Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.61/2003 /bmt

Urteil vom 8. Juli 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann. Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
Kanton Aargau, 5000 Aarau,
Beschwerdeführer, handelnd durch den Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau, dieser vertreten durch das Baudepartement des Kantons Aargau, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Roland Gfeller, Postfach 1709, 8032 Zürich,
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vertreten durch das Generalsekretariat, 3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Erteilung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich, Anfechtungsbefugnis, zulässige Rügen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 18. Februar 2003.

Sachverhalt:
A.
Im Hinblick auf den Ablauf der am 20. Oktober 1951 dem Kanton Zürich eingeräumten Konzession zum Betrieb eines interkontinentalen Flughafens reichte die Flughafen Zürich AG am 15. Dezember 2000 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Gesuch um Erteilung einer Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren ab 1. Juni 2001 ein. Dem Gesuch beigelegt waren das Betriebsreglement samt Einführungsbericht, 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 der Beschluss des Zürcher Regierungsrates vom 12. Juli 2000, mit dem dieser den Vorsteher des UVEK ersuchte, die neue Betriebskonzession der Flughafen Zürich AG zu erteilen.

In ihrem Gesuch wies die Flughafen Zürich AG darauf hin, dass sie gemäss dem kantonalzürcherischen Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 Rechtsnachfolgerin des Kantons als Flughafenhalter und -betreiber geworden sei. Sie habe sämtliche Aktiven und Passiven sowie die Flughafenbetriebsorganisation des Kantons Zürich übernommen und sei vollumfänglich in der Lage, den Flughafen gemäss den Zielsetzungen und Vorschriften des Bundes mit allen Rechten und Pflichten zu betreiben. Im Einführungsbericht zum Betriebsreglement legte die Flughafen Zürich AG dar, nach Art. 74a der Verordnung über die Infrastruktur der

Luftfahrt hätte das Betriebsreglement einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Eine solche habe aber insbesondere wegen der noch laufenden Verhandlungen mit Deutschland über die Benutzung des süddeutschen Luftraumes nicht vorgenommen werden können. Im Rahmen der 5. Bauetappe sei indessen das bisher geltende Betriebsregime bereits einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden. Da es zur Zeit im Wesentlichen bei dieser Regelung bleibe und nur Anpassungen gemäss den Auflagen der Baukonzession Dock Midfield vorgenommen worden seien, erübrige sich die Durchführung einer nochmaligen Prüfung. Hingegen werde bei einer künftigen Änderung des Betriebsreglementes eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen sein.
Das Gesuch um Erteilung der Betriebskonzession wurde - ohne die Unterlagen über die Finanzierung des Betriebes - Ende Februar 2001 in verschiedenen Kantonen öffentlich aufgelegt und die Auflage im Bundesblatt vom 27. Februar 2001 bekannt gemacht. Das UVEK hörte die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Zug und Zürich, die deutschen Landkreise Konstanz und Waldshut sowie die interessierten Bundesstellen direkt an. Während der Auflagefrist erhoben über 1'000 Private, Organisationen und Gemeinwesen gegen das Konzessionsgesuch Einsprache.
B.
Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das UVEK der Flughafen Zürich AG die Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis 31. Mai 2051. Im Dispositiv seiner Verfügung hielt das Departement fest, dass die Konzession den Betrieb eines Flughafens nach den Bestimmungen der internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO für den nationalen, internationalen und interkontinentalen Verkehr umfasse (Dispositiv-Ziffer 2.1). Die Flughafen Zürich AG sei berechtigt und verpflichtet, den Flughafen während der gesamten Dauer der Konzession zu betreiben und die dafür erforderliche Infrastruktur zur Verfügung zu halten. Die Konzessionärin dürfe zu diesem Zweck von den Benutzern des Flughafens Gebühren erheben (Dispositiv-Ziffer 2.2). Weiter sei die Flughafen Zürich AG berechtigt, einzelne Rechte und Pflichten aus dieser Konzession an Dritte zu übertragen. Diese Rechtsverhältnisse unterlägen, soweit sie flughafenspezifische Aufgaben wie Treibstoffausschank, Flugzeugabfertigung, Passagier-, Gepäck-, Post- und Frachtabfertigung sowie Catering betreffen, dem öffentlichen Recht (Dispositiv-Ziffer 2.3). Im Sinne einer Auflage verpflichtete das UVEK die Konzessionärin, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen
und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offen zu halten, wobei sich Menge und Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs nach den Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt SIL und den Bestimmungen des Betriebsreglementes richteten. Sollten aus irgendwelchen Gründen - insbesondere solchen des Nachbar- und Umweltschutzes - während der Dauer der Konzession Bau- oder Verkehrsbeschränkungen nötig werden, entstehe dadurch der Konzessionärin kein Anspruch auf Entschädigung (Dispositiv-Ziffer 3.1). Als weitere Auflage ordnete das UVEK an, dass die Konzessionärin sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der Regelungen über die Benützbarkeit des deutschen Luftraumes für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich ohne Verzug an die Hand zu nehmen und die nötigen Gesuche rechtzeitig einzureichen habe. Innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz habe die Konzessionärin das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen. Die Konzessionärin habe sämtlichen Verpflichtungen, die ihr aufgrund der staatsvertraglichen Regelung überbunden würden, ohne
Anspruch auf Entschädigung nachzukommen (Dispositiv-Ziffer 3.2). Schliesslich wurde die Konzessionärin ermächtigt und verpflichtet, die Schallschutzmassnahmen zu vollziehen und dort umzusetzen, wo sie unbestritten seien (Dispositiv-Ziffer 3.3). Allfälligen Beschwerden entzog das UVEK die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziffer 7).

In den Erwägungen zu seiner Verfügung legte des UVEK unter anderem dar, weshalb das Gesuch als den Anforderungen entsprechend betrachtet werden könne, obschon keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen worden sei und obwohl die Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens nicht aufgelegt worden seien. Im Weiteren wurde ausgeführt, dass die Flughafen Zürich AG aus Sicht des UVEK über die personellen und instrumentellen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel verfüge, um langfristig einen ordnungsgemässen und sicheren Betrieb des Flughafens abzuwickeln. Was das vorgelegte Betriebsreglement betreffe, habe das UVEK nicht zu prüfen, ob es genehmigungsfähig sei. Da dieses vom BAZL mit gleichentags ergehendem Entscheid genehmigt werde, stehe der Erteilung der Betriebskonzession auch unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen. Im

Übrigen erklärte das Departement, weshalb die Konzession für eine Dauer von 50 Jahren erteilt werden müsse und die Einräumung einer kürzeren oder bloss provisorischen oder die Verlängerung der bisherigen Konzession ausser Betracht falle.

Die Konzessionserteilungsverfügung wurde allen Einsprechern mit Rechtsmittelbelehrung schriftlich mitgeteilt.

C.

Mit Verfügung ebenfalls vom 31. Mai 2001 genehmigte das BAZL das Betriebsreglement der Flughafen Zürich AG und wies die entgegenstehenden Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung ab.

In der Genehmigungsverfügung wurde allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen.

D.

Gegen die Konzessionserteilung durch das UVEK und die Genehmigungsverfügung des BAZL oder gegen eine dieser beiden Verfügungen erhoben die Konzessionärin sowie zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und öffentliche Gemeinwesen - so auch der Kanton Aargau - bei der Rekurskommission des eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) Verwaltungsbeschwerde.

Der Kanton Aargau stellte in seiner sowohl gegen die Konzessionserteilung als auch gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL gerichteten Beschwerde folgende Anträge:

Ï. Die Verfügung des UVEK sei aufzuheben und es sei die Angelegenheit an das UVEK zurückzuweisen zur Durchführung eines ordentlichen Verfahrens, insbesondere zur Vervollständigung der Gesuchsunterlagen, 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 auf 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 geografisch 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 T̈abu-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 7.00 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 Konzeptes F̈lughafen Schweizz̈u 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 Betriebskonzeptes 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.¨
E.
Mit Verfügung vom 19. Juli 2001 wies die Rekurskommission UVEK die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder auf Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen ab. Gleichzeitig wurden die Verfahren jener Beschwerdeführer, die vorsorgliche Massnahmen verlangt hatten, vereinigt.

Am 20. September 2001 forderte die Rekurskommission UVEK die Flughafen Zürich AG auf, der Rekurskommission die vollständigen dem Konzessionsgesuch beigelegten Finanzierungsunterlagen, insbesondere auch den 10-Jahres-Businessplan sowie den Emissionsprospekt vom 2. November 2000 und den letzten Geschäftsbericht der Konzessionärin einzureichen.

Mit Verfügung vom 19. Oktober 2001 wurden alle Beschwerdeverfahren, die sich einerseits gegen die Konzessionserteilung und andererseits gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes richteten, unter der Prozessnummer Z-2001-58 vereinigt. Ein Gesuch der Flughafen Zürich AG um Sistierung des Verfahrens betreffend die Genehmigung des Betriebsreglementes wurde abgewiesen.

Nachdem die Flughafen Zürich AG nochmals am 20. September und 23. Oktober 2001 aufgefordert worden war, die verlangten Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens einzureichen, verpflichtete die Rekurskommission UVEK diese mit Zwischenentscheid vom 3. Dezember 2001, ihr die fraglichen Dokumente innert fünf Tagen nach Rechtskraft des Zwischenentscheides zukommen zu lassen. In der gleichen Verfügung wies die Rekurskommission den Antrag der Flughafen Zürich AG vom 14. November 2001 ab, einen Teilentscheid über die Frage der Legitimation zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zu treffen.
Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2002 ordnete die Rekurskommission UVEK an, dass die von der Flughafen Zürich AG eingereichten, als Business Planung des Flughafens Zürich bezeichneten Finanzierungsunterlagen den im vereinigten Verfahren Z-2001-58 Beschwerdeführenden teilweise abgedeckt zur Akteneinsicht zur Verfügung gestellt würden. Gegen diesen Entscheid erhob die Flughafen Zürich AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Im bundesgerichtlichen Verfahren (1A.72/2002) ist den Beschwerdegegnern, die im vorinstanzlichen Verfahren kein Gesuch um Akteneinsicht gestellt hatten, Gelegenheit zur Erklärung eingeräumt worden, am bundesgerichtlichen Verfahren nicht teilnehmen zu wollen. Mit Beschlüssen vom 21. Mai 2002 und 11. Juli 2002 sind verschiedene der am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten auf ihr Gesuch hin aus dem bundesgerichtlichen Verfahren entlassen worden.

Am 19. August 2002 hiess das Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Flughafen Zürich AG gut und hob den Zwischenentscheid der Rekurskommission UVEK vom 18. Februar 2002 auf (ZBl 104/2003 S. 308 ff.). Es erwog, dass den Verfahrensbeteiligten nicht Parteirechte gewährt und deren Prozessbegehren zu Lasten der Gegenpartei gutgeheissen werden dürften, bevor überhaupt die Befugnis dieser Beteiligten zur Beschwerdeführung festgestellt worden sei; die Rekurskommission hätte demnach das Recht auf Akteneinsicht nicht bejahen dürfen, ohne zuvor über die Legitimation der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung befunden zu haben. Zusätzlich stellte das Bundesgericht einige Erwägungen über die Legitimation zur Anfechtung der Betriebskonzession an, die sich vom Beschwerderecht gegenüber dem geneh-

migten Betriebsreglement unterscheide.
F.
Nach Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels entschied die Rekurskommission UVEK am 18. Februar 2003, dass auf die Beschwerde der Flughafen Zürich AG gegen die Betriebskonzessionsverfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 eingetreten werde (Dispositiv-Ziffer 1). Auf die übrigen Beschwerden - insgesamt 25 Beschwerdeführer bzw. Beschwerdeführergruppen - werde nicht eingetreten (Dispositiv-Ziffer 2). Die herabgesetzten Verfahrenskosten von Fr. 11'000.– wurden - mit Ausnahme der deutschen und schweizerischen Gemeinwesen - den Beschwerdeführenden zu je gleichen Teilen, ausmachend je Fr. 1'000.–, auferlegt (Dispositiv-Ziffer 3). Die Beschwerdeführenden (mit Ausnahme der Crossair AG) wurden ausserdem verpflichtet, der Flughafen Zürich AG eine Parteientschädigung von je Fr. 1'961.–, insgesamt Fr. 47'065.–, zu bezahlen (Dispositiv-Ziffer 4).

In ihrem einlässlich begründeten Teilentscheid umschreibt die Rekurskommission UVEK zunächst die rechtliche Natur der Betriebskonzession und deren Inhalt nach den geltenden neueren Bestimmungen des Luftfahrtrechts. Sie kommt zum Schluss, dass die erteilte Konzession aufgrund der spezialrechtlichen Vorschriften und des SIL nichts anderes enthalten dürfe 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 Betriebes als auch der damit verbundenen Auswirkungen ergäben sich aus dem gleichzeitig zu genehmigenden Betriebsreglement und seien nicht Regelungsgegenstand der Konzession. Demnach beschränkten sich die aus der Konzession abzuleitenden Rechte auf die Wahl der Konzessionärin, den Standort und den Stellenwert des Flughafens sowie das Recht, Gebühren zu erheben. Soweit sich daher die von den Beschwerdeführern erhobenen Einwendungen gegen den Flugbetrieb und dessen Auswirkungen richteten - was von der Rekurskommission im Einzelnen untersucht wird -, hätten sie ihren Platz im Beschwerdeverfahren betreffend das Betriebsreglement. Im Konzessionserteilungsverfahren seien dagegen von vornherein nur jene vorgetragenen Rügen zulässig, welche die Konzessionsdauer und -natur, den Zulassungszwang, Finanzierungsfragen, das Verhältnis zum SIL, Entschädigungsansprüche der Konzessionärin, die Verpflichtung zur Umsetzung der Regelungen des Staatsvertrages mit Deutschland, die Frist zur Einreichung eines überarbeiteten Betriebsreglementes sowie das Konzessionserteilungsverfahren selbst beträfen. Soweit daher der Kanton Aargau die Aufnahme verschiedener Bedingungen, Auflagen und Vorbehalte, die sich auf flugbetriebliche Belange bezögen, in die Betriebskonzession verlangt habe, sei auf diese im vorliegenden Verfahren nicht einzutreten. Dies betreffe die Anträge Ziffer 1 lit. b (Bewegungsplafond), lit. c (Senkung der Umweltbelastung), lit. d (Emissionsplafond NOx), lit. e (Lärmkorsett), lit. f (Verteilung der Lärmbelastung), lit. g (Gleichbehandlung der Kantone bezüglich Lärmbelastung und Ruhezeiten mit deutschem Gebiet), lit. h (Erstellung der Infrastruktur für den Südanflug), lit. i (Kostenbeteiligungspflicht der Konzessionärin für Zubringerverkehr bei Anwachsen des Flugverkehrs), lit. k (Entschädigung der Fluglärmbetroffenen), lit. m (Monitoring/Controlling und Mitwirkung Behörden) sowie der ganze Zusatzantrag betreffend das Übergangsregime. Nur die nicht erwähnten Begehren bezögen sich auf den Konzessionsinhalt und seien im vorliegenden Verfahren zu prüfen.

Im Weiteren untersuchte die Rekurskommission UVEK, ob die Beschwerdeführenden im Sinne von Art. 48 lit. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Erhebung der im Konzessionserteilungsverfahren zulässigen Rügen befugt seien. Sie verneinte dies gegenüber den Anwohnern, den Umweltschutzorganisationen und den Gemeinwesen in allen Punkten. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sei die Popularbeschwerde ausgeschlossen und seien Dritte, die nicht Verfügungsadressaten seien, zur Beschwerde nur berechtigt, wenn sie in einer besonderen Beziehung zur angefochtenen Verfügung stünden und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hätten. Die Beschwerdeführenden müssten daher durch den fraglichen Akt persönlich und unmittelbar benachteiligt sein. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse - ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber - berechtige dagegen nicht zur Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Nun werde von der Flughafen Zürich AG bestritten, dass die Beschwerdeführenden durch die Erteilung einer Betriebskonzession mit dem dem heutigen Recht entsprechenden Gehalt überhaupt im Sinne von Art. 48 lit. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes betroffen sein könnten. Die Betriebskonzession begründe ausschliesslich ein öffentlichrechtliches Verhältnis zwischen Bund

und Flughafenbetreiber, das keine Aussenwirkungen zeitige. Auch das UVEK habe in seiner Vernehmlassung ausgeführt, die Konzession stelle nur mehr das rechtliche Gefäss dar, dessen Inhalt im Betriebsreglement umschrieben werde; zur Beschwerde gegen die erteilte Konzession wäre daher nur ein unterlegener Mitbewerber berechtigt. Nach Meinung der Rekurskommission könne die Beschwerdebefugnis der Anwohner und Gemeinwesen allerdings nicht generell ausgeschlossen werden. Es sei jedoch in der Tat nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden als Dritte von einer längeren oder kürzeren Dauer der Konzession oder von deren provisorischen oder definitiven Natur in ihren Rechten oder faktischen Interessen betroffen sein könnten. Das Gleiche gelte für die Überarbeitung des Betriebsreglements. Überprüfungen des Betriebsreglementes seien jederzeit möglich und müssten bei allen wesentlichen Veränderungen der Verhältnisse vorgenommen werden. Mit den Forderungen nach einem Gesamtkonzept bzw. nach besserem Zusammenwirken der Landesflughäfen unter sich und mit anderen Verkehrsträgern würden rein öffentliche Interessen verfolgt. Wenn
mithin auf die Begehren in der Sache nicht einzutreten sei, entfalle auch jedes schutzwürdige Interesse an der Beurteilung der verschiedenen verfahrensrechtlichen Anträge. Das gelte insbesondere auch für den Antrag des Kantons Aargau betreffend den frühzeitigen Einbezug in alle Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren sowie in Vertragsverhandlungen mit möglichen Auswirkungen auf den Kanton Aargau. Soweit sich dieses Begehren nicht auf das vorliegende Konzessionsverfahren beziehe, fehle es hier zusätzlich an der Sachurteilsvoraussetzung des richtigen Anfechtungsgegenstands.
Abschliessend betont die Rekurskommission UVEK, dass sich im vorliegenden Teilentscheid neue Rechtsfragen gestellt hätten, deren Beantwortung aufgrund der bisherigen Ausgangslage nicht zum vornherein klar gewesen sei. Diese Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten könnten mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben wie auch auf das Prinzip der Verfahrensfairness nicht ohne weiteres zu Lasten der Beschwerdeführenden gehen, die bei der Beschwerdeeinreichung noch von der bisherigen Legitimationspraxis hätten ausgehen dürfen. Es sei denn auch aufgrund der luftfahrtrechtlichen Vorschriften fraglich, ob ein Konzessionsgesuch zu publizieren und - mit entsprechender Einsprachemöglichkeit - öffentlich aufzulegen sei, da dies eigentlich nur beim Betriebsreglements- und Plangenehmigungsverfahren vorgesehen sei. Diese Frage müsse zwar hier nicht abschliessend beantwortet werden. Es sei aber klar, dass die durch das UVEK veranlasste Publikation im Bundesblatt und die öffentliche Auflage mit dem umfassenden Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit sowie der falsche Verweis auf Verfahrensvorschriften des Plangenehmigungsverfahrens bei den zahlreichen Einsprechenden hätten den Eindruck hervorrufen können, sie seien bei einem anschliessenden
Beschwerdeverfahren grundsätzlich legitimiert. Dieser Eindruck sei noch durch die an weite Kreise erfolgte direkte Eröffnung der Konzessionsverfügung (mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung) verstärkt worden. In diesem Zusammenhang sei schliesslich auch auf die in diesem Verfahren ergangenen Zwischenentscheide der Rekurskommission UVEK selber hinzuweisen, wo Auffassungen vertreten worden seien, an denen im Lichte des Bundesgerichtsurteils vom 19. August 2002 nicht mehr festgehalten werden könne. Diesen besonderen Umständen Rechnung tragend, würden ausnahmsweise sämtliche Anträge der Beschwerdeführenden, auf welche infolge falschen Anfechtungsgegenstands nicht einzutreten sei, in das bei der Rekurskommission UVEK hängige Beschwerdeverfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglementes übernommen und dort geprüft. Zudem müssten die besonderen Umstände bei der Kostenregelung beachtet werden und seien daher die Verfahrenskosten erheblich herabzusetzen.
G.
Gegen den Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 18. Februar 2003 hat unter anderem der Kanton Aargau Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben.
Der Beschwerdeführer stellt den Antrag, die Ziffern 2 und 4 des angefochtenen Entscheides seien aufzuheben, soweit sie den Kanton Aargau betreffen. Es sei festzustellen, dass der Kanton Aargau zur Beschwerdeführung gegen die Verfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 betreffend die Erteilung der Betriebskonzession Flughafen Zürich berechtigt sei, und es sei die Beschwerdesache an die Rekurskommission UVEK zur materiellen Entscheidung zurückzuweisen. Eventuell sei die Beschwerdesache zur aufsichtsrechtlichen Behandlung an den Bundesrat zu überweisen.
Der Kanton Aargau betont, dass sich seine Beschwerde nicht gegen den Flughafen Zürich an sich richte. Hingegen sei zu rügen, dass das Verfahren nicht korrekt durchgeführt, die Koordinationspflicht verletzt und eine Konzession auf 50 Jahre erteilt worden sei, obwohl die Voraussetzungen hierzu nicht erfüllt seien. In der Konzessionsverfügung fehlten einerseits die Rahmenbedingungen für das Betriebsreglement und andererseits gewisse Regelungen mit Vertragscharakter, die weder im Gesetz noch im SIL noch im Betriebsreglement oder

in einer Plangenehmigung getroffen werden könnten. Schliesslich bewirke die fehlende Festlegung der Auswirkungen des Flughafenbetriebes auf den Kanton einen unzulässigen Eingriff des Bundes in die Autonomie des Aargaus. Auf die Beschwerdebegründung im Einzelnen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.
H.
Die Flughafen Zürich AG ersucht um Abweisung sämtlicher Beschwerden, soweit auf diese eingetreten werden könne. Die Rekurskommission UVEK stellt den gleichen Antrag. Das UVEK schliesst sich in seiner - verspätet eingereichten - Vernehmlassung den Erwägungen der Rekurskommission UVEK an.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Nach der Ausnahmebestimmung von Art. 99 Abs. 2 lit. c OG können Betriebskonzessionen für Flugplätze mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Der Kanton Aargau ist Adressat des Nichteintretensentscheides der Rekurskommission UVEK und daher zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Auf die eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich einzutreten.
2.
Der Kanton Aargau vertritt vor Bundesgericht weiterhin die Auffassung, dass gewisse Rahmenbedingungen über den Flugbetrieb und dessen Auswirkungen in die Betriebskonzession selbst hätten aufgenommen werden müssen. Es gehe nicht an, sämtliche Anordnungen über Art und Umfang des Flugbetriebs in das Betriebsreglement zu verweisen.

Das Bundesgericht hat sich mit der Frage des (notwendigen) Inhalts von Betriebskonzession und Betriebsreglement und der entsprechenden Anfechtungsmöglichkeiten im vorliegenden Konzessionserteilungsverfahren bereits - als obiter dictum - befasst (vgl. Urteil 1A.72/2002 vom 19. August 2002) und sie erneut in dem zur amtlichen Publikation bestimmten BGE 1A.226/2002 vom 8. April 2003 i.S. Genossenschaft Flugplatz Oberengadin geprüft.

Die dort angestellten Erwägungen seien hier wie folgt in Erinnerung gerufen:
2.1 Inhalt und Tragweite der Flugplatz-Betriebskonzession sind bei der Änderung der luftfahrtrechtlichen Bestimmungen durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999 (AS 1999 S. 3071, 3112 ff.) und die zugehörige Verordnung vom 2. Februar 2000 (AS 2000 S. 703, 709 ff.) neu umschrieben worden. Während bis zu dieser Revision - wie in BGE 124 II 293 E. 8 bis 10 einlässlich geschildert - weitgehend unklar war, durch welche rechtlichen Institute und in welchen Verfahren der Flugplatz-Betrieb zu regeln und zu überprüfen sei, werden in den nunmehr geltenden Vorschriften die Aufgaben der Betriebskonzession einerseits und des Betriebsreglementes andererseits klar auseinander gehalten. Gemäss der Bestimmung von Art. 36a des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) in der Fassung vom 18. Juni 1999 wird mit der Konzessionierung durch hoheitlichen Akt das Recht zum Betrieb eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Flugplatzes verliehen und der Inhaber in grundsätzlicher Weise verpflichtet, diesen Betrieb ordnungsgemäss zu führen. Die Organisation des Flugplatzes im Einzelnen sowie die An- und Abflugverfahren, also der Flugbetrieb, werden
demgegenüber im Betriebsreglement festgelegt (Art. 36c LFG). Art. 10 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.1131.1) in der Fassung vom 2. Februar 2000 halten denn auch ausdrücklich fest, dass die Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur eines Flugplatzes nicht Gegenstand der Betriebskonzession bzw. der Betriebsbewilligung sei. Der Flug- und Flugplatzbetrieb ist vielmehr in allen Belangen im Betriebsreglement zu regeln (Art. 23 VIL). Dementsprechend ist im Gesuch um Genehmigung eines Betriebsreglementes darzulegen, welche Auswirkungen der Betrieb auf Raum und Umwelt hat, und ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in diesem Genehmigungsverfahren vorzunehmen (Art. 24 lit. b VIL, Anhang Nr. 14 zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814.011]in der Fassung vom 2. Februar 2000). Wer sich demnach durch den Flugbetrieb betroffen fühlt, hat heute seine Einwendungen im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglementes und nicht im Konzessionserteilungsverfahren zu erheben (vgl. auch BGE 127 II 306 E. 7b S. 315).
2.2 Wie in den zitierten Entscheiden weiter ausgeführt worden ist, kann die Befugnis zur Anfechtung des Kon-

zessionsentscheides auch nicht aus Art. 12 Abs. 1 lit. c VIL hergeleitet werden, wonach die Konzession nur erteilt werden darf, wenn das Betriebsreglement genehmigt werden kann. Diese Voraussetzung ändert nichts daran, dass die zwei fraglichen Institute unterschiedliche Funktionen haben und die beiden Entscheidverfahren auseinander zu halten sind. Der Entscheid darüber, ob ein neues oder abgeändertes Betriebsreglement genehmigt werden kann, liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundesamtes (Art. 36c Abs. 3 und 4 LFG), während die Erteilung der Konzessionen Sache des Departementes ist (Art. 36a Abs. 1 LFG). Das Departement hat sich daher bei der Prüfung des Konzessionsgesuchs hinsichtlich des Betriebsreglements lediglich beim BAZL zu vergewissern, ob dieses den Reglements-Entwurf (Art. 11 Abs. 1 lit. e VIL) genehmigen könne. Stellt sich im Nachhinein - etwa im Laufe eines Beschwerdeverfahrens - heraus, dass das Betriebsreglement gegen Bundesrecht verstösst, fällt die Konzession nicht per se dahin, sondern ist allenfalls vom UVEK zu entziehen, wobei dieses gemäss Art. 16 Abs. 2 VIL die erforderlichen Massnahmen zur Fortführung
des Flughafenbetriebes anordnen kann. Steht demnach den Flugplatzanwohnern, den Umweltschutzorganisationen und den betroffenen Gemeinwesen mit der Einsprache gemäss Art. 36d Abs. 4 LFG und der nachfolgenden Beschwerdemöglichkeit ein besonderer Rechtsweg offen, um auf die Mängel des Betriebsreglementes hinzuweisen, so ist die Einwendung, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und hätte nicht genehmigt werden dürfen, im Konzessionsverfahren ausgeschlossen (vgl. Art. 102 lit. d OG und sinngemäss BGE 108 Ib 376).
2.3 Das Bundesgericht hat im Weiteren in seinem Entscheid vom 8. April 2003 - also nach Erlass des hier angefochtenen Urteils - dargelegt, dass auch die gemäss Art. 36a Abs. 2 LFG mit der Konzessionierung verbundene Ermächtigung zur Gebührenerhebung keine Befugnis von Dritten zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zu begründen vermöge. Dass der Flughafenhalter mit der Konzessionierung u.a. zur Enteignung und zur Gebührenerhebung berechtigt werde, heisse nicht, dass im Rahmen des Konzessionsverfahrens unter Gewährung des Rechtsschutzes zugleich festzulegen wäre, wie diese Befugnisse auszuüben seien. Nach welchen Grundsätzen die Gebührenordnung auszugestalten sei, in welchem Verfahren sie zu erlassen sei und inwieweit und in welchem Verfahren sie angefochten werden könne, bestimme sich allein nach den Spezialvorschriften der VIL über die Flughafengebühren (vgl. Art. 32 ff. VIL; s.a. Art. 39 LFG).
3.
Die Rekurskommission UVEK hat sich im angefochtenen Entscheid den vom Bundesgericht angestellten Überlegungen angeschlossen. Was in der Beschwerde gegen diese vorgebracht wird, ist nicht geeignet, den Inhalt der Konzessionsverfügung und den Beschwerdeentscheid als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen.
3.1 Der Beschwerdeführer verweist zunächst auf die Bestimmungen von Art. 36c LFG und Art. 25 Abs. 1 lit. b VIL, wonach das Betriebsreglement die in der Konzession vorgegebenen Rahmenbedingungenäusgestalten bzw. die Vorgaben der Betriebskonzessionümsetzen müsse. Diese Vorschriften zeigten, dass nach dem Willen sowohl des Gesetzgebers wie auch des Verordnungsgebers mit der Konzession der äussere Rahmen des Betriebs und die wesentlichen betrieblichen Grundsätze festgelegt werden müssten.

Art. 36c LFG und Art. 25 VIL umschreiben aber nicht den Inhalt der Betriebskonzession, sondern den Inhalt des Betriebsreglementes bzw. die Voraussetzungen, unter denen dieses genehmigt werden kann. Nach Art. 36c Abs. 2 LFG sind bei der Ausgestaltung des Betriebsreglementes die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, in der Konzession ... sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungenzu berücksichtigen. Von diesen drei rechtlichen Instrumenten hat nach den Umschreibungen in Gesetz und Verordnung nur der SIL zwingend Vorgaben und Rahmenbedingungen zum Betrieb der fraglichen Infrastruktur zu enthalten (vgl. Art. 3a Abs. 2 VIL). Art. 36a LFG sieht, wie oben (E. 2.1) erwähnt, für die Betriebskonzession nichts Derartiges vor. Und die Plangenehmigung als Bewilligung für die Errichtung oder Änderung von Flugplatzanlagen legt nach geltendem Recht in aller Regel keine Grundsätze für den Flugbetrieb fest; bedingt die Änderung von Flugplatzanlagen auch betriebliche Änderungen, so sind diese ins Betriebsreglement aufzunehmen (vgl. Art. 36c Abs. 4 LFG; BGE 126 II 522 nicht publ. E. 11). Art. 36c Abs. 2 LFG und Art. 25 Abs. 1 VIL sind daher so zu verstehen, dass im Betriebsreglement allfällige in der Betriebskonzession und in
der Plangenehmigung enthaltene - betriebliche oder nichtbetriebliche - Vorgaben und Rahmenbedingungen umzusetzen seien. Dagegen lässt sich aus den genannten Bestimmungen kein Anspruch Dritter darauf herleiten, dass die Betriebskonzession derart konkrete Angaben über den künftigen Flugbetrieb und insbesondere die An- und Abflugverfahren enthalten müsse, dass ein Rechtsschutzinteresse der betroffenen Anwohner und Gemeinwesen zu bejahen wäre.

Im Übrigen enthält die umstrittene Konzessionsverfügung mit der Verpflichtung der Konzessionärin, sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der staatsvertraglichen Regelungen über die Benützbarkeit des deutschen Luftraumes zu treffen, eine Rahmenbedingung bzw. eine Vorgabe, die sich, wenn auch nur mittelbar, auf den Flugbetrieb auswirkt. Insofern erweist sich der Vorwurf fehlender Vorgaben als unbegründet.
3.2 In der Beschwerde wird weiter geltend gemacht, die Erwägungen des angefochtenen Entscheides stünden mit dem allgemeinen Rechtsbegriff der Konzession in Widerspruch. Die Konzession sei nach gefestigter Lehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein gemischter Verwaltungsakt, der sowohl Verfügungselemente wie auch verwaltungsvertragliche Bestandteile umfasse. Da die betrieblichen Rahmenbedingungen und Vorgaben im Luftfahrtrecht selbst nicht festgelegt seien, müssten sie zwischen den Parteien vereinbart werden. Die erteilte Konzession enthalte keine solche Vereinbarungen und werde daher ihrem Namen nicht gerecht.

Es ist höchst fraglich, ob Dritte im an die Konzessionserteilung anschliessenden Rechtsmittelverfahren überhaupt zur Rüge berechtigt sind, die Konzession enthalte zu wenige oder keine vertraglichen Elemente über die Ausübung der übertragenen Rechte. Wäre der Einwand zuzulassen, wäre er abzuweisen. Zum einen trifft die Behauptung, wonach das Luftfahrtrecht über den Betrieb von Flugplätzen nichts bestimme, nicht zu; ganz abgesehen von den Vorgaben des SIL enthält insbesondere das Verordnungsrecht zahlreiche Bestimmungen, die direkt oder indirekt betriebliche Belange regeln (vgl. etwa Verordnung vom 23. Februar 1994 über lärmbedingte Betriebseinschränkungen für Strahlflugzeuge [SR 748.121.12]sowie die Lärmschutzbestimmungen und die Nachtflugordnung in Kapitel 4 der VIL; s.a. Anhang 5 zur Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]). Zum anderen kennt das schweizerische Bundesrecht keine Normen, die für alle Arten von Konzessionen einheitlich festlegen würden, was Inhalt der Konzessionserteilung und insbesondere Gegenstand vertraglicher Vereinbarung im Rahmen der Konzessionserteilung sein müsse. Es ist dem Gesetzgeber daher unbenommen, gewisse Regelungen, die an sich auch im Rahmen der Konzessionierung getroffen
werden könnten, in ein gesondertes Bewilligungs- oder Genehmigungsverfahren zu verweisen, das gleichzeitig mit der Konzessionserteilung oder anschliessend an diese durchzuführen ist. So kann die Bewilligung zur Errichtung der für die Konzessionsausübung nötigen Bauten und Anlagen in der Konzessionsverfügung selbst (wie etwa in der Bundeskonzession zur Wasserkraftnutzung) oder in einem separaten Plangenehmigungsverfahren eingeräumt werden (z.B. für Eisenbahninfrastruktur-, Seilbahn-, Trolleybus- und Schifffahrtsanlagen). Auch die Inbetriebnahme und der Betrieb der Anlagen kann von der Durchführung zusätzlicher Bewilligungsverfahren abhängig sein (vgl. z.B. Art. 32 der Verordnung vom 10. März 1986 über den Bau und Betrieb der eidgenössisch konzessionierten Seilbahnen [SR 743.12]und Art. 8 der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen [SR 742.141.1]). Richtet sich demnach, wie auch im angefochtenen Urteil dargelegt, der Inhalt der Konzession nach der spezialgesetzlichen Ordnung, so kann nicht unter Berufung auf die Konzessionsnatur eine Erweiterung des Inhalts durch Regelungen gefordert werden, welche die spezialgesetzliche Ordnung ausdrücklich in andere Verfahren verweist. Dem Beschwerdeführer vermag
deshalb auch der Hinweis auf sein Interesse an einer rechtsbeständigen und langfristigen betrieblichen Regelung im Konzessionsakt selbst nichts zu helfen.
3.3 Nach Auffassung des Beschwerdeführers steht sodann die Koordinationspflicht der im angefochtenen Entscheid getroffenen Unterscheidung des Verfahrens zur Erteilung der Konzession einerseits und zur Genehmigung des Betriebsreglementes andererseits entgegen. Diese verlange, dass die beiden Verfahren und die entsprechende materielle Beurteilung aufeinander abgestimmt würden, was nicht geschehen sei. Auch fehle noch das Objektblatt des SIL für den Flughafen Zürich und habe das Betriebsreglement bei Erteilung der Konzession nicht in der geforderten überprüften Form vorgelegen, was bedeute, dass die Grundlagen für eine sachgerechte Regelung der betrieblichen Fragen nicht vorhanden gewesen seien. Dass die Konzession trotzdem erteilt worden sei, laufe auf eine Verletzung der Koordinationspflicht hinaus.
Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die umfassende Regelung des Flugplatzbetriebs ausschliesslich im Rahmen des Betriebsreglements mit den Grundsätzen koordinierten Vorgehens unvereinbar wäre, ganz abgesehen davon, dass die Koordinationsvorschriften des Bundesgesetzes über die Raumplanung (vgl. Art. 25a und 33 Abs. 4 RPG; SR 700) auf Vorhaben, die der Bewilligungshoheit des Bundes unterstehen, nicht anwendbar sind. Zwar ist der diesen Vorschriften zugrunde liegende Gedanke, dass verschiedene Entscheidverfahren für das gleiche Projekt formell und materiell aufeinander abzustimmen sind, auch auf bundesrechtlicher Ebene zu verfolgen. In diesem Sinne hat das bereits genannte Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Entscheidverfahren die Plangenehmigung für Flugplatzanlagen ins Luftfahrtrecht eingeführt und mit dieser die bisherige

Baukonzession und die zusätzlich erforderlichen Bewilligungen ersetzt (vgl. Art. 37 LFG in der Fassung vom 18. Juni 1999). Im gleichen Zuge wurden, wie schon geschildert (E. 2.1), die Regelungsbereiche von Betriebskonzession und Betriebsreglement neu umschrieben und voneinander abgegrenzt. Der Abstimmungsbedarf ist demzufolge kleiner geworden; es genügt, wenn - wie in Art. 12 Abs. 1 lit. c
VIL vorgeschrieben - im Zeitpunkt der Konzessionserteilung auch das Betriebsreglement genehmigt werden kann. Grösserer Koordinationsbedarf bestünde dagegen, wenn die Ausgestaltung des Flugplatzbetriebs, wie vom Beschwerdeführer verlangt, sowohl (in Grundzügen) in der Betriebskonzession als auch (im Einzelnen) im Betriebsreglement geregelt werden müssten. Dies ist aber nach geltender luftfahrtrechtlicher Ordnung gerade nicht der Fall. - Eine andere, hier nicht zu behandelnde Frage ist, ob das Betriebsreglement auch ohne die in Art. 74a Abs. 2 VIL geforderte Überprüfung habe genehmigt werden dürfen; diese Frage bildet Gegenstand des Beschwerdeverfahrens gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes. Das Gleiche gilt für die Frage, ob die Interessen der Flughafenhalterin und jene der durch den Flugbetrieb betroffenen Anwohner und Gemeinwesen richtig gegeneinander abgewogen worden seien.
4.
Der Beschwerdeführer bringt ferner vor, bei der Übertragung der öffentlichen Aufgabe, einen Interkontinentalflughafen zu erstellen und zu betreiben, seien verschiedene Regelungen zu treffen. Darunter seien einige, die weder im Betriebsreglement noch im Plangenehmigungsverfahren ihren Platz hätten und daher in die Konzessionsverfügung aufzunehmen seien. Als solche regelungsbedürftige Bereiche nennt der Beschwerdeführer verschiedene der Konzessionärin aufzuerlegende Verpflichtungen; demnach müsste sich diese an den Kosten des Ausbaus der Infrastruktur ausserhalb des Flughafens beteiligen, an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts Flughafen Schweiz mitwirken sowie ein geeignetes Verfahren zur Verfügung stellen, in welchem gewährleistet sei, dass die vom Fluglärm Betroffenen die ihnen zustehenden Leistungen (Entschädigungen, Schallschutzmassnahmen) erhielten.
Die Rekurskommission UVEK hat im angefochtenen Entscheid erklärt, die beantragten Regelungen seien nicht Konzessionsmaterie. Zu Recht:

Eine Beteiligung des Flughafenhalters an der strassen- und bahnmässigen Erschliessung des Flughafens könnte aus Gründen der Gleichbehandlung offensichtlich nicht nur für einen einzigen Flughafen statuiert werden, sondern wäre für alle Flugplatzanlagen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, vorzuschreiben. Es bedürfte daher einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage.
Die Schaffung geeigneter Verfahren, in denen die lärmbetroffenen Anwohner ihre Ansprüche auf Schallschutz und Entschädigung geltend machen können, ist ebenfalls Sache des Gesetzgebers und nicht des Flugplatzhalters. Diese Verfahren stehen denn auch zur Verfügung. Wie das Bundesgericht in BGE 126 II 522 E. 47 S. 590 ff. entschieden hat, ist für den Flughafen Zürich in einem dem Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield nachlaufenden gesonderten Verfahren ein neues Schallschutzkonzept zu erstellen, wobei der Flughafenhalter aufgefordert worden ist, mit den Schallschutzmassnahmen sofort zu beginnen, wo diese unbestritten sind. Die Ermächtigung zum sofortigen Vollzug ist nunmehr in die Betriebskonzession aufgenommen worden. Was die Entschädigungsforderungen für Überflug und übermässige Lärmeinwirkungen betrifft, so können diese nach Gesetz und ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung im bundesrechtlichen Verfahren der formellen Enteignung angemeldet werden (vgl. etwa BGE 124 II 543 E. 3 S. 548 f., 126 II 522 E. 50 S. 598 und 129 II 72 mit Hinweisen). Offen ist einzig noch, welche Tragweite der in Art. 37 LSV umschriebene Lärmbelastungskataster gegenüber den Grundeigentümern habe. Diese Lücke ist jedoch, wie in BGE 126 II 522
E. 49 S. 597 festgehalten, vom Bundesgesetzgeber selbst zu füllen.
Bevor schliesslich die Konzessionärin verpflichtet werden könnte, an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts Flughafen Schweiz teilzunehmen, müssten sich die mit der Luftfahrtpolitik betrauten Behörden - in erster Linie Bundesrat und UVEK - für ein solches Konzept ausgesprochen haben. Dieses wäre gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) von den Bundesbehörden unter Beizug der Kantone zu entwickeln. Jedenfalls sprengt die Ausarbeitung eines Konzepts des Bundes den Rahmen des Konzessionserteilungsverfahrens und kann daher im Rechtsmittelverfahren nicht Streitgegenstand sein. Sollte dagegen der Beschwerdeführer mit seinem Antrag betreffend das Konzept Flughafen Schweiz lediglich die im SIL vorgesehene Zusammenarbeit der Flughäfen in der Konzession festschreiben wollen, ist daran zu erinnern, dass der SIL den Grundsatz der freiwilligen Zusammenarbeit und Verkehrsaufteilung unter den Flugplätzen aufstellt (vgl. SIL IIIb-4 Ziffer 9).

5.
Der Kanton Aargau legt grossen Wert darauf, früh in alle Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren sowie in Vertragsverhandlungen einbezogen zu werden, die sich auf den Kanton Aargau auswirken könnten. Er fordert daher eine entsprechende Verpflichtung der Konzessionärin. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Planung und Erfüllung raumwirksamer Aufgaben des Bundes, zu denen auch die Sicherstellung des Baus und Betriebs der öffentlichen Flugplatzanlagen zählt, ist jedoch im massgeblichen Gesetzes- und Verordnungsrecht vorgesehen und - mit einer Ausnahme (s. unten E. 5.2) - in den entsprechenden Verfahren klar geregelt. Es ist daher schlecht verständlich, weshalb dem Kanton Aargau in der umstrittenen Betriebskonzession eine Sonderstellung eingeräumt werden sollte.
5.1 Nach Art. 13 Abs. 2 RPG arbeitet der Bund bei der Erstellung von Grundlagen für die Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben mit den Kantonen zusammen und gibt diesen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bzw. möglichst frühzeitig bekannt (vgl. Art. 18 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]). Können sich Bund und Kantone nicht darüber einigen, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abzustimmen sind, kann nach Art. 7 Abs. 2 RPG die Durchführung des in Art. 12 RPG vorgesehenen Bereinigungsverfahrens verlangt werden (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 RPV). Auch das Luftfahrtrecht sieht die Beteiligung der Kantone an den verschiedenen Verfahren für den Bau und Betrieb der Infrastruktur ausdrücklich vor. So sind nach Art. 37d Abs. 1 LFG Plangenehmigungsgesuche den betroffenen Kantonen sofort zur Stellungnahme vorzulegen. Das Gleiche gilt für Gesuche um wesentliche Änderungen des Betriebsreglements (Art. 36d Abs. 1 LFG). Speziell weist das Luftfahrtgesetz in Art. 8 Abs. 7 das BAZL an, die Regierungen der interessierten Kantone anzuhören, bevor es bestimmte Flugräume oder Flugwege vorschreibt, welche die Luftfahrzeuge zu benützen haben. Ferner verlangen die Art. 37 Abs. 4 LFG und Art. 27d Abs. 2 VIL die Berücksichtigung kantonalrechtlicher Anträge insoweit, als dadurch der Bau oder Betrieb der Flugplätze nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird. Der Einbezug der Kantone und ihrer Interessen in die raumwirksamen Entscheidverfahren darf daher als gesichert gelten.
5.2 Einzuräumen ist indessen, dass auch das revidierte Luftfahrtrecht nicht regelt, welches Verfahren bei der Erteilung der Betriebskonzession einzuhalten sei. Vorgeschrieben werden in den gemeinsamen Bestimmungen für den Bau und Betrieb der Flugplätze lediglich die Veröffentlichung des Konzessionsgesuchs und die Behandlungsfristen (Art. 4 und 6 VIL). Auch in der Praxis ist die Frage des verfahrensmässigen Vorgehens bisher nicht schlüssig beantwortet worden.
In der bundesrätlichen Botschaft zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren (später: Entscheidverfahren) vom 25. Februar 1998 wurde zum damals eingeführten Art. 36a LFG festgehalten, das Verfahren für die Erteilung einer Betriebskonzession oder einer Betriebsbewilligung richte sich nach den allgemeinen Bestimmungen des VwVG (vgl. BBl 1998 III 2645). Danach wäre vor der Konzessionserteilung ein Anhörungsverfahren im Sinne von Art. 31 VwVG oder allenfalls ein besonderes Einwendungsverfahren gemäss Art 30a VwVG durchzuführen. In der Ausschreibung des Konzessionsgesuches für den Flughafen Zürich im Bundesblatt (BBl 2001 I 1114) wurde - wohl aus Versehen - auf Art. 37f Abs. 1 LFG und damit auf die Vorschriften für das Plangenehmigungsverfahren verwiesen. Bei der Konzessionserteilung ist das UVEK davon ausgegangen, dass die für die Änderung des Betriebsreglementes geltenden Verfahrensregeln von Art. 36d LFG auch für die Konzessionierung zum Zuge kämen. In diesem Fall erwiese sich ein eigentliches Einspracheverfahren als unabdingbar. Im angefochtenen Entscheid (E. 6) hat die Rekurskommission UVEK indes in Zweifel gezogen, ob ein Konzessionsgesuch überhaupt bekannt zu machen und - mit entsprechender Einsprachemöglichkeit - öffentlich aufzulegen sei. Tatsächlich fragt sich, ob es sinnvoll sei, ein Auflage- und Einspracheverfahren vorzusehen, wenn in der Konzession praktisch nichts geregelt wird, was Dritte (ausser Mitbewerber) betreffen könnte. Die spezialrechtlichen Verfahrensbestimmungen für andere Infrastruktur-Konzessionen sehen denn auch, falls die baulichen und betrieblichen Fragen in separaten Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren geprüft werden, in der Regel nur ein Vernehmlassungsverfahren vor (vgl. etwa Art. 6 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [SR 742.110], Art. 6 der Verordnung vom 25. November 1998 über die Konzessionierung von Eisenbahnstrukturen [SR 742.121], Art. 12 der Verordnung vom 8. November 1978 über die Konzessionierung von Luftseilbahnen [SR 743.11]). Gegen die Erforderlichkeit eines Einspracheverfahrens scheint auch zu sprechen, dass Betriebskonzessionen für Flugplätze nach Art. 36a Abs. 3 LFG offenbar ohne ein solches auf einen Dritten übertragen werden können.
Die Frage, ob vor der Konzessionserteilung notwendigerweise ein eigentliches Einspracheverfahren durchgeführt werden müsse oder ob auch ein - allenfalls auf die Kantone und interessierten Bundesstellen beschränktes

- Anhörungs- bzw. Vernehmlassungsverfahren genügen würde, braucht hier nicht abschliessend entschieden zu werden. Wie dargelegt, sind auf jeden Fall die betroffenen Kantone auch im Konzessionserteilungsverfahren zumindest anzuhören. Für eine Verpflichtung des Konzessionsgesuchstellers, einzelne Kantone vermehrt zur Mitwirkung beizuziehen, ist in der Konzessionsverfügung kein Platz.
6.
Die Rekurskommission UVEK hat einige der erhobenen Anträge und Einwendungen als im Konzessionsverfahren zulässig erklärt, den Beschwerdeführern aber das schutzwürdige Interesse zu ihrer Verfechtung abgesprochen. Dies trifft für den Kanton Aargau auf die Anträge betreffend die Kürzung der Konzessionsdauer, die Frist zur Einreichung des überarbeiteten Betriebsreglementes (bzw. des Betriebskonzepts) sowie die - im Zusammenhang mit dem Hinweis auf das Koordinationsprinzip vorgebrachte - Rüge zu, es liege noch kein vollständiger SIL vor.

Im angefochtenen Entscheid wird zur Konzessionsdauer ausgeführt, es sei nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden als Dritte von einer kürzeren oder längeren Konzessionsdauer in ihren Rechten oder faktischen Interessen in beachtenswerter Weise betroffen würden. Die Konzessionsdauer betreffe einzig das Verhältnis zwischen Konzessionsbehörde und Konzessionärin; eine genügende Beziehungsnähe von Dritten zur Frage der Konzessionsdauer bestehe nicht. Das Gleiche gelte für die Frist zur Einreichung oder Überprüfung des künftigen Betriebsreglements. Sobald sich, aus welchen Gründen auch immer, betriebliche Änderungen für den Flughafen Zürich aufdrängten, müsse eine Anpassung des Betriebsreglementes vorgenommen werden. Überprüfungen des Betriebsreglementes seien grundsätzlich jederzeit möglich und sicher dann erforderlich, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert hätten. Auszulösen seien solche Anpassungen durch die Flughafenhalterin oder aufsichtsrechtlich durch das BAZL. Die Beschwerdeführer hätten daher ohnehin die Möglichkeit, die Aufsichtsbehörde zur Vornahme von Änderungen des Betriebsreglementes aufzufordern. Aus diesen Gründen hätten sie kein schutzwürdiges Interesse an den beantragten Ergänzungen, von denen überdies fraglich sei, ob sie in eine Konzessionsverfügung gehörten. Auf die Rüge der Unvollständigkeit der Sachplanung geht die Rekurskommission UVEK schliesslich nicht weiter ein, weil der für die Konzessionserteilung notwendige konzeptionelle Teil des SIL bereits seit Oktober 2000 vorliege. Ein weiterer Abstimmungsbedarf bestehe im vorliegenden Verfahren nicht.

Diesen Erwägungen ist zuzustimmen. Der Beschwerdeführer leitet seine Beschwerdebefugnis als Planungsträger und Verantwortlicher für das Gesundheitswesen aus dem Umstand ab, dass das Kantonsgebiet vom Flugbetrieb betroffen wird, und geht bei seinen Darlegungen über die Schutzwürdigkeit seiner Interessen davon aus, dass die Konzessionsverfügung betriebliche Rahmenbedingungen enthalten müsse. Da dies nach dem Gesagten nicht zutrifft, stossen seine Ausführungen ins Leere.
7.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet.

Der Beschwerdeführer stellt im Weiteren ein Eventualbegehren um Überweisung der Beschwerdesache zur aufsichtsrechtlichen Beurteilung an den Bundesrat. Dieser Eventualantrag gilt, wie sich aus der Begründung ergibt, nicht etwa für den Fall des Nichteintretens wegen Unzuständigkeit, sondern für den Fall der Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Art. 8 Abs. 1 VwVG und Art. 107 Abs. 2 OG sehen jedoch die Weiterleitung einer Beschwerde nur von der unzuständigen an die zuständige Behörde vor. Da das Bundesgericht zur Behandlung der vom Kanton Aargau eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuständig ist, ist auf das Eventualbegehren nicht einzutreten. Es bleibt dem Kanton Aargau unbenommen, die Rechtsschrift beim Bundesrat direkt einzureichen.
8.
Auf die Erhebung einer Gerichtsgebühr ist zu verzichten (Art. 156 Abs. 2 OG).
Der Beschwerdeführer ist dagegen zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Beschwerdeführer hat der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vertreten durch das Generalsekretariat, und der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 8. Juli 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: