



Abteilung I

Postfach
CH-9023 St. Gallen
Telefon +41 (0)58 465 25 02
Fax +41 (0)58 465 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. A-1033/2018
dik/kob

Zwischenverfügung vom 4. Mai 2018

In der Beschwerdesache

Parteien

1. **A.**_____,
2. **Gemeinde Münsingen**,
vertreten durch
Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin,
3. **Gemeinde Kiesen**,
vertreten durch
Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin,
4. **Vereinigung gegen Fluglärm (VgF) und Mitbeteiligte**,
vertreten durch
Dr. iur. Adrian Strütt, Rechtsanwalt, Martin Looser,
Rechtsanwalt, und/oder lic. iur. Nuria Frei, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführende,

gegen

Flughafen Bern AG,
vertreten durch
Dr. iur. Res Nyffenegger, Rechtsanwalt,
masina gfelder nyffenegger, Anwälte und Notare,
Beschwerdegegnerin,

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK,**
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Plangenehmigung Flughafen Bern-Belp; Infrastrukturanlagen
für satellitengestützte Instrumentenanflüge auf die Piste 32
(GNSS 32),

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:**A.**

Mit Schreiben vom 18. Juni 2013 reichte die Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft (heute: Flughafen Bern AG) dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) als verfahrensleitender Behörde ein Gesuch für die Einführung eines satellitengestützten Instrumentenanflugsystems aus Südosten auf die Piste 32 des Flughafens Bern Belp ein. Das Gesuch umfasste eine Änderung des Betriebsreglements sowie den Bau der notwendigen Infrastrukturanlagen. Es sind die folgenden baulichen Massnahmen vorgesehen:

- Neubau Einflugbefeuerung, bestehend aus vier Masten unterhalb der Anflugachse
- Neubau vereinfachte Anflugbefeuerung, bestehend aus sechs Kurzbalken und einem breiten Querbalken vor der Pistenschwelle 32
- Neubau von drei Hindernisfeuern zur Kontrollbefeuerung des Belperbergs
- Anpassung der Gleitwinkelbefeuerung PAPI 32

Die Piste 32 wird heute im Sichtflug angeflogen. Dabei kommt nebst direkten Anflügen das sog. Circling-Verfahren zur Anwendung, das aus einem Instrumenten- und einem Sichtflugteil besteht. In einer ersten Phase erfolgt der Anflug auf die mit einem Instrumentenlandesystem ausgerüstete Piste 14. Ist eine Landung auf Piste 14 etwa aus meteorologischen Gründen nicht möglich, drehen die Flugzeuge vor oder über der Stadt Bern in Richtung Osten ab und führen einen Kreisflug nach Sicht auf die Piste 32 durch. Mit dem neuen Anflugverfahren käme die Anflugschneise neu in das Aaretal zu liegen.

B.

Die öffentliche Auflage des Plangenehmigungsgesuchs erfolgte koordiniert mit der Auflage des Gesuchs um Änderung des Betriebsreglements – je nach Gemeinde – von anfangs Januar bis Mitte Februar 2014. Während der öffentlichen Auflage gingen beim BAZL mehrere Hundert Einsprachen ein, die sich mehrheitlich sowohl gegen die beantragte Änderung des Betriebsreglements als auch gegen das Plangenehmigungsgesuch für den Bau der Infrastrukturanlagen richteten.

C.

Am 15. Januar 2018 erteilte das zum Entscheid über das Plangenehmigungsgesuch zuständige Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) dem Flughafen Bern Belp die nachgesuchte Plangenehmigung für Infrastrukturanlagen für satellitengestützte Instrumentenanflüge auf die Piste 32 (GNSS 32) unter verschiedenen Auflagen (Dispositiv Ziffn. 1 und 2). Weitergehende bzw. entgegenstehende Anträge aus den Einsprachen und Stellungnahmen wies das UVEK ab (Dispositiv Ziff. 4). Gleichzeitig entzog es auf Antrag der Flughafen Bern AG allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung, soweit sich diese gegen die Erstellung der Anflugbefeuerung sowie die Hindernisfeuer richten würden.

Ebenfalls am 15. Januar 2018 genehmigte das BAZL die Änderung des Betriebsreglements unter Auflagen (Dispositiv Ziffn. 1 und 3) und legte die zulässigen Fluglärmissionen für den Flughafen Bern Belp fest (Dispositiv Ziff. 2). Weitergehende bzw. entgegenstehende Anträge aus den Einsprachen und Stellungnahmen wies es ab (Dispositiv Ziff. 4).

D.

Gegen die Plangenehmigung des UVEK vom 15. Januar 2018 sind beim Bundesverwaltungsgericht vier Beschwerden eingegangen. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 22. März 2018 hat die Instruktionsrichterin die vier Beschwerdeverfahren vereinigt und führt sie unter der Verfahrensnummer A-1033/2018 weiter.

Die Beschwerdeführenden beantragen übereinstimmend, es sei die Plangenehmigung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) vom 15. Januar 2018 betreffend die Infrastrukturanlagen für satellitengestützte Instrumentenanflüge auf die Piste 32 (GNSS 32) aufzuheben und die Angelegenheit (eventualiter) zur Ergänzung des Sachverhalts und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, wobei insbesondere verschiedene Auflagen zum Schutz vor (zusätzlichen) Lärmeinwirkungen verlangt werden. In verfahrensrechtlicher Hinsicht begehren die Beschwerdeführenden die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerden an, soweit diese von der Vorinstanz entzogen wurde.

E.

Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz beantragen mit Stellungnahmen vom 20. bzw. 23. April 2018, es seien die Begehren auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden abzuweisen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Die Befugnis zum Entscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung setzt die Zuständigkeit in der Hauptsache voraus (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.18). Es ist daher im Folgenden vorab zu prüfen, ob das Bundesverwaltungsgericht voraussichtlich für die Beurteilung der Beschwerden zuständig ist und auch, ob die weiteren Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind.

1.2. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt.

Als Vorinstanz hat vorliegend ein Departement i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG verfügt und die von ihr erteilte Plangenehmigung ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG und somit ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht voraussichtlich zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden und somit auch zum Entscheid über die angebehrte Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nicht anderes bestimmt (Art. 37 VGG), wobei zum Entscheid über vorsorgliche Massnahmen wie vorliegend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung die Instruktionsrichterin zuständig ist (Art. 55 Abs. 3 VwVG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 VGG).

1.3. Über die Legitimation zur Beschwerdeerhebung entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im Endentscheid, wenn – wie vorliegend – die Beschwerden frist- und formgerecht erhoben worden sind. Bis zum Endentscheid hat grundsätzlich jeder Beschwerdeführer Anspruch darauf, dass ihm effektiver Rechtsschutz gewährt wird und die aufschiebende Wirkung seiner Beschwerde nicht in ermessensfehlerhafter Weise entzogen wird. Ein Beschwerdeführer ist daher grundsätzlich ohne Rücksicht auf seine Legitimation in der Hauptsache berechtigt, die ihm als Partei zustehenden Verfahrensrechte wahrzunehmen. Eine offensichtlich fehlende Legitimation in der Hauptsache kann jedoch beim Entscheid über einen angebehrten Entzug der aufschiebenden Wirkung berücksichtigt werden (BGE 129 II 286 E. 1.3; XAVER BAUMBERGER, Aufschiebende Wir-

kung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, Zürich 2006, Nrn. 287 und 292).

Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass es den Beschwerdeführenden offensichtlich an der Legitimation fehlt; die angefochtene Plangenehmigung steht im Zusammenhang mit der Änderung des Betriebsreglements und ermöglicht zusammen mit dieser die Einführung des neuen satellitengestützten Instrumentenanflugsystems aus Südosten, welches die Beschwerdeführenden als nicht umweltverträglich rügen. Die Beschwerdeführenden dürften daher zur Beschwerdeerhebung berechtigt sein.

1.4. Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass auf die Beschwerden voraussichtlich einzutreten sein wird und die bezeichnete Instruktionsrichterin daher zum Entscheid über die von den Beschwerdeführenden beantragte Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zuständig ist.

2.

Der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kommt im Allgemeinen von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu (Art. 55 Abs. 1 VwVG). Dies bedeutet, dass die in einer Verfügung angeordnete Rechtsfolge vorläufig nicht eintritt, sondern bis zum Entscheid über die Beschwerde vollständig gehemmt wird. Ihr Zweck ist es, den Beschwerdeführer die nachteilige Wirkung der Verfügung so lange nicht spüren zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden ist. Damit wird dem Beschwerdeführer insoweit ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz gewährt, als der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der angefochtenen Verfügung bestanden hat, bis zum Entscheid über die Beschwerde aufrechterhalten bleibt (Zwischenverfügung des BVGer A-1251/2012 vom 31. Juli 2012 E. 3.2 mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.19).

Gemäss Art. 55 Abs. 2 VwVG kann die Vorinstanz einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen, sofern die Verfügung – wie vorliegend – nicht eine Geldleistung zum Gegenstand hat. Die Beschwerdeinstanz kann indes auf den Entscheid der Vorinstanz jederzeit zurückkommen und die von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung auf Gesuch hin oder auch von Amtes wegen wiederherstellen, wenn die Voraussetzungen für den Entzug nicht (mehr) gegeben sind (Art. 55 Abs. 3 VwVG). Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beurteilt sich nach denselben Kriterien wie deren Entzug. Dieser muss mithin weiterhin durch ein hinreichendes Interesse gerechtfertigt

und verhältnismässig sein, wobei Ausgangspunkt der Beurteilung auch im Rahmen von Art. 55 Abs. 3 VwVG der Entscheid des Gesetzgebers ist, der Beschwerde im Allgemeinen die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen. Nach der Rechtsprechung müssen für einen Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht ganz aussergewöhnliche Umstände, aber doch zumindest überzeugende Gründe von einer gewissen sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit vorliegen. Diese müssen mit dem Zweck des anwendbaren Sachgesetzes in Einklang stehen und sind alsdann gegen die öffentlichen und privaten Interessen an der Beibehaltung der aufschiebenden Wirkung abzuwägen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass der mit dem Gesetz bzw. mit der Verfügung angestrebte Zweck noch erreichbar sein muss (vgl. BGE 129 II 286 E. 3.2 f. mit Hinweisen; HANSJÖRG SEILER, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 55 Rz. 92 ff., insbes. Rz. 94–96).

Vorsorgliche Massnahmen wie der Entscheid über den Entzug oder auch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Rechtslage; die Behörde ist nicht gehalten, für ihren Entscheid zeitraubende tatsächliche oder rechtliche Abklärungen zu treffen, sondern kann in erster Linie auf die ihr zur Verfügung stehenden Akten abstellen (vgl. 55 Abs. 3 zweiter Satzteil VwVG; BGE 139 I 189 E. 3.5; Urteil des BGE 2C_720/2016 vom 18. Januar 2017 E. 2.1 mit Hinweisen). Die Hauptsachenprognose kann dabei im Rahmen der Interessenabwägung miterwogen werden, wenn ihre Beurteilung zu einem eindeutigen Ergebnis führt (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 1330).

3.

3.1. Im Lichte der dargestellten Rechtsprechung und Lehre ist im Folgenden zu prüfen, ob vorliegend die aufschiebende Wirkung der Beschwerden wiederherzustellen ist. Hierzu ist zunächst zu prüfen, ob (weiterhin) ein hinreichender Grund für den teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung gegeben ist.

3.2. Die Vorinstanz begründet den teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden mit dem Interesse an einer Erhöhung der Sicherheit des bestehenden Anflugverfahrens: Mit der vorzeitigen Erstellung bzw. Erweiterung der Hindernis- und Anflugbefehreung werde die Erkennbarkeit der Piste verbessert und damit die Sicherheit des Anflugverfahrens erhöht. Entsprechend hatte die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 21. März 2017 ihren Antrag auf einen teilweisen Entzug

der aufschiebenden Wirkung begründet und zudem auf die bevorstehende Zertifizierung des Flughafens Bern Belp durch die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) hingewiesen.

Demgegenüber sind die Beschwerdeführenden zusammenfassend der Ansicht, dass weder eine zeitliche noch eine sachliche Dringlichkeit vorliege. Gemäss den Ausführungen der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz sei das bestehende Anflugverfahren sicher. Entsprechend habe während der mehrjährigen Dauer des Verfahrens vor der Vorinstanz zu keinem Zeitpunkt Anlass dazu bestanden, (vorsorglich) Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit anzuordnen. Daran ändere auch die bevorstehende Zertifizierung durch die EASA nichts, zumal nicht ersichtlich sei, dass die in Frage stehenden Anlagen Voraussetzung hierfür sei. Es fehle somit an der für einen Entzug der aufschiebenden Wirkung erforderlichen zeitlichen Dringlichkeit. Schliesslich weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die betroffenen Infrastrukturanlagen im Zusammenhang mit der streitigen Einführung eines neuen Anflugverfahrens stünden und für sich allein nicht erstellt würden, weshalb deren vorzeitige Erstellung den Entscheid präjudiziere. Insgesamt sei daher der teilweise Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht gerechtfertigt.

3.3. Es ist nicht bestritten, dass mit der Erweiterung bzw. dem Neubau einer Anflug- und Hindernisbefeuern die Sicherheit des Anflugverfahrens erhöht werden könnte und der Bau somit im öffentlichen Interesse liegen dürfte. Dieser Umstand vermag für sich allein jedoch keine zeitliche Dringlichkeit zu begründen und stellt insoweit keinen hinreichenden Anordnungsgrund für einen (teilweisen) Entzug der aufschiebenden Wirkung dar. Vielmehr führt auch die Vorinstanz in ihrer an das Bundesverwaltungsgericht gerichteten Stellungnahme aus, das bestehende Anflugverfahren weise keine Sicherheitsdefizite auf. Dies deckt sich mit der Medienmitteilung des BAZL vom 5. Dezember 2017, wonach die Sicherheitsprozesse des Flughafens Bern Belp die Anforderungen der EASA erfüllen und der Beschwerdegegnerin daher das entsprechende Zertifikat erteilt worden sei. Es fehlt somit hinsichtlich einer Erhöhung der Sicherheit des bestehenden Anflugverfahrens an einer zeitlichen Dringlichkeit. Weitere Gründe, die in Abweichung vom gesetzgeberischen Entscheid, der Beschwerde im Allgemeinen aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, deren teilweisen Entzug rechtfertigen würde, werden nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich.

3.4. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass es vorliegend an einem hinreichenden Anordnungsgrund für einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung fehlt. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, eine Entscheidprognose vorzunehmen und die für und wider den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechenden Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Anträge der Beschwerdeführenden sind somit gutzuheissen und es ist die aufschiebende Wirkung der Beschwerden vollumfänglich wiederherzustellen.

4.

Über die Kosten dieses Zwischenentscheids und allfällige Parteientschädigungen wird im Entscheid über die Hauptsache zu befinden sein.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Anträge der Beschwerdeführenden um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung werden gutgeheissen und es wird die aufschiebende Wirkung der gegen die Plangenehmigung der Vorinstanz vom 15. Januar 2018 erhobenen Beschwerden wiederhergestellt.

2.

Je ein Exemplar der Stellungnahmen der Beschwerdegegnerin vom 20. April 2018 und der Vorinstanz vom 23. April 2018 gehen wechselseitig an die Verfahrensbeteiligten.

3.

Diese Verfügung geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben mit Rückschein; Beilagen)
- die Beschwerdegegnerin (Einschreiben mit Rückschein; Beilage)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]); Einschreiben mit Rückschein; Beilage)
- das Bundesamt für Umwelt BAFU (Beilagen)
- das Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Beilagen)

Die Instruktionsrichterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: