Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.249/2003/sta
1A.261/2003

Urteil vom 31. März 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
1A.249/2003
IG Chapf, bestehend aus:
1. Evelyn Arbenz Seidel,
2. Gustav Egli,
3. Hans R. Felix,
4. Erik Fougner,
5. Christophe Gautier,
6. Corinne Gautier,
7. Frank Gulich,
8. Carole Gulich,
9. Eva Huber,
10. Eric Huber,
11. Emil Keller,
12. Joy Kern,
13. Thomas Kern,
14. Christian Kollbrunner,
15. Stefan Kraft,
16. Melk Lehner,
17. Martin Lutz,
18. Claudia Maass,
19. Dirk Maass,
20. Elisabeth Ramspeck,
21. Felix Ramspeck,
22. Peter Salvisberg,
23. Lotte Schoch,
24. Robert Schoch,
25. Alex Seidel,
26. Hanspeter Stämpfli,
27. Beatrice Steinmann,
28. Thomas Steinmann,
29. Regula Steinmann Grosshans,
30. Stiftung Erholungsgebiet Wehrmännerdenkmal Forch,
31. Alexander Stoev,
32. Roland Studer,
33. Monika Stutz,
34. Maya Stutzer,
35. Hansjörg Stutzer,

36. Stephan Suter,
37. Georg von Segesser,
38. Patsy von Segesser,
39. Marc von Stockar,
40. Monica von Stockar,
41. Claudia Wirth,
42. H. Conrad Wirth,
43. Felix Wüst,
44. Liliane Wüst,
45. Heidemarie Zgraggen-Kerscher,
46. Rolf Zimmermann,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lorenz Lehmann,

und
1A.261/2003
1. Evelyn Arbenz Seidel,
2. Erik Fougner,
3. Frank Gulich,
4. Carole Gulich,
5. Eva Huber,
6. Eric Huber,
7. Emil Keller,
8. Joy Kern,
9. Thomas Kern,
10. Christian Kollbrunner,
11. Stefan Kraft,
12. Melk Lehner,
13. Claudia Maass,
14. Dirk Maass,
15. Elisabeth Ramspeck,
16. Felix Ramspeck,
17. Alex Seidel,
18. Hanspeter Stämpfli,
19. Beatrice Steinmann,
20. Thomas Steinmann,
21. Regula Steinmann Grosshans,
22. Stiftung Erholungsgebiet Wehrmännerdenkmal Forch,
23. Alexander Stoev,
24. Roland Studer,
25. Monika Stutz,
26. Stephan Suter, ,
27. Georg von Segesser,
28. Patsy von Segesser,
29. Felix Wüst,
30. Liliane Wüst, ,
31. Heidemarie Zgraggen-Kerscher,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lorenz Lehmann,
gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roland Gfeller,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Präsident der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Flughafen Zürich, Änderung des Betriebsreglements, Einführung von Südanflügen auf die Piste 34; Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (1A. 249/2003);

Plangenehmigung für den Neubau eines Instrumentenlandesystems und einer Anflugbefeuerung für die Piste 34, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung
(1A.261/2003);

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 zuhanden des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Plangenehmigungsgesuch für die Einrichtung eines Instrumentenlandesystems (ILS) für die Piste 34. Am 21. Mai 2002 forderte das BAZL die Flughafenhalterin auf, das Gesuch für die ILS-Antennenanlage zu ergänzen, ein Plangenehmigungsgesuch für die Anflugbefeuerung einzureichen und eine Änderung des Betriebsreglements für ILS-Anflüge auf die Piste 34 zu beantragen. Allenfalls sei auch der Sicherheitszonenplan für die Piste 34 anzupassen. Am 30. August 2002 reichte die Flughafen Zürich AG die vervollständigten Unterlagen ein. Die Gesuche wurden im Bundesblatt vom 12. November 2002 (BBl 2002 S. 7142) sowie im Kanton Zürich am 15. November 2002 veröffentlicht. Gegen die Gesuche gingen über 5'500 Einsprachen ein.

C.
Nach dem Scheitern der Ratifikation des Staatsvertrages im März 2003 wurden die ins deutsche Recht aufgenommenen Einschränkungen für die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich derart verschärft, dass bereits auf den 17. April 2003 die Nachtflugsperre am Morgen und Abend um je eine Stunde verlängert und die minimale Überflughöhe im deutschen Raum angehoben wurde. Vorgesehen war zudem, die Ausnahmegründe für einen Anflug von Norden her zu den Sperrzeiten auf den 10. Juli 2003 erheblich einzuschränken. Die Verkehrsminister der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland kamen indessen in Gesprächen vom 25. und 26. Juni 2003 überein, dass die erste Stufe der verschärften Ausnahmeregelung erst auf Ende Oktober 2003 in Kraft treten solle, damit die Schweiz das Instrumentenanflugverfahren für die Piste 34 schrittweise einführen könne.
Angesichts der weiteren Einschränkungen der Anflugmöglichkeiten über Süddeutschland forderte das BAZL die Flughafen Zürich AG zu erneuter Anpassung des Betriebsreglementes auf. Diese ersuchte mit Eingabe vom 8. April 2003 zunächst um zeitliche Ausdehnung der provisorischen morgendlichen und abendlichen Landeordnung (Anflüge auf die Piste 28), bis in einer weiteren Phase in der Zeit von 5.30 bis 7 Uhr Südanflüge auf die Piste 34 durchgeführt werden könnten. Für diese zweite Phase stellte die Flughafenhalterin am 13. Mai 2003 ein Begehren um Genehmigung von VOR/DME-Anflügen (Instrumentenanflüge auf das bestehende Drehfunkfeuer mit Distanzmessung) auf die Piste 34.
Mit Verfügung vom 16. April 2003 ordnete das BAZL die für die erste Phase notwendigen Betriebsreglementsänderungen als vorsorgliche Massnahme im Genehmigungsverfahren an. Die im Beschwerdeverfahren gestellten Begehren um (Wieder-)Erteilung der aufschiebenden Wirkung wurden vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK und anschliessend vom Bundesgericht abgewiesen, soweit darauf einzutreten war (Entscheid 1A.148/2003 vom 14. Oktober 2003).
D.
Mit Verfügung vom 23. Juni 2003 genehmigte das BAZL die am 15. Februar und 30. August 2002 sowie am 8. April und 13. Mai 2003 von der Flughafen Zürich beantragten provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes wie folgt:
- Art. 33 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
"Bei Instrumentenanflügen von 07.00 Uhr bis 21.00 Uhr erfolgt die Landung in der Regel auf die Piste 14 oder auf die Piste 16."
- Geänderter Art. 33bis in folgendem Wortlaut:
"Von 21.00 Uhr bis 06.00 Uhr erfolgen Landungen auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Von 06.00 bis 07.08 Uhr erfolgen Landungen in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

An Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgen Landungen in der Zeit von 07.08 bis 09.08 Uhr in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28; von 20.00 bis 21.00 Uhr auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16."
- Geänderter Art. 39 Abs. 1 in folgendem Wortlaut:
"Abflüge von Strahlflugzeugen erfolgen vor 07.00 Uhr auf den Pisten 32 und 34".
Der zweite Satz wird gestrichen.
- Art. 141ter mit folgendem Wortlaut:
"Die geänderten Art. 33, 33bis und 39 in der Fassung vom 23. Juni 2003 treten auf den im Luftfahrthandbuch der Schweiz publizierten Zeitpunkt in Kraft.
Die Art. 33, 33bis und 39 in der geänderten Fassung vom 23. Juni 2003 sind nicht anwendbar, wenn und solange die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums keine Anwendbarkeit entfalten.
Die Änderungen der Art. 33, 33bis und 39 vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni

2003 fallen dahin, wenn und insoweit die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums für die An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich wegfallen.
Die Änderungen des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 sind solange in Kraft oder werden wieder anwendbar, als Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums aufgrund der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland anwendbar sind oder wieder werden.
Soweit und solange die Änderungen der Art. 33, 33bis und 39 vom 18. Oktober 2001, 15. Oktober 2002, 16. April und 23. Juni 2003 nicht anwendbar sind, gelten die entsprechenden Bestimmungen gemäss dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001."
Das Dispositiv der Verfügung enthält im Weiteren den Hinweis darauf, dass die vorliegende Genehmigung die künftigen Anflugverfahren nicht präjudiziere. Das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition gehe zu Lasten der Gesuchstellerin. In den Auflagen zu den Betriebsreglementsänderungen legte das BAZL zusätzlich fest, dass ab dem Zeitpunkt, in dem Anflüge auf die Piste 34 möglich seien, flugplanmässige Landungen des Linienverkehrs auf den Pisten 28 und 34 erst ab 6 Uhr zulässig seien. Bis Landungen auf Piste 34 möglich würden, dürften von 6.30 Uhr bis 7 Uhr Starts auf der Piste 28 nur erfolgen, wenn der Flughafen aus meteorologischen Gründen bis 6.08 Uhr nicht betrieben werden könne. Allfälligen Beschwerden ist - soweit die VOR/DEM-Anflüge 34 betreffend - die aufschiebende Wirkung entzogen worden.
Das BAZL führte zur Begründung im Wesentlichen aus, dass der Flughafen Zürich gemäss dem allgemeinen Teil des Sachplanes Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) die Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs zu übernehmen habe und die genehmigten Änderungen die Erfüllung dieser Aufgabe ermöglichten. Da diese Änderungen jedoch nur provisorisch seien, erübrige sich zurzeit eine weiter gehende Abstimmung mit den bestehenden Planungen, insbesondere den kantonalen Richtplänen. Die Änderungen des Betriebsreglementes entsprächen im Übrigen den Vorgaben der Betriebskonzession, wenn auch an die Stelle der staatsvertraglichen Bestimmungen die ins deutsche Recht aufgenommenen Einschränkungen der Benutzung des Luftraumes getreten seien. Die Erarbeitung des neuen Anflugverfahrens auf die Piste 34 sei durch Fachleute der Gesuchstellerin, der Skyguide sowie des BAZL unter Beizug von Vertretern der Swiss erfolgt. Die vorgesehenen Instrumentenanflugverfahren auf das bestehende Drehfunkfeuer Kloten bzw. 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 Rekurs-

kommission UVEK nicht abgeschlossen werden können. Demzufolge müssten, sollte die Genehmigung der Südanflüge nicht per se obsolet werden, allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Der Zeitplan für das Instrumentenlandesystem für die Piste 34 sehe vor, dass die Arbeiten am Landekurssender (Localizer, LOC) und an der neuen Distanzmessung (DME) im Frühjahr 2004 und am Gleitwegsender (Glide path, GP) im Herbst 2004 abgeschlossen würden. Bis dahin könne damit gerechnet werden, dass auch ein allfälliges Beschwerdeverfahren durch die Rekurskommission erledigt sei, so dass sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung erübrige. Sollten sich Verfahrensverzögerungen ergeben, so könnte die Rekurskommission UVEK
selbst gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG den Beschwerden die aufschiebende Wirkung entziehen.
E.
Mit Verfügung ebenfalls vom 23. Juni 2003 genehmigte das UVEK unter verschiedenen Auflagen die Projekte für ein Instrumentenlandesystem sowie die Anflugbefeuerung für die Piste 34. Die Verfügung des Departementes enthält wie jene des BAZL die Bestimmung, dass die Genehmigung keine künftigen Anflugverfahren präjudiziere; das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition gehe zu Lasten der Gesuchstellerin. Allfälligen Beschwerden entzog das UVEK die aufschiebende Wirkung.
Das UVEK erwog, dass das Vorhaben zu einer wesentlichen Änderung der Flughafenanlagen führe und daher der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliege. Die Koordination mit der Änderung des Betriebsreglementes sei dadurch gewährleistet, dass die beiden Verfahren gemeinsam geführt worden seien und die Genehmigungsentscheide gleichzeitig gefällt würden. Das Vorhaben sei begründet, da eine zuverlässige Anflugroute für Landungen auch von Langstreckenflugzeugen während den Zeiten geschaffen werden müsse, in denen die Benützung des deutschen Luftraums eingeschränkt sei. Die Bundesrepublik Deutschland habe die Wetterminima für die ausnahmsweise Gewährung von Nordanflügen so festgelegt, dass sie den Minima für ILS-Anflügen der Kategorie I entsprächen. Werde das Instrumentenlandesystem nicht eingebaut, so müssten die Langstreckenflugzeuge, die die relativ kurze Piste 28 nicht benutzen könnten, unter Umständen auf einen anderen Flughafen ausweichen. Dadurch würden nicht nur sehr hohe Zusatzkosten für die Fluggesellschaften und den Flughafen verursacht, sondern auch die Funktion des Flughafens als Umsteigeplattform und das Netzwerk der Swiss und deren Existenz stark gefährdet. Da das Projekt - was weiter
ausgeführt wird - die luftfahrt- und sicherheitsspezifischen wie auch die umweltschutzrechtlichen Anforderungen erfülle, sei das Baugesuch zu bewilligen. Zum Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden stellte das UVEK ähnliche Überlegungen an wie das BAZL in der Verfügung zur Genehmigung der Betriebsreglementsänderung.
F.
F.a Gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 hat eine Reihe von Einwohnern von Zumikon, die sich "IG Chapf" nennt, bei der Rekurskommission UVEK Beschwerde erhoben. Die Beschwerdeführer beantragten, dass die Genehmigung der Betriebsreglementsänderung aufgehoben werde. Eventuell sei die provisorische Änderung des Betriebsreglementes mit Einschränkungen und Auflagen zu gestatten und wären Südanflüge aus zwingenden Gründen während einer bestimmten Zeit zuzulassen, sofern die Flughafenhalterin an den übermässig belärmten Gebäuden Schallschutzmassnahmen treffe. Gleichzeitig ersuchten die Beschwerdeführer um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, soweit nicht im Sinne des Eventualantrages einzelne Landeanflüge auf die Piste 34 zuzulassen seien.
Die Mehrzahl der zur IG Chapf zählenden Anwohner fochten auch den Plangenehmigungsentscheid des UVEK vom 23. Juni 2003 an und ersuchten um dessen Aufhebung. Sie verlangten ferner, dass ihrer Beschwerde die entzogene aufschiebende Wirkung wieder beigelegt werde.
F.b Die beiden Verfügungen vom 23. Juni 2003 sind ebenfalls von der Flughafen Zürich AG insofern angefochten worden, als in den Dispositiven festgestellt wurde, dass das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition zu Lasten der Gesuchstellerin gehe. Im Weiteren verlangte die Flughafenhalterin, dass allfälligen Beschwerden gegen die Verfügung des BAZL die aufschiebende Wirkung vollumfänglich entzogen werde, also auch hinsichtlich der ab Frühling 2004 möglichen Inbetriebnahme des Localizers und der neuen Distanzmessung sowie der ab Herbst 2004 möglichen ILS-Anflüge.
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 zudem 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 Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung nichts an der Aufnahme der (VOR/DME-)Südanflüge auf die Piste 34 ändern würde, da die hierfür notwendige Anflugbefeuerung bereits erstellt sei. Dagegen würde die Einrichtung des Localizers und des Gleitwegsenders gestoppt. Das hätte nach dem Inkrafttreten der verschärften deutschen Ausnahmeregelung betreffend die Sichtminima zur Folge, dass der Flughafenbetrieb zeitweise eingestellt werden müsste. Das Interesse der Flughafenhalterin an der Aufrechterhaltung des Betriebes sei aber höher einzuschätzen als jenes der Anwohner an der Verhinderung des Instrumentenlandesystems, insbesondere weil dieses weder zu einer Kapazitätssteigerung führe noch die dereinstige definitive Anflugregelung zu präjudizieren vermöge.
H.
Gegen die Zwischenentscheide des Präsidenten der Rekurskommission UVEK vom 24. Oktober und 6. November 2003 haben die sich IG Chapf nennenden Anwohnergruppen je eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglementes werden folgende Anträge gestellt:
1. Die Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission UVEK vom 24. Oktober 2003 (B-2003-48) sei aufzuheben.
2. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden gegen VOR/ DME-Anflüge 34 gemäss Verfügung des BAZL, S. 21, sei einzuschränken auf
- -:-
- zur Abwehr der bestehenden Notsituation unerlässliche Landeanflüge auf die Piste 34 von fahrplanmässigen Linienflügen, welche aus rechtlichen oder zwingenden technischen Gründen nicht unter Benutzung einer der bestehenden (in der Raumplanungsordnung des Kantons Zürich von 1995 festgelegten) Luftverkehrsstrassen erfolgen können,
- Massnahmen, die zur vorübergehenden Abwehr der bestehenden Notsituation unerlässlich sind, und/oder welche dem Schutze der vom Anflug auf Piste 34 betroffenen Bevölkerung dienen.
Im Übrigen sei der Entzug der aufschiebenden Wirkung aufzuheben und die aufschiebende Wirkung zu gewähren.
3. Der vorliegenden Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu erteilen.
Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin."
Im Plangenehmigungsverfahren wird verlangt, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und den gegen die Verfügung des UVEK eingereichten Beschwerden die aufschiebende Wirkung wieder erteilt werde.
Auf die Beschwerdebegründungen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.
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 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 Koordina-

tionsgespräche 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. 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 Einwohner von Zumikon 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 gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu behandeln.
2.
Die Beschwerdeführer haben im Verfahren um Betriebsreglementsänderung vor Bundesgericht den Antrag gestellt, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei aufschiebende Wirkung beizulegen. Dieses Begehren stösst jedoch ins Leere. Würde dem Antrag entsprochen, so würde die Wirksamkeit der angefochtenen Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission UVEK aufgeschoben und ein Zustand eintreten, wie wenn dieser Entscheid nicht getroffen worden wäre. Dies würde aber am Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden, der vom BAZL angeordnet worden ist, nichts ändern. Da sich der prozessuale Antrag der Beschwerdeführer somit als unbehelflich erweist, ist er im bundesgerichtlichen Verfahren unbeachtet geblieben.
3.
In den Verwaltungsgerichtsbeschwerden wird gleich wie in den Beschwerden gegen die Verfügungen des BAZL und des UVEK geltend gemacht, die Südanflüge und die Instrumentierung der Piste 34 seien bundesrechtswidrig; sie verletzten das eidgenössische Raumplanungs- und Umweltschutzrecht, verstiessen gegen die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und seien mit dem Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung unvereinbar. Seien die Südanflüge bundesrechtswidrig, so treffe dies auch für die vorsorglichen Anordnungen zu, durch welche solche Anflüge einstweilen gestattet würden.
Im Verfahren um den Entzug oder die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung hat die zuständige Behörde indes nicht darüber zu entscheiden, ob die im Hauptverfahren erhobenen Rügen berechtigt seien. Sie hat vielmehr nur zu prüfen, ob die Gründe, welche für die sofortige Vollstreckbarkeit der angefochtenen Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Der vermutliche Ausgang des Verfahrens in der Sa-che selbst fällt dabei lediglich in Betracht, soweit die Aussichten eindeutig sind (vgl. BGE 129 II 286 E. 3 S. 289, mit Hinweisen). Nun ist der Präsident der Rekurskommission UVEK 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 im Hauptverfahren vorgebrachten Einwendungen absehen. In der Tat erscheinen die umstrittenen Genehmigungsverfügungen des BAZL und des UVEK im Lichte
der von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen nicht als derart mangelhaft, dass schon bei summarischer Prüfung Bundesrechtswidrigkeit anzunehmen wäre:
3.1 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 passen. 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 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. 569 f.).

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.).

3.3 Zur Behauptung, es bestehe für den Eingriff in das Eigentum bzw. in die nachbarlichen Abwehrrechte der Anwohner des Flughafens Zürich keine gesetzliche Grundlage, ist auf Folgendes hinzuweisen:

Nach Art. 36a des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) wird dem Flughafenhalter mit der Verleihung der Betriebskonzession das Enteignungsrecht erteilt (Art. 36a Abs. 4 LFG). Gegenstand der Enteignung können gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG; SR 711) auch die aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte, so u.a. die Rechte auf Abwehr der im Sinne von Art. 684 ZGB übermässigen Einwirkungen, bilden. Das Enteignungsrecht kann nach Art. 1 Abs. 1 EntG geltend gemacht werden für Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils des Landes liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind. Da die Erteilung (und mithin die Ausübung) des Enteignungsrechts für den Bau und Betrieb von Flughäfen im Luftfahrtgesetz selbst vorgesehen ist, wird damit das öffentliche Interesse an Flughäfen generell bejaht. Angesichts dieser klaren Gesetzesbestimmungen, die einen Eingriff in nachbarliche Abwehrrechte grundsätzlich ermöglichen, und der umfangreichen Rechtsprechung (s. beispielsweise BGE 106 Ib 241 E. 3 S. 244, 110 Ib 368, 111 Ib 15 E. 8 S. 24, 123 II 481, 126 II 522 E. 50 S.
597, je mit Hinweisen) musste sich der Präsident der Rekurskommission UVEK mit dem Einwand der Beschwerdeführer, die flugbetriebbedingte Beschränkung ihres Eigentums sei mangels gesetzlicher Grundlage

unzulässig, im Rahmen der Entscheidprognose nicht näher auseinandersetzen. Es kann jedenfalls keine Rede davon sein, dass er aus den von den Beschwerdeführern angeführten Gründen sofort auf den voraussichtlichen Erfolg ihrer Beschwerden hätte schliessen müssen. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer hatte er sich auch nicht mit Entschädigungsfragen zu befassen, ist er doch weder zur Beurteilung enteignungsrechtlicher Einsprachen noch zum Entscheid über enteignungsrechtliche Entschädigungsleistungen zuständig.
3.4 Was mit dem Vorwurf der Verletzung der Gesetzmässigkeit der Verwaltung im Einzelnen gemeint ist, geht aus den Verwaltungsgerichtsbeschwerden nicht klar hervor. Soweit die Beschwerdeführer vorbringen, dass auch von der Verwaltung angeordnete vorsorgliche Massnahmen einer gesetzlichen Grundlage bedürften, kann auf Art. 55 Abs. 2 VwVG verwiesen werden, wonach die verfügende Behörde einer allfälligen Beschwerde, falls die Verfügung keine Geldleistung zum Gegenstand hat, die aufschiebende Wirkung entziehen kann. Im Übrigen liegt die Kompetenz zur Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen und zur Erteilung von Plangenehmigungen für Flughäfen unbestrittenermassen beim BAZL bzw. beim UVEK (vgl. Art. 36c Abs. 3 und Art. 37 Abs. 2 lit. a LFG). Die Vorinstanz hatte somit keinen Grund zur Annahme, die beiden Behörden hätten nicht rechtsstaatlich gehandelt.
4.
Nach Auffassung der Beschwerdeführer sind die vorsorglichen Anordnungen 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. Durch die neue Anflugregelung werde die Bevölkerung in den bisher ruhigen Siedlungsgebieten südlich des Flughafens derart gravierenden Lärmimmissionen ausgesetzt, dass Gesundheitsbeeinträchtigungen nicht ausgeschlossen werden könnten.
4.1 Gemäss den Angaben der Flughafenhalterin wäre eine Aufteilung der morgendlichen Anflüge auf die Pisten 28 und 34 zwar grundsätzlich machbar, doch stelle eine solche Regelung hohe Anforderungen an die Flugverkehrsleitung und könne zu Betriebsunterbrüchen und Wartezeiten für anfliegende Flugzeuge führen. Ständig wechselnde Anflugverfahren erscheinen daher nicht nur aus betrieblichen sondern auch aus Umweltschutz-Gründen als wenig erwünscht. Zu bedenken ist ausserdem, dass durch die Verlegung morgendlicher Anflüge auf die Piste 28, die schon die Landungen zur Nachtzeit aufzunehmen hat, die bereits erheblich betroffenen Anwohner im Osten des Flughafens noch stärker belastet würden. Ob aber der An- und Abflugverkehr auf verschiedene Routen zu verteilen und den Betroffenen von Zeit zu Zeit ein "Ruhefenster" zu gewähren sei oder ob der Fluglärm in dem Sinne konzentriert werden soll, dass er ständig das gleiche und damit insgesamt kleinere Gebiet belaste, ist eine Frage, deren Justiziabilität dahinsteht und die jedenfalls im Rahmen des Entscheides über vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden kann.
4.2 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. Die von den Beschwerdeführern berechneten und in den Rechtsschriften genannten Lärmpegel stellen offensichtlich Maximalpegel bzw. auf die fraglichen Morgenstunden bezogene Durchschnittspegel dar und können dem massgebenden Beurteilungspegel Lr, der gemäss Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) zu ermitteln ist, nicht gleichgesetzt werden. Die Feststellung der Vorinstanz, dass den von den Südanflügen betroffenen Anwohnern die fragliche Lärmbelastung jedenfalls vorübergehend zugemutet werden dürfe,
erscheint mithin nicht als unhaltbar.
Was die Beschwerdeführer im Übrigen zur Bestreitung der Notwendigkeit und Dringlichkeit der vorsorglichen Massnahmen vorbringen, ist nicht geeignet, die fundierten Erwägungen des Präsidenten der Rekurskommission UVEK in Frage zu stellen.
5.
Die Beschwerdeführer befürchten, dass durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen die Plangenehmigung gerichteten Beschwerden der Verfahrensausgang präjudiziert werde. Die Behörde könne nicht den Bau einer äusserst teuren Anlage vorläufig bewilligen und anschliessend nach Erstellung der Anlage die Baubewilligung verweigern. Hierzu ist anzumerken, dass das UVEK als zuständige Plangenehmigungsbehörde die Ausrüstung der Piste 34 bereits definitiv bewilligt hat und es heute nur noch darum geht, die Plangenehmigung

im Rechtsmittelverfahren auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Der Einbau des ILS wird jedoch die gerichtlichen Instanzen nicht daran hindern, in den 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 vereiteln würde (vgl. BGE 129 II 286 E. 3 S. 289).

6.

Schliesslich beklagen sich die Beschwerdeführer über eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, die darin liege, dass die Vorinstanz ohne Anhörung der Beschwerdeführenden die aufschiebende Wirkung der Beschwerden von Amtes wegen auf die Ostanflüge und auf Gesuch der Flughafenhalterin auch auf die Einführung des LOC/ DME- und ILS-Anflugverfahrens ausgedehnt habe.

Der Vorwurf der Verletzung des Gehörsanspruchs erweist sich hinsichtlich der Erweiterung des Suspensiveffekts auf die Ostanflüge als unbegründet, bezüglich der von der Flughafenhalterin erwirkten Massnahme dagegen als berechtigt, doch kann die Verletzung im bundesgerichtlichen Verfahren geheilt werden:

6.1 Die aufschiebende Wirkung ist vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK einzig zur Klarstellung der Rechtslage auf die Ostanflüge erweitert worden, nämlich um sicherzustellen, dass Landungen auf die Piste 28 überhaupt noch durchgeführt werden können. Die Argumentation der Beschwerdeführer, dass die fragliche Ausdehnung dazu diene, Anflüge von Osten in den Morgenstunden auszuschliessen, geht daher fehl. Wohl wurden die Ostanflüge, wie im Sachverhalt (lit. A) erwähnt, bereits durch die provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes vom 18. Oktober 2001 und 15. Oktober 2002 eingeführt bzw. auf weitere Morgen- und Abendstunden ausgedehnt und wurden den dagegen erhobenen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen. Diese provisorischen Regelungen, die nie in Rechtskraft erwachsen sind, sind nunmehr durch die angefochtenen Änderungen des Betriebsreglementes vom 23. Juni 2003 ersetzt worden. Da die Änderungen vom Juni 2003 nur teilweise mit Entzug des Suspensiveffekts verbunden und die Ostanflüge davon ausgenommen worden sind, hätten diese auf Beschwerden gegen die verbleibenden Landungen auf Piste 28 hin möglicherweise eingestellt werden müssen. Die Ausdehnung der aufschiebenden Wirkung auf die Ostanflüge betrifft somit die

Anwohner im Süden des Flughafens nicht, die demnach auch nicht anzuhören waren.

6.2 Was die Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf das LOC/DME- und ILS-Anflugverfahren betrifft, hat der Präsident der Rekurskommission UVEK eine Stellungnahme der beschwerdeführenden Anwohner als unnötig erachtet, weil die Flughafen Zürich AG gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 selbst Beschwerde erhoben und in dieser den fraglichen prozessualen Antrag gestellt habe. Im Beschwerdeverfahren der Flughafenhalterin seien aber die weiteren Beschwerdeführer nicht Partei und könnten daher keine Verfahrensrechte beanspruchen. Nun trifft zu, dass die gegen einen Verwaltungsakt Beschwerde Erhebenden dadurch, dass sie gegenläufige Begehren stellen, nicht zu Gegenparteien werden und dass die einzelnen Beschwerdeverfahren grundsätzlich getrennt zu führen sind. Die Flughafenhalterin hat jedoch den Entscheid des BAZL nur insofern selbst angefochten, als sie zur Übernahme des Risikos für allfällige Fehlinvestitionen verpflichtet worden ist. Ihr Antrag auf Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die LOC/ DME- und ILS-Anflüge hat demnach mit ihrem eigenen Beschwerdebegehren nichts zu tun, sondern bezieht sich auf allfällige Drittbeschwerden gegen die Einführung dieser Anflugverfahren. Die

Flughafenhalterin hat mit anderen Worten ihren Antrag um Erweiterung des Entzugs um aufschiebende Wirkung nicht im eigenen Beschwerdeverfahren, sondern in ihrer Eigenschaft als Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin in möglichen weiteren Beschwerdeverfahren erhoben. Diese weiteren Beschwerdeführer hätten somit zum fraglichen Antrag angehört werden können und müssen; ihre Stellungnahmen wären gleichzeitig mit jener der Flughafenhalterin zu den Gesuchen um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzuholen gewesen. Eine Rückweisung der Sache zur zusätzlichen Anhörung der Beschwerdeführer durch die Vorinstanz rechtfertigt sich indessen nicht. Die beschwerdeführenden Anwohner haben ihre Einwendungen gegen die Erweiterung der aufschiebenden Wirkung im vorliegenden Verfahren vor Bundesgericht erheben können, welchem in Rechtsfragen die gleiche Prüfungsbefugnis zukommt wie der Vorinstanz. Das haben die Beschwerdeführer in der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 24. Oktober 2003 denn auch getan. Auf die erhobenen Rügen ist im Folgenden einzugehen.

6.3 Nach Meinung der Beschwerdeführer besteht keine Notwendigkeit und keine Dringlichkeit für die Einführung des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahrens auf den 30. April bzw. 31. Oktober 2004 und damit

auch kein Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Jedenfalls könne ein solcher Grund nicht im Protokoll der Verkehrsminister vom 26. Juni 2003 gesehen werden, da dieses weder Staatsvertrags- noch Gesetzescharakter habe. Bei der Frage, ob nach dem VOR/DME- oder nach dem ILS-Anflugverfahren vorgegangen werde, handle es sich zweifelsfrei um eine rein innerstaatliche Angelegenheit.
In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 1. Änderungsverordnung zur 213. Durchführungsverordnung (DVO) zur Luftverkehrsordnung vorgesehen hat, die Voraussetzungen, unter denen Nordanflüge zum Flughafen Zürich durch den süddeutschen Raum während der Sperrzeiten ausnahmsweise gestattet sind, auf den 10. Juli 2003 erheblich zu verschärfen. Aufgrund der Gespräche vom 25. und 26. Juni 2003 hat sich der deutsche Verkehrsminister schliesslich bereit erklärt, die verfügten Beschränkungen bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen, um die Einrichtung des Instrumentenanflugverfahrens auf die als Ersatz vorgesehene Piste 34 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-Anflugverfahren in den vorgesehenen Schritten auf die genannten Daten hin einzuführen. Erachten es aber die Flughafenhalterin und die luftfahrtrechtliche Genehmigungsbehörde für erforderlich und dringlich, für die voraussichtlich wegfallenden Anflüge neue, technisch besser gesicherte
Landemöglichkeiten zu schaffen, so kann hierin sehr wohl ein Grund für Prozessvorkehren im Beschwerdeverfahren liegen. Somit ist der Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen die neuen Anflugverfahren gerichteten Beschwerden zwar rein faktisch auf die Änderung des für den süddeutschen Raum geltenden deutschen Rechts und das Minister-Protokoll zurückzuführen; der Rechtsgrund für die neuen Anflugverfahren und die damit verbundenen vorsorglichen Massnahmen besteht aber in der Bestimmung von Art. 36a Abs. 2 des schweizerischen Luftfahrtgesetzes, welche die Konzessionärin verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen.
7.
Die Begehren der Beschwerdeführer sind nach den angestellten Erwägungen als unbegründet abzuweisen. Bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen ist allerdings dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die zur IG Chapf zählenden Privaten sich hinsichtlich der unterlassenen Anhörung zur Erweiterung der aufschiebenden Wirkung in guten Treuen zur Beschwerdeführung veranlasst sehen durften. Die Gerichtsgebühr ist daher zu einem Viertel der Flughafenhalterin und zu drei Vierteln den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 3 OG). Die Parteikosten sind wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Verfügungen des Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 24. Oktober und 6. November 2003 werden abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 6'000.– wird zu drei Vierteln den Beschwerdeführern und zu einem Viertel der Flughafen Zürich AG auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie dem Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 31. März 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: