Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.72/2002 /bmt

Urteil vom 19. August 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Roland Gfeller, Postfach 1709, 8032 Zürich,

gegen

Gemeinde Fisibach, 5467 Fisibach, und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen,

Gemeinde Hohentengen am Hochrhein,
D-79801 Hohentengen, und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, 4125 Riehen,

Rheinaubund - Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat, Postfach 584, 8201 Schaffhausen, und Mitbeteiligte, vertreten durch Dr. Martin Furter, Büro für Raumplanung und Umweltschutzberatung, Hauptstrasse 52, 4461 Böckten,

Eheleute A._____,
Aktion für zumutbaren Luftverkehr (AFZL), 8600 Dübendorf,
Überparteiliches Komitee für mehr Lebensqualität und weniger Fluglärm im Glattal, 8600 Dübendorf,
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. George Hunziker,
Büro Winter & Partner, Kirchgasse 40, Postfach, 8024 Zürich,

B._____,

C._____ und Mitbeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Brauchli, Bahnhofstrasse 7, 8570 Weinfelden,

Politische Gemeinde Amriswil, 8580 Amriswil, und Mitbeteiligte,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hanspeter Strickler, Bahnhof-strasse 26, 9320 Arbon,

Gemeinde Regensdorf, Watterstrasse 114, 8105 Regensdorf,

Stadtrat Kloten, 8302 Kloten,

Swissport International AG, 8302 Kloten,
Swissport Baggage Sorting AG, 8058 Kloten-Flughafen, Swissport Zürich AG, 8001 Zürich,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roland Hürlimann, Büro Schumacher Baur Hürlimann, Bahnhofplatz 9, Postfach 7676,
8023 Zürich,

D._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Klose, Püntstrasse 19,
8492 Wila,

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

Beschwerdegegner,

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Bundeshaus Nord, 3003 Bern,

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,

Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern 14,

Erteilung der Betriebskonzession, Akteneinsicht,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation,
vom 18. Februar 2002.

Sachverhalt:
A.
Am 31. Mai 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Flughafen Zürich AG unter verschiedenen Auflagen die Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis 31. Mai 2051. Gleichentags genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das Betriebsreglement der Flughafen Zürich AG und wies die entgegenstehenden Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung ab. Gegen diese beiden Verfügungen oder eine der beiden erhoben zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und öffentliche Gemeinwesen bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) Verwaltungsbeschwerde. Verschiedene Beschwerdeführer verlangten Einsicht in die von der Flughafen Zürich AG dem Departement eingereichten, als Business Planung bezeichneten Finanzierungsunterlagen.
Mit Verfügung vom 19. Juli 2001 ordnete der Instruktionsrichter der Rekurskommission UVEK die Vereinigung jener Beschwerdeverfahren an, in denen der Erlass vorsorglicher Massnahmen verlangt worden war.
Am 20. September 2001 forderte die Rekurskommission UVEK die Flughafen Zürich AG auf, der Rekurskommission die vollständigen, dem Konzessionsgesuch beiliegenden 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 sämtliche 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.
In einer weiteren Verfügung vom 23. Oktober 2001 führte die Rekurskommission UVEK aus, die Flughafen Zürich AG habe ihr mit Schreiben vom 3. Oktober 2001 mitgeteilt, die dem Konzessionsgesuch beigelegten Finanzierungsunterlagen würden der Rekurskommission direkt vom BAZL zugestellt, doch könne der verlangte 10-Jahrens-Businessplan aus verschiedenen Gründen nicht ohne weiteres herausgegeben werden. Hierzu stellte die Rekurskommission fest, sie werde über die Frage der Akteneinsicht in die Finanzierungsunterlagen in einem beim Bundesgericht anfechtbaren Zwischenentscheid befinden und die von der Flughafen Zürich AG gegen die Offenlegung des Businessplans sprechenden Gründe im Rahmen dieses Entscheides berücksichtigen; sie müsse deshalb auf der Herausgabe dieser Unterlagen bestehen. Demzufolge wurde die Flughafen Zürich AG angewiesen, der Rekurskommission UVEK bis 2. November 2001 den vollständigen 10-Jahres-Businessplan sowie bis 27. November 2001 einen aktualisierten Businessplan einzureichen, der den Entwicklungen rund um

die SAir-Group Rechnung trage. Die Frist zur Einreichung des 10-Jahres-Businessplanes wurde am 31. Oktober 2001 auf Gesuch der Konzessionärin bis 27. November 2001 erstreckt.
In einer Stellungnahme vom 14. November 2001 unterbreitete die Flughafen Zürich AG der Rekurskommission UVEK die Anträge, die Legitimation der Beschwerdeführer zur Anfechtung der Betriebskonzession sei zu verneinen und es sei auf die entsprechenden Beschwerden nicht einzutreten. Eventuell sei die Legitimation lediglich in Bezug auf die verlangte Edition des 10-Jahres-Businessplans und anderer Finanzierungsunterlagen zu verneinen und es sei auf die entsprechenden Editionsanträge der Beschwerdeführer nicht einzutreten. Dem-gemäss sei auf das Einverlangen des 10-Jahres-Businessplans und anderer Finanzierungsunterlagen zu verzichten. Über die Frage der Legitimation der Beschwerdeführer zur Anfechtung der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 sei ein Teilentscheid zu fällen. Subsidiär verlangte die Flughafen Zürich AG, dass auf das Einverlangen des 10-Jahres-Businessplans und anderer Finanzierungsunterlagen aufgrund schützenswerter Geheimhaltungsinteressen der Flughafen Zürich AG verzichtet werde.
Mit Verfügung vom 3. Dezember 2001 lehnte es die Rekurskommission UVEK ab, einen Teilentscheid über die Frage der Legitimation der Beschwerdeführenden zu treffen. Die Flughafen Zürich AG wurde erneut aufgefordert, der Rekurskommission UVEK den vollständigen 10-Jahres-Businessplan sowie aktualisierte Angaben zur Finanzierbarkeit eines sicheren Flughafenbetriebes in Zürich-Kloten einzureichen. Die Rekurskommission UVEK erwog, sie erachte diese Urkunden und Angaben nach wie vor als für die Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts unverzichtbar. Was die von der Konzessionärin geltend gemachten Geheimhaltungsinteressen anbelange, so würde diesen bei der Prüfung der Frage der Akteneinsicht Rechnung getragen. Der Entscheid darüber, ob und wie weit ein konkretes Geheimhaltungsinteresse das Interesse der Beschwerdeführenden an Akteneinsicht überwiege, werde in Form einer anfecht-baren Verfügung ergehen.
Schliesslich forderte die Rekurskommission UVEK die Flughafen Zürich AG mit Verfügung vom 17. Dezember 2001 unter anderem auf, ihr anzugeben, welche Stellen in den Businessplänen nicht offengelegt werden dürften. Falls nötig, werde der Instruktionsrichter die Konzessionärin noch zu einer Besprechung über den Umfang der Offenlegung einladen und anschliessend über die Frage der Akteneinsicht entscheiden. Mit Schreiben vom 6. Februar 2002 teilte die Flughafen Zürich AG der Rekurskommission mit, dass die Businessplanung - was an der in Aussicht gestellten Besprechung noch näher begründet werden könne - den Beschwerdeführenden als Ganze nicht herausgegeben werden dürfe.
B.
Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2002 verfügte die Rekurskommission UVEK, dass die von der Beschwerdegegnerin am 11. Januar 2002 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 diese Verfügung hat die Flughafen Zürich AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und gleichzeitig um aufschiebende Wirkung der Beschwerde ersucht.
Das zunächst der II. öffentlichrechtlichen Abteilung zugewiesene Dosssier ist am 15. März 2002 der I. öffentlichrechtlichen Abteilung übertragen worden. In der Folge 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. Zwei ebenfalls auf Verfahrensentlassung lautende Gesuche sind abgewiesen worden, weil die Gesuchsteller - B._____ sowie die Politische Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte - im Verfahren vor der Rekurskommission UVEK die Offenlegung der Finanzierungsunterlagen beantragt hatten.
C.
Der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist mit Verfügung vom 12. März 2002 superprovisorisch und mit Beschluss vom 11. Juli 2002 bestätigend aufschiebende Wirkung beigelegt worden.
D.
Die Gemeinde Fisibach und die Mitbeteiligten sowie die Gemeinde Hohentengen am Hochrhein und die Mitbeteiligten stellen den Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Flughafen Zürich AG sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. Der Rheinaubund und die Mitbeteiligten, die Eheleute A._____ und die Mitbeteiligten, die Gemeinde Regensdorf sowie der Stadtrat Kloten beantragen Abweisung der Beschwerde. Die Swissport International AG, die Swissport Baggage Sorting AG und die Swissport Zürich AG haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. C._____ und die Mitbeteiligten, D._____ und die Crossair AG haben sich

nicht geäussert.
Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das UVEK stellt keinen formellen Antrag zur Beschwerde, spricht sich jedoch gegen eine Veröffentlichung der Finanzierungsunterlagen der Flughafen Zürich aus. Die Rekurskommission UVEK ersucht um Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese eingetreten werden könne.
E.
Mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 7. August 2002 ist das Gesuch der Beschwerdeführerin um Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels einst-weilen abgewiesen worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist eine Zwischenverfügung der Rekurskommission UVEK über die Akteneinsicht im Beschwerdeverfahren, in welchem nach der Verfahrensvereinigung sowohl die Beschwerden gegen die Erteilung der Betriebskonzession als auch die Beschwerden gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich behandelt werden. Zwischenverfügungen sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 97 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG, SR 173.110]in Verbindung mit Art. 5 und Art. 45 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]) und wenn auch die nachmalige Endverfügung der Verwaltungsgerichtsbarkeit untersteht (Art. 101 lit. a OG e contrario). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Einerseits kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss ausdrücklicher Bestimmung von Art. 99 Abs. 2 lit. c OG gegen Betriebskonzessionen und Genehmigung von Betriebsreglementen für Flugplätze gerichtet werden. Andererseits macht die Beschwerdeführerin Geheimhaltungsinteressen an den zur Einsicht freigegebenen Akten geltend und würde deren Offenlegung, falls die Geheimhaltungsinteressen begründet sind, einen nicht wieder gutzumachender Schaden bewirken. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Flughafen Zürich AG, die frist- und formgerecht eingereicht worden ist, erweist sich somit als zulässig.

1.2 Die Flughafen Zürich AG, die durch den Zwischenentscheid zur Herausgabe bzw. Zurverfügungstellung von Akten verpflichtet wird, die ihrer Meinung nach geheim zu halten sind, ist zur Anfechtung dieses Entscheides im Sinne von Art. 103 lit. a OG legitimiert.
2.
Bei den umstrittenen Akten, in die Einsicht gewährt werden soll, handelt es sich um die Unterlagen, die gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) vom 23. November 1994 dem Gesuch um Erteilung einer Betriebskonzession beizulegen sind und eine Übersicht über die geplante Finanzierung des Flughafenbetriebes erlauben sollen.
Die Rekurskommission UVEK ist nicht zum Schluss gelangt, dass die Finanzierungsunterlagen wie das Konzessionsgesuch öffentlich aufgelegt werden müssten. Sie hat vielmehr entschieden, die - teilweise abgedeckten - Papiere seien den Beschwerdeführenden aufgrund des in Art. 26 Abs. 1 VwVG umschriebenen Akteneinsichtsrechts zur Verfügung zu stellen. Gemäss Art. 26 Abs. 1 VwVG hat die Partei oder ihr Vertreter Anspruch darauf, in ihrer Sache die Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden, alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke sowie die Niederschriften eröffneter Verfügungen einzusehen. Die Rekurskommission ist mithin, ohne die Legitimationsfrage zu prüfen, davon ausgegangen, dass den Beschwerdeführenden Parteistellung zukomme und diese zur Ausübung von Parteirechten befugt seien.
Die Flughafen Zürich AG macht im bundesgerichtlichen Verfahren gleich wie vor der Vorinstanz geltend, dass den Verfahrensbeteiligten keine Parteirechte hätten eingeräumt werden dürfen, solange deren Beschwerdelegitimation - die von der Beschwerdeführerin bestritten wird - nicht durch Entscheid bestätigt worden sei. Zu Recht. So wenig eine Beschwerde gutgeheissen werden kann, bevor über die Prozessvoraussetzungen in bejahendem Sinne entschieden worden ist (vgl. nicht zur Publikation bestimmte E. 3 des Urteils 1A.151/2001 vom 16. Juli 2002), so wenig dürfen Verfahrensbeteiligten Parteirechte gewährt und deren Prozessbegehren zu Lasten der Gegenpartei gutgeheissen werden, bevor überhaupt die Befugnis dieser Beteiligten zur Beschwerdeführung festgestellt worden ist. Die Rekurskommission UVEK hätte demnach das Recht auf Akteneinsicht nicht bejahen dürfen, ohne zuvor den Beschwerdeführenden die Legitimation zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zuerkannt zu haben. Daran vermag nichts zu ändern, dass es die Rekurskommission UVEK am 3. Dezember 2001 förmlich abgelehnt hat, einen Teilentscheid über die Legitimation der Beschwerdeführenden

zu treffen, und diese Verfügung von der Flughafen Zürich AG nicht angefochten worden ist. Wohl steht es dem Richter an sich frei, über die Frage der Beschwerdebefugnis statt vorab in einem Teilentscheid erst mit der Hauptsache zu entscheiden. Die Beurteilung der Beschwerdelegitimation kann jedoch nicht hinausgeschoben werden, wenn verfahrensrechtliche Ansprüche im Streite liegen, die nur einer Partei im Sinne von Art. 6 VwVG (und Art. 26 Abs. 1 VwVG) zukommen können, und die Parteistellung der Ansprechenden bestritten wird. Die Rekurskommission UVEK hat sich daher mit ihrem Stillschweigen zur Frage der Legitimation der Beschwerdeführenden über fundamentale Verfahrensgrundsätze hinweggesetzt und überdies den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist aus diesem Grunde gutzuheissen.

3.

Nach dem Gesagten ist die angefochtene Verfügung aufzuheben. Vor ihrem neuen Entscheid über die Akteneinsichtsgesuche wird die Vorinstanz zunächst über die Befugnis der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zu befinden haben. Aus prozessökonomischen Überlegungen rechtfertigt es sich, hierzu vorweg einige Erwägungen anzustellen:

Die Rekurskommission UVEK hat in der angefochtenen Verfügung im Rahmen der Gegenüberstellung der Geheimhaltungs- und der Akteneinsichtsinteressen erklärt, die Flughafenanwohner hätten ein berechtigtes Bedürfnis, Gewissheit darüber zu erhalten, dass die Flughafen Zürich AG über genügend finanzielle Mittel verfüge, um einen sicheren Flugbetrieb zu gewährleisten. Ausserdem bestehe bei den Beschwerdeführenden die Befürchtung, dass sie sich bei einer Verschlechterung der finanziellen Verhältnisse der Flughafen Zürich AG mit Steuergeldern an einer Sanierung beteiligen müssten. - Aus diesen Erwägungen könnte gefolgert werden, die Legitimation zur Anfechtung des Konzessionsentscheides stehe allen Steuerzahlern zu. Zumindest aber müsse sie den durch den Flugbetrieb betroffenen Flughafenanwohnern zukommen; das würde mit anderen Worten bedeuten, dass das Beschwerderecht gegenüber der Konzessionsverfügung das selbe wäre wie jenes gegenüber dem genehmigten Betriebsreglement. Einer solchen Auffassung könnte jedoch nicht zugestimmt werden.

3.1 Dass nicht jeder Steuerzahler zur Anfechtung einer Betriebskonzession im Sinne von Art. 36a des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948/18. Juni 1999 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) und Art. 10 ff. VIL zugelassen werden kann, ergibt sich schon aus der Vorschrift von Art. 48 VwVG, die gleich wie die Bestimmung von Art. 103 OG die Popularbeschwerde ausschliesst (vgl. etwa BGE 121 II 176 mit zahlreichen Hinweisen).

3.2 Was die Betroffenheit durch den Flugbetrieb als möglichen Legitimationsgrund anbelangt, so ist daran zu erinnern, dass Inhalt und Tragweite der Flugplatz-Betriebskonzession bei der Änderung der luftfahrtrechtlichen Bestimmungen durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren und die zugehörige Verordnung in den Jahren 1999/2000 neu umschrieben worden sind. Während bis zu dieser Revision - wie in BGE 124 II 293 E. 8-10 S. 310 ff. 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 bzw. der Betriebsbewilligung einerseits und des Betriebsreglementes andererseits klar auseinandergehalten. Gemäss den Bestimmungen von Art. 36a, 36b und 36c LFG in der Fassung vom 18. Juni 1999 wird mit der Konzessionierung (oder der Erteilung der Betriebsbewilligung) durch hoheitlichen Akt das Recht zum Betrieb eines 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 VIL 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 Flugbetrieb ist vielmehr ïn allen Belangenïm 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 und gefährdet fühlt, hat heute seine Einwendungen im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglementes und nicht im Konzessionserteilungs- oder Betriebsbewilligungsverfahren zu erheben (vgl. auch BGE 127 II 306 E. 7b S. 315).

Gegen diese Überlegungen liesse sich allenfalls einwenden, ein Konzessionsentscheid müsse deshalb von den

vom Flugbetrieb Betroffenen angefochten werden können, weil nach Art. 12 Abs. 1 lit. c VIL eine Konzession nur unter der Voraussetzung gewährt werden dürfe, dass das Betriebsreglement genehmigt werden könne; erweise sich das Betriebsreglement als mangelhaft, sei demzufolge auch die Betriebskonzession rechtswidrig. Art. 12 Abs. 1 lit. c VIL ändert jedoch nichts daran, dass die zwei fraglichen Institute unterschiedliche Funktionen haben und die beiden Entscheidverfahren auseinanderzuhalten sind. Der Entscheid darüber, ob ein neues oder abgeändertes Betriebsreglement genehmigt werden könne, liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundesamtes (Art. 36c Abs. 3 und 4 LFG), während die Erteilung von Konzessionen Sache des Departementes ist (Art. 36a Abs. 1 LFG). Das Departement hat sich daher bei der Prüfung eines Konzessionsgesuches hinsichtlich des Betriebsreglementes lediglich beim Bundesamt zu vergewissern, ob dieses den Reglements-Entwurf (Art. 11 Abs. 1 lit. e VIL) genehmigen könne. Dagegen hat es den Entwurf nicht selbst zu prüfen. 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 Departement zu entziehen, wobei dieses gemäss Art. 16 Abs. 2 VIL die erforderlichen Massnahmen zur Fortführung des Flughafenbetriebes anordnen kann. Steht demnach den Flughafenanwohnern mit der Einsprache gemäss Art. 36d Abs. 4 LFG und der nachfolgenden Beschwerdemöglichkeit ein besonderer Rechtsweg offen, um die Mängel des Betriebsreglementes geltend zu machen, so ist die Rüge, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und könne nicht genehmigt werden, im Verfahren zur Konzessionserteilung unzulässig (vgl. Art. 102 lit. d OG und sinngemäss BGE 108 Ib 376). In diesem Lichte erscheint übrigens als fraglich, ob die von der Rekurskommission UVEK vorgenommene Vereinigung der Beschwerden gegen die Konzessionserteilung mit jenen, die sich gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes richten, zweckmässig sei.
Schliesslich kann hier offen bleiben, ob das Verfahren zur Erteilung der Betriebskonzession ebenfalls den Regeln von Art. 36d LFG über die Änderung des Betriebsreglementes folge, wie das UVEK in seiner Konzessionsverfügung vom 31. Mai 2001 angenommen hat, oder ob es nur den Bestimmungen des VwVG unterstehe, wie der Bundesrat in seiner Botschaft zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren bzw. zur Änderung der Art. 36a und 36b LFG erläuterte (vgl. BBl 1998 S. 2589 ff., 2645). Auszuschliessen ist aber entgegen der seinerzeitigen Ausschreibung des Konzessionsgesuchs im Bundesblatt (BBl 2001 S. 1114), dass die Vorschriften über das Plangenehmigungsverfahren, insbesondere Art. 37f LFG, beigezogen werden können.
4.
4.1 Die Gerichtskosten sind dem Ausgang des Verfahrens entsprechend den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG), wobei die schweizerischen und deutschen Gemeinwesen - nicht dagegen die privaten Mitbeteiligten - aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG von der Kostenpflicht auszunehmen sind. Da den Beschwerdegegnern Gelegenheit geboten worden ist, um Entlassung aus dem bundesgerichtlichen Verfahren zu ersuchen, braucht nicht im Einzelnen nachgeprüft zu werden, ob sämtliche im Verfahren Verbleibenden vor der Rekurskommission UVEK um Akteneinsicht oder Offenlegung der Finanzierungsunterlagen ersucht hatten. Im Übrigen entbindet Stillschweigen im bundesgerichtlichen Verfahren nicht von der Kostenpflicht (vgl. BGE 123 V 156, 128 II 90 E. 2b S. 94 f.).

4.2 Die Beschwerdegegner haben der obsiegenden Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 18. Februar 2002 aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 4'500.– wird folgenden Beschwerdegegnern (zusammen mit allfälligen Mitbeteiligten) zu je Fr. 500.– unter solidarischer Haftbarkeit für den Gesamtbetrag auferlegt:
- [...](Mitbeteiligte an der Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Gemeinde Fisibach)
- [...](Mitbeteiligte an der Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Gemeinde Hohentengen am Hochrhein)
- Rheinaubund - Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat und Mitbeteiligte

- Eheleute A._____, Aktion für zumutbaren Luftverkehr sowie Überparteiliches Komitee für mehr Lebensqualität und weniger Fluglärm im Glattal
- B._____
- C._____ und Mitbeteiligte
- Swissport International AG, Swissport Baggage Sorting AG und Swissport Zürich AG
- D._____
- Crossair AG

3.
Die nachgenannten Beschwerdegegner haben (zusammen mit den allfälligen Mitbeteiligten) der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von je Fr. 400.–, insgesamt Fr. 4'800.–, unter solidarischer Haftbarkeit für den Gesamtbetrag zu bezahlen:
- Gemeinde Fisibach und Mitbeteiligte
- Gemeinde Hohentengen am Hochrhein und Mitbeteiligte
- Rheinaubund - Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat und Mitbeteiligte
- Eheleute A._____, Aktion für zumutbaren Luftverkehr sowie Überparteiliches Komitee für mehr Lebensqualität und weniger Fluglärm im Glattal
- B._____
- C._____ und Mitbeteiligte
- Politische Gemeinde Amriswil und Mitbeteiligte
- Gemeinde Regensdorf
- Stadtrat Kloten
- Swissport International AG, Swissport Baggage Sorting AG und Swissport Zürich AG
- D._____
- Crossair AG

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) sowie der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 19. August 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: