Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.250/2003/sta
1A.262/2003

Urteil vom 31. März 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
1A.250/2003
1. Verein Flugschneise Süd - Nein (VFSN)
und Mitbeteiligte,
2. Jürg Zwicky,
3. Matthias Zubler,
4. Jacqueline Reiss,
5. Ruth und Hans Reiss,
6. Fritz Maurer,
7. Hans Conrad und Claudia Wirth,
8. Gerd und Irène Burla,
9. Franz und Erica Wettstein,
10. Walter und Heidi Eicher,
11. Alfred und Silvia Mattern,
12. Josef und Margrit Zimmermann,
13. Frank und Kathrin Jellinghaus,
14. Heinz und Gabi Schilling,
15. Urban und Eva Scherrer,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Christopher Tillman,

und

1A.262/2003
1. Jacqueline Reiss,
2. Walter und Heidi Eicher,
3. Elvira Güntensberger,
4. Jürg Zwicky,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Christopher Tillman,

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.250/2003);

Plangenehmigung für den Neubau eines Instrumentenlandesystems und einer Anflugbefeuerung für die Piste 34, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (1A.262/2003);

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 Rekurskommission UVEK nicht abgeschlossen werden können. Demzufolge müssten, sollte die Genehmigung der Südanflüge nicht per se obsolet werden, allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Der Zeitplan für das Instrumentenlandesystem für die Piste 34 sehe vor, dass die Arbeiten am Landekurssender (Localizer, LOC) und an der neuen Distanzmessung (DME) im Frühjahr 2004 und am Gleitwegsender (Glide

path, GP) im Herbst 2004 abgeschlossen würden. Bis dahin könne damit gerechnet werden, dass auch ein allfälliges Beschwerdeverfahren durch die Rekurskommission erledigt sei, so dass sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung erübrige. Sollten sich Verfahrensverzögerungen ergeben, so könnte die Rekurskommission UVEK
selbst gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG den Beschwerden die aufschiebende Wirkung entziehen.
E.
Mit Verfügung ebenfalls vom 23. Juni 2003 genehmigte das UVEK unter verschiedenen Auflagen die Projekte für ein Instrumentenlandesystem sowie die Anflugbefeuerung für die Piste 34. Die Verfügung des Departementes enthält wie jene des BAZL die Bestimmung, dass die Genehmigung keine künftigen Anflugverfahren präjudiziere; das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition gehe zu Lasten der Gesuchstellerin. Allfälligen Beschwerden entzog das UVEK die aufschiebende Wirkung.
Das UVEK erwog, dass das Vorhaben zu einer wesentlichen Änderung der Flughafenanlagen führe und daher der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliege. Die Koordination mit der Änderung des Betriebsreglementes sei dadurch gewährleistet, dass die beiden Verfahren gemeinsam geführt worden seien und die Genehmigungsentscheide gleichzeitig gefällt würden. Das Vorhaben sei begründet, da eine zuverlässige Anflugroute für Landungen auch von Langstreckenflugzeugen während den Zeiten geschaffen werden müsse, in denen die Benützung des deutschen Luftraums eingeschränkt sei. Die Bundesrepublik Deutschland habe die Wetterminima für die ausnahmsweise Gewährung von Nordanflügen so festgelegt, dass sie den Minima für ILS-Anflügen der Kategorie I entsprächen. Werde das Instrumentenlandesystem nicht eingebaut, so müssten die Langstreckenflugzeuge, die die relativ kurze Piste 28 nicht benutzen könnten, unter Umständen auf einen anderen Flughafen ausweichen. Dadurch würden nicht nur sehr hohe Zusatzkosten für die Fluggesellschaften und den Flughafen verursacht, sondern auch die Funktion des Flughafens als Umsteigeplattform und das Netzwerk der Swiss und deren Existenz stark gefährdet. Da das Projekt - was weiter
ausgeführt wird - die luftfahrt- und sicherheitsspezifischen wie auch die umweltschutzrechtlichen Anforderungen erfülle, sei das Baugesuch zu bewilligen. Zum Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden stellte das UVEK ähnliche Überlegungen an wie das BAZL in der Verfügung zur Genehmigung der Betriebsreglementsänderung.
F.
F.a Gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 haben der Verein Flugschneise Süd-Nein (VFSN) sowie 1152 Einwohner von Gemeinden in der Südanflugschneise bei der Rekurskommission UVEK gemeinsam Beschwerde erhoben. Die Beschwerdeführer beantragten in materieller Hinsicht, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben, die Genehmigung der Südanflüge zu verweigern und die Sache zur Neubearbeitung an den Bundesrat oder an das UVEK zurückzuweisen sei. Allenfalls sei die provisorische Änderung des Betriebsreglementes unter gewissen Auflagen für eine kürzere Dauer zu genehmigen. An vorsorglichen Massnahmen verlangten die Beschwerdeführer, dass die Betriebsaufnahme mit Südanflügen sofort verboten und die Flughafenhalterin verpflichtet werde, eine Sitzung des Gemischten Ausschusses gemäss dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr einzuberufen. Zudem sei die Skyguide anzuweisen, die Entwicklung und Einrichtung von Anflugverfahren südlich des Rheins (insbesondere des sog. gekröpften Nordanfluges) verstärkt voranzutreiben. Im Übrigen sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wieder herzustellen.
Die Mehrzahl der Beschwerdeführer fochten auch gemeinsam den Plangenehmigungsentscheid des UVEK vom 23. Juni 2003 an und ersuchten um dessen Aufhebung. Sie verlangten ferner, dass die aufschiebende Wirkung ihrer Beschwerde unverzüglich wieder herzustellen sei.
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 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.
H.a Gegen den Zwischenentscheid des Präsidenten der Rekurskommission UVEK vom 24. Oktober 2003 haben der Verein Flugschneise Süd-Nein (VFSN) und eine Gruppe von Anwohnern sowie "weitere 1144 stille Mitbeteiligte" gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen erhoben:
A. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung punkto VOR/DME-Anflüge ab 30. Oktober 2003
A.1 Es sei das Dispositiv Ziff. 1 der Verfügung der Reko UVEK vom 24. Oktober 2003 aufzuheben und es sei sofort die vollständige Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden gegen Anflüge gemäss VOR/DME zu verfügen.
A.2 Eventualiter seien ab sofort bis zum Hauptentscheid Südanflüge auf Piste 34 während der deutschen Sperrzeiten nicht generell zu bewilligen, sondern nur für diejenigen Wetterlagen und Typen von Grossraumflugzeugen, für deren Landung die Piste 28 bei Nässe zu kurz ist.
A.3 Subeventualiter seien während der Dauer des Entzuges der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden gegen das angefochtene Betriebsreglement 5 Anflüge von Süden her (inkl. LOC/DME und ILS-Anflüge) nur bei nasser Piste 28, wenn dort Grossraumflugzeuge nicht landen können, an Wochenenden und süddeutschen Feiertagen von 07.08 Uhr bis 09.08 Uhr, ausnahmsweise an Wochenenden und süddeutschen Feiertagen von 20.00 Uhr bis 22.00 Uhr und unter der 7-tägigen Woche von 21.00 Uhr bis 22.00 Uhr, je mit der jeweiligen Möglichkeit für Verspätungsabbau maximal bis 23.00 Uhr, zu bewilligen (Art. 33 und Art. 33bis Betriebsreglement 5).
A.4 Sub-Subeventualiter sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerden (inkl. LOC/DME-Anflüge und ILS-Anflüge) auf Beginn des Sommerplanes wiederherzustellen.
A.5 Sub-Sub-Subeventualiter seien für alle Anflüge auf Piste 34 (inkl. LOC/ DME- und ILS-Anflüge) ab sofort der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden auf maximal bis 31. Oktober 2004 zu befristen.
B. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung punkto LOC/DME-Anflüge ab 30. April 2004 und ILS-Anflüge ab 31. Oktober 2004
B.1 Es sei Dispositiv Ziff. 3 betr. Ausdehnung des Entzuges der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich LOC/DME-Anflüge und ILS-Anflüge ersatzlos aufzuheben.
B.2 Eventualiter sei der verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden gemäss Dispositiv Ziff. 3 betr. das ILS-Anflugverfahren auf längstens Ende Winterflugplan 2004/2005 zu befristen.
C. Kosten und Entschädigung
C.1 Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner. Es sei den Beschwerdeführern eine zusätzliche Frist zur konkreten Bezifferung ihrer Parteikosten vorgängig zu gewähren.
C.2 Es sei den Beschwerdeführern in jedem Fall eine Parteientschädigung zuzusprechen, selbst bei ganzer oder teilweiser Gegenstandslosigkeit der angefochtenen Verfügung."
H.b Eine Gruppe der Beschwerdeführenden - nämlich Jacqueline Reiss, Walter und Heidi Eicher, Elvira Güns-

tensberger und Jürg Zwicky - hat neben "weiteren 1144 stillen Mitbeteiligten" ebenfalls eine gemeinsame Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission UVEK vom 6. November 2003 eingereicht. Die Beschwerdebegehren lauten wie folgt:
A. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung
A.1 Es sei das Dispositiv Ziff. 1 der Verfügung der Reko UVEK vom 6. November 2003 aufzuheben und es sei per sofort die aufschiebende Wirkung der Beschwerden vollständig wiederherzustellen.
A.2 Eventualiter sei die ab sofort anzuordnende Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden gegen Dispositiv Ziff. 1 der Verfügung der Reko UVEK vom 6. November 2003 bis zum erstinstanzlichen Hauptentscheid der Reko UVEK im Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes vom 23. Juni 2003 (nachfolgend bezeichnet als Betriebsreglement 5) zu befristen.
A.3 Subeventualiter sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde ab sofort bis zum Zwischenentscheid des Bundesgerichtes im parallel pendenten Verfahren zur Frage des Entzuges der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden gegen die Genehmigung der provisorischen Änderung des Betriebsreglementes des Flughafen Zürich vom 23. Juni 2003 durch das BAZL bezüglich VOR/DME-Anflüge auf Piste 34 sowie ILS-Anflüge auf Piste 34 (nachfolgend als Betriebsreglement 5 bezeichnet), wiederherzustellen.
B. Kosten und Entschädigung
B.1 Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerinnen, selbst im Falle des Unterliegens. Es sei den Beschwerdeführern vorgängig eine zusätzliche Frist zur konkreten Bezifferung ihrer Parteikosten zu gewähren.
B.2 Es sei den Beschwerdeführern in jedem Fall eine Parteientschädigung zuzusprechen, selbst bei ganzer oder teilweiser Gegenstandslosigkeit der angefochtenen Verfügung des UVEK resp. der Reko UVEK."
Auf die Beschwerdebegründungen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden 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.
Am 15. Januar 2004 haben die Beschwerdeführer dem Bundesgericht zusätzliche Beweismitteleingaben zugehen lassen, in welchen unrichtige Sachverhaltsfeststellungen gerügt werden. Die Flughafen Zürich AG, das BAZL und das UVEK haben am 11. Februar 2004 zu diesen Eingaben Stellung genommen. Von den Beschwerdeführern sind am 9. und 21. Februar 2004 unverlangt weitere Eingaben eingereicht worden.
K.
Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 zur Erteilung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich wurde die Flughafen Zürich AG seinerzeit verpflichtet, das gemäss Art. 74a Abs. 2 VIL zu überprüfende und anzupassende Betriebsreglement samt Umweltverträglichkeitsbericht innert Jahresfrist nach der beiderseitigen Unterzeichnung des schweizerisch-deutschen Staatsvertrages beim BAZL einzureichen. Im Rahmen der Koordinationsgespräche zum SIL erklärte sich das UVEK damit einverstanden, dass das neue Betriebsreglement bis Ende 2002 eingereicht werde. In der Folge bat die Flughafenhalterin um weitere Fristverlängerungen. Ende März 2003 legte die Flughafen Zürich AG ein überarbeitetes Pflichtenheft für die Hauptuntersuchung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Die erneuten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraumes machten jedoch eine zusätzliche Überprüfung des Betriebskonzepts nötig. Mit Verfügung vom 2. Dezember 2003 setzte das UVEK schliesslich der Flughafenhalterin Frist zur Einreichung des überprüften Betriebsreglementes bis 31. Dezember 2003 an. Nach den Ausführungen des Departementes muss das Genehmigungsverfahren für das Betriebsreglement spätestens im Februar 2005 abgeschlossen sein.

Am 31. Dezember 2003 reichte die Flughafen Zürich AG das Betriebsreglement, welches die Provisorien ersetzen soll, zusammen mit dem Umweltverträglichkeitsbericht dem BAZL zur Genehmigung ein. 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 vom gleichen Rechtsanwalt verfassten Verwaltungsgerichtsbeschwerden der hier beschwerdeführenden Privaten 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. Über die zwei Verwaltungsgerichtsbeschwerden ist daher gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu befinden. Damit wird zugleich dem Antrag der Beschwerdeführer um Koordination des Plangenehmigungs- und des Betriebsreglementsverfahrens bzw. der entsprechenden Verfahren um vorsorgliche Massnahmen stattgegeben.
2.
2.1 Es ist fraglich, ob alle Beschwerdeführenden zur Einreichung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt seien. Die Frage kann jedoch offen bleiben, da mit Sicherheit verschiedenen Beschwerdebeteiligten die Legitimation im Sinne von Art. 103 lit. a OG zusteht. Soweit allerdings die Verwaltungsgerichtsbeschwerden auch im Namen von zahlreichen "stillen Mitbeteiligten" erhoben worden sind, ist auf sie nicht einzutreten.
2.2 Die Beschwerdebegründungen sind weitschweifig und enthalten Beanstandungen, die den Rahmen des vorliegenden Verfahrens sprengen und mit Rügen im Sinne von Art. 104 OG, welche sich gegen das Anfechtungsobjekt richten müssen, wenig gemein haben. Auf solche Ausführungen kann nicht eingetreten werden.
3.
In der im Plangenehmigungsverfahren erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird vorweg geltend gemacht, die angefochtene Verfügung vom 6. November 2003 sei vom Instruktionsrichter statt vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK ausgegangen und schon deshalb aufzuheben. Der fragliche Zwischenentscheid ist jedoch klar als Verfügung des Präsidenten bezeichnet und zulässigerweise stellvertretend vom Vizepräsidenten unterzeichnet worden (vgl. Art. 2 Abs. 5 der Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993, SR 173.31). Dass dieser zugleich als Instruktionsrichter in der Sache wirkt, ändert an der Natur der Präsidialverfügung nichts (vgl. Urteil 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 2).
4.
Die Beschwerdeführer beklagen sich in verschiedenem Zusammenhang darüber, dass im vorinstanzlichen Verfahren keine weiteren Sachverhaltsabklärungen vorgenommen, keine Expertisen beigezogen und den Beschwerdeführern keine zusätzlichen Stellungnahmen ermöglicht worden seien. Über die aufschiebende Wirkung oder andere vorsorgliche Massnahmen ist indes ohne Verzug und grundsätzlich ohne Beweiserhebungen gestützt auf die vorhandenen Akten zu befinden. Ausweitungen des Verfahrens fallen in der Regel ausser Betracht und stünden hier auch im Widerspruch zu dem von den Beschwerdeführern im vorinstanzlichen Verfahren selbst gestellten Begehren, wonach die Südanflüge auf die Piste 34 "per sofort zu verbieten" seien. Jedenfalls musste, wie der Präsident der Rekurskommission UVEK in seiner Vernehmlassung zu Recht bemerkt, der Entscheid über die aufschiebende Wirkung der Beschwerden noch vor Einführung der Südanflüge getroffen werden. Deshalb haben die von den Fachbehörden kurz vor diesem Zeitpunkt eingereichten Bestätigungen betreffend die Sicherheit der neuen Anflugordnung den Beschwerdeführern nicht mehr vorgelegt werden können und - im Hinblick auf die Natur des vorsorglichen Rechtsschutzverfahrens - auch nicht vorgelegt werden müssen. Die Vorwürfe der ungenügenden Beweiserhebung und der Verletzung des rechtlichen Gehörs sind daher - mit einer Einschränkung (vgl. nachfolgend E. 5) - unbegründet.
5.
In verfahrensmässiger Hinsicht wird ebenfalls gerügt, dass das LOC/ DME-Anflugverfahren nicht Gegenstand der öffentlichen Auflage gewesen sei und deshalb nicht Verfahrensobjekt bilden könne. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hätte somit in diesem Punkte nicht entscheiden bzw. den Beschwerden die aufschiebende Wirkung nicht entziehen dürfen. Zumindest hätten aber die Beschwerdeführer vorab angehört werden müssen.
Es trifft zu, dass im Dispositiv der Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 von den Anflugverfahren bzw. den technischen Anflughilfen nicht die Rede ist. Dagegen wird in den Erwägungen zum Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden festgehalten, bezüglich ILS sehe die Planung der Flughafenhalterin und der Skyguide vor, die Installation des Landekurssenders (Localizer, LOC) und der neuen Distanzmessung (DME) bis zum Frühjahr 2004 und den Gleitwegsender (Glide path, GP) bis zum Herbst 2004

abzuschliessen; auf diese Termine hin könnten die entsprechenden Anflugverfahren eingeführt werden. Es kann mithin nicht gesagt werden, dass das LOC/DME-Verfahren als Teilschritt zur Einführung des vollständigen ILS-Verfahrens nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens gebildet hätte. Indessen ist den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass die Vorinstanz sie vor Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung hätte anhören sollen:
Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat eine Stellungnahme der beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden zum Gesuch der Flughafenhalterin um Erweiterung des Entzugs des Suspensiveffekts als unnötig erachtet, weil die Flughafen Zürich AG gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 selbst Beschwerde erhoben und in dieser den fraglichen prozessualen Antrag gestellt habe. Im Beschwerdeverfahren der Flughafenhalterin seien aber die weiteren Beschwerdeführer nicht Partei und könnten daher keine Verfahrensrechte beanspruchen. Nun trifft zu, dass die gegen einen Verwaltungsakt Beschwerde Erhebenden dadurch, dass sie gegenläufige Begehren stellen, nicht zu Gegenparteien werden und dass die einzelnen Beschwerdeverfahren grundsätzlich getrennt zu führen sind. Die Flughafenhalterin hat jedoch den Entscheid des BAZL nur insofern selbst angefochten, als sie zur Übernahme des Risikos für allfällige Fehlinvestitionen verpflichtet worden ist. Ihr Antrag auf Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die LOC/DME- und ILS-Anflüge hat demnach mit ihren eigenen Beschwerdebegehren nichts zu tun, sondern bezieht sich auf Drittbeschwerden gegen diese Anflugverfahren. Die Flughafenhalterin hat mit anderen Worten ihren
Antrag um Erweiterung des Entzugs um aufschiebende Wirkung nicht im eigenen Beschwerdeverfahren, sondern in ihrer Eigenschaft als Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin in möglichen weiteren Beschwerdeverfahren gestellt. Diese weiteren Beschwerdeführer hätten somit zum fraglichen Antrag angehört werden können und müssen; ihre Stellungnahmen wären gleichzeitig mit jener der Flughafenhalterin zu den Gesuchen um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzuholen gewesen. Eine Rückweisung der Sache zur zusätzlichen Anhörung der Beschwerdeführer durch die Vorinstanz rechtfertigt sich allerdings nicht. Die beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden haben ihre Einwendungen gegen die Erweiterung der aufschiebenden Wirkung im vorliegenden Verfahren vor Bundesgericht erheben können, welchem in Rechtsfragen die gleiche Prüfungsbefugnis zukommt wie der Vorinstanz. Das haben die Beschwerdeführer in der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 24. Oktober 2003 auch getan. Auf die erhobenen Rügen ist im Folgenden - zusammen mit den Einwendungen gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der VOR/DME-Anflüge - einzugehen.
6.
Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die Sicherheitsfragen nur ungenügend abgeklärt worden seien. Insbesondere fehle es an einem rechtskräftigen Sicherheitszonenplan und sei der Störfallbericht nicht an die Änderungen des Betriebsreglementes angepasst worden. Die neue Anflugregelung sei nicht korrekt veröffentlicht worden. Zudem seien in Gockhausen und Stettbach die Dachziegelverklammerungen noch nicht abgeschlossen. Die Rekurskommission UVEK habe denn auch als richterliche Fachinstanz keine eigene fachbezogene Würdigung aller Sicherheitsfragen vorgenommen und nicht geprüft, ob die luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 3 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) erfüllt seien.
6.1 Zu diesen Vorbringen ist zunächst klarzustellen, dass die Rekurskommission UVEK nicht Fachbehörde sondern richterliche Instanz ist, welche zwar die Verfügungen der luftfahrtrechtlichen Behörden ebenfalls auf Unangemessenheit hin überprüfen kann (Art. 49 lit. c VwVG), nicht aber ihr eigenes Gutdünken an die Stelle des Ermessens und des technischen Wissens der fachkundigen Verwaltungsbehörde setzen darf (vgl. BGE 129 II 331 E. 3.2 S. 342). Umso weniger kann vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK verlangt werden, dass er im summarischen Verfahren um vorsorgliche Massnahmen eine "eigene fachbezogene Würdigung aller Sicherheitsfragen" vornehme.
Andererseits ist festzustellen, dass der Präsident der Rekurskommission UVEK im durchgeführten Verfahren den Sicherheitsaspekten der neuen Anflugregelung grosse Aufmerksamkeit geschenkt hat. Er ist nach verschiedenen Rückfragen an die Behörden zum Schluss gelangt, dass die vom BAZL geforderte Risikoanalyse - wenn auch erst nach der Genehmigungsverfügung - durchgeführt worden sei und die Realisierung der nötigen Massnahmen vor Einführung der Südanflüge als sichergestellt gelten könne. Dass alle nötigen Sicherheitsvorkehren getroffen worden seien oder noch rechtzeitig getroffen werden könnten, sei übrigens nicht nur von den zuständigen inländischen Instanzen - vorab dem BAZL (Art. 9 VIL) und der Skyguide (Art. 1 Abs. 4 und Art. 40 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [LFG; SR 748.0], Art. 2 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995 [SR 748.132.1]) - sondern auch von ausländischen

Experten bestätigt worden. Die Rekurskommission UVEK habe somit keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die Sicherheit der Anflüge auf die Piste 34 gewährleistet sei.
Die Beschwerdeführer bringen - abgesehen von der Problematik der Dachziegelverklammerungen, auf die weiter unten (E. 7) einzugehen ist - nichts vor, das die Darlegungen der Vorinstanz in Frage stellen und zu weiteren Abklärungen führen müsste. Es ist ohnehin nicht Sache des Bundesgerichts, in technischen Belangen, die von den zuständigen Fach- und Kontrollbehörden schon gebührend überprüft worden sind, eigene Ermittlungen anzustellen und eigene Beurteilungen vorzunehmen. Dass gegen die Bewilligung von Flugplatzanlagen wie von weiteren Verkehrs- und Transportanlagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugelassen wird, während sie gegen Bau- und Betriebsbewilligungen für andere technische Anlagen ausgeschlossen ist (Art. 99 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 lit. c und d OG), ändert daran nichts.
6.2 Was die nach Meinung der Beschwerdeführer fehlenden Unterlagen anbelangt, so trifft zwar zu, dass für die provisorische Betriebsreglementsänderung kein umfassender Umweltverträglichkeitsbericht vorgelegt worden ist, sondern die Umweltverträglichkeitsprüfung auf wesentliche Punkte, insbesondere auf die zu erwartende Lärmbelastung, beschränkt worden ist. Ob dieses mit den Umweltschutzfachstellen abgesprochene Vorgehen den gesetzlichen Anforderungen genüge, hat der Präsident der Rekurskommission UVEK jedoch zu Recht nicht im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen geprüft. Dass im Weiteren der Sicherheitszonenplan im Zeitpunkt der Betriebsreglementsänderung bereits in Rechtskraft erwachsen sein müsse, kann den luftfahrtrechtlichen Vorschriften nicht entnommen werden. Vielmehr wird in Art. 25 Abs. 1 lit. e VIL nur verlangt, dass die "Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen". Zu den Einwendungen der Beschwerdeführer betreffend die Publikation der Betriebsreglementsänderung ist schliesslich festzustellen, dass es nicht Aufgabe des Präsidenten der Rekurskommission UVEK sein konnte, von Amtes wegen zu prüfen, ob die neue Anflugordnung den Benutzern des Flughafens in geeigneter Weise bekannt gemacht worden sei oder noch bekannt gemacht werden könne. Dass durch die Art der Veröffentlichung der Betriebsreglementsänderung eine ernsthafte, andauernde Gefahrenlage entstanden sei, machen die Beschwerdeführer selbst nicht geltend.
7.
Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, dass das BAZL davon ausgegangen sei, die Dachziegelverklammerungen würden in der Anflugschneise noch vor Aufnahme der Südanflüge abgeschlossen. Da dies nicht der Fall sei, bestehe für einzelne Beschwerdeführer die Gefahr, dass Dachziegel durch Randwirbelschleppen tief fliegender Grossraumflugzeuge gelöst werden könnten. Den Beschwerden sei daher bis zur Beseitigung dieses Sicherheitsrisikos die aufschiebende Wirkung wieder beizulegen.
Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat zu den entsprechenden Vorbringen ausgeführt, die Flughafenhalterin habe den betroffenen Grundeigentümern in der Anflugschneise eine kostenlose Befestigung der Dachziegel angeboten und die Arbeiten dort, wo sich die Eigentümer einverstanden erklärt hätten, auch vorgenommen. Daher könnten allfällige Schäden, die bei Unwilligen entstehen könnten, der Flughafenhalterin nicht angelastet werden. Ob die Klammerungsarbeiten überhaupt zu den Sicherheitsvorkehren im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VIL zählten, sei unklar und bedürfe vertiefter Abklärung im Rahmen des Hauptentscheids. Selbst wenn dem so wäre, könne die Klammerung wohl nicht gegen den Willen der Eigentümer rechtlich erzwungen werden. Insbesondere stehe hierfür prima vista das luftfahrtrechtliche Plangenehmigungsverfahren, dessen Durchführung von verschiedenen Beschwerdeführenden verlangt worden sei, nicht zur Verfügung. Wie die Rekurskommission UVEK in einem früheren Entscheid nach summarischer Prüfung festgestellt habe, könnten Dachziegelklammerungen nicht als Flugplatzanlage im Sinne von Art. 2 VIL qualifiziert und mithin nicht in einem luftfahrtrechtlichen Verfahren bewilligt werden. - Auch die Flughafenhalterin vertritt in ihrer Vernehmlassung die Auffassung, dass die Durchsetzung der Verklammerungen bundesrechtlich und insbesondere enteignungsrechtlich nicht möglich sei. Zu Unrecht.
7.1 Gemäss Art. 36a Abs. 1 und Abs. 4 LFG steht dem Inhaber der Betriebskonzession für einen Flugplatz mit öffentlichem Verkehr das Enteignungsrecht zu. Die Befugnis zur Enteignung bezieht sich nicht nur auf den Bau von Anlagen, die im Sinne von Art. 37 LFG ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen), sondern erfasst sämtliche Rechte, welche für die Erstellung der notwendigen Infrastruktur und die Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebs erworben oder unterdrückt werden müssen und nach dem Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711) Gegenstand der Enteignung bilden können. Das Enteignungsrecht kann somit nach Art. 4 EntG für den (blossen) Betrieb eines Flughafens (lit.a), für umweltschutzrechtliche Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen (lit. d) oder für Vorkehren ausgeübt werden, die zur Wahrung der öffentlichen Interessen erforderlich sind (lit. e). Als solche Vorkehren

gelten insbesondere die Vorrichtungen, welche der Enteigner gemäss Art. 7 Abs. 3 EntG zu erstellen hat, um die Öffentlichkeit und die benachbarten Grundstücke vor Gefahren und Nachteilen zu schützen, die mit dem Bau oder Betrieb seines Unternehmens notwendig verbunden und nicht nach Nachbarrecht zu dulden sind. Die Dachziegelklammerungen, die den Eintritt von anflugverkehrsbedingten Schäden auf den Nachbargrundstücken des Flughafens verhindern sollen, stellen solche Vorrichtungen im Sinne von Art. 7 Abs. 3 EntG dar. Die Grundeigentümer können daher auf dem Enteignungswege - durch Auferlegung einer entsprechenden Servitut - verpflichtet werden, die Dachziegelverklammerung zu dulden und zu unterhalten oder unterhalten zu lassen.

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

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

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

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

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

7.3 Demnach stellt sich die von den Beschwerdeführern bejahte Frage, ob die umstrittenen Südanflüge aufgeschoben bzw. eingestellt werden müssten, bis die luftfahrt- und enteignungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen abgeschlossen seien. Dies ist zumindest nach heutigem Kenntnisstand abzulehnen. Nach den Angaben der Flughafenhalterin sind die Verklammerungen im Nahbereich des Flughafens

vorgenommen. Ob die Sicherheitsvorkehren auch in entfernteren Gebieten einer Notwendigkeit entsprechen, welche die Geltendmachung des Enteignungsrechts erlaubt (vgl. Art. 1 Abs. 2 EntG), oder bloss als wünschbar erscheinen, um auch ein minimales Restrisiko auszuschliessen, kann aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht beurteilt werden. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass die Aufsichtsbehörde die Südanflüge freigegeben hätte, wenn die Sicherheit der Anwohner in den entfernteren Regionen der Anflugschneise ohne die Verklammerungen ernsthaft gefährdet wäre. Die Flughafenhalterin und die Luftfahrtbehörden werden sich jedenfalls möglichst rasch mit diesen Sicherheitsbelangen zu befassen und allenfalls Erforderliches vorzukehren haben. In diesem Sinne sind die Begehren um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung, die bei
Änderung der Verhältnisse oder des Wissensstandes ohnehin erneuert werden können, zurzeit abzuweisen.

8.

Im Zusammenhang mit den Sicherheitsanliegen beanstanden die Beschwerdeführer schliesslich, dass kein Plangenehmigungsverfahren für die Hindernisbefeuerungen eingeleitet worden sei und sie sich zu diesen nicht hätten äussern können. Für die Bezeichnung und die allfällige Befeuerung von Luftfahrthindernissen ist jedoch kein Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 ff. LFG und Art. 27a ff. VIL durchzuführen. Vielmehr ist nach Art. 41 Abs. 1 LFG gemäss den Spezialbestimmungen von Art. 59 ff. VIL vorzugehen. Diese Vorschriften räumen den Anwohnern im Bereich des Sicherheitszonenplans, die nicht Eigentümer eines Luftfahrthindernisses sind, keinerlei Parteirechte ein. Es ist daher nicht einzusehen, weshalb den Beschwerdeführern im vorinstanzlichen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme hätte gegeben werden müssen.

9.

Die Beschwerdeführer berufen sich im Plangenehmigungsverfahren auf das Koordinationsgebot und legen dar, in diesem Verfahren dürfe den Beschwerden die aufschiebende Wirkung so lange nicht entzogen werden, als im Betriebsreglementsverfahren, das als Leitverfahren voranzustellen sei, noch nicht über die Zulässigkeit von Südanflügen an sich entschieden sei. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass die Südanflüge auf die Piste 34 durch die zuständige Genehmigungsbehörde mit Verfügung vom 23. Juni 2003 bewilligt worden sind und insoweit, als sie als VOR/DME-Anflüge erfolgen, keiner baulichen Anpassungen bedürfen. Koordinationsbedarf besteht daher bloss für die Verfahren zur Einrichtung des Instrumentenlandesystems und der Einführung der ILS-Anflüge auf Piste 34. Nun schreibt das Luftfahrtgesetz selbst in Art. 36c Abs. 4 die Koordination von baulichen und betrieblichen Änderungen in dem Sinne vor, dass das Betriebsreglement frühestens im Zeitpunkt genehmigt werden darf, in welchem die Plangenehmigung erteilt wird. Die gesetzliche Bestimmung schliesst somit die von den Beschwerdeführern geforderte zeitliche Priorität des Verfahrens zur Betriebsreglementsänderung gerade aus (vgl. BGE 129 II 331 E. 5 S. 346 ff.). Es ist deshalb nicht
angebracht, die vom Gesetzgeber festgelegte Abfolge der Verfahren durch vorsorgliche Rechtsschutzanordnungen zu ändern.

Vorgetragen wird im Weiteren, dass gleichzeitig mit dem Plangenehmigungsgesuch für das ILS 34 ein entsprechendes Gesuch für die Piste 28 eingereicht worden sei. Über dieses Gesuch sei bis heute nicht entschieden worden, ohne dass dies - wie erforderlich - in irgendeiner Weise begründet worden wäre. Die Frage, welche Ausbauschritte in welcher Folge vorzunehmen sind, entzieht sich jedoch weitestgehend der richterlichen Überprüfung und kann im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand sein.

10.

Die in beiden Verfahren angestellten Entscheidprognosen sind nach Meinung der Beschwerdeführer mangelhaft, weil die Vorinstanz nicht berücksichtigt habe, dass die deutschen luftfahrtrechtlichen Beschränkungen nicht haltbar bzw. mit dem deutschen Recht selbst nicht vereinbar seien. Das Bundesgericht hat jedoch schon im Urteil 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 dargelegt, die richterlichen Behörden hätten im Beschwerdeverfahren betreffend die Änderung eines Betriebsreglementes grundsätzlich nur zu untersuchen, ob die genehmigten Änderungen und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem schweizerischen Recht standhielten. Dagegen obliege es ihnen nicht, fremdes Recht, auch wenn dieses Anlass zur Änderung eines Betriebsreglementes gegeben habe, auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen (vgl. sinngemäss BGE 124 II 293 E. 4c S. 310). Es besteht kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Wie das BAZL und das UVEK in ihren Vernehmlassungen mit gutem Grund betonen, handelt es sich bei der 213. Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrsordnung nicht um ausländisches Recht, das auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten anzuwenden wäre, sondern um Bestimmungen, die ausschliesslich für den deutschen Luftraum
gelten. Dass sich diese auch auf den Flugbetrieb im schweizerischen Luftraum auswirken, hat nicht zur Folge, dass sie schweizerischer Normenkontrolle unterstünden.

11.
Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführer ist kein Anordnungsgrund ersichtlich, der den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen würde. Es wäre ohne weiteres möglich, die morgendlichen Anflüge zu verschieben oder weiterhin ausschliesslich die Landepiste 28 zu benützen. Das Protokoll des schweizerischen und des deutschen Verkehrsministers vom 26. Juni 2003 könne ebenfalls nicht als Anordnungsgrund für den Entzug des Suspensiveffekts dienen, da es völkerrechtlich nicht bindend sei. Im Übrigen hätten die Flughafenhalterin und das BAZL die zeitliche Dringlichkeit selbst verschuldet.
Auch diese Ausführungen der Beschwerdeführer lassen die angefochtenen Verfügungen nicht als bundesrechtswidrig erscheinen:
11.1 Nach der Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 werden ab Einführung der Südanflüge flugplanmässige Landungen des Linienverkehrs erst ab 6 Uhr zugelassen, während bis anhin Landungen ab 5.30 Uhr stattgefunden haben. Die morgendlichen Anflüge sind daher zeitlich bereits verschoben worden. Dass weitere Verschiebungen bzw. Einschränkungen der Flugbetriebszeiten ohne grössere Umstellungen des Flugplans und die damit verbundenen Nachteile hätten vorgenommen werden können, ist nicht anzunehmen und war jedenfalls vom Präsidenten der Rekurskommission im vorliegenden bloss summarischen Verfahren nicht zu untersuchen.
11.2 Die Beschwerdeführer behaupten sowohl in der Beschwerdeschrift als auch in ihren nachträglichen Eingaben, dass die Länge der Piste 28 Landungen von Grossraumflugzeugen auch bei schlechtem Wetter und nasser Piste gestatte. Die Flughafenhalterin und das BAZL sind dabei geblieben, dass die Piste 28 für Landungen grosser und schwerer Flugzeuge bei bestimmten Wetterlagen zu kurz sei; es müsse daher während der von Deutschland festgelegten Sperrzeiten eine längere Landepiste zur Verfügung stehen. Zu dieser Problematik ist auf die bereits angestellten Erwägungen über die richterliche Beurteilung technischer, insbesondere Sicherheitsbelange betreffender Fragen zu verweisen (vgl. oben E. 6.1). Es kann weder von der Rekurskommission UVEK noch vom Bundesgericht verantwortet werden anzuordnen, dass alle Landungen während den Sperrzeiten für die Nordanflüge auf der Piste 28 erfolgen müssten, falls dadurch auch nur das geringste zusätzliche Sicherheitsrisiko entstehen würde.
11.3 Was das Minister-Protokoll vom 26. Juni 2003 betrifft, so ist daran zu erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 1. Änderungsverordnung zur 213. DVO zur Luftverkehrsordnung vorsah, die Voraussetzungen für Anflüge zum Flughafen Zürich durch den süddeutschen Raum während der Sperrzeiten auf den 10. Juli 2003 erheblich zu verschärfen. Aufgrund der Gespräche vom 25. und 26. Juni 2003 hat sich der deutsche Verkehrsminister schliesslich bereit erklärt, die verfügten Beschränkungen bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen, um die Einführung des Instrumentenanflugverfahrens - dessen Etappen im Protokoll vom 26. Juni 2003 festgehalten werden - zu ermöglichen. Dieser Neuregelung ist in der deutschen 2. Änderungsverordnung vom 1. Oktober 2003 zur 213. DVO Rechnung getragen worden. Nun trifft wohl zu, dass die schweizerische Eidgenossenschaft durch das Protokoll vom 26. Juni 2003 völkerrechtlich nicht verpflichtet wird, das ILS und die neue Anflugregelung in den vorgesehenen Schritten auf die genannten Daten hin einzuführen. Erachtet es aber die Flughafenhalterin für erforderlich, für die voraussichtlich wegfallenden Anflüge gesicherte neue Anflugwege zu schaffen, so ist sie aufgrund von Art. 36c Abs. 2 LFG und Art. 23 lit.c VIL
verpflichtet, die An- und Abflugverfahren im Betriebsreglement neu zu umschreiben und genehmigen zu lassen. Ist die Änderung der Anflugverfahren mithin rein faktisch auf die Änderung des für den süddeutschen Raum geltenden deutschen Rechts zurückzuführen, so besteht der Rechtsgrund für die Änderung des Betriebsreglementes und die damit verbundenen vorsorglichen Massnahmen in den genannten schweizerischen luftfahrtrechtlichen Vorschriften sowie in der Bestimmung von Art. 36a Abs. 2 LFG, wonach die Konzessionärin den Flughafen für den nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen und einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten hat.
11.4 Soweit die Beschwerdeführer der Flughafenhalterin und dem BAZL vorhalten, die heutigen Schwierigkeiten bei der Bewältigung des An- und Abflugverkehrs selbst verschuldet zu haben, ist auf diese Ausführungen, die zur Lösung der hier Streitgegenstand bildenden Fragen nichts beitragen, nicht einzugehen.
12.
Die Beschwerdeführer halten die angefochtenen Entscheide für unverhältnismässig, weil nicht nach Alternativen bzw. milderen Mittel gesucht worden sei oder solche zu Unrecht verworfen worden seien. Die Flughafenhalterin hätte es in der Hand gehabt, rechtzeitig alternative Anflugverfahren (insbesondere den sog. gekröpften Nordanflug) zu entwickeln oder den Flugplan anzupassen. Zudem habe es das BAZL versäumt, die Einberufung

einer Sitzung des gemischten Ausschusses gemäss Luftverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft zu veranlassen oder ein Streitschlichtungsverfahren bei der ICAO (International Civil Aviation Organization) einzuleiten.
Das Bundesgericht hat bereits in den Beschwerdeverfahren betreffend die Ostanflüge festgestellt, dass es nach den Angaben der Fachbehörden zusätzlicher Instrumentierung bedürfte, um ein neues, leistungsfähiges und gesichertes Anflugverfahren zu gewährleisten, welches die geltenden Verfahren zu ersetzen vermöchte. Ein solches Anflugverfahren müsste nicht nur technisch entwickelt, sondern auch nach internationalen Standards zertifiziert sowie in einem Betriebsreglementsverfahren geprüft und genehmigt werden (vgl. Urteil 1A.101/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 4). Müssten somit alternative Anflugverfahren ebenfalls im Rahmen eines Verfahrens gemäss Art. 36d LFG verfügt werden, so fallen sie als "mildere Massnahmen" im vorsorglichen Rechtsschutzverfahren ausser Betracht. Ebenso wenig kann ernsthaft verlangt werden, dass schweizerische Gerichtsbehörden die schweizerische Eidgenossenschaft verpflichteten, vor internationalen Organisationen als Klägerin oder Gesuchstellerin aufzutreten, um den Erlass vorsorglicher Massnahmen in schweizerischen Rechtsmittelverfahren zu vermeiden.
13.
Kritisiert wird sodann die vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK vorgenommene Interessenabwägung. Zum einen seien die wirtschaftlichen Nachteile der Flughafenhalterin überbewertet worden, da der finanzielle Verlust der Flughafen Zürich AG selbst bei Ausfall einiger weniger Flüge gering geblieben wäre. Zum anderen seien die Interessen der neu fluglärmbetroffenen Anwohner nicht ausreichend gewichtet worden und insbesondere die Gesundheitsrisiken unberücksichtigt geblieben. Die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Lärmeinwirkungen bloss vorübergehend und zumindest für die Dauer des Beschwerdeverfahrens zumutbar seien. Das definitive Betriebsreglement sei noch nicht eingereicht und dessen Vorlage werde wohl dem angekündigten Mediationsverfahren hintenangestellt werden. Es müsse daher mit provisorischen Südanflügen und entsprechenden Lärmbelastungen bis etwa ins Jahr 2009 gerechnet werden. Während dieser Zeit erlitten die Grundeigentümer zudem massive Werteinbussen ihrer Liegenschaften, ohne dass Aussicht auf Entschädigung innert vernünftiger Frist bestehe. Dass die Vorinstanz diese Werteinbussen nicht in ihre Interessenabwägung einbezogen habe, laufe auf eine Verletzung von Bundesrecht hinaus.
13.1 Dass in der angefochtenen Verfügung vorab auf die dem Flughafen entstehenden finanziellen Nachteile hingewiesen wird, heisst 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.
Auf der anderen Seite kann nicht gesagt werden, dass der Präsident der Rekurskommission UVEK die Interessen der von den Südanflügen betroffenen Bevölkerung zu wenig berücksichtigt hätte. Dass er die Lärmschutzanliegen der Anwohner der Südanflugschneise letztlich nicht wesentlich anders gewichtet hat als die Interessen der von Ostanflügen Betroffenen, kann der Vorinstanz nicht als Rechtsfehler angelastet werden. In diesem Zusammenhang darf nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Landungen auf der Piste 34 auf die Zeiten von 6 bis 7.08 Uhr wochentags und von 6 bis 9.08 Uhr an Wochenenden und Feiertagen beschränkt sind; in den Nachtstunden erfolgen Südanflüge nur ausnahmsweise. Damit werden die Gebiete südöstlich des Flughafens Kloten, die bisher vom zivilen Flugverkehr tatsächlich verschont geblieben sind, zwar zu sensiblen Tageszeiten durch Fluglärm betroffen, jedoch nicht dauerbeschallt. Die Einwohner der Gemeinden Gockhausen und 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. Da nun im Dezember 2003 das Gesuch um Genehmigung des definitiven
Betriebsreglementes mit dem von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderten Umweltverträglichkeitsbericht eingereicht worden ist (s. Sachverhalt lit. K), darf im Übrigen davon ausgegangen werden, dass das Provisorium in absehbarer Zeit, vor dem Abschluss des eingeleiteten Mediationsverfahrens, ein Ende nehme.
13.2 Mit der Vorinstanz ist ferner 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 nun - wie soeben erwähnt - im Genehmigungsverfahren für das überarbeitete Betriebsreglement eine umfassende Überprüfung

sämtlicher mit dem Flughafenbetrieb verbundenen Auswirkungen in Aussicht steht.
14.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden (Haupt- und Eventualanträge) sind nach den angestellten Erwägungen als unbegründet abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen ist allerdings dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Beschwerdeführenden in gewissen verfahrensrechtlichen Punkten (Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelverklammerung und fehlende Anhörung zur Erweiterung des Entzugs um aufschiebende 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, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 8'000.– 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: