Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.101/2003 /sch

Urteil vom 7. Oktober 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
Stadt Kloten, vertreten durch den Stadtrat,
8302 Kloten, Beschwerdeführerin, vertreten
durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Schaub, Reinacherstrasse 14, Postfach, 8030 Zürich,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Roland Gfeller, Postfach 1709, 8032 Zürich,
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 Stadt Kloten. Sie verlangte an vorsorglichen Massnahmen, dass die aufschiebende Wirkung unverzüglich wieder hergestellt werde und die Landungen in den Nacht- und Morgenstunden in erster Linie von Norden her auf die Pisten 14 und 16 erfolgen sollten mit einer Anflugroute vollständig südlich der Landesgrenze (sog. gekröpfter Nordanflug). In der Sache selbst stellte sie die Begehren, die Nachtflugsperre sei werktags auf die Zeit von 20 Uhr bis 6 Uhr und am Wochenende von 20 Uhr bis 9 Uhr auszudehnen. Eventuell sei das Betriebsreglement dahingehend abzuändern, dass die Piste 28 zu keiner Tages- oder Nachtzeit als primäre oder einzige Landepiste benutzt und während der Nacht- und Morgenstunden weiterhin auf den Pisten 14 und 16 gelandet werde.

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. Zum Antrag der Stadt Kloten um vorsorgliche Einführung von Anflugrouten unmittelbar südlich der Landesgrenze erklärte der Präsident der Rekurskommission UVEK, ein solches Verfahren müsste neu eingeführt und im Luftfahrthandbuch der Schweiz (AIP) publiziert werden. Neue Anflugverfahren müssten jedoch zunächst technisch entwickelt und vom BAZL nach internationalen Standards zertifiziert werden. Der dafür notwendige Zeitbedarf belaufe sich gemäss den glaubhaften Angaben der Vorinstanz auf mehrere Jahre. Die beantragten neuen Anflugrouten könnten daher schon aus Sicherheitsgründen nicht kurzfristig mittels einer vorsorglichen Massnahme eingeführt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes liege es zudem nicht nur im Interesse der Flughafenhalterin und der betroffenen Fluggesellschaften, sondern auch im allgemeinen öffentlichen Interesse, dass am wichtigsten schweizerischen Landesflughafen eine zuverlässige An- und Abflugregelung getroffen und diese während einer Flugplanperiode nicht mehrmals geändert werde (Urteil 1A.6 und 7/2002 vom 15. Februar 2002). Diese Praxis stehe der beantragten vorsorglichen Massnahme ebenfalls entgegen.

Gegen die Präsidialverfügung vom 16. April 2003 hat u.a. die Stadt Kloten erneut beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Die Beschwerdeführerin stellt die Anträge, die aufschiebende Wirkung sei - allenfalls nur bezogen auf die Anflüge auf die Piste 28 - wiederherzustellen und als weitere vorsorgliche Massnahme sei per sofort oder eventuell auf einen geeigneten nahen Termin das Anflugverfahren südlich der Landesgrenze auf die Pisten 14 und 16 in den Morgen- und Nachtstunden in Kraft zu setzen. Eventuell sei eine andere geeignete vorsorgliche Massnahme mit dem gleichen Ziel zu erlassen oder die Sache zum Erlass entsprechender vorsorglicher Massnahmen an die Vorinstanz zurückzuweisen. - In einer "Beschwerdeergänzung

gemäss Art. 137 Bst. b OG" vom 24. Mai 2003 betonte die Beschwerdeführerin erneut, dass gemäss den Angaben verschiedener Stellen "gekröpfte Nachtanflüge" jedenfalls als Sichtanflüge kurzfristig eingeführt werden könnten. Allenfalls sei zu dieser Frage eine Expertise einzuholen.
Die Flughafen Zürich AG beantragt Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit überhaupt auf diese eingetreten werden könne. Nach ihren Darlegungen sind "gekröpfte" Nordanflüge auf die Pisten 14 und 16 oder weitere theoretisch denkbare Anflugverfahren weder in rechtlicher noch in technischer Hinsicht sofort einführbar. Das BAZL ersucht um Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt weist darauf hin, dass es bereits im vorinstanzlichen Verfahren dargelegt habe, "gekröpfte" Nordanflüge seien auf keinen Fall kurzfristig realisierbar. Damit solche Anflugverfahren eine echte Alternative zu anderen Anflugrouten darstellen könnten, müssten sie zum einen die grundsätzlich gleiche Anflugkapazität erlauben und zum anderen ebenso zuverlässig sein wie die bekannten und etablierten Anflugverfahren. Hierfür bedürfte es aber neuartiger Navigationstechniken und -instrumente. - 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 Südanflüge auf die Piste 34 in den Morgenstunden, nämlich von 6 bis 7.08 Uhr an den Wochentagen und von 6 bis 9.08 Uhr an Samstagen, Sonntagen und den baden-württembergischen Feiertagen. Gemäss den Übergangsbestimmungen zu dieser Neuregelung sollen die provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 nur dann, solange und insoweit gelten, als die Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraumes gemäss der 213. DVO zur deutschen Luftverkehrsordnung Wirkung entfalten. In den Auflagen zu dieser Betriebsreglementsänderung 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 (vgl. BBl 2003 S. 4877).
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 Stadt Kloten hat in ihrer Stellungnahme vom 21. Juli 2003 den Antrag gestellt, das Beschwerdeverfahren sei fortzusetzen und nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Eventuell seien im Falle einer Verfahrensabschreibung der Beschwerdeführerin keine Kosten aufzuerlegen und sei dieser - zulasten der Beschwer-

degegnerin oder der Eidgenossenschaft - eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. Die Stadt Kloten bringt zur Begründung vor, das BAZL habe mit den provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes jeweils die früheren Änderungen nicht ersetzen, sondern ergänzen wollen. Das zeige sich auch daran, dass gewisse Artikel, die früher geändert oder neu erlassen worden seien (so z.B. Art. 8bis, Art. 21 und Art. 21bis), bei der Revision vom 23. Juni 2003 nicht mehr erwähnt worden seien. Zudem sei damit zu rechnen, dass eine spätere Reglementsänderung aus formellen oder materiellen Gründen aufgehoben werden könnte, wodurch die vorangehende Reglementsänderung wieder zu ungeschmälerter Geltung käme. Schliesslich habe die Beschwerdeführerin selbst bei fehlendem aktuellen Interesse Anspruch auf Verfahrensfortsetzung. Es sei nicht auszuschliessen, dass das BAZL alle paar Monate weitere Betriebsänderungen genehmigen bzw.
verfügen wolle. Wollte man der Meinung folgen, wonach durch solche Verfügungen jeweils alle vorangehenden Verfügungen aufgehoben und die diesbezüglichen Rechtsmittelverfahren gegenstandslos würden, so käme die Beschwerdeführerin gar nie in die Lage, die Frage des vorläufigen Rechtsschutzes vom Bundesgericht beurteilen zu lassen.

Die Flughafen Zürich AG äussert sich in ihrer Eingabe vom 15. August 2003 in ähnlichem Sinne. Sie legt im Wesentlichen dar, es sei beim Erlass der vier verschiedenen provisorischen Betriebsreglementsänderungen in dem Sinne von einem "Kaskadenaufbau" ausgegangen worden, als die zweite provisorische Änderung auf der ersten, die dritte auf der zweiten Änderung und die vierte auf der dritten Änderung aufbaue. Umgekehrt sollten damit "Rückfallpositionen" offen gehalten werden für den Fall, dass die Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraumes teilweise dahinfallen oder die Südanflüge nicht wie genehmigt bestätigt würden. Auch 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 Parteien und das BAZL wenden gegen eine Abschreibung des Verfahrens ein, dass die verschiedenen provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes als Ergänzungen zu betrachten seien und nicht als neue Regelungen, die an die Stelle der früheren Bestimmungen träten. Die einzelnen Schritte hätten jeweils zu einer Mehrbelastung der Anwohner geführt, wobei die frühere Belastung weiterbestanden habe. Dieser "Kaskadenaufbau" würde es auch ermöglichen, dass beim Dahinfallen einer Anflugsregelung automatisch wieder eine frühere Landeordnung Anwendung finden könnte. Die früheren Beschwerdeverfahren dürften daher nicht als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden, da sonst die auch in den Übergangsbestimmungen vorgesehene Möglichkeit des Wiederauflebens früheren Regelungen wegfallen würde.

Diesen Auffassungen ist Folgendes entgegenzuhalten:
2.1 Es trifft zwar zu, dass mit der ersten provisorischen Änderung des Betriebsreglementes vom 18. Oktober 2001 die Ostanflüge auf die Piste 28 in den Nachtstunden eingeführt und diese Anflugsregelung - zu Lasten stets der gleichen Anwohner - durch die folgenden zwei provisorischen Änderungen vom 15. Oktober 2002 und 16. April 2003 auf die Abend- und Morgenstunden ausgedehnt worden ist. Insoweit sind tatsächlich bausteinartige Anpassungen des Betriebsreglementes an die staatsvertraglichen bzw. ins deutsche Recht aufgenommenen Vorgaben erfolgt. Mit der Genehmigung von Südanflügen auf die Piste 34 und der Aufteilung des Landeverkehrs in den Morgen- und Abend- bzw. Nachtstunden auf die Pisten 28 und 34 wird jedoch eine neue, andersartige Regelung getroffen, die die bisherige Landeordnung nicht (zeitlich) ergänzt, sondern (zumindest grösstenteils)

ersetzt. Dies trifft jedenfalls für jene Artikel des Betriebsreglementes zu, die in den Beschwerdeverfahren umstritten sind. Die neue Anflugsordnung vom 23. Juni 2003 berührt denn auch lärmmässig nicht nur die schon bisher belasteten Anwohner, sondern schafft neue Lärmbetroffene, während sie die bis anhin Betroffenen entlastet. Würden daher gewisse Einschränkungen für die Benützung des
süddeutschen Luftraums entfallen, so könnte nicht einfach davon ausgegangen werden, dass sich der Anflugverkehr "automatisch" wieder nach dem Betriebsreglement, Stand 16. April 2003, richte, sondern wäre neu zu prüfen und zu entscheiden, ob und inwiefern die Aufteilung des Landeverkehrs beizubehalten wäre.
2.2 Ein "automatischer Rückfall" auf einen früheren Stand des Betriebsreglementes müsste auch aus Gründen der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass keine einzige der provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes vom 31. Mai 2001 und auch dieses selbst (noch) nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Die heute bereits kaum mehr überschaubare rechtliche Situation, die wie gesagt auf vier provisorischen, nicht rechtskräftigen Änderungen eines noch nicht rechtskräftigen Betriebsreglementes beruht, würde durch den von den Beschwerdegegnern in Aussicht genommenen Rückfall-Mechanismus noch undurchsichtiger. Unklar ist auch, ob nach Auffassung der Beschwerdegegner eine frühere Regelung gegebenenfalls einfach wieder aufleben soll, ohne dass ein weiteres Verfahren durchzuführen wäre und ohne dass sich die inzwischen vom Fluglärm teilweise Entlasteten gegen den Rückschritt zur Wehr setzen könnten. Es ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb weitere provisorische Änderungen des Betriebsreglementes nicht auch im Verfahren nach Art. 36d LFG verfügt werden müssten, selbst wenn diese Änderung nur in der Wiederaufnahme einer früheren Anflugsordnung bestünde. Dies würde übrigens
nicht ausschliessen, dass in den zusätzlichen Verfahren auf Unterlagen und Ergebnisse abgestellt werden könnte, die seinerzeit erarbeitet wurden.
2.3 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit eines dem schrittweisen Aufbau folgenden Rückbaus der Anflugsregelung bedingen würde, dass die richterliche Überprüfung diesem Auf- bzw. Rückbau folgt. Die Gerichtsbehörden haben jedoch u.a. das Gebot der Prozessökonomie zu befolgen und unnötige Belastungen durch "Prozesskaskaden" zu vermeiden, soweit dies die verfahrensrechtlichen Vorschriften erlauben. Der Richter kann daher auch nicht zur Überprüfung einer bereits überholten Regelung angehalten werden, bloss weil die Aussicht besteht, dass diese möglicherweise später wieder aufleben könnte.
3.
Nach dem Gesagten ist die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde jedenfalls insofern gegenstandslos geworden, als die Stadt Kloten die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde mit der Begründung verlangt hat, dass die Piste 28 in den Nacht- und Nachtrandstunden nicht als einzige oder Haupt-Landepiste dienen dürfe. Ob und inwiefern auch das bei der Rekurskommission UVEK in der Sache hängige Beschwerdeverfahren als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden kann, hat diese selbst zu entscheiden. Soweit übrigens die Befürchtung der Flughafen Zürich AG als begründet erachtet würde, wonach die Ostanflüge auf die Piste 28 bei Gegenstandsloswerden der früheren Verfahren eingestellt werden müssten, weil insofern den Beschwerden gegen die Verfügung vom 23. Juni 2003 die aufschiebende Wirkung nicht entzogen worden ist, so hätte die Beschwerdeinstanz selber die Möglichkeit, diese vorsorgliche Massnahme auf die ganze neue Anflugregelung auszudehnen (vgl. Art. 55 Abs. 2 VwVG). Die Anordnung einstweiliger Vorkehren zur Sicherung der Ostanflüge ist im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren nicht erforderlich.
4.
Nicht gegenstandslos geworden ist dagegen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insofern, als das Begehren der Stadt Kloten um sofortige Einführung der "gekröpften" Nordanflüge während der Nacht- und Morgenstunden als vorsorgliche Massnahmen abgewiesen worden ist und dieser Antrag vor Bundesgericht wiederholt wird. Nun hat der Präsident der Rekurskommission UVEK im angefochtenen Entscheid gestützt auf die Angaben des BAZL als Fachbehörde klar festgehalten, dass das verlangte Anflugverfahren zuerst technisch entwickelt und nach internationalen Standards zertifiziert sowie in einem Betriebsreglementsänderungsverfahren geprüft und genehmigt werden müsste. Das BAZL und die Flughafen Zürich AG haben auch im bundesgerichtlichen Verfahren überzeugend dargelegt, dass es weiterer Instrumentierung bedürfte, um ein leistungsfähiges und gesichertes Anflugverfahren zu gewährleisten, welches die geltenden Verfahren zu ersetzen vermöchte. Daran vermag nichts zu ändern, dass - wie die Beschwerdeführerin geltend macht - bei guten Sichtverhältnissen solche "gekröpften" Anflüge möglich und schon vereinzelt durchgeführt worden sind. Im Weiteren ergibt sich aus den bereits angestellten Erwägungen, dass die verlangte (provisorische) Änderung der
Anflugsordnung nur im Rahmen eines Verfahrens gemäss Art. 36d LFG verfügt werden könnte, was deren

Anordnung als vorsorgliche Massnahme im Beschwerdeverfahren zum vornherein ausschliesst. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher in diesem Punkte ohne weiteres als unbegründet abzuweisen.
5.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend ist die Beschwerdeführerin 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 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: