Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.245/2003/sta
1A.260/2003

Urteil vom 31. März 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
1. Gemeinde Maur,
2. Gemeinde Wangen-Brüttisellen,
3. Stadt Dübendorf,
4. Gemeinde Greifensee,
5. Stadt Uster,
6. Gemeinde Egg,
7. Gemeinde Mönchaltorf,
8. Gemeinde Russikon,
9. Gemeinde Erlenbach,
10. Gemeinde Zumikon,
11. Gemeinde Meilen,
12. Gemeinde Herrliberg,
13. Gemeinde Küsnacht,
14. Gemeinde Oetwil am See,
15. Gemeinde Pfäffikon,
16. Gemeinde Stäfa,
17. Gemeinde Hombrechtikon,
18. Gemeinde Uetikon am See,
19. Gemeinde Volketswil,
20. Gemeinde Schwerzenbach,
21. Gemeinde Fällanden,
22. Gemeinde Männedorf,
Beschwerdeführerinnen, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler,
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, Wiederher-

stellung der aufschiebenden Wirkung (1A.245/2003);

Plangenehmigung für den Neubau eines Instrumentenlandesystems und einer Anflugbefeuerung für die Piste 34, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (1A.260/2003);

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 Ver-

kehrsminister 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 aufschie-

benden 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.
Gegen die Verfügungen des BAZL und des UVEK vom 23. Juni 2003 haben neben zahlreichen Anwohnern die Gemeinde Maur und weitere 21 Zürcher Gemeinden je eine Beschwerde bei der Rekurskommission UVEK eingereicht. Die Beschwerdeführerinnen beantragten in beiden Verfahren, dass die angefochtenen Entscheide zufolge Nichteinhaltung des Verfahrenskoordinationsgebots, wegen Nichtdurchführung des erforderlichen kombinierten Plangenehmigungsverfahrens und wegen Verletzung raumplanerischer und umweltschutzrechtlicher Grundsätze aufzuheben seien. In prozessualer Hinsicht ersuchten sie um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Dementsprechend seien Anflüge auf die Piste 34 während des laufenden Verfahrens grundsätzlich zu untersagen. Eventuell seien während maximal zwei Jahren einzig Linienflüge von diesem Verbot auszunehmen, welche flugplanmässig während allfällig fortbestehenden deutschen Sperrzeiten stattfänden. Subeventuell sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung für so lange wieder zuzuerkennen, bis ein Plangenehmigungsverfahren bzw. ein formelles Enteignungsverfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen in der Südanflugschneise eingeleitet und die entsprechenden Arbeiten durchgeführt worden seien.
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. 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. 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.
Im Weiteren führte der Präsident der Rekurskommission UVEK in Abwägung der sich gegenüber stehenden Interessen aus, 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.
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 Wie-

dererteilung 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 haben die Gemeinde Maur und die weiteren Beschwerdeführerinnen je eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglementes werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass das BAZL nicht zuständig ist, aus Gründen der Dringlichkeit geltendes schweizerisches Recht sowie die geltende Richtplanung des Kantons Zürich temporär ausser Kraft zu setzen.

2. Dementsprechend sei in Aufhebung der angefochtenen Verfügung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung grundsätzlich wieder zuzuerkennen und seien Anflüge auf Piste 34 während des laufenden Verfahrens zu untersagen.

3. Evt. sei die aufschiebende Wirkung so lange auszusetzen, bis ein Entscheid der Schweiz. Bundesversammlung über Notrecht auf dem Dringlichkeitswege ergangen ist, längstens aber für 6 Monate ab dem Entscheid des Bundesgerichts.

4. Subevt. sei die aufschiebende Wirkung für so lange auszusetzen, bis ein Antrag auf vorzeitige Besitzeinweisung zur Durchsetzung der fehlenden Dachziegelklammerungen in der Südanflugschneise ergangen und die Dachziegelklammerungen durchgeführt worden sind, längstens aber für ein Jahr ab Entscheid des Bundesgerichts.

5. Unter Entschädigungsfolgen zu Lasten der privaten Beschwerdegegnerin selbst im Falle des Unterliegens."

Im Plangenehmigungsverfahren wird zusätzlich um Feststellung ersucht, dass der Entscheid über die Wahl der am Pistenanfang der Piste 34 gelegenen Pistenschwelle, welche die Lage des kostenintensiven Pistenbefeuerungssystems bestimme, nicht in einem rechtsförmigen Verfahren erfolgte. In prozessualer Hinsicht beantragen die Beschwerdeführerinnen Vereinigung der beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren.

I.

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.

J.

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 beim BAZL zur Genehmigung ein. Gemäss Bekanntmachung im Bundesblatt vom 16. März 2004 (BBl 2004 S. 1099) liegt das Gesuch vom 22. März bis 6. Mai 2004 öffentlich auf.

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 zürcherischen Gemeinden lauten ebenfalls über weite Teile gleich oder ähnlich. Die mit der Einführung der Südanflüge verbundenen baulichen und betrieblichen Fragen stehen denn auch in engem Zusammenhang und sind in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen. Die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind daher den Parteianträgen gemäss gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu behandeln.
2.
In den Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden neben den Anträgen um Aufhebung der angefochtenen Verfügungen verschiedene Feststellungsbegehren gestellt. Feststellungsbegehren sind jedoch nur zulässig, wenn der Kläger oder Beschwerdeführer ein rechtliches und aktuelles Interessen an sofortiger Feststellung hat, das er durch ein Gestaltungs- oder Leistungsbegehren nicht wahrnehmen könnte (BGE 107 Ib 250, 108 Ib 19 E. 1, 126 II 300 E. 2c S. 303 f. mit Hinweisen). Dieses Interesse ist vom Beschwerdeführer darzulegen. An einer solchen Substantiierung des aktuellen, selbständigen Interesses der Beschwerdeführerinnen fehlt es hier jedoch. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern den Feststellungsbegehren eine eigenständige Bedeutung beigemessen werden könnte. Auf die in den Verwaltungsgerichtsbeschwerden enthaltenen Feststellungsbegehren ist daher nicht einzutreten.
3.
Die Beschwerdeführerinnen werfen der Vorinstanz vor, sie sei im Zusammenhang mit ihrer (unterlassenen) Entscheidprognose auf die gegen die angefochtenen Verfügungen erhobenen Einwendungen nicht eingegangen, und zwar auch auf jene nicht, die entweder von Amtes wegen hätte geprüft oder deren Begründetheit sofort hätte erkannt werden müssen. Damit habe sie - neben fehlerhafter Rechtsanwendung - eine formelle Rechtsverweigerung begangen.
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 Beschwerdeführerinnen erscheinen denn auch - wie sich im Folgenden zeigt - die umstrittenen Genehmigungsverfügungen des BAZL und des UVEK jedenfalls nicht als derart mangelhaft, dass schon bei summarischer Prüfung Bundesrechtswidrigkeit anzunehmen wäre.
3.1 Die Beschwerdeführerinnen haben das BAZL und das UVEK für unzuständig bezeichnet, "geltendes schweizerisches Recht sowie die geltende Richtplanung des Kantons Zürich temporär ausser Kraft zu setzen". Die Frage der Zuständigkeit sei aber von Amtes wegen zu prüfen. Die Vorinstanz hätte daher auf die von den Beschwerdeführerinnen erhobene Unzuständigkeitseinrede eintreten und sie in ihre Überlegungen zur Erfolgsprognose einbeziehen müssen.
Gemäss Art. 36c Abs. 1, 3 und 4 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) hat der Flugplatzhalter einerseits das von ihm erstellte Betriebsreglement und dessen Änderungen zur Genehmigung dem Bundesamt zu unterbreiten. Für den Bau oder die Änderung von Flugplatzanlagen bedarf es andererseits einer Plangenehmigung, die nach Art. 37 Abs. 1 und 2 LFG für Flughäfen vom Departement zu erteilen ist. Das UVEK und das BAZL waren mithin zur Prüfung und Genehmigung der ihnen von der Flughafenhalterin unterbreiteten Gesuche um Änderung der Flugplatzanlagen und des Betriebsreglementes sehr wohl kompetent. Ob die Genehmigungsverfügungen der beiden Behörden mit dem schweizerischen Bundesrecht und der kantonalen Richtplanung vereinbar sind, ist keine Frage der Zuständigkeit, sondern der richtigen Auslegung und Anwendung des materiellen Rechts. Die Vorinstanz brauchte sich daher mit der fraglichen "Unzuständigkeitseinrede" nicht zu befassen. Auch das Bundesgericht hat keinen Anlass, auf das in diesem Zusammenhang Vorgetragene weiter einzugehen.
3.2 Für erfolgversprechend halten die Beschwerdeführerinnen weiter ihre im Beschwerdeverfahren erhobenen Rügen der mangelnden Koordination mit der Richtplanung des Kantons Zürich sowie der unzulässigen Aufsplitterung der Verfahren, die eine umfassende Beurteilung der Umweltverträglichkeit verhindere.
3.2.1 Die kantonalen Richtpläne stehen einem neuen Flughafen-Betriebskonzept, dessen Auswirkungen im

SIL-Objektblatt 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, auch wenn die neuen An- und Abflugwege mit den bisherigen Richtplänen nur schwer vereinbar sind. Richt- und Sachplanung bedürfen gegenseitiger Abstimmung und sind fortlaufend an die eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen anzupassen. Es wird daher ebenfalls 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.).

3.2.2 Das Bundesgericht hat sich bereits in früheren Entscheiden zu den schrittweisen provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich im Lichte der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes kritisch geäussert (Entscheide 1A.101/2003 sowie 1A.104/2003 vom 7. Oktober 2003). Andererseits sind durch die Provisorien eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung und Gesamtbeurteilung nicht ausgeschlossen, sondern nur aufgeschoben worden. Ein vollständiger Umweltverträglichkeitsbericht, wie ihn auch Art. 74a Abs. 2 VIL verlangt, ist nun offenbar beim BAZL eingegangen (vgl. Sachverhalt lit. J). Einzuräumen ist, dass nach dem Wortlaut von Art. 74a Abs. 2 VIL die umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung für den Zürcher Flughafen bei der Konzessionserneuerung im Mai 2001 hätte 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 Beantwortung würde aber das vorliegende Verfahren um vorsorgliche Massnahmen
sprengen. Die Vorinstanz war deshalb nicht gehalten, hier das Fehlen einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung entscheiderheblich zu gewichten, umso weniger, als nun eine solche bevorzustehen scheint.

3.3 Die Beschwerdeführerinnen weisen schliesslich darauf hin, dass das BAZL zwar aufgrund von Art. 26 VIL zu Anpassungen des Betriebsreglementes an den "rechtmässigen Zustand" befugt sei, die umstrittenen Änderungen aber Folge der im Minister-Protokoll vom 26. Juni 2003 getroffenen Regelung seien, welche völkerrechtlich keine Geltung habe und damit nicht Rechtsgrund für eine Anpassung bilden könne.

Hierzu ist vorab festzuhalten, dass das BAZL im vorliegenden Verfahren keine Anpassung des Betriebsreglementes von Amtes wegen vorgenommen, sondern Änderungsgesuche der Flughafenhalterin geprüft und genehmigt hat. Was das Minister-Protokoll vom 26. Juni 2003 betrifft, so ist daran zu erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 1. Änderungsverordnung zur 213. DVO zur Luftverkehrsordnung vorsah, die Voraussetzungen für Anflüge zum Flughafen Zürich durch den süddeutschen Raum während der Sperrzeiten 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 Einführung 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 und die neue Anflugregelung in den vorgesehenen Schritten auf die genannten Daten hin
einzuführen. Erachtet es aber die Flughafenhalterin für erforderlich, für die voraussichtlich wegfallenden Anflüge gesicherte neue Anflugwege zu schaffen, so ist sie aufgrund von Art. 36c Abs. 2 LFG und Art. 23 lit. c VIL verpflichtet, die An- und Abflugverfahren im Betriebsreglement neu zu umschreiben und genehmigen zu lassen. Ist die Änderung der Anflugverfahren mithin rein faktisch auf die Änderung des für den süddeutschen Raum geltenden deutschen Rechts zurückzuführen, so besteht der Rechtsgrund für die Änderung des Betriebsreglementes und die damit verbundenen vorsorglichen Massnahmen in den genannten schweizerischen luftfahrtrechtlichen Vorschriften sowie in der Bestimmung von Art. 36a Abs. 2 LFG, wonach die Konzessionärin den Flughafen für den nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen und einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten hat. Demnach haben auch die in den Beschwerden vorgetragenen

Bedenken betreffend die Rechtsnatur des Minister-Protokolls vom 26. Juni 2003 die Vorinstanz nicht veranlassen müssen, von offensichtlich klar überwiegenden Erfolgschancen der Beschwerdeführerinnen auszugehen und daher die aufschiebende Wirkung ihrer Beschwerden wieder herzustellen.

4.

In beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden wird geltend gemacht, die Änderung der Anflugregelung und die Instrumentierung der Piste 34 dürften nicht vorgenommen werden, bevor ein mit einem Enteignungsverfahren kombiniertes Plangenehmigungsverfahren für die Dachziegelklammerungen in der Südanflugschneise durchgeführt worden sei.

Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat zu den entsprechenden Vorbringen ausgeführt, die Flughafenhalterin haben 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.

4.1 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.

4.2 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 Plangenehmigungsverfahren 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.
4.3 Demnach stellt sich die von den Beschwerdeführerinnen bejahte Frage, ob die umstrittenen Südanflüge aufgeschoben bzw. eingestellt werden müssten, bis die luftfahrt- und enteignungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen abgeschlossen sind. 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, zur Zeit abzuweisen.
5.
Nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen hätte das mit einem Enteignungsverfahren kombinierte Plangenehmigungsverfahren nicht nur zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen, sondern auch zur Abgeltung der mit den Südanflügen verbundenen übermässigen (Lärm)-Immissionen durchgeführt werden müssen. Einerseits kann die Flughafenhalterin jedoch nicht verpflichtet werden, für allenfalls übermässige Einwirkungen bzw. die Unterdrückung nachbarrechtlicher Abwehransprüche Grunderwerbstabellen zu erstellen und öffentlich aufzulegen (vgl. BGE 111 Ib 15 E. 8 S. 24, mit Hinweisen). Andererseits hindert der Verzicht auf Eröffnung eines kombinierten Plangenehmigungsverfahrens die betroffenen Eigentümer nicht, in einem (nachträglichen) formellen Enteignungsverfahren Entschädigung für übermässige Einwirkungen aus dem Flugbetrieb zu fordern. Im Übrigen gilt die umstrittene Anflugregelung als Provisorium und liegt der definitive Lärmbelastungskataster für den Flughafen Zürich, der über die - den enteignungsrechtlichen allenfalls vorgehenden - umweltschutzrechtlichen Ansprüchen auf Lärmschutz Aufschluss geben soll, noch nicht vor. Es ist daher nicht ersichtlich, inwiefern die vom Fluglärm neu Betroffenen durch das durchgeführte

Plangenehmigungsverfahren in klarer, von der Vorinstanz zu beachtender Weise in verfahrens- oder entschädigungsrechtlichen Ansprüchen verletzt worden wären.

6.

Im Plangenehmigungsverfahren wird beanstandet, dass Pistenschwelle und Aufsetzpunkt auf Piste 34 nachträglich festgelegt worden seien, ohne die Beschwerdeführerinnen hierzu nochmals anzuhören. Würde der Aufsetzpunkt um 900 m nach Norden verlegt, so würden sämtliche betroffenen Ortschaften um 47 m höher überflogen. Zwar würde dadurch lärmmässig auf den Gemeindegebieten der Beschwerdeführerinnen nichts gewonnen, doch erschiene in Flughafennähe, insbesondere über Glattbrugg, der Überflug als etwas weniger bedrohlich. Die von den Beschwerdeführerinnen vor der Rekurskommission UVEK gerügte krasse Verfahrensverletzung bei der Festlegung der Pistenschwelle hätte auch bei einer prima facie Beurteilung festgestellt werden müssen.

Nach den Ausführungen der Flughafenhalterin wurde der Aufsetzpunkt auf Piste 34 bei 480 m ab Pistenbeginn festgelegt, damit möglichst die ganze Pistenlänge ausgenutzt werden könne. Dies bewirke, dass die Anflüge rund 26 m (und nicht 47 m) tiefer erfolgten, als wenn der Aufsetzpunkt bei 930 m läge.

Wie die Beschwerdeführerinnen selbst einräumen, sind sie zwar durch die Südanflüge und den damit verbundenen Lärm, nicht dagegen durch die Wahl des Aufsetzpunktes auf der Piste 34 in eigenen Interessen betroffen. Sie sind daher zur Anfechtung des für die Festlegung dieses Punktes durchgeführten Verfahrens auch nicht befugt. Nach ständiger Rechtsprechung ist zur Beschwerde gegen ein öffentliches Bauvorhaben berechtigt, wer durch die Projektpläne berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 VwVG und Art. 103 lit. a OG; BGE 118 Ib 203 E. 8a). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch nur tatsächlicher Natur sein, doch muss der Einsprecher oder Beschwerdeführer durch das Projekt stärker als die Allgemeinheit betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen (BGE 120 Ib 431 E. 1 mit Hinweisen auf weitere Urteile). Diese Nähe der Beziehung muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 120 Ib 59 E. 1c). Zur Frage der räumlichen Nähe ist in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Nationalstrassen- und Eisenbahnbau festgehalten worden, dass der betroffene Private nicht allgemein am Projekt oder der geplanten

Linienführung Kritik üben dürfe. Vielmehr habe er konkret aufzuzeigen, inwiefern das Ausführungsprojekt im Bereiche seines Grundstücks gegen Bundesrecht verstosse. Das Beschwerderecht des Privaten unterscheide sich in dieser Hinsicht von jenem der gesamtschweizerischen Organisationen, die aufgrund von Art. 103 lit. c OG und der Spezialgesetzgebung zur Beschwerde legitimiert sind, durch das Projekt selbst nicht betroffen sein müssen und deshalb das ganze Werk in Frage stellen können (BGE 118 Ib 206 E. 8b und c, 120 Ib 59 E. 1c mit Hinweisen; Urteil 1E.18/1999 vom 25. April 2001 in URP 2001 S. 445). Es besteht kein Grund, diese Rechtsprechung nicht ebenfalls auf den Bau oder die Änderung eines Flughafens sowie auf dessen Anwohner und die umliegenden Gemeinden anzuwenden. Ist in diesem Sinne davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerinnen durch die Festlegung der Pistenschwelle und des Aufsetzpunktes nicht berührt werden, so waren sie im fraglichen Verfahren auch nicht anzuhören.

7.

Die Beschwerdeführerinnen befürchten, dass mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen die Betriebsreglementsänderung und die Plangenehmigung gerichteten Beschwerden das definitive Betriebsreglement präjudiziert werde, da die Flughafenhalterin in das ILS grössere Summen investiere als normalerweise für eine blosse Übergangslösung eingesetzt würden. Jedenfalls sei die Bewilligungsbehörde bei künftigen Anträgen auf Ausweitung des Landebetriebes auf Piste 34 in ihrer Prüfung nicht mehr frei. Für den vorliegend zu treffenden Entscheid über den Entzug oder die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist jedoch grundsätzlich nur zu beurteilen, ob die vorsorgliche Massnahme für den Endentscheid über die heute hängigen Beschwerden präjudizierend sein könnte. Südanflüge auf die Piste 34 können aber auch ohne ILS vorgenommen werden und sind inzwischen auch eingeführt worden. Zudem wird der Einbau des ILS die gerichtlichen Instanzen nicht hindern, in den heutigen 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).

8.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind nach dem Gesagten abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

Der Auffassung der Beschwerdeführerinnen, dass sich die Kostenregelung nach den enteignungsrechtlichen Spezialvorschriften richte, ist nicht zu folgen, da es vorliegend lediglich um vorsorgliche Massnahmen im Betriebsreglementsänderungs- und Plangenehmigungsverfahren geht und allfällige Enteignungsverfahren, wie dargelegt, erst noch einzuleiten sind. Beim Entscheid über die Kostenfolgen ist indes zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerinnen zu Recht die Einleitung zusätzlicher Verfahren für die Durchsetzung erforderlicher Dachziegelklammerungen verlangt haben und sich in diesem Punkte in guten Treuen zur Beschwerdeführung veranlasst sehen durften. Demnach sind die Parteikosten 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, soweit darauf einzutreten ist.
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) und 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: