

BGer 1A.250/2003 vom 31. März 2004

Bundesgericht, 2004-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.250_2003

FR: TF 1A.250/2003 du 31 mars 2004

IT: TF 1A.250/2003 del 31 marzo 2004

Regeste

Verkehr (ohne Strassenverkehr)

Erwägungen

E. 1

Die beiden angefochtenen Verfügungen des Präsidenten der Rekurskommission UVEK enthalten zum Teil die selben rechtlichen Erwägungen bzw. entsprechende Verweise und sind aufeinander abgestimmt. Die vom gleichen Rechtsanwalt verfassten Verwaltungsgerichtsbeschwerden der hier beschwerdeführenden Privaten lauten ebenfalls über weite Teile gleich oder ähnlich. Die mit der Einführung der Südanflüge verbundenen baulichen und betrieblichen Fragen stehen denn auch in engem Zusammenhang und sind in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen. Über die zwei Verwaltungsgerichtsbeschwerden ist daher gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu befinden. Damit wird zugleich dem Antrag der Beschwerdeführer um Koordination des Plangenehmigungs- und des Betriebsreglementsverfahrens bzw. der entsprechenden Verfahren um vorsorgliche Massnahmen stattgegeben.

E. 2.1

Es ist fraglich, ob alle Beschwerdeführenden zur Einreichung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt seien. Die Frage kann jedoch offen bleiben, da mit Sicherheit verschiedenen Beschwerdebeteiligten die Legitimation im Sinne von Art. 103 lit. a OG zusteht. Soweit allerdings die Verwaltungsgerichtsbeschwerden auch im Namen von zahlreichen "stillen Mitbeteiligten" erhoben worden sind, ist auf sie nicht einzutreten.

E. 2.2

Die Beschwerdebegründungen sind weitschweifig und enthalten Beanstandungen, die den Rahmen des vorliegenden Verfahrens sprengen und mit Rügen im Sinne von Art. 104 OG, welche sich gegen das Anfechtungsobjekt richten müssen, wenig gemein haben. Auf solche Ausführungen kann nicht eingetreten werden.

E. 3

In der im Plangenehmigungsverfahren erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird vorweg geltend gemacht, die angefochtene Verfügung vom 6. November 2003 sei vom Instruktionsrichter statt vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK ausgegangen und schon deshalb aufzuheben. Der fragliche Zwischenentscheid ist jedoch klar als Verfügung des Präsidenten bezeichnet und zulässigerweise stellvertretend vom Vizepräsidenten unterzeichnet worden (vgl. Art. 2 Abs. 5 der Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993, SR 173.31). Dass dieser zugleich als Instruktionsrichter in der Sache wirkt, ändert an der Natur der

Präsidialverfügung nichts (vgl. Urteil 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 2).

E. 4

Die Beschwerdeführer beklagen sich in verschiedenem Zusammenhang darüber, dass im vorinstanzlichen Verfahren keine weiteren Sachverhaltsabklärungen vorgenommen, keine Expertisen beigezogen und den Beschwerdeführern keine zusätzlichen Stellungnahmen ermöglicht worden seien. Über die aufschiebende Wirkung oder andere vorsorgliche Massnahmen ist indes ohne Verzug und grundsätzlich ohne Beweiserhebungen gestützt auf die vorhandenen Akten zu befinden. Ausweitungen des Verfahrens fallen in der Regel ausser Betracht und stünden hier auch im Widerspruch zu dem von den Beschwerdeführern im vorinstanzlichen Verfahren selbst gestellten Begehren, wonach die Südanflüge auf die Piste 34 "per sofort zu verbieten" seien. Jedenfalls musste, wie der Präsident der Rekurskommission UVEK in seiner Vernehmlassung zu Recht bemerkt, der Entscheid über die aufschiebende Wirkung der Beschwerden noch vor Einführung der Südanflüge getroffen werden. Deshalb haben die von den Fachbehörden kurz vor diesem Zeitpunkt eingereichten Bestätigungen betreffend die Sicherheit der neuen Anflugordnung den Beschwerdeführern nicht mehr vorgelegt werden können und - im Hinblick auf die Natur des vorsorglichen Rechtsschutzverfahrens - auch nicht vorgelegt werden müssen. Die Vorwürfe der ungenügenden Beweiserhebung und der Verletzung des rechtlichen Gehörs sind daher - mit einer Einschränkung (vgl. nachfolgend E. 5) - unbegründet.

E. 5

In verfahrensmässiger Hinsicht wird ebenfalls gerügt, dass das LOC/DME-Anflugverfahren nicht Gegenstand der öffentlichen Auflage gewesen sei und deshalb nicht Verfahrensobjekt bilden könne. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hätte somit in diesem Punkte nicht entscheiden bzw. den Beschwerden die aufschiebende Wirkung nicht entziehen dürfen. Zumindest hätten aber die Beschwerdeführer vorab angehört werden müssen. Es trifft zu, dass im Dispositiv der Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 von den Anflugverfahren bzw. den technischen Anflughilfen nicht die Rede ist. Dagegen wird in den Erwägungen zum Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden festgehalten, bezüglich ILS sehe die Planung der Flughafenhalterin und der Skyguide vor, die Installation des Landekurssenders (Localizer, LOC) und der neuen Distanzmessung (DME) bis zum Frühjahr 2004 und den Gleitwegsender (Glide path, GP) bis zum Herbst 2004 abzuschliessen; auf diese Termine hin könnten die entsprechenden Anflugverfahren eingeführt werden. Es kann mithin nicht gesagt werden, dass das LOC/DME-Verfahren als Teilschritt zur Einführung des vollständigen ILS-Verfahrens nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens gebildet hätte. Indessen ist den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass die Vorinstanz sie vor Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung hätte anhören sollen: Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat eine Stellungnahme der beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden zum Gesuch der Flughafenhalterin um Erweiterung des Entzugs des Suspensiveffekts als unnötig erachtet, weil die Flughafen Zürich AG gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 selbst Beschwerde erhoben und in dieser den fraglichen prozessualen Antrag gestellt habe. Im Beschwerdeverfahren der Flughafenhalterin seien aber die weiteren Beschwerdeführer nicht Partei und könnten daher keine Verfahrensrechte beanspruchen. Nun trifft zu, dass die gegen einen Verwaltungsakt Beschwerde Erhebenden dadurch, dass sie gegenläufige Begehren stellen, nicht zu Gegenparteien werden und dass die einzelnen Beschwerdeverfahren grundsätzlich getrennt

zu führen sind. Die Flughafenhalterin hat jedoch den Entscheid des BAZL nur insofern selbst angefochten, als sie zur Übernahme des Risikos für allfällige Fehlinvestitionen verpflichtet worden ist. Ihr Antrag auf Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die LOC/DME- und ILS-Anflüge hat demnach mit ihren eigenen Beschwerdebegehren nichts zu tun, sondern bezieht sich auf Drittbeschwerden gegen diese Anflugverfahren. Die Flughafenhalterin hat mit anderen Worten ihren Antrag um Erweiterung des Entzugs um aufschiebende Wirkung nicht im eigenen Beschwerdeverfahren, sondern in ihrer Eigenschaft als Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin in möglichen weiteren Beschwerdeverfahren gestellt. Diese weiteren Beschwerdeführer hätten somit zum fraglichen Antrag angehört werden können und müssen; ihre Stellungnahmen wären gleichzeitig mit jener der Flughafenhalterin zu den Gesuchen um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzuholen gewesen. Eine Rückweisung der Sache zur zusätzlichen Anhörung der Beschwerdeführer durch die Vorinstanz rechtfertigt sich allerdings nicht. Die beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden haben ihre Einwendungen gegen die Erweiterung der aufschiebenden Wirkung im vorliegenden Verfahren vor Bundesgericht erheben können, welchem in Rechtsfragen die gleiche Prüfungsbefugnis zukommt wie der Vorinstanz. Das haben die Beschwerdeführer in der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 24. Oktober 2003 auch getan. Auf die erhobenen Rügen ist im Folgenden - zusammen mit den Einwendungen gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der VOR/DME-Anflüge - einzugehen.

E. 6

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die Sicherheitsfragen nur ungenügend abgeklärt worden seien. Insbesondere fehle es an einem rechtskräftigen Sicherheitszonenplan und sei der Störfallbericht nicht an die Änderungen des Betriebsreglementes angepasst worden. Die neue Anflugregelung sei nicht korrekt veröffentlicht worden. Zudem seien in Gockhausen und Stettbach die Dachziegelverklammerungen noch nicht abgeschlossen. Die Rekurskommission UVEK habe denn auch als richterliche Fachinstanz keine eigene fachbezogene Würdigung aller Sicherheitsfragen vorgenommen und nicht geprüft, ob die luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 3 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) erfüllt seien.

E. 6.1

Zu diesen Vorbringen ist zunächst klarzustellen, dass die Rekurskommission UVEK nicht Fachbehörde sondern richterliche Instanz ist, welche zwar die Verfügungen der luftfahrtrechtlichen Behörden ebenfalls auf Unangemessenheit hin überprüfen kann (Art. 49 lit. c VwVG), nicht aber ihr eigenes Gutdünken an die Stelle des Ermessens und des technischen Wissens der fachkundigen Verwaltungsbehörde setzen darf (vgl. BGE 129 II 331 E. 3.2 S. 342). Umso weniger kann vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK verlangt werden, dass er im summarischen Verfahren um vorsorgliche Massnahmen eine "eigene fachbezogene Würdigung aller Sicherheitsfragen" vornehme. Andererseits ist festzustellen, dass der Präsident der Rekurskommission UVEK im durchgeführten Verfahren den Sicherheitsaspekten der neuen Anflugregelung grosse Aufmerksamkeit geschenkt hat. Er ist nach verschiedenen Rückfragen an die Behörden zum Schluss gelangt, dass die vom BAZL geforderte Risikoanalyse - wenn auch erst nach der Genehmigungsverfügung - durchgeführt worden sei und die Realisierung der nötigen

Massnahmen vor Einführung der Südanflüge als sichergestellt gelten könne. Dass alle nötigen Sicherheitsvorkehrungen getroffen worden seien oder noch rechtzeitig getroffen werden könnten, sei übrigens nicht nur von den zuständigen inländischen Instanzen - vorab dem BAZL (Art. 9 VIL) und der Skyguide (Art. 1 Abs. 4 und Art. 40 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [LFG; SR 748.0], Art. 2 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995 [SR 748.132.1]) - sondern auch von ausländischen Experten bestätigt worden. Die Rekurskommission UVEK habe somit keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die Sicherheit der Anflüge auf die Piste 34 gewährleistet sei. Die Beschwerdeführer bringen - abgesehen von der Problematik der Dachziegelverklammerungen, auf die weiter unten (E. 7) einzugehen ist - nichts vor, das die Darlegungen der Vorinstanz in Frage stellen und zu weiteren Abklärungen führen müsste. Es ist ohnehin nicht Sache des Bundesgerichts, in technischen Belangen, die von den zuständigen Fach- und Kontrollbehörden schon gebührend überprüft worden sind, eigene Ermittlungen anzustellen und eigene Beurteilungen vorzunehmen. Dass gegen die Bewilligung von Flugplatzanlagen wie von weiteren Verkehrs- und Transportanlagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugelassen wird, während sie gegen Bau- und Betriebsbewilligungen für andere technische Anlagen ausgeschlossen ist (Art. 99 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 lit. c und d OG), ändert daran nichts.

E. 6.2

Was die nach Meinung der Beschwerdeführer fehlenden Unterlagen anbelangt, so trifft zwar zu, dass für die provisorische Betriebsreglementsänderung kein umfassender Umweltverträglichkeitsbericht vorgelegt worden ist, sondern die Umweltverträglichkeitsprüfung auf wesentliche Punkte, insbesondere auf die zu erwartende Lärmbelastung, beschränkt worden ist. Ob dieses mit den Umweltschutzfachstellen abgesprochene Vorgehen den gesetzlichen Anforderungen genüge, hat der Präsident der Rekurskommission UVEK jedoch zu Recht nicht im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen geprüft. Dass im Weiteren der Sicherheitszonenplan im Zeitpunkt der Betriebsreglementsänderung bereits in Rechtskraft erwachsen sein müsse, kann den luftfahrtrechtlichen Vorschriften nicht entnommen werden. Vielmehr wird in Art. 25 Abs. 1 lit. e VIL nur verlangt, dass die "Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen". Zu den Einwendungen der Beschwerdeführer betreffend die Publikation der Betriebsreglementsänderung ist schliesslich festzustellen, dass es nicht Aufgabe des Präsidenten der Rekurskommission UVEK sein konnte, von Amtes wegen zu prüfen, ob die neue Anflugordnung den Benutzern des Flughafens in geeigneter Weise bekannt gemacht worden sei oder noch bekannt gemacht werden könne. Dass durch die Art der Veröffentlichung der Betriebsreglementsänderung eine ernsthafte, andauernde Gefahrenlage entstanden sei, machen die Beschwerdeführer selbst nicht geltend.

E. 7

Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, dass das BAZL davon ausgegangen sei, die Dachziegelverklammerungen würden in der Anflugschneise noch vor Aufnahme der Südanflüge abgeschlossen. Da dies nicht der Fall sei, bestehe für einzelne Beschwerdeführer die Gefahr, dass Dachziegel durch Randwirbelschleppen tief fliegender Grossraumflugzeuge gelöst werden könnten. Den Beschwerden sei daher bis zur Beseitigung dieses Sicherheitsrisikos die aufschiebende Wirkung wieder beizulegen. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat zu den entsprechenden Vorbringen ausgeführt, die Flughafenhalterin habe den betroffenen Grundeigentümern in der Anflugschneise eine

kostenlose Befestigung der Dachziegel angeboten und die Arbeiten dort, wo sich die Eigentümer einverstanden erklärt hätten, auch vorgenommen. Daher könnten allfällige Schäden, die bei Unwilligen entstehen könnten, der Flughafenhalterin nicht angelastet werden. Ob die Klammerungsarbeiten überhaupt zu den Sicherheitsvorkehrungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VIL zählen, sei unklar und bedürfe vertiefter Abklärung im Rahmen des Hauptentscheids. Selbst wenn dem so wäre, könne die Klammerung wohl nicht gegen den Willen der Eigentümer rechtlich erzwungen werden. Insbesondere stehe hierfür prima vista das luftfahrtrechtliche Plangenehmigungsverfahren, dessen Durchführung von verschiedenen Beschwerdeführenden verlangt worden sei, nicht zur Verfügung. Wie die Rekurskommission UVEK in einer früheren Entscheidung nach summarischer Prüfung festgestellt habe, könnten Dachziegelklammerungen nicht als Flugplatzanlage im Sinne von Art. 2 VIL qualifiziert und mithin nicht in einem luftfahrtrechtlichen Verfahren bewilligt werden. - Auch die Flughafenhalterin vertritt in ihrer Vernehmlassung die Auffassung, dass die Durchsetzung der Verklammerungen bundesrechtlich und insbesondere enteignungsrechtlich nicht möglich sei. Zu Unrecht.

E. 7.1

Gemäss Art. 36a Abs. 1 und Abs. 4 LFG steht dem Inhaber der Betriebskonzession für einen Flugplatz mit öffentlichem Verkehr das Enteignungsrecht zu. Die Befugnis zur Enteignung bezieht sich nicht nur auf den Bau von Anlagen, die im Sinne von Art. 37 LFG ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen), sondern erfasst sämtliche Rechte, welche für die Erstellung der notwendigen Infrastruktur und die Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebs erworben oder unterdrückt werden müssen und nach dem Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711) Gegenstand der Enteignung bilden können. Das Enteignungsrecht kann somit nach Art. 4 EntG für den (blossen) Betrieb eines Flughafens (lit. a), für umweltschutzrechtliche Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen (lit. d) oder für Vorkehrungen ausgeübt werden, die zur Wahrung der öffentlichen Interessen erforderlich sind (lit. e). Als solche Vorkehrungen gelten insbesondere die Vorrichtungen, welche der Enteigner gemäss Art. 7 Abs. 3 EntG zu erstellen hat, um die Öffentlichkeit und die benachbarten Grundstücke vor Gefahren und Nachteilen zu schützen, die mit dem Bau oder Betrieb seines Unternehmens notwendig verbunden und nicht nach Nachbarrecht zu dulden sind. Die Dachziegelklammerungen, die den Eintritt von anflugverkehrsbedingten Schäden auf den Nachbargrundstücken des Flughafens verhindern sollen, stellen solche Vorrichtungen im Sinne von Art. 7 Abs. 3 EntG dar. Die Grundeigentümer können daher auf dem Enteignungswege - durch Auferlegung einer entsprechenden Servitut - verpflichtet werden, die Dachziegelverklammerung zu dulden und zu unterhalten oder unterhalten zu lassen.

E. 7.2

Mit der Feststellung, dass die Dachziegelklammerungen zu den Vorrichtungen nach Art. 7 Abs. 3 EntG zählen und enteignungsrechtlich aufgezwungen werden können, ist die von der Vorinstanz ins Hauptverfahren verwiesene Frage, wie diese Vorrichtungen luftfahrtrechtlich anzuordnen bzw. zu bewilligen seien, noch nicht beantwortet. Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertigt es sich, dazu einige Überlegungen anzustellen: Da die Dachziegelklammerungen Folgen betrieblicher oder baulicher Änderungen eines Flugplatzes sind, sind sie entweder im Verfahren zur Genehmigung oder Änderung des Betriebsreglements nach Art. 36d LFG und Art. 23 ff. VIL oder im Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 ff. LFG und Art. 27a VIL anzuordnen. Dass

das Luftfahrtrecht kein mit einem Enteignungsverfahren kombiniertes Betriebsreglementsänderungsverfahren kennt, steht der Inanspruchnahme des Enteignungsrechts für die mit der Genehmigung des Betriebsreglementes verfügbaren Sicherheitsvorkehrungen auf benachbarten Liegenschaften nicht entgegen. Allerdings wird in diesem Fall das Enteignungsverfahren dem Betriebsreglementsverfahren grundsätzlich nachzuzufolgen haben und werden die Enteigneten zur zusätzlichen Einsprache an das UVEK zugelassen werden müssen (vgl. Art. 55 EntG). Eine vorzeitige Besitzeinweisung fällt erst in Betracht, wenn im Betriebsreglementsverfahren die Genehmigung erteilt und allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist; dass noch Einsprachen oder Planänderungsbegehren hängig sind, hindert eine vorzeitige Besitzergreifung nicht (vgl. Art. 76 Abs. 4 EntG; BGE 115 Ib 424 E. 4d S. 433 ff.). Sollen die Dachziegelklammerungen im Plangenehmigungsverfahren angeordnet werden, so richtet sich die nötige Enteignung in erster Linie nach den Sondervorschriften von Art. 37 ff. LFG. Danach wird das Enteignungsverfahren mit dem Plangenehmigungsverfahren kombiniert bzw. das enteignungsrechtliche mit dem spezialrechtlichen Einspracheverfahren vereint. Die vorzeitige Besitzergreifung kann vom Präsidenten der Schätzungskommission gestützt auf einen vollstreckbaren Plangenehmigungsentscheid bewilligt werden, wobei vermutet wird, dass dem Enteigner ohne sie bedeutende Nachteile erwachsen (Art. 37k LFG). Erweisen sich Dachziegelklammerungen erst nach Abschluss des Betriebsreglementsänderungs- oder Plangenehmigungsverfahrens als erforderlich, so können solche auch noch in einem nachlaufenden Bewilligungsverfahren angeordnet bzw. genehmigt werden. Solche Ergänzungs- oder Detailprojektierungsverfahren sind, insbesondere für Ersatz- und Schutzmassnahmen, nach gefestigter Rechtsprechung auch dann zulässig, wenn die Spezialgesetzgebung sie nicht ausdrücklich vorsieht. Voraussetzung ist, dass die Rechtsschutzinteressen der betroffenen Eigentümer gewahrt werden (vgl. BGE 122 II 165 E. 14 S. 169 f., E. 16c S. 178; 124 II 146 E. 5b/cc S. 159; 124 II 293 E. 19c S. 335; 126 II 522 E. 47 S. 590). In den Verfügungen des BAZL und des UVEK vom 23. Juni 2003 sind keine Dachziegelklammerungen angeordnet worden. Hingegen hat das BAZL die Flughafenhalterin mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 im damaligen Verfahren zur provisorischen Änderung des Betriebsreglementes verpflichtet, "die begonnenen Arbeiten zur Dachziegelklammerung im Bereich der Anflugschneise auf die Piste 34 ohne Verzug weiter zu führen" (Dispositiv Ziffer 3.3). Um diese Auflage als luftfahrtrechtliche Genehmigungsverfügung gelten lassen zu können, die die Durchführung eines Enteignungsverfahrens zur zwangsweisen Vornahme der Sicherheitsvorkehrungen zuliesse, hätte sie jedoch der Präzisierung bedurft. Es hätte in der Verfügung klar umschrieben werden müssen, auf welche Pläne oder welche einzelnen Grundstücke sie sich bezieht. Somit werden entweder im (vereinfachten) Plangenehmigungsverfahren oder in einem nachlaufenden Bewilligungsverfahren zum Verfahren um Änderung des Betriebsreglements die luftfahrtrechtlichen Voraussetzungen für die Dachziegelklammerungen noch geschaffen werden müssen, soweit diese Vorrichtungen tatsächlich erforderlich sind, noch nicht einvernehmlich angebracht werden konnten und auf dem Enteignungswege durchgesetzt werden sollen.

E. 7.3

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

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

E. 8

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

E. 9

Die Beschwerdeführer berufen sich im Plangenehmigungsverfahren auf das Koordinationsgebot und legen dar, in diesem Verfahren dürfe den Beschwerden die aufschiebende Wirkung so lange nicht entzogen werden, als im Betriebsreglementsverfahren, das als Leitverfahren voranzustellen sei, noch nicht über die Zulässigkeit von Südanflügen an sich entschieden sei. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass die Südanflüge auf die Piste 34 durch die zuständige Genehmigungsbehörde mit Verfügung vom 23. Juni 2003 bewilligt worden sind und insoweit, als sie als VOR/DME-Anflüge erfolgen, keiner baulichen Anpassungen bedürfen. Koordinationsbedarf besteht daher bloss für die Verfahren zur Einrichtung des Instrumentenlandesystems und der Einführung der ILS-Anflüge auf Piste 34. Nun schreibt das Luftfahrtgesetz selbst in Art. 36c Abs. 4 die Koordination von baulichen und betrieblichen Änderungen in dem Sinne vor, dass das Betriebsreglement frühestens im Zeitpunkt genehmigt werden darf, in welchem die Plangenehmigung erteilt wird. Die gesetzliche Bestimmung schliesst somit die von den Beschwerdeführern geforderte zeitliche Priorität des Verfahrens zur Betriebsreglementsänderung gerade aus (vgl. BGE 129 II 331 E. 5 S. 346 ff.). Es ist deshalb nicht angebracht, die vom Gesetzgeber festgelegte Abfolge der Verfahren durch vorsorgliche Rechtsschutzanordnungen zu ändern. Vorgetragen wird im Weiteren, dass gleichzeitig mit dem Plangenehmigungsgesuch für das ILS 34 ein entsprechendes Gesuch für die Piste 28 eingereicht worden sei. Über dieses Gesuch sei bis heute nicht entschieden worden, ohne dass dies - wie erforderlich - in irgendeiner Weise begründet worden wäre. Die Frage, welche Ausbauschritte in welcher Folge vorzunehmen sind, entzieht sich jedoch

weitestgehend der richterlichen Überprüfung und kann im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand sein.

E. 10

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

E. 11

Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführer ist kein Anordnungsgrund ersichtlich, der den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen würde. Es wäre ohne weiteres möglich, die morgendlichen Anflüge zu verschieben oder weiterhin ausschliesslich die Landepiste 28 zu benützen. Das Protokoll des schweizerischen und des deutschen Verkehrsministers vom 26. Juni 2003 könne ebenfalls nicht als Anordnungsgrund für den Entzug des Suspensiveffekts dienen, da es völkerrechtlich nicht bindend sei. Im Übrigen hätten die Flughafenhalterin und das BAZL die zeitliche Dringlichkeit selbst verschuldet. Auch diese Ausführungen der Beschwerdeführer lassen die angefochtenen Verfügungen nicht als bundesrechtswidrig erscheinen:

E. 11.1

Nach der Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 werden ab Einführung der Südanflüge flugplanmässige Landungen des Linienverkehrs erst ab 6 Uhr zugelassen, während bis anhin Landungen ab 5.30 Uhr stattgefunden haben. Die morgendlichen Anflüge sind daher zeitlich bereits verschoben worden. Dass weitere Verschiebungen bzw. Einschränkungen der Flugbetriebszeiten ohne grössere Umstellungen des Flugplans und die damit verbundenen Nachteile hätten vorgenommen werden können, ist nicht anzunehmen und war jedenfalls vom Präsidenten der Rekurskommission im vorliegenden bloss summarischen Verfahren nicht zu untersuchen.

E. 11.2

Die Beschwerdeführer behaupten sowohl in der Beschwerdeschrift als auch in ihren nachträglichen Eingaben, dass die Länge der Piste 28 Landungen von Grossraumflugzeugen auch bei schlechtem Wetter und nasser Piste gestatte. Die Flughafenhalterin und das BAZL sind dabei geblieben, dass die Piste 28 für Landungen grosser und schwerer Flugzeuge bei bestimmten Wetterlagen zu kurz sei; es müsse daher während der von Deutschland

festgelegten Sperrzeiten eine längere Landepiste zur Verfügung stehen. Zu dieser Problematik ist auf die bereits angestellten Erwägungen über die richterliche Beurteilung technischer, insbesondere Sicherheitsbelange betreffender Fragen zu verweisen (vgl. oben E. 6.1). Es kann weder von der Rekurskommission UVEK noch vom Bundesgericht verantwortet werden anzuordnen, dass alle Landungen während den Sperrzeiten für die Nordanflüge auf der Piste 28 erfolgen müssten, falls dadurch auch nur das geringste zusätzliche Sicherheitsrisiko entstehen würde.

E. 11.3

Was das Minister-Protokoll vom 26. Juni 2003 betrifft, so ist daran zu erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 1. Änderungsverordnung zur 213. DVO zur Luftverkehrsordnung vorsah, die Voraussetzungen für Anflüge zum Flughafen Zürich durch den süddeutschen Raum während der Sperrzeiten auf den 10. Juli 2003 erheblich zu verschärfen. Aufgrund der Gespräche vom 25. und 26. Juni 2003 hat sich der deutsche Verkehrsminister schliesslich bereit erklärt, die verfügbaren Beschränkungen bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen, um die Einführung des Instrumentenanflugverfahrens - dessen Etappen im Protokoll vom 26. Juni 2003 festgehalten werden - zu ermöglichen. Dieser Neuregelung ist in der deutschen 2. Änderungsverordnung vom 1. Oktober 2003 zur 213. DVO Rechnung getragen worden. Nun trifft wohl zu, dass die schweizerische Eidgenossenschaft durch das Protokoll vom 26. Juni 2003 völkerrechtlich nicht verpflichtet wird, das ILS und die neue Anflugregelung in den vorgesehenen Schritten auf die genannten Daten hin einzuführen. Erachtet es aber die Flughafenhalterin für erforderlich, für die voraussichtlich wegfallenden Anflüge gesicherte neue Anflugwege zu schaffen, so ist sie aufgrund von Art. 36c Abs. 2 LFG und Art. 23 lit.c VIL verpflichtet, die An- und Abflugverfahren im Betriebsreglement neu zu umschreiben und genehmigen zu lassen. Ist die Änderung der Anflugverfahren mithin rein faktisch auf die Änderung des für den süddeutschen Raum geltenden deutschen Rechts zurückzuführen, so besteht der Rechtsgrund für die Änderung des Betriebsreglementes und die damit verbundenen vorsorglichen Massnahmen in den genannten schweizerischen luftfahrtrechtlichen Vorschriften sowie in der Bestimmung von Art. 36a Abs. 2 LFG, wonach die Konzessionärin den Flughafen für den nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen und einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten hat.

E. 11.4

Soweit die Beschwerdeführer der Flughafenhalterin und dem BAZL vorhalten, die heutigen Schwierigkeiten bei der Bewältigung des An- und Abflugverkehrs selbst verschuldet zu haben, ist auf diese Ausführungen, die zur Lösung der hier Streitgegenstand bildenden Fragen nichts beitragen, nicht einzugehen.

E. 12

Die Beschwerdeführer halten die angefochtenen Entscheide für unverhältnismässig, weil nicht nach Alternativen bzw. milderem Mittel gesucht worden sei oder solche zu Unrecht verworfen worden seien. Die Flughafenhalterin hätte es in der Hand gehabt, rechtzeitig alternative Anflugverfahren (insbesondere den sog. gekröpften Nordanflug) zu entwickeln oder den Flugplan anzupassen. Zudem habe es das BAZL versäumt, die Einberufung einer Sitzung des gemischten Ausschusses gemäss Luftverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft zu veranlassen oder ein Streitschlichtungsverfahren bei der ICAO (International Civil Aviation Organization) einzuleiten. Das Bundesgericht hat bereits in

den Beschwerdeverfahren betreffend die Ostanflüge festgestellt, dass es nach den Angaben der Fachbehörden zusätzlicher Instrumentierung bedürfte, um ein neues, leistungsfähiges und gesichertes Anflugverfahren zu gewährleisten, welches die geltenden Verfahren zu ersetzen vermöchte. Ein solches Anflugverfahren müsste nicht nur technisch entwickelt, sondern auch nach internationalen Standards zertifiziert sowie in einem Betriebsreglementsverfahren geprüft und genehmigt werden (vgl. Urteil 1A.101/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 4). Müssten somit alternative Anflugverfahren ebenfalls im Rahmen eines Verfahrens gemäss Art. 36d LFG verfügt werden, so fallen sie als "mildere Massnahmen" im vorsorglichen Rechtsschutzverfahren ausser Betracht. Ebenso wenig kann ernsthaft verlangt werden, dass schweizerische Gerichtsbehörden die schweizerische Eidgenossenschaft verpflichteten, vor internationalen Organisationen als Klägerin oder Gesuchstellerin aufzutreten, um den Erlass vorsorglicher Massnahmen in schweizerischen Rechtsmittelverfahren zu vermeiden.

E. 13

Kritisiert wird sodann die vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK vorgenommene Interessenabwägung. Zum einen seien die wirtschaftlichen Nachteile der Flughafenhalterin überbewertet worden, da der finanzielle Verlust der Flughafen Zürich AG selbst bei Ausfall einiger weniger Flüge gering geblieben wäre. Zum anderen seien die Interessen der neu fluglärm betroffenen Anwohner nicht ausreichend gewichtet worden und insbesondere die Gesundheitsrisiken unberücksichtigt geblieben. Die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Lärmeinwirkungen bloss vorübergehend und zumindest für die Dauer des Beschwerdeverfahrens zumutbar seien. Das definitive Betriebsreglement sei noch nicht eingereicht und dessen Vorlage werde wohl dem angekündigten Mediationsverfahren hintenangestellt werden. Es müsse daher mit provisorischen Südanflügen und entsprechenden Lärmbelastungen bis etwa ins Jahr 2009 gerechnet werden. Während dieser Zeit erlitten die Grundeigentümer zudem massive Wertebussen ihrer Liegenschaften, ohne dass Aussicht auf Entschädigung innert vernünftiger Frist bestehe. Dass die Vorinstanz diese Wertebussen nicht in ihre Interessenabwägung einbezogen habe, laufe auf eine Verletzung von Bundesrecht hinaus.

E. 13.1

Dass in der angefochtenen Verfügung vorab auf die dem Flughafen entstehenden finanziellen Nachteile hingewiesen wird, heisst nicht, dass spürbare Einschränkungen des Flughafenbetriebes keine anderen negativen Folgen hätten. Dem Flughafen Zürich kommt unbestrittenermassen gesamtschweizerisch und insbesondere im Kanton Zürich grosse wirtschaftliche Bedeutung zu. Eine Verschlechterung der betrieblichen Bedingungen würde sich daher nicht nur auf den Flughafen selbst und die Fluggesellschaften, sondern auch auf die Arbeits- und Lebensverhältnisse von Tausenden mit dem Flughafen wirtschaftlich Verbundenen auswirken. Auf der anderen Seite kann nicht gesagt werden, dass der Präsident der Rekurskommission UVEK die Interessen der von den Südanflügen betroffenen Bevölkerung zu wenig berücksichtigt hätte. Dass er die Lärmschutzanliegen der Anwohner der Südanflugschneise letztlich nicht wesentlich anders gewichtet hat als die Interessen der von Ostanflügen Betroffenen, kann der Vorinstanz nicht als Rechtsfehler angelastet werden. In diesem Zusammenhang darf nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Landungen auf der Piste 34 auf die Zeiten von 6 bis 7.08 Uhr wochentags und von 6 bis 9.08 Uhr an Wochenenden und Feiertagen beschränkt sind; in den Nachtstunden erfolgen Südanflüge nur ausnahmsweise. Damit werden die Gebiete südöstlich des

Flughafens Kloten, die bisher vom zivilen Flugverkehr tatsächlich verschont geblieben sind, zwar zu sensiblen Tageszeiten durch Fluglärm betroffen, jedoch nicht dauerbeschallt. Die Einwohner der Gemeinden Gockhausen und Zumikon werden voraussichtlich durch die Einführung der Südanflüge (sofern die nächtlichen Ausnahmelandungen nicht zu zahlreich sind) nicht derart stark lärmbelastet, dass es zu Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte käme. Da nun im Dezember 2003 das Gesuch um Genehmigung des definitiven Betriebsreglementes mit dem von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderten Umweltverträglichkeitsbericht eingereicht worden ist (s. Sachverhalt lit. K), darf im Übrigen davon ausgegangen werden, dass das Provisorium in absehbarer Zeit, vor dem Abschluss des eingeleiteten Mediationsverfahrens, ein Ende nehme.

E. 13.2

Mit der Vorinstanz ist ferner davon auszugehen, dass im heutigen Zeitpunkt weitgehend offen ist, inwiefern sich die provisorischen Südanflüge auf den Immobilienmarkt in der betroffenen Region auswirken. Dieser Aspekt durfte daher im vorliegenden Verfahren, das der vorläufigen Regelung der Sach- und Rechtslage während des Beschwerdeverfahrens dient, ausgeklammert bleiben. Dies gilt umso mehr, als nun - wie soeben erwähnt - im Genehmigungsverfahren für das überarbeitete Betriebsreglement eine umfassende Überprüfung sämtlicher mit dem Flughafenbetrieb verbundenen Auswirkungen in Aussicht steht.

E. 14

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden (Haupt- und Eventualanträge) sind nach den angestellten Erwägungen als unbegründet abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen ist allerdings dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Beschwerdeführenden in gewissen verfahrensrechtlichen Punkten (Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelverklammerung und fehlende Anhörung zur Erweiterung des Entzugs um aufschiebende Wirkung) in guten Treuen zur Beschwerdeführung veranlasst sehen durften. Die Gerichtsgebühr ist daher zu einem Viertel der Flughafenhalterin und zu drei Vierteln den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 3 OG). Die Parteikosten sind wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 3 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.