

BVGer A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-12-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3957_2008

FR: TAF A-3957/2008 du 15 décembre 2008

IT: TAF A-3957/2008 del 15 dicembre 2008

Regeste

Luftfahrtanlagen

Erwägungen

E. 1

Rechnungsstellungen sind in der Regel nicht direkt auf Rechtswirkungen gerichtet und besitzen nicht Verfügungscharakter (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2007 B-16/2006 E. 1.3, vom 30. Juni 2008 A-4471/2007 E. 6.4 sowie vom 2. September 2008 A-632/2008 E. 1.1). Die angefochtenen Rechnungen der Vorinstanz erfüllen im vorliegenden Fall allerdings die Voraussetzungen gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Mit ihnen wird nicht lediglich in Aussicht gestellt, dass die Adressatinnen und Adressaten, sofern sie mit den Rechnungen nicht einverstanden sind, eine anfechtbare Verfügung verlangen könnten, sondern sie sind gleichzeitig als Kostenverfügungen bezeichnet und als solche ausgestaltet, d.h. namentlich mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Es liegen mithin gültige Anfechtungsobjekte vor. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerden.

E. 1.1

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführenden sind formelle Adressatinnen und Adressaten der angefochtenen Verfügungen und durch diese auch materiell beschwert. Sie sind deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerden legitimiert.

E. 1.2

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie

auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 3

Auf den 1. Januar 2008 ist die neue GebV-BAZL in Kraft getreten, welche die ehemalige Gebührenverordnung (VGZ, AS 1998 2216) ersetzt hat. Die neue Verordnung beinhaltet einerseits eine Erhöhung der Tarife und andererseits einen weitgehenden Wechsel von Gebührenpauschalen hin zu Gebühren, die nach Zeitaufwand in Rechnung gestellt werden. Die Anpassung der Tarife bezweckt u.a., die Teuerung auszugleichen, da die letzte Gebührenerhöhung 12 Jahre zurückliegt. Der Wechsel von den pauschalen Gebühren hin zu Gebühren nach Zeitaufwand sollte mehr Transparenz schaffen (als die Jahrespauschale). Gebühren nach Aufwand sind ausserdem gerechter und ausgewogener als Pauschalgebühren, entsprechen sie doch den tatsächlich durch die Vorinstanz erbrachten Leistungen. Bei wiederkehrenden, weitgehend standardisierten Geschäften wendet die Vorinstanz aber weiterhin Pauschalgebühren an, da eine Rechnung nach Aufwand in diesen Fällen nicht sachgerecht wäre. Die Gebührenerhöhung deckt zudem die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz, welche zunehmend komplexer und umfangreicher wird (vgl. zum Ganzen: "Gründe für die neue Gebührenverordnung des BAZL" vom 22. Februar 2008).

E. 4

Umstritten ist vorliegend die Gebühr für die laufenden Aufsichtstätigkeiten eines im Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuges gemäss Art. 16 Abs. 7 Bst. a und b GebV-BAZL.

E. 5

Die vorliegend zu beurteilende Gebühr gehört zu den Kausalabgaben und ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder die Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken (vgl. zum Ganzen: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 2623 ff.).

E. 5.1

Im Bereich des Abgaberechts gilt ein strenges Legalitätsprinzip. Daraus folgt, dass Gebühren in rechtsatzmässiger Form festgelegt sein müssen, damit den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101], BGE 131 II 735 E. 3.2). Für gewisse Kausalabgaben können die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage dort herabgesetzt werden, wo dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip, ohne weiteres möglich ist (BGE 130 I 113 E. 2.2; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl 10/2003 S. 514 ff.; PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. III, Bern 1992, Ziff. 7.2.4.2). Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamterträge die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 132 II 371 E. 2.1, BGE 126 I 180 E. 3a/aa). Das

Kostendeckungsprinzip greift nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben (vgl. HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 521). Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen muss, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Die Abgabe darf im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen (BGE 132 II 375 E. 2.1, BGE 128 I 46 E. 4a). Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermögen die Höhe bestimmter Kausalabgaben ausreichend zu begrenzen, sodass der Gesetzgeber deren Bemessung (nicht aber den Kreis der Abgabepflichtigen und den Gegenstand der Abgabe) der Exekutive überlassen darf (BGE 132 II 371 E. 2.1, BGE 131 II 735 E. 3.2; HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 516).

E. 5.2

Verwaltungsgebühren werden als Entgelt für die Inanspruchnahme staatlicher Tätigkeit erhoben. Als typische Beispiele gelten Prüfungs- und Kontrollgebühren (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 509). Die den Beschwerdeführenden auferlegten Kosten wurden alle im Rahmen der Prüfung der Luftfahrzeugtüchtigkeit erhoben. Entstehungsgrund war somit eine von den Pflichtigen veranlasste Amtshandlung, weshalb die erhobenen Abgaben als Verwaltungsgebühren zu qualifizieren sind. Der Einwand der Beschwerdeführenden, sie würden keine Behörden- bzw. Gegenleistung erhalten, was die Erhebung einer Gebühr ausschliesse, geht somit fehl. Damit finden vorliegend das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip uneingeschränkt Anwendung (PIER-RETSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 56 Rz. 18, 25).

E. 6

Die Vorinstanz stützt die Erhebung ihrer Gebühr auf die revidierte GebV-BAZL ab. Die Beschwerdeführenden machen geltend, die neue Gebührenordnung sei gesetzeswidrig.

E. 6.1

Die Bundesaufsicht im Bereich der Zivilluftfahrt ist in Art. 3 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) geregelt. Danach übt der Bundesrat die Aufsicht über die Luftfahrt durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) aus; die unmittelbare Aufsicht liegt beim Amt (BAZL) (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 LFG). In Art. 3 Abs. 3 LFG wird die Gebührenfestsetzung dem Bundesrat übertragen.

E. 6.2

Die laufenden Aufsichtstätigkeiten eines im Luftfahrzeugregister eingetragenen Flugzeugs durch das zuständige Bundesamt sind als luftfahrtrechtliche Aufsichtstätigkeiten zu qualifizieren, wird doch die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften der staatlichen Kontrolle unterstellt (Art. 58 LFG i.V.m. Art. 16 der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 [LFV, SR 748.01]). Im Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO-UVEK) B-2002-75 vom 19. Dezember 2003 E. 6.2.2 f. wurde festgehalten, Art. 3 Abs. 3 LFG lasse sich in genügender Form entnehmen, dass für die Tätigkeiten im Rahmen der Aufsicht eine vom Bundesrat festzusetzende Gebühr erhoben werden soll. Diese Auffassung wurde mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 5.1 bestätigt. Das Objekt der Abgabenerhebung ist demnach im Gesetz

genügend bestimmt.

E. 6.3

Art. 3 Abs. 3 LFG nennt zwar den Kreis der Abgabepflichtigen nicht namentlich, beschränkt jedoch die Rechtsetzungsbefugnis des Bundesrats ausdrücklich auf die Festsetzung der zu erhebenden Gebühren. Da Gebühren regelmässig derjenige zu entrichten hat, der eine staatliche Leistung in Anspruch nimmt, kann es sich beim Kreis der Abgabepflichtigen nur um Personen handeln, die eine staatliche Aufsichtstätigkeit im Bereich der Luftfahrt beanspruchen bzw. erforderlich machen. Dies kann der Bestimmung auch ohne ausdrückliche Aufzählung der möglichen Gebührenpflichtigen entnommen werden (vgl. Entscheid der REKO-UVEK B-2002-75 vom 19. Dezember 2003 E. 6.2.2 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 5.2).

E. 6.4

Art. 3 Abs. 3 LFG äussert sich sodann nicht zur Höhe der zu erhebenden Gebühren. Bei Verwaltungsgebühren vermögen - gemäss der eingangs dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung und Lehre - das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip die Höhe der Gebühren ausreichend zu begrenzen, weshalb der Gesetzgeber deren Bemessung dem Bundesrat überlassen darf (E. 5.1). Die Grundzüge der Bemessung der zu erhebenden Gebühren müssen nicht bereits in Art. 3 Abs. 3 LFG enthalten sein (vgl. Entscheid der REKO-UVEK B-2002-75 vom 19. Dezember 2003 E. 6.2.2 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 5.3).

E. 6.5

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass Art. 3 Abs. 3 LFG den Anforderungen an eine genügende gesetzliche Grundlage im Abgaberecht genügt und die aufgrund der GebV-BAZL erhobenen Gebühren somit auf einer hinreichenden formell-gesetzlichen Grundlage beruhen. Überdies sei angemerkt, dass eine umfassende bzw. detaillierte Festlegung im formellen Gesetz angesichts der technischen Entwicklung und der Vielzahl von Aufsichtstätigkeiten im Bereich der Luftfahrt, für die es Gebühren zu erheben gilt, mit dem Erfordernis der Praktikabilität nur schwer vereinbar wäre (vgl. hierzu auch HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 517). Dem Vorbringen der Beschwerdeführenden, die Gebühr für laufende Aufsichtstätigkeiten stütze sich auf eine ungenügende gesetzliche Grundlage, kann somit nicht gefolgt werden.

E. 7

Es bleibt im Folgenden zu prüfen, ob die umstrittenen Gebühren für die laufenden Aufsichtstätigkeiten dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip standhalten.

E. 7.1

Die Vorinstanz erhob ihre Gebühren gestützt auf die GebV-BAZL. Gemäss Art. 1 regelt diese die Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen, die die Vorinstanz erlässt bzw. erbringt. Art. 3 GebV-BAZL hält fest, dass eine Gebühr zu bezahlen hat, wer eine Dienstleistung der Vorinstanz beansprucht. Sofern nicht eine Pauschale festgelegt wird, richtet sich die Bemessung der Gebühr nach Zeitaufwand, gegebenenfalls innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens (Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL). In den Artikeln 14 ff. GebV-BAZL sind sodann die Gebühren für Dienstleistungen, welche gestützt auf das LFG und die weiteren Erlasse im Bereich des Luftfahrtrechts ergehen, speziell geregelt.

E. 7.2

Wie bereits in E. 6 festgehalten, ist der Bundesrat zur Regelung der Abgaben für die Ausübung der Aufsicht im Bereich der Luftfahrt aufgrund von Art. 3 Abs. 3 LFG ermächtigt. Indem die Bestimmung auf nähere Vorgaben verzichtet, räumt sie dem Bundesrat einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Das erscheint aufgrund der Vielzahl von Tatbeständen, die im Bereich der Luftfahrt Gebühren auslösen, als sachgerecht.

E. 7.3

Das Kostendeckungsprinzip gibt den Betroffenen relativ wenig Anhaltspunkte für die einzelfallweise Gebührenbemessung, da das Amt einen umfassenden Verwaltungszweig bildet, der vielfältige Aufgaben wahrnimmt und insgesamt relativ hohe Kosten verursacht. Im Rahmen der Änderung der Gebührenverordnung des BAZL wurde vom Amt verlangt, seinen tiefen Kostendeckungsgrad von 12% zu erhöhen. Mittels der vorgenommenen Gebührenanpassung sollte es dem Amt möglich sein, innerhalb der Legislaturperiode von 2008/2011 einen Kostendeckungsgrad von 15% zu erreichen (vgl. zum Ganzen: "Gründe für die neue Gebührenverordnung des BAZL" vom 22. Februar 2008). Daraus folgt, dass die Summe aller Gebühren, die das Amt erhebt, in keiner Weise seinen Gesamtaufwand deckt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass - wie bereits erwähnt (E. 5.1) - nach dem Kostendeckungsprinzip die Gesamterträge die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen sollen. Es ist somit von Bedeutung, dass die Erträge die Kosten des ganzen Verwaltungszweiges insgesamt nicht überstiegen. Das Verhältnis zwischen Erträgen und Kosten ist für den Verwaltungszweig gesamthaft zu betrachten und nicht für jede einzelne Leistung innerhalb desselben. Somit kann der Einwand der Beschwerdeführenden, der Kostendeckungsteil der Gebühr in den spezifischen, sie betreffenden Teilen liege weit über 100%, nicht gehört werden.

E. 7.4

Da das Kostendeckungsprinzip keine Aussagen zur Bemessung der Gebühren im Einzelfall erlaubt, ist weiter zu klären, ob das Äquivalenzprinzip geeignet ist, die Berechnung der Gebühr in ausreichender Weise überprüfbar zu machen und ob sich die einschlägigen Bestimmungen an diesen Grundsatz halten.

E. 7.5

Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, die Gebühr sei allein aufgrund des erhöhten Prüfungsintervalls nicht gerechtfertigt. Die Leistungen der Vorinstanz seien genau dieselben geblieben wie im Jahr zuvor. Zudem sei nicht ersichtlich, welcher Aufwand durch die Gebühr abgedeckt werde bzw. was genau unter laufenden Aufsichtstätigkeiten zu verstehen sei. Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Gebühr für die laufenden Aufsichtstätigkeiten an einem im Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeug decke Aufsichtsarbeiten ab, die nicht direkt bei einer Prüfung am Objekt verrechnet werden könnten.

E. 7.6

Hinsichtlich der Gebühr von Fr. 200.-- bzw. Fr. 300.-- für die laufenden Aufsichtstätigkeiten ist festzuhalten, dass das Amt für wiederkehrende, weitgehend standardisierte Geschäfte wie einfache Bewilligungen oder Lizenzen auch in seiner neuen Gebührenverordnung weiterhin Pauschalgebühren anwendet. Eine Rechnung nach Aufwand wäre in diesen Fällen nicht sachgerecht (vgl. "Gründe für die neue

Gebührenverordnung des BAZL" vom 22. Februar 2008). Gemäss Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL wird eine Gebühr nur dann nach Zeitaufwand berechnet, wenn sie nicht in einer Pauschale festgelegt ist. Wie bereits erwähnt, ist eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung der Gebührenbemessung zulässig (vgl. E. 5.1). So ist es denn auch sachlich nachvollziehbar, für die laufenden Aufsichtstätigkeiten eine Pauschalgebühr zu erheben, handelt es sich dabei doch um eine Standardtätigkeit im Rahmen der Aktualisierung des Luftfahrzeugregisters. Zudem ist es angebracht, die Gebühr für die verschiedenen Arten von Luftfahrzeugen (v.a. hinsichtlich Grösse, Gewicht) abzustufen. Eine Gebühr von Fr. 200.-- bzw. Fr. 300.-- für die laufenden Aufsichtstätigkeiten, wie sie in Art. 16 Abs. 7 Bst. a und b GebV-BAZL festgelegt ist, kann nicht als überhöht oder unverhältnismässig bezeichnet werden. Dies insbesondere auch im Hinblick darauf, dass die Vorinstanz gemäss eigenen Angaben mit dieser Gebühr eine Vielzahl von Aufsichtstätigkeiten abgilt, wie unter anderem die Verwaltung des Luftfahrzeugdossiers, die Betreuung und Pflege der Luftfahrzeugdaten der Applikation, die Überwachung der Prüffälligkeit der EASA-Luftfahrzeuge (EASA = Europäische Agentur für Flugsicherheit; Einjahreszyklus) und der Annex-II-Luftfahrzeuge (Zweijahreszyklus, national geregelt), die Überwachung der Gültigkeitsdaten der Lufttüchtigkeitsfolgezeugnisse und der Prüfbestätigungen, die Überwachung und Mahnung der Prüfbeanstandungen, die Überwachung der Versicherungsnachweise und der Zusammenarbeit mit den Versicherungsunternehmen sowie die Pflege der Adressdaten der Eigentümer und Halter. Anlass, um diese Angaben zu bezweifeln, besteht vorliegend nicht. Folglich wird mit der umstrittenen Gebühr entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden ein tatsächlicher, nachvollziehbarer Aufwand entschädigt. Der diesbezügliche Einwand der Beschwerdeführenden geht somit fehl.

E. 7.7

Zusammenfassend steht damit fest, dass die aufgrund von Art. 16 Abs. 7 Bst. a und b GebV-BAZL erhobenen Gebühren dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip nicht widersprechen. Die Bestimmung erlaubt es den Gebührenpflichtigen, die Angemessenheit der insgesamt zu erhebenden Gebühren zu überprüfen. Die angefochtenen Gebühren sind weder willkürlich noch unverhältnismässig.

E. 8

Der Vollständigkeit halber sei festgehalten, dass auch dem Vorwurf der Beschwerdeführenden nicht gefolgt werden kann, die Höhe der Gebühr für die laufenden Aufsichtstätigkeiten könne, da die Leistung der Vorinstanz dieselbe geblieben sei, nicht allein Folge des erhöhten Prüfungsintervalls sein. Da bei der Bemessung dieser Gebühr eine im Gesetz festgelegte Pauschalgebühr erhoben wird, spielt es keine Rolle, ob Art und Umfang der Daten sowie die Leistung der Vorinstanz noch dieselben sind bzw. ob sich der Aufwand der Überprüfung in zeitlicher Hinsicht erhöht hat oder nicht. Die Beschwerden erweisen sich somit insgesamt als unbegründet und sind abzuweisen.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführenden die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten für das vorliegende Verfahren werden auf Fr. 3'000.-- festgesetzt (Art. 1 ff., insbesondere Art. 4, des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Unter Berücksichtigung der verschiedenen Streitwerte der

einzelnen Beschwerden (vgl. Sachverhalt Bst. A) erscheint es angebracht, den Beschwerdeführenden 1 und 2 je Fr. 1'000.--, den Beschwerdeführenden 3 Fr. 800.-- und dem Beschwerdeführenden 4 Fr. 200.-- der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Anteile der Beschwerdeführenden 1, 2 und 3 sind mit den geleisteten Kostenvorschüssen in derselben Höhe zu verrechnen. Der Beschwerdeführende 4 hat im vorliegenden Verfahren keinen Kostenvorschuss entrichtet. Er hat folglich innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils seinen Anteil von Fr. 200.-- zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

E. 10

Den Beschwerdeführenden ist, da sie unterliegen und im Übrigen auch nicht anwaltlich vertreten sind, keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 VGKE).

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