



---

***Luftfahrt. Provisorische Änderung des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich vom 23. Juni 2003. Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen. Zwischenentscheid.***

*Der Flughafen Zürich AG würde durch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ein erheblicher Nachteil entstehen (E. 9).*

*Die durch die provisorische Betriebsreglementsänderung verursachte Umlagerung des Flugverkehrs (neue Anflüge auf die Piste 34 von 06.00 bis 07.08 bzw. bis 09.08 Uhr) führt zu einer erheblichen Lärmbelastung eines bisher vom Anfluglärm nicht betroffenen Gebiets während sensibler Tagesrandstunden (E. 10.1).*

*Die neuen Anflugverfahren auf die Piste 34 entsprechen mit den zusätzlich angeordneten Massnahmen den vorgeschriebenen Sicherheitskriterien (E. 10.2 ff.).*

*Da nach Rechtsprechung des Bundesgerichts die Lärmbeeinträchtigung zumindest für die Dauer des Beschwerdeverfahrens in Kauf zu nehmen ist, ist das erhebliche wirtschaftliche Interesse der Flughafenbetreiberin höher zu gewichten als die Einwände der Beschwerdeführenden (E. 11). Der Entzug der aufschiebenden Wirkung erfolgte damit zu Recht, zumal keine mildereren vorsorglichen Massnahmen zur Verfügung stehen (E. 12 ff.).*

*Der Entzug der aufschiebenden Wirkung wird einerseits ausgedehnt auf die Einführung von LOC/DME- und ILS-Anflügen im April, bzw. Oktober 2004 und andererseits auf die Anflüge auf die Piste 28 zu den vom BAZL verfügbaren Zeiten (E. 13 f.).*

---

Entscheide [Bundesgericht](#) 1A.243-250/2003 vom 31. März 2004 (Bestätigung des Entscheids der REKO UVEK)

---

**Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation**

Der Präsident

hat am 24. Oktober 2003

im Beschwerdeverfahren

B-2003-48

(bac/mom)

**Stadt Kloten**, Stadtrat, Stadthaus, Kirchgasse 7, Postfach St 1036, 8302 Kloten  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Schaub, Reinacherstrasse 14, Postfach,  
8030 Zürich

**Beschwerdeführerin 1**

**A**

**B**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Dörig, Badertscher Dörig Poledna, Mühlebach-  
strasse 32, 8024 Zürich

**Beschwerdeführende 2**

**C**

vertreten durch Rechtsanwalt Till Gontersweiler, Postfach 543, 8025 Zürich

**Beschwerdeführer 3**

**D und Mitbeteiligte**

vertreten durch Rechtsanwalt Till Gontersweiler, Postfach 543, 8025 Zürich

**Beschwerdeführende 4**

**Aktion für zumutbaren Luftverkehr (AFZL)**, Strehlgasse 11, 8600 Dübendorf

**Überparteiliches Komitee für mehr Lebensqualität und weniger Fluglärm im Glattal**,  
8600 Dübendorf

**E**

alle vertreten durch Rechtsanwalt George Hunziker, Frick Hofer Hunziker, Postfach 614,  
8024 Zürich

**Beschwerdeführende 5**

**Stadt Zürich**

vertreten durch den Stadtrat, Stadthaus, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich

**Beschwerdeführerin 6**

**F**

**Beschwerdeführer 7**

**unique zurich airport Flughafen Zürich AG**, Postfach, 8058 Zürich Flughafen  
vertreten durch Rechtsanwalt Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich

**Beschwerdeführerin 8**

**G**

vertreten durch Rechtsanwalt Lorenz Lehmann, c/o Ecosens AG, Grindelstrasse 5, Postfach,  
8304 Wallisellen

**Beschwerdeführende 9**

**Gemeinde Zollikon**, Gemeinderat, Postfach 212, 8702 Zollikon

**Beschwerdeführerin 10**

**H**

**I**

**J**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138,  
8026 Zürich

**Beschwerdeführende 11**

**Stadt Opfikon**, Stadtrat, Oberhauserstrasse 25, 8152 Glattbrugg

**Gemeinde Wallisellen**, Zentralstrasse 9, 8304 Wallisellen

**Gemeinde Dietlikon**, Gemeinderat, Bahnhofstrasse 60, Postfach, 8305 Dietlikon

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138,  
8026 Zürich

**Beschwerdeführende 12**

**HEV Dübendorf und oberes Glattal und Mitbeteiligte**, Strehlgasse 11, 8600 Dübendorf

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138,  
8026 Zürich

**Beschwerdeführende 13**

**Gemeinde Maur und Mitbeteiligte**, Zürichstrasse 8, 8124 Maur

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138,  
8026 Zürich

**Beschwerdeführende 14**

**Verkehrs-Club der Schweiz VCS**, vertreten durch die Sektion VCS Zürich, Postfach 1179, 8040 Zürich

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich

**Beschwerdeführer 15**

**K**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich

**Beschwerdeführende 16**

**L**

**M**

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Spahni, Spahni Stein Rechtsanwälte, Florastrasse 44, 8008 Zürich

**Beschwerdeführende 17**

**N**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Spahni, Spahni Stein Rechtsanwälte, Florastrasse 44, 8008 Zürich

**Beschwerdeführer 18**

**Verein Flugschneise Süd - Nein (VFSN) und Mitbeteiligte**, Postfach 299, 8121 Benglen

alle vertreten durch Rechtsanwalt Christopher Tillman, LL.M., Meyer Müller Eckert, Kreuzstrasse 42, 8008 Zürich

**Beschwerdeführende 19**

**O und Mitbeteiligte**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Christopher Tillman, LL.M., Meyer Müller Eckert, Kreuzstrasse 42, 8008 Zürich

**Beschwerdeführende 20**

**P**

**Beschwerdeführer 21**

**Q**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Spahni, Spahni Stein Rechtsanwälte, Florastrasse 44, 8008 Zürich

**Beschwerdeführer 22**

gegen

**unique zurich airport Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich Flughafen**

vertreten durch Rechtsanwalt Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich

**Beschwerdegegnerin**

und

**Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern**

**Vorinstanz**

betreffend

**Änderung des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich betr. Einführung von  
Südanflügen auf die Piste 34; Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003**

**A) den Akten entnommen**

1. Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Flughafen Zürich AG auf deren Gesuch hin unter verschiedenen Auflagen eine Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis zum 31. Mai 2051. Ebenfalls am 31. Mai 2001 genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement. Mit Blick auf die laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland betreffend den Abschluss eines Staatsvertrags zur Regelung der Benützung des süddeutschen Luftraums, dessen Inhalt voraussichtlich zu einer Änderung der An- und Abflugverfahren auf den Flughafen Zürich und somit zu einem veränderten Betriebskonzept führen würde, wurde in diesem Zeitpunkt auf eine umfassende Prüfung des Betriebsreglements und die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), wie dies Art. 74a Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) vorsieht, verzichtet. Die Flughafen Zürich AG wurde jedoch in Ziff. 3.2 der Verfügung des UVEK

verpflichtet, sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der Regelung über die Benützbarkeit des deutschen Luftraums für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich ohne Verzug an die Hand zu nehmen und die nötigen Gesuche rechtzeitig einzureichen. Zugleich wurde verfügt, dass die Konzessionärin innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) beim BAZL einreichen müsse.

Gegen beide Verfügungen haben zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und Gemeinwesen bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO UVEK) Beschwerde erhoben. Die Verfahren sind noch hängig (vgl. zum Sachverhalt betreffend Konzessionserteilung und Genehmigung des Betriebsreglements im Einzelnen Entscheid der REKO UVEK vom 18. Februar 2003, Z-2001-58).

2. Am 18. Oktober 2001 unterzeichneten Vertreter der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland den Vertrag über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (nachfolgend Staatsvertrag).

Gemäss Art. 16 Abs. 1 des Staatsvertrags sollten Art. 6 Abs. 1 Bst. a ab dem 19. Oktober 2001 (1. Stufe des Staatsvertrags) und Art. 6 Abs. 1 Bst. b ab dem 27. Oktober 2002 (2. Stufe des Staatsvertrags) bis zum Inkrafttreten des Staatsvertrags nach Massgabe des jeweiligen innerstaatlichen Rechts der Vertragsstaaten bereits vorläufig angewendet werden.

Art. 6 Abs. 1 Bst. a des Staatsvertrags sah vor, dass der Anflugverkehr zum Flughafen Zürich in der Zeit von 22.00 bis 06.00 Uhr Ortszeit über deutschem Hoheitsgebiet nicht unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100 (10'000 Fuss, rund 3'000 m über Meer) durchgeführt werden dürfe. Ausgenommen waren Flüge, für welche aufgrund zwingender äusserer Umstände keine Alternative zu einem Anflug aus Norden bestand. Zu diesen Umständen gehörten insbesondere Sicherheitsgründe, ungünstige Wetterbedingungen, Winterdienst, Pistensperrung infolge von Unfällen, Flüge des Such- und Rettungsdienstes und Ausfälle von Navigationssystemen. Art. 6 Abs. 1 Bst. b Staatsvertrag dehnte die Zeitspanne, in der der Anflugverkehr über deutschem Hoheitsgebiet nicht unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100 abgewickelt werden durfte, an Samstagen, Sonntagen und an gesetzlichen Feiertagen in Baden-

Württemberg auf die Zeit von 20.00 bis 22.00 Uhr und von 06.00 bis 09.00 Uhr Ortszeit aus. Die in Art. 6 Abs. 1 Bst. a erwähnten Ausnahmeregelungen galten sinngemäss.

3. Das von der Flughafen Zürich AG zur Umsetzung der 1. Stufe des Staatsvertrags am 12. Juni 2001 beim BAZL eingereichte Gesuch um Änderung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 wurde vom BAZL mit Verfügung vom 18. Oktober 2001 teilweise genehmigt. Seither erfolgen Anflüge auf den Flughafen Zürich ab 22.00 Uhr bis Betriebsschluss (24.00 Uhr resp. 00.30 Uhr bei Verspätungen) sowie von 05.30 bis 06.08 Uhr neu von Osten her auf Piste 28, in Ausnahmefällen von Norden her auf die Piste 14 oder 16. Das BAZL wies in seinen Erwägungen ausdrücklich darauf hin, dass die Genehmigung dieser Betriebsreglementsänderungen provisorischer Natur sei. Die vom UVEK mit Verfügung vom 31. Mai 2001 angeordnete vollständige Überprüfung des Betriebsreglements innert Jahresfrist seit Unterzeichnung des Staatsvertrags führe dazu, dass auch zwischenzeitlich vorgenommene Änderungen des Betriebsreglements dannzumal überprüft werden müssten.

Zur Umsetzung der 2. Stufe des Staatsvertrags reichte die Flughafen Zürich AG am 15. Februar 2002 ein weiteres Gesuch um Änderung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 beim BAZL ein. Dieses sah vor, dass an Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen in Baden-Württemberg in einer ersten Phase sämtliche Anflüge zwischen 06.00 und 09.08 Uhr sowie zwischen 20.00 und 22.00 Uhr auf die Piste 28 erfolgen sollten, soweit es die meteorologischen Bedingungen zulassen. Ausnahmsweise wären die Pisten 14 und 16 angefliegen worden. In einer zweiten Phase würden die Landungen von 05.30 bis 09.08 Uhr auf die Pisten 28 und 34 erfolgen, wobei bis zur Zertifizierung eines Dual-Landing-Systems Landungen praktisch nur auf die Piste 34 durchgeführt werden sollten. Am Abend sollte folgende Pistenrangordnung gelten: 28, 34, 14, 16. Zur Umsetzung der zweiten Phase beantragte die Flughafen Zürich AG mit Gesuchsergänzung vom 30. August 2002 zudem die Einführung eines ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 34. Das BAZL genehmigte das Gesuch mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 ebenfalls nur teilweise. Es änderte Art. 33<sup>bis</sup> des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich insofern, als Anflüge an Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss Anhang zum Staatsvertrag ab dem 27. Oktober 2002 in der Zeit von 05.30 bis 09.08 Uhr sowie in der Zeit von 20.00 bis 22.00 Uhr auf Piste 28 erfolgen. Dem von der Flughafen Zürich AG beantragten Südanflug auf die Piste 34 bzw. den damit zusammenhängenden Betriebsreglementsänderungen verweigerte das BAZL demgegenüber vorläufig die Genehmigung. Auch diese Verfügung erfolgte wiederum

unter dem Hinweis auf den provisorischen Charakter der Änderungen, da das Betriebsreglement wie vom UVEK vorgesehen zum gegebenen Zeitpunkt einer gesamthaften Überprüfung unterzogen werden müsse.

Gegen beide Verfügungen des BAZL betreffend die provisorische Änderung des Betriebsreglements gingen zahlreiche Beschwerden bei der REKO UVEK ein. Die Verfahren sind zur Zeit noch hängig (Verfahren B-2001-159; B-2002-68).

4. Am 18. März 2003 lehnte die Bundesversammlung die Genehmigung des Staatsvertrags ab, womit auch die vorläufige Anwendung von Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b des Staatsvertrags dahin fiel. Da Deutschland diese Bestimmungen des Staatsvertrags jedoch in Durchführungsverordnungen (DVO) zur Luftverkehrs-Ordnung – zuerst in die 4. Verordnung zur Änderung der 204. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung, anschliessend in die 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung vom 15. Januar 2003 – aufgenommen hatte, die in ihrem Bestand unabhängig von der Ratifizierung des Staatsvertrags waren, blieben die für den An- und Abflug zum und vom Flughafen Zürich geltenden Flugverkehrsbeschränkungen über deutschem Hoheitsgebiet weiterhin in Kraft.

Diese Flugverkehrsbeschränkungen wurden durch eine Änderung der 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung vom 4. April 2003 noch verschärft. So wurde per 17. April 2003 einerseits der Zeitraum, in dem die Benutzung des deutschen Luftraums eingeschränkt ist, an Werktagen um je eine Stunde morgens (06.00 bis 07.00 Uhr) und abends (21.00 bis 22.00 Uhr) ausgedehnt. Andererseits wurden die minimalen Überflughöhen in diesen Zeiten stark angehoben. Bisher durfte der Anflugverkehr zum Flughafen Zürich nicht unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100 (ca. 3'000 m über Meer) durchgeführt werden, seit dem 17. April 2003 darf dieser nicht mehr unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 120 (ca. 3'600 m über Meer) erfolgen. Die Änderung der 213. DVO sah zudem vor, die Ausnahmetatbestände, bei denen ein Anflug aus Norden während der Sperrzeiten ausnahmsweise doch zulässig sein sollte, per 10. Juli 2003 gegenüber der bisherigen Regelung erheblich einzuschränken. Als Ausnahmegründe, welche zu Landungen auf die Pisten 14 und 16 berechtigen, werden einzig noch schlechte Wetterbedingungen genannt und es wurde zudem verbindlich festgelegt, welche Wetterwerte unterschritten sein müssen, damit eine Ausnahme gewährt werden kann.

5. Zur Kompensation der verschärften Flugverkehrsbeschränkungen über deutschem Hoheitsgebiet reichte die Flughafen Zürich AG dem BAZL am 8. April 2003 erneut ein Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements ein. Damit der



Betrieb des Flughafens Zürich während den publizierten Öffnungszeiten durchgehend aufrecht erhalten werden könne, seien während den von Deutschland verfügbaren Sperrzeiten Anflüge auf die Pisten 28 und 34 notwendig, wobei – wie beim Gesuch um Änderung des Betriebsreglements vom 15. Februar 2002 zur Umsetzung der 2. Stufe des Staatsvertrags – wiederum zwei Phasen unterschieden werden müssten. In einer voraussichtlich bis zum Frühjahr 2004 dauernden ersten Phase könne in den betroffenen Zeiten (zwischen 06.00 und 07.08 Uhr sowie zwischen 21.00 und 22.00 Uhr) nur auf Piste 28 gelandet werden. Piste 34 sei für Anflüge noch nicht entsprechend ausgerüstet. Könne Piste 28 aus meteorologischen Gründen nicht benutzt werden, so müssten die Landungen von Norden her auf die Pisten 14 und 16 erfolgen. In einer zweiten Phase werde auch die Piste 34 für Landungen zur Verfügung stehen, anfänglich ausgerüstet mit einem Landekurs-, später auch mit einem Gleitwegsender. Weil die von 05.30 bis 07.00 Uhr eintreffenden Langstreckenflugzeuge auf eine längere Piste angewiesen seien, solle in dieser Zeit auf Piste 34 gelandet werden. Im Sinne eines Ausgleichs werde ab 21.00 Uhr grundsätzlich Piste 28 als Landepiste eingesetzt. Bei meteorologisch bedingten Ausnahmen, welche von Deutschland nicht als solche anerkannt würden, müsse in dieser Zeit aber auch Piste 34 für Landungen zur Verfügung stehen. Andere Anflugmöglichkeiten liessen sich zurzeit nicht umsetzen, weil die Voraussetzungen dazu, nämlich die Luftraumstruktur, das Verfahren, die Schulung, die Dachziegelklammerung sowie die technischen Installationen, fehlten. In beiden Phasen würden die Abflüge auf den Pisten 28, 32 und 34 erfolgen.

6. Nach Anhörung der Kantone Aargau, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau und Zürich verfügte das BAZL am 16. April 2003, dass das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich im Sinne einer für die Dauer des Genehmigungsverfahrens geltenden vorsorglichen Massnahme gestützt auf Art. 26 VIL in Verbindung mit Art. 30 Abs. 2 Bst. e des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) im Wesentlichen wie folgt geändert werde: Bei Instrumentenanflügen von 07.00 bis 21.00 Uhr (bisher von 06.08 bis 22.00 Uhr) erfolge die Landung in der Regel auf die Piste 14 oder 16 (geänderter Art. 33 Abs. 1 des Betriebsreglements, Instrumentenanflüge zur Tageszeit). Von 21.00 bis 07.08 Uhr (bisher von 22.00 bis 06.08 Uhr) werde auf die Piste 28 gelandet. Ebenfalls auf Piste 28 erfolgten Landungen in der Zeit von 07.00 bis 09.08 Uhr und von 20.00 bis 21.00 Uhr (bisher von 05.30 bis 09.08 Uhr und von 20.00 bis 22.00 Uhr) an Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss 1. Verordnung zur Änderung der 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. April

2003 (geänderter Art. 33<sup>bis</sup> des Betriebsreglements, Instrumentenanflüge zur Nachtzeit). Gemäss Ziff. 2 des Dispositivs der Verfügung soll diese vorsorgliche Massnahme längstens bis zum Entscheid über die Genehmigung der beantragten Betriebsreglementsänderung im ordentlichen Genehmigungsverfahren gelten. Auch gegen diese Verfügung sind zahlreiche Beschwerden bei der REKO UVEK erhoben worden (Verfahren B-2003-23).

7. Um den unterbrochslosen Betrieb des Flughafens Zürich trotz der per 10. Juli 2003 in Kraft tretenden zusätzlichen Verschärfungen der Ausnahmeregelungen durch Deutschland aufrecht erhalten zu können, beantragte die Flughafen Zürich AG am 13. Mai 2003 in Ergänzung des Gesuchs vom 8. April 2003 eine nochmalige Änderung des Betriebsreglements. Danach sollte per 10. Juli 2003 ein Circling-Verfahren aus dem Anflug auf die Piste 28 auf die Pisten 16, 14 und 34 eingeführt werden. Sodann sollte in einer zweiten Phase ab Oktober 2003 ein VOR/DME-Anflugverfahren auf die Piste 34 eingeführt werden, wobei die Flughafen Zürich AG darauf hinwies, dass dieses Anflugverfahren bereits Gegenstand eines früheren Gesuchs gewesen sei. Am 27. Mai 2003 zog die Flughafen Zürich AG das Gesuch zur Einführung eines Circlingverfahrens zurück, da dieses im Verwaltungsrat die notwendige Zwei-Drittels-Mehrheit nicht erhalten hatte.
8. Das BAZL verfügte hierauf am 23. Juni 2003 unter Bezugnahme auf die Gesuche der Flughafen Zürich AG vom 15. Februar und 30. August 2002 und vom 8. April und 13. Mai 2003 sowie die Mitteilung der Flughafen Zürich AG vom 19. März 2003, dass sie auf die Einführung eines Dual-Landing-Systems auf die Pisten 28 und 34 verzichte, im Wesentlichen folgende provisorischen Änderungen des Betriebsreglements: Instrumentenanflüge von 07.00 bis 21.00 Uhr erfolgen in der Regel auf die Piste 14 oder 16 (geänderter Art. 33 Abs. 1 des Betriebsreglements, Instrumentenanflüge zur Tageszeit). Von 21.00 bis 06.00 Uhr würden Landungen auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34 durchgeführt, von 06.00 bis 07.08 Uhr sodann in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28. An Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss der aktuellen Fassung der 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgten 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 hingegen auf die Piste 28, ausnahmsweise auf die Piste 34 (geänderter Art. 33<sup>bis</sup> des Betriebsreglements, Instrumentenanflüge zur Nachtzeit). Schliesslich wurde Art. 39 Abs. 1 Satz 2 des Betriebsreglements gestrichen, wonach auf der Piste 28 von 06.30 bis 07.00 Uhr maximal 4 Abflüge von Strahlflugzeugen pro Tag zulässig waren. Diese Änderungen sollen auf den im

Luftfahrthandbuch der Schweiz publizierten Zeitpunkt in Kraft treten. Sie seien jedoch nicht anwendbar, wenn und solange die in der aktuellen Fassung der 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des deutschen Luftraums keine Anwendbarkeit entfalten. Allfälligen Beschwerden gegen diese Verfügung wurde – soweit VOR/DME Anflüge 34 betreffend – die aufschiebende Wirkung entzogen.

9. Um den Instrumentenanflug auf die Piste 34 überhaupt einführen zu können, reichte die Flughafen Zürich AG parallel zu den Gesuchen um Änderung des Betriebsreglements beim UVEK am 16. April 2002 ein Plangenehmigungsgesuch zur Installation eines Instrumenten-Lande-Systems der Kategorie 1 (ILS/CAT 1) für die Piste 34 ein. Dieses umfasst die Errichtung eines Landekursenders (LOC), eines Gleitwegsenders (GP) sowie einer Distanzmessung (DME). Auf Aufforderung des BAZL hin ergänzte die Flughafen Zürich AG diese Unterlagen am 30. August 2002 mit dem Antrag, zusätzlich eine Anflugbefeuerung für die Piste 34 einrichten zu können. Das UVEK genehmigte dieses Gesuch ebenfalls am 23. Juni 2003. Allfälligen Beschwerden wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.
10. Da die Südanflüge auf die Piste 34 aus technischen und betrieblichen Gründen frühestens per Ende Oktober 2003 eingeführt werden können, hätte die per 10. Juli 2003 in Kraft tretende zusätzliche Verschärfung der Ausnahmereglung dazu führen können, dass der Flughafen Zürich trotz der Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 zu gewissen Zeiten vorübergehend nicht mehr hätte angefliegen werden können. Dies insbesondere dann, wenn die Wetterverhältnisse für einen Anflug auf die Piste 28 zu schlecht gewesen wären, jedoch die Wetterbedingungen, welche ausnahmsweise einen Anflug über deutsches Hoheitsgebiet auf die Pisten 14 oder 16 zu den deutschen Sperrzeiten erlauben, noch nicht erfüllt gewesen wären. Dies hätte vor allem grössere Flugzeuge betroffen, für welche die Piste 28 zu kurz ist, wenn sie nass ist. Um diese Gefahr abzuwenden, wurden weitere Verhandlungen mit den deutschen Behörden geführt. Am 26. Juni 2003 einigten sich die Verkehrsminister der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz darauf, dass die Bundesrepublik Deutschland die Verschärfung der Ausnahmereglung bis zum 30. Oktober 2003 aussetzen und in der Folge etappenweise einführen würde. Umgekehrt verpflichtete sich die schweizerische Seite sicherzustellen, dass zur Umsetzung der bereits bewilligten Südanflüge die notwendigen Installationen gemäss folgendem Zeitplan bereit stehen würden: Ab 30. Oktober 2003 das UKW-Drehfunkfeuer (VOR/DME), ab 30. April 2004 der Landekursender (LOC/DME) und schliesslich ab 31. Oktober 2004 das Instrumentenlandesystem (ILS). Ab dem 30. Oktober 2003 könnte die Piste 34

damit mittels VOR/DME-Verfahren angefliegen werden, ab 30. April 2004 mittels LOC/DME-Verfahren und ab dem 31. Oktober 2004 schliesslich mittels ILS.

Die Einführung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 34 wurde inzwischen im Luftfahrthandbuch der Schweiz (AIP) veröffentlicht. Dessen Einführung ist, wie vereinbart, auf den 30. Oktober 2003 festgelegt worden.

11. Gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 haben zahlreiche Privatpersonen, Gemeinwesen, Organisationen und Vereinigungen sowie die Flughafen Zürich AG bei der REKO UVEK Verwaltungsbeschwerde erhoben. Die Beschwerden der im Rubrum dieses Zwischenentscheids aufgeführten Beschwerdeführenden sind mit einem Antrag auf teilweise, befristete oder vollumfängliche Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und/oder mit einem Gesuch um Anordnung weiterer vorsorglicher Massnahmen verbunden. Diese Anträge und deren Begründung werden nachfolgend kurz dargelegt. Auf die Ausführungen der Beschwerdeführenden wird im Einzelnen, soweit nötig, in den Erwägungen eingegangen.
  - 11.1. Die Beschwerdeführerin 1 beantragt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde. Für deren Entzug bestehe kein Grund, könne doch sofort oder zumindest innert aller kürzester Frist ein Anflugverfahren aus dem Norden auf die Pisten 14 oder 16 vollständig südlich der Landesgrenze eingeführt werden, womit die Dringlichkeit für die Einführung der verfügten Ost- und Südanflüge zu den empfindlichsten Tageszeiten entfalle. Damit werde auch dem überwiegenden Interesse am Schutz weiter Teile ihres Stadtgebietes vor unerträglichem Fluglärm Rechnung getragen. Die REKO UVEK habe deshalb im Sinne einer vorsorglichen Massnahme zugleich anzuordnen, dass zwischen 21.00 Uhr und 07.08 Uhr an Werktagen und zwischen 20.00 und 09.08 Uhr an Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen gemäss 213. DVO zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland Landungen auf dem Flughafen Zürich in der Regel auf die Piste 14 oder 16 mit Anflugroute vollständig südlich der Landesgrenze zu erfolgen hätten. Eventuell seien andere geeignete vorsorgliche Massnahmen zu anzuordnen, die sich an der inhaltlichen Stossrichtung dieser Anträge orientieren.
  - 11.2. Die Beschwerdeführenden 2 beantragen ebenfalls die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Schon eine grobe Überprüfung der Rechtslage ergebe, dass die genehmigten Änderungen des Betriebsreglements einer Rechtsgrundlage entbehrten, da die 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gegen übergeordnetes Recht verstosse und keine Verpflichtung bestehe,

diese anzuwenden. Damit müsse bereits die Entscheidprognose zugunsten der Beschwerdeführenden ausfallen. Die Flughafen Zürich AG sei zudem angesichts der rückläufigen Bewegungszahlen im Luftverkehr auf die mit dem Südanflug zusätzlich geschaffenen Kapazitäten gar nicht angewiesen, weshalb es auch an einem Anordnungsgrund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung fehle. Mit ähnlichen Argumenten begründen auch die Beschwerdeführenden 3, 4, 5, 6 und 7 ihren Antrag um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

- 11.3. Die Beschwerdeführenden 9 sind der Auffassung, dass der generelle Entzug der aufschiebenden Wirkung für die Einführung von Südanflügen unverhältnismässig sei. Der Entzug sei vielmehr zu beschränken auf zur Abwehr der bestehenden Notsituation unerlässliche Landeanflüge auf Piste 34, welche aus rechtlichen oder zwingenden technischen Gründen nicht unter Benutzung einer der bestehenden Luftverkehrsstrassen erfolgen könne.
- 11.4. Auch die Beschwerdeführerin 10 beantragt, dass die aufschiebende Wirkung für die Einführung von Anflügen auf die Piste 34, falls überhaupt, nur für solche Anflüge zu entziehen sei, die aus rechtlichen Gründen oder zwingenden äusseren Umständen nicht möglich seien und die zur Abwendung einer Notsituation für die Flughafen Zürich AG unbedingt notwendig seien. Eine Präzisierung der Ausnahmeregelungen, die per 10. Juli 2003 hätten in Kraft treten sollen, durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg anlässlich eines von der Flughafen Zürich AG angestrebten Eilverfahrens betreffend die weitere Verschärfung der Ausnahmeregelungen habe gemäss Angaben der Flughafen Zürich AG ergeben, dass von den Einschränkungen nur ganz wenige schwere Flugzeuge betroffen wären, weshalb sich ein genereller Entzug der aufschiebenden Wirkung schon aus diesem Grund nicht rechtfertige. Durch die Einführung von Südanflügen würden sodann neue, bisher nicht betroffene Gebiete zu empfindlichen Zeiten mit Fluglärm belastet. Dies könne einerseits nicht im öffentlichen Interesse liegen, diene aber auch der Flughafen Zürich AG nicht. Diese habe sich denn auch stets gegen die Einführung der Süd- und zusätzlicher Ostanflüge ausgesprochen, welche ihr Gesamtkosten in Milliardenhöhe verursachen würde. Schliesslich sprächen auch Sicherheitsgründe gegen die sofortige Einführung der Südanflüge, seien doch in der Anflugschneise der Piste 34 die notwendigen Dachziegelklammerungen teilweise noch gar nicht vorgenommen worden oder deren Bestand zumindest rechtlich nicht gesichert.
- 11.5. Die Beschwerdeführenden 11 bis 16 beantragen ebenfalls die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Sollte diesem Antrag nicht stattgegeben werden können, so wäre der Anflug auf die Piste 34 während der deutschen Sperrzeiten nur für

flugplanmässige Linienflüge zu öffnen, wobei eine solche Massnahme auf max. zwei Jahre zu befristen wäre. Subeventualiter müsste aber aus Sicherheitsgründen der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zumindest solange zuerkannt werden, bis ein Plangenehmigungsverfahren bzw. ein formelles Enteignungsverfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen in der Anflugschneise der Piste 34 eingeleitet und die Dachziegelklammerung durchgeführt worden sei. Zur Begründung führen die Beschwerdeführenden aus, die Verfügung des BAZL setze geltendes schweizerisches Verfahrens-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht ausser Kraft. Das BAZL habe jedoch keine Kompetenz, Gesetze verletzendes Dringlichkeitsrecht einzuführen. Sei es zum Erlass einer derartigen Verfügung nicht zuständig, so müsse dies auch für den Entzug der aufschiebenden Wirkung gelten. Würde die aufschiebende Wirkung wieder hergestellt, wäre es dem Bundesrat unbenommen, jederzeit ein Verfahren einzuleiten, in welchem die Ungültigkeit der deutschen Rechtsverordnung geltend gemacht werden könnte oder aber zusammen mit dem Parlament den Weg zur Einführung geltenden Rechts derogierendes Dringlichkeitsrecht zu beschreiten.

- 11.6. Die Beschwerdeführenden 17, 18 und 22 begründen ihren Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden vorab damit, dass der Anflug auf die Piste 34 einerseits unzulässig sei, weil das Durchstartverfahren für VOR/DME-Anflüge, wie es im AIP veröffentlicht worden sei, die 213. DVO verletzen würde. Sodann seien die notwendigen Sicherheitsmassnahmen, nämlich die Dachziegelklammerungen und die Hindernisbefeuerng, in der Anflugschneise der Piste 34 noch nicht abgeschlossen. Schliesslich sei, obschon verschiedene Hindernisse die Sicherheitsfläche überragten, ein gemäss internationalen Standards vorgeschriebenes Risk Assessment weder durchgeführt noch wenigstens mittels Auflage angeordnet worden. Gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung spreche auch, dass die sofortige Einführung des Südanflugs ungünstige präjudizielle Auswirkungen auf die laufenden Verfahren betreffend die Anfechtung der Gültigkeit der 213. DVO durch die Schweiz in Brüssel und durch den Flughafen beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg haben könnte.
- 11.7. Auch die Beschwerdeführenden 19 und 20 halten dafür, dass die sofortige Einführung des Südanflugs schon aus Sicherheitsgründen unzulässig sei, weil weder das erforderliche Risk Assessment vorgenommen, noch ein aktualisierter Störfallbericht erstellt worden sei. Sie machen zudem ebenfalls auf die fehlende Dachziegelklammerung und Hindernisbefeuerng aufmerksam. Die Entscheidprognose ergebe sodann ohne Weiteres, dass die 213. DVO für die Schweiz

nicht verbindlich sei und daher für die angeordnete Betriebsreglementsänderung kein Grund bestehe. Diese sei auch deshalb nicht notwendig, weil der Flughafen auf die mittels Südanflügen zusätzlich geschaffenen Kapazitäten zur Zeit gar nicht angewiesen sei. Die Beschwerdeführenden beantragen deshalb die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Die Südanflüge auf die Piste 34 seien durch die REKO UVEK per sofort zu verbieten. Als weitere vorsorgliche Massnahme sei das BAZL zu verpflichten, die Flughafen Zürich AG anzuweisen, bis zum 30. September, ev. bis zum 29. Oktober 2003, eine Sitzung des gemischten Ausschusses gemäss Art. 21. Abs. 4 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr (LVA; SR 0.748.127.192.68) einzuberufen. Schliesslich sei das BAZL zu verpflichten, die Skyguide AG anzuweisen, zusätzliche personelle und finanzielle Mittel zur Vorantreibung der Entwicklung und Einrichtung von Anflugverfahren südlich des Rheins (insbesondere des gekröpften Nordanflugs) schnellstmöglich freizusetzen.

- 11.8. Verschiedene Beschwerdeführende weisen zudem darauf hin, dass sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung regelmässig nur dann rechtfertige, wenn die Gründe, die eine sofortige Vollstreckung nahe legen, wichtiger sind als jene, die für einen Aufschub sprechen. Das BAZL wäre deshalb verpflichtet gewesen, die Interessen der Flughafen Zürich AG an einer sofortigen Einführung der Südanflüge gegen die Interessen der betroffenen Bevölkerung abzuwägen. Diese Interessenabwägung sei aber vollständig unterblieben. Würde der Südanflug wie geplant umgesetzt, führte dies einerseits zu einer massiven Entwertung der neu überflogenen Liegenschaften. Die Flughafen Zürich AG sei finanziell nicht in der Lage, diesen immensen Schaden, welcher die mit dem Südanflug erzielten Einsparungen im Übrigen bei weitem übertreffen dürfte, zu ersetzen. Die betroffene Bevölkerung würde andererseits zu den empfindlichsten Tageszeiten unerträglichen Lärmbeeinträchtigungen ausgesetzt und in ihrem Schlaf gestört. Dies führe nebst dem Verlust an Wohnqualität auch zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Angesichts des für eine Anflugschneise topographisch ungünstigen Geländes, der ungenügenden Sicherheitsprüfung des neuen Anflugverfahrens und der fehlenden Sicherheitsmassnahmen (fehlende Dachziegelklammerung, fehlende Hindernisbefeuern) sei sodann von einem beträchtlichen Sicherheitsrisiko auszugehen, welches umso mehr ins Gewicht falle, als die Anflüge neu über dicht besiedeltes Gebiet geführt werden sollen. Diesen Vermögens-, Gesundheits- und Sicherheitsinteressen der betroffenen Bevölkerung stünden ausschliesslich wirtschaftliche Interessen der Flughafen Zürich AG gegenüber, die zudem bloss in pauschaler Form behauptet, jedoch in keiner Art und

Weise substantiiert würden. Das BAZL habe es unterlassen darzulegen, ob es auf dem Flughafen Zürich angesichts der derzeitigen Rahmenbedingungen überhaupt zu einer Kapazitätseinschränkung käme und ob eine solche mit Blick auf die gegenüberstehenden Interessen nicht – zumindest vorübergehend – in Kauf genommen werden müsse.

- 11.9. Die Flughafen Zürich AG erhob ihrerseits Beschwerde gegen die Verfügung des BAZL mit dem Antrag, der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei auszudehnen auf die Einführung des LOC/DME-Anflugverfahrens im Frühling 2004 und das ILS-Anflugverfahren im Herbst 2004. Aufgrund der Verschärfungen der 213. DVO und der Vereinbarung zwischen dem deutschen und dem schweizerischen Verkehrsminister vom 26. Juni 2003 sei sie verpflichtet, diese Anflugverfahren auf diese Termine hin einzuführen. Da es der REKO UVEK entgegen den Ausführungen des BAZL nicht möglich sein werde, bis dahin einen Entscheid in der Sache zu fällen, müsse allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung auch bezüglich dieser später einzuführenden Anflugverfahren entzogen werden. Ein entsprechendes Gesuch auf superprovisorische Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung hat die REKO UVEK mit Verfügung vom 28. August 2003 abgewiesen. Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen.
12. Mit Schreiben vom 9. September 2003 beantragte die Beschwerdeführerin 10 nachträglich, dass die REKO UVEK bei einer unabhängigen fachkompetenten Organisation (Eurocontrol, Brüssel; ICAO, Büro Paris) ein Gutachten zur Sicherheit der Anflüge auf Piste 34 einzuholen habe. Zu diesem Antrag sah sie sich veranlasst, weil sie nach Ablauf der Beschwerdefrist der Presse entnommen habe, dass Experten weitere Sicherheitsmängel im Anflugverfahren auf die Piste 34 festgestellt hätten. Insbesondere fehle die notwendige Hindernisbefeuerung.
13. Die Beschwerdeführenden 19 und 20 reichten am 29. September 2003 einen in englischer Sprache abgefassten Bericht des BAZL ein, welcher die Prüfung des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 34 zum Gegenstand hat. Dieser beweise die Notwendigkeit der fehlenden Hindernisbefeuerung und bestätige damit die Einwände der Beschwerdeführenden gegen das neue Anflugverfahren auf die Piste 34. Sie beantragen im Sinne einer weiteren vorsorglichen Massnahme, dass von der Vorinstanz sofort eine deutsche Übersetzung dieses Berichts zu verlangen und dieser anschliessend den Beschwerdeführenden zuzustellen sei mit der Möglichkeit zur Stellungnahme innert angemessener Frist von mindestens 20 Tagen.



14. Die Skyguide führte mit Stellungnahme vom 29. September 2003 aus, dass sie die Machbarkeit eines gekröpften Instrumentenanfluges vollständig südlich der Landesgrenze zum heutigen Zeitpunkt bezweifle, diese jedoch nicht abschliessend beurteilen könne. Auf jeden Fall wäre dessen Einführung mit erheblichem zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden. Realisierbar wäre hingegen aus Sicht der Skyguide die Einführung eines Sichtenflugverfahrens, was aber eine Neuordnung der Luftraumstruktur bedingen würde. Zudem könnte damit nur bei sehr guten Wetterbedingungen geflogen werden und markante Kapazitätseinbussen wären die Folge. Die Skyguide gibt abgesehen von der fraglichen technischen Machbarkeit zu bedenken, dass Sichtenflug- gegenüber Instrumentenanflugverfahren risikoreichere Anflugverfahren seien.
15. Die Vorinstanz wie auch die Flughafen Zürich AG (nachfolgend Beschwerdegegnerin) wurden von der REKO UVEK aufgefordert, zu den verschiedenen Beschwerden betreffend die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sowie auf Anordnung anderer vorsorglicher Massnahmen in einer Eingabe und dabei gleichzeitig zu bestimmten von der REKO UVEK vorgelegten Fragen verbindlich Stellung zu nehmen. Auf die Beantwortung der Fragen wird, soweit notwendig, in den rechtlichen Erwägungen eingegangen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf eine kurze Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen.
16. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Stellungnahme vom 6. Oktober 2003 die Abweisung der Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen. Auf den nachträglich eingereichten Beweisantrag der Beschwerdeführerin 10 sei zudem nicht einzutreten; eventualiter sei dieser abzuweisen. Abzuweisen sei auch der Antrag der Beschwerdegegnerin auf Ausdehnung der aufschiebenden Wirkung. Zur Begründung verweist das BAZL vorab auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung, an denen es festhält. Würde die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt, hätte dies zur Folge, dass der Flughafen Zürich ab dem 30. Oktober 2003 infolge der verschärften deutschen Ausnahmebestimmungen zu gewissen Zeiten nicht mehr angefliegen werden könnte. Dies sei für einen Flughafen, der als Drehscheibe und insbesondere auch als Heimbasis für die nationale Fluggesellschaft diene, unzumutbar. Aus Sicht des BAZL bestehen keine milderen Massnahmen, welche es erlaubten, die Flughafenkapazitäten zu den fraglichen Zeiten während der Dauer des Verfahrens zu erhalten, weshalb sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung auch als verhältnismässig erweise. Auf die Rechte der Beschwerdeführenden habe die sofortige Einführung des neuen Betriebsregimes keine negativen Auswirkungen, sei doch die Beschwerdeinstanz in

ihrem Entscheid in der Sache weiterhin völlig frei. Im Übrigen gehe es nicht an, wie von verschiedenen Beschwerdeführenden verlangt, die 213. DVO und ihre nachträgliche Verschärfung einfach zu missachten. Diese sei, bis die zuständigen deutschen oder internationalen Instanzen darüber entschieden hätten, für die Schweiz verbindlich.

17. Auch die Beschwerdegegnerin beantragt mit Stellungnahme vom 6. Oktober 2003 die Abweisung der Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen, sofern darauf überhaupt eingetreten werden könne. Eventuell sei ihr im Sinne einer vorsorglichen Massnahme zu gestatten, zumindest sämtliche grösseren Flugzeuge, welche ab dem 30. Oktober 2003 während den Sperrzeiten bei schlechten Wetterbedingungen auf dem Flughafen Zürich nicht mehr landen könnten, beim Landeanflug in Anwendung der bisherigen Ausnahmeregelung der 213. DVO wie bis anhin über süddeutschen Raum zu führen. Sollte die REKO UVEK die Anträge der Beschwerdeführenden hingegen ganz oder teilweise gutheissen, so sei einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, bzw. die Entfaltung der Rechtswirkungen dieses Entscheids frühestens auf das Datum des Eintritts der Rechtskraft des Urteils des Bundesgerichts festzusetzen.

Die Beschwerdegegnerin führt vorab aus, dass den Beschwerden gegen die Verfügung des BAZL die aufschiebende Wirkung schon deshalb entzogen werden müsse, weil der Bundesrat sich am 26. Juni 2003 in einer Vereinbarung mit Deutschland zur Einführung von VOR/DME-Anflügen auf die Piste 34 per 30. Oktober verpflichtet habe. Diese Verpflichtung könnte nicht erfüllt werden, wenn die verfügte Betriebsreglementsänderung nicht sofort umgesetzt werden könnte. Würde die aufschiebende Wirkung wieder hergestellt und damit die Südanflüge nicht per 30. Oktober 2003 eingeführt, hätte die weitere Verschärfung der Ausnahmeregelungen durch Deutschland zudem zur Folge, dass der Flughafen Zürich während der deutschen Sperrzeiten bei schlechten Wetterbedingungen insbesondere von grösseren Flugzeugen nicht mehr angefliegen werden könnte. Dies würde zur vollständigen Streichung dieser Flüge führen, da die Airlines das Risiko, nicht an allen Tagen auf dem Flughafen Zürich landen zu können, nicht eingehen würden. Die teilweise Schliessung des Flughafens Zürich würde die Rotationsysteme der betroffenen Fluggesellschaften und insbesondere dasjenige der SWISS zerstören. Der Transitverkehr auf dem Flughafen Zürich und damit das Hubkonzept würden dadurch einen grossen wirtschaftlichen wie auch einen Image-Schaden erleiden. Die Beschwerdegegnerin wäre zudem nicht mehr in der Lage, ihre sich aus der

Konzession ergebende Pflicht zur durchgehenden Offenhaltung und Betriebsbereitschaft des Flughafens zu erfüllen. Es lägen damit gewichtige Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung vor. Die privaten Interessen der Beschwerdeführenden vermöchten diese nicht zu überwiegen, weshalb der Entzug der aufschiebenden Wirkung auch verhältnismässig sei. Dabei gelte es insbesondere zu beachten, dass es sich bei den Südanflügen lediglich um eine provisorische Lösung handle, welche keine präjudizierende Wirkung auf das definitive Anflugverfahren habe. Die sich aus dieser provisorischen Regelung ergebenden Lärmbelastungen seien sodann gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zumindest bis zur Festlegung einer neuen betrieblichen Ordnung zumutbar.

Den Antrag auf Abweisung der Begehren um Anordnung anderer vorsorglicher Massnahmen begründet die Beschwerdegegnerin unter anderem damit, dass die Einführung eines Anflugverfahrens auf die Pisten 14 und 16 vollständig südlich der Landesgrenze, wenn überhaupt, erst in einigen Jahren realisierbar wäre und daher zum jetzigen Zeitpunkt keine Alternative darstelle. Auch eine Aufteilung des Flugverkehrs, wonach der Südanflug nur für Linienflüge geöffnet würde, die übrigen Flugzeuge hingegen weiterhin auf Piste 28 landen würden, sei kaum zu verwirklichen. So sei fraglich, ob die Skyguide eine derartige Auffächerung der Anflüge unter Beachtung aller Sicherheitsvorkehrungen umsetzen könnte. In den frühen Morgenstunden würden sodann ohnehin hauptsächlich Linienflüge landen. Ob schliesslich kleinere Flugzeuge auch nach den weiteren per 30. April und 31. Oktober 2004 in Kraft tretenden Verschärfungen der Ausnahmebestimmungen ohne Benutzung der Piste 34 landen könnten, sei zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar.

18. Am 13. Oktober reichte das BAZL ein durch skyguide erstelltes „Safety Case Document“ vom 8. Oktober 2003 ein. Dieser Bericht befasst sich mit der Überprüfung der Sicherheit der neu einzuführenden Anflugverfahren auf die Piste 34 und schlägt die Ergreifung diverser Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit vor.
19. Mit Eingabe vom 16. Oktober 2003 wies die Beschwerdegegnerin noch einmal darauf hin, welche Nachteile für sie mit einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung verbunden wären.
20. Auf Aufforderung der REKO UVEK hin nahm das BAZL am 20. Oktober 2003 Stellung zur Umsetzung der im Safety Case Document vorgeschlagenen Sicherheitsmassnahmen. Es wies im Wesentlichen darauf hin, dass sämtliche vorgeschlagenen Massnahmen zeitgerecht auf den Zeitpunkt der Einführung der

Anflüge auf Piste 34 umgesetzt würden und damit die Sicherheit der Anflüge auf Piste 34 gewährleistet sei.

21. Am 20. bzw. 21. Oktober 2003 wurden der REKO UVEK fünf Bundesgerichtsurteile vom 7. Oktober 2003 mitgeteilt, in welchen sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit der provisorischen Änderung des Betriebsreglements vom 15. Oktober 2002 (vgl. Sachverhalt E. 3) zur Frage der Gegenstandslosigkeit der gegen die bisherigen Betriebsreglementsänderungen angehobenen Beschwerdeverfahren äusserte (BGE 1A.99/100/101/102 und 104/2003 vom 7. Oktober 2003). Es hält in diesen Urteilen fest, dass durch die fortlaufenden Änderungen des Betriebsreglements die vorangehenden Regelungen grundsätzlich ersetzt worden seien und auf diese nicht einfach bei Bedarf zurückgegriffen werden könne, sondern jeweils neu zu prüfen und zu entscheiden sei, wie das An- und Abflugverfahren auf den Flughafen Zürich aufzuteilen wäre (BGE 1.A.104/2003 E. 5.2.1 und BGE 1A.101/2003 E. 2.1 vom 7. Oktober 2003).

**und B) in Erwägung gezogen:**

**Formelles**

1. Die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 betreffend provisorische Änderung des Betriebsreglements des Flughafens Zürich stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) dar, die gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) bei der REKO UVEK mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden kann. Die REKO UVEK ist deshalb auch dafür zuständig, über die von den Beschwerdeführenden beantragte Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sowie über die beantragten anderen vorsorglichen Massnahmen zu entscheiden. Dieser Zwischenentscheid wird vom Kommissionspräsidenten gefällt (Art. 20 Abs. 5 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen [VRSK; SR 173.31]).
2. Ob sämtliche im Rubrum erwähnten Beschwerdeführenden berechtigt sind, im vorliegenden Verfahren Anträge um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder Erlass vorsorglicher Massnahmen zu stellen, kann offen bleiben, da ihre Anträge – wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt – vollumfänglich abzuweisen sind.

3. Die Beschwerden sind im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht worden (vgl. Art. 50 ff. VwVG), weshalb auf diese einzutreten ist.

### **Materielles**

4. Als Regel kommt der Verwaltungsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu (Art. 55 Abs. 1 VwVG). Zweck der aufschiebenden Wirkung ist es, die nachteiligen Auswirkungen der Verfügung solange nicht eintreten zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden ist. Beschwerdeführenden wird insoweit ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz gewährt, als der rechtliche und tatsächliche Zustand, der Status quo, wie er vor Erlass der Verfügung bestanden hat, bis zum Entscheid der Rekurskommission in der Sache aufrechterhalten bleibt (*André Moser / Peter Uebersax*, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel 1998, Rz. 3.14).
5. Handelt es sich um eine Verfügung, die keine Geldleistung zum Gegenstand hat, kann die aufschiebende Wirkung durch die verfügende Behörde oder die Beschwerdeinstanz aber auch entzogen werden (Art. 55 Abs. 2 VwVG). Gemäss Praxis der Bundesbehörden müssen für den Entzug keine ausserordentlichen Umstände vorliegen, aber doch zumindest überzeugende Gründe gegeben sein (vgl. *Alfred Kölz / Isabelle Häner*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 650; vgl. BGE 129 II 286. E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Es ist Sache der nach Art. 55 VwVG zuständigen Behörde, zu prüfen, ob die Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Im Allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen (BGE 110 V 45 E. 5 mit Hinweisen). Sie trifft ihren Entscheid „prima vista“ aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage (*René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss*, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, Basel 1996, N. 1328; *Isabelle Häner*, *Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, in ZSR 116, 1997 II, S. 264). Herabgesetzt sind neben den Untersuchungspflichten auch die Beweisanforderungen. Das Glaubhaftmachen von Anliegen genügt in der Regel. Wird durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Verfahrensausgang präjudiziert, so muss jedoch ein strengerer Massstab an den

Interessennachweis angelegt werden (*Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog*, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 17 zu Art. 68 VRPG).

6. Nachfolgend gilt es im Lichte der oben dargestellten Lehre und Rechtsprechung zu prüfen, ob das BAZL die aufschiebende Wirkung zu Recht entzogen hat oder ob diese wiederherzustellen ist oder allenfalls andere vorsorgliche Massnahmen anzuordnen sind. Dabei gilt es folgende Entscheidungssystematik zu beachten (vgl. dazu und auch zu den nachfolgenden Erwägungen ausführlich Isabelle Häner, a.a.O., S. 322 ff. sowie VPB 64.118 und VPB 65.65): Zuerst bedarf es einer Entscheidungsprognose, dann ist nach dem Anordnungsgrund zu fragen und schliesslich muss die angeordnete Massnahme auf deren Verhältnismässigkeit hin geprüft werden. Dieser letzte Schritt erfordert insbesondere eine Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen. Es kann sich dabei unter Umständen aufdrängen, eine mildere Massnahme gemäss Art. 56 VwVG zu ergreifen (vgl. Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 650)

7. Das BAZL hat allfälligen Beschwerden gegen die angefochtene Verfügung die aufschiebende Wirkung einzig betreffend die Einführung des VOR/DME-Anflugs auf die Piste 34 entzogen. Vorerst sind daher die Auswirkungen der sofortigen Einführung des Südanflugs auf die Piste 34 zu den vom BAZL verfügten Zeiten zu prüfen.

Erst anschliessend kann beurteilt werden, wie es sich mit einem allfälligen Entzug der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der Ostanflüge verhält (vgl. E. 14). Festzuhalten ist, dass das BAZL diesbezüglich allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung nicht entzogen hat. Damit erweist sich der Antrag des Beschwerdeführers 7 auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung betreffend die vom BAZL verfügten Anflüge auf die Piste 28 als gegenstandslos.

8. Die Entscheidungsprognose vermindert die Gefahr, eine dem Endergebnis entgegengesetzte Zwischenlösung zu treffen. Fällt die Prognose – positiv oder negativ – eindeutig aus, erübrigt sich in der Regel ein Entscheid über die aufschiebende Wirkung, weil ebenso gut sofort in der Sache selbst entschieden werden kann. Lässt die summarische Prüfung der massgeblichen Tatsachen und der Rechtslage die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung überwiegend oder doch mehr wahrscheinlich erscheinen, spricht dies eher für den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Umgekehrt rechtfertigt sich dieser nicht, wenn die Prüfung der Rechtmässigkeit diese als eher oder gar überwiegend unwahrscheinlich erscheinen lässt. Die Entscheidungsprognose hilft dann nicht weiter, wenn sich die verschiedenen Aspekte die Waage halten.

Vorliegend ist es nicht möglich, eine eindeutige Entscheidprognose zu fällen. Die Beschwerdeführenden erheben verschiedenste Rügen formeller und materieller Natur, die erst nach umfangreichen Sachverhaltsabklärungen und deshalb nicht im Rahmen eines „prima vista“-Entscheids beantwortet werden können. Bereits heute eine Entscheidprognose abzugeben und gestützt darauf über die Frage der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen zu entscheiden, wäre nicht zu verantworten.

9. Für den Entzug der aufschiebenden Wirkung müssen sodann überzeugende Gründe vorliegen. Es muss ein schwerer Nachteil drohen, würde die aufschiebende Wirkung nicht entzogen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nicht nur ganz aussergewöhnliche Umstände den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu rechtfertigen vermögen. Es kann auch ein tatsächliches, insbesondere wirtschaftliches Interesse genügen (vgl. Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 650; BGE 127 II 132 E. 3, BGE 129 II 286 E. 3.1 f.).
- 9.1. In verschiedenen Beschwerdeschriften wird geltend gemacht, es fehle der Anordnungsgrund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung schon deshalb, weil die von Deutschland mit der 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung erlassenen Einschränkungen offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstossen würden und somit kein Anlass bestehe, das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich überhaupt zu ändern. Wie es sich damit verhält und ob die deutsche Verordnung wirklich eingehalten werden muss, bedürfte eingehender rechtlicher Abklärungen und kann nach der Auffassung der REKO UVEK keinesfalls in einem dringenden Zwischenentscheid aufgrund einer bloss summarischen Prüfung entschieden werden. Zu beantworten ist diese Frage – wie das BAZL in seiner Vernehmlassung zu Recht festhält – vielmehr in den laufenden Verfahren vor deutschen und internationalen Gerichten, oder dann allenfalls im Hauptentscheid (vgl. dazu auch BGE 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 3.2, wonach es der REKO UVEK nicht obliege, fremdes Recht, auch wenn dieses Anlass zur Änderung eines Betriebsreglements gegeben habe, auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen).
- 9.2. Wird den Beschwerden gegen die Verfügung des BAZL vollumfänglich aufschiebende Wirkung erteilt, so wäre für die Dauer des Beschwerdeverfahrens ein Anflug auf die Piste 34 nicht möglich. Der Flughafen Zürich könnte somit an Werktagen von 21.00 bis 07.00 Uhr und an Wochenenden sowie den gesetzlichen Feiertagen in Baden-Württemberg von 20.00 bis 09.08 Uhr höchstens von Osten her über die Piste 28 angefliegen werden, es sei denn es läge ein Ausnahmegrund vor, welcher einen Anflug auf die Piste 14 oder 16 erlaube (vgl. dazu aber nachfolgend E. 14). Es gibt jedoch Wetterlagen, die einerseits einen Anflug auf die Piste 28 nicht zulassen,

andererseits aber die Bedingungen, welche ausnahmsweise zu einem Anflug aus dem Norden auf die Pisten 14 oder 16 berechtigen, noch nicht erfüllen. In solchen Fällen könnte der Flughafen Zürich überhaupt nicht mehr angefliegen werden. Betroffen wären hiervon insbesondere grössere Flugzeuge, für welche die Piste 28 zu kurz ist, wenn sie nass ist. Ankommende Flugzeuge müssten in solchen Situationen auf andere Flughäfen ausweichen oder die Flüge müssten ganz ausfallen. Ein alternatives Verfahren zum Anflug auf die Piste 34, welches die Nordanflüge auf die Pisten 14 und 16 tatsächlich zu ersetzen vermöchte, steht zur Zeit entgegen den Ausführungen verschiedener Beschwerdeführenden nicht zur Verfügung (vgl. nachfolgend E. 12.1).

Die Beschwerdegegnerin legt in ihrer Stellungnahme vom 6. Oktober 2003 glaubhaft dar, dass diese teilweisen Schliessungen des Flughafens Zürich zu den deutschen Sperrzeiten zu einer vollständigen Streichung der hiervon möglicherweise betroffenen Flüge führen würde. Die Fluggesellschaften würden das Risiko, nicht an allen Tagen auf dem Destinationsflughafen landen zu können, nicht eingehen, lasse sich unter diesen Umständen eine Strecke doch nicht wirtschaftlich betreiben. Die Beschwerdegegnerin rechnet daher im Falle der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung mit einem Totalverlust von täglich sechs bis acht Langstreckenflügen, was alleine bei den Landegebühren einen Ausfall von ca. 21 bis 28 Mio. Franken pro Jahr zur Folge hätte. Nebst diesen unmittelbaren wirtschaftlichen Einbussen, würden derartige vorübergehende Schliessungen des Flughafens Zürich wohl auch zu einem erheblichen Imageschaden führen. Schliesslich würde die Streichung einzelner Flüge infolge einer Schliessung des Flughafens in das komplexe Rotationssystem verschiedenster Fluggesellschaften eingreifen und damit auch weitere Flüge betreffen. Der Ausfall eines einzigen Flugs innerhalb einer Rotation hat gemäss den Darstellungen der Beschwerdegegnerin nicht nur Auswirkungen auf die nachfolgenden Flüge sondern auch auf diverse Umsteigeverbindungsflüge. Solche Störungen des geplanten Betriebsablaufs hätten vor allem zu Tagesbeginn gravierende Auswirkungen. Auch eine zeitliche Verschiebung dieser Flüge würde ein Auseinanderfallen dieses Netzwerkes bewirken und sei daher ebenfalls nicht möglich. Einer Verschiebung der Anflüge stehe im Übrigen auch entgegen, dass die Slots dieser Flüge für den Winterflugplan 03/04 bereits zugesichert und publiziert und zudem die Tickets von den Gesellschaften zumindest teilweise bereits verkauft worden seien, womit dieser Flugplan für die Beschwerdegegnerin verbindlich sei. Der Beschwerdegegnerin würde somit entgegen den Ausführungen verschiedener Beschwerdeführenden durch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ein bedeutender Nachteil entstehen.



10. Aufgrund vorstehender Erwägungen ist jedoch nur erstellt, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht bereits mangels eines genügenden Anordnungsgrunds unzulässig war. Eine andere Frage ist, ob der der Beschwerdegegnerin drohende Nachteil so gewichtig ist, dass er die öffentlichen und privaten Interessen überwiegt, die für die Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde angeführt werden können (vgl. BGE 129 II 268 E. 3.3). Es gilt daher nachfolgend in einem ersten Schritt die privaten und öffentlichen Interessen, die einem Entzug der aufschiebenden Wirkung entgegenstehen, aufzuführen und zu gewichten.
- 10.1. Ein Grossteil der Beschwerdeführenden macht geltend, dass die Einführung von Anflügen auf die Piste 34 eine massive Lärmbelastung einer bis heute vom Fluglärm nicht betroffenen Region zur Folge hätte. Die Anflughöhe über Grund sei aufgrund der ungünstigen Geländestruktur bereits in 15 km Entfernung von der Landepiste sehr tief und die Lärmbelastung durch die überfliegenden Flugzeuge entsprechend hoch. Während der Zeitabschnitte, in denen die Landungen von Süden her erfolgen sollen, sei mit einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte, ev. gar der Alarmwerte zu rechnen. Damit könnten auch gesundheitliche Schädigungen der betroffenen Bevölkerung nicht ausgeschlossen werden, zumal die Anflüge während der empfindlichen Tagesrandstunden stattfinden sollen und die betroffene Bevölkerung in ihrer Nachtruhe stören würden. Zugleich führten die Lärmbelastungen zu einer beträchtlichen Werteinbusse der betroffenen Liegenschaften.

Wird die aufschiebende Wirkung der gegen die Verfügung des BAZL erhobenen Beschwerden nicht wiederhergestellt, werden ab dem 30. Oktober 2003 neu Anflüge auf die Piste 34 durchgeführt. Der Anflugweg auf Piste 34 führt über dicht besiedeltes Gebiet, welches bisher von Fluglärm weitestgehend verschont war. Die Piste wird am Morgen an Werktagen von 06.00 bis 07.08 Uhr und an Wochenenden und baden-württembergischen Feiertagen von 06.00 bis 09.08 Uhr als Hauptanflugpiste dienen. In den Abendrandstunden wird sie werktags von 21.00 Uhr bis Betriebsschluss und an Wochenenden und baden-württembergischen Feiertagen von 20.00 Uhr bis Betriebsschluss als Ausweichanflugpiste eingesetzt, wenn Anflüge auf Piste 28 ausnahmsweise nicht möglich sind. Es ist unbestritten, dass das neue Anflugregime damit zu einer erheblichen Lärmbelastung eines bisher vom Fluglärm nicht betroffenen Gebiets während sensibler Tagesrandstunden führen und die Anzahl vom Fluglärm betroffener Personen damit markant ansteigen wird. Wie stark diese Lärmbelastung tatsächlich sein wird, wie diese zu berechnen ist und ob und in welchen Gebieten es zu Grenzwertüberschreitungen kommen wird, kann im Rahmen dieses Zwischenentscheids nicht beurteilt werden. Fest steht, dass die betroffene

Bevölkerung ein erhebliches Interesse an der Vermeidung dieser Lärmbelastung und damit an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung hat.

Die Anflüge auf die Piste 34 werden nebst der Lärmbelastung für die betroffene Bevölkerung mit grosser Wahrscheinlichkeit auch eine Entwertung der sich in der Anflugschneise befindenden Liegenschaften zur Folge haben, an deren Vermeidung die Beschwerdeführenden ebenfalls ein berechtigtes Interesse haben. Wie gross diese Vermögenseinbussen sein werden, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht verlässlich feststellen. Ebenso ist einerseits mit Blick auf den Hauptentscheid andererseits aber auch mit Blick auf das noch zu erlassende definitive Betriebsreglement unklar, ob diese Einbussen von Bestand sein werden.

- 10.2. In verschiedenen Beschwerdeschriften wird im Weiteren geltend gemacht, dass eine sofortige Einführung der Südanflüge auf Piste 34 auch aufgrund gravierender Sicherheitsmängel nicht zu verantworten sei, zumal die neue Anflugroute über äusserst dicht besiedeltes Gebiet führe.

An der Sicherheit des neuen Anflugverfahrens besteht zweifellos ein eminentes privates und öffentliches Interesse. Dies geht auch aus Art. 3 Abs. 1 VIL hervor, wonach die Sicherheit von Personen und Sachen bei Starts und Landungen sowie bei An- und Abflügen stets gewährleistet sein muss. Solange berechtigte Zweifel an der Sicherheit dieses neuen Anflugverfahrens bestehen, darf dieses nicht umgesetzt werden. Es rechtfertigt sich daher bereits im Rahmen dieses Zwischenentscheids eine vertiefte Prüfung der diesbezüglich vorgebrachten Rügen.

- 10.2.1. Verschiedene Beschwerdeführende weisen darauf hin, dass die Dachziegelklammerungen im Bereich der Anflugschneise auf Piste 34 noch nicht abgeschlossen worden seien. Es bestehe daher die Gefahr, dass Randwirbelschleppen tief fliegender Grossraumflugzeuge Dachziegel lösen und herunterfallende Ziegel weitere Schäden verursachen könnten. Ein Anflug auf Piste 34 könne daher vor Abschluss der Klammerungsarbeiten nicht zugelassen werden.

Den Akten ist zu entnehmen, dass die Beschwerdegegnerin den betroffenen Grundeigentümern in der Anflugschneise der Piste 34 eine Klammerung ihrer Hausdächer unter Übernahme der Kosten angeboten hat und diese Arbeiten bei denjenigen Eigentümern, die ihr Einverständnis hierzu gegeben haben, abgeschlossen werden konnten. In gewissen Gemeinden, z.B. in Gockhausen, hat jedoch eine Grosszahl der Eigentümer die Vornahme der Dachziegelklammerung offenbar abgelehnt und vorab die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens verlangt.

Die Beschädigungen von Hausdächern und Drittschäden durch herunterfallende Ziegel infolge von Anflügen auf die Piste 34 können unter diesen Umständen nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Dies kann jedoch kaum der Beschwerdegegnerin angelastet werden, hat sie die Vornahme der notwendigen Vorkehrungen zur Verhinderung solcher Schäden doch angeboten und, wo dies aufgrund der Zustimmung der Eigentümer möglich war, auch ausgeführt. Ob die Klammerungsarbeiten überhaupt zu den Sicherheitsvorkehrungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VIL zählen, ist unklar und bedarf vertiefter Abklärung im Rahmen des Hauptentscheids. Selbst wenn dem so wäre, erscheint es jedoch aufgrund einer ersten summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage kaum haltbar, dass durch die Weigerung, die angebotene Klammerung der Dachziegel vornehmen zu lassen, die Einführung eines neuen Anflugverfahrens verhindert werden könnte, zumal die Klammerung der Dachziegel offenbar gegen den Willen der Eigentümer rechtlich nicht erzwingbar ist. Insbesondere steht hierfür prima vista das luftfahrtrechtliche Plangenehmigungsverfahren, dessen Durchführung von verschiedenen Beschwerdeführenden verlangt wird, nicht zur Verfügung. Dies ergibt sich aus dem Entscheid der REKO UVEK vom 16. April 2003, B-2002-68, E. 7.2, welcher in diesem Zusammenhang festgestellt hat, dass eine summarische Prüfung der Rechtslage ergebe, dass Dachziegelklammerungen nicht als Flugplatzanlage im Sinne von Art. 2 VIL qualifiziert werden könnten und deshalb auch nicht in einem luftfahrtrechtlichen Verfahren zu bewilligen seien. Ein anderes Verfahren, welches die Durchsetzung der Dachziegelklammerungen gegen den Willen der Eigentümer erlauben würde, ist nicht ersichtlich. Die heute noch fehlenden Dachziegelklammerungen in der Anflugschneise der Piste 34 sind daher nach summarischer Prüfung der Rechtslage kein Grund, den Anflug auf die Piste 34 vorläufig nicht zuzulassen.

10.2.2. Mehrere Beschwerdeführende haben sodann darauf hingewiesen, dass gewisse natürliche und künstliche Hindernisse auf dem Anflugweg auf die Piste 34, welche die Sicherheitsfläche überragten, mit einer Hindernisbeleuchtung ausgestattet werden müssten. Deren Erstellung sei nicht sichergestellt, womit es an einer luftfahrtspezifischen Voraussetzung für die Einführung der Südanflüge fehle.

Tatsächlich hat das BAZL in einem Bericht zur Evaluation der Sicherheit des Anflugverfahrens auf die Piste 34 vom 25. April 2003, auf den verschiedene Beschwerdeführende Bezug nehmen, empfohlen, gewisse Punkte im Anflugweg auf Piste 34 mit einer Hindernisbefeuerung zu versehen, um deren Wahrnehmbarkeit zu verbessern (vgl. Report Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY34 LSZH vom 25. April 2003). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich dieser Bericht

ausschliesslich mit der Prüfung der Sicherheit des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahrens befasste, nicht aber mit der Sicherheitsprüfung des VOR/DME-Anflugverfahrens, welches per 30. Oktober 2003 eingeführt werden soll. Die Sicherheitsempfehlungen des Berichts vom 25. April 2003 können somit nicht unbesehen auf das jetzt einzuführende Anflugverfahren übertragen werden. Das BAZL hat denn auch in einem Faktenblatt vom 24. September 2003 zum Stand der Überprüfung der Sicherheit beim Anflug auf Piste 34 ausgeführt, dass die im erwähnten Bericht empfohlenen Hindernisbefeuerungsanlagen erst für die Einführung des LOC/DME-Anflugverfahrens erstellt werden müssten, weil dieses Anflugverfahren in geringerem Abstand zu den überflogenen Hindernissen stattfinden werde als der VOR/DME-Anflug (vgl. auch Vertikalprofil Anflug 34, Beilage 10 der Beschwerdegegnerin). Die Beschwerdegegnerin führte in ihrer Stellungnahme vom 6. Oktober 2003 sodann aus, dass abgesehen von den Hindernisbefeuerungen, welche erst für die Einführung des LOC/DME-Verfahrens erstellt werden müssten, zur Einhaltung der internationalen Sicherheitsstandards lediglich zwei Hindernisfeuer in Flughafennähe bereits jetzt absolut notwendig seien. Diese seien am 30. Oktober 2003 betriebsbereit. Das BAZL bestätigte diese Angaben (vgl. Stellungnahme vom 6. Oktober 2003, S. 7). Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die Frage der genügenden Hindernisbefeuerung Gegenstand sorgfältiger Prüfung durch die zuständigen fachkundigen Personen war. Es besteht für die REKO UVEK daher kein Anlass, daran zu zweifeln, dass die für die Einführung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 34 notwendigen Hindernisbefeuerungsanlagen am 30. Oktober 2003 betriebsbereit sein werden. Ebenso ist aufgrund dieser Ausführungen davon auszugehen, dass auch die für die Einführung des LOC/DME- und ILS-Anflugverfahrens notwendigen Hindernisbefeuerungen rechtzeitig erstellt werden.

- 10.2.3. Die Beschwerdeführenden 17, 18 und 22 machen weiter geltend, dass für die Genehmigung der Südanflüge auf Piste 34 vorab zwingend ein Risk Assessment hätte durchgeführt werden müssen. Das BAZL habe jedoch nicht einmal eine Auflage verfügt, mit welcher diese Massnahme verbindlich angeordnet worden wäre. Selbst höchste Dringlichkeit würde die Auslassung dieser vorgeschriebenen Sicherheitsmassnahme aber nicht rechtfertigen.

Das BAZL hat in Ziff. 4.1 der Erwägungen der angefochtenen Verfügung festgehalten, dass die neuen Anflugverfahren auf die Piste 34 alle Anforderungen, insbesondere diejenigen der Flugsicherheit, erfüllten. Es verwies aber gleichzeitig darauf, dass vor der operationellen Einführung dieser Anflugverfahren noch eine Risikoanalyse im

Rahmen eines Risk Assessment erfolgen würde. Eine entsprechende Auflage wurde jedoch nicht verfügt.

Inzwischen hat das BAZL der REKO UVEK einen durch skyguide erstellten Sicherheitsbericht (Safety Case Document) vom 8. Oktober 2003 vorgelegt. Ziel dieser Sicherheitsprüfung war festzustellen, ob die sich aus der Verschärfung der 213. DVO ergebenden notwendigen Änderungen der Anflugverfahren auf den Flughafen Zürich unter Gewährleistung eines genügenden Sicherheitsniveaus eingeführt werden könnten. Die Prüfung umfasste den neu gestalteten Luftraum, die An- und Abflugverfahren sowie die Abläufe der Flugsicherung. Im Rahmen dieses Prüfungsverfahrens wurden mögliche Risiken im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Anflugverfahren identifiziert und nach Eintretenswahrscheinlichkeit und möglichen Auswirkungen klassifiziert und gestützt darauf einem bestimmten Risiko-Grad zugeordnet. 13 Risiken wurden auf diese Art und Weise als unakzeptabel, 11 als tolerierbar und 10 als akzeptabel eingestuft. In der Folge wurden verschiedene Massnahmen definiert, welche zwingend vor Einführung des VOR/DME-Anflugs auf die Piste 34 am 30. Oktober 2003 umgesetzt werden müssten, um die unakzeptablen Risiken zu beheben (NOGO Items). Zusätzlich wurden weitere Massnahmen vorgeschlagen, welche erst auf den 30. April 2004 oder einen noch späteren Zeitpunkt einzuführen wären.

Damit wurde, wenn auch erst nachträglich, ein umfassendes Risk Assessment durchgeführt. An der Erstellung des Sicherheitsberichts waren verschiedene fachkundige Personen beteiligt. Es wurde überdies eine Zweitmeinung einer spezialisierten englischen Beratungsfirma für Risiko-Management über das Safety Assessment eingeholt, deren Erkenntnisse wiederum in den Bericht einfließen. Die Unternehmung prüfte die gewählte Methodik des Prozesses, dessen Konformität mit bestehenden Normen zur Sicherheitsüberprüfung und die Plausibilität der Ergebnisse. Der Prozess der Sicherheitsüberprüfung wurde dabei grundsätzlich für gut befunden. Dieser sei sorgfältig durchgeführt worden und erlaube eine klare Identifikation der möglichen Gefahren, eine Einordnung der Risiken und eine Bestimmung der notwendigen Massnahmen zur Reduktion dieser Risiken auf ein tolerierbares Ausmass. Für die REKO UVEK besteht unter diesen Umständen kein Grund, an der Richtigkeit und Vollständigkeit dieses Berichts zu zweifeln.

Diese Beratungsfirma hat allerdings mit Schreiben vom 15. Oktober 2003 auch darauf hingewiesen, dass der Prozess der Sicherheitsüberprüfung mit diesem Bericht nicht abgeschlossen sei. So sei die Umsetzung und Wirksamkeitskontrolle der im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen gemäss ihrem Kenntnisstand noch nicht sichergestellt.

Das Safety Case Document wurde in der Zwischenzeit sowohl von skyguide wie auch vom BAZL unterschriftlich genehmigt. Seitens des BAZL wurde die Genehmigung mit der Auflage verbunden, dass skyguide sämtliche Massnahmen, welche zur Behebung der unakzeptablen Risiken notwendig seien (NOGO Items), bis am 28. Oktober 2003 umsetzen und dies dem BAZL schriftlich bestätigen müsse. Freigegeben sei sodann nur die Phase vom 30. Oktober 2003 bis zum 29. April 2004. Für die weitere Freigabe müsse bis am 7. November 2003 ein Umsetzungsplan der weiteren per 30. April 2004 einzuführenden Massnahmen vorgelegt werden. Den Akten ist zu entnehmen, dass Skyguide intern die Umsetzung dieser NOGO Items angeordnet hat. Das BAZL selber hat zudem die notwendigen Publikationen in die Wege geleitet. In seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2003 hat es sodann festgehalten, dass die Wirksamkeit der Sicherheitsmassnahmen laufend überprüft werde. Mit diesen Massnahmen ist aus Sicht des BAZL die Sicherheit der Anflüge auf die Piste 34 ab 30. Oktober 2003 gewährleistet. Die REKO UVEK hat keinen Anlass, diese Einschätzung in Zweifel zu ziehen und geht davon aus, dass das BAZL für eine zeitgerechte Umsetzung dieser Massnahmen sorgen wird. Gleichzeitig ist damit aber festzuhalten, dass die Sicherheit der Anflüge auf Piste 34 nicht gegeben ist, wenn die im Sicherheitsbericht als NOGO Items bezeichneten Massnahmen am 30. Oktober 2003 nicht umgesetzt sind. Das Anflugverfahren auf Piste 34 dürfte diesfalls nicht eingeführt werden, bzw. dessen Einführung wäre von den zuständigen Behörden zu unterbinden, sei es durch das BAZL oder das UVEK als Aufsichtsbehörden oder das Bundesgericht im Rahmen eines gegen diesen Entscheid erhobenen Beschwerdeverfahrens.

Offen bleibt damit, ob es zulässig ist, die Sicherheitsprüfung eines genehmigten Anflugverfahrens erst nach Erlass der Genehmigungsverfügung durchzuführen, ohne diese Prüfung wenigstens mittels Auflage verbindlich anzuordnen. Diese Frage bedarf vertiefter Abklärung im Rahmen des Hauptverfahrens.

- 10.2.4. Die Beschwerdeführenden 19 und 20 haben sodann geltend gemacht, dass trotz Einführung eines neuen Anflugregimes kein angepasster Störfallbericht erstellt worden sei. Ob eine Verpflichtung der Beschwerdegegnerin besteht, im Rahmen dieses Verfahrens einen ergänzten Störfallbericht zu erstellen und ob der bestehende Störfallbericht diesfalls den Anforderungen tatsächlich nicht genügt, bedarf vertiefter Abklärung. Diese Fragen werden Gegenstand des sich an diesen Zwischenentscheid anschliessenden Hauptverfahrens sein. Im Übrigen besteht für die REKO UVEK kein Grund, daran zu zweifeln, dass die Beschwerdegegnerin über das notwendige Sicherheitsdispositiv (vgl. Art. 3 Ziff. 3 sowie Art. 136 f. des Betriebsreglements) im Falle eines Störfalls verfügt.

10.2.5. Die Beschwerdeführenden 17, 18 und 22 wiesen schliesslich darauf hin, dass im Falle eines fehlerhaften Landeanflugs ein Durchstartverfahren fehle, weil das im AIP veröffentlichte „missed approach“ Verfahren nicht ohne Verletzung der 213. DVO durchgeführt und damit gar nicht geflogen werden könne. Die Beschwerdegegnerin führt hierzu in ihrer Stellungnahme vom 6. Oktober 2003 aus, dass es durchaus möglich sei, dass in Notsituationen, welche ein Durchstarten erforderten, deutscher Luftraum überflogen werden müsse. In solchen Fällen kämen jedoch internationale Sicherheitsvorschriften zur Anwendung, welche der 213. DVO voringen. Davon abgesehen hat die Bundesrepublik Deutschland solchen Notfallsituationen in der Zweiten Verordnung zur Änderung der 213. DVO vom 1. Oktober 2003, mit welcher die weiteren Einschränkungen der Benutzung des deutschen Luftraums per 30. Oktober 2003 eingeführt werden, Rechnung getragen. Als Ausnahmen, welche auch während der Sperrzeiten einen Überflug deutschen Hoheitsgebiets erlauben, gelten gemäss § 2 Abs. 7 neben den speziellen Wetterbedingungen u.a. auch erklärte Luftnotlagen, ein Ausfall der Funknavigationsanlage KLO (VOR oder DME) oder Pistensperrungen aufgrund von Flugunfällen. Durchstartverfahren können somit ohne Verletzung der 213. DVO auch während der Sperrzeiten über deutschen Luftraum geführt werden.

10.2.6. Damit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Sicherheit der neuen Anflugverfahren auf Piste 34 grundsätzlich gewährleistet ist und einer Einführung des Südanflugs per 30. Oktober 2003 nicht entgegensteht. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass die im Sicherheitsbericht vorgeschlagenen als NOGO Items bezeichneten Sicherheitsmassnahmen auf diesen Zeitpunkt hin effektiv umgesetzt sind.

Es erübrigt sich daher, wie von der Beschwerdeführerin 10 beantragt, ein weiteres Gutachten betreffend die Sicherheit der Anflüge auf Piste 34 durch eine unabhängige fachkompetente Organisation erstellen zu lassen. Der Beweisantrag wird abgewiesen.

11. Im Folgenden gilt es die festgestellten und gewichteten Interessen gegeneinander abzuwägen.

Den als äusserst wichtig eingestuften Sicherheitsinteressen wurde, wie sich aus obigen Erwägungen ergibt, hinreichend Rechnung getragen. Damit stehen den Interessen der Beschwerdegegnerin am Entzug der aufschiebenden Wirkung einzig die Interessen der Beschwerdeführenden am Schutz vor übermässigen Lärmeinwirkungen und an der Vermeidung von daraus resultierenden Wertebussen ihrer Liegenschaften entgegen.

Das Bundesgericht hat im Entscheid 1A.6/2002 und 1A.7/2002 vom 15. Februar 2002 E. 4.3 festgehalten, dass im Umkreis des Flughafens Zürich Tausende von Personen von Immissionsgrenzwert- und Alarmwertüberschreitungen betroffen seien und dies teilweise sogar während der Nacht. Die lärmschutzrechtlichen Bestimmungen, welche im Falle von Grenzwertüberschreitungen jahrelange Sanierungsfristen und sogar die Möglichkeit von dauerhaften Erleichterungen einräumten, liessen jedoch darauf schliessen, dass bis zu einer gewissen Masse auch starke Lärmbelastungen, vor allem wenn sie nur vorübergehend sind, die Gesundheit der Betroffenen nicht akut gefährdeten. Die aus dem Fluglärm resultierenden Belastungen seien daher wenigstens für die Dauer eines Beschwerdeverfahrens durchaus zumutbar. Diese Rechtsprechung, welche durch das Bundesgericht inzwischen bestätigt wurde (vgl. BGE 1A.102/2003 E. 4 und 1A.104/2003 E. 3 vom 7. Oktober 2003), ist auch vorliegend massgeblich, weshalb die Interessen der betroffenen Bevölkerung vor übermässigen Lärmeinwirkungen die erheblichen Interessen der Beschwerdegegnerin an einer sofortigen Einführung der Südanflüge nicht zu überwiegen vermögen. Anders zu entscheiden, würde zudem auch eine Ungleichbehandlung der Bevölkerung im Osten des Flughafens Zürich bedeuten, deren Interessen am Lärmschutz von der REKO UVEK aus denselben Gründen als den Interessen des Flughafens untergeordnet beurteilt wurden (vgl. Entscheid der REKO UVEK vom 16. April 2003, B-2002-68, E. 7.1).

Sind Lärmbeeinträchtigungen, selbst wenn sie die Alarmwertgrenze überschreiten sollten, zumindest bis zum Abschluss eines Verfahrens trotz ihren unbestritten störenden Auswirkungen auf Wohn- und Lebensqualität von den Betroffenen hinzunehmen, so muss dies für die Dauer des Verfahrens erst recht für rein wirtschaftliche Einbussen gelten, die sich aus der Entwertung der sich in der Anflugschneise der Piste 34 befindenden Liegenschaften infolge der Lärmeinwirkungen ergeben können.

Damit kann vorläufig festgehalten werden, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung angesichts der überwiegenden Interessen der Beschwerdegegnerin grundsätzlich zu Recht erfolgte. Dieser stellt überdies zweifellos eine geeignete Massnahme zur Wahrung dieser Interessen dar.

12. Verhältnismässig ist eine Massnahme jedoch nur dann, wenn sie zur Beseitigung des drohenden Nachteils nicht bloss geeignet sondern insbesondere in sachlicher Hinsicht auch erforderlich ist (Isabelle Häner, a.a.O., S. 343 f.). Der Entzug oder die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist nur dann rechtmässig, wenn das Erforderliche nicht mit mildereren (vorsorglichen) Massnahmen erreicht werden kann



(*Peter Saladin*, Das Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes, Basel 1979, S. 207; *Alfred Kölz / Jürg Bosshart / Martin Röhl*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl. 1999, § 25 N. 15; Kölz/Häner, a.a.O., N. 650). Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob für die Dauer des Verfahrens vor der REKO UVEK geltende andere Massnahmen zu treffen sind.

- 12.1. Als eine solche Massnahme wird die Einführung von so genannten gekröpften Nordanflügen als Alternative zu den Südanflügen verlangt. Dabei geht es um eine Anflugroute auf die Pisten 14 oder 16, die vollständig südlich der Landesgrenze zu erfolgen hätte. Die REKO UVEK hat sich bereits in den Zwischenentscheiden vom 16. April 2003 im Verfahren B-2002-68 in der Erwägung 7.4 und vom 23. Juni 2003 im Verfahren B-2003-23 in Erwägung 9.2 mit diesem Anflugverfahren befasst. Sie ist dort zur Auffassung gelangt, dass dessen sofortige Einführung aus verschiedenen Gründen nicht möglich ist. An dieser Beurteilung hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Unter Hinweis auf diese Erwägungen und auf die Stellungnahme der skyguide vom 29. September 2003 erachtet die REKO UVEK die kurzfristige Einführung der gekröpften Instrumentenanflüge auf Piste 14 und 16 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme als nicht möglich (vgl. auch BGE 1A.102/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 4.3). Gleiches gilt für die ebenfalls geforderte Einrichtung einer völlig neuen Prioritätenordnung bei den Anflügen, welche – wie die Beschwerdegegnerin zu Recht festhält – die Erarbeitung eines völlig neuen Betriebskonzepts voraussetzen würde. Im Übrigen hat das Bundesgericht im Entscheid 1A.101/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 4 festgehalten, dass derartige provisorische Änderungen der Anflugsordnung nur im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 36d LFG verfügt werden könnten, was deren Anordnung als vorsorgliche Massnahme im Beschwerdeverfahren zum vornherein ausschliesse.
- 12.2. Weiter wird im Sinne einer vorsorglichen Massnahme die Einschränkung der Südanflüge auf bestimmte Linienflüge, auf bloss einige wenige schwere Flugzeugtypen oder auf eigentliche Notsituationen verlangt. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass kleinere Flugzeuge auf Piste 28 landen könnten, lehnt die REKO UVEK ein Aufteilen des Anflugverfahrens ab. Ganz abgesehen davon, dass die Beschwerdegegnerin zu Recht ausführt, dass in den frühen Morgenstunden fast ausschliesslich Linienflüge mit grossen Flugzeugtypen landen, würde eine Aufteilung des Anflugverkehrs ein Sicherheitsrisiko bedeuten. Einerseits würde das durch die Beschränkung der An- und Abflugmöglichkeiten im Norden bereits erheblich erschwerte Betriebskonzept für den Flughafen Zürich noch komplizierter und unüberschaubarer, andererseits würde eine Aufteilung von der Skyguide zusätzliche

Sicherheitsvorkehrungen verlangen, welche nicht innert kürzester Zeit umgesetzt werden könnten.

- 12.3. Unter Hinweis auf Erwägung 10.2.1 wird auch der Subeventualantrag, die aufschiebende Wirkung bis zum Abschluss eines Plangenehmigungsverfahrens bzw. eines formellen Enteignungsverfahrens zur Durchsetzung der Dachziegelklammerung in der Südanflugschneise und deren Realisierung abgelehnt.
- 12.4. Der Antrag des Beschwerdeführers 7 wonach bis zum Entscheid über Entzug oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sämtliche vom BAZL mit Verfügung vom 23. Juni 2003 genehmigten An- und Abflüge vorsorglich zu verbieten seien, wird mit Erlass dieses Zwischenentscheids gegenstandslos. Von einer Behandlung dieser Anträge noch vor Erlass des Zwischenentscheids konnte abgesehen werden, da bezüglich des vom BAZL verfügten Ostanflugs den Beschwerden aufschiebende Wirkung zukommt und von dieser Regelung daher vorerst kein Gebrauch gemacht werden darf (vgl. dazu aber nachfolgend E. 14). Ein Verbot der Anflüge auf die Piste 34 hat sich zudem vor dem Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Einführung am 30. Oktober 2003 nicht aufgedrängt.
- 12.5. Die Beschwerdeführenden 19 und 20 beantragen, die REKO UVEK solle das BAZL verpflichten, die Flughafen Zürich AG anzuweisen, bis zum 30. September 2003 eine Sitzung des gemischten Ausschusses gemäss Art. 21 Abs. 4 LVA einzuberufen. Über diese vorsorgliche Massnahme sei bis am 29. September, spätestens aber bis am 29. Oktober 2003 zu entscheiden.

Gemäss Art. 21 Abs. 4 LVA kann jede Vertragspartei die Einberufung einer Sitzung des gemischten Ausschusses verlangen. Ob dieses Verfahren auch zu dem von den Beschwerdeführenden angestrebten Zweck in Anspruch genommen werden kann, nämlich zur Beurteilung der Anwendbarkeit der 213. DVO, bedürfte weiterer Abklärung. Die Frage kann jedoch aufgrund nachfolgender Erwägungen offen gelassen werden. Zur Einberufung des gemischten Ausschusses sind aufgrund des Abkommens einzig die Vertragsparteien berechtigt. Vertragsparteien des Abkommens sind die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Europäische Gemeinschaft (vgl. Präambel des LVA). Entgegen dem Antrag der Beschwerdeführenden wäre damit nicht die Flughafen Zürich AG sondern die Schweiz vertreten durch den Bundesrat zur Einberufung einer Sitzung des gemischten Ausschusses zu verpflichten. Es ist offensichtlich, dass weder der REKO UVEK und noch weniger dem BAZL gegenüber dem Bundesrat eine derartige Weisungsbefugnis zukommt, weshalb der Antrag bereits aus diesem Grund abzuweisen ist.

Die Beschwerdeführenden 19 und 20 beantragen im Weiteren, das BAZL sei zu verpflichten, die Skyguide AG anzuweisen, zusätzliche personelle und finanzielle Mittel zur Vorantreibung der Entwicklung und Einrichtung von Anflugverfahren südlich des Rheins (insbesondere des gekröpften Nordanflugs) schnellstmöglich freizusetzen. Darüber sei ebenfalls bis am 29. September, spätestens aber bis am 29. Oktober 2003 zu entscheiden.

Dieser Antrag hat letztlich zum Ziel, die fehlende Notwendigkeit neuer Anflugverfahren auf den Flughafen Zürich nachzuweisen und die ursprüngliche Nordausrichtung der Anflugverfahren in möglichst ähnlicher Form beizubehalten. Die beantragte Massnahme hat damit wohl einen sachlichen Zusammenhang mit dem Streitgegenstand. Auch eine solche Massnahme könnte aber höchstens dann angeordnet werden, wenn dem BAZL eine entsprechende Weisungsbefugnis gegenüber der skyguide zukommen würde. Eine gesetzliche Grundlage, wonach das BAZL die Skyguide AG verpflichten könnte, zusätzliche personelle und finanzielle Mittel zur Vorantreibung der Entwicklung und Einrichtung eines Anflugverfahrens südlich der Landesgrenze freizusetzen, ist jedoch nicht ersichtlich (vgl. Häner, a.a.O., S. 314 f.). Eine solche kann weder dem Luftrecht noch dem Umweltrecht entnommen werden. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, inwiefern sich eine derartige Massnahme, wie von den Beschwerdeführenden behauptet, auf Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]; SR 814.01) abstützen liesse. Der Antrag ist daher abzuweisen.

- 12.6. Abzuweisen ist schliesslich auch der nachträglich gestellte Antrag der Beschwerdeführenden 19 und 20, wonach vom BAZL sofort eine deutsche Übersetzung des Report Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY 34 LSZH vom 25 April 2003 zu verlangen und den Beschwerdeführenden zur Stellungnahme zuzustellen sei. Ein Zwischenentscheid betreffend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen ist regelmässig ohne zeitraubende Erhebungen aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage zu fällen (vgl. oben E. 7). Ein zweiter Schriftenwechsel – wie von den Beschwerdeführenden beantragt – fällt in einem solchen Verfahren schon aus Gründen der zeitlichen Dringlichkeit ausser Betracht. Im Übrigen wurde das von den Beschwerdeführenden nachträglich eingereichte Schriftstück zu den Akten genommen und, soweit ausschlaggebend, bereits im Rahmen dieses Zwischenentscheides berücksichtigt (vgl. Art. 32 Abs. 2 VwVG; Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 615). Ob eine Übersetzung dieses Schriftstückes mit der Möglichkeit zur

Stellungnahme zu einem späteren Zeitpunkt angeordnet wird, wird im Rahmen des Hauptverfahrens zu entscheiden sein.

13. Das BAZL genehmigte mit Verfügung vom 23. Juni 2003 nebst dem VOR/DME-Anflug, welcher per 30. Oktober 2003 eingeführt werden soll, zusätzlich die Einführung eines LOC/DME- bzw. eines ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 34. Diese Anflugverfahren sollen schrittweise das VOR/DME-Verfahren ablösen, sobald die notwendigen technischen Einrichtungen hierfür vorhanden sind, wobei das BAZL mit der Inbetriebnahme des LOC/DME-Verfahrens ab Frühling 2004 und des ILS-Verfahrens ab Herbst 2004 rechnete. Der Zeitpunkt der Einführung dieser Anflugverfahren wurde inzwischen aufgrund des Protokolls vom 26. Juni 2003 präzisiert auf den 30. April 2004, bzw. den 31. Oktober 2004. Das LOC/DME- wie auch das ILS-Verfahren ermöglichen einen Anflug auch bei geringeren Sichtminima. Sie verhindern damit, dass dem Flughafen Zürich erneut eine teilweise Schliessung droht, wenn Deutschland, wie im Protokoll vom 26. Juni 2003 angekündigt, die Bedingungen, unter denen ausnahmsweise ein Anflug von Norden unter Benutzung deutschen Hoheitsgebiets erlaubt ist, nunmehr gestaffelt per 30. April 2004, bzw. per 31. Oktober 2004 weiter verschärft. Die Beschwerdegegnerin befürchtet, dass es ohne Einführung dieser neuen Anflugverfahren sogar vermehrt zu Schliessungen des Flughafens und damit zu einer erhöhten Streichung von Flügen kommen könnte mit den entsprechenden wirtschaftlichen Folgen und Imageeinbussen für die Beschwerdegegnerin (vgl. Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 16. Oktober 2003, S. 4).

Die Vorinstanz hat allfälligen Beschwerden gegen die Einführung des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahren die aufschiebende Wirkung nicht entzogen, weil sie davon ausgehe, dass die REKO UVEK bis zu diesem Zeitpunkt in der Hauptsache entschieden habe. Andernfalls verbleibe genügend Zeit, dannzumal den nicht behandelten Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Dieser Einschätzung kann nicht gefolgt werden. Zutreffend bemerkt die Flughafenbetreiberin, dass es der REKO UVEK in Anbetracht der übrigen hängigen Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit Betriebsreglementsänderungen und Plangenehmigungen für den Flughafen Zürich schlicht nicht möglich sein werde, vor dem 30. April 2004, respektive dem 31. Oktober 2004 den materiellen Entscheid zu fällen und beantragte deshalb bereits jetzt die Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die Einführung des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahrens. Selbst wenn diese hohe Arbeitsbelastung und die dadurch verursachte lange Dauer der Beschwerdeverfahren ausser Acht gelassen würden, wäre es bei einem der Bedeutung des vorliegenden

Streitfalles angemessenen Instruktionsverfahren nicht möglich, innert der genannten Fristen den Entscheid in der Sache selbst zu fällen. Unter Hinweis auf die oben stehenden Erwägungen zur Einführung des VOR/DME-Verfahrens auf den 30. Oktober 2003 ist deshalb der Antrag der Beschwerdegegnerin gutzuheissen und der Entzug der aufschiebende Wirkung auch auf das LOC/DME-Verfahren auf den 30. April 2004 und das ILS CAT1-Verfahren auf den 31. Oktober 2004 auszudehnen.

14. Das BAZL hat mit der Einführung der Südanflüge zusätzlich die Anflugzeiten auf die Piste 28 neu geregelt. Aus dem Osten darf gemäss Verfügung vom 23. Juni 2003 nur noch von 21.00 bzw. 20.00 Uhr bis 06.00 Uhr (und nicht mehr bis 07.08 Uhr, bzw. bis 09.08 Uhr) gelandet werden (vgl. Sachverhalt E. 6 bis 8). Diesbezüglich hat das BAZL allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung jedoch nicht entzogen. Weil sich verschiedene Beschwerden auch gegen diesen Teil der Verfügung richten, kann von dieser Regelung daher vorerst kein Gebrauch gemacht werden und die Piste 28 zu den genannten Zeiten somit zur Zeit nicht gestützt auf die Verfügung vom 23. Juni 2003 angefliegen werden (Art. 55 Abs. 1 VwVG).

Zwar wird sich die REKO UVEK mit der Frage der Gegenstandslosigkeit verschiedenster Beschwerdeverfahren gegen die verfügten provisorischen Änderungen des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich seit dem 31. Mai 2001 noch ausführlich auseinandersetzen müssen. Prima vista kann sie sich allerdings der Argumentation des Bundesgerichts anschliessen, wonach aus verschiedenen Gründen nicht einfach „kaskadenhaft“ auf frühere Änderungen zurück gegriffen werden kann, ohne dass diese Regelungen vom BAZL neu geprüft und verfügt werden müssten (vgl. BGE 1.A.104/2003 E. 5.2 f. und BGE 1A.101/2003 E. 2.1 f. vom 7. Oktober 2003).

Würden die früheren Verfahren betreffend die der Verfügung vom 23. Juni 2003 vorangehenden Betriebsreglementsänderungen damit gegenstandslos, so hätte dies zur Folge, dass die Ostanflüge auf Piste 28 eingestellt werden müssten und der Flughafen zu diesen Zeiten geschlossen werden müsste, weil den Beschwerden gegen die Verfügung vom 23. Juni 2003 insofern, wie oben ausgeführt, aufschiebende Wirkung zukommt. Wie das Bundesgericht zu Recht festgehalten hat (vgl. BGE 1.A.104/2003 E. 5.3 und BGE 1A.101/2003 E. 3 vom 7. Oktober 2003), ist im Folgenden deshalb zu prüfen, ob der Entzug der aufschiebenden Wirkung auf die gesamte neue Anflugregelung gemäss Verfügung vom 23. Juni 2003 auszudehnen ist (Art. 55 Abs. 2 VwVG). Grundsätzlich kann hierfür auf die Erwägungen der Entscheide der REKO UVEK vom 16. April 2003, B-2002-68 und vom 23. Juni 2003, B-2003-23, auf die voranstehenden Erwägungen zum Südanflug und nicht zuletzt auf Erwägung 3

des Bundesgerichtsentscheids 1A.104/2003 vom 7. Oktober 2003 verwiesen werden. Um einen geordneten Betrieb für den Flughafen Zürich aufrechterhalten zu können, müssen Ostanflüge zu den vom BAZL am 23. Juni 2003 verfügten Zeiten möglich sein und die betroffene Bevölkerung hat diese vorläufige – immerhin stark reduzierte – Lärmbelästigung jedenfalls vorübergehend in Kauf zu nehmen. Eine Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die ganze neue Anflugregelung rechtfertigt sich demnach.

15. Über die Verfahrenskosten für diesen Zwischenentscheid und eine allfällige Parteientschädigung wird im Entscheid über die Hauptsache zu befinden sein.

Demnach wird

**verfügt:**

1. Die Gesuche um vollständige, teilweise oder befristete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung werden im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann und diese nicht gegenstandslos sind.
2. Die Gesuche um Erlass vorsorglicher Massnahmen werden vollumfänglich abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann und diese nicht gegenstandslos sind.
3. Der Antrag der Beschwerdegegnerin auf Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die Einführung des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 34 am 30. April 2004, bzw. am 31. Oktober 2004 wird gutgeheissen.
4. Den gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 erhobenen Beschwerden wird die aufschiebende Wirkung auch betreffend die Anflüge auf Piste 28 zu den vom BAZL angeordneten Zeiten entzogen.
5. Über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung wird mit dem Entscheid in der Hauptsache befunden.

Dieser Zwischenentscheid wird eröffnet:

- den Beschwerdeführenden (eingeschrieben, mit Rückschein, Beilagen: Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 6. Oktober 2003 inkl. synoptische Darstellung der Betriebsreglementsänderungen, Vernehmlassung der Vorinstanz vom 6. Oktober 2003

- sowie der Skyguide vom 29. September 2003, Verfügung der REKO UVEK vom 14. Oktober 2003, Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. Oktober 2003, Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 16. Oktober 2003)
- der Beschwerdegegnerin (eingeschrieben, mit Rückschein, Beilagen: Vernehmlassung der Vorinstanz vom 6. Oktober 2003, Vernehmlassung der Skyguide vom 29. September 2003, Eingaben der Beschwerdeführenden 19 und 20 vom 29. September 2003, Verfügung der REKO UVEK vom 14. Oktober 2003, Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. Oktober 2003)
  - der Vorinstanz (eingeschrieben; Beilagen: Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 6. Oktober 2003 inkl. synoptische Darstellung der Betriebsreglementsänderungen, Vernehmlassung der Skyguide vom 29. September 2003; Eingaben der Beschwerdeführenden 19 und 20 vom 29. September 2003, Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 16. Oktober 2003)
  - dem Generalsekretariat UVEK, Rechtsdienst, Bundeshaus Nord, 3003 Bern (eingeschrieben, mit Rückschein)

Zur Kenntnis:

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Rechtsdienst, Bern (Beilagen: Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 6. Oktober 2003 inkl. synoptische Darstellung der Betriebsreglementsänderungen, Vernehmlassung der Vorinstanz vom 6. Oktober 2003 sowie der Skyguide vom 29. September 2003, Verfügung der REKO UVEK vom 14. Oktober 2003, Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. Oktober 2003, Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 16. Oktober 2003)
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Abteilung Recht, Bern (Beilagen: Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 6. Oktober 2003 inkl. synoptische Darstellung der Betriebsreglementsänderungen, Vernehmlassung der Vorinstanz vom 6. Oktober 2003 sowie der Skyguide vom 29. September 2003, Verfügung der REKO UVEK vom 14. Oktober 2003, Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. Oktober 2003, Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 16. Oktober 2003)

#### REKURSKOMMISSION UVEK

Der Präsident

Die juristische Sekretärin

Bruno Wallimann

Monika Mörikofer

#### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann gemäss Art. 97 ff. OG innert 10 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist mindestens dreifach einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführenden oder eines allfälligen Vertreters oder einer allfälligen Vertreterin zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführenden sie in Händen haben.