

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_975/2019

Urteil vom 27. Mai 2020

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterinnen Aubry Girardin, Hänni,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte
Segelfluggruppe Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Flughafen Bern AG,
Gesuchstellerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Res Nyffenegger,

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Mühlestrasse 2, 3063 Ittigen,
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Generalsekretariat, Rechtsdienst, 3003 Bern,

A._____.

Gegenstand
Flughafen Bern-Belp; Änderung des Betriebsreglements, satellitengestützte Instrumentenanflüge auf die Piste 32 (GNSS 32),

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 16. Oktober 2019 (A-1088/2018).

Sachverhalt:

A.
Der Flughafen Bern-Belp liegt südöstlich der Stadt Bern. Er wird von der Flughafen Bern AG betrieben und verfügt über eine befestigte Start- und Landebahn (Piste 14/32).

A.a. Anflüge auf den Flughafen Bern-Belp erfolgen heute entweder aus Nordwesten auf die Piste 14 oder aus Südosten auf die Piste 32. Für Landungen aus Nordwesten auf die Piste 14 verfügt der Flughafen über ein Instrumentenlandesystem (ILS). Der bestehende Anflug aus Südosten auf die Piste 32 wird indes lediglich bei guter Sicht in einem sogenannten Circling-Verfahren durchgeführt. Dabei benutzen die Flugzeuge zuerst den Anflug von Norden auf die Piste 14, drehen vor oder über der Stadt Bern nach Osten ab und fliegen einen Bogen um den Flughafen, um zwischen Rubigen und Münsigen auf einen verkürzten geraden Endanflug auf die Piste 32 einzubiegen.

A.b. Die Flughafen Bern AG beabsichtigt, für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 ein satellitengestütztes Instrumentenlandeanflugsystem einzuführen. Mit diesem neuen Anflugverfahren soll mittel- bis langfristig das bestehende Anflugverfahren auf die Piste 32 abgelöst werden. Das Verfahren sieht vor, dass Flugzeuge entweder auf einer Westanflugroute beginnend östlich von Freiburg oder auf einer Nordanflugroute beginnend über Herzogenbuchsee auf den Endanflug einschwenken. Der Sinkflug würde über Brenzikofen zwischen Thun und

Münsingen auf einer Höhe von 1'430 m über Meer (rund 850 m über Grund) beginnen und mit einem Gleitpfad von 4 Grad über das Aaretal in gerader Linie auf die Piste 32 zuführen.

B.

Mit Schreiben vom 18. Juni 2013 reichte die Flughafen Bern AG (damals firmierend unter: Alpar, Flug- und Flugplatz-Gesellschaft AG Bern; nachfolgend: Gesuchstellerin) dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) als verfahrensleitender Behörde ein Gesuch um eine entsprechende Änderung des Betriebsreglements sowie um Erteilung der Plangenehmigung für den Bau der notwendigen Infrastrukturanlagen ein.

B.a. Das BAZL eröffnete in der Folge ein koordiniertes Verfahren. Das Gesuch um Änderung des Betriebsreglements und jenes um Erteilung der Plangenehmigung für die notwendigen baulichen Massnahmen lagen vom 13. Januar 2014 bis zum 11. Februar 2014 öffentlich auf. Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage führte das BAZL eine Anhörung der Luftraumnutzerinnen und -nutzer zur vorgesehenen Ausdehnung des kontrollierten Luftraums zum Schutz des neuen Anflugverfahrens durch.

B.b. Am 15. Januar 2018 erteilte das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Gesuchstellerin die nachgesuchte Plangenehmigung für die Infrastrukturanlagen für satellitengestützte Instrumentenanflüge auf die Piste 32 unter verschiedenen Auflagen. Die Plangenehmigung erwuchs in Rechtskraft, nachdem das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 16. Oktober 2019 die dagegen gerichteten Beschwerden abgewiesen hatte und hiergegen kein entsprechendes Rechtsmittel erhoben worden war.

B.c. Mit Verfügung vom 15. Januar 2018 genehmigte das BAZL ebenfalls die Änderung des Betriebsreglements unter Auflagen. Im Zusammenhang mit den zahlreichen Einsprachen aus dem Bereich der Kleinaviatik erwog das BAZL unter anderem, es stünden zum jetzigen Zeitpunkt weder die Gliederung des Luftraums noch die zu dessen Nutzung geltenden Regeln fest. Über eine Anpassung der Luftraumstruktur werde zu einem späteren Zeitpunkt verfügt. Folglich könnte im vorliegenden Verfahren auch nicht verbindlich beurteilt werden, ob und in welchem Ausmass durch eine allfällige Ausweitung des kontrollierten Luftraums um den Flughafen Bern-Belp die Ausübung anderer fliegerischer Tätigkeiten eingeschränkt werde. Die Einsprachen, die sich gegen die vorgesehene Anpassung der Luftraumstruktur richteten, seien daher im vorliegenden Verfahren nicht zu beachten.

B.d. Gegen die Verfügung des BAZL vom 15. Januar 2018 betreffend die Genehmigung des geänderten Betriebsreglements erhob unter anderem der Verein Segelfluggruppe Bern beim Bundesverwaltungsgericht am 21. Februar 2018 Beschwerde. Der Verein brachte im Wesentlichen vor, die neue Anflugroute führe durch ein von Luftsportlern und Privatpiloten vielbeflogenes Gebiet und beantragte sinngemäss die Aufhebung der Verfügung in Bezug auf die Routenführung des neuen satellitengestützten Anflugverfahrens. Die Angelegenheit sei zur Festlegung eines Anflugverfahrens, das weniger Luftraum beanspruche und die anderen Luftraumnutzerinnen und -nutzer weniger einschränke, an das BAZL zurückzuweisen. Zudem sei das Verfahren mit jenem zur Änderung der Luftraumstruktur zu koordinieren. Mit Urteil vom 16. Oktober 2019 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde des Vereins Segelfluggruppe Bern ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 18. November 2019 gelangt der Verein Segelfluggruppe Bern an das Bundesgericht. Er beantragt die Aufhebung des Urteils vom 16. Oktober 2019, soweit es die Änderung des Betriebsreglements (satellitengestützte Instrumentenanflüge auf die Piste 32) und die dazugehörigen Kosten- und Entschädigungsfolge betrifft.

Während die Vorinstanz, die Vereinigung gegen Fluglärm und ihre Mitbeteiligten sowie die Gemeinden Kiesen und Münsingen auf eine Vernehmlassung verzichten, nehmen das BAZL und die Gesuchstellerin je mit Eingabe vom 13. Januar 2020 Stellung und beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Mit Schreiben vom gleichen Tag reicht A. _____, Verfahrensbeteiligter des vorinstanzlichen Verfahrens, eine Vernehmlassung ein. Das UVEK sowie der Aero-Club der Schweiz und seine Mitbeteiligten haben sich innert Frist nicht vernehmen lassen. Der Beschwerdeführer repliziert mit Eingabe vom 23. Februar 2020.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. **BGE 141 II 113** E. 1 S. 116; Urteil 2C_196/2017 vom 21. Februar 2019 E. 1, nicht publ. in: **BGE 145 II 49**).

1.1. Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen ein verfahrensabschliessendes (Art. 90 BGG) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG).

1.2. Der Beschwerdeführer stellt lediglich einen kassatorischen Antrag auf Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils. Dies ist bei belastenden Entscheiden trotz der reformatorischen Natur der Rechtsmittel grundsätzlich zulässig (vgl. Urteil 2C_170/2019 vom 19. September 2019 E. 1.2.2). Insoweit vom Beschwerdeführer zu verlangen ist, dass er einen Antrag in der Sache stellt, ist das Rechtsmittelbegehren im Weiteren nach Treu und Glauben unter Beizug der Beschwerdebegründung auszulegen. Geht aus der Beschwerdebegründung zweifelsfrei hervor, was die

beschwerdeführende Partei anstrebt, und wie nach erfolgter Rückweisung vorzugehen wäre, liegt ein Antrag in der Sache vor (vgl. **BGE 137 II 313** E. 1.3 S. 317; **133 II 409** E. 1.4.1 S. 414 f.; **133 III 489** E. 3.1 S. 489 f.). Unter diesem Blickwinkel kann das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers jedenfalls entsprechend seinem Antrag im vorinstanzlichen Verfahren verstanden werden. Es sei ein Anflugverfahren zu bestimmen, das weniger Luftraum beanspruche und die anderen Luftraumnutzerinnen und -nutzer weniger einschränke. Damit liegt jedenfalls ein zulässiges Rechtsbegehren vor.

1.3. Dem Beschwerdeführer steht keine Beschwerdelegitimation gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zu. Es stellt sich die Frage, ob eine Beschwerdeberechtigung nach Art. 89 Abs. 1 BGG besteht.

1.3.1. Die Beschwerdebefugnis gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Nach ständiger Rechtsprechung kann ein Verein, der als juristische Person konstituiert ist (vgl. Art. 60 ff. ZGB), die Interessen seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl seiner Mitglieder ihrerseits beschwerdeberechtigt wäre (sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde). Verlangt wird damit ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist. Zudem müssen der beschwerdeführende Verein oder seine Vereinsmitglieder durch das angefochtene Urteil stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache müssen sie einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Urteils ziehen. Ihre Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens folglich in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht darin, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den das angefochtene Urteil mit sich brächte (vgl. **BGE 142 II 80** E. 1.4.2 S. 84; **139 II 279** E. 2.2 S. 282; **136 II 539** E. 1.1 S. 542; Urteil 1C_15/2019 vom 13. Dezember 2019 E. 1.2.2).

1.3.2. Der beschwerdeführende Verein bezweckt gemäss seinen Statuten die Ausübung und Pflege des Segelflugs durch die Organisation des Segelflugbetriebs und anderer fliegerischer Anlässe insbesondere im Grossraum Bern. Zur Erreichung dieses Zwecks befasst er sich insbesondere mit den rechtlichen und politischen Fragen des Luftrechts, vertritt seine Interessen sowie die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Behörden und ist berechtigt, Verwaltungsverfahren oder gerichtliche Verfahren zu führen. Mit der vorliegenden Beschwerde setzt sich der Verein für die möglichst uneingeschränkte Nutzung des Luftraums in der Umgebung des Flughafens Bern-Belp und damit für Interessen ein, die seinen Mitgliedern gemeinsam sind und deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört. Der geforderte enge Zusammenhang zwischen dem statutarischen Zweck und dem Verfahrensgegenstand ist damit gegeben. Der Betrieb des Flughafens Bern-Belp und insbesondere das die vorliegende Angelegenheit betreffende neue Anflugverfahren von Südosten auf die Piste 32 hat weiträumige Auswirkungen, von denen jedenfalls eine Vielzahl der Mitglieder des beschwerdeführenden Vereins besonders betroffen und aus diesem Grund auch selbst zur Beschwerde berechtigt wären. Sodann schafft das vorinstanzliche Urteil einen materiellen Nachteil, da es eine neue Anflugroute bestätigt, die die Luftraumnutzung der Vereinsmitglieder tangieren wird. Damit hat der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Urteils. Folglich ist der Beschwerdeführer als Partei des vorinstanzlichen Verfahrens zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert.

1.4. Nach dem Dargelegten ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

2.

Das Bundesgericht prüft das Bundesrecht von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (Art. 95 lit. a BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen beurteilt, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. **BGE 142 I 135** E. 1.5 S. 144; **133 II 249** E. 1.4.1 S. 254). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. **BGE 143 II 283** E. 1.2.2 S. 286; **139 I 229** E. 2.2 S. 232). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. **BGE 143 I 1** E. 1.4 S. 5; **133 II 249** E. 1.4.2 S. 254). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

3.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die vorinstanzliche Bestätigung des vom BAZL mit Verfügung vom 15. Januar 2018 genehmigten Betriebsreglements des Flughafens Bern-Belp.

3.1. Der Halter eines Flughafens ist gemäss Art. 36c Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) verpflichtet, ein Betriebsreglement zu erlassen und dieses dem BAZL zur Genehmigung zu unterbreiten (vgl. Art. 36c Abs. 3 LFG; vgl. auch Art. 36c Abs. 4 LFG). Im Betriebsreglement sind die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, in der Konzession oder in der Betriebsbewilligung sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten. Insbesondere sind die Organisation des Flugplatzes und die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flughafens festzuhalten (vgl. Art. 36c Abs. 2 LFG). Zu den An- und Abflugverfahren gehört auch die detaillierte Ausgestaltung dieser An- und Abflugrouten (vgl. Urteil 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 E. 10.1, nicht publ. in: **BGE 137 II 58**).

3.2. Um die An- und Abflugverfahren sicher abwickeln zu können, kann es notwendig sein, den Luftraum in Luftraumteile von bestimmter räumlicher Ausdehnung zu unterteilen. Die Luftraumteile sind dabei einer der international

standardisierten Luftraumklassen A bis G zuzuweisen, wobei in der Schweiz lediglich die Luftraumklassen C, D, E und G verwendet werden. Aus dieser Klassifizierung ergibt sich, wer im fraglichen Luftraumteil fliegen darf und welche Verkehrsregeln dort gelten. Im kontrollierten Luftraum, der in der Schweiz die Klassen C, D und E umfasst, steht ein Flugverkehrskontrolldienst zu Verfügung (vgl. Art. 1 lit. a der Verordnung des UVEK vom 20. Mai 2015 über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge [VRV-L; SR 748.121.11] i.V.m. Anhang Abschnitt 6 und Anlage 4 der Durchführungsverordnung [EU] Nr. 923/2012 der Kommission vom 26. September 2012 zur Festlegung gemeinsamer Luftverkehrsregeln und Betriebsvorschriften für Dienste und Verfahren der Flugsicherung und zur Änderung der Durchführungsverordnung [EG] Nr. 1035/2011 sowie der Verordnungen [EG] Nr. 1265/2007, [EG] Nr. 1794/2006, [EG] Nr. 730/2006, [EG] Nr. 1033/2006 und [EU] Nr. 255/2010, Amtsblatt der Europäischen Union L 281/1 vom 13. Oktober 2012; Art. 5 VRV-L i.V.m. Anhang 1 VRV-L). Die Festlegung dieser sogenannten *Luftraumstruktur* obliegt dem BAZL (vgl. Art. 8a Abs. 1 LFG).

4.

Im Zusammenhang mit der Koordination zwischen dem Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements einerseits und dem Verfahren zur Anpassung der Luftraumstruktur andererseits rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie des Grundsatzes von Treu und Glauben. Er macht sodann eine Rechtsverweigerung geltend.

4.1. Er bringt vor, das BAZL habe gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage eine Anhörung der Luftraumnutzerinnen und -nutzer zur vorgesehenen Ausdehnung des kontrollierten Luftraums - mithin zur Anpassung der Luftraumstruktur - durchgeführt (vgl. auch Ziff. B.a hiavor). Im Rahmen dieser Anhörung habe das BAZL unter anderem ein Aeronautical Information Circular (AIC) 007/2014 B vom 18. September 2014 veröffentlicht. Darin sei ausschliesslich eine Darstellung der veränderten Lufträume enthalten gewesen. Eine Publikation der geplanten Anflugroute habe nicht stattgefunden. Damit habe das BAZL den Eindruck geschaffen, dass es sowohl die Führung der Anflugroute als auch die Luftraumstruktur verfügen werde. Es stelle ein widersprüchliches und treuwidriges Verhalten des BAZL dar, mit der Publikation des AIC zur Stellungnahme mit Blick auf die künftige Luftraumgestaltung einzuladen und in der Folge die Verfügung auf die Führung der Anflugroute zu beschränken und dabei alle Einspruchepunkte, die derart formuliert seien, dass sie prima vista die Luftraumstruktur betreffen, pauschal abzuweisen. Es verletze daher auch seinen Anspruch auf rechtliches Gehör, wenn die Vorinstanz die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente zur Luftraumstruktur, die aber ebenso mit den im Betriebsreglement genehmigten Anflugrouten im Zusammenhang stünden, nicht berücksichtige.

4.2. In der Verfügung vom 15. Januar 2018 führt das BAZL aus, dass es die Einsprachen nicht beachte, die sich auf die vorgesehene Anpassung der Luftraumstruktur und die Ausweitung des kontrollierten Luftraums um den Flughafen Bern-Belp bezögen. Dazu führe das BAZL zwar gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage der Änderung des Betriebsreglements eine Anhörung der Luftraumnutzerinnen und -nutzer durch. Über eine Anpassung der Luftraumstruktur werde das BAZL indes zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden (vgl. Ziff. 1.6 der Verfügung des BAZL vom 15. Januar 2018).

Das BAZL hält weiter fest, dass jegliche Einschränkungen des Luftraums - infolge einer Ausweitung des kontrollierten Luftraums - nur indirekt mit dem vorliegenden zu beurteilenden Anflugverfahren zusammenhänge. Vielmehr wären allfällige Nutzungsbeschränkungen die Folge einer geänderten Luftraumstruktur, die allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilde. Das BAZL beabsichtige, das Verfahren für eine allfällige Anpassung der Luftraumstruktur fortzusetzen, wenn rechtskräftig über die Genehmigung des neuen, im Betriebsreglement geregelten Anflugverfahrens entschieden sei (vgl. Ziff. 2.11 der Verfügung des BAZL vom 15. Januar 2018).

Die Vorinstanz würdigt diese Erwägungen des BAZL dahingehend, dass es die Einsprache des Beschwerdeführers abgewiesen habe, soweit dieser eine Änderung der Anflugroute oder die Festlegung einer alternativen Anflugroute verlangt hätte. Insofern die Einsprache des Beschwerdeführers die Ausgestaltung des Luftraums - d.h. die Luftraumstruktur - betroffen habe, sei das BAZL darauf sinngemäss nicht eingetreten. Im Umfang, in dem das BAZL sinngemäss auf die Einsprache gegen das Betriebsreglement nicht eingetreten sei, beschränke sich das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren daher auf die Frage, ob die Vorinstanz zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint habe (vgl. E. 3.3 des angefochtenen Urteils).

4.3. Mit Bezug auf die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs ist dem Beschwerdeführer nicht zu folgen.

4.3.1. Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieses Recht ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde sowie zur Aufhebung des angefochtenen Urteils (vgl. **BGE 144 I 11** E. 5.3 S. 17 f.; **137 I 195** E. 2.2 S. 197). Deshalb ist die Rüge vorweg zu behandeln. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient der Sachaufklärung, stellt aber auch ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht dar (vgl. **BGE 142 I 86** E. 2.2 S. 89; **126 I 97** E. 2b S. 102). Er verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der betroffenen Personen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. **BGE 142 I 135** E. 2.1 S. 145; **136 I 229** E. 5.2 S. 236).

4.3.2. Die Vorinstanz geht aus dem Blickwinkel des Gehörsanspruchs hinreichend auf die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente gegen die am 15. Januar 2018 verfügte Anflugroute ein. Die entsprechenden Vorbringen des Beschwerdeführers ergeben sich aus den vorinstanzlichen Erwägungen (vgl. E. 11.5.1 und E. 11.5.4 des angefochtenen Urteils). Das vom Beschwerdeführer geltend gemachte und vorinstanzlich nicht berücksichtigte Vorbringen, es sei die Aktivierung des Luftraums für das neue Anflugverfahren zeitlich einzuschränken, bezieht sich nach vorinstanzlicher Auffassung bloss auf die Luftraumstruktur und nicht auf die Führung der Anflugroute als solche (vgl. E. 3.3 des

angefochtenen Urteils). Die Vorinstanz begründet diesbezüglich ausführlich, weshalb dieses Vorbringen nicht weiter zu berücksichtigen ist (vgl. E. 8 des angefochtenen Urteils). Ob diese Auffassung rechtmässig ist, unterliegt einer materiellen Beurteilung (vgl. E. 4.5 hiernach). Eine Verletzung des Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV vermag der Beschwerdeführer jedenfalls nicht darzutun.

4.4. Insoweit der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben sowie eine Rechtsverweigerung geltend macht, genügen seine Vorbringen nicht den von Art. 106 Abs. 2 BGG gestellten Anforderungen an die Rüge von Grundrechtsverletzungen (vgl. E. 2 hiervor). Es ergibt sich aus der Beschwerde nicht hinreichend, weshalb die Vorinstanz ein widersprüchliches oder treuwidriges Verhalten des BAZL hätte anerkennen sollen und worin eine Rechtsverweigerung zu sehen wäre. Dass die öffentliche Auflage und die Anhörung der Luftraumnutzerinnen und -nutzer gleichzeitig erfolgt ist, stellt für sich allein keinen Umstand dar, der auf ein widersprüchliches oder treuwidriges Verhalten hindeuten würde. Daran vermöchte auch nichts zu ändern, wenn das BAZL gewisse Angaben und Informationen nur in der öffentlichen Auflage oder im Rahmen der Anhörung gegeben hätte. Spätestens in der Verfügung vom 15. Januar 2018 gibt das BAZL deutlich zu erkennen, dass es die Festlegung der kontrollierten Lufträume - mithin die Luftraumstruktur - zu einem späteren Zeitpunkt verfügen wird. Jedenfalls ergibt sich aus dem Verzicht auf eine Verfahrenskoordination nicht ohne Weiteres eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben oder eine Rechtsverweigerung.

4.5. In der Sache richtet sich der Beschwerdeführer nicht mehr gegen die vorinstanzlichen Erwägungen zur Verfahrenskoordination. Insoweit es sich im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG) deshalb überhaupt aufdrängt, zur Koordination der Verfahren Stellung zu nehmen, ist Folgendes festzuhalten:

4.5.1. Die Vorinstanz erwägt mit Blick auf die Verfahrenskoordination zunächst, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber keinen Bedarf für eine Koordination des Betriebsreglements- und des Luftraumstrukturverfahrens gesehen und deshalb bewusst auf eine Regelung zur weitergehenden Koordination verzichtet habe. Sodann verneint die Vorinstanz eine materielle Koordinationspflicht wie sie sich in anderen Rechtsgebieten rechtsprechungsgemäss ergebe. Die Ausgestaltung des Betriebsreglements und die Festlegung der Luftraumstruktur würden zwar sachlich zusammenhängen, da Instrumentenanflüge von Südosten auf die Piste 32 erst erfolgen könnten, wenn auch die Luftraumstruktur entsprechend angepasst worden sei. Allein dieser Umstand begründe jedoch keinen hinreichend engen Zusammenhang, der es erforderlich mache, gleichzeitig mit der Genehmigung der Änderung des Betriebsreglements auch die Luftraumstruktur festzulegen. Dem Beschwerdeführer sei nicht zu folgen, wenn er vorbringe, die Ausgestaltung des Anflugverfahrens im Betriebsreglement präjudiziere die Festlegung der kontrollierten Lufträume. Folglich sei das BAZL in diesem Umfang zu Recht (sinngemäß) nicht auf die Einsprache des Beschwerdeführers eingetreten (vgl. E. 8 des angefochtenen Urteils).

4.5.2. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert - mithin inhaltlich abgestimmt erfolgen -, wenn für die Verwirklichung eines Vorhabens verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren (vgl. **BGE 137 II 182 E.** 3.7.4.1 S. 196; **117 Ib 35 E.** 3e S. 39).

4.5.3. Während die Koordination des Baus und Betriebs einer Flughafenanlage ausdrücklich in Art. 27c der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) vorgesehen ist, fehlt eine Vorschrift, die die Koordination des Betriebsreglements- und Luftraumstrukturverfahrens regeln würde. Die Vorinstanz kommt daher zu Recht zum Schluss, dass der Verordnungsgeber keinen Bedarf für eine Koordination der beiden vorliegend betroffenen Verfahren gesehen hat (vgl. E. 8.2.2 f. des angefochtenen Urteils). Sodann ist auch nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass es in der vorliegenden Angelegenheit einer rechtsprechungsgemässen Koordinationspflicht bedürfte. Im Betriebsreglement wird zwar die detaillierte Ausgestaltung der An- und Abflugverfahren festgehalten (vgl. E. 3.1 hiervor). Die Festlegung der Luftraumstruktur wird damit jedoch nicht vorweggenommen, zumal gegen die die Luftraumstruktur betreffende Verfügung der Rechtsschutz grundsätzlich gewährleistet ist (vgl. Art. 6 LFG; vgl. auch Art. 8a Abs. 2 LFG). Nach dem Dargelegten ergibt sich, dass die vorinstanzlichen Erwägungen zur Verfahrenskoordination jedenfalls mit Blick auf die vorliegend zu beurteilende Angelegenheit nicht zu beanstanden ist.

5. Der Beschwerdeführer rügt in der Sache eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit bei der vorinstanzlichen Prüfung der verfügten Führung der Anflugrouten.

5.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe mit Blick auf die Anflugroute aus Westen her für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 ausführlich dargelegt, dass der Anfang dieser Anflugroute durch ein von Luftsportlern und Privatpiloten vielbeflogenes Gebiet führe. Die Gantrischkette sowie das Gebiet zwischen der Gantrischkette und dem Beginn der Kontrollzone bei Riggisberg werde von Segelflugzeugen und Hängegleitern zwischen März und Oktober bei schönem Wetter sehr oft beflogen, zumal es sich aufgrund der Thermik um ein ideales Gelände handle. Die Vorinstanz halte zur Westanflugroute lediglich fest, dass sich die Wegpunkte TELNO auf einer Höhe von 8'600 ft und ZBxx4 auf einer Höhe von 6'600 ft befänden. Sie bezeichne dies als grosse Höhen. Diese vorinstanzliche Schlussfolgerung erstaune, da TELNO auf einer Höhe von etwa 2'620 m über Meer und ZBxx4 auf eine Höhe von etwa 2'010 m über Meer lägen, während die Gipfel der Gantrischkette eine Höhe von rund 2'200 m über Meer aufwiesen. Bei gutem Wetter werde dieser Luftraum in der Höhe von 1'800-2'800 m über Meer sehr intensiv von Segel- und Motorflugzeugen sowie Hängegleitern beflogen. Deshalb habe der Beschwerdeführer vorgeschlagen, auch die von Westen kommenden Flugzeuge in den Nordanflug einzufädeln. Damit entfielen die beschriebene

Problematik. Die Vorinstanz habe dem Beschwerdeführer jedoch lediglich entgegengehalten, er hätte nicht genügend dargelegt, weshalb der Verzicht auf einen Westanflug aus Gründen der Verhältnismässigkeit geboten sein soll und auf eine Verhältnismässigkeitsprüfung verzichtet.

5.2. Zunächst ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die Anflugroute von Norden her für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 (nachfolgend: *Nordanflugroute*; vgl. Ziff. A.b hiervor) nachvollziehbar und abschliessend auf ihre Verhältnismässigkeit geprüft hat.

5.2.1. Diesbezüglich führt die Vorinstanz aus, im Südosten des Flughafens sei aufgrund des neuen Anflugverfahrens und der dabei vorgesehenen tieferen Flughöhen zwar eine Ausweitung des kontrollierten Luftraums vorgesehen. Jedoch sei nicht davon auszugehen, dass das neue Anflugverfahren die übrigen Luftraumnutzerinnen und -nutzer und insbesondere die Hängegleiter in unverhältnismässiger Weise einschränken würde. Der (behördlich bewilligte) Hängegleiterstartplatz Falkenfluh würde gemäss der vorgesehenen Anpassung der Luftraumstruktur knapp ausserhalb der Kontrollzone zu liegen kommen. Starts ab dem auf 3'000 ft Höhe gelegenen Hängegleiterstartplatz Falkenfluh und Flüge nach Sicht unterhalb von 4'500 ft seien somit weiterhin möglich. Das neue Anflugverfahren und die nachfolgend festzulegende, jedoch nicht im vorliegenden Verfahren zu beurteilende Luftraumstruktur würden Flüge nach Sicht und insbesondere Thermik- und Streckenflüge von Hängegleitern ab dem Hängegleiterstartplatz Falkenfluh in grösseren Höhen zwar einschränken, jedoch nicht verunmöglichen.

Auf der anderen Seite werde mit der Einführung eines Instrumentenanflugs auf die Piste 32 die Sicherheit im Vergleich zum heutigen Circling-Verfahren erhöht und die betriebliche Komplexität reduziert. Diese öffentlichen Interessen überwiegen jene der übrigen Nutzerinnen und Nutzer an einer möglichst uneingeschränkten Nutzung des Luftraums. An diesem Ergebnis ändere mit Blick auf den vorliegend nicht in Frage stehenden Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt sodann nichts, dass aktuell nur wenige Linienflüge ab dem Flughafen Bern-Belp verkehren (vgl. E. 11.5.4 des angefochtenen Urteils).

5.2.2. Insoweit der Beschwerdeführer als Verein des Segelflugs überhaupt die Interessen der Hängegleiter vertreten kann (vgl. auch E. 1.3 hiervor), vermögen die Beanstandungen des Beschwerdeführers zur vorinstanzlichen Prüfung der Verhältnismässigkeit der Nordanflugroute nicht zu überzeugen. Die Vorinstanz legt nachvollziehbar dar, weshalb die neue Nordanflugroute für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 geeignet ist, die Sicherheit des Anflugverfahrens zu erhöhen (vgl. E. 11.5.4 S. 58 f. des angefochtenen Urteils). Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, es sei die Endanflugstrecke zu verkürzen, um die Nordanflugroute weiter westlich des Hängegleiterstartplatzes Falkenfluh durchzuführen, lässt er ausser Acht, dass er damit eine aus Sicherheitsüberlegungen weniger geeignete Anflugroute vorschlägt. Folglich kann er auch nicht überzeugend darlegen, dass es sich hierbei um eine mildere Massnahme handeln würde. Ausserdem erwägt die Vorinstanz, dass der Kontrollraum auch bei der im Betriebsreglement genehmigten Nordanflugroute ausserhalb des Hängegleiterstartplatzes Falkenfluh zu liegen komme, womit der behördlich bewilligte Hängegleiterstartplatz Falkenfluh weiterhin betrieben werden könne (vgl. E. 11.5.4 S. 60 des angefochtenen Urteils).

5.2.3. Was der Beschwerdeführer sodann mit Blick auf die Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Interessen an der Sicherheit des Anflugverfahrens und den persönlichen Interessen der betroffenen Luftraumnutzerinnen und -nutzer vorbringt, ist nicht geeignet, die Verhältnismässigkeit der Nordanflugroute in Frage zu stellen. Beim Flughafen Bern-Belp handelt es sich um einen grösseren Regionalflugplatz, auf dem Landungen unabhängig von den meteorologischen Bedingungen technisch aus beiden Richtungen möglich und gleich sicher sein sollten. Die Sicherheitsstandards müssen hierfür hinreichend hoch sein, was im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung entsprechend gewichtet werden darf. Im Ergebnis kommt die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass sich die Nordanflugroute für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 als zumutbar erweist, da Flüge ab dem Hängegleiterstartplatz Falkenfluh zwar (in ihrer Höhe) eingeschränkt werden könnten, aber im Grundsatz weiterhin möglich bleiben.

5.3. Mit Blick auf die Anflugroute von Westen her für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 (nachfolgend: *Westanflugroute*; vgl. Ziff. A.b hiervor) erwägt die Vorinstanz, der Anfang der Westanflugroute erfolge in grosser Höhe. Der Beschwerdeführer lege nicht begründet dar, weshalb eine gänzliche Verlegung des Anflugverfahrens nach Norden aus Gründen der Verhältnismässigkeit geboten sein sollte (vgl. E. 11.5.4 des angefochtenen Urteils).

5.3.1. Der vorinstanzlichen Auffassung ist im Ergebnis zu folgen. Zwar erfolgt die vorinstanzliche Überprüfung der Verhältnismässigkeit der Westanflugroute nicht in der selben Tiefe wie jene mit Blick auf die Nordanflugroute (vgl. E. 5.2.1 hiervor). Dies rechtfertigt sich indes aufgrund des Umstands, dass - im Gegensatz zur Nordanflugroute - für die Westanflugroute keine Ausweitung des kontrollierten Luftraums notwendig wird. Demzufolge geht im Vergleich zur bisherigen Situation aufgrund der neuen Westanflugroute keine Veränderung des kontrollierten Luftraums einher. Vor dem Hintergrund dieser beschränkten räumlichen Auswirkungen ist es trotz ihrer diesbezüglichen knappen Ausführungen nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gelangt, der Beschwerdeführer lege nicht begründet dar, weshalb für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 eine Verlegung der Westanflugroute nach Norden aus Gründen der Verhältnismässigkeit geboten sein sollte.

5.3.2. Eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ergibt sich auch nicht aus den Vorbringen des Beschwerdeführers vor Bundesgericht (vgl. E. 5.1 hiervor). Zwar legt er nachvollziehbar dar, dass die vorinstanzliche Auffassung, wonach der Anfang der Westanflugroute in grosser Höhe erfolge, zu relativieren sei. Die Verhältnismässigkeit der Westanflugroute ergibt sich aber nicht deshalb, weil sich - wie die Vorinstanz erwägt - die Wegpunkte TELNO und ZBxx4 in grosser Höhe befänden. Vielmehr erweist sich die Westanflugroute als

verhältnismässig, da mit der Genehmigung dieser Anflugroute keine verbindliche Ausweitung des kontrollierten Luftraums einhergeht (vgl. Ziff. B.c hiervor; Ziff. 2.11 der Verfügung des BAZL vom 15. Januar 2018; Art. 105 Abs. 2 BGG). Zu diesem Gesichtspunkt äussert sich der Beschwerdeführer indes - wie schon im vorinstanzlichen Verfahren - nicht in genügender Weise. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer keine ausreichenden Beanstandungen vorbringt, in deren Lichte die Westanflugroute als unverhältnismässig erschiene. Solches ist auch nicht ohne Weiteres ersichtlich.

5.4. Nach dem Dargelegten erweisen sich die Anflugrouten sowohl von Norden als auch von Westen her für Landungen aus Südosten auf die Piste 32 als verhältnismässig. Daran vermag auch die Sachverhaltsrüge des Beschwerdeführers nichts zu ändern, wonach die Interessenabwägung unter Berücksichtigung des Konkurses der Fluggesellschaft SkyWork Airlines AG anders ausfiele, da nunmehr eine sehr bescheidene Anzahl Flüge nach dem neuen satellitengestützten Instrumentenanflugverfahren auf die Piste 32 erfolgten (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG). Falls von Bedeutung, ist diesem Umstand bei der Festlegung der Luftraumstruktur in zeitlicher Hinsicht Rechnung zu tragen (vgl. E. 4 hiervor; vgl. auch E. 3.3 i.f. des angefochtenen Urteils). Für die Ausgestaltung der An- und Abflugrouten ist dieses Vorbringen vorliegend jedenfalls nicht ausschlaggebend.

6. Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Er hat der Gesuchstellerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 BGG), nicht aber dem BAZL und dem UVEK, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

- 1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.**
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
- 3.**
Der Beschwerdeführer hat die Gesuchstellerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.
- 4.**
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. Mai 2020

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zollinger