Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.244/2003/sta
1A.259/2003

Urteil vom 31. März 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
Gemeinde Zollikon, vertreten durch den Gemeinderat, 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.244/2003);

Plangenehmigung für den Neubau eines Instrumentenlandesystems und einer Anflugbefeuerung für die Piste 34, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung
(1A.259/2003);

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 Morgenstun-

den 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 zuhanden 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. mithil-

fe 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 Anforderun-

gen 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 hat neben zahlreichen anderen Gemeinden und Anwohnern die Gemeinde Zollikon je eine Beschwerde bei der Rekurskommission UVEK eingereicht. Die Beschwerdeführerin beantragte in beiden Verfahren in der Hauptsache, dass die Plangenehmigung bzw. die Genehmigung der Betriebsreglementsänderung aufzuheben sei. Eventuell sei ein neues Auflageverfahren für die Betriebsreglementsänderung durchzuführen oder diese mit zusätzlichen Einschränkungen und Auflagen zu genehmigen. In prozessualer Hinsicht verlangte die Gemeinde Zollikon, die aufschiebende Wirkung der Beschwerden sei wieder herzustellen. Allenfalls sei im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglementes der Entzug der aufschiebenden Wirkung auf Anflüge zu beschränken, die unbedingt auf Piste 34 vorgenommen werden müssten. Zu diesen Verfahrensanträgen legte die Beschwerdeführerin dar, es bestehe kein öffentliches Interesse an Anflügen auf die Piste 34. Wie der Umweltverträglichkeitsbericht zeige, würden im Süden des Flughafens grosse dicht besiedelte Gebiete mit u.a. Alters- und Pflegeheimen und Spitälern neu mit Fluglärm belastet. Für den Flughafen selbst bringe die neue Anflugregelung ebenso wenig Vorteile, da nur schon die neuen Pistenausrüstungen und die Dachziegelverklammerungen erhebliche Kosten verursachten. Der Flughafen könne denn auch, da die in der 213. deutschen Durchführungsverordnung (DVO) enthaltenen Einschränkungen völkerrechtswidrig und damit unbeachtlich seien, gemäss ursprünglichem Betriebsreglement weiter betrieben werden. Die aufschiebende Wirkung sei aber auch im Hinblick auf die Entscheidprognose wieder herzustellen. Die nunmehr genehmigte Betriebsreglementsänderung sei nämlich gar nie öffentlich aufgelegt worden. Zudem kenne das Luftfahrtrecht das Institut des provisorischen Betriebsreglementes nicht. Schliesslich stehe die umstrittene Anflugregelung im krassen Gegensatz zu den Grundsätzen des Raumplanungs- und des Umweltschutzrechts und werde den Sicherheitsanforderungen nicht gerecht. Insbesondere dürften die Südanflüge nicht vor dem Abschluss der Dachziegelklammerungen eingeführt werden. Ein entsprechendes enteignungsrechtliches Planauflageverfahren sei jedoch nie eingeleitet worden und könne auch nicht mehr nachgeholt werden.

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 vorüberge-

hend 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 Gemeinde Zollikon je eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Die Beschwerdeführerin verlangt, dass die angefochtenen Entscheide aufgehoben würden und den Beschwerden gegen die Verfügungen der Genehmigungsbehörden aufschiebende Wirkung zuerkannt werde. Im Verfahren um Änderung des Betriebsreglementes stellt die Gemeinde Zollikon den Eventualantrag, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung auf die zwingend erforderlichen Anflüge auf Piste 34 beschränkt werde. Ausserdem sei die Rekurskommission UVEK anzuweisen, bei einer unabhängigen fachkompetenten Organisation (Eurocontrol, Bruxelles oder ICAO, Büro Paris) ein Gutachten zur Sicherheit der Anflüge auf Piste 34 einzuholen.

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 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 aufgelegt wird.

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 mit der Einführung von Südanflügen verbundenen baulichen und betrieblichen Fragen stehen denn auch in engem Zusammenhang und sind in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen. Die zwei ebenfalls über weite Teile gleich lautenden Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Gemeinde Zollikon sind dementsprechend gemeinsam zu behandeln.
2.
Dem Antrag der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei anzuweisen, bei einer unabhängigen fachkompetenten Organisation ein Gutachten zur Sicherheit des Betriebsregimes einzuholen, kann jedenfalls im vorliegenden Verfahren nicht entsprochen werden. Über die aufschiebende Wirkung oder andere vorsorgliche Massnahmen ist ohne Verzug aufgrund der Akten und somit ohne Beweiserhebungen zu befinden. Wie noch darzulegen sein wird, hat der Präsident der Rekurskommission UVEK zur Abklärung der Sicherheitsbelange bereits mehr vorgekehrt, als üblicherweise im summarischen Verfahren verlangt werden kann. Aufgrund der ihm vorgelegten Dokumente war er durchaus in der Lage, sich ein für das hängige Verfahren genügendes Bild über die vorgesehenen oder schon getroffenen Sicherheitsvorkehren zu verschaffen. Der Richter muss und darf sich denn auch in Belangen, die einen hohen technischen Wissensstand erfordern, in erster Linie auf die Angaben der Fach- und Aufsichtsbehörden verlassen, denen von Gesetzes wegen die entsprechenden Kontrollen obliegen. Dies gilt in besonderem Masse gerade für Verfahren um (bloss) vorsorgliche Massnahmen.
3.
Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz vor, sie habe im Zusammenhang mit ihrer (unterlassenen) Entscheidprognose weder eine summarische Prüfung der Rechtslage vorgenommen, noch sei sie auf die gegen die angefochtene Verfügung erhobenen Einwendungen eingegangen. Damit habe sie - neben fehlerhafter Rechtsanwendung - den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

Der Präsident der Rekurskommission UVEK ist indes, wie bereits dargelegt (Sachverhalt lit. G.a), nach vorläufiger Prüfung der Beschwerden zum Schluss gelangt, die aufgeworfenen Fragen machten vertieftere Abklärungen nötig, als sie im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen vorgenommen werden könnten. Eine Prognose über den Verfahrensausgang sei daher nicht möglich und könne für den Entscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nichts bringen. Ist dieser Schluss der Vorinstanz haltbar, so durfte sie von einer weiteren Behandlung der Einwendungen absehen und lag darin keine Verweigerung des rechtlichen Gehörs. Entgegen den Darlegungen der Beschwerdeführerin erscheint die umstrittene Genehmigungsverfügung des BAZL jedenfalls nicht derart mangelhaft, dass schon bei summarischer Prüfung Bundesrechtswidrigkeit anzunehmen wäre:
3.1 In formeller Hinsicht hat die Beschwerdeführerin gerügt, das Gesuch um Südanflüge sei nicht öffentlich

aufgelegt worden, es habe an einem umfassenden Umweltverträglichkeitsbericht gefehlt, der Plangenehmigungsentscheid hätte nicht vor der rechtskräftigen Genehmigung der Betriebsreglementsänderung gefällt werden dürfen und die angefochtenen Verfügungen des BAZL und des UVEK seien nur ungenügend begründet.
3.1.1 Die Gesuche um Genehmigung von Südanflügen auf die Piste 34 sind, wie in der Sachverhaltsdarstellung erwähnt (lit. A und B), unter anderem im Bundesblatt vom 12. März 2002 und vom 12. November 2002 bekannt gemacht worden. Gegen die Gesuche gingen Tausende von Einsprachen ein, darunter auch jene der Beschwerdeführerin. Inwiefern diese Auflageverfahren mit groben Mängeln behaftet gewesen wären, ist nicht ersichtlich. Dass schliesslich nicht staatsvertragliche Bestimmungen, sondern einseitige Beschränkungen für den süddeutschen Raum Anlass zur Reglementsänderung gaben, beeinflusst die Gültigkeit der durchgeführten Auflage- und Einspracheverfahren nicht. Sollten aber, wie die Beschwerdeführerin meint, die eingetretene Entwicklung und die rasche Abfolge der Verfahren Betroffene an der Wahrnehmung ihrer Einsprachemöglichkeit gehindert haben, so hätten diese immer noch die Möglichkeit, ihre Anliegen im Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren zu verfechten, das der Auflage des nunmehr eingereichten die bisherigen Provisorien ersetzenden Betriebsreglementes folgen wird (s. Sachverhalt lit. I).
3.1.2 Nach der Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) sind bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglementes zu überprüfen und ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung hätte somit für den Flughafen Zürich bei der Konzessionserneuerung im Mai 2001 eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen werden müssen. Weshalb dies aufgeschoben worden ist, haben das UVEK und das BAZL in ihren Verfügungen vom 31. Mai 2001 erläutert. Ob die damaligen Erwägungen haltbar waren, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung wiederholt verschoben werden durfte und welche Folge eine allfällige Bundesrechtswidrigkeit haben müsste, sind zwar alles noch offene Fragen, deren Klärung aber das vorliegende Verfahren um vorsorgliche Massnahmen sprengen würde. Die Vorinstanz war daher nicht gehalten, hier das Fehlen einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung entscheiderheblich zu gewichten, umso weniger, als nun eine solche bevorzustehen scheint.
3.1.3 Dass die Genehmigungsverfahren für bauliche und betriebliche Änderungen von Flugplatzanlagen zu koordinieren sind, wird von Gesetz und Verordnung ausdrücklich verlangt. Nach Art. 36c Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) hat das BAZL, falls der Flugplatzhalter das Betriebsreglement im Zusammenhang mit der Erstellung von Flugplatzanlagen ändert, das Betriebsreglement frühestens im Zeitpunkt zu genehmigen, in dem die Plangenehmigung erteilt wird. Art. 27c Abs. 2 VIL sieht seinerseits vor, dass das Betriebsreglementsverfahren und das Plangenehmigungsverfahren zu koordinieren sind, sofern die künftige Nutzung einer Flugplatzanlage, für die ein Plangenehmigungsgesuch vorliegt, nur sinnvoll erfolgen kann, wenn auch das Betriebsreglement geändert wird. Diese Vorschriften und insbesondere Art. 36c Abs. 4 LFG schliessen somit die von der Beschwerdeführerin geforderte zeitliche Priorität des Verfahrens zur Betriebsreglementsänderung aus (vgl. BGE 129 II 331 E. 5 S. 346 ff.).
3.1.4 Was schliesslich die in den Genehmigungsverfügungen enthaltenen Erwägungen anbelangt, so ist einzuräumen, dass sie sich mit den in den Einsprachen erhobenen Rügen nicht im Einzelnen befassen. Eine solche Auseinandersetzung wäre angesichts der Zahl der Eingaben (rund 16'000 bzw. 5'500) auch nicht möglich gewesen. Immerhin geht aus den Begründungen der Verfügungen hervor, von welchen Überlegungen sich die Behörden leiten liessen und worauf sich ihre Entscheide stützen. Damit sind das BAZL und das UVEK ihrer Begründungspflicht nachgekommen, dürfen sich doch die Verwaltungsbehörden auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und müssen sich, insbesondere in Massenverfahren, nicht mit jeder tatsächlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f. mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin behauptet denn auch selbst nicht, dass sie nicht in der Lage gewesen wäre, die beiden Verfügungen sachgerecht anzufechten. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hatte mithin keinen Grund, die angefochtenen Verfügungen aus prozessualer Sicht als klar mangelhaft zu betrachten.
3.2 Materiell hält die Beschwerdeführerin die angefochtenen Verfügungen für bundesrechtswidrig und ihre Beschwerden daher für erfolgversprechend, weil das Rechtsinstitut des provisorischen Betriebsreglementes dem Luftfahrtrecht völlig unbekannt und die Sicherheit des neuen Anflugregimes nicht gewährleistet sei. Weiter macht sie im Plangenehmigungsverfahren geltend, die baulichen Einrichtungen zur Einführung von Südanflügen seien mit den raumplanerischen Prinzipien unvereinbar, da das Vorhaben mit der zürcherischen Richtplanung in Widerspruch stünde und noch keine räumliche Abstimmung der verschiedenen Nutzungsansprüche

im Rahmen der Festlegung des Sachplanes Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) bzw. des Objektblatts für den Flughafen Zürich stattgefunden habe.
3.2.1 Es trifft zu, dass das Luftfahrtrecht kein "provisorisches Betriebsreglement" umschreibt. Immerhin sieht Art. 16 Abs. 2 VIL vor, dass das Departement bei Entzug einer Konzession die erforderlichen Massnahmen zur Fortführung des Flughafenbetriebs anordnen kann. Weiter ermächtigt Art. 26 VIL das BAZL zu Anpassungen des Betriebsreglements, wenn veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dies erfordern. Sodann erlaubt Art. 27 VIL vorübergehende Abweichungen von den veröffentlichten Betriebsverfahren, wenn besondere Umstände, namentlich die Verkehrslage oder die Flugsicherheit, solche nötig machen. Demnach schliesst das Verordnungsrecht zumindest gewisse Provisorien beim Betrieb von Flugplätzen nicht aus. Ob in diesem Lichte auch die hier angefochtene provisorische Änderung als rechtmässig betrachtet werden durfte oder nicht, ist aber - wie die meisten von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fragen - nicht im Verfahren über den Entzug oder die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung zu klären.
3.2.2 Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat im durchgeführten Verfahren wie bereits erwähnt den Sicherheitsaspekten der neuen Anflugregelung grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Er hat nach verschiedenen Rückfragen an die Behörden festgestellt, dass die vom BAZL verlangte Risikoanalyse - wenn auch erst nach der Genehmigungsverfügung - durchgeführt worden sei und die Realisierung der nötigen Massnahmen vor Einführung der Südanflüge als sichergestellt gelten könne. Dass alle erforderlichen Sicherheitsvorkehren getroffen worden seien oder noch rechtzeitig getroffen werden könnten, sei übrigens nicht nur von den zuständigen inländischen Instanzen - vorab dem BAZL (Art. 9 VIL) und der Skyguide (Art. 1 Abs. 4 und Art. 40 LFG, Art. 2 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995 [SR 748.132.1]) - sondern auch von ausländischen Experten bestätigt worden. Die Rekurskommission UVEK habe somit keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die Sicherheit der Anflüge auf die Piste 34 gewährleistet sei.
Die Beschwerdeführerin bringt - abgesehen von der Problematik der Dachziegelverklammerungen, auf die weiter unten (E. 6) einzugehen ist - nichts vor, das die Darlegungen der Vorinstanz in Frage stellen könnte und zu weiteren Abklärungen führen müsste. Es kann ohnehin nicht Sache des Bundesgerichts sein, in rein technischen Belangen, die von den zuständigen Fach- und Kontrollbehörden schon gebührend überprüft worden sind, eigene Ermittlungen anzustellen und eigene Beurteilungen vorzunehmen. Dass gegen die Bewilligung von Flugplatzanlagen wie von weiteren Verkehrs- und Transportanlagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugelassen wird, während sie gegen Bau- und Betriebsbewilligungen für andere technische Anlagen ausgeschlossen ist (Art. 99 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 lit. c und d OG), ändert daran nichts.
3.2.3 Die kantonalen Richtpläne stehen einem neuen Flughafen-Betriebskonzept, dessen Auswirkungen im SIL-Objektblatt darzustellen sind (vgl. Art. 3a Abs. 2 VIL), nicht per se entgegen. Richt- und Sachplanung bedürfen, wie die Beschwerdeführerin selbst unterstreicht, gegenseitiger Abstimmung und sind fortlaufend an die eingetretenen tatsächlichen 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 im bloss summarischen Verfahren um vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden. Im Übrigen stellt die Tatsache, dass das Sachplanverfahren noch nicht abgeschlossen ist und die Objektblätter für die Landesflughäfen noch ausstehen, keinen
Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange dar (vgl. Urteil 1A.64-69/2003 vom 8. Juli 2003; s.a. sinngemäss BGE 126 II 522 E. 10b S. 535 f.).
4.
Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements kein Anordnungsgrund ersichtlich, der den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen würde. Es bestehe kein Anlass, die Piste 34 in den Morgenstunden generell als Anflugpiste zu benützen. Die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs sei auch möglich, wenn morgens auf Piste 28 gelandet werde und bei Regenwetter einzig die schweren Flugzeuge auf die Piste 34 anflögen. Da im Weiteren die Einschränkungen der deutschen 213. Durchführungsverordnung (DVO) zur Luftverkehrsordnung völkerrechtswidrig seien, brauchten sie nicht beachtet zu werden und könnten die Landungen weiterhin von Norden her erfolgen. Diese Unbeachtlichkeit hätte von der Vorinstanz festgestellt werden müssen. - An einem Anordnungsgrund für die aufschiebende Wirkung fehle es

auch im Plangenehmigungsverfahren. Die Vereinbarung über die Einführung des Instrumentenanflugverfahrens auf die Piste 34, die zwischen den Verkehrsministern Deutschlands und der Schweiz getroffen und im Protokoll vom 26. Juni 2003 festgehalten worden sei, sei weder ein völkerrechtlicher Vertrag noch sonstwie rechtsverbindlich. Sie könne daher auch keinen Grund für die unverzügliche Vornahme der Installationen
bzw. den Entzug der aufschiebenden Wirkung im Beschwerdeverfahren bilden.
4.1 Gemäss den Angaben der Flughafenhalterin wäre eine Aufteilung der morgendlichen Anflüge auf die Pisten 28 und 34 zwar grundsätzlich machbar, doch stelle eine solche Regelung hohe Anforderungen an die Flugverkehrsleitung und könne zu Betriebsunterbrüchen und Wartezeiten für anfliegende Flugzeuge führen. Ständig wechselnde Anflugverfahren erscheinen daher nicht nur aus betrieblichen sondern auch aus Umweltschutz-Gründen als wenig erwünscht. Zu bedenken ist ausserdem, dass durch die Verlegung morgendlicher Anflüge auf die Piste 28, die schon die Landungen zur Nachtzeit aufzunehmen hat, die bereits erheblich betroffenen Anwohner im Osten des Flughafens noch stärker belastet würden. Ob aber der An- und Abflugverkehr auf verschiedene Routen zu verteilen und den Betroffenen 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 im Rahmen des Entscheides über vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden kann.
4.2 Das Bundesgericht hat bereits auf eine frühere Beschwerde der Gemeinde Zollikon hin im Entscheid 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 vom BAZL genehmigte Änderung und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem schweizerischen Recht standhielten. Dagegen obliege es ihnen nicht, fremdes Recht, selbst 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). Die 213. DVO regelt denn auch die An- und Abflugverfahren für Flüge zum und vom Flughafen Zürich nur insoweit, als "deutsches Hoheitsgebiet betroffen ist". UVEK und BAZL betonen daher mit gutem Grund, dass es sich bei den deutschen Vorschriften nicht um ausländische Bestimmungen handelt, die auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten anzuwenden wären, sondern um ausschliesslich für den deutschen Luftraum geltendes Recht. Dass sich dieses auch auf den Flugbetrieb im schweizerischen Luftraum auswirkt, hat nicht zur Folge, dass es der Normenkontrolle durch schweizerische Gerichte unterstünde.
4.3 Nicht zu folgen ist der Betrachtungsweise der Beschwerdeführerin auch insofern, als sie aus der (Rechts-)Natur des Minister-Protokolls vom 26. Juni 2003 auf die fehlende Dringlichkeit der Einrichtung des ILS 34 schliesst. Es ist daran zu erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 1. Änderungsverordnung zur 213. DVO zur Luftverkehrsordnung vorgesehen hat, die Voraussetzungen, unter denen Anflüge zum Flughafen Zürich durch den süddeutschen Raum während der Sperrzeiten ausnahmsweise gestattet sind, auf den 10. Juli 2003 erheblich zu verschärfen. Aufgrund der Gespräche vom 25. und 26. Juni 2003 hat sich der deutsche Verkehrsminister schliesslich bereit erklärt, die verfügten Beschränkungen bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen, um die Einrichtung des Instrumentenanflugverfahrens - dessen Etappen im Protokoll vom 26. Juni 2003 festgehalten werden - zu ermöglichen. Dieser Neuregelung ist in der deutschen 2. Änderungsverordnung vom 1. Oktober 2003 zur 213. DVO Rechnung getragen worden. - Nun trifft wohl zu, dass die schweizerische Eidgenossenschaft durch das Protokoll vom 26. Juni 2003 völkerrechtlich nicht verpflichtet wird, das ILS in den vorgesehenen Schritten auf die genannten Daten hin einzuführen. Erachten es aber
die Flughafenhalterin und die luftfahrtrechtliche Genehmigungsbehörde für erforderlich und dringlich, für die voraussichtlich wegfallenden Anflüge gesicherte neue Landemöglichkeiten zu schaffen, so kann hierin sehr wohl ein Grund für Prozessvorkehren im Beschwerdeverfahren liegen. Ist der Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen das ILS 34 gerichteten Beschwerden somit rein faktisch auf die Änderung des für den süddeutschen Raum geltenden deutschen Rechts zurückzuführen, so besteht der Rechtsgrund für die Instrumentierung neuer Anflugwege und der damit verbundenen vorsorglichen Massnahmen in der Bestimmung von Art. 36a Abs. 2 LFG, welche die Konzessionärin verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen.
5.
Die Beschwerdeführerin bezeichnet die von der Vorinstanz durchgeführte Interessenabwägung sowie die Verhältnismässigkeitskontrolle als mangelhaft. Es sei unberücksichtigt geblieben, dass es sich beim Schutz vor

übermässigen Lärmimmissionen insbesondere für Bewohner der Gebiete südlich des Flughafens um eminent wichtige Interessen handle. Durch die Lärmbelastung in früher Morgenstunde könnten in der bisher ruhigen Gegend einerseits namentlich bei Alten, Kranken und Kindern bereits während der Verfahrensdauer gesundheitliche Schäden entstehen und würden andererseits die in Immobilien investierten hohen Werte massiv vermindert. Zudem sei die gewählte Anflugregelung unverhältnismässig, weil nur schwere Flugzeuge auf Piste 34 landen müssten und mithin die Aufrechterhaltung des Flughafenbetriebes auch durch "mildere" Massnahmen - nämlich durch Landungen prioritär auf Piste 28 auch am Morgen - erreicht werden könnte.
Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin hat der Präsident der Rekurskommission UVEK die Interessen der von den Südanflügen betroffenen Bevölkerung nicht ausser Acht gelassen. Dass er die Lärmschutzanliegen der Anwohner der Südanflugschneise letztlich nicht wesentlich anders gewichtet hat als die Interessen der von Ostanflügen Betroffenen, kann der Vorinstanz - wie bereits angetönt (E. 4.1) - nicht als Rechtsfehler angelastet werden. In diesem Zusammenhang darf nochmals darauf hingewiesen werden, 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 Wochenenden und Feiertagen beschränkt sind; in den Nachtstunden erfolgen Südanflüge nur ausnahmsweise. Damit werden die Gebiete südöstlich des Flughafens Kloten, die bisher vom zivilen Flugverkehr tatsächlich verschont geblieben sind, zwar zu sensiblen Tageszeiten durch Fluglärm betroffen, jedoch nicht dauerbeschallt. Die Einwohner der Gemeinde Zollikon werden voraussichtlich durch die Einführung der Südanflüge (sofern die nächtlichen Ausnahmelandungen nicht zu zahlreich sind) nicht derart stark lärmbelastet, dass es zu Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte käme. Da nun im Dezember 2003 das Gesuch um Genehmigung des
definitiven Betriebsreglementes mit dem von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderten Umweltverträglichkeitsbericht eingereicht worden ist (s. Sachverhalt lit. I), darf im Übrigen davon ausgegangen werden, dass das Provisorium in absehbarer Zeit ein Ende nehme. Auf die Frage der Mach- und Wünschbarkeit der Aufteilung der Anflüge auf die Pisten 28 und 34 während der Morgenstunden ist bereits eingegangen worden (E. 4.1). Hinzugefügt werden kann, dass auch die Piste 28 (noch) nicht mit einem ILS ausgerüstet ist und daher bei schlechter Witterung nach weiterer Herabsetzung der Sichtminima für wechselnde Anflüge nicht mehr zur Verfügung stehen wird.
6.
In den Beschwerden wird verschiedentlich auf die noch fehlenden Dachziegelklammerungen hingewiesen und geltend gemacht, die Sicherheit der Anflüge sei nicht gewährleistet, solange diese Arbeiten nicht erledigt seien bzw. das hierfür notwendige Enteignungsverfahren nicht durchgeführt worden sei. Die Gefahr, dass Randwirbelschleppen tief fliegender Grossraumflugzeuge Dachziegel lösen und herunterfallende Ziegel Schäden verursachen könnten, dürfe nicht mit der Feststellung, dass die Grundeigentümer den Sicherheitsvorkehren nicht zugestimmt hätten, einfach hingenommen werden.
Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat zu den entsprechenden Vorbringen ausgeführt, die Flughafenhalterin habe den betroffenen Grundeigentümern in der Anflugschneise eine kostenlose Befestigung der Dachziegel angeboten und die Arbeiten dort, wo sich die Eigentümer einverstanden erklärt hätten, auch vorgenommen. Daher könnten allfällige Schäden, die bei Unwilligen entstehen könnten, der Flughafenhalterin nicht angelastet werden. Ob die Klammerungsarbeiten überhaupt zu den Sicherheitsvorkehren im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VIL zählten, sei unklar und bedürfe vertiefter Abklärung im Rahmen des Hauptentscheids. Selbst wenn dem so wäre, könne die Klammerung wohl nicht gegen den Willen der Eigentümer rechtlich erzwungen werden. Insbesondere stehe hierfür prima vista das luftfahrtrechtliche Plangenehmigungsverfahren, dessen Durchführung von verschiedenen Beschwerdeführenden verlangt worden sei, nicht zur Verfügung. Wie die Rekurskommission UVEK in einem früheren Entscheid nach summarischer Prüfung festgestellt habe, könnten Dachziegelklammerungen nicht als Flugplatzanlage im Sinne von Art. 2 VIL qualifiziert und mithin nicht in einem luftfahrtrechtlichen Verfahren bewilligt werden. - Auch die Flughafenhalterin vertritt in ihrer
Vernehmlassung die Auffassung, dass die Durchsetzung der Verklammerungen bundesrechtlich und insbesondere enteignungsrechtlich nicht möglich sei. Zu Unrecht.
6.1 Gemäss Art. 36a Abs. 1 und Abs. 4 LFG steht dem Inhaber der Betriebskonzession für einen Flugplatz mit öffentlichem Verkehr das Enteignungsrecht zu. Die Befugnis zur Enteignung bezieht sich nicht nur auf den Bau von Anlagen, die im Sinne von Art. 37 LFG ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen), sondern erfasst sämtliche Rechte, welche für die Erstellung der notwendigen Infrastruktur und die Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebs erworben oder unterdrückt werden müssen und nach dem Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711) Gegenstand der Enteignung bilden

können. Das Enteignungsrecht kann somit nach Art. 4 EntG für den (blossen) Betrieb eines Flughafens (lit.a), für umweltschutzrechtliche Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen (lit. d) oder für Vorkehren ausgeübt werden, die zur Wahrung der öffentlichen Interessen erforderlich sind (lit. e). Als solche Vorkehren gelten insbesondere die Vorrichtungen, welche der Enteigner gemäss Art. 7 Abs. 3 EntG zu erstellen hat, um die Öffentlichkeit und die benachbarten Grundstücke vor Gefahren und Nachteilen zu schützen, die mit dem Bau oder Betrieb seines Unternehmens notwendig verbunden und nicht nach Nachbarrecht zu
dulden sind. Die Dachziegelklammerungen, die den Eintritt von anflugverkehrsbedingten Schäden auf den Nachbargrundstücken des Flughafens verhindern sollen, stellen solche Vorrichtungen im Sinne von Art. 7 Abs. 3 EntG dar. Die Grundeigentümer können daher auf dem Enteignungswege - durch Auferlegung einer entsprechenden Servitut - verpflichtet werden, die Dachziegelverklammerung zu dulden und zu unterhalten oder unterhalten zu lassen.

6.2 Mit der Feststellung, dass die Dachziegelklammerungen zu den Vorrichtungen nach Art. 7 Abs. 3 EntG zählen und enteignungsrechtlich aufgezwungen werden können, ist die von der Vorinstanz ins Hauptverfahren verwiesene Frage, wie diese Vorrichtungen luftfahrtrechtlich anzuordnen bzw. zu bewilligen seien, noch nicht beantwortet. Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertigt es sich, dazu einige Überlegungen anzustellen:

Da die Dachziegelklammerungen Folgen betrieblicher oder baulicher Änderungen eines Flugplatzes sind, sind sie entweder im Verfahren zur Genehmigung oder Änderung des Betriebsreglements nach Art. 36d LFG und Art. 23 ff. VIL oder im Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 ff. LFG und Art. 27a VIL anzuordnen. Dass das Luftfahrtrecht kein mit einem Enteignungsverfahren kombiniertes Betriebsreglementsänderungsverfahren kennt, steht der Inanspruchnahme des Enteignungsrechts für die mit der Genehmigung des Betriebsreglementes verfügten Sicherheitsvorkehren auf benachbarten Liegenschaften nicht entgegen. Allerdings wird in diesem Fall das Enteignungsverfahren dem Betriebsreglementsverfahren grundsätzlich nachzufolgen haben und werden die Enteigneten zur zusätzlichen Einsprache an das UVEK zugelassen werden müssen (vgl. Art. 55 EntG). Eine vorzeitige Besitzeinweisung fällt erst in Betracht, wenn im Betriebsreglementsverfahren die Genehmigung erteilt und allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist; dass noch Einsprachen oder Planänderungsbegehren hängig sind, hindert eine vorzeitige Besitzergreifung nicht (vgl. Art. 76 Abs. 4 EntG; BGE 115 Ib 424 E. 4d S. 433 ff.).

Sollen die Dachziegelklammerungen im Plangenehmigungsverfahren angeordnet werden, so richtet sich die nötige Enteignung in erster Linie nach den Sondervorschriften von Art. 37 ff. LFG. Danach wird das Enteignungsverfahren mit dem Plangenehmigungsverfahren kombiniert bzw. das enteignungsrechtliche mit dem spezialrechtlichen Einspracheverfahren vereint. Die vorzeitige Besitzergreifung kann vom Präsidenten der Schätzungskommission gestützt auf einen vollstreckbaren Plangenehmigungsentscheid bewilligt werden, wobei vermutet wird, dass dem Enteigner ohne sie bedeutende Nachteile erwüchsen (Art. 37k LFG).

Erweisen sich Dachziegelklammerungen erst nach Abschluss des Betriebsreglementsänderungs- oder Plangenehmigungsverfahrens als erforderlich, so können solche auch noch in einem nachlaufenden Bewilligungsverfahren angeordnet bzw. genehmigt werden. Solche Ergänzungs- oder Detailprojektierungsverfahren sind, insbesondere für Ersatz- und Schutzmassnahmen, nach gefestigter Rechtsprechung auch dann zulässig, wenn die Spezialgesetzgebung sie nicht ausdrücklich vorsieht. Voraussetzung ist, dass die Rechtsschutzinteressen der betroffenen Eigentümer gewahrt werden (vgl. BGE 122 II 165 E. 14 S. 169 f., E. 16c S. 178; 124 II 146 E. 5b/cc S. 159; 124 II 293 E. 19c S. 335; 126 II 522 E. 47 S. 590).

In den Verfügungen des BAZL und des UVEK vom 23. Juni 2003 sind keine Dachziegelklammerungen angeordnet worden. Hingegen hat das BAZL die Flughafenhalterin mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 im damaligen Verfahren zur provisorischen Änderung des Betriebsreglementes verpflichtet, "die begonnenen Arbeiten zur Dachziegelklammerung im Bereich der Anflugschneise auf die Piste 34 ohne Verzug weiter zu führen" (Dispositiv Ziffer 3.3). Um diese Auflage als luftfahrtrechtliche Genehmigungsverfügung gelten lassen zu können, die die Durchführung eines Enteignungsverfahrens zur zwangsweisen Vornahme der Sicherheitsvorkehren zuliesse, hätte sie jedoch der Präzisierung bedurft. Es hätte in der Verfügung klar umschrieben werden müssen, auf welche Pläne oder welche einzelnen Grundstücke sie sich bezieht. Somit werden entweder im (vereinfachten) Plangenehmigungsverfahren oder in einem nachlaufenden Bewilligungsverfahren zum Verfahren um Änderung des Betriebsreglements die luftfahrtrechtlichen Voraussetzungen für die Dachziegelklammerungen noch geschaffen werden müssen, soweit diese Vorrichtungen tatsächlich erforderlich sind, noch nicht einvernehmlich angebracht werden konnten und auf dem Enteignungswege durchgesetzt werden sollen.

6.3 Demnach stellt sich die von der Beschwerdeführerin bejahte Frage, ob die umstrittenen Südanflüge aufge-

schoben bzw. eingestellt werden müssten, bis die luftfahrt- und enteignungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen abgeschlossen seien. Dies ist zumindest nach heutigem Kenntnisstand abzulehnen. Nach den Angaben der Flughafenhalterin sind die Verklammerungen im Nahbereich des Flughafens vorgenommen. Ob die Sicherheitsvorkehren auch in entfernteren Gebieten einer Notwendigkeit entsprechen, welche die Geltendmachung des Enteignungsrechts erlaubt (vgl. Art. 1 Abs. 2 EntG), oder bloss als wünschbar erscheinen, um auch ein minimales Restrisiko auszuschliessen, kann aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht beurteilt werden. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass die Aufsichtsbehörde die Südanflüge freigegeben hätte, wenn die Sicherheit der Anwohner in den entfernteren Regionen der Anflugschneise ohne die Verklammerungen ernsthaft gefährdet wäre. Die Flughafenhalterin und die Luftfahrtbehörden werden sich jedenfalls möglichst rasch mit diesen Sicherheitsbelangen zu befassen und allenfalls Erforderliches vorzukehren haben. In diesem Sinne sind die Begehren um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung, die
bei Änderung der Verhältnisse oder des Wissensstandes ohnehin erneuert werden können, zurzeit abzuweisen.
Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich rügt, dass die der Verklammerung zustimmenden Eigentümer nicht in ein Verfahren einbezogen worden sind, geht ihr Vorwurf fehl. Es ist den Eigentümern unbenommen, aus freiem Willen, ohne rechtlichen Zwang, auf ihren Gebäuden Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen oder ergreifen zu lassen. Da die Befestigung der Dachziegel wohl kaum zu einer Entwertung der Liegenschaften führt, ist die Einwilligung auch nicht mit dem Verlust eines Entschädigungsanspruchs verbunden. Im Übrigen hindert das Einverständnis zur Dachziegelklammerung die Eigentümer nicht, für übermässige Einwirkungen aus dem Flugbetrieb im formellen Enteignungsverfahren Entschädigung zu fordern. Eine andere, hier nicht zu prüfende Frage ist, wann die enteignungsrechtlichen Begehren angemeldet werden können und ob der umweltschutzrechtliche Anspruch auf Sanierung und passiven Schallschutz dem enteignungsrechtlichen Anspruch auf baulichen Schutz und Entschädigung vorgehe (vgl. BGE 126 II 522 E. 50 S. 597 f. mit Hinweisen).
7.
Kritisiert wird ferner die Erweiterung des Entzuges der aufschiebenden Wirkung, die nun gemäss der Vorinstanz für alle gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 erhobenen Beschwerden gilt, während sie vom BAZL zunächst nur hinsichtlich der VOR/DME-Anflüge angeordnet worden war. Nach Meinung der Beschwerdeführerin ist diese Erweiterung der aufschiebenden Wirkung mit dem Gebot der Koordination des Betriebsreglements- mit dem Plangenehmigungsverfahren unvereinbar und in Verletzung des Gehörsanspruchs angeordnet worden. Ausserdem liege für den vollständigen wie für den teilweisen Entzug des Suspensiveffekts keine Rechtsgrundlage vor.
Die Rügen der mangelnden Verfahrenskoordination und der fehlenden Rechtsgrundlage für den Entzug der Suspensivwirkung sind bereits behandelt und als unbegründet abgewiesen worden (vgl. oben E. 3.1.3 und E. 4.3). Der Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich dagegen als berechtigt, doch darf die Verletzung als im bundesgerichtlichen Verfahren geheilt gelten:
Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat eine Stellungnahme der beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden zum Gesuch der Flughafenhalterin um Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung als unnötig erachtet, weil die Flughafen Zürich AG gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 selbst Beschwerde erhoben und in dieser den fraglichen prozessualen Antrag gestellt habe. Im Beschwerdeverfahren der Flughafenhalterin seien aber die weiteren Beschwerdeführer nicht Partei und könnten daher keine Verfahrensrechte beanspruchen. Nun trifft zu, dass die gegen einen Verwaltungsakt Beschwerde Erhebenden dadurch, dass sie gegenläufige Begehren stellen, nicht zu Gegenparteien werden und dass die einzelnen Beschwerdeverfahren grundsätzlich getrennt zu führen sind. Die Flughafenhalterin hat jedoch den Entscheid des BAZL nur insofern selbst angefochten, als sie zur Übernahme des Risikos für allfällige Fehlinvestitionen verpflichtet worden ist. Ihr Antrag auf Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die LOC/DME- und ILS-Anflüge hat demnach mit ihren eigenen Beschwerdebegehren nichts zu tun, sondern bezieht sich auf Drittbeschwerden gegen diese Anflugverfahren. Die Flughafenhalterin hat mit anderen Worten ihren
Antrag um Erweiterung des Entzugs um aufschiebende Wirkung nicht im eigenen Beschwerdeverfahren, sondern in ihrer Eigenschaft als Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin in möglichen weiteren Beschwerdeverfahren gestellt. Diese weiteren Beschwerdeführer hätten somit zum fraglichen Antrag angehört werden können und müssen; ihre Stellungnahmen wären gleichzeitig mit jener der Flughafenhalterin zu den Gesuchen um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzuholen gewesen. Eine Rückweisung der Sache zur zusätzlichen Anhörung der Beschwerdeführer durch die Vorinstanz rechtfertigt sich indessen nicht. Die beschwer-

deführenden Anwohner und Gemeinden haben ihre Einwendungen gegen die Erweiterung der aufschiebenden Wirkung im vorliegenden Verfahren vor Bundesgericht erheben können, welchem in Rechtsfragen die gleiche Prüfungsbefugnis zukommt wie der Vorinstanz. Zudem können, wie bereits erwähnt, Verfügungen über die aufschiebende Wirkung von Beschwerden aus triftigen Gründen wiedererwogen werden. Eine Wiederholung des vorinstanzlichen Verfahrens ist daher auch mit Blick auf die provisorische Natur des vorsorglichen Rechtsschutzes nicht angebracht.

8.

Die Beschwerdeführerin befürchtet, dass mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen die Plangenehmigung gerichteten Beschwerden der Endentscheid über das ILS präjudiziert werde, da für eine bereits gebaute Anlage die Bewilligung kaum noch verweigert werde. In den vorliegenden Beschwerdeverfahren geht es jedoch im Wesentlichen um die Ein- bzw. Weiterführung oder Verhinderung von Südanflügen. Südanflüge auf die Piste 34 können aber auch ohne ILS vorgenommen werden. Ausserdem wird der Einbau des ILS die gerichtlichen Instanzen nicht hindern, in den hängigen Beschwerdeverfahren die vorgesehene Anflugregelung in gleicher Weise zu beurteilen, wie wenn die Piste 34 noch mit weniger präzisen Anflughilfen ausgerüstet wäre. Es kann daher nicht gesagt werden, dass die von der Vorinstanz getroffene Lösung den Sachentscheid in unzulässiger Weise präjudiziere und damit im Ergebnis Bundesrecht vereitelt würde (vgl. BGE 129 II 286 E. 3 S. 289).

9.

Die Begehren der Gemeinde Zollikon sind nach den angestellten Erwägungen abzuweisen. Bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen ist indes dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Gemeinde in gewissen verfahrensrechtlichen Punkten (Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen und fehlende Anhörung zur Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung) in guten Treuen zur Beschwerdeführung veranlasst sehen durfte. Demnach sind die Parteikosten, die auch von der Beschwerdeführerin einverlangt werden, wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 3 OG). Auf die Erhebung von Gerichtsgebühren ist aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG zu verzichten.

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 und keine Parteientschädigungen zugesprochen.

3.

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: