Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.100/2003 /sch

Urteil vom 7. Oktober 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
Gemeinde Zollikon,
handelnd durch den Gemeinderat Zollikon, Postfach 212, 8702 Zollikon, dieser vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. Markus Dörig und Lorenzo Marazzotta, beide Mühlebachstrasse 32, Postfach 769, 8024 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Postfach, 8058 Zürich, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Roland Gfeller, Postfach 1709, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,
Präsident der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Flughafen Zürich, Provisorische Änderung des Betriebsreglementes vom 15. Oktober 2002,
Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung,
Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 16. April 2003.

Sachverhalt:
A.
In vorläufiger Anwendung des am 18. Oktober 2001 unterzeichneten Staatsvertrages mit der Bundesrepublik Deutschland, der u.a. die Benützung des süddeutschen Luftraumes für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich-Kloten regeln sollte, wurde das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 für den Flughafen Zürich zunächst am 18. Oktober 2001 und in der Folge am 15. Oktober 2002 provisorisch geändert.
Die Änderungen vom 18. Oktober 2001 waren Folge der ab diesem Zeitpunkt geltenden Nachtflugsperre über Süddeutschland von 22 bis 6 Uhr für Flüge "unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100". Anstelle der dadurch entfallenden Nordanflüge wurden im neuen Art. 33bis des Betriebsreglementes Landungen von 22 bis 6.08 Uhr von Osten her auf die Piste 28 vorgesehen. In Ausnahmefällen, die im Staatsvertrag umschrieben wurden, durften die Landungen auf die Piste 16 erfolgen. Im geänderten Art. 39 wurde zudem u.a. festgelegt, dass auf der Piste 28 von 6.30 bis 7 Uhr höchstens vier Abflüge von Strahlflugzeugen pro Tag zulässig sind.
Mit der zweiten Änderung des Betriebsreglementes wurde der staatsvertraglichen Regelung Rechnung getragen, wonach der Anflugverkehr auf den Flughafen Zürich ab 27. Oktober 2002 an Samstagen, Sonntagen und baden-württembergischen Feiertagen von 6 bis 9 Uhr und von 20 bis 22 Uhr nicht mehr über deutsches Hoheitsgebiet geführt werden kann. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) genehmigte mit Verfügung vom

15. Oktober 2002 die von der Flughafen Zürich AG vorgeschlagene Ersatz-Anflugordnung insoweit, als an den fraglichen Tagen und zu den fraglichen Zeiten die Landungen auf die Piste 28 - ausnahmsweise auf die Pisten 14 oder 16 - erfolgen sollen. Die von der Flughafenhalterin beantragten weiteren Änderungen, durch welche Landungen aus Süden auf die Piste 34 ermöglicht werden sollten, wurden vorläufig nicht genehmigt, da der eingereichte Umweltverträglichkeitsbericht in dieser Hinsicht lückenhaft sei. In seinen Erwägungen erklärte das BAZL die Südanflüge indes als "grundsätzlich genehmigungsfähig". Die Genehmigungsverfügung wurde daher mit den Auflagen verbunden, dass die Gesuchstellerin ohne Verzug die fehlenden Angaben zu den Lärmauswirkungen der Anflüge auf die Piste 34 nachzuliefern und die begonnenen Arbeiten zur Dachziegelklamme-

rung im Bereich der Anflugschneise auf die Piste 34 weiterzuführen habe. Allfälligen Beschwerden wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

B.

Gegen die zweite provisorische Änderung des Betriebsreglementes vom 15. Oktober 2002 (Wochenend- und Feiertagsregelung) erhoben seinerzeit zahlreiche Private, Organisationen und Gemeinwesen bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) Beschwerde, darunter auch die Gemeinde Zollikon. Sie machte in erster Linie geltend, die Genehmigungsverfügung sei unter Verletzung des rechtlichen Gehörs erlassen worden, weil das BAZL mit keinem Wort auf die Einsprache der Gemeinde Zollikon eingegangen sei und seinen Entscheid überhaupt nicht begründet habe. Zudem fehle es an der Notwendigkeit für eine Betriebsreglementsänderung, die weder nach Völkerrecht noch nach schweizerischem oder deutschem Recht geboten sei. Auf jeden Fall stünden die Südanflüge auf die Piste 34, die gemäss der angefochtenen Verfügung unverzüglich vorzubereiten seien, mit dem Bundesverfassungs-, dem Raumplanungs- und dem Umweltschutzrecht in Widerspruch. Aus diesen Gründen verlangte die Gemeinde Zollikon - wie andere Beschwerdeführer auch - die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

Mit Zwischenverfügung vom 24. Februar 2003 wies der Instruktionsrichter der Rekurskommission UVEK die Gesuche um aufschiebende Wirkung sowie um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen vollständig ab, soweit darauf eingetreten werden konnte. Diese Verfügung wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 4. April 2003 (1A.47-52/ 2003) aufgehoben, weil - wie in BGE 129 II 232 erkannt - nicht der Instruktionsrichter, sondern der Kommissionspräsident oder die Rekurskommission selbst zur Beurteilung der Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zuständig sei. Die Sache wurde zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Mit neuer Verfügung vom 16. April 2003 wies der Präsident der Rekurskommission UVEK die Gesuche um vollständige, teilweise oder befristete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, soweit darauf eingetreten werden konnte. Die Gesuche um Erlass vorsorglicher Massnahmen wurden vollumfänglich abgewiesen, soweit darauf einzutreten war. Der Entscheid über die Verfahrenskosten und allfällige Parteientschädigungen wurde ins Hauptverfahren verwiesen. In der Präsidialverfügung wurde die Frage, ob alle Beschwerdeführenden zu Anträgen um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen legitimiert seien, ausdrücklich offen gelassen, da den gestellten Begehren ohnehin kein Erfolg beschieden sein könne. Soweit einzelne Beschwerdeführer verlangt hatten, die Dachziegelklammerungen seien unverzüglich einzustellen bzw. rascher als vorgesehen vorzunehmen, erklärte sich der Präsident der Rekurskommission UVEK zur Beurteilung dieser Anträge, die den Rahmen eines luftfahrtrechtlichen Verfahrens sprengten, als nicht zuständig.

Gegen die Präsidialverfügung vom 16. April 2003 hat u.a. die Gemeinde Zollikon beim Bundesgericht erneut Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht und den Antrag gestellt, die angefochtene Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, das Beschwerdeverfahren als erledigt abzuschreiben. Eventuell sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen oder die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerdeführerin rügt vorweg, dass die Präsidialverfügung erneut vom Instruktionsrichter unterzeichnet und nicht vom Präsidenten selbst ausgegangen sei. Weiter wird geltend gemacht, mit dem Scheitern des Staatsvertrags sei auch die Pflicht, das Betriebsreglement an die staatsvertragsrechtlichen Regelungen anzupassen, dahingefallen. Das Rechtsmittelverfahren sei daher gegenstandslos geworden und demzufolge abzuschreiben. Auf die 213. Durchführungsverordnung (DVO) zur deutschen Luftverkehrsordnung könne sich die Änderung des Betriebsreglementes schon

deshalb nicht stützen, weil die Verordnung völkerrechtswidrig sei. Im Übrigen rechtfertige es sich in keiner Weise, dem Grundsatz- bzw. Teilentscheid betreffend die Südanflüge und deren Vorbereitung aufschiebende Wirkung zu verleihen, da für eine Nutzung der Piste 34 keine Dringlichkeit bestehe.
Die Flughafen Zürich AG hat Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt, soweit überhaupt auf diese eingetreten werden könne. Nach ihren Darlegungen ist mit der Genehmigungsverfügung des BAZL vom 15. Oktober 2002 kein Entscheid - und auch kein Grundsatzentscheid - über die Südanflüge gefällt worden und ist die Gemeinde Zollikon daher in ihren Interessen nicht betroffen. Das BAZL ersucht um Abweisung der Beschwerde. Die Rekurskommission UVEK hat unter Hinweis auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung auf eine weitere Stellungnahme verzichtet.
C.
Am 18. März 2003 lehnte der Ständerat als Zweitrat den Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf deutschem Hoheitsgebiet ab, womit dessen Ratifikation endgültig scheiterte. Die im Vertrag vorgesehenen Einschränkungen für die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich, die durch Durchführungsverordnungen (DVO) zur Luftverkehrsordnung ins deutsche Recht übernommen worden waren, blieben in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Sie wurden durch Änderung der 213. Durchführungsverordnung vom 4. April 2003 derart verschärft, dass ab 17. April 2003 die Nachtflugsperre um je eine Stunde am Morgen (6 bis 7 Uhr) und am Abend (21 bis 22 Uhr) verlängert und die minimale Überflughöhe angehoben wurde. Vorgesehen war ausserdem, die Ausnahmegründe für einen Anflug von Norden her zu den Sperrzeiten auf den 10. Juli 2003 erheblich einzuschränken. In Gesprächen vom 25. und 26. Juni 2003 kamen die Verkehrsminister der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland überein, dass die verschärfte Ausnahmeregelung erst auf Ende Oktober 2003 in Kraft treten soll.
Um den Auswirkungen dieser weiteren Einschränkungen zu begegnen, wurde das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich am 16. April 2003 und 23. Juni 2003 erneut provisorisch geändert. Mit Verfügung vom 16. April 2003 genehmigte das BAZL im Sinne einer vorsorglichen Massnahme die Ausdehnung der abendlichen und morgendlichen Landeordnung (Piste 28, ausnahmsweise Piste 14 oder Piste 16) auf die von der Bundesrepublik Deutschland verlängerten Flugsperrzeiten (BBl 2003 S. 3256). Am 23. Juni 2003 bewilligte das BAZL auf verschiedene, zum Teil bisher (teilweise) zurückgestellte Gesuche der Flughafen Zürich AG hin folgende provisorische Änderungen des Betriebsreglementes (vgl. BBl 2003 S. 4877):
- Art. 33 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
"Bei Instrumentenanflügen von 07.00 Uhr bis 21.00 Uhr erfolgt die Landung in der Regel auf die Piste 14 oder auf die Piste 16."
- Geänderter Art. 33bis in folgendem Wortlaut:
"Von 21.00 Uhr bis 06.00 Uhr erfolgen Landungen auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Von 06.00 bis 07.08 Uhr erfolgen Landungen in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

An Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgen Landungen in der Zeit von 07.08 bis 09.08 Uhr in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28; von 20.00 bis 21.00 Uhr auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16."
- Geänderter Art. 39 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
"Abflüge von Strahlflugzeugen erfolgen vor 07.00 Uhr auf den Pisten 32 und 34."
Der zweite Satz wird gestrichen.
- Art. 141ter mit folgendem Wortlaut:
"Die geänderten Art. 33, 33bis und 39 in der Fassung vom 23. Juni 2003 treten auf den im Luftfahrthandbuch der Schweiz publizierten Zeitpunkt in Kraft.
Die Art. 33, 33bis und 39 in der geänderten Fassung vom 23. Juni 2003 sind nicht anwendbar, wenn und solange die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums keine Anwendbarkeit

entfalten.
Die Änderungen der Art. 33, 33bis und 39 vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 fallen dahin, wenn und insoweit die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums für die An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich wegfallen.
Die Änderungen des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 sind solange in Kraft oder werden wieder anwendbar, als Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums aufgrund der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland anwendbar sind oder wieder werden.
Soweit und solange die Änderungen der Art. 33, 33bis und 39 vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 nicht anwendbar sind, gelten die entsprechenden Bestimmungen gemäss dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001."
In den Auflagen zu diesen Betriebsreglementsänderungen legte das BAZL zusätzlich fest, dass ab dem Zeitpunkt, in dem Anflüge auf die Piste 34 möglich sind, flugplanmässige Landungen des Linienverkehrs auf den Pisten 28 und 34 erst ab 6 Uhr zulässig sind. Bis Landungen auf Piste 34 möglich werden, dürfen von 6.30 Uhr bis 7 Uhr Starts auf der Piste 28 nur erfolgen, wenn der Flughafen aus meteorologischen Gründen bis 6.08 Uhr nicht betrieben werden kann. Allfälligen Beschwerden ist - soweit die VOR/DEM-Anflüge 34 betreffend (Instrumentenanflüge auf das bestehende Drehfunkfeuer mit Distanzmessung) - die aufschiebende Wirkung entzogen worden.
D.
Angesichts der neuen Regelungen vom 23. Juni 2003, welche die provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes vom 15. Oktober 2002 weitgehend ersetzen, hat der Instruktionsrichter den Parteien mit Verfügung vom 10. Juli 2003 mitgeteilt, das Bundesgericht nehme in Aussicht, die gegen den Präsidialentscheid der Rekurskommission UVEK vom 16. April 2003 gerichteten Beschwerden als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Den Parteien ist Gelegenheit gegeben worden, sich zur Abschreibung der Verfahren und zu den Kostenfolgen zu äussern.

Die Gemeinde Zollikon erklärt in ihrer Stellungnahme vom 19. August 2003, sie teile die Auffassung des Instruktionsrichters, wonach mit der Nichtratifizierung des Staatsvertrages und der Verfügung vom 23. Juni 2003 die provisorische Änderung des Betriebsreglementes vom 15. Oktober 2002 als Grundlage des Anfechtungsobjekts des vorliegenden Verfahrens dahingefallen sei. Neben der Abschreibung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei die Streitsache an die Rekurskommission UVEK zurückzuweisen mit der Aufforderung, die bei ihr anhängig gemachten Verfahren wegen Gegenstandslosigkeit infolge Dahinfallens des Staatsvertrages abzuschreiben. Als vom Südanflug betroffene Gemeinde habe die Beschwerdeführerin zudem ein schutzwürdiges Interesse daran, dass im Bundesgerichtsurteil gesagt werde, welche Normen für den Betrieb des Flughafens Zürich-Kloten massgebend seien. Da der Staatsvertrag nicht ratifiziert worden sei und das deutsche Recht keine gültige Basis für die Änderungen des Betriebsreglementes sein könne, müsse wieder das alte Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 in Kraft treten. Für allfällige Änderungen dieses Betriebsreglementes müssten nach dem Scheitern des Staatsvertrages neue Gesuche eingereicht und neue Rechtsmittelverfahren
durchgeführt werden. Jedenfalls habe die Beschwerdeführerin einen Anspruch darauf, dass sich das Bundesgericht mit den Rechtsfolgen der Gegenstandslosigkeit der Betriebsreglementsänderungen eingehend auseinandersetze. Was die Kostenfolgen anbelange, so sei der Beschwerdeführerin, die ja selbst die Abschreibung der Verfahren verlangt habe, zu Lasten der Flughafen Zürich AG eine Parteientschädigung zuzuerkennen.

Die Flughafen Zürich AG stellt den Antrag, das Verfahren sei vorläufig zu sistieren, bis das endgültige Betriebsreglement, das dem BAZL nächstens vorgelegt werden soll, rechtskräftig geworden sei. Sollten die Beschwerden gegen die Präsidialverfügung vom 16. April 2003 dennoch abgeschrieben werden, wären alle erforderlichen gerichtlichen Massnahmen anzuordnen, damit die Benützung der Piste 28 für Landungen von Osten her weiterhin gemäss der jeweils geltenden Fassung des Betriebsreglementes sichergestellt sei.

Das BAZL weist in seiner Vernehmlassung vom 20. August 2003 darauf hin, dass die zur Zeit geltenden Regelungen des Betriebsreglementes nicht auf einen Schlag, sondern in verschiedenen Schritten eingeführt worden seien, von denen jeder während einer gewissen Zeit das An- und Abflugregime bestimmt habe. Bei der Prüfung

der Auswirkungen der einzelnen Schritte auf die Umwelt sei jeweils auf den vorherigen Stand abgestellt worden. Es sei daher prüfenswert, ob den Beschwerdeführenden nicht zumindest für die Zeit, während der die angefochtene Regelung gültig gewesen sei, ein Rechtsschutzinteresse zuzugestehen sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein Zwischenentscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen, der im Beschwerdeverfahren betreffend die Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich gefällt worden ist. Eine solche Zwischenverfügung unterliegt, wie bereits im Urteil 1A.47-52/2003 vom 4. April 2003 festgehalten worden ist, grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.
2.
Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorweg geltend gemacht, die angefochtene Verfügung vom 16. April 2003 sei erneut vom Instruktionsrichter statt vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK ausgegangen und schon deshalb aufzuheben. Der fragliche Zwischenentscheid ist jedoch klar als Verfügung des Präsidenten bezeichnet und - in Abwesenheit des Präsidenten - zulässigerweise stellvertretend vom Vizepräsidenten unterzeichnet worden (vgl. Art. 2 Abs. 5 der Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993, SR 173.31). Dass dieser zugleich als Instruktionsrichter in der Sache wirkt, ändert an der Natur der Präsidialverfügung nichts. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist insofern abzuweisen.
3.
Umstritten ist im Weiteren, ob die Gemeinde Zollikon überhaupt befugt sei, Beschwerde gegen die provisorische Änderung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich vom 15. Oktober 2002 und die damit zusammenhängenden vorsorglichen Massnahmen zu erheben. Die Flughafen Zürich AG verneint die Beschwerdelegitimation der Gemeinde, weil diese nur von allfälligen Südanflügen betroffen würde und solche mit der Verfügung des BAZL vom 15. Oktober 2002 gerade nicht genehmigt worden seien. Die Beschwerdeführerin legt demgegenüber dar, mit der angefochtenen Verfügung sei die Flughafenhalterin aufgefordert worden, die fehlenden Angaben zu den Lärmauswirkungen der Anflüge auf die Piste 34 unverzüglich einzureichen und in der fraglichen Anflugschneise die Dachziegelklammerungen weiterzuführen; in diesen Anordnungen liege materiell ein Teilentscheid, durch den die Beschwerdeführerin berührt werde. Im angefochtenen Entscheid ist die Frage des Beschwerderechts sämtlicher Beschwerdeführenden angesichts des Verfahrensausgangs in der Sache selbst offen gelassen worden. Sie braucht auch im bundesgerichtlichen Verfahren gegenüber der Gemeinde Zollikon nicht näher geprüft zu werden, da deren Verwaltungsgerichtsbeschwerde - falls und soweit die Gemeinde überhaupt zur Beschwerde zugelassen werden könnte - gegenstandslos geworden ist.
3.1 Wie erwähnt unterstreicht die Beschwerdeführerin selbst, dass sie sich insofern gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 15. Oktober 2002 zur Wehr gesetzt hat, als mit dieser ein Teilentscheid über die Genehmigung der Südanflüge auf die Piste 34 getroffen worden sei. Ob der von ihr ebenfalls angefochtene Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden in dieser Hinsicht irgendwelche Wirkung zeitigen konnte, ist fraglich, kann hier aber ebenfalls offen bleiben. Jedenfalls hat das BAZL - wie in der Sachverhaltsdarstellung (lit. C) aufgezeigt - im Rahmen einer weiteren provisorischen Änderung des Betriebsreglementes am 23. Juni 2003 die Südanflüge auf die Piste 34 in den Morgenstunden nunmehr genehmigt und allfälligen Beschwerden gegen die Genehmigung die aufschiebende Wirkung entzogen. Diese Verfügung ist an die Stelle des - nach Sicht der Beschwerdeführerin - am 15. Oktober 2002 getroffenen Vorentscheides über die Südanflüge getreten. Da auch den Beschwerden gegen die Verfügung vom 23. Juni 2003 die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist, soweit sie sich gegen die Anflüge auf die Piste 34 richten, steht der Beschwerdeführerin offensichtlich kein

schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der am 15. Oktober 2002 angeordneten vorsorglichen Massnahme bzw. des betreffenden Beschwerdeentscheides vom 16. April 2003 mehr zu.
3.2 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, sie habe einen Anspruch darauf, dass sich das Bundesgericht nach dem Scheitern des Staatsvertrages generell über die Rechtslage ausspreche und insbesondere das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 wieder als gültig erkläre, verkennt sie die Funktion und Aufgaben des Flugplatzhalters und der Luftfahrtbehörden einerseits und der Rechtsmittelinstanzen andererseits.

Nach Art. 36c Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) muss der Flugplatzhalter, dem mit der Konzessionierung das Recht zum gewerbsmässigen Betrieb eines Flughafens verliehen worden ist (Art. 36a Abs. 2 LFG), ein Betriebsreglement erlassen. In diesem sind unter anderem die An- und Abflugverfahren festzulegen (Art. 36c Abs. 2 lit. c LFG und Art. 23 lit. c der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 [VIL, SR 748.131.1]). Das Betriebsreglement ist dem mit der unmittelbaren Aufsicht betrauten BAZL zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 3 Abs. 2 und Art. 36c Abs. 3 LFG). Dieses hat das Betriebsreglement in luftfahrtspezifischer, betriebstechnischer, umweltschutzrechtlicher und raumplanerischer Hinsicht zu überprüfen und, falls es den Anforderungen genügt, zu genehmigen (vgl. Art. 36c Abs. 2 LFG und Art. 25 VIL). Das Bundesamt kann auch von Amtes wegen Änderungen des Betriebsreglementes verfügen, wenn veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dies erfordern (Art. 26 VIL). Wird die genehmigte Änderung eines Betriebsreglementes angefochten, so haben die richterlichen Behörden - erstinstanzlich die Rekurskommission UVEK und anschliessend das
Bundesgericht - grundsätzlich nur zu untersuchen, ob die Änderung und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem eidgenössischen Recht standhalten. Dagegen obliegt es ihnen nicht, fremdes Recht, auch wenn dieses Anlass zur Änderung eines Betriebsreglementes gegeben hat, auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen (vgl. sinngemäss BGE 124 II 293 E. 4c S. 310). Die richterliche Beurteilung hat sich im Verwaltungsprozess zudem auf den Streitgegenstand zu beschränken. Ausserhalb dieses Rahmens könnte das Bundesgericht nur dann eingreifen, wenn es vom Gesetzgeber als Aufsichtsbehörde eingesetzt worden wäre, was wie dargelegt im Luftfahrtwesen nicht zutrifft. Das Bundesgericht hat somit weder Anlass noch die Befugnis, sich im vorliegenden Verfahren, in dem vorsorgliche Massnahmen zur Änderung des Betriebsreglementes vom 15. Oktober 2002 streitig sind, über das "Wieder-Inkrafttreten" des Betriebsreglementes vom 31. Mai 2001 zu äussern, ganz abgesehen davon, dass auch dieses Reglement (noch) nicht in Rechtskraft erwachsen ist.
3.3 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass auch eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz mit der Weisung, die hängigen Verfahren infolge Dahinfallens des Staatsvertrages als gegenstandslos geworden abzuschreiben, nicht in Betracht fallen kann. Auf dieses Begehren, das den Rahmen des Streitgegenstandes sprengt, ist nicht einzutreten. Soweit das vorliegende Verfahren als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden kann, ist dies nicht auf die Nichtratifikation des Staatsvertrages, sondern auf die abermalige Änderung des Betriebsreglementes bzw. auf die nunmehr erteilte Genehmigung der Südanflüge, verbunden mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden, zurückzuführen. Inwieweit zufolge dieser Änderung auch die gegen die Betriebsreglementsänderung selbst erhobenen Beschwerden gegenstandslos geworden sind, wird die Rekurskommission UVEK zu prüfen haben, es sei denn, sie wolle die Beschwerdeverfahren betreffend die einzelnen provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes im Hinblick auf die von der Flughafen Zürich AG angekündigte Vorlage des endgültigen Betriebsreglementes sistieren.
4.
Nach den angestellten Erwägungen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist und sie nicht gegenstandslos geworden ist. Dieser Ausgang des Verfahrens hat keinen Einfluss auf die am 15. Oktober 2002 geänderte Regelung der Anflüge auf die Piste 28. Vorkehren zur Sicherstellung der Ostanflüge, wie sie die Flughafen Zürich AG verlangt, sind schon aus diesem Grunde nicht zu ergreifen.
5.
Die Beschwerdeführerin unterliegt demnach mit ihrem in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gestellten Hauptbegehren. Sie wäre auch mit ihrem Eventualbegehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung erfolglos geblieben, falls dieses nicht gegenstandslos geworden wäre. Die Beschwerdeführerin hat dem Präsidenten der Rekurskommission UVEK im Wesentlichen vorgeworfen, er habe dem Dahinfallen des Staatsvertrages und der Völkerrechtswidrigkeit des deutschen Rechts im Rahmen der Interessenabwägung keine Rechnung getragen. Diesen Aspekt hatte jedoch die Vorinstanz, wie bereits dargelegt, auch nicht zu untersuchen. Soweit im Übrigen geltend gemacht worden ist, das BAZL halte die Südanflüge selbst nicht für dringlich, wird diese Behauptung durch die Genehmigungsverfügung vom 15. Oktober 2002 widerlegt. Die in allen Punkten unterliegende Beschwerdeführerin ist deshalb zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG). Auf die Erhebung einer Gerichtsgebühr ist aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG zu verzichten.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten und sie nicht gegenstandslos geworden ist.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Beschwerdeführerin 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) und dem Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Oktober 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: