Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.172/2004 /gij

Urteil vom 21. September 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
Flughafen Zürich AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roland Gfeller,

gegen

Stadt Kloten, vertreten durch den Stadtrat, 8302 Kloten,
Beschwerdegegnerin 1, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Christoph Schaub,

A._____, Beschwerdegegner 2, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Jordi,

Gemeinde Bassersdorf, 8303 Bassersdorf,
Gemeinde Nürensdorf, 8309 Nürensdorf,
Stadt Illnau-Effretikon, 8308 Illnau,
Gemeinde Lindau, 8315 Lindau,
Gemeinde Kyburg, 8314 Kyburg,
Gemeinde Turbenthal, 8488 Turbenthal,
Gemeinde Weisslingen, 8484 Weisslingen,
Gemeinde Zell, 8486 Rikon im Tösstal
Beschwerdegegnerinnen 3, alle acht Gemeinden vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Isabelle Häner,
Fluglärmsolidarität, Postfach 269, 8057 Zürich, und Mitbeteiligte, Beschwerdegegner 4, vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Klose,

B._____ und Mitbeteiligte, Beschwerdegegner 5, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Jordi,

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden gegen die Plangenehmigung für ein ILS auf Piste 28 und für die Verlängerung der Anflugbefeuerung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 7. Juli 2004.

Sachverhalt:
A.

Im Rahmen der Neuordnung des Anflugverkehrs zum Flughafen Zürich infolge der Flugbeschränkungen im süddeutschen Luftraum legte die Flughafen Zürich AG am 16. April 2002/30. August 2002 dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) je ein Plangenehmigungsgesuch für die Ausrüstung der Pisten 28 und 34 mit einem Instrumentenlandesystem (ILS) und für den Einbau bzw. die Verlängerung der Anflugbefeuerung vor. Gleichzeitig ersuchte sie um Änderung des Betriebsreglementes zur Einführung der ILS-Anflugverfahren. Die Flughafenhalterin sah vor, die Landeanflüge in den Morgen- und Abendstunden, in denen Nordanflüge ausgeschlossen sind, zunächst von Osten her auf die Piste 28 zu führen. In einer zweiten Phase sollten die Landungen aufgeteilt und in den Morgenstunden prioritär von Süden her auf die Piste 34 vorgenommen werden. Bis zur Fertigstellung der ILS sollten die Anflüge auf die beiden Pisten noch als VOR/DME- oder als LOC/DME-Anflüge erfolgen. Die öffentliche Auflage der Plangenehmigungsgesuche und der Gesuche um Änderung des Betriebsreglementes wurde am 12. November 2002 im Bundesblatt bekannt gemacht (BBl 2002 S. 7140, 7142). Gegen die Gesuche gingen zahlreiche Einsprachen ein.
Da die für den Flugsicherungsdienst verantwortliche Skyguide, welche die neuen Anlagen einzurichten und auszutesten hat, offenbar nicht über genügend Ressourcen verfügte, um die beiden ILS-Projekte gleichzeitig umzusetzen, wurde das Verfahren zur Ausrüstung der Piste 28 zunächst zurückgestellt. Mit Verfügung vom 23. Juni 2003 genehmigte das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die vorgelegten Pläne für das ILS 34. Gleichentags genehmigte das BAZL die provisorische Änderung des Betriebsreglementes zur Einführung von Südanflügen auf die Piste 34 in den Morgenstunden. Allfälligen Beschwerden gegen die beiden Verfügungen wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Die gegen diese vorsorgliche Massnahmen erhobenen Beschwerden blieben sowohl vor der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Rekurskommission INUM, damals noch Rekurskommission UVEK) als auch vor Bundesgericht erfolglos (Entscheide des Präsidenten der Rekurskommission UVEK vom 24. Oktober 2003 [B-2003-48]und vom 6. November 2003 [Z-2003-65]; Urteile 1A.243-250/2003, 1A.258-262/2003 vom 31. März 2004).
Am 31. Dezember 2003 reichte die Flughafen Zürich AG dem BAZL ein vollständig überarbeitetes Betriebsreglement ein, welches das bei der Neukonzessionierung im Mai 2001 vorgelegte und seither mehrfach provisorisch geänderte Betriebsreglement ersetzen soll. Nach dem überarbeiteten Reglement soll in den Abendstunden, in denen der Flughafen nicht von Norden angeflogen werden kann, nach wie vor von Osten her auf der Piste 28 gelandet werden. In den Morgenstunden sind ebenfalls weiterhin Südanflüge auf die Piste 34 vorgesehen. Im Übrigen soll die Nachtflugsperre auf sieben Stunden (23 Uhr bis 6 Uhr) verlängert werden.
B.
Mit Verfügung vom 22. April 2004 erteilte das UVEK der Flughafen Zürich AG die Plangenehmigung für das ILS 28 und bewilligte - allerdings nur teilweise - die Verlängerung der Anflugbefeuerung für die Piste 28 (von 640 m Länge ab Pistenschwelle auf 720 m statt auf die verlangten 870 m). Allfälligen Beschwerden wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Zum Entzug der Suspensivwirkung legte das Departement in seiner Verfügung dar, die ins deutsche Recht aufgenommenen Einschränkungen für die Anflüge über den süddeutschen Raum führten dazu, dass die bisher nur in speziellen Situationen benützte Piste 28 zu bestimmten Zeiten zur Hauptlandepiste des Flughafens Zürich werde. Dies mache die Installation eines ILS und die Verlängerung der Anflugbefeuerung unabdingbar. Wegen der beschränkt verfügbaren Kapazitäten der Skyguide hätten die Arbeiten für die Einführung der Instrumentenlandesysteme gestaffelt werden müssen, wobei dem ILS 34 Priorität zugemessen worden sei. Nachdem nun die Ressourcen der Skyguide wieder verfügbar seien, müssten die Bauarbeiten auch für das ILS 28 sofort beginnen und ohne Verzug weiter geführt werden können. Die Rechtskraft der Plangenehmigung dürfe daher während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren nicht
aufgehoben werden.
Mit Verfügung ebenfalls vom 22. April 2004 genehmigte das BAZL als provisorische Betriebsreglements-Änderung das neue ILS-Anflugverfahren auf die Piste 28, das nach Fertigstellung der Installationen einzuführen sei. Zudem wurde vorweg eine Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 28 in dem Sinne verfügt, dass anstelle des bisherigen stufenweisen Absinkens und des Anflugwinkels von 3,7°eine konstante Sink-Rate von 3,3°(Constant Angle Non Precision Approach, CANPA 28) treten soll. Diese Änderung erfolge auf eine Empfehlung hin, die das Büro für Flugunfall-Untersuchungen (BUF) im Anschluss an den Flugunfall bei Bassersdorf dem BAZL unterbreitet habe. Die neue Sink-Rate entspreche der künftigen für das ILS-Anflugverfahren geltenden Rate. Die Einführung des CANPA 28 als Sicherheitsmassnahme sei dringend und brauche bloss noch publiziert zu werden. Allfälligen Beschwerden sei daher hinsichtlich dieser Änderung des Betriebsreglements die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Was das ILS 28 betreffe, so sehe die Planung

der Flughafen Zürich AG und der Skyguide vor, die Bau- und Installationsarbeiten im Oktober 2005 abzuschliessen. Auf diesen Termin hin könne das entsprechende Anflugverfahren eingeführt werden. Es könne damit gerechnet werden, dass bis dahin auch ein allfälliges Beschwerdeverfahren durch die Rekurskommission erledigt sei, so dass sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung erübrige. Sollten sich im Beschwerdeverfahren Verzögerungen ergeben, könnte die Rekurskommission gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG den Beschwerden die aufschiebende Wirkung entziehen.

C.

Gegen die Verfügungen des UVEK und des BAZL erhoben neben anderen die Stadt Kloten, A._____, die Gemeinde Bassersdorf und weitere Gemeinden, die Vereinigung Fluglärmsolidarität und Mitbeteiligte sowie B._____ mitsamt den Mitbeteiligten bei der Eidgenössischen Rekurskommission INUM Beschwerde. Die Gemeinde Bassersdorf und die mitbeteiligten Gemeinden stellten Antrag um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bezüglich des Plangenehmigungsentscheides. Die übrigen Beschwerdeführer verlangten, dass ihren Beschwerden gegen die Verfügungen des UVEK und des BAZL die aufschiebende Wirkung wieder beigelegt werde, soweit diese im Genehmigungsverfahren entzogen worden sei.

Der Plangenehmigungsentscheid des UVEK wurde auch von der Flughafen Zürich AG insoweit angefochten, als die Verlängerung der Anflugbefeuerung der Piste 28 nur teilweise genehmigt worden war. Die Flughafenhalterin stellte den Antrag, die Begrenzung der Anflugbefeuerung auf eine Länge von 720 m aufzuheben und dem Gesuch um Verlängerung auf 870 m stattzugeben. Eventuell sei festzustellen, dass die Flughafen Zürich AG nicht verpflichtet sei, die Anflugbefeuerung zu verlängern, sofern die Länge von 870 m nicht erreicht werden könne.

Mit Eingabe vom 31. Mai 2004 reichte die Stadt Kloten ein Gesuch um Erlass superprovisorischer Massnahmen in dem Sinne ein, dass der Flughafen Zürich AG verboten werde, mit den Arbeiten am ILS 28 und an der Anflugbefeuerung zu beginnen oder diese fortzusetzen. Der Präsident der Rekurskommission INUM gab dem Gesuch mit Verfügung vom 1. Juni 2004 statt.

Mit Verfügung vom 7. Juli 2004 wies der Präsident der Rekurskommission INUM die Gesuche der Beschwerdeführenden um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglementes ab, soweit sich die Beschwerden gegen die Einführung des Anflugverfahrens CANPA 28 richteten (Dispositiv Ziffer 2). Dagegen bestätigte er die bereits superprovisorisch angeordnete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Plangenehmigungsverfahren für das ILS 28 und für die Verlängerung der Anflugbefeuerung (Dispositiv Ziffer 3). Der Präsident erwog, Zweck der aufschiebenden Wirkung im Beschwerdeverfahren sei, die nachteiligen Auswirkungen einer Verfügung solange nicht eintreten zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden sei. Die zuständige Behörde habe jedoch zu untersuchen, ob die Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprächen, gewichtiger seien als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden könnten. Dabei stehe der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Entsprechend ihrer Kognition habe die Rekurskommission INUM nicht nur zu prüfen, ob die Behörde die den Entzug der aufschiebenden Wirkung angeordnet habe, ihr Ermessen rechtswidrig ausgeübt habe, sondern auch, ob der Entscheid angemessen sei. Dabei sei folgende Entscheidsystematik zu beachten: Zuerst bedürfe es einer Entscheidprognose, dann sei nach dem Anordnungsgrund zu fragen und schliesslich müsse die angeordnete Massnahme auf deren Verhältnismässigkeit hin geprüft werden. Dieser letzte Schritt erfordere insbesondere eine Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen. Hinsichtlich der Erfolgsaussichten der gegen die Plangenehmigungsverfügung des UVEK erhobenen Beschwerden sei zur Zeit eine eindeutige Prognose nicht möglich. Für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sei einzig vorgebracht worden, dass bei Wetterlagen, die Landungen auf die Piste 28 ohne ILS ausschlössen, die Piste 34 auch am Abend angeflogen werden müsste; dies führte zu einer unzumutbaren Mehrbelastung der Bevölkerung im Süden des Flughafens Zürich und zu vergrössertem Verspätungsrisiko. Die aufschiebende Wirkung sei jedoch die Regel. Von ihr solle nur unter besonderen Verhältnissen abgewichen werden. Bedeutende und dringliche öffentliche oder private Gründe, die den Interessen an einem Aufschub der Wirksamkeit einer Anordnung bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage vorgingen, lägen hier jedoch nicht vor. Jedenfalls sei nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine vorübergehende vermehrte Lärmbeeinträchtigung der Anwohner im Süden des Flughafens während des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zumutbar. Zudem sei nicht zwingend, dass das ILS 28 auf Oktober 2005 fertig gestellt werden müsse. Ein ILS sei für wichtige Landepisten zwar Standard. Gemäss den Angaben des UVEK seien jedoch VOR/ DME- und ILS-Anflugverfahren grundsätzlich gleich sicher. Schliesslich habe die Flughafen Zürich AG auch allfällige wirtschaftliche Nachteile, die ihr aus der Wiederherstellung der aufschiebenden

Wirkung erwachsen würden, in keiner Art und Weise substantiiert. Überzeugende Gründe, weshalb sofort mit dem Bau des ILS begonnen werden müsste und damit nicht bis zum Entscheid in der Hauptsache zugewartet werden könnte, seien deshalb nicht ersichtlich.

D.

Die Flughafen Zürich AG hat gegen den Zwischenentscheid des Präsidenten der Rekurskommission INUM Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, Ziffer 3 des Dispositives sei aufzuheben und den gegen die Plangenehmigungsverfügung gerichteten Beschwerden die aufschiebende Wirkung wieder zu entziehen. Dementsprechend sei der vom UVEK mit Entscheid vom 22. April 2004 verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden betreffend den Bau eines ILS auf Piste 28 zu bestätigen. - Auf die Beschwerdebegründung wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Stadt Kloten stellt den Antrag, auf die Beschwerde nicht einzutreten; eventuell sei diese abzuweisen. A._____ sowie B._____ und die Mitbeteiligten verzichten unter Hinweis auf die "zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz" auf eine Stellungnahme. Die Gemeinde Bassersdorf und die mitbeteiligten Gemeinden ersuchen um Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit auf diese einzutreten sei. Nach Auffassung der Vereinigung Fluglärmsolidarität und der Mitbeteiligten ist die Beschwerde abzuweisen.

Der Präsident der Rekurskommission INUM verweist auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheides und verlangt die vollumfängliche Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das UVEK beantragt, die Beschwerde sei gutzuheissen und die vom Präsidenten der Rekurskommission INUM wiederhergestellte aufschiebende Wirkung der hängigen Beschwerden sei von neuem zu entziehen.

E.

Gegen den Entscheid des Präsidenten der Rekurskommission INUM haben im Übrigen auch die Vereinigung Fluglärmsolidarität und die Mitbeteiligten Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht (Verfahren 1A.80/2004). Sie verlangen, dass in Aufhebung von Dispositiv Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung die aufschiebende Wirkung ihrer Beschwerde insofern wiederhergestellt werde, als sich diese gegen die Einführung des CANPA 28 richte. Das nachgereichte Gesuch um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist mit Präsidialverfügung vom 2. September 2004 abgewiesen worden. Über die sich auf die Änderung des Betriebsreglementes beziehende Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird in einem separaten bundesgerichtlichen Verfahren (1A.180/2004) entschieden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Angefochten ist ein Zwischenentscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im luftfahrtrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (vgl. Art. 37 ff. des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt [LFG, SR 748.0]). Der Zwischenentscheid unterliegt, da die Plangenehmigungsverfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann (Art. 99 Abs. 2 lit. c OG) und der Beschwerdeführerin durch den Bauaufschub ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entstehen könnte, der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 und Art. 45 Abs. 1 VwVG, Art. 101 lit. a OG). Auf die fristgemäss eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass der Präsident der Rekurskommission INUM die Legitimation der Beschwerdegegner zur Anfechtung der Plangenehmigungsverfügung für das Instrumentenlandesystem für die Piste 28 (ILS 28) überhaupt nicht untersucht hätte, obschon er diese Abklärung von Amtes wegen hätte vornehmen müssen. Das Bundesgericht hat indes bereits in seinen Entscheiden vom 31. März 2004 erklärt, dass die mit der Ausrüstung und dem Betrieb einer Piste verbundenen Fragen in prozessual engem Zusammenhang stünden und in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen seien (Urteile 1A.243-245/2003, 1A.249/2003-250/2003, 1A.258/2003-262/2003, jeweils E. 1). Dies gilt grundsätzlich ebenfalls in den vorliegenden Verfahren, wenn auch einzuräumen ist, dass es bei der vorliegenden Betriebsreglementsänderung - der Einführung des CANPA- und des ILS-Anflugverfahrens - nur um relativ geringfügige Neuerungen und weder um eine Neuausrichtung der Anflugordnung noch um eine Änderung der Anflugzeiten geht. Eine Betroffenheit der Anwohner im Osten des Flughafens Zürich kann aber insofern nicht ausgeschlossen werden, als infolge verbesserter Verfügbarkeit der mit einem ILS ausgerüsteten Piste 28 inskünftig weniger Flüge auf andere Pisten umzuleiten sind. Im Weiteren ist die Stadt Kloten vom Ausbauprojekt direkt betroffen, soll doch die Verlängerung der Anflugbefeuerung auf ihrem Gemeindeboden bzw. teilweise auf ihrem Grund-

eigentum verwirklicht werden. Der Präsident der Rekurskommission INUM ist daher auf deren Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der gegen die Plangenehmigungsverfügung gerichteten Beschwerde zu Recht eingetreten.

3.

Im angefochtenen Zwischenentscheid wird betont, gemäss der gesetzlichen Regelung von Art. 55 Abs. 1 VwVG komme der Verwaltungsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu. Von dieser Regel sei nur bei Vorliegen besonderer, triftiger Gründe abzuweichen. Den Beschwerdeführern sei mithin in dem Sinne ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren, dass der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der angefochtenen Verfügung bestanden habe, bis zum Entscheid der Rekurskommission in der Sache aufrecht erhalten bleiben müsse.

Diesen Erwägungen ist dem Grundsatze nach beizupflichten, doch darf nicht vergessen werden, dass die Bestimmung von Art. 55 Abs. 1 VwVG auf den Regelfall ausgerichtet ist, nämlich auf Beschwerdeverfahren mit einer angemessenen Dauer, die einige Wochen oder höchstens einige Monate nicht übersteigt. Nur wenn über die Beschwerden innert gebührender Frist entschieden und der Schwebezustand während des Beschwerdeverfahrens in angemessenem zeitlichen Rahmen gehalten werden kann, lässt sich die Regel rechtfertigen, von der Vollstreckung der erstinstanzlichen Verfügung mit Rücksicht auf die Interessen der Beschwerdeführenden einstweilen abzusehen. Nun sind bei der Rekurskommission INUM noch Beschwerden gegen das Betriebsreglement des Flughafens Zürich hängig, die im Zusammenhang mit der Neukonzessionierung sowie den anschliessenden provisorischen Neuregelungen der Anflugordnung in den Jahren 2001, 2002 und 2003 erhoben worden sind. Auch im Beschwerdeverfahren um die im Juni 2003 erteilte Plangenehmigung für das Instrumentenlandesystem 34 hat die Rekurskommission noch keinen materiellen Entscheid gefällt. Es kann daher auch im vorliegenden Fall nicht ausgeschlossen werden, dass sich das Beschwerdeverfahren über Monate, wenn nicht Jahre erstrecken wird. Unter diesen Umständen darf beim Entscheid über die aufschiebende Wirkung von Beschwerden nicht einfach vom Regelfall ausgegangen werden, sondern ist nach möglichst ausgewogenen Lösungen zu suchen, die den auf dem Spiele stehenden Interessen angemessen Rechnung tragen. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob bei Entzug der aufschiebenden Wirkung durch Vollstreckungshandlungen ein Zustand geschaffen werden könnte, der bei nachträglicher Gutheissung der Beschwerden nicht wieder rückgängig gemacht werden könnte. Andererseits ist zu prüfen, welche Nachteile sich aus der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ergeben könnten, falls die Beschwerden schliesslich abgewiesen werden. Im Übrigen kommt der Entscheidprognose in Fällen, in denen mit einer längeren Verfahrensdauer gerechnet werden muss, vermehrte Bedeutung zu und darf daher nicht leichthin von einer solchen abgesehen werden.

4.

4.1 Wird im vorliegenden Fall den an die Rekurskommission INUM gerichteten Beschwerden die aufschiebende Wirkung (wieder) entzogen, so bedeutet dies, dass mit dem Bau und der Einrichtung der ILS-Anlagen - auf die Anflugbefeuerung wird später einzugehen sein (E. 5) - sofort, noch während des Beschwerdeverfahrens, begonnen werden kann. Das ILS besteht aus drei Teilen, nämlich dem die horizontale Führung der Flugzeuge gewährleistenden Localizer (Loc), dem der vertikalen Führung der Flugzeuge dienenden Gleitweg (Glidepath, GP) und dem Distanzmessgerät (Distance Measurement Equipment, DME). Der Localizer, eine Antennenanlage mit Apparateraum, soll in der Verlängerung der Piste 28 zwischen der Glatt und der Flughofstrasse auf Gemeindeboden Rümlang aufgebaut werden. Die Gleitweg-Anlagen mit einem unterirdischen Apparateraum und das Distanzmessgerät sind seitlich der Piste 28 in Nähe der Pistenschwelle anzubringen. Die Erstellung und Inbetriebsetzung der drei Anlagen wird nach den Angaben der Beschwerdeführerin rund ein Jahr dauern. Falls die Beschwerden gegen die ILS-Anlagen gutgeheissen werden, so könnten diese ohne weiteres wieder abgebrochen und der frühere Zustand wieder hergestellt werden. Für die im vorinstanzlichen Verfahren als Beschwerdeführer auftretenden Anwohner entsteht somit bei sofortigem Baubeginn kein Nachteil, das Schadens-Risiko liegt einzig bei der Flughafenhalterin.

Sollten die Beschwerden nach Gewährung der aufschiebenden Wirkung schliesslich abgewiesen werden, wird der Einbau des ILS eine erhebliche Verzögerung erfahren. Nun darf zwar das heute praktizierte VOR/DME-Anflugverfahren als sicher gelten, doch steht ausser Zweifel, dass mit einer zusätzlichen vertikalen Führung der Flugzeuge durch die Gleitweg-Anlage ein noch höherer Grad an Sicherheit erreicht werden kann. Nach den Angaben der Flughafenhalterin wird bei einem weiteren Aufschub des Baus des ILS 28 zudem die nötige Sanierung der Piste 34 in Frage gestellt. Da über die Beschwerden gegen das ILS für die Piste 34 noch nicht rechtskräftig entschieden ist, steht übrigens noch offen, ob diese Piste inskünftig bei schlechten Sichtverhält-

nisse stets als Ausweich-Landepiste zur Verfügung stehen wird. Es kann daher entgegen den Darlegungen der Vorinstanz - soll der Entscheid über die Beschwerden gegen das ILS 34 nicht präjudiziert werden - nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die abendlichen Landungen bei schlechten Wetterverhältnissen auf der Piste 34 vorgenommen werden könnten und die Aufrechterhaltung des Anflugverkehrs gewährleistet sei. Es ist somit festzustellen, dass sich die Gewährung der aufschiebenden Wirkung während des Beschwerdeverfahrens nachteiliger auswirken kann als die vorläufige Vollstreckung der angefochtenen Verfügung.

4.2 Auch eine Gesamtschau über die auf dem Spiele stehenden Interessen führt zum Ergebnis, dass die Interessen an einem sofortigen Baubeginn für das ILS 28 schwerer wiegen als jene an einem Bauaufschub. Die beschwerdeführenden Anwohner bezwecken mit ihren Beschwerden, regelmässige Anflüge von Osten her auf die Piste 28 so weit als möglich zu verhindern. Es trifft wohl zu, dass die von Osten her erfolgenden Anflüge ohne das ILS 28 häufiger umgeleitet werden müssen und dadurch eine gewisse Lärmentlastung bewirkt werden kann. Andererseits bringen sich die Anwohner im Osten mit ihrem Widerstand gegen das ILS um den Vorteil einer verbesserten Sicherheit der Anflüge. Weiter erscheint wie erwähnt die Möglichkeit der Umleitung der landenden Flugzeuge auf die Piste 34 jedenfalls so lange als nicht gewährleistet, als die Plangenehmigungsverfügung für das ILS 34 nicht rechtskräftig geworden ist. Die Umleitung der Flüge auf die Piste 34 führt zudem zu einer Verlagerung des Lärms, der für grössere Bevölkerungsteile im Süden des Flughafens Zürich die Lärmimmissionsgrenzwerte überschreiten könnte. Nun ist zwar, wie die am bundesgerichtlichen Verfahren beteiligten Gemeinden geltend machen, nicht im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen zu entscheiden, ob der An- und Abflugverkehr grundsätzlich auf mehrere Routen zu verteilen oder auf das gleiche, insgesamt kleinere Gebiet zu konzentrieren sei. Indessen steht ausser Frage, dass gemäss den umweltschutzrechtlichen Prinzipien danach zu trachten ist, die Zahl der Anwohner, die von Lärmeinwirkungen über den Immissionsgrenzwerten betroffen werden, möglichst klein zu halten. In diesem Lichte steht das Bestreben, neben den regelmässigen morgendlichen Landungen vermehrt auch abendliche Anflüge über den dicht besiedelten Süden des Flughafens zu leiten, mit dem öffentlichen Interesse in Widerspruch. Insofern vermag die Interessenabwägung des Präsidenten der Rekurskommission INUM nicht zu überzeugen.

4.3 Entgegen der Meinung der Vorinstanz erscheint es schliesslich nicht als unverantwortbar, im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren eine Entscheidprognose anzustellen. Wie im angefochtenen Entscheid selbst eingeräumt wird, gilt das ILS heute als Standardausrüstung für wichtigere Landepisten. Die Piste 28 hat schon früher - vor der Einführung von Sperrzeiten für die Nordanflüge - bei Westwindlagen als Landepiste gedient und wird bei starkem Westwind auch weiterhin als solche eingesetzt werden. Das ILS trägt wie erwähnt zur Sicherheit der Anflüge bei. Es spricht somit einiges für den Einbau des ILS 28, unabhängig davon, ob diese Piste künftig als Haupt- oder als Nebenlandepiste benutzt werden wird. Wird die Piste 28 weiterhin während gewissen Zeiten als Hauptlandepiste dienen müssen, so wird sich zwar die Zahl der stündlichen Landungen wegen der grösseren Verfügbarkeit nach Einrichtung des ILS etwas erhöhen. Gemäss den Angaben der EMPA wird dadurch die Lärmbelastung jedoch nur um 0,7 dB(A), also nur unmerklich, ansteigen. Die Erfolgsaussichten der Beschwerden der Anwohner sind daher insgesamt gesehen als kleiner einzuschätzen als die Erwartung, dass sich die Plangenehmigungsverfügung des UVEK vor dem Bundesrecht haltbar erweise.

5.

Was die Verlängerung der Anflugbefeuerung anbelangt, so ist das Gesuch der Flughafenhalterin nur teilweise bewilligt und die Verlängerung lediglich auf 720 m statt auf die verlangten 870 m genehmigt worden. Die Flughafen Zürich AG führt insofern Beschwerde gegen die Plangenehmigungsverfügung des UVEK und will auf eine Verlängerung der Anflugbefeuerung ganz verzichten, falls diese nicht die von ihr geforderte Länge erreichen kann. Solange über diese Beschwerde nicht entschieden ist, kann ohnehin mit den Bauarbeiten nicht begonnen werden. Selbst wenn aber die Verlängerung gesuchsgemäss genehmigt worden wäre, hätten die Installationsarbeiten auch ohne aufschiebende Wirkung der Beschwerden noch nicht in Angriff genommen werden können. Für die Verlängerung der Beleuchtungsanlagen ausserhalb des Flughafenareals müssen Grundstücke Dritter, so auch der am Beschwerdeverfahren beteiligten Stadt Kloten, in Anspruch genommen werden. Die Flughafenhalterin hat die für den Ausbau der Anlage benötigten Rechte - insbesondere Durchleitungsrechte für die Kabel und Baurechte für die Masten - entweder freihändig oder auf dem Enteignungswege zu erwerben. Der Baubeginn würde daher voraussetzen, dass diese Rechte bereits erworben wären oder dass im Enteignungsverfahren die vorzeitige Besitzeinweisung verfügt worden wäre. Einem Gesuch um vorzeitige Inbesitznahme darf aber nur entsprochen werden, wenn keine bei nachträglicher Gutheissung der Einsprachen nicht wiedergutzumachenden Schäden entstehen können (Art. 76 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Enteig-

nung [EntG; SR 711]). Die betroffenen Grundeigentümer sind vor dem Entscheid über die vorzeitige Besitzergreifung anzuhören und der Entscheid des Präsidenten der Schätzungskommission kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 76 Abs. 2 und 6 EntG). Ist das Plangenehmigungsverfahren mit einem Enteignungsverfahren verbunden, steht somit den Einsprechern, die Rechte abzutreten haben, die Möglichkeit zu, ihr Interesse an der Erhaltung des bisherigen Zustandes im Besitzeinweisungsverfahren zu wahren. Es ist daher grundsätzlich in diesem enteignungsrechtlichen Verfahren zu prüfen, ob und wann mit dem Bau des Werkes begonnen werden darf. Das Bundesgericht sieht demgemäss in ständiger Praxis davon ab, den im Einspracheverfahren erhobenen Beschwerden der Enteigneten aufschiebende Wirkung zu erteilen. Damit wird einerseits vermieden, dass das Land- und Rechtserwerbverfahren unnötig blockiert wird;
andererseits wird es der über die vorzeitige Besitzeinweisung befindenden Instanz ermöglicht, die ihr vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben zu erfüllen (vgl. BGE 104 Ib 176, 115 Ib 94).
Zusammenfassend ist im vorliegenden Fall festzustellen, dass die Installationsarbeiten für die Anflugbefeuerung ohnehin nicht vor dem Entscheid der Rekurskommission INUM über die Beschwerde der Flughafen Zürich AG in Angriff genommen werden können. Die Wiederherstellung des Suspensiveffekts hinsichtlich der Verlängerung der Anflugbefeuerung hätte sich daher erübrigt. Dementsprechend hat die Beschwerdeführerin nur beantragt, dass der vom UVEK mit Entscheid vom 22. April 2004 verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden "betreffend Bau eines ILS auf Piste 28" zu bestätigen sei. Hinsichtlich der Verlängerung der Anflugbefeuerung wäre eine solche Bestätigung unnütz. Durch die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung auch in diesem Punkte soll lediglich klargestellt werden, dass die Einreichung von Beschwerden gegen die Verlängerung der Anflugbefeuerung der Fortsetzung des Land- oder Rechtserwerbes für den Ausbau der Anlage grundsätzlich nicht entgegensteht.
6.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen, Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission INUM aufzuheben und den erhobenen Beschwerden, soweit sie sich gegen das Instrumentenlandesystem 28 richten, die im vorinstanzlichen Verfahren wiederhergestellte aufschiebende Wirkung erneut zu entziehen.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die bundesgerichtlichen Kosten den privaten Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Alle im vorliegenden Verfahren als Beschwerdegegner auftretenden Gesuchsteller haben zudem der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und Dispositiv Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung des Präsidenten der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 7. Juli 2004 aufgehoben. Die den Beschwerden im vorinstanzlichen Verfahren wieder erteilte aufschiebende Wirkung wird erneut entzogen, soweit sich die Beschwerden gegen das Instrumentenlandesystem 28 richten.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird A._____ (Beschwerdegegner 2), der Vereinigung Fluglärmsolidarität und den Mitbeteiligten (Beschwerdegegner 4) sowie B._____ und den Mitbeteiligten (Beschwerdegegner 5) unter solidarischer Haftbarkeit je zu einem Drittel auferlegt.
3.
Die Beschwerdegegner Stadt Kloten (Beschwerdegegnerin 1), A._____ (Beschwerdegegner 2), Gemeinde Bassersdorf und mitbeteiligte Gemeinden (Beschwerdegegnerinnen 3), Fluglärmsolidarität und Mitbeteiligte (Beschwerdegegner 4) sowie B._____ und Mitbeteiligte (Beschwerdegegner 5) haben der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftung eine Parteientschädigung von je Fr. 600.– (insgesamt Fr. 3'000.–) zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie dem Präsidenten der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 21. September 2004

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: