Finanzierung des Flughafens keine öffentlichen Mittel verwendet werden dürften. In Ergänzung zu ihrer Rüge hinsichtlich finanzieller Mittel ziehen die Beschwerdeführenden 9 und 10 zusätzlich in Zweifel, dass die Konzessionärin über die verlangten Fähigkeiten und Kenntnisse verfüge.

Sämtliche dieser Begehren beziehen sich – in unterschiedlicher Weise – auf die Frage, ob die Beschwerdegegnerin die in Art. 12 Abs. 1 Bst. b VIL statuierte Konzessionsvoraussetzung erfüllt und ob dies genügend und unter Beizug der richtigen Unterlagen (welche im Übrigen zugänglich zu machen seien) von der Vorinstanz geprüft wurde. Gemäss der genannten Verordnungsbestimmung wird vorausgesetzt, dass die Gesuchstellerin über die erforderlichen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel verfügt, um die Verpflichtungen aus Gesetz, Konzession und Betriebsreglement zu erfüllen. Dabei ist zu fragen, inwiefern diese Bestimmung Aussenwirkung auf Dritte haben und diese zur Beschwerdeerhebung berechtigen könnte.

5.5.5.1. Die erwähnte Konzessionsvoraussetzung hat den Zweck, sicherzustellen, dass eine Bewerberin den Zuschlag bekommt, welche im Sinne von Art. 10 Abs. 1 VIL mittel- und langfristig einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb gewährleisten kann und über die dazu notwendige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügt (vgl. auch Art. 11 Abs. 2 u. Art. 12 Abs. 2 VIL). Damit sollen offensichtlich volkswirtschaftliche Interessen nicht nur der Region, sondern angesichts der gesamtwirtschaftlichen (insbesondere verkehrstechnischen) Bedeutung des Flughafens Zürich für die Schweiz (vgl. etwa E. 4.4.11 zu den SIL-Vorgaben) solche des ganzen Landes wahrgenommen werden.

Niemand unter den Beschwerdeführenden hat einen spezifischen Bezug zur Frage der Finanzierung des Flughafens und wäre im Falle von Problemen der Konzessionärin unmittelbar betroffen. Vielmehr könnten sie von allfälligen Folgen einer ungenügenden Finanzierung bloss mittelbar betroffen sein, etwa durch allfällige Steuererhö-



hungen oder Sonderabgaben und -abschreibungen, allenfalls auch durch stark erhöhte Flughafengebühren. Indem die Beschwerdeführenden solche Folgen verhindert haben wollen, machen sie öffentliche Interessen geltend (vgl. etwa BGE 113 Ib 363 E. 3d). Deren Wahrnehmung ist Sache der Konzessionsbehörde sowie der von ihr konsultierten Fachinstanzen (vgl. VPB 59.41 E. 3.2). Die Wahrnehmung öffentlicher Interessen reicht umso weniger, als die blossе Eigenschaft, etwa als Steuerzahlende oder sonst als Kantons- oder Bundesbürger betroffen zu sein, viel zu unbestimmt und zu einer vernünftigen Abgrenzung ungeeignet ist und hier zur Einführung der Popularbeschwerde führen würde (vgl. vorne E. 5.1 u. 5.2 mit Hinweisen; dazu Urteil des Bundesgerichts 1A.72/2002 vom 19. August 2002, E. 3.1; vgl. auch VPB 57.21 u. 59.41).

- 5.5.5.2. Soweit die Beschwerdeführenden der Ansicht sind, aufgrund einer aus ihrer Sicht ungenügenden Finanzierung und/oder mangels erforderlicher Kenntnisse und Fähigkeiten der Konzessionärin sei die Betriebssicherheit des Flughafens nicht gewährleistet, ist auf Folgendes hinzuweisen: Eine Gefährdung der Anwohner – auch in der weiteren Flughafenregion – könnte höchstens im Zusammenhang mit startenden und landenden Flugzeugen bejaht werden, und zwar im Bereiche der An- und Abflugschneisen. Da die An- und Abflugverfahren aber im Betriebsreglement festzusetzen sind, sind entsprechende Bedenken betreffend einer Gefährdung aus dem Flugbetrieb – wie bereits erwähnt (insbes. E. 4.2) – in den jeweiligen Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements vorzubringen. Anzumerken bleibt, dass es auch vorliegend in erster Linie Aufgabe der Behörden ist, für einen gesetzeskonformen Vollzug der einschlägigen Bestimmungen und gestützt darauf für die Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen, wobei auf das behördliche Verhalten mit Anzeigen und Aufsichtsbeschwerden Einfluss genommen werden kann (BGE 123 II 376 E. 4b/bb, vgl. auch BGE 121 II 176 E. 3c).

Daraus folgt, dass auf sämtliche vorerwähnten Parteibegehren mangels der erforderlichen besonderen Beziehungsnähe nicht einzutreten ist.

- 5.5.6. Die Beschwerdeführenden 9 und 10 bemängeln an der Konzessionserteilung, dass kein vollständiger SIL vorliege, die Beschwerdeführenden 13 wollen die Bezugnahme auf den SIL streichen lassen.

Zum ersten Begehren kann auf bisher Gesagtes verwiesen werden (E. 4.4.11 u. insbes. 4.4.16). Der für die Konzessionserteilung notwendige konzeptionelle Teil des SIL liegt bereits seit dem 18. Oktober 2000 vor. Zum zweiten Antrag der Streichung der Bezugnahme auf den SIL in Dispositivziffer 3.1 ist festzuhalten, dass der entspre-

chende Satz in der Konzession einzig auf die Vorgaben des SIL verweist. Diese sind ohnehin gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. a VIL als Konzessionsvoraussetzung wie auch gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL beim Betriebsreglement zwingend zu beachten (wenn auch wie dargelegt mit je verschiedenem Bezugspunkt), womit der Konzessionsbestimmung keine eigenständige Bedeutung zukommt.

Entscheidend ist, dass weder bei den Beschwerdeführenden 9 und 10 noch bei den Beschwerdeführenden 13 ersichtlich ist, inwiefern sie sich durch ihre Anliegen unmittelbare Vorteile verschaffen oder Nachteile von sich abwenden könnten. Sie werden in diesem Zusammenhang nicht direkt in ihren persönlichen Interessen tangiert und sind – wenn überhaupt – bloss mittelbar betroffen. Auf ihre Anträge ist daher nicht einzutreten.

- 5.5.7. Ein weiterer Bereich von Parteibegehren betrifft die Rechtsbeziehungen der Konzessionärin zu Dritten. Die Beschwerdeführenden 9, 10, 13, 19 und 20 stellen etwa den Antrag, es sei nicht zulässig, diese Rechtsbeziehungen dem öffentlichen Recht zu unterstellen, machen einen Vorbehalt zur Übertragung von Rechten und Pflichten aus der Konzession oder verlangen diesbezüglich die Zustimmung des UVEK.

Soweit die Beschwerdeführenden damit allgemeine öffentliche Interessen wahrnehmen wollen, sind sie – wie bereits andernorts ausgeführt (vgl. E. 5.1 u. 5.5.5.1) – nicht zur Beschwerdeführung befugt. Den öffentlichen Interessen wird mit zahlreichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen nachgekommen, wobei hier die Behörden verschiedene Kontroll- und Eingreifmöglichkeiten haben. Gemäss Art. 36a Abs. 3 LFG bedarf die Konzessionsübertragung der Zustimmung des UVEK und bleibt die Konzessionärin dem Bund gegenüber auch dann für die Erfüllung der durch Gesetz oder Konzession begründeten Pflichten verantwortlich, wenn sie nur einzelne Rechte oder Pflichten an Dritte überträgt. Bei der Übertragung der Konzession kommen die gleichen Vorschriften zur Anwendung wie bei der Erneuerung derselben (Art. 14 VIL). Weiter ist die Übertragung einzelner Aufgaben durch die Konzessionärin an Dritte dem BAZL mitzuteilen, welches Ergänzungen verlangen oder gegebenenfalls die Übertragung untersagen kann (Art. 15 VIL). Schliesslich ist auch in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit des UVEK hinzuweisen, unter bestimmten Voraussetzungen die Konzession ohne Entschädigung zu entziehen (Art. 16 VIL).

Abgesehen von allgemeinen öffentlichen Interessen bei der Regelung allfälliger Rechtsbeziehungen zwischen Konzessionärin und Dritten (wobei zu letzteren die Beschwerdeführenden im hier angesprochenen Bereich gerade nicht gehören) ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden mit ihren Anträgen ihre privaten Inte-

ressen besser einbringen könnten. Im Gegenteil sind sie von solchen Rechtsbeziehungen nicht oder höchstens mittelbar betroffen, womit ihre Anträge gar nicht die Zielsetzung der Abwendung eines direkten Nachteils haben können. Auf sämtliche Begehren im Zusammenhang mit Rechtsbeziehungen zwischen der Konzessionärin und Dritten ist deshalb nicht einzutreten.

- 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 sogenannten 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, 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 (vgl. E. 5.5.5.1) und sind in persönlichen Interessen nicht 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.

5.5.9. Ein weiterer Themenbereich mit zahlreichen Begehren der Beschwerdeführenden 9, 10, 19, 20 und 21 kann unter dem Oberbegriff „Zusammenspiel/Gesamtplanung Landesflughäfen“ zusammengefasst werden. So wird verlangt, die Landesflughäfen seien in Bezug auf ihre Infrastruktur gleichrangig zu behandeln, ihre Zusammenarbeit zu verstärken und die verkehrstechnische Verbindung zwischen ihnen (insbesondere durch die Eisenbahn) zu verbessern. Generell sei das Zubringersystem des öffentlichen Verkehrs zwischen dem Flughafen Zürich und den anderen Landesflughäfen zu verbessern und insgesamt eine Kooperation und Koordination mit benachbarten Flughäfen zu prüfen (mit Bezug auf die „Nachhaltigkeitsziele“ und „Möglichkeiten für eine sinnvolle Verkehrsteilung“). Die Konzessionärin sei diesbezüglich zu verpflichten, sich an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts „Flughafen Schweiz“ zu beteiligen.

Alle diese Forderungen betreffen allgemeine öffentliche Interessen. Es ist festzuhalten, dass in einem luftfahrtrechtlichen Konzessionsverfahren, welches der Abstimmung und Festsetzung der Rechte und Pflichten der Konzessionärin – im Verhältnis zum Bund – dient, es an der Konzessionsbehörde ist, die oben erwähnten öffentlichen Interessen auf der Grundlage der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten und mit Blick auf das Gesamtverhältnis einzubringen und wahrzunehmen. Dies gilt hier gleichermaßen wie beim öffentlichen Interesse an einer ausreichenden Finanzierung des Flughafens (vgl. die Ausführungen in E. 5.5.5.1). Wie zur Finanzierungsfrage dargelegt, ist auch hier entscheidend, dass die Beschwerdeführenden keinen spezifischen, besonders starken Bezug zu entsprechenden öffentlichen Interessen haben. Das Konzessionsverfahren kann keine Plattform dafür darstellen, um solche allgemeine Interessen – gekoppelt mit entsprechenden Verpflichtungen der Konzessionärin – einzubringen. Diese sind andernorts, etwa im politischen Prozess und – soweit näher eingrenz- und konkretisierbar – allenfalls auch in Betriebsreglements- und Plangenehmigungsverfahren, einzubringen. Anders zu entscheiden, hiesse die Popularbeschwerde zuzulassen, da entsprechende Interessen praktisch jede Privatperson und jedes Gemeinwesen sowie zahllose Organisationen auch ausserhalb der Flughafenregion und ohne wesentliche Unterscheidung in der Beziehungsnähe zur Streitsache einbringen und geltend machen könnten. Auf sämtliche der erwähnten Vorbringen ist deshalb nicht einzutreten.

5.5.10. Die Beschwerdeführenden 13, 19 und 20 verlangen die Aufnahme einer Heimfall-Regelung in die Konzession. Heimfall bedeutet, dass der Konzedent (hier der Bund) die nutzbaren Anlagen bei Ablauf der Konzession gegen eine nach dem Zeitwert bemessene Entschädigung übernehmen kann, wenn er den Betrieb selber weiterführen

oder an einen anderen Konzessionär vergeben will (Gygi, Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 203). Eine gesetzliche Pflicht zur Aufnahme einer Heimfall-Regelung in die Betriebskonzession besteht im Luftfahrtrecht nicht. Dennoch kann die Konzessionsbehörde eine solche Regelung in die Betriebskonzession aufnehmen, sofern sie dies als notwendig erachtet (vgl. BGE 81 I 81 E. 4; Poledna, a.a.O., S. 255).

Die Frage einer allfälligen Heimfall-Regelung betrifft einzig das Verhältnis zwischen der Konzessionsbehörde und der Konzessionärin. Die Beschwerdeführenden wären von einer Heimfall-Regelung in der Konzession und sind vom Verzicht darauf nicht berührt. Auf diese Begehren ist mangels Betroffenheit nicht einzutreten.

5.5.11. Die Gemeinde Zollikon (Beschwerdeführerin 18) verlangt die vollständige Streichung der Dispositivziffer 3.2 in der Konzessionsverfügung. Bezüglich des Inhalts dieser Konzessionsauflage sei auf die Ausführungen vorne in den Erwägungen 3.3 und 3.4.2.3 verwiesen. Die dort festgehaltenen Folgerungen treffen auch für die Beschwerdeführerin 18 zu. So kann sie von der einzig die Konzessionärin betreffenden Frage der Entschädigung ebenso wenig berührt sein wie die Beschwerdeführenden 23 und 26 (vgl. E. 3.4.2, ebenso E. 5.5.3). Auch ist sie im Rahmen der Geltendmachung von blossen Drittinteressen nicht beschwerdeberechtigt (vgl. E. 3.4.2.2). Falls mit dem erwähnten Antrag auch eigene Interessen geltend gemacht werden sollen (was aus der Beschwerdebegründung nicht klar hervorgeht), ist Folgendes festzuhalten: Die Gemeinde Zollikon könnte höchstens vom Inhalt des einzureichenden Betriebsreglements betroffen werden, welcher aber noch nicht feststeht und erst im Verfahren zur Genehmigung dieses Reglements gegebenenfalls zur Diskussion stehen wird. Nicht betroffen ist die Beschwerdeführerin hingegen von den im weiteren Sinne verfahrensrechtlichen Bestimmungen in Dispositivziffer 3.2, die einzig die Flughafen Zürich AG verpflichten (vgl. E. 3.4.2.3). Auf den Antrag der Gemeinde Zollikon ist somit hier nicht einzutreten.

5.5.12. Wenn auf sämtliche Begehren in der Sache nicht einzutreten ist, entfällt auch jedes schutzwürdige Interesse an der Beurteilung der verschiedenen rein verfahrensrechtlichen Anträge der Beschwerdeführenden 8, 9, 10, 15, 19, 20 und 21 (wie Begehren betreffend Neueinreichung und Neuauflage des Konzessionsgesuchs, Vervollständigung der Unterlagen, usw.). Auf sämtliche dieser Verfahrensanträge ist nicht einzutreten. Dies gilt insbesondere auch für den Antrag des Kantons Aargau betreffend den frühzeitigen Einbezug bei allen Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren sowie bei Vertragsverhandlungen mit möglichen Auswirkungen auf den Kanton Aargau. Soweit sich dieses Begehren nicht auf das vorliegende Konzessions-

verfahren bezieht, fehlt es hier zusätzlich an der Sachurteilsvoraussetzung des richtigen Anfechtungsgegenstands (vgl. E. 4).

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 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 u. 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 Beschwerdever-

fahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements (Z-2001-58) 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).

7. Nach Art. 63 Abs. 1 VwVG sind die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen in der Regel den unterliegenden Parteien aufzuerlegen. Gestützt auf Art. 4a Bst. b der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (VwKV; SR 172.041.0) können Verfahrenskosten ganz oder teilweise erlassen werden, wenn deren Auferlegung unverhältnismässig wäre.
- 7.1. Vorliegend gelten alle Beschwerdeführenden, auf deren Anträge im Konzessionsverfahren nicht einzutreten ist, als unterliegend und sie werden demzufolge kostenpflichtig. Allerdings sind auch bei der Kostenfolge die besonderen Umstände zu beachten (vgl. E. 6). Aus diesen Gründen rechtfertigt sich eine erhebliche Herabsetzung der Verfahrenskosten. Sie werden auf Fr. 11'000.— bestimmt. Weitergehende Anträge auf Erlass der Verfahrenskosten werden abgewiesen.
- 7.2. Über die Verfahrenskosten der Zwischenentscheide der REKO UVEK vom 19. Juli 2001 (Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) und vom 19. Oktober 2001 (Sistierungsantrag der Beschwerdegegnerin) sowie vom 26. Oktober 2001 (Antrag der Beschwerdeführenden 8 betreffend Teilentscheid UVB) wird mit dem Endentscheid über das Betriebsreglement entschieden, weil sie in engem Zusammenhang mit betrieblichen Fragen stehen. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten für die Zwischenentscheide der REKO UVEK vom 3. Dezember 2001 und vom 18. Februar 2002 (Aktenedition und Akteneinsicht) wird verzichtet.
- 7.3. Keine Verfahrenskosten werden in Anwendung von Art. 63 Abs. 2 VwVG beschwerdeführenden schweizerischen und deutschen Gemeinwesen auferlegt. Die Verfahrenskosten werden demnach zu gleichen Teilen den übrigen unterliegenden Beschwerdeführenden 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 19, 23 (mit inbegriffen 26), 24 und 25, ausmachend je Fr. 1'000.— auferlegt. Soweit bei den genannten Beschwerdeführenden mehrere natürliche oder juristische Personen gemeinsam Beschwerde führen, wird der Betrag von Fr. 1'000.— unter solidarischer Haftung zu gleichen Teilen, unter Ausschluss der deutschen und schweizerischen Gemeinwesen, geschuldet (Art. 7 VwKV). Die Verfahrenskosten werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen ver-

rechnet. Über die verbleibenden (Teile der) einbezahlten Kostenvorschüsse wird im Endentscheid über die Konzessionsverfügung und das Betriebsreglement entschieden.

8. Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).
- 8.1. Entsprechend dem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdegegnerin als obsiegende Partei. Sie hat der REKO UVEK eine Kostennote eingereicht (Art. 8 Abs. 1 VwKV). Darin werden detailliert alle Aufwendungen aufgelistet, welche ihr bis zum 16. Dezember 2002 im Zusammenhang mit den Beschwerden gegen die Konzessionsverfügung und die Genehmigung des Betriebsreglements entstanden sind. Vom Gesamtstundenaufwand von 246 Stunden werden 20 Stunden für die eigene Beschwerde gegen die Konzessionsverfügung und 7.5 Stunden im Zusammenhang mit dem Gesuch der Gemeinde Zollikon auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Abzug gebracht. Weiter sind 30 Stunden in Abzug zu bringen, welche die Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit den Zwischenentscheiden der REKO UVEK vom 19. Juli 2001 (Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) und vom 19. Oktober 2001 (Sistierungsantrag der Beschwerdegegnerin) sowie vom 26. Oktober 2001 (Antrag der Beschwerdeführenden 8 betreffend Teilentscheid UVB) aufgewendet hat (vgl. dazu E. 7.2). Darüber wird im Endentscheid über das Betriebsreglement entschieden. Somit ergibt sich ein Gesamtstundenaufwand von 188.5 Stunden. Für die REKO UVEK besteht kein Anlass, an den Angaben der Beschwerdegegnerin, die den Vorschriften des Zürcherischen Anwaltsverbands entsprechen, und an der vorgenommenen Aufteilung des Gesamtaufwands von 65% für die Betriebskonzession und 35% für das Betriebsreglement, zu zweifeln. Somit ergibt sich eine Parteientschädigung für das vorliegende Verfahren von Fr. 47'065.—, Spesen und Mehrwertsteuer inbegriffen.
- 8.2. Die Parteientschädigung wird gestützt auf Art. 64 Abs. 2 VwVG den Beschwerdeführenden 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 (mit inbegriffen 26), 24 und 25 zu gleichen Teilen, ausmachend Fr. 1'961.—, auferlegt. Soweit bei den genannten Beschwerdeführenden mehrere natürliche oder juristische Personen gemeinsam Beschwerde führen, wird der Betrag von Fr. 1'961.— unter solidarischer Haftung zu gleichen Teilen geschuldet.



Demnach wird

**erkannt:**

1. Auf die Beschwerde der unique zurich airport Flughafen Zürich AG (Beschwerdeführerin 12) wird eingetreten.
2. Auf die übrigen Beschwerden (Beschwerdeführende 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 und 26) wird nicht eingetreten.
3. Die Beschwerdeführenden 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 19, 23 (mit inbegriffen 26), 24 und 25 haben die Verfahrenskosten (bestehend aus einer Spruch- und Schreibgebühr) von **Fr. 11'000.—** zu gleichen Teilen, ausmachend **je Fr. 1'000.—**, zu bezahlen. Soweit bei den Beschwerdeführenden mehrere natürliche oder juristische Personen gemeinsam Beschwerde führen, ist der Betrag von Fr. 1'000.— unter solidarischer Haftung, unter Ausschluss der deutschen und schweizerischen Gemeinwesen, zu gleichen Teilen geschuldet. Sie werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen verrechnet. Über die verbleibenden Teile der einbezahlten Kostenvorschüsse wird im Endentscheid entschieden.
4. Die Beschwerdeführenden 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 (mit inbegriffen 26), 24 und 25 haben der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von je **Fr. 1'961.—**, insgesamt **Fr. 47'065.—**, zu bezahlen. Soweit bei den genannten Beschwerdeführenden mehrere natürliche oder juristische Personen gemeinsam Beschwerde führen, wird der Betrag von Fr. 1'961.— unter solidarischer Haftung zu gleichen Teilen geschuldet.

Dieser Beschwerdeentscheid wird eröffnet:

- den Beschwerdeführenden (eingeschrieben, mit Rückschein)
- dem Generalsekretariat UVEK, Rechtsdienst, Bundeshaus Nord, 3003 Bern (eingeschrieben, mit Rückschein)

Zur Kenntnis an:

- Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Rechtsdienst, 3003 Bern
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Abteilung Recht, 3003 Bern
- Rheinaubund – Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat, Postfach 584, 8201 Schaffhausen, vertreten durch Dr. Martin Furter, Hauptstrasse 52, 4461 Böckten
- Schweizerische Greina-Stiftung, SGS, Postfach 2272, 8033 Zürich

REKURSKOMMISSION UVEK

Der Präsident:

Der juristische Sekretär:

Bruno Wallimann

Christian Kindler

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann gemäss Art. 97 ff. OG innert 30 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist mindestens dreifach einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführenden oder eines allfälligen Vertreters oder einer allfälligen Vertreterin zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführenden sie in Händen haben.