Tribunale federale
Tribunal federal

{J 1/2}
1A.302/2005 /ggs

Urteil vom 29. März 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
Flughafen Zürich AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Roland Gfeller,

gegen

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

Hansjörg Wohlgemuth, 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. Isabelle Häner,

Fluglärmsolidarität und Mitbeteiligte, Beschwerdegegner 4, vertreten durch Rechtsanwalt
Kurt Klose,

Armin und Silvia Albrecht, Beschwerdegegner 5, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Jordi,

Ernst Reutimann, Beschwerdegegner 6,

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

Präsident der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Schwarztorstrasse 53, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden betreffend Einführung des ILS-Anflugverfahrens auf Piste 28,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Präsidenten der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 3. November 2005.

Sachverhalt:
A.
Im Rahmen der Neuregelung des Anflugverkehrs zum Flughafen Zürich 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) vor. Gleichzeitig ersuchte sie um Änderung des Betriebsreglements zur Einführung der ILS-Anflugverfahren. Bis zur Fertigstellung des 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 Vorhaben gingen zahlreiche Einsprachen ein.
Da die für den Flugsicherungsdienst verantwortliche Skyguide, welche die neuen Anlagen einzurichten und auszutesten hat, nicht in der Lage war, die beiden ILS-Projekte gleichzeitig umzusetzen, wurde das Verfahren zur Ausrüstung der Piste 28 zunächst zurückgestellt. Erst mit Verfügung vom 22. April 2004 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Flughafen Zürich AG die Plangenehmigung für das ILS 28. Allfälligen Beschwerden wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Ebenfalls am 22. April 2004 genehmigte das BAZL als provisorische Betriebsreglements-Änderung das neue ILS 28-Anflugverfahren, das nach Fertigstellung der Installationen einzuführen sei. Vorweg verfügte das Bundesamt eine Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 28 in dem Sinne, 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. Die neue Sink-Rate entspricht gemäss dem BAZL dem künftigen für das ILS-Anflugverfahren geltenden Anflugwinkel. Allfälligen Beschwerden wurde hinsichtlich der Einführung des CANPA 28 die aufschiebende Wirkung entzogen.
B.
Gegen die Verfügungen des UVEK und des BAZL erhoben neben anderen die Stadt Kloten, Hansjörg Wohlgemuth, die Gemeinde Bassersdorf und weitere Gemeinden, die Vereinigung Fluglärmsolidarität und Mitbeteiligte, Armin und Silvia Albrecht samt den Mitbeteiligten sowie Ernst Reutimann Beschwerde bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Rekurskommission INUM). 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 würde, soweit diese im Genehmigungsverfahren entzogen worden sei.
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. Dagegen bestätigte er die bereits superprovisorisch angeordnete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Plangenehmigungsverfahren für das ILS 28.
Gegen die Präsidialverfügung vom 7. Juli 2004 erhob die Flughafen Zürich AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde und verlangte, dass den gegen die Plangenehmigungsverfügung gerichteten Beschwerden die aufschiebende Wirkung wieder entzogen werde. Verwaltungsgerichtsbeschwerde führten auch die Vereinigung Fluglärmsolidarität und die Mitbeteiligten mit dem Antrag, dass die aufschiebende Wirkung insofern wieder hergestellt werde, als sich diese gegen die Einführung des CANPA 28 richte. Das Bundesgericht hiess am 21. September 2004 die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Flughafen Zürich AG gut und entzog den im vorinstanzlichen Verfahren hängigen Beschwerden die aufschiebende Wirkung erneut, soweit sich die Beschwerden gegen das Instrumentenlandesystem 28 richteten (1A.172/2004). Die Beschwerde der Vereinigung Fluglärmsolidarität wurde mit bundesgerichtlichem Urteil vom 1. Oktober 2004 abgewiesen, soweit auf sie einzutreten war (1A.180/2004).
C.
Am 29. März 2005 genehmigte das BAZL das ihm von der Flughafenhalterin am 31. Dezember 2003 unterbreitete überarbeitete Betriebsreglement. Dieses "vorläufige" Reglement ersetzt die verschiedenen Provisorien und soll gelten, bis nach Abschluss des Sachplan-Verfahrens (Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, SIL) ein

endgültiges Betriebsreglement für den Flughafen Zürich erlassen werden kann. Das vorläufige Betriebsreglement sieht weiterhin regelmässige abendliche Ostanflüge auf die Piste 28 vor. Ausserdem soll die Piste 28 am Morgen als Ersatzlandepiste dienen, wenn die Piste 34 nicht angeflogen werden kann. Allfälligen Beschwerden gegen die Genehmigungsverfügung entzog das BAZL hinsichtlich der im Luftfahrthandbuch AIP publizierten An- und Abflugverfahren zum und vom Flughafen Zürich die aufschiebende Wirkung. Gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 29. März 2003 gingen zahlreiche Beschwerden bei der Rekurskommission INUM ein.

D.

Mit Verfügung vom 8. August 2005 gab die Instruktionsrichterin der Rekurskommission INUM den Beteiligten am Verfahren betreffend den ILS 28-Ostanflug bekannt, sie ziehe eine Sistierung dieses Beschwerdeverfahrens und eine spätere Vereinigung mit dem Beschwerdeverfahren betreffend das vorläufige Betriebsreglement vom 29. März 2005 in Betracht. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich zur weiteren Verfahrensführung zu äussern. In diesem Vernehmlassungsverfahren stimmte die Flughafen Zürich AG einer Verfahrenssistierung grundsätzlich zu, stellte aber für diesen Fall den Antrag, dass den Beschwerden betreffend das ILS 28-Anflugverfahren die aufschiebende Wirkung entzogen werde, damit dieses Anflugverfahren auf Oktober 2006 eingeführt werden könne. Die beschwerdeführenden Anwohner sprachen sich mehrheitlich gegen den Entzug der Suspensivwirkung und die Fortsetzung der Vorbereitungsarbeiten zur Einführung der ILS 28-Anflüge aus.

Mit Verfügung vom 3. November 2005 wies der Präsident der Rekurskommission INUM den Antrag der Flughafen Zürich AG auf Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden gegen die Verfügung des BAZL vom 22. April 2004 ab, soweit diese die Einführung des ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 28 beträfen. Über die Fortführung des Beschwerdeverfahrens, insbesondere über eine allfällige Sistierung, werde in einem separaten Zwischenentscheid entschieden.

Der Präsident hielt zu diesem Entscheid im Wesentlichen fest, das BAZL habe am 22. April 2002 noch kein detailliertes ILS-Anflugverfahren genehmigt, da die konkrete Sicherheitsbeurteilung offenbar erst nach der Fertigstellung des ILS durchgeführt werden könne. Auch die Sichtminima für Anflüge würden erst aufgrund der Ergebnisse der noch ausstehenden operationellen Prüfung und damit erst unmittelbar vor der Einführung der ILS-Anflüge festgelegt. Noch unklar sei ausserdem, ob die Lärmauswirkungen der ILS-Anflüge nicht von den im Umweltverträglichkeitsbericht zum vorläufigen Betriebsreglement ausgewiesenen Auswirkungen abwichen. Die Praxis des BAZL, neue Flugverfahren zu genehmigen, ohne insbesondere über den Sicherheitsnachweis zu verfügen, erscheine angesichts der in der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt für Betriebsreglementsänderungen umschriebenen Voraussetzungen als problematisch. Anders als das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 21. September 2002 könne daher die Rekurskommission im vorliegenden Verfahren keine eindeutig positive Entscheidprognose stellen, die für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechen würde. Im Weiteren sei das ILS-Anflugverfahren zwar grundsätzlich ein Standardverfahren und somit
sicher, doch gelte die Piste 28 aufgrund der Topographie und der Hindernissituation als speziell und könnten daher auch nach Inbetriebnahme des ILS bloss instrumentengestützte Sichtanflüge und keine Präzisionsanflüge durchgeführt werden. Für solche Anflüge müsse das BAZL erst noch eine für die Schweiz gültige Praxis entwickeln. Solange diese Prüfung nicht abgeschlossen sei, könne nicht davon ausgegangen werden, dass das ILS - unabhängig von den Sichtminima - die Sicherheit erhöhe. Daran ändere nichts, dass das heute praktizierte CANPA-Anflugverfahren mit dem gleichen Anflugwinkel von 3.3°im Endanflug geprüft und seine Sicherheit nachgewiesen worden sei. Wären die Anflugbedingungen die gleichen, müssten ja gar kein safety assessment für die ILS-Anflüge und keine operationelle Prüfung mit Testflügen auf das ILS 28 mehr durchgeführt werden. Im Übrigen werde die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wohl zu einer zeitlichen Verzögerung der Ausbildung der Skyguide-Mitarbeiter und dementsprechend der Einführung der ILS 28-Anflüge führen, doch dürfte diese nicht so gross sein wie von der Flughafenhalterin befürchtet. Finanzielle Nachteile einer solchen Verzögerung habe die Flughafen Zürich AG nicht geltend gemacht. Jedenfalls wögen die
Nachteile, die die Anwohner im Osten des Flughafens infolge der fehlenden Detailprüfung des ILS-Anflugverfahrens in Bezug auf ihre Sicherheit und die Lärmauswirkungen in Kauf zu nehmen hätten, schwerer als jene, die die Flughafenhalterin oder auch die Anwohner im Süden des Flughafens durch eine Verzögerung des ILS-Anflugverfahrens erlitten. Der Flughafen Zürich AG bleibe es jedoch unbenommen, später, wenn die Resultate aller noch ausstehenden Prüfungen des ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 28 vorlägen, erneut den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu verlangen.

E.

Die Flughafen Zürich AG hat gegen den Zwischenentscheid des Präsidenten der Rekurskommission INUM Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, es sei den im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren erhobenen Beschwerden die aufschiebende Wirkung betreffend die Einführung des ILS-Anflugverfahrens ohne Verzug per 26. Oktober 2006 zu entziehen. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Präsident der Rekurskommission INUM habe bei seiner dem Entscheid zugrunde liegenden Interessenabwägung wesentliche Interessen ausser Acht gelassen oder offensichtlich falsch bewertet.
Die Stadt Kloten stellt in ihrer Beschwerdeantwort den Hauptantrag, die Beschwerde sei abzuweisen und der vorinstanzliche Entscheid zu bestätigen. Eventuell sei der Entzug der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der Einführung des ILS 28-Anflugverfahrens mit einer vorsorglichen Massnahme zu verbinden, gemäss welcher die Mindestsichtweite bei Anflügen auf die Piste 28 gegenüber dem heutigen Betrieb ohne ILS nicht reduziert werden dürfe. Die Gemeinde Bassersdorf und die mitbeteiligten Gemeinden beantragen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventuell sei die Beschwerde abzuweisen. Die Fluglärmsolidarität und die Mitbeteiligten ersuchen um Abweisung der Beschwerde. Ausserdem stellt Rechtsanwalt Klose gegenüber den Bundesrichtern Aemisegger, Aeschlimann, Catenazzi und Féraud ein Ausstandsbegehren. Hansjörg Wohlgemuth, Armin und Silvia Albrecht und Mitbeteiligte sowie Ernst Reutimann haben sich nicht vernehmen lassen.
Das BAZL befürwortet die Gutheissung der Beschwerde. Nach Auffassung des Präsidenten der Rekurskommission INUM ist die Beschwerde abzuweisen.
F.
In ihrer Replik stellt die Flughafen Zürich AG den Eventualantrag, die aufschiebende Wirkung sei während der Dauer des Verfahrens bzw. bis zum Vorliegen neuer Erkenntnisse lediglich soweit zu entziehen, als dies die Inbetriebnahme des ILS 28 mit den heute beim CANPA-Anflug auf Piste 28 gültigen Sichtminima ermögliche. Die Stadt Kloten bestätigt in der Duplik ihre Haupt- und Nebenanträge. Die Gemeinde Bassersdorf und die mitbeteiligten Gemeinden stellen neu den Subeventualantrag, der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei unter der Bedingung zu gewähren, dass die Sichtminima für das ILS-Anflugverfahren gegenüber den heute geltenden Sichtminima nicht herabgesetzt würden und die Anzahl der Anflüge auf Piste 28 auf die durchschnittliche stündliche Anzahl der Anflüge während der deutschen Sperrzeiten im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung beschränkt werde. Zudem sei sicherzustellen, dass das Anflugverfahren erst nach erfolgreichem Abschluss der notwendigen Sicherheitsabklärungen freigegeben werde. Die Fluglärmsolidarität und die Mitbeteiligten bestätigen ihre Anträge.
Das BAZL erneuert sein Begehren um Gutheissung der Beschwerde. Der Präsident der Rekurskommission INUM hält an seinem Antrag auf vollumfänglich Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, mithin auch des Eventualantrages, fest.
G.
Mit Eingabe vom 15. März 2006 hat die Instruktionsrichterin der Rekurskommission INUM dem Bundesgericht die Verfügung des BAZL vom 10. März 2006 betreffend die Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz 2006 zugestellt (vgl. BBl vom 14. März 2006 S. 2805 ff.).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Kurt Klose, der am vorliegenden Verfahren als Partei und Rechtsvertreter teilnimmt, verlangt den Ausstand der Bundesrichter Aeschlimann, Aemisegger und Féraud (Bundesrichter Catenazzi ist nicht mehr im Amt) "aus gerichtsnotorischen Gründen". Damit wird offenbar auf das in den früheren Verfahren 1A.6/2002 und 1A.7/2002 gestellte Ausstandsbegehren verwiesen. Jenes Begehren ist vom Bundesgericht mit Beschluss vom 11. Februar 2002 (1A.28/2002) abgewiesen worden, da die geltend gemachten Umstände nicht geeignet seien, eine allfällige Befangenheit von Richtern zu begründen. Insbesondere bilde die Tatsache, dass Richter in früheren Verfahren zu Ungunsten der Beschwerdeführer entschieden hätten, keinen Ausstandsgrund. Das Gleiche gilt noch heute. Auf das - unzulässige - Ausstandsgesuch ist deshalb nicht einzutreten, ohne dass nach Art. 26 Abs. 1 OG vorzugehen wäre.
2.
Angefochten ist ein Zwischenentscheid, mit dem das Gesuch der Flughafenhalterin um Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen die Betriebsreglements-Änderung erhobenen Beschwerden abgewiesen worden ist. Zwischenverfügungen unterstehen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wenn auch die nachmalige Endverfügung der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt (Art. 101 lit. a OG e contrario) und wenn die Zwischenver-

fügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 und 45 Abs. 1 VwVG). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Einerseits ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Genehmigungen von Betriebsreglementen für Flugplätze zulässig (Art. 99 Abs. 2 lit. c OG). Andererseits führt der Nichtentzug der aufschiebenden Wirkung dazu, dass das ILS 28 nicht wie geplant auf Oktober 2006 in Betrieb genommen und die damit verbundenen Möglichkeiten, die Sicherheit zu verbessern, nicht ausgeschöpft werden können. Aus einer solchen Verzögerung kann ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 45 Abs. 1 VwVG entstehen. Daran ändert nichts, dass die Rekurskommission INUM - wie einzelne Beschwerdegegner geltend machen - noch vor Oktober 2006 in der Sache selbst entscheiden könnte. Art. 45 Abs. 1 VwVG setzt für die Anfechtbarkeit einer Zwischenverfügung nicht voraus, dass diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirkt, sondern nur, dass sie einen solchen bewirken kann. Dies wäre aber wie gesagt der Fall, wenn bis 26. Oktober 2006 der materielle Entscheid der Rekurskommission INUM nicht vorliegt.

3.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung beurteilt sich die Frage, ob die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde im Einzelfall zu belassen oder zu entziehen sei, anhand einer Interessenabwägung. Es ist danach zu prüfen, ob die Gründe, welche für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei fällt der vermutliche Ausgang des Verfahrens grundsätzlich nur insoweit in Betracht, als die Aussichten eindeutig sind (vgl. BGE 129 II 286 E. 3 mit Hinweisen auf weitere Urteile).

Das Bundesgericht hat in seinem bereits das ILS 28 betreffenden Urteil 1A.172/2004 vom 21. September 2004 weiter dargelegt, dass die Bestimmung von Art. 55 Abs. 1 VwVG, die der Verwaltungsbeschwerde aufschiebende Wirkung verleiht, 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 erhobenen Beschwerden innert gebührender Frist entschieden und der Schwebezustand während des Beschwerdeverfahrens im üblichen zeitlichen Rahmen gehalten werden könne, lasse sich die Regel rechtfertigen, von der Vollstreckung der erstinstanzlichen Verfügung mit Rücksicht auf die Interessen der Beschwerdeführenden einstweilen abzusehen. Sei dies nicht der Fall, so müsse nach einer möglichst ausgewogenen Lösung gesucht werden, die den auf dem Spiele stehenden Interessen angemessen Rechnung trage. Dabei sei 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 sei zu prüfen, welche Nachteile sich aus der aufschiebenden Wirkung ergeben könnten, falls die Beschwerden schliesslich abgewiesen würden. Im Übrigen komme der Entscheidprognose in Fällen, in denen mit einer längeren Verfahrensdauer gerechnet werden müsse, vermehrte Bedeutung zu und dürfe daher nicht leichthin von einer solchen abgesehen werden.

Das hier fragliche Beschwerdeverfahren richtet sich gegen den Genehmigungsentscheid des BAZL vom 22. April 2004 und dauert somit schon bald zwei Jahre. Zudem zieht die Instruktionsrichterin der Rekurskommission INUM eine Sistierung des Verfahrens und dessen spätere Vereinigung mit dem Beschwerdeverfahren um das vorläufige Betriebsreglement in Betracht. Über die Sistierung soll in einem separaten Zwischenentscheid erst noch befunden werden. Es ist daher auch heute noch nicht mit einem raschen Entscheid in der Sache selbst zu rechnen. Über die Frage des Entzuges oder der Bestätigung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden ist mithin nach den Grundsätzen zu entscheiden, die im Urteil vom 21. September 2004 (1A.172/2004) aufgestellt worden sind.

4.

Die Flughafen Zürich AG hat ihr Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung vor der Vorinstanz damit begründet, dass die Installation des ILS 28 im Frühjahr 2006 abgeschlossen werde und die Anlage unmittelbar nach der Schulung der Skyguide-Mitarbeiter, die von Juli bis Oktober 2006 erfolgen könne, in Betrieb genommen werden solle. Durch den Einsatz des ILS 28 könne die Sicherheit des Anflugverfahrens nochmals erhöht werden. Ausserdem werde die Verfügbarkeit der Piste 28 verbessert, so dass während den deutschen Sperrzeiten am Abend bei schlechtem Wetter und bei schwierigen Sichtverhältnissen seltener auf die Südanflug-Piste 34 ausgewichen werden müsse. In ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde hat die Flughafenhalterin erneut betont, dass die Anflüge auf Piste 28 durch die sofortige Inbetriebnahme des ILS noch sicherer und auch bei schlechterer Sicht ermöglicht würden. Dadurch könne eine Umverlagerung des Lärms auf die Anwohner im dicht besiedelten Süden des Flughafens vermieden werden.

Auf die Einwendungen der Beschwerdegegner hin hat die Beschwerdeführerin in der Replik den Eventual-

standpunkt eingenommen, das Anliegen einer weiteren Erhöhung der Sicherheit sei derart gross, dass das Interesse an einer verbesserten Verfügbarkeit der Piste allenfalls auch zurückgestellt und die Beibehaltung der für die bisherigen Anflüge geltenden Sichtminima angeordnet werden könnte. Die Vorinstanz und ein Teil der Beschwerdegegner lehnen diesen Eventualantrag ab, weil die ILS-bedingte Erhöhung der Sicherheit nicht nachgewiesen sei. Hierzu ist Folgendes festzuhalten:

4.1 Wie das Bundesgericht bereits im Entscheid vom 21. September 2004 (1A.172/2004) ausgeführt hat, erlaubt das ILS, das aus drei Anlageteilen besteht (Localizer, Glidepath und Distance Measurement Equipment), eine zusätzliche vertikale Führung der anfliegenden Flugzeuge durch den Gleitwegsender. Dadurch kann gegenüber dem heute praktizierten VOR/DME-Anflugverfahren ein noch höherer Grad an Sicherheit erreicht werden. Das BAZL hat dies im vorliegenden Verfahren erneut ausdrücklich bestätigt. An diesem Sicherheitsgewinn ändert nichts, dass es sich beim ILS-gestützten Anflugverfahren auf die Piste 28 nicht um ein Standardverfahren, sondern im Endanflug um ein Sichtanflugverfahren handelt. Auch wenn es sich bei der Piste 28 um eine Sichtanflugpiste handelt, können die landenden Flugzeuge dank des ILS präziser auf die Piste zugeführt werden.

4.2 Nach Auffassung der Vorinstanz ist der ILS-bedingte Sicherheitsgewinn nicht belegt, da die Resultate der nötigen Detailabklärungen und der Sicherheitsüberprüfungen im Zeitpunkt der Genehmigung des neuen Anflugverfahrens noch nicht vorgelegen hätten und auch heute noch nicht vorlägen. Das BAZL erklärt seinerseits, die im Genehmigungsverfahren vorgenommenen Abklärungen hätten genügt, um die Sicherheit des ILS-Anflugverfahrens festzustellen und der entsprechenden Änderung des Betriebsreglementes zuzustimmen. Indessen treffe zu, dass die operationellen Rahmenbedingungen für den Instrumentenanflug auf die Piste 28 von der Flughafenhalterin zurzeit im Detail ausgearbeitet würden und dem BAZL zur Überprüfung bzw. zur Freigabe und zur Publikation im Luftfahrthandbuch (AIP) noch unterbreitet werden müssten. Erforderlich seien folgende Arbeitsschritte:

- Detaildesign des Flugwegs in Berücksichtigung der Hindernisfreiheit (Berechnung nach ICAO PANS-OPS [Procedures for Air Navigation Services-Operations])
- Erarbeitung des detaillierten Flugsicherungsverfahrens mit zugehörigem "Safety Assessment" (gemäss ESARR 4 [Eurocontrol Safety Regulatory Requirement])
- Beurteilung der Infrastruktur-Situation (gemäss ICAO Annex 14)
- Operationelle Prüfung des Flugverfahrens nach Fertigstellung der ILS-Installation (u.a. mittels Testflügen)

Bei Abweichungen von den festgesetzten Normen seien zusätzlich so genannte luftfahrttechnische Studien (aeronautical studies) durchzuführen. Aus den Resultaten all dieser Detailstudien würden schliesslich die operationellen Rahmenbedingungen so bestimmt, dass der geforderte Risikogrenzwert (target level of safety) eingehalten werde. Diese Einhaltung müsse durch entsprechenden Sicherheitsnachweis belegt werden. Das BAZL werde dafür sorgen, dass die nötigen Unterlagen und Nachweise vor der Inbetriebnahme des Anflugverfahrens vorlägen.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass zwar tatsächlich noch detaillierte Sicherheitsüberprüfungen ausstehen, das neue Anflugverfahren aber auch bei Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht eingeführt werden kann, bevor alle Abklärungen durchgeführt worden sind und das neue Anflugverfahren von der Fachbehörde freigegeben worden ist. Insofern kann aus dem Umstand, dass die operationellen Rahmenbedingungen für den Instrumentenanflug auf die Piste 28 zurzeit noch nicht im Detail vorliegen, nicht geschlossen werden, dass die Sicherheit der Anflüge im Zeitpunkt ihrer Einführung nicht gewährleistet sein werde und heute offen sei, ob überhaupt von einer erhöhten Sicherheit durch den Einsatz des ILS ausgegangen werden könne.

4.3 Verschiedene Beschwerdegegner befürchten, dass der ILS-bedingte Sicherheitsgewinn wieder eingebüsst werde, wenn nach der Installation der neuen Anlage die Sichtminima für den Anflug auf die Piste 28 verkürzt würden. Die Herabsetzung der Sichtminima wird insbesondere wegen der topographischen Verhältnisse im Bereich des Endanfluges auf die Piste 28 als kritisch bezeichnet, durchstiessen doch in diesem Gebiet die Anhöhen (Unteräntschberg und Oberäntschberg) die Hindernisbegrenzungsebene von 2 % bei weitem.

Die Befürchtungen, der Vorteil der präziseren horizontalen und vertikalen Führung der landenden Flugzeuge werde durch eine Verkürzung der für die Landung verlangten minimalen Sichtweite zunichte gemacht, sind verständlich und können - selbst wenn sie letztlich unbegründet sein mögen - nicht von vornherein von der Hand gewiesen werden. Wird die Landepiste auch bei schlechterer Sicht vermehrt angeflogen, vergrössert sich zudem das Belästigungspotenzial. Es erscheint deshalb als gerechtfertigt, im Falle des Entzugs der aufschiebenden Wirkung durch eine Anordnung auszuschliessen, dass die Piste 28, solange über die Beschwerden noch nicht entschieden ist, auch bei schlechteren Sichtverhältnissen angeflogen werden kann. Den Befürchtungen

der Beschwerdegegner könnte somit entsprechend dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin mit der Auflage Rechnung getragen werden, dass die bisher geltende minimale Sichtdistanz (offenbar 4,3 km) auch nach Inbetriebnahme des ILS 28 einstweilen nicht verkürzt werden darf.
4.4 Die verfahrensbeteiligten Gemeinden weisen darauf hin, dass das Beschwerdeverfahren betreffend die Verlängerung der Anflugbefeuerung immer noch hängig sei und das ILS-Anflugverfahren ohne vorgängigen Entscheid über diese Anlage nicht eingeführt werden könne. Die bestehende Anflugbefeuerung von 670 m Länge genügt jedoch unbestrittenermassen für das zurzeit durchgeführte CANPA-Anflugverfahren. Sie wird ohne weiteres auch für die ILS-gestützten Anflüge genügen, falls die bisher verlangte minimale Sichtweite nicht herabgesetzt wird. Der Umstand, dass das Plangenehmigungsverfahren für die Verlängerung der Anflugbefeuerung noch nicht abgeschlossen werden konnte, steht daher hier dem - bedingten - Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden nicht entgegen.
5.
Die Vorinstanz führt zur Lärmbelastung durch das ILS-Anflugverfahren aus, das BAZL habe zunächst angegeben, es sei noch zu überprüfen, ob die Lärmauswirkungen dieser Anflüge der im Umweltverträglichkeitsbericht zum vorläufigen Betriebsreglement dargestellten Lärmsituation entsprächen. Diese Aussage habe das BAZL später relativiert und festgehalten, es bestünden keine Anzeichen auf wahrnehmbare Abweichungen der Lärmauswirkungen. Trotz dieser Angaben ist der Präsident der Rekurskommission INUM schliesslich davon ausgegangen, dass die den Anwohnern durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung auch hinsichtlich des Lärms erwachsenden Nachteile deutlich schwerer wögen als die Nachteile, welche die aufschiebende Wirkung der Flughafenhalterin verursache.
Das Bundesgericht hat indes schon im Urteil vom 21. September 2004 festgestellt, dass sich gemäss den Angaben der EMPA selbst dann, wenn sich die Zahl der stündlichen Landungen wegen der grösseren Verfügbarkeit der Piste 28 infolge des ILS etwas erhöhe, nur unmerklich, um 0,7 dB(A) ansteigen werde. Wird nun in Aussicht genommen, dass die bisherigen Sichtminima und damit auch die bisherige Verfügbarkeit der Piste 28 einstweilen beizubehalten sind, darf ausgeschlossen werden, dass die Inbetriebnahme des ILS 28 für die Anwohner zu einer grösseren Lärmbelastung führt. Möglicherweise bringt sogar die Anhebung der minimalen Auflinierhöhe von heute 4000 Fuss auf 5000 Fuss für das ILS-Anflugverfahren eine gewisse Erleichterung.
6.
Im Rahmen ihrer Entscheidprognose hat die Vorinstanz erwogen, die Rekurskommission könne aufgrund vertiefter Sachverhaltsabklärungen nicht mehr von derselben Sachlage ausgehen wie das Bundesgericht in seinem Urteil vom 21. September 2004. Zudem könnten die damals angeführten, für den sofortigen Bau des ILS 28 sprechenden Gründe nicht ohne weiteres für den Entzug der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich des Anflugverfahrens übernommen werden. Zu beachten sei, dass nach Art. 25 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) Änderungen des Betriebsreglementes nur dann genehmigt werden könnten, wenn auch die luftfahrtspezifischen Anforderungen erfüllt seien. Als solche müssten insbesondere die Anforderungen an die Sicherheit der einzuführenden Änderungen gelten. Es sei aber offenbar Praxis des BAZL, neue Flugverfahren zu genehmigen, ohne alle diesbezüglichen Details zu kennen. Diese Praxis erscheine mit Blick auf die Vorgaben von Art. 25 Abs. 1 lit. c VIL zumindest als problematisch. Das BAZL halte es denn auch nicht für erforderlich, eine weitere Verfügung zur Freigabe des ILS-Anflugverfahrens auf Piste 28 zu erlassen. Die Rekurskommission INUM könne daher im vorliegenden Beschwerdeverfahren keine eindeutig positive Entscheidprognose fällen, die für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechen würde.
In seiner Vernehmlassung vom 28. November 2005 weist der Präsident der Rekurskommission INUM darauf hin, dass in einem Parallelverfahren (Änderung des Abflugverfahrens ab Piste 16) die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wieder hergestellt worden sei, weil unter anderem die Sicherheitsbeurteilung (safety assessment) noch nicht vorgelegen habe. In der Vernehmlassung vom 8. Februar 2006 hält der Präsident weiter fest, es spreche zurzeit vieles dafür, dass das BAZL nach Vorliegen sämtlicher Sicherheitsunterlagen und Lärmuntersuchungen nochmals über die Zulässigkeit der ILS-Anflüge auf die Piste 28 verfügen müsse. Ein Teil der Beschwerdegegner geht ebenfalls davon aus, dass ein neues Genehmigungsverfahren durchzuführen sei und ihnen die Unterlagen betreffend die operationellen Rahmenbedingungen zur Stellungnahme unterbreitet werden müssten.
Zur Frage des vermutlichen Ausgangs des Beschwerdeverfahrens ist Folgendes zu bedenken:
6.1 Das Bundesgericht hält wie bereits erwähnt auch heute daran fest, dass dank des ILS ein noch höherer Grad

an Sicherheit der Anflüge auf die Piste 28 erreicht werden kann. Es ist denn auch im vorliegenden Verfahren nicht ernsthaft bestritten worden, dass die operationellen Rahmenbedingungen für die Anflüge derart festgesetzt werden können, dass ein höherer Grad an Sicherheit tatsächlich erreicht wird. Der Ausgang des vorinstanzlichen Verfahrens hängt daher vorweg von der Frage ab, ob und inwieweit die Sicherheits-Abklärungen bzw. die Unterlagen über die operationellen Rahmenbedingungen Gegenstand richterlicher Überprüfung sein könnten und müssten.

6.2 Der von den Beschwerdegegnern sinngemäss vertretenen Auffassung, dass im Verfahren zur Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglementes sämtliche Unterlagen - auch die rein technische Fragen betreffenden Dokumente - öffentlich aufzulegen seien und Gegenstand des Einsprache- und Beschwerdeverfahrens bilden könnten, kann nicht zugestimmt werden. Dieser Meinung steht schon die Bestimmung von Art. 36d des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) entgegen, wonach nur "Gesuche für Änderungen des Betriebsreglementes, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben", aufzulegen und anfechtbar sind. Zwar darf wohl diese Bestimmung nicht allein nach ihrem engen Wortlaut ausgelegt werden, doch kann aus ihr abgeleitet werden, dass die Bundesgesetzgebung Rechtsschutz nur insoweit gewähren will, als sich die Betriebsreglements-Änderungen wesentlich auf die Anwohnerschaft und die Umwelt auswirken. Solche Auswirkungen sind aber jedenfalls im Umweltverträglichkeitsbericht aufzuzeigen, der mit dem Gesuch aufzulegen ist (Art. 24 lit. b VIL).

6.3 In Art. 24 VIL werden die Unterlagen, die dem Gesuch um Betriebsreglements-Änderung beizulegen sind, einzeln aufgezählt. Unterlagen, die die Erfüllung der "luftfahrtspezifischen Anforderungen" nachweisen, werden nicht verlangt. Aus dem Umstand, dass Art. 25 Abs. 1 lit. c VIL die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen für den Genehmigungsentscheid voraussetzt, ist nicht unbedingt zu schliessen, dass auch diese Unterlagen dem Gesuch beigelegt und publiziert werden müssten. Der Verordnungsgeber kann vielmehr davon ausgegangen sein, dass die in Art. 3 VIL näher umschriebenen luftfahrtspezifischen Anforderungen technische Fragen beträfen, die sich der richterlichen Überprüfung entzögen und daher auch nicht Gegenstand des Einsprache- und Beschwerdeverfahrens zu sein hätten; die Umweltauswirkungen würden ohnehin im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht. Werden die genannten Vorschriften so verstanden, kann der Umstand, dass die Unterlagen über die operationellen Rahmenbedingungen des ILS 28-Anflugverfahrens der Vorinstanz nicht vorgelegen haben, kein Grund zur Gutheissung der Beschwerden sein.

6.4 Aus Art. 24 und Art. 25 VIL könnte auch abgeleitet werden, dass die Unterlagen betreffend die luftfahrtspezifischen Anforderungen zwar nicht öffentlich aufzulegen seien, aber vor der Genehmigung der Betriebsreglements-Änderung vorhanden sein müssten und dies vom Richter zu überprüfen sei. Folgte man dieser Interpretation, wäre im Beschwerdeverfahren betreffend die ILS 28-Anflüge darüber zu befinden, ob das Genehmigungsverfahren (ohne zusätzliche Anhörung der Anwohnerschaft) nochmals zu wiederholen oder der Mangel der zu frühen Genehmigung heilbar sei. Eine Heilung fiele allenfalls auch im Rahmen des - mit dem vorliegenden Verfahren zu vereinigenden - Beschwerdeverfahrens betreffend das vorläufige Betriebsreglement in Betracht.

6.5 Wird Art. 25 VIL schliesslich so ausgelegt, dass die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen Gegenstand des Anfechtungsverfahrens sei und nicht nur vom Bundesamt sondern auch vom Richter inhaltlich geprüft werden müsse, wird wohl nach Vorliegen der betreffenden Unterlagen die Anhörung der beschwerdeführenden Anwohnerschaft nachzuholen und die richterliche Kontrolle durchzuführen sein. Wie die Vorinstanz angetönt hat, kann in diesem Fall auch eine Rückweisung der Sache an das Bundesamt und eine Wiederholung des Genehmigungsverfahrens oder die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens in Aussicht genommen werden.

6.6 Es kann nicht Sinn der Entscheidprognose im vorliegenden Verfahren sein, dass sich das Bundesgericht für die eine oder andere Auslegung der genannten Bestimmungen ausspricht und damit das vorinstanzliche Verfahren in der Sache selbst präjudiziert. Aus den angestellten Erwägungen ist mit dem Präsidenten der Rekurskommission INUM lediglich der Schluss zu ziehen, der vermutliche Ausgang des Beschwerdeverfahrens könne nicht mit einer Bestimmtheit vorausgesagt werden, die den Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu beeinflussen vermöchte. Dieser bestimmt sich nach der heute bestehenden, im Folgenden nochmals zu umschreibenden Interessenlage.

7.

Wie bereits dargelegt, präsentiert sich die Interessenlage angesichts der im bundesgerichtlichen Verfahren gestellten Eventualanträge heute anders als im vorinstanzlichen Verfahren:

Die Flughafenhalterin hat ein vorrangiges Interesse daran geltend gemacht, die Sicherheitsgarantien des ILS

28 so rasch als möglich zu nutzen. Die zusätzliche Verbesserung der Sicherheit durch den Einsatz des ILS 28 liegt auch im Interesse der Nachbarschaft. Die Nachteile, die eine grössere Verfügbarkeit der Landepiste für die Anwohner zur Folge haben könnte, können durch die Anordnung beseitigt werden, dass die für den Landeverkehr bisher geltenden Sichtweiten für die Dauer des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens beizubehalten sind. Weitere wesentliche Interessen von Nachbarn, die gegen den Einsatz des ILS sprächen, sind nicht auszumachen. Zustände, die bei Gutheissung der Beschwerden nicht wieder rückgängig gemacht werden könnten, werden durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht geschaffen. Die Nachteile, die der Flughafenhalterin aus der mit dem Entzug der Suspensivwirkung zu verbindenden Auflage erwachsen, wiegen nicht allzu schwer. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass mit der in Aussicht genommenen, den Eventualanträgen entsprechenden Lösung ein weitgehender Interessenausgleich erzielt werden kann, kann doch einerseits die neue Anlage wie von der Flughafenhalterin gewünscht in Betrieb genommen werden und ist
andererseits gewährleistet, dass sich der Landeverkehr im bisherigen Rahmen hält und nicht zu stärkerer Belastung der Anwohner führt.
Es wird Sache des BAZL sein, vor der Publikation und der Einführung der ILS-gestützten Anflüge sämtliche notwendigen Abklärungen und die erforderliche Prüfung der operationellen Rahmenbedingungen vorzunehmen. Eine entsprechende Auflage, wie sie die Gemeinden im bundesgerichtlichen Verfahren verlangen, erübrigt sich. Es darf ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass das Bundesamt seinen ihm vom Gesetz- und Verordnungsgeber übertragenen Aufgaben nachkommen wird.
8.
8.1 Die Flughafenhalterin hat ihr Eventualbegehren so formuliert, dass die mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung zu verbindende Auflage während der Dauer des Verfahrens "bzw. bis zum Vorliegen neuer Erkenntnisse" gelten solle. Es ist unklar, welche neuen Erkenntnisse damit gemeint sind und ob die Beschwerdeführerin annimmt, die Auflage falle bei Vorliegen solcher Erkenntnisse ohne neue Verfügung dahin. Der Klarheit und Rechtssicherheit halber muss die Auflage grundsätzlich für die ganze Dauer des vorinstanzlichen Verfahrens Geltung haben. Ergeben sich neue Erkenntnisse, die gegen die Auflage sprechen, ist es der Flughafenhalterin unbenommen, bei der Vorinstanz um deren Aufhebung nachzusuchen.
8.2 Die als Beschwerdegegnerinnen auftretenden Gemeinden haben das Subeventualbegehren gestellt, dass bei Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden die Anzahl der Anflüge auf die Piste 28 auf die durchschnittliche stündliche Anzahl der Anflüge während der deutschen Sperrzeiten im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung zu beschränken sei. Fraglich ist, ob mit dem "Zeitpunkt der Gesuchseinreichung" der Zeitpunkt der Einreichung des Begehrens um Entzug der aufschiebenden Wirkung oder aber der Einreichung des Gesuchs um Änderung des Betriebsreglements gemeint sei. Es wäre jedoch nicht einzusehen, weshalb durch das vorliegende Verfahren die im Jahre 2002 herrschenden Landeverhältnisse wieder hergestellt werden sollten. Falls die Beschwerdegegnerinnen lediglich verhindern wollen, dass die Landeanflüge während der weiteren Dauer des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens zunehmen, so dürfte wie dargelegt bereits die Beibehaltung der bisher geltenden minimalen Sichtweiten eine grössere Verfügbarkeit der Piste 28 und damit einen dichteren Anflugverkehr verhindern.
9.
Nach dem Gesagten ist dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin stattzugeben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist teilweise gutzuheissen und die angefochtene Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission INUM vom 3. November 2005 aufzuheben. Dem Gesuch der Flughafen Zürich AG um Entzug der aufschiebenden Wirkung der im vorinstanzlichen Verfahren Z-2004-91/B-2004-92 hängigen Beschwerden ist auch insoweit zu entsprechen, als sich diese Beschwerden gegen die Änderung des Betriebsreglementes zur Einführung des ILS-gestützten Anflugverfahrens auf die Piste 28 richten. Dieser Entzug der aufschiebenden Wirkung ist mit der Auflage zu verbinden, dass die für das bisherige Anflugverfahren (ohne ILS) geltenden Sichtminima nicht herabgesetzt werden dürfen.
Da mit diesem Entscheid zugleich auch den Eventualbegehren von Beschwerdegegnern stattgegeben wird und sich weitere Beschwerdegegner eines Antrages enthalten haben, kann auf die Erhebung von Gerichtskosten verzichtet werden. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (vgl. Art. 156 Abs. 3 und Art. 159 Abs. 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf das Ausstandsbegehren wird nicht eingetreten.

2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird teilweise gutgeheissen und die angefochtene Verfügung des Präsidenten der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 3. November 2005 aufgehoben. Den vor der Rekurskommission im Verfahren Z-2004-91/B-2004-92 hängigen Verwaltungsbeschwerden wird die aufschiebende Wirkung auch insoweit entzogen, als sie sich gegen die Änderung des Betriebsreglementes zur Einführung des ILS-gestützten Anflugverfahrens auf die Piste 28 richten. Dieser Entzug der aufschiebenden Wirkung wird mit der Auflage verbunden, dass die für das bisherige Anflugverfahren (ohne ILS) geltenden Sichtminima nicht herabgesetzt werden dürfen.
3.
Es werden keine Kosten erhoben.
4.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) sowie dem Präsidenten der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 29. März 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: