Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.243/2003/sta
1A.258/2003

Urteil vom 31. März 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Beschwerdeführerin,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt
lic. iur. Roland Gfeller,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Präsident der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Postfach 336, 3000 Bern 14.
Gegenstand
Flughafen Zürich, Änderung des Betriebsreglements, Einführung von Südanflügen auf die Piste 34, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (1A.243/2003);

Plangenehmigung für den Neubau eines Instrumentenlandesystems und einer Anflugbefeuerung für die Piste 34, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (1A.258/2003);

Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Zwischenentscheide des Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 24. Oktober 2003 und 6. November 2003.

Sachverhalt:
A.
Im Zusammenhang mit der seinerzeit vorgesehenen vorläufigen Anwendung des schweizerisch-deutschen Staatsvertrages über den Betrieb des Flughafens Zürich wurde dessen Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 erstmals am 18. Oktober 2001 provisorisch geändert. Die Neuregelung sah anstelle der Nordanflüge, die wegen der Nachtflugsperre über Süddeutschland entfielen, von 22 bis 6.08 Uhr Landungen von Osten her auf die Piste 28 vor. Am 15. Februar 2002 legte die Flughafen Zürich AG dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) eine weitere provisorische Reglementsänderung als Folge der Verlängerung der Sperrzeiten an den Wochenenden und den baden-württembergischen Feiertagen vor. Danach sollten die Landungen in den zusätzlichen Morgen- und Abendstunden, in denen der süddeutsche Luftraum nicht mehr benutzt werden darf, in einer ersten Phase ebenfalls auf der Piste 28 vorgenommen werden. In einer zweiten Phase hätten die Anflüge in den Morgenstunden von 5.30 bis 9.08 Uhr prioritär von Süden her auf die Piste 34 zu erfolgen. Phase 2 solle den Arbeiten zur Befestigung der Dachziegel in der südlichen Anflugschneise folgen. Die Flughafenhalterin ersuchte daher das

BAZL gleichzeitig um Bewilligung der Dachziegelklammerungen. Auf die Publikation des Gesuches im Bundesblatt vom 12. März 2002 (BBl 2002 S. 3375) gingen gegen 16'000 Einsprachen ein.
Das BAZL genehmigte mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 die vorgeschlagene Ersatz-Anflugordnung insoweit, als zu den fraglichen Zeiten die Landungen vorweg auf die Piste 28 erfolgen sollen. Die von der Flughafenhalterin beantragten weiteren Änderungen, die Landungen aus Süden auf die Piste 34 ermöglichen, genehmigte das Amt vorläufig nicht, da der eingereichte Umweltverträglichkeitsbericht in dieser Hinsicht lückenhaft sei. Die Genehmigungsverfügung wurde daher mit der Auflage verbunden, dass die Gesuchstellerin die fehlenden Angaben zu den Lärmauswirkungen der Anflüge auf die Piste 34 ohne Verzug nachzuliefern und die begonnenen Arbeiten zur Dachziegelklammerung weiterzuführen habe. Allfälligen Beschwerden entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung. Die gegen die vorsorgliche Massnahme erhobenen Beschwerden blieben sowohl vor der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) als auch vor Bundesgericht letztlich erfolglos (Urteile 1A.103/2003 vom 10. Juni 2003 sowie 1A.99/2003 bis 1A.102/2003 und 1A.104/2003 vom 7. Oktober 2003).
B.
Im Hinblick auf die Einführung von Südanflügen unterbreitete die Flughafen Zürich AG am 16. April 2002 dem BAZL zu Handen des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Plangenehmigungsgesuch für die Einrichtung eines Instrumentenlandesystems (ILS) für die Piste 34. Am 21. Mai 2002 forderte das BAZL die Flughafenhalterin auf, das Gesuch für die ILS-Antennenanlage zu ergänzen, ein Plangenehmigungsgesuch für die Anflugbefeuerung einzureichen und eine Änderung des Betriebsreglements für ILS-Anflüge auf die Piste 34 zu beantragen. Allenfalls sei auch der Sicherheitszonenplan für die Piste 34 anzupassen. Am 30. August 2002 reichte die Flughafen Zürich AG die vervollständigten Unterlagen ein. Die Gesuche wurden im Bundesblatt vom 12. November 2002 (BBl 2002 S. 7142) sowie im Kanton Zürich am 15. November 2002 veröffentlicht. Gegen die Gesuche gingen über 5'500 Einsprachen ein.
C.
Nach dem Scheitern der Ratifikation des Staatsvertrages im März 2003 wurden die ins deutsche Recht aufgenommenen Einschränkungen für die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich derart verschärft, dass bereits auf den 17. April 2003 die Nachtflugsperre am Morgen und Abend um je eine Stunde verlängert und die minimale Überflughöhe im deutschen Raum angehoben wurde. Vorgesehen war zudem, die Ausnahmegründe für einen Anflug von Norden her zu den Sperrzeiten auf den 10. Juli 2003 erheblich einzuschränken. Die Verkehrsminister der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland kamen indessen in Gesprächen vom 25. und 26. Juni 2003 überein, dass die erste Stufe der verschärften Ausnahmeregelung erst auf Ende Oktober 2003 in Kraft treten solle, damit die Schweiz das Instrumentenanflugverfahren für die Piste 34 schrittweise einführen könne.
Angesichts der weiteren Einschränkungen der Anflugmöglichkeiten über Süddeutschland forderte das BAZL die Flughafen Zürich AG zu erneuter Anpassung des Betriebsreglementes auf. Diese ersuchte mit Eingabe vom 8. April 2003 zunächst um zeitliche Ausdehnung der provisorischen morgendlichen und abendlichen Landeordnung (Anflüge auf die Piste 28), bis in einer weiteren Phase in der Zeit von 5.30 bis 7 Uhr Südanflüge auf die Piste 34 durchgeführt werden könnten. Für diese zweite Phase stellte die Flughafenhalterin am 13. Mai 2003 ein Begehren um Genehmigung von VOR/DME-Anflügen (Instrumentenanflüge auf das bestehende Drehfunkfeuer mit Distanzmessung) auf die Piste 34.
Mit Verfügung vom 16. April 2003 ordnete das BAZL die für die erste Phase notwendigen Betriebsreglementsänderungen als vorsorgliche Massnahme im Genehmigungsverfahren an. Die im Beschwerdeverfahren gestellten Begehren um (Wieder-)Erteilung der aufschiebenden Wirkung wurden vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK und anschliessend vom Bundesgericht abgewiesen, soweit darauf einzutreten war (Entscheid 1A.148/2003 vom 14. Oktober 2003).
D.
Mit Verfügung vom 23. Juni 2003 genehmigte das BAZL die am 15. Februar und 30. August 2002 sowie am 8. April und 13. Mai 2003 von der Flughafen Zürich beantragten provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes wie folgt:
- Art. 33 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
"Bei Instrumentenanflügen von 07.00 Uhr bis 21.00 Uhr erfolgt die Landung in der Regel auf die Piste 14 oder auf die Piste 16."
- Geänderter Art. 33bis in folgendem Wortlaut:

"Von 21.00 Uhr bis 06.00 Uhr erfolgen Landungen auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Von 06.00 bis 07.08 Uhr erfolgen Landungen in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

An Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgen Landungen in der Zeit von 07.08 bis 09.08 Uhr in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28; von 20.00 bis 21.00 Uhr auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16."
- Geänderter Art. 39 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
"Abflüge von Strahlflugzeugen erfolgen vor 07.00 Uhr auf den Pisten 32 und 34".
Der zweite Satz wird gestrichen.
- Art. 141ter mit folgendem Wortlaut:
"Die geänderten Art. 33, 33bis und 39 in der Fassung vom 23. Juni 2003 treten auf den im Luftfahrthandbuch der Schweiz publizierten Zeitpunkt in Kraft.
Die Art. 33, 33bis und 39 in der geänderten Fassung vom 23. Juni 2003 sind nicht anwendbar, wenn und solange die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums keine Anwendbarkeit entfalten.
Die Änderungen der Art. 33, 33bis und 39 vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 fallen dahin, wenn und insoweit die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums für die An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich wegfallen.
Die Änderungen des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 sind solange in Kraft oder werden wieder anwendbar, als Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums aufgrund der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland anwendbar sind oder wieder werden.
Soweit und solange die Änderungen der Art. 33, 33bis und 39 vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 nicht anwendbar sind, gelten die entsprechenden Bestimmungen gemäss dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001."
Das Dispositiv der Verfügung enthält im Weiteren den Hinweis darauf, dass die vorliegende Genehmigung die künftigen Anflugverfahren nicht präjudiziere. Das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition gehe zu Lasten der Gesuchstellerin. In den Auflagen zu den Betriebsreglementsänderungen legte das BAZL zusätzlich fest, dass ab dem Zeitpunkt, in dem Anflüge auf die Piste 34 möglich seien, flugplanmässige Landungen des Linienverkehrs auf den Pisten 28 und 34 erst ab 6 Uhr zulässig seien. Bis Landungen auf Piste 34 möglich würden, dürften 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 könne. Allfälligen Beschwerden ist - soweit die VOR/DEM-Anflüge 34 betreffend - die aufschiebende Wirkung entzogen worden.

Das BAZL führte zur Begründung im Wesentlichen aus, dass der Flughafen Zürich gemäss dem allgemeinen Teil des Sachplanes Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) die Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs zu übernehmen habe und die genehmigten Änderungen die Erfüllung dieser Aufgabe ermöglichten. Da diese Änderungen jedoch nur provisorisch seien, erübrige sich zurzeit eine weiter gehende Abstimmung mit den bestehenden Planungen, insbesondere den kantonalen Richtplänen. Die Änderungen des Betriebsreglementes entsprächen im Übrigen den Vorgaben der Betriebskonzession, wenn auch an die Stelle der staatsvertraglichen Bestimmungen die ins deutsche Recht aufgenommenen Einschränkungen der Benutzung des Luftraumes getreten seien. Die Erarbeitung des neuen Anflugverfahrens auf die Piste 34 sei durch Fachleute der Gesuchstellerin, der Skyguide sowie des BAZL unter Beizug von Vertretern der Swiss erfolgt. Die vorgesehenen Instrumentenanflugverfahren auf das bestehende Drehfunkfeuer Kloten bzw. mithilfe des Instrumentenlandesystems erfüllten alle Anforderungen, insbesondere jene der Flugsicherheit. Vor der

operationellen Einführung der neuen Anflugverfahren werde noch eine zusätzliche Risikoanalyse durchgeführt werden. Nach Auffassung der Gesuchstellerin seien im Anflugbereich auf die Piste 34 Dachziegelklammerungen vorzunehmen, um das Risiko zu vermindern, dass durch Randwirbelschleppen grösserer Flugzeuge Dachziegel gelöst werden könnten. Diese Arbeiten, zu denen die Flughafenhalterin mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 verpflichtet worden sei, seien zum grossen Teil abgeschlossen und könnten bis zur Einführung der Anflüge beendet werden. Werde der Flughafen neu von Süden angeflogen, so habe dies erhebliche raumplanerische Auswirkungen, die jedoch nicht im vorliegenden Verfahren zur provisorischen Änderung des Betriebsreglementes, sondern im bevorstehenden umfassenden Prüfungsverfahren gemäss Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) zu untersuchen seien. Diese Überprüfung und die Abstimmung im Rahmen des SIL könnten, da der Handlungsbedarf aufgrund der deutschen Einschränkungen gross sei, nicht abgewartet werden. Was die Lärmbelastung anbelange, so könne sich das BAZL den Auffassungen und Anträgen des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) anschliessen. Demnach seien inskünftig Landungen verfrüht ankommender Langstreckenflüge weder auf der Piste 34 noch auf der Piste 28 vor 6
Uhr zuzulassen. Ausserdem seien die seinerzeit als Kompensationsmassnahme bewilligten vier Starts auf Piste 28 zwischen 6.30 und 7 Uhr zu streichen. Im Übrigen könne der Lärmbelastungskataster erst nach Festlegung des definitiven Betriebskonzepts erstellt werden. Dagegen habe die Flughafenhalterin ihrem Gesuch den überarbeiteten Sicherheitszonenplan beigelegt, der seit Mitte Juni 2003 in den betroffenen Gemeinden aufliege und die gesetzliche Sperrwirkung entfalte.

Zum Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden legte das BAZL schliesslich dar, die Einschränkungen, die der Flughafenbetrieb insbesondere durch die am 10. Juli 2003 in Kraft tretenden deutschen Regelungen erleiden werde, seien dramatisch. Es bestehe ein dringender Bedarf nach Kompensationsmassnahmen, insbesondere nach Einführung von Südanflügen. VOR/DME-Anflüge auf die Piste 34 seien gemäss der Planung der Fachleute ab Oktober 2003 möglich. Bis dahin werde ein Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission UVEK nicht abgeschlossen werden können. Demzufolge müssten, sollte die Genehmigung der Südanflüge nicht per se obsolet werden, allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Der Zeitplan für das Instrumentenlandesystem für die Piste 34 sehe vor, dass die Arbeiten am Landekurssender (Localizer, LOC) und an der neuen Distanzmessung (DME) im Frühjahr 2004 und am Gleitwegsender (Glide path, GP) im Herbst 2004 abgeschlossen würden. Bis dahin könne damit gerechnet werden, dass auch ein allfälliges Beschwerdeverfahren durch die Rekurskommission erledigt sei, so dass sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung erübrige. Sollten sich Verfahrensverzögerungen ergeben, so könnte die Rekurskommission UVEK
selbst gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG den Beschwerden die aufschiebende Wirkung entziehen.
E.
Mit Verfügung ebenfalls vom 23. Juni 2003 genehmigte das UVEK unter verschiedenen Auflagen die Projekte für ein Instrumentenlandesystem sowie die Anflugbefeuerung für die Piste 34. Die Verfügung des Departementes enthält wie jene des BAZL die Bestimmung, dass die Genehmigung keine künftigen Anflugverfahren präjudiziere; das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition gehe zu Lasten der Gesuchstellerin. Allfälligen Beschwerden entzog das UVEK die aufschiebende Wirkung.

Das UVEK erwog, dass das Vorhaben zu einer wesentlichen Änderung der Flughafenanlagen führe und daher der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliege. Die Koordination mit der Änderung des Betriebsreglementes sei dadurch gewährleistet, dass die beiden Verfahren gemeinsam geführt worden seien und die Genehmigungsentscheide gleichzeitig gefällt würden. Das Vorhaben sei begründet, da eine zuverlässige Anflugroute für Landungen auch von Langstreckenflugzeugen während den Zeiten geschaffen werden müsse, in denen die Benützung des deutschen Luftraums eingeschränkt sei. Die Bundesrepublik Deutschland habe die Wetterminima für die ausnahmsweise Gewährung von Nordanflügen so festgelegt, dass sie den Minima für ILS-Anflügen der Kategorie I entsprächen. Werde das Instrumentenlandesystem nicht eingebaut, so müssten die Langstreckenflugzeuge, die die relativ kurze Piste 28 nicht benutzen könnten, unter Umständen auf einen anderen Flughafen ausweichen. Dadurch würden nicht nur sehr hohe Zusatzkosten für die Fluggesellschaften und den Flughafen verursacht, sondern auch die Funktion des Flughafens als Umsteigeplattform und das Netzwerk der Swiss und deren Existenz stark gefährdet. Da das Projekt - was weiter

ausgeführt wird - die luftfahrt- und sicherheitsspezifischen wie auch die umweltschutzrechtlichen Anforderungen erfülle, sei das Baugesuch zu bewilligen. Zum Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden stellte das UVEK ähnliche Überlegungen an wie das BAZL in der Verfügung zur Genehmigung der Betriebsreglementsänderung.

F.

F.a Gegen die Verfügungen des BAZL und des UVEK vom 23. Juni 2003 reichte neben zahlreichen anderen Gemeinden und Anwohnern die Stadt Zürich je eine Beschwerde bei der Rekurskommission UVEK ein. Die Beschwerdeführerin verlangte in beiden Verfahren in der Hauptsache, dass die Plangenehmigung bzw. die Genehmigung der Betriebsreglementsänderung aufgehoben werde. In prozessualer Hinsicht ersuchte sie um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden. Zu diesem Verfahrensantrag legte die Beschwerdeführerin dar, dass überzeugende Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung gegeben sein müssten und ohne diese Massnahme ein schwerer Nachteil drohen müsste. Die Anordnung müsse verhältnismässig sein, was in Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen zu überprüfen sei. Eine solche Interessenabwägung sei jedoch vollständig unterblieben und die Interessen der Anwohner seien völlig ausser Acht gelassen worden. Im Übrigen sei die Einführung von Südanflügen gar nicht erforderlich, da die 213. Durchführungsverordnung (DVO) zur Luftverkehrs-Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gegen übergeordnetes Recht verstosse und daher kein Rechtsgrund für die Änderung des Betriebsreglementes bilden könne.

F.b Die beiden Verfügungen vom 23. Juni 2003 sind ebenfalls von der Flughafen Zürich AG insofern angefochten worden, als in den Dispositiven festgestellt wurde, dass das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition zu Lasten der Gesuchstellerin gehe. Im Weiteren verlangte die Flughafenhalterin, dass allfälligen Beschwerden gegen die Verfügung des BAZL die aufschiebende Wirkung vollumfänglich entzogen werde, also auch hinsichtlich der ab Frühling 2004 möglichen Inbetriebnahme des Localizers und der neuen Distanzmessung sowie der ab Herbst 2004 möglichen ILS-Anflüge.

F.c In den Vernehmlassungen vom 6. Oktober 2003 beantworteten die Flughafen Zürich AG sowie das BAZL u.a. die ihnen von der Rekurskommission UVEK unterbreiteten Fragen betreffend Anzahl und Sicherheit der Südanflüge sowie die zusätzlichen Lärmbelastungen und alternative Anflugmöglichkeiten. Die für die Flugsicherung verantwortliche Skyguide nahm ebenfalls zu Sicherheitsfragen und zur Einführung sog. gekröpfter Nordanflüge Stellung. Am 13. Oktober 2003 reichte das BAZL ein durch die Skyguide erstelltes "Safety Case Document" vom 8. Oktober 2003 ein, welches sich mit der Überprüfung der Sicherheit des neuen Anflugverfahrens und den risikomindernden Vorkehren befasst. Auf Aufforderung der Rekurskommission UVEK äusserte sich das BAZL am 20. Oktober 2003 zur Umsetzung der im "Safety Case Document" aufgelisteten Sicherheitsmassnahmen und bestätigte, dass sämtliche vorgeschlagenen Massnahmen zeitgerecht auf den Zeitpunkt der Einführung der Anflüge auf Piste 34 umgesetzt würden.

G.

G.a Mit Verfügung vom 24. Oktober 2003 wies der Präsident der Rekurskommission UVEK im Beschwerdeverfahren betreffend Änderung des Betriebsreglementes (B-2003-48) die Gesuche der beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden um vollständige, teilweise oder befristete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Sinne der Erwägungen ab, soweit darauf eingetreten werden konnte und diese nicht gegenstandslos geworden waren. Die Gesuche um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen wurden vollumfänglich abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte und diese nicht gegenstandslos geworden waren. Dagegen hiess der Präsident der Rekurskommission den Antrag der Flughafen Zürich AG auf Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die Einführung des LOC/DME- und ILS-Anflugverfahrens 34 am 30. April 2004 bzw. am 31. Oktober 2004 gut. Zudem entzog er den gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 erhobenen Beschwerden die aufschiebende Wirkung auch hinsichtlich der Anflüge auf die Piste 28. Der Entscheid über die Kosten- und Entschädigungsfolgen wurde in das Hauptverfahren verwiesen.

Der Präsident der Rekurskommission UVEK hielt in seiner Verfügung einleitend fest, bei der Prüfung, ob die aufschiebende Wirkung von Beschwerden zu Recht entzogen worden oder ob diese wieder herzustellen sei, bedürfe es zunächst einer Entscheidprognose, dann sei nach dem Anordnungsgrund zu fragen und schliesslich müsse die angeordnete Massnahme insbesondere anhand einer Interessenabwägung auf ihre Verhältnismässigkeit hin untersucht werden. Der Präsident erwog, es sei vorliegend nicht möglich, eine eindeutige Entscheidprognose zu fällen, da etliche der von den Beschwerdeführern erhobenen formell- und materiellrechtlichen Rügen nicht im Rahmen eines "prima vista"-Entscheids beantwortet werden könnten. Zum Anordnungsgrund legte

er im Wesentlichen dar, dass die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung zur Folge hätte, dass aufgrund der verschärften deutschen Ausnahmeregelung in den Morgen- und Nachtstunden praktisch nur noch auf Piste 28 gelandet werden könnte. Da die Piste 28 in nassem Zustand für Grossraumflugzeuge zu kurz sei, bestünde das Risiko, dass Langstreckenflüge auf andere Flughäfen umgeleitet werden müssten. Dies würde letztlich zur vollständigen Streichung solcher Flüge führen, da derart risikobehaftete Flüge nicht
wirtschaftlich betrieben werden könnten. Der Ausfall dieser Flüge würde aber für den Flughafen Zürich nicht nur eine beträchtliche finanzielle Einbusse sondern auch einen grossen Image-Schaden mit sich bringen. Auf der anderen Seite führe der Anflugweg auf Piste 34 über dicht besiedelte Gebiete, welche vom Fluglärm bisher weitestgehend verschont geblieben seien. Es sei unbestritten, dass das neue Anflugregime während sensibler Tagesrandstunden eine erhebliche Lärmbelastung zur Folge haben und die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Personen stark ansteigen werde. Zweifellos werde die neue Anflugregelung auch zu einer Entwertung der betroffenen Liegenschaften führen. Zudem seien von zahlreichen Beschwerdeführern Einwendungen betreffend die Sicherheit erhoben worden. Soweit vorgebracht worden sei, dass die Dachziegelklammerung noch nicht abgeschlossen worden sei, könne dies der Flughafenhalterin nicht angelastet werden, da sie die nötigen Vorkehren getroffen bzw. angeboten habe. Da die Dachziegelverklammerungen wohl kaum als Flugplatzanlagen betrachtet werden könnten, die in einem Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen wären, bestehe kein Verfahren, in welchem diese Massnahmen gegen den Willen der Eigentümer durchgesetzt werden
könnten. Die noch fehlenden Klammerungen könnten daher kein Grund für die Verweigerung der Anflüge auf Piste 34 sein. Was die Hindernisbefeuerung betreffe, so hätten die Flughafenhalterin und das BAZL bestätigt, dass für die Einführung des VOR/DME-Anfluges lediglich zwei Hindernisfeuer in Flughafennähe notwendig seien und diese am 30. Oktober 2003 betriebsbereit sein werden. Die weiteren vom BAZL empfohlenen Hindernisbefeuerungen müssten erst für die Einführung des LOC/DME- bzw. des ILS-Anflugverfahrens erstellt werden. Die in der Genehmigungsverfügung des BAZL erwähnte, vor Einführung des neuen Anflugverfahrens noch vorzunehmende Risikoanalyse sei inzwischen durch die Skyguide abgeschlossen worden. Gestützt darauf seien im "Safety Case Document" verschiedene Massnahmen aufgelistet worden, die teils zwingend vor Einführung des VOR/DME-Anfluges umgesetzt und teils erst auf den 30. April 2004 oder noch später realisiert werden müssten. Damit sei, wenn auch erst nachträglich, ein umfassendes Risk Assessment durchgeführt sowie zu diesem eine Zweitmeinung einer spezialisierten englischen Beratungsfirma eingeholt worden. Das BAZL habe nunmehr seine Genehmigung mit der Auflage verbunden, dass Skyguide sämtliche Massnahmen, welche zur
Behebung der unakzeptablen Risiken notwendig seien (NOGO Items), bis 28. Oktober 2003 umsetzen und dies dem BAZL schriftlich bestätigen müsse. Freigegeben sei sodann nur die Phase vom 30. Oktober 2003 bis zum 29. April 2004; für die weitere Freigabe sei ein zusätzlicher Umsetzungsplan vorzulegen. Die Wirksamkeit der Sicherheitsmassnahmen werde ohnehin laufend überprüft. Die Rekurskommission UVEK habe somit keinen Anlass, die Darlegungen des BAZL, wonach die Sicherheit der Anflüge auf die Piste 34 ab 30. Oktober 2003 gewährleistet sei, in Zweifel zu ziehen. Offen und im Hauptverfahren zu prüfen bleibe jedoch, ob es zulässig sei, die Sicherheitsprüfung eines genehmigten Anflugverfahrens erst nach Erlass der Genehmigungsverfügung durchzuführen, ohne diese Prüfung nicht wenigstens als Auflage verbindlich anzuordnen.
Im Weiteren hielt der Präsident der Rekurskommission UVEK in Abwägung der sich gegenüber stehenden Interessen fest, da den Sicherheitsbelangen wie dargelegt hinreichend Rechnung getragen worden sei, stünden auf Seiten der Beschwerdeführenden noch die Lärmschutzanliegen und das Interesse an der Vermeidung von Immobilien-wert-Einbussen auf dem Spiele. Wie das Bundesgericht bereits in früheren Entscheiden dargelegt habe, würden im Umkreis des Flughafens Zürich Tausende von Personen von Immissionsgrenzwert- und Alarmwertüberschreitungen betroffen und sei aufgrund der umweltschutzrechtlichen Regelungen davon auszugehen, dass bis zu einem gewissen Masse auch starke Lärmbelästigungen, vor allem wenn sie nur vorübergehend seien, die Gesundheit der Betroffenen nicht akut gefährdeten. Diese Rechtsprechung sei auch vorliegend massgebend, was zum Schlusse führe, dass die Interessen der Beschwerdeführer die erheblichen Interessen der Flughafenhalterin an einer sofortigen Einführung der Südanflüge nicht zu überwiegen vermöchten. Anders zu entscheiden würde übrigens auf eine Ungleichbehandlung der Bevölkerung im Osten des Flughafens hinauslaufen, deren Interessen am Lärmschutz ebenfalls den Interessen des Flughafens untergeordnet worden seien.
Andere Massnahmen als Südanflüge stünden zur Aufrechterhaltung des Flugbetriebes in den fraglichen Stunden nicht zur Verfügung. Die Einführung sog. gekröpfter Nordanflüge als vorsorgliche Massnahme fiele nach den Angaben der Skyguide ausser Betracht. Eine Aufteilung des Landeverkehrs auf die Pisten 28 und 34 wäre

mit einem Sicherheitsrisiko verbunden und bedingte vorweg weitere Sicherheitsvorkehren. Zur ebenfalls von gewissen Beschwerdeführern verlangten Einberufung des gemischten Ausschusses gemäss bilateralem Luftverkehrsabkommen sei die Rekurskommission UVEK von vornherein nicht befugt.
Abschliessend erwog der Präsident, die Vorinstanz habe den Beschwerden gegen die Einführung der LOC/DME-Anflüge am 30. April 2004 und des ILS-Anflugverfahrens am 31. Oktober 2004 die aufschiebende Wirkung nicht entzogen, weil sie davon ausgegangen sei, dass die Rekurskommission UVEK bis zu diesen Zeitpunkten in der Hauptsache entschieden haben werde. Wie auch die Flughafenbetreiberin bemerkt habe, werde es der Rekurskommission in Anbetracht der übrigen hängigen Beschwerdeverfahren und der Bedeutung des vorliegenden Streitfalls schlicht nicht möglich sein, vor den genannten Daten den materiellen Entscheid zu fällen. Die Flughafen Zürich AG habe dementsprechend bereits jetzt ein Gesuch um Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die neuen Anflugverfahren gestellt, dem zu entsprechen sei. Da mit der Verfügung vom 23. Juni 2003 auch die Ostanflüge zeitlich neu festgelegt und diese Regelung ebenfalls angefochten worden sei, sei der Entzug der aufschiebenden Wirkung auf sämtliche Anfechtungspunkte auszudehnen, damit ein geordneter Betrieb - mit Ostanflügen - auf dem Flughafen Zürich aufrechterhalten werden könne.
G.b Mit weiterer Verfügung vom 6. November 2003 wies der Präsident der Rekurskommission UVEK im Plangenehmigungsverfahren (Z-2003-65) die in den Beschwerden gestellten Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, soweit auf diese eingetreten werden konnte. Über die Verfahrenskosten sei im Hauptverfahren zu befinden.

Die Begründung zu diesem Entscheid entspricht im Wesentlichen - zusammengefasst - jener zur Verfügung vom 24. Oktober 2003. Der Präsident der Rekurskommission weist insbesondere darauf hin, dass die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung nichts an der Aufnahme der (VOR/DME-)Südanflüge auf die Piste 34 ändern würde, da die hierfür notwendige Anflugbefeuerung bereits erstellt sei. Dagegen würde die Einrichtung des Localizers und des Gleitwegsenders gestoppt. Das hätte nach dem Inkrafttreten der verschärften deutschen Ausnahmeregelung betreffend die Sichtminima zur Folge, dass der Flughafenbetrieb zeitweise eingestellt werden müsste. Das Interesse der Flughafenhalterin an der Aufrechterhaltung des Betriebes sei aber höher einzuschätzen als jenes der Anwohner an der Verhinderung des Instrumentenlandesystems, insbesondere weil dieses weder zu einer Kapazitätssteigerung führe noch die dereinstige definitive Anflugregelung zu präjudizieren vermöge.
H.
Gegen die Zwischenentscheide des Präsidenten der Rekurskommission UVEK vom 24. Oktober und 6. November 2003 hat unter anderem die Stadt Zürich je eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Die Beschwerdeführerin verlangt, dass die angefochtenen Entscheide aufgehoben würden und den Beschwerden gegen die Verfügungen der Genehmigungsbehörden vollumfänglich aufschiebende Wirkung beigelegt bzw. der Entzug der aufschiebenden Wirkung aufgehoben werde. Weiter ersucht sie um Vereinigung der beiden bundesgerichtlichen Verfahren. Auf die Begründung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Flughafen Zürich AG stellt im Verfahren um Änderung des Betriebsreglementes wie im Plangenehmigungsverfahren den Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerden seien abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. In verfahrensmässiger Hinsicht ersucht die Beschwerdegegnerin ebenfalls um Vereinigung der Verfahren. Das BAZL, das UVEK und der Präsident der Rekurskommission UVEK beantragen vollständige Abweisung sämtlicher Verwaltungsgerichtsbeschwerden.
I.
Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 zur Erteilung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich wurde die Flughafen Zürich AG seinerzeit verpflichtet, das gemäss Art. 74a Abs. 2 VIL zu überprüfende und anzupassende Betriebsreglement samt Umweltverträglichkeitsbericht innert Jahresfrist nach der beiderseitigen Unterzeichnung des schweizerisch-deutschen Staatsvertrages beim BAZL einzureichen. Im Rahmen der Koordinationsgespräche zum SIL erklärte sich das UVEK damit einverstanden, dass das neue Betriebsreglement bis Ende 2002 eingereicht werde. In der Folge bat die Flughafenhalterin um weitere Fristverlängerungen. Ende März 2003 legte die Flughafen Zürich AG ein überarbeitetes Pflichtenheft für die Hauptuntersuchung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Die erneuten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraumes machten jedoch eine zusätzliche Überprüfung des Betriebskonzepts nötig. Mit Verfügung vom 2.

Dezember 2003 setzte das UVEK schliesslich der Flughafenhalterin Frist zur Einreichung des überprüften Betriebsreglementes bis 31. Dezember 2003 an. Nach den Ausführungen des Departementes muss das Genehmigungsverfahren für das Betriebsreglement spätestens im Februar 2005 abgeschlossen sein.
Am 31. Dezember 2003 reichte die Flughafen Zürich AG das Betriebsreglement, welches die Provisorien ersetzen soll, zusammen mit dem Umweltverträglichkeitsbericht dem BAZL zur Genehmigung ein. Im Bundesblatt vom 16. März 2004 (BBl 2004 S. 1099) ist bekannt gemacht worden, dass das Gesuch vom 22. März bis 6. Mai 2004 öffentlich aufliegt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die beiden angefochtenen Verfügungen des Präsidenten der Rekurskommission UVEK enthalten zum Teil die selben rechtlichen Erwägungen bzw. entsprechende Verweise und sind aufeinander abgestimmt. Die zwei Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Stadt Zürich lauten ebenfalls über weite Teile gleich oder ähnlich. Die mit der Einführung der Südanflüge verbundenen baulichen und betrieblichen Fragen sind denn auch, wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen. Die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Stadt Zürich sind mithin gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu behandeln.
2.
Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass sich die Vorinstanz bemüht habe, die Frage, ob die Voraussetzungen für den Entzug bzw. für die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden gegeben seien, sorgfältig zu prüfen. Dennoch sei ihr ein qualifizierter Ermessensfehler im Sinne von Art. 104 lit. a OG unterlaufen, und zwar sowohl bei der Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen als auch bei der - unterlassenen - Entscheidprognose.

Bei der Interessenabwägung habe der Präsident der Rekurskommission UVEK festgestellt, die lärmschutzrechtlichen Bestimmungen, welche im Falle von Grenzwertüberschreitungen jahrelange Sanierungsfristen und sogar die Möglichkeit von dauerhaften Erleichterungen einräumten, liessen darauf schliessen, dass bis zu einem gewissen Mass auch starke Lärmbelastungen die Gesundheit der Betroffenen nicht akut gefährdeten. Die aus dem Fluglärm resultierenden Belastungen seien daher zumindest für die Dauer eines Beschwerdeverfahrens zumutbar. Hieraus habe der Präsident unvermittelt und zu Unrecht geschlossen, dass das Interesse der betroffenen Bevölkerung am Schutz vor übermässigem Lärm die erheblichen Interessen der Flughafenhalterin an der sofortigen Einführung der Südanflüge nicht zu überwiegen vermöchten. Diese Rechtsauffassung sei unhaltbar. Wohl habe das Umweltschutzgesetz den Grundsatz der Gleichbehandlung von Neu- und Altanlagen im Hinblick auf bereits getätigte Investitionen nicht durchwegs verwirklichen können, doch seien Privilegierungen wie Sanierungserleichterungen nur für Altanlagen vorgesehen und könnten nicht auch für Neuanlagen in Anspruch genommen werden. Die Argumentation der Vorinstanz laufe aber darauf hinaus, dass die für
Altanlagen gelockerten Anforderungen ebenfalls für Neuanlagen Geltung erlangen sollten. Dass dies unzulässig sei, ergebe sich weiter klar aus Art. 74 Abs. 1 BV, welcher den Bund sinngemäss verpflichte, schädliche oder lästige Einwirkungen - das heisst die Immissionsgrenzwerte übersteigende Einwirkungen - konsequent zu verhindern. Es könne deshalb keine Rede davon sein, dass Belastungen oberhalb des Immissionsgrenzwertes oder gar des Alarmwertes für die Dauer eines Beschwerdeverfahrens als zumutbar betrachtet werden dürften. Im Übrigen werde schon in der Bundesverfassung selbst eine Gewichtung der öffentlichen Interessen vorgenommen und bezeichne diese etwa die Landesverteidigung, den Nationalstrassenbau oder den Umweltschutz als Staatsaufgabe, nicht dagegen die Luftfahrt. Dies bedeute, dass der Luftfahrt nicht ein derart übergewichtiges öffentliches Interesse zugemessen werden dürfe, dass es sämtliche entgegenstehende Interessen zu verdrängen vermöge.
Diese Ausführungen der Beschwerdeführerin überzeugen jedoch nicht:
2.1 Was die verfassungsmässige Ausgangslage für die Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen anbelangt, so kann - wie das Bundesgericht bereits in BGE 124 II 293 E. 18a S. 329 und E. 24 S. 340 f. dargelegt hat - aus den unterschiedlichen Formulierungen der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (vgl. Art. 24ter, Art. 26, Art.36bis und Art. 37ter aBV) nicht abgeleitet werden, dass den Flugplätzen und insbesondere den im gesamtschweizerischen Interesse liegenden Landesflughäfen eine wesentlich andere Bedeutung beigemessen werden müsste als den Nationalstrassen oder weiteren Verkehrsanlagen. Da die neue Bundesverfassung in dieser Hinsicht keine inhaltlichen Änderungen erfahren hat (vgl. Martin Lendi, Die

Schweizerische Bundesverfassung, [St. Galler]Kommentar, 2002, N. 4 und 9 zu Art. 87 BV), kann auch aus den heutigen Verfassungsbestimmungen von Art. 83 und 87 BV nicht herausgelesen werden, dass etwa an der Luftfahrt (wie auch am Eisenbahnverkehr) ein geringeres öffentliches Interesse bestünde als am Nationalstrassenverkehr. Das Umweltschutzrecht sieht seinerseits im Hinblick auf das allgemeine öffentliche Interesse an Strassen, Flughäfen und Eisenbahnen eine einheitliche lärmschutzrechtliche
Privilegierung dieser Verkehrsanlagen vor. Lassen sich in der Umgebung solcher bestehender Anlagen nämlich die Lärmimmissionen durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so sind nach Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) sog. passive Schallschutzmassnahmen, das heisst bauliche Schallschutzmassnahmen an den lärmbelasteten Gebäuden selbst, zu treffen (vgl. Art. 15 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]), und bleiben dem Werkeigentümer häufig weitere Sanierungsvorkehren erspart. Lediglich passiver Schallschutz ist nach Art. 25 Abs. 3 USG auch dann zu leisten, wenn beim Bau bzw. der Inbetriebnahme neuer Strassen, Flughäfen oder Eisenbahnanlagen die Immissionsgrenzwerte allein durch Emissionsbegrenzungen nicht eingehalten werden können. Diese Bestimmung gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ebenfalls für wesentlich geänderte Anlagen, womit die von der Beschwerdeführerin geforderte Gleichstellung von neuen und wesentlich geänderten Anlagen gewährleistet wird (vgl. BGE 126 II 522 E. 39a S. 569f.)
Hat somit der Bundesgesetzgeber selbst vorgesehen, dass übermässige Lärmeinwirkungen aus dem Betrieb neuer oder wesentlich geänderter Flugplatzanlagen unter Umständen sogar dauerhaft in Kauf zu nehmen sind, so musste der Präsident der Rekurskommission UVEK im vorliegenden Verfahren vorübergehende Lärmbeeinträchtigungen der Flugplatzanwohner während des Beschwerdeverfahrens entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin nicht zum vornherein als unzumutbar betrachten. Das Bundesgericht ist denn auch in seinen Entscheiden betreffend den Flughafenausbau stets davon ausgegangen, dass grundsätzlich auch für einen geänderten An- und Abflugbetrieb gewisse Erleichterungen im Sinne von Art. 18 USG in Verbindung mit Art. 17 und Art. 25 Abs. 3 USG gewährt werden könnten (vgl. BGE 124 II 293 E. 19 S. 332 ff., 126 II 522 E. 39a S. 569 f., E. 40 S. 571 f., E. 47 S. 590 ff.).
2.2 Festzuhalten ist im Weiteren, dass die Landungen auf der Piste 34 auf die Zeiten von 6 bis 7.08 Uhr wochentags und von 6 bis 9.08 Uhr an Wochendenden und Feiertagen beschränkt sind; in den Nachtstunden erfolgen Südanflüge nur ausnahmsweise. Damit werden die Gebiete südöstlich des Flughafens Kloten, die bisher vom zivilen Flugverkehr weitgehend verschont blieben, zwar vor allem an den Wochenenden zu sensiblen Tageszeiten durch Fluglärm beeinträchtigt, jedoch nicht dauerbeschallt. Insbesondere die Einwohner der Stadt Zürich werden voraussichtlich durch die Einführung der Südanflüge (sofern die nächtlichen Ausnahmelandungen nicht zu zahlreich sind) nicht derart stark lärmbelastet, dass es allein deswegen zu Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte käme. Selbst wenn aber solche Überschreitungen für einige wenige Quartiere einträten, bleibt zu bedenken, dass die Landungen in den Morgenstunden, falls den erhobenen Beschwerden aufschiebende Wirkung verliehen würde, nicht einfach dahinfielen, sondern soweit möglich auf die Piste 28 verlegt würden. Da diese Piste auch die Landungen zur Nachtzeit aufzunehmen hat, würden die bereits erheblich betroffenen Anwohner im Osten des Flughafens noch stärker belastet. Ob aber der An- und
Abflugverkehr auf mehrere Routen zu verteilen und den Anwohnern von Zeit zu Zeit ein "Ruhefenster" zu gewähren sei oder ob der Fluglärm in dem Sinne konzentriert werden soll, dass er ständig das gleiche und damit insgesamt kleinere Gebiet belaste, ist eine Frage, deren Justiziabilität dahinsteht und die jedenfalls vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK im Rahmen des Entscheides über vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden musste.
3.
3.1 Die Entscheidprognose der Vorinstanz ist nach Meinung der Beschwerdeführerin schon insofern mangelhaft, als die deutschen luftfahrtrechtlichen Beschränkungen nicht auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht geprüft worden seien, obschon diese Frage für den Endentscheid erheblich sei. Nun hat das Bundesgericht unlängst im Urteil 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 dargelegt, die richterlichen Behörden hätten im Beschwerdeverfahren betreffend die Änderung eines Betriebsreglementes grundsätzlich nur zu untersuchen, ob die genehmigten Änderungen und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem schweizerischen Recht standhielten. Dagegen obliege es ihnen nicht, fremdes Recht, auch wenn dieses Anlass zur Änderung eines Betriebsreglementes gegeben habe, auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen (vgl. sinngemäss BGE 124 II 293 E. 4c S. 310). Wie das BAZL und das UVEK in ihren Vernehmlassungen mit gutem Grund betonen, handelt es sich bei der 213. Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrsordnung nicht um ausländisches Recht, das auf

schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten anzuwenden wäre, sondern um Bestimmungen, die ausschliesslich für den deutschen Luftraum gelten. Dass sich diese auch auf den Flugbetrieb im schweizerischen Luftraum auswirken, hat nicht zur Folge, dass sie schweizerischer Normenkontrolle unterstünden.

3.2 Die Beschwerdeführerin legt weiter dar, die Entscheidprognose der Vorinstanz hätte auch deshalb zu Gunsten der Beschwerdeführenden ausfallen müssen, weil die angefochtene Änderung des Betriebsreglementes gravierend gegen raumplanungs- und umweltrechtliche Bestimmungen verstosse und in Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften ergangen sei.

Wie bereits dargelegt (E. 2.1), schliessen jedoch die umweltschutzrechtlichen Vorschriften eine neue Anflugregelung des Flughafens Zürich nicht zum vornherein aus, selbst wenn zusätzliche Gebiete - unter Entlastung anderer - neu lärmbelastet werden. Weiter stehen die Richtpläne einem neuen Flughafen-Betriebskonzept, dessen Auswirkungen im Objektblatt des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) darzustellen sind (vgl. Art. 3a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 [VIL; SR 748.131.1]), nicht per se entgegen. Richt- und Sachplanung bedürfen gegenseitiger Abstimmung und sind fortlaufend an die eingetretenen faktischen und rechtlichen Entwicklungen anzupassen. Es wird daher auch Sache der am Koordinations- und Bereinigungsverfahren beteiligten Behörden sein, einen gangbaren Weg zwischen den sich widerstreitenden Interessen der Flughafenhalterin und der betroffenen Anwohner und Gemeinwesen zu finden (vgl. Art. 9 Abs. 2 und Art. 12 f. des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700], Art. 9 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]; s.a. BGE 126 II 522 E. 51 S. 598 ff.). Ob die neue Anflugregelung vor den raumplanungsrechtlichen Prinzipien letztlich vertretbar sei, obwohl sie mit neuen Nutzungskonflikten verbunden ist, kann jedenfalls entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin im bloss summarischen Verfahren um vorsorgliche Massnahmen auch nicht annähernd beantwortet werden. Was schliesslich die von der Beschwerdeführerin gerügten Verfahrensmängel betrifft, ist daran zu erinnern, dass solche Mängel - vorausgesetzt, sie lägen wirklich vor - im Rechtsmittelverfahren bis zu einem gewissen Masse heilbar sind. Die Vorinstanz hatte somit keinen Anlass, den Beschwerden aus prozessualen Gründen überwiegende Erfolgsaussichten einzuräumen.

4.

Abschliessend weist die Stadt Zürich auf die präjudizielle Bedeutung der "provisorischen" Südanflüge hin sowie darauf, dass das gemäss der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 einzureichende neue Betriebsreglement samt Umweltverträglichkeitsbericht noch immer nicht vorgelegt worden sei. Inzwischen ist das auch von Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte überarbeitete Betriebsreglement beim BAZL eingegangen (vgl. Sachverhalt lit. I). Insofern scheint nun die Möglichkeit, ein an die Stelle der provisorischen Regelungen tretendes An- und Abflugkonzept umfassend überprüfen zu lassen, bevorzustehen bzw. näher zu rücken. Ob und inwieweit das künftige Verfahren die hängigen zu ersetzen oder aufzunehmen vermag, ist heute nicht zu entscheiden.

5.

Nach dem Gesagten sind die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Stadt Zürich abzuweisen.

Von der Erhebung einer Gerichtsgebühr ist aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG abzusehen. Die unterliegende Beschwerdeführerin ist zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für die bundesgerichtlichen Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Verfügungen des Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 24. Oktober und 6. November 2003 werden abgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin hat der Flughafen Zürich AG für die bundesgerichtlichen Verfahren eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie dem Präsidenten der Rekurskommission

des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 31. März 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: