Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.247/2003/sta
1A.248/2003

Urteil vom 31. März 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
1A.247/2003
Francis Hodgskin, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Thomas Spahni,

und

1A.248/2003
Wolfgang von Erlach, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. Thomas Spahni,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roland Gfeller,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Maulbeerstrasse 9, 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,

Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Zwischenentscheid des Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 24. Oktober 2003.

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

Gesuches im Bundesblatt vom 12. März 2002 (BBl 2002 S. 3375) gingen gegen 16'000 Einsprachen ein.
Das BAZL genehmigte mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 die vorgeschlagene Ersatz-Anflugordnung insoweit, als zu den fraglichen Zeiten die Landungen vorweg auf die Piste 28 erfolgen sollen. Die von der Flughafenhalterin beantragten weiteren Änderungen, die Landungen aus Süden auf die Piste 34 ermöglichen, genehmigte das Amt vorläufig nicht, da der eingereichte Umweltverträglichkeitsbericht in dieser Hinsicht lückenhaft sei. Die Genehmigungsverfügung wurde daher mit der Auflage verbunden, dass die Gesuchstellerin die fehlenden Angaben zu den Lärmauswirkungen der Anflüge auf die Piste 34 ohne Verzug nachzuliefern und die begonnenen Arbeiten zur Dachziegelklammerung weiterzuführen habe. Allfälligen Beschwerden entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung. Die gegen die vorsorgliche Massnahme erhobenen Beschwerden blieben sowohl vor der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) als auch vor Bundesgericht letztlich erfolglos (Urteile 1A.103/2003 vom 10. Juni 2003 sowie 1A.99/2003 bis 1A.102/2003 und 1A.104/2003 vom 7. Oktober 2003).
B.
Im Hinblick auf die Einführung von Südanflügen unterbreitete die Flughafen Zürich AG am 16. April 2002 dem BAZL zu Handen des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Plangenehmigungsgesuch für die Einrichtung eines Instrumentenlandesystems (ILS) für die Piste 34. Am 21. Mai 2002 forderte das BAZL die Flughafenhalterin auf, das Gesuch für die ILS-Antennenanlage zu ergänzen, ein Plangenehmigungsgesuch für die Anflugbefeuerung einzureichen und eine Änderung des Betriebsreglements für ILS-Anflüge auf die Piste 34 zu beantragen. Allenfalls sei auch der Sicherheitszonenplan für die Piste 34 anzupassen. Am 30. August 2002 reichte die Flughafen Zürich AG die vervollständigten Unterlagen ein. Die Gesuche wurden im Bundesblatt vom 12. November 2002 (BBl 2002 S. 7142) sowie im Kanton Zürich am 15. November 2002 veröffentlicht. Gegen die Gesuche gingen über 5'500 Einsprachen ein.
C.
Nach dem Scheitern der Ratifikation des Staatsvertrages im März 2003 wurden die ins deutsche Recht aufgenommenen Einschränkungen für die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich derart verschärft, dass bereits auf den 17. April 2003 die Nachtflugsperre am Morgen und Abend um je eine Stunde verlängert und die minimale Überflughöhe im deutschen Raum angehoben wurde. Vorgesehen war zudem, die Ausnahmegründe für einen Anflug von Norden her zu den Sperrzeiten auf den 10. Juli 2003 erheblich einzuschränken. Die Verkehrsminister der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland kamen indessen in Gesprächen vom 25. und 26. Juni 2003 überein, dass die erste Stufe der verschärften Ausnahmeregelung erst auf Ende Oktober 2003 in Kraft treten solle, damit die Schweiz das Instrumentenanflugverfahren für die Piste 34 schrittweise einführen könne.
Angesichts der weiteren Einschränkungen der Anflugmöglichkeiten über Süddeutschland forderte das BAZL die Flughafen Zürich AG zu erneuter Anpassung des Betriebsreglementes auf. Diese ersuchte mit Eingabe vom 8. April 2003 zunächst um zeitliche Ausdehnung der provisorischen morgendlichen und abendlichen Landeordnung (Anflüge auf die Piste 28), bis in einer weiteren Phase in der Zeit von 5.30 bis 7 Uhr Südanflüge auf die Piste 34 durchgeführt werden könnten. Für diese zweite Phase stellte die Flughafenhalterin am 13. Mai 2003 ein Begehren um Genehmigung von VOR/DME-Anflügen (Instrumentenanflüge auf das bestehende Drehfunkfeuer mit Distanzmessung) auf die Piste 34.
Mit Verfügung vom 16. April 2003 ordnete das BAZL die für die erste Phase notwendigen Betriebsreglementsänderungen als vorsorgliche Massnahme im Genehmigungsverfahren an. Die im Beschwerdeverfahren gestellten Begehren um (Wieder-)Erteilung der aufschiebenden Wirkung wurden vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK und anschliessend vom Bundesgericht abgewiesen, soweit darauf einzutreten war (Entscheid 1A.148/2003 vom 14. Oktober 2003).
D.
Mit Verfügung vom 23. Juni 2003 genehmigte das BAZL die am 15. Februar und 30. August 2002 sowie am 8. April und 13. Mai 2003 von der Flughafen Zürich beantragten provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes wie folgt:
- Art. 33 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
Bei Instrumentenanflügen von 07.00 Uhr bis 21.00 Uhr erfolgt die Landung in der Regel auf die Piste 14 oder auf die Piste 16.¨
- Geänderter Art. 33bis in folgendem Wortlaut:
Von 21.00 Uhr bis 06.00 Uhr erfolgen Landungen auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Von

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

An Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgen Landungen in der Zeit von 07.08 bis 09.08 Uhr in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28; von 20.00 bis 21.00 Uhr auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16.¨
- Geänderter Art. 39 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
Äbflüge 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 Dach-

ziegelklammerungen 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.
E.a Gegen die Verfügung des BAZL haben neben zahlreichen anderen Anwohnern die in Zumikon wohnhaften, vom gleichen Rechtsanwalt vertretenen Francis Hodgskin und Wolfgang von Erlach bei der Rekurskommission UVEK Beschwerde eingereicht. Sie stellen die Anträge, die angefochtene Genehmigungsverfügung sei aufzuheben und die Änderung des Betriebsreglementes sei zu verweigern. Den Beschwerden sei die von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen. Zum Gesuch um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung machten die Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, die Sicherheit der Südanflüge sei nicht gewährleistet, da die nötigen Sicherheitsmassnahmen nicht getroffen worden seien, das BAZL habe keine wirkliche Interessenabwägung durchgeführt und die sofortige Vollstreckung der Betriebsreglementsänderung habe präjudizielle Wirkung.
E.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.
E.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 S̈afety Case Documentv̈om 8. Oktober 2003 ein, welches sich mit der Überprüfung der Sicherheit des neuen Anflugverfah-

rens und den risikomindernden Vorkehren befasst. Auf Aufforderung der Rekurskommission UVEK äusserte sich das BAZL am 20. Oktober 2003 zur Umsetzung der im Safety Case Documentäufgelisteten Sicherheitsmassnahmen und bestätigte, dass sämtliche vorgeschlagenen Massnahmen zeitgerecht auf den Zeitpunkt der Einführung der Anflüge auf Piste 34 umgesetzt würden.

F.

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

Der Präsident der Rekurskommission UVEK hielt in seiner Verfügung einleitend fest, bei der Prüfung, ob die aufschiebende Wirkung von Beschwerden zu Recht entzogen worden oder ob diese wieder herzustellen sei, bedürfe es zunächst einer Entscheidprognose, dann sei nach dem Anordnungsgrund zu fragen und schliesslich müsse die angeordnete Massnahme insbesondere anhand einer Interessenabwägung auf ihre Verhältnismässigkeit hin untersucht werden. Der Präsident erwog, es sei vorliegend nicht möglich, eine eindeutige Entscheidprognose zu fällen, da etliche der von den Beschwerdeführern erhobenen formell- und materiellrechtlichen Rügen nicht im Rahmen eines prima vista-Entscheids beantwortet werden könnten. Zum Anordnungsgrund legte er im Wesentlichen dar, dass die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung zur Folge hätte, dass aufgrund der verschärften deutschen Ausnahmeregelung in den Morgen- und Nachtstunden praktisch nur noch auf Piste 28 gelandet werden könnte. Da die Piste 28 in nassem Zustand für Grossraumflugzeuge zu kurz sei, bestünde das Risiko, dass Langstreckenflüge auf andere Flughäfen umgeleitet werden müssten. Dies würde letztlich zur vollständigen Streichung solcher Flüge führen, da derart risikobehaftete Flüge nicht
wirtschaftlich betrieben werden könnten. Der Ausfall dieser Flüge würde aber für den Flughafen Zürich nicht nur eine beträchtliche finanzielle Einbusse sondern auch einen grossen Image-Schaden mit sich bringen. Auf der anderen Seite führe der Anflugweg auf Piste 34 über dicht besiedelte Gebiete, welche vom Fluglärm bisher weitestgehend verschont geblieben seien. Es sei unbestritten, dass das neue Anflugregime während sensibler Tagesrandstunden eine erhebliche Lärmbelastung zur Folge haben und die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Personen stark ansteigen werde. Zweifellos werde die neue Anflugregelung auch zu einer Entwertung der betroffenen Liegenschaften führen. Zudem seien von zahlreichen Beschwerdeführern Einwendungen betreffend die Sicherheit erhoben worden. Soweit vorgebracht worden sei, dass die Dachziegelklammerung noch nicht abgeschlossen worden sei, könne dies der Flughafenhalterin nicht angelastet werden, da sie die nötigen Vorkehren getroffen bzw. angeboten habe. Da die Dachziegelverklammerungen wohl kaum als Flugplatzanlagen betrachtet werden könnten, die in einem Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen wären, bestehe kein Verfahren, in welchem diese Massnahmen gegen den Willen der Eigentümer durchgesetzt werden
könnten. Die noch fehlenden Klammerungen könnten daher kein Grund für die Verweigerung der Anflüge auf Piste 34 sein. Was die Hindernisbefeuerung betreffe, so hätten die Flughafenhalterin und das BAZL bestätigt, dass für die Einführung des VOR/DME-Anfluges lediglich zwei Hindernisfeuer in Flughafennähe notwendig seien und diese am 30. Oktober 2003 betriebsbereit sein werden. Die weiteren vom BAZL empfohlenen Hindernisbefeuerungen müssten erst für die Einführung des LOC/DME- bzw. des ILS-Anflugverfahrens erstellt werden. Die in der Genehmigungsverfügung des BAZL erwähnte, vor Einführung des neuen Anflugverfahrens noch vorzunehmende Risikoanalyse sei inzwischen durch die Skyguide abgeschlossen worden. Gestützt darauf seien im Safety Case Document verschiedene Massnahmen aufgelistet worden, die teils zwingend vor Einführung des VOR/DME-Anfluges umgesetzt und teils erst auf den 30. April 2004 oder noch später realisiert werden müssten. Damit sei, wenn auch erst nachträglich, ein umfassendes Risk Assessment durchgeführt sowie zu diesem eine Zweitmeinung einer spezialisierten englischen Beratungsfirma eingeholt worden. Das BAZL habe nunmehr seine Genehmigung mit der Auflage verbunden, dass Skyguide sämtliche Massnahmen, welche zur

Behebung der unakzeptablen Risiken notwendig seien (NOGO Items), bis 28. Oktober 2003 umsetzen und dies dem BAZL schriftlich bestätigen müsse. Freigegeben sei sodann nur die Phase vom 30. Oktober 2003 bis zum 29. April 2004; für die weitere Freigabe sei ein zusätzlicher Umsetzungsplan vorzulegen. Die Wirksamkeit der Sicherheitsmassnahmen werde ohnehin laufend überprüft. Die Rekurskommission UVEK habe somit keinen Anlass, die Darlegungen des BAZL, wonach die Sicherheit der Anflüge auf die Piste 34 ab 30. Oktober 2003 gewährleistet sei, in Zweifel zu ziehen. Offen und im Hauptverfahren zu prüfen bleibe jedoch, ob es zulässig sei, die Sicherheitsprüfung eines genehmigten Anflugverfahrens erst nach Erlass der Genehmigungsverfügung durchzuführen, ohne diese Prüfung nicht wenigstens als Auflage verbindlich anzuordnen.
Im Weiteren hielt der Präsident der Rekurskommission UVEK in Abwägung der sich gegenüber stehenden Interessen fest, da den Sicherheitsbelangen wie dargelegt hinreichend Rechnung getragen worden sei, stünden auf Seiten der Beschwerdeführenden noch die Lärmschutzanliegen und das Interesse an der Vermeidung von Immobilien-wert-Einbussen auf dem Spiele. Wie das Bundesgericht bereits in früheren Entscheiden dargelegt habe, würden im Umkreis des Flughafens Zürich Tausende von Personen von Immissionsgrenzwert- und Alarmwertüberschreitungen betroffen und sei aufgrund der umweltschutzrechtlichen Regelungen davon auszugehen, dass bis zu einem gewissen Masse auch starke Lärmbelästigungen, vor allem wenn sie nur vorübergehend seien, die Gesundheit der Betroffenen nicht akut gefährdeten. Diese Rechtsprechung sei auch vorliegend massgebend, was zum Schlusse führe, dass die Interessen der Beschwerdeführer die erheblichen Interessen der Flughafenhalterin an einer sofortigen Einführung der Südanflüge nicht zu überwiegen vermöchten. Anders zu entscheiden würde übrigens auf eine Ungleichbehandlung der Bevölkerung im Osten des Flughafens hinauslaufen, deren Interessen am Lärmschutz ebenfalls den Interessen des Flughafens untergeordnet worden seien.
Andere Massnahmen als Südanflüge stünden zur Aufrechterhaltung des Flugbetriebes in den fraglichen Stunden nicht zur Verfügung. Die Einführung sog. gekröpfter Nordanflüge als vorsorgliche Massnahme fiele nach den Angaben der Skyguide ausser Betracht. Eine Aufteilung des Landeverkehrs auf die Pisten 28 und 34 wäre mit einem Sicherheitsrisiko verbunden und bedingte vorweg weitere Sicherheitsvorkehren. Zur ebenfalls von gewissen Beschwerdeführern verlangten Einberufung des gemischten Ausschusses gemäss bilateralem Luftverkehrsabkommen sei die Rekurskommission UVEK von vornherein nicht befugt.
Abschliessend erwog der Präsident, die Vorinstanz habe den Beschwerden gegen die Einführung der LOC/DME-Anflüge am 30. April 2004 und des ILS-Anflugverfahrens am 31. Oktober 2004 die aufschiebende Wirkung nicht entzogen, weil sie davon ausgegangen sei, dass die Rekurskommission UVEK bis zu diesen Zeitpunkten in der Hauptsache entschieden haben werde. Wie auch die Flughafenbetreiberin bemerkt habe, werde es der Rekurskommission in Anbetracht der übrigen hängigen Beschwerdeverfahren und der Bedeutung des vorliegenden Streitfalls schlicht nicht möglich sein, vor den genannten Daten den materiellen Entscheid zu fällen. Die Flughafen Zürich AG habe dementsprechend bereits jetzt ein Gesuch um Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die neuen Anflugverfahren gestellt, dem zu entsprechen sei. Da mit der Verfügung vom 23. Juni 2003 auch die Ostanflüge zeitlich neu festgelegt und diese Regelung ebenfalls angefochten worden sei, sei der Entzug der aufschiebenden Wirkung auf sämtliche Anfechtungspunkte auszudehnen, damit ein geordneter Betrieb - mit Ostanflügen - auf dem Flughafen Zürich aufrechterhalten werden könne.
G.
Gegen den Zwischenentscheid des Präsidenten der Rekurskommission UVEK vom 24. Oktober 2003 haben unter anderem Francis Hodgskin und Wolfgang von Erlach je eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Die Beschwerdeführer verlangen, dass die angefochtene Verfügung aufgehoben und den erhobenen Beschwerden die aufschiebende Wirkung sowohl hinsichtlich der VOR/DME-Anflüge als auch bezüglich der LOC/DME- und ILS-Anflüge wieder erteilt werde. Eventuell seien Anflüge auf die Piste 34 einstweilig nur insoweit zu gestatten, als sie wegen Nässe, Schnee, Wind oder schlechter Sicht nicht auf die Piste 28 ausgeführt werden könnten. Subeventuell sei die Sache an die Rekurskommission UVEK oder das BAZL zum Entscheid im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. - Auf die Beschwerdebegründungen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Flughafen Zürich AG stellt 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.
H.

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 überprüfenden 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 Verwaltungsgerichtsbeschwerden richten sich gegen den selben Zwischenentscheid des Präsidenten der Rekurskommission UVEK und lauten weitgehend gleich. Die zwei Beschwerden sind daher gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu behandeln.

2.

Die Beschwerdeführer werfen der Flughafenhalterin vor, die heutigen Schwierigkeiten bei der Bewältigung des An- und Abflugverkehrs durch ihr Wachstumsstreben und die mutwillige (Nicht-)Anwendung der seinerzeit geltenden Verwaltungsvereinbarung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich selbst verschuldet zu haben. Auf diese Ausführungen, die zur Lösung der hier Streitgegenstand bildenden Fragen nichts beitragen, ist nicht weiter einzutreten.

3.

In den Beschwerden wird der Vorinstanz insofern formelle Rechtsverweigerung vorgeworfen, als diese sich geweigert habe, vorfrageweise die Gültigkeit ausländischer Bestimmungen zu überprüfen, welche die Änderung des Betriebsreglementes veranlasst hätten. Die Beschwerdeführer hätten vor der Rekurskommission UVEK ausführlich dargelegt, weshalb die 213. Durchführungsverordnung (DVO) zur deutschen Luftverkehrsverordnung ohne rechtliche Grundlage sei, im Widerspruch zum Chicagoer Übereinkommen stehe und daher nicht angewendet werden dürfe. Rechtlich unwirksam und daher unbeachtlich sei ebenfalls das Protokoll, welches der schweizerische und der deutsche Verkehrsminister am 26. Juni 2003 unterzeichnet hätten. Somit seien auch die Fristen für die Einführung des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahrens für die Piste 34 ungültig.

3.1 Das Bundesgericht hat bereits im Entscheid 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 dargelegt, dass die richterlichen Behörden im Beschwerdeverfahren betreffend die Änderung eines Betriebsreglementes grundsätzlich nur zu untersuchen haben, ob die genehmigten Änderungen und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem schweizerischen Recht standhalten. 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. Wie das UVEK und das BAZL mit gutem Grund betonen, handelt es sich bei den deutschen Normen nicht um ausländische Bestimmungen, die auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten (unter Vorbehalt des ördre public) 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.

3.2 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 des Bundesgesetzes über
die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) und Art. 23 lit. c der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) 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 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. Die Rechtsnatur des Minister-Protokolls ist somit für den Ausgang des Beschwerdeverfahrens um vorsorgliche Massnahmen nicht von Bedeutung.

4.

Zu Unrecht unterlassen wurden nach Auffassung der Beschwerdeführer auch planungsrechtliche Erwägungen. Der Richtplan Verkehr habe im Kanton Zürich Südanflüge seit Jahrzehnten ausgeschlossen und sei in dieser Hinsicht vor kurzem bestätigt worden. Die Vorinstanz hätte daher eine Lösung treffen müssen, welche der Richtplanung entspreche.

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, 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.).

5.

Die Beschwerdeführer widmen der mit den Südanflügen verbundenen Sicherheitsproblematik lange Ausführungen. Ihrer Meinung nach hätten im vorsorglichen Rechtsschutzverfahren die Südanflüge nicht zugelassen werden dürfen, weil die Hindernisbefeuerung nicht gewährleistet sei, die Sicherheitsüberprüfungen (risk assessment) nicht im gebotenen Umfang erfolgt und Durchstartmanöver bei Anflügen auf die Piste 34 mit dem deutschen Recht unvereinbar seien.

5.1 Die Beschwerdeführer bestreiten, dass für die - unpräziseren - VOR/DME-Anflüge weniger Hindernisbeleuchtungen nötig seien als für die LOC/DME- und ILS-Verfahren. Je unpräziser die Anflughilfen seien, desto notwendiger seien Sichtreferenzen. Die Rekurskommission UVEK hätte sich daher als Fachbehörde auf die einschlägigen Vorschriften der ICAO (International Civil Aviation Organization) stützen müssen und sich nicht auf die Aussagen des BAZL, wonach die nötigen Vorkehren getroffen seien, verlassen dürfen.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Rekurskommission UVEK jedoch nicht Fachbehörde, sondern richterliche Instanz. Als solche muss sie sich in rein technischen Belangen auf die Angaben der sachkundigen Verwaltungsbehörde, der die gesetzliche Aufsichtspflicht obliegt (für das BAZL vgl. Art. 3 Abs. 2 LFG, Art. 3b und Art. 9 VIL), stützen und verlassen können. Der Präsident der Rekurskommission UVEK

war daher keineswegs verpflichtet, ungeachtet der wiederholten Zusicherung des BAZL, dass die für den VOR/DME-Anflug notwendigen Markierungen und Befeuerungen bis zum 30. Oktober 2003 erstellt sein werden, weitere Abklärungen zu treffen.
5.2 Ähnliches gilt für den Vorwurf, die Sicherheitsüberprüfungen seien nicht vollständig vorgenommen bzw. gewisse erforderliche Sicherheitsmassnahmen nicht vollzogen worden. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat aufgrund verschiedener 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 gewährleistet gelten könne; dies sei nicht nur von den zuständigen inländischen Instanzen - vorab dem BAZL und der Skyguide - sondern auch von ausländischen Experten bestätigt worden. Mit ihren Rückfragen und dem Einholen von Bestätigungen hat die Vorinstanz zur Abklärung der Sicherheitsbelange bereits mehr vorgekehrt, als üblicherweise im summarischen Verfahren verlangt werden kann. Die Rüge der Beschwerdeführer, die Sicherheitsüberprüfungen hätten nicht erst nach der Genehmigung der Betriebsreglementsänderung an die Hand genommen werden dürfen, ist von der Vorinstanz zu Recht ins Hauptverfahren verwiesen worden. Soweit im Übrigen geltend gemacht wird, dass den Beschwerdeführern gewisse Unterlagen nicht mehr rechtzeitig für eine Stellungnahme zugegangen seien,
führt die Vorinstanz aus, dass ihr Entscheid noch vor dem 30. Oktober 2003 gefällt und deshalb von weiteren Vernehmlassungen abgesehen werden musste. Darin liegt - schon im Hinblick auf die provisorische Natur des vorsorglichen Rechtsschutzes und die Möglichkeit, Gesuche um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung zu erneuern - keine Verweigerung des rechtlichen Gehörs.
5.3 Die Argumentation der Beschwerdeführer, Durchstartmanöver (missed approach procedure) seien keine Notverfahren und würden daher zu den Sperrzeiten deutschen Luftraum und damit deutsches Recht verletzen, erweist sich ebenfalls als unbehelflich. Wie die Flughafenhalterin in ihrer Vernehmlassung bemerkt, führt die Flugroute nach Durchstartmanövern bei Anflügen auf die Piste 34 nicht notwendigerweise durch deutsches Hoheitsgebiet. Zudem sieht die 2. Verordnung zur Änderung der 213. DVO vom 1. Oktober 2003 Fehlanflugverfahren bei Anflügen zur Landebahn 34 ausdrücklich vor und regelt die entsprechenden Flugwege über deutschem Boden (vgl. die Änderungen von § 2 Abs. 5 und 7 DVO). Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die Beanspruchung des deutschen Luftraumes nach Fehlanflügen während den Sperrzeiten nicht ausgeschlossen ist und die deutschen luftfahrtrechtlichen Normen - die nach Auffassung der Beschwerdeführer ohnehin unbeachtlich wären - nicht verletzt.
6.
Als unhaltbar betrachten die Beschwerdeführer sodann die von der Vorinstanz durchgeführte Interessenabwägung. Sie bestreiten, dass dem Flughafen bei Verzicht auf Südanflüge ein schwerer Nachteil erwachsen würde. Ein solcher könnte durch betriebliche Anpassungen und Verschiebungen von Flügen ohne weiteres vermieden werden, was von der Vorinstanz abzuklären gewesen wäre. Ein allenfalls dennoch eintretender Nachteil wäre aber ohnehin nur finanzieller Natur, während die Anwohner auch in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt würden, und zwar in einer Weise, die gemäss Umweltschutzrecht unzumutbar sei. Schliesslich hätte die Vorinstanz bei ihrer Interessenabwägung den finanziellen Folgen einer Einschränkung des Flugbetriebs für den Flughafen die viel massiveren finanziellen Einbussen der Privaten in der Südanflugschneise gegenüberstellen müssen.
6.1 Was den erneut erhobenen Vorwurf ungenügender Abklärungen durch die Vorinstanz betrifft, ist auf das bereits Gesagte (E. 5.1 und 5.2) sowie darauf hinzuweisen, dass über die aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen ohne Verzug aufgrund der Akten und somit ohne Beweiserhebungen zu entscheiden ist. Wäre es übrigens derart leicht, wie die Beschwerdeführer meinen, die infolge der deutschen Sperrzeiten entfallenden Nordanflüge durch Änderungen des Flugplans zu ersetzen, so hätte die Flughafenhalterin von dieser Möglichkeit zweifellos Gebrauch gemacht, sind doch die Einführung der Südanflüge und die Ausrüstung der Piste 34 mit beträchtlichen Aufwendungen und Umtrieben verbunden.
Dass in der angefochtenen Verfügung vorab auf die dem Flughafen entstehenden finanziellen Nachteile hingewiesen wird, heisst übrigens nicht, dass spürbare Einschränkungen des Flughafenbetriebes keine anderen negativen Folgen hätten. Dem Flughafen Zürich kommt unbestrittenermassen gesamtschweizerisch und insbesondere im Kanton Zürich grosse wirtschaftliche Bedeutung zu. Eine Verschlechterung der betrieblichen Bedingungen würde sich daher nicht nur auf den Flughafen selbst und die Fluggesellschaften, sondern auch auf die Arbeits- und Lebensverhältnisse von Tausenden mit dem Flughafen wirtschaftlich Verbundenen auswirken.
6.2 Es ist den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass das Umweltschutzrecht in erster Linie bezweckt,

Menschen und ihre Lebensräume vor schädlichen und lästigen Einwirkungen, insbesondere auch vor erheblich störenden Lärmimmissionen, zu schützen (vgl. Art. 1 und 15 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]). Dabei sieht allerdings die Umweltschutzgesetzgebung im Hinblick auf das allgemeine öffentliche Interesse an Strassen, Flughäfen und Eisenbahnen eine lärmschutzrechtliche Privilegierung dieser Verkehrsanlagen vor. Lassen sich in der Umgebung solcher bestehender Anlagen nämlich die Lärmimmissionen durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so sind nach Art. 20 Abs. 1 USG sog. passive Schallschutzmassnahmen, das heisst bauliche Schallschutzmassnahmen an den lärmbelasteten Gebäuden selbst, zu treffen (vgl. Art. 15 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]), und bleiben dem Werkeigentümer oft weitere Sanierungsvorkehren erspart. Lediglich passiver Schallschutz ist nach Art. 25 Abs. 3 USG auch dann zu leisten, wenn beim Bau bzw. der Inbetriebnahme neuer Strassen, Flughäfen oder Eisenbahnanlagen die Immissionsgrenzwerte allein durch
Emissionsbegrenzungen nicht eingehalten werden können. Diese Bestimmung gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ebenfalls für wesentlich geänderte Anlagen, zu denen der Flughafen Zürich zählt (vgl. BGE 126 II 522 E. 39a S. 569f.)
Hat somit der Bundesgesetzgeber selbst vorgesehen, dass übermässige Lärmeinwirkungen aus dem Betrieb neuer oder wesentlich geänderter Flugplatzanlagen unter Umständen sogar dauerhaft in Kauf zu nehmen sind, so musste der Präsident der Rekurskommission UVEK im vorliegenden Verfahren vorübergehende Lärmbeeinträchtigungen der Flugplatzanwohner während des Beschwerdeverfahrens entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin nicht zum vornherein als unzumutbar betrachten. Das Bundesgericht ist denn auch in seinen Entscheiden betreffend den Flughafenausbau stets davon ausgegangen, dass grundsätzlich auch für einen geänderten An- und Abflugbetrieb gewisse Erleichterungen im Sinne von Art. 18 USG in Verbindung mit Art. 17 und Art. 25 Abs. 3 USG gewährt werden könnten (vgl. BGE 124 II 293 E. 19 S. 332 ff., 126 II 522 E. 39a S. 569 f., E. 40 S. 571 f., E. 47 S. 590 ff.).
Festzuhalten ist im Weiteren, dass die Landungen auf der Piste 34 auf die Zeiten von 6 bis 7.08 Uhr wochentags und von 6 bis 9.08 Uhr an 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 Zumikon 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. Auch in diesem Lichte erscheint die Feststellung der Vorinstanz, dass den von den Südanflügen betroffenen Anwohnern die fragliche Lärmbelastung jedenfalls vorübergehend zugemutet werden dürfe, nicht als unhaltbar.
6.3 Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass im heutigen Zeitpunkt weitgehend offen ist, inwiefern sich die provisorischen Südanflüge auf den Immobilienmarkt in der betroffenen Region auswirken. Dieser Aspekt durfte daher im vorliegenden Verfahren, das der vorläufigen Regelung der Sach- und Rechtslage während des Beschwerdeverfahrens dient, ausgeklammert bleiben. Dies gilt umso mehr, als nunmehr ein überarbeitetes, von einem umfassenden Umweltverträglichkeitsbericht begleitetes Betriebsreglement eingereicht worden ist, welches die bisherigen Provisorien in absehbarer Zeit ersetzen soll (vgl. Sachverhalt lit. H).
7.
Nach Auffassung der Beschwerdeführer sind die vorsorglichen Anordnungen schliesslich unverhältnismässig, weil die Anflüge während den fraglichen Stunden weiterhin teils von Osten und teils von Süden erfolgen könnten; für eine Verlegung sämtlicher Landungen auf die Piste 34 bestehe keine Notwendigkeit.
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 Ŗuhefensterżu 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.

8.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind nach dem Gesagten abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.
Die bundesgerichtlichen Kosten sind gemäss dem Ausgang des Verfahrens den Beschwerdeführern zu überbinden (Art. 156 Abs. 1 OG). Diese sind im Weiteren zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 24. Oktober 2003 werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 4'000.– wird den Beschwerdeführern je zur Hälfte auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftung eine Parteientschädigung von je Fr. 2'000.– zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) 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: