

# **BVGer A-6525/2008 vom 21. Juli 2009**

Bundesverwaltungsgericht, 2009-07-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-6525\\_2008](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6525_2008)

FR: TAF A-6525/2008 du 21 juillet 2009

IT: TAF A-6525/2008 del 21 luglio 2009

## **Regeste**

Luftfahrtanlagen

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Rechnungsstellungen sind in der Regel nicht direkt auf Rechtswirkungen gerichtet und besitzen nicht Verfügungscharakter (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-632/2008 vom 2. September 2008 E. 1.1 und B-16/2006 vom 10. Dezember 2007 E. 1.3). Die angefochtene Rechnung der Vorinstanz erfüllt im vorliegenden Fall allerdings die Voraussetzungen gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Mit ihr wird nicht lediglich in Aussicht gestellt, dass die Adressatin, sofern sie mit der Rechnung nicht einverstanden ist, eine anfechtbare Verfügung verlangen kann, sondern sie ist gleichzeitig als Kostenverfügung bezeichnet und als solche ausgestaltet, d.h. namentlich mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen (vgl. Urteile des BVGer A-7991/2008 vom 8. Juni 2009 E. 1.1 und A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 1). Es liegt somit ein gültiges Anfechtungsobjekt vor.

### **E. 1.2**

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 Beschwerde.

### **E. 1.3**

Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat 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 Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Sie ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

### **E. 1.4**

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist folglich einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

### **E. 1.5**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

### **E. 1.6**

Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht an die Begründung der Begehren gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

### **E. 2**

Die Beschwerdeführerin rügt, die Flugbesatzungsliste sei nicht Teil des FOM. Es gebe keine rechtliche Grundlage für die Genehmigung der Änderungen. Es ist im Folgenden zu prüfen, ob eine Pflicht zur Genehmigung besteht (E. 3.1), wo die Flugbesatzungsliste in den Betriebsunterlagen systematisch einzuordnen ist (E. 3.2 ff.) und ob sich die Vorinstanz bei der Gebührenerhebung auf eine genügende rechtliche Grundlage (E. 4) stützen kann.

### **E. 3.1**

Nach Ziff. 9.1.2 VBR I darf der Flugbetriebsunternehmer nur solche Flugbesatzungen einsetzen, die auf der vom BAZL genehmigten Flugbesatzungsliste aufgeführt sind. In Ziff. 1 VBR I "Begriffsbestimmungen" wird das Flugbesatzungsmitglied definiert als ein mit den nötigen Ausweisen versehenes Mitglied, dem Aufgaben übertragen sind, die für die Führung eines Luftfahrzeuges während der Flugzeit wesentlich sind. Darunter fallen demnach insbesondere die Piloten. Daraus folgt, dass jeder konzessionierte Flugbetrieb eine Flugbesatzungsliste mit den Namen der Flugbesatzungsmitglieder führen muss, da diese sonst nicht für den Einsatz zugelassen sind. Zudem geht daraus - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - hervor, dass diese Liste vom BAZL genehmigt werden muss. Insofern besteht eine rechtliche Grundlage und es handelt sich beim "Genehmigen, Abstempeln und Zurückschicken" nicht bloss um eine Amtspraxis.

### **E. 3.2**

Diese Ziffern äussern sich jedoch nicht darüber, wo die Liste systematisch einzuordnen ist. Gemäss Ziff. 9.1.1 VBR I hat der Flugbetriebsunternehmer im FOM die Mindestanforderungen betreffend Strecken- und Flugerfahrung der Flugbesatzungsmitglieder festzulegen. Da Ziff. 9.1 VBR I aber mit "Allgemeines" überschrieben ist, lassen sich keine Rückschlüsse darüber ziehen, was für Ziff. 9.1.2. VBR I gilt. Gemäss Ziff. 3.1.1 VBR I hat der Flugbetriebsunternehmer im Betriebsreglement unter anderem den Flugbetrieb zu regeln und die Besatzungsmitglieder, die Flugdienstberater sowie die verwendeten Luftfahrzeuge aufzuführen. Ziff. 1 VBR I enthält eine Legaldefinition des Betriebsreglements. Das Reglement setzt sich unter anderem aus dem FOM zusammen, in dem die Organisation geregelt ist. Im FOM werden definitionsgemäss, die Organisation, der Ablauf, die Überwachung, die Aufgaben und Verfahren geregelt. Der Annahme, die Pilotenliste sei Teil des FOM, widerspricht die explizite Aufzählung in Ziff. 3.1.1 VBR I. Sollte die Liste tatsächlich zum FOM gehören, wäre die erneute Erwähnung der Besatzungsmitglieder überflüssig. Sinnvoll erscheint hier nur, dass es um konkrete Personen bzw. deren Namen geht und nicht um eine allgemeine Funktionenaufzählung. Schliesslich sind auch beim Flugdienstberater und bei den verwendeten Luftfahrzeugen konkrete Angaben nötig, damit diese Aufführungen überhaupt zweckmässig erscheinen.

### **E. 3.3**

Ausserdem wird in Ziff. 11.1 VBR I festgehalten, was insbesondere im FOM aufgeführt werden muss. Sollte die Flugbesatzungsliste tatsächlich zum FOM gehören, erscheint es aufgrund ihrer Wichtigkeit für den Flugbetrieb befremdend, dass sie hier nicht aufgezählt wird. In Ziff. 11.1 Bst. b VBR I wird zwar die Zusammensetzung der Besatzung entsprechend der Strecke verlangt. Dabei kann es sich jedoch nur um eine allgemeine Zusammensetzung nach Funktionen handeln, da hier auch das Kabinenpersonal dazugehört und es keinen Sinn macht, alle erlaubten Kombinationen der Mitarbeiter aufzulisten. Zudem werden in allen übrigen Buchstaben von Ziff. 11.1 VBR I lediglich Verfahrensgrundsätze, Mindestbedingungen, Voraussetzungen und Vorschriften geregelt, was die Auffassung stützt, Bst. b sei ebenfalls generell zu verstehen. Aus dem Gesagten folgt, dass die Flugbesatzungsliste selbständiger Bestandteil des Betriebsreglements und weder im FOM integriert noch dessen Zusatz bzw. Anhang ist.

### **E. 3.4**

Selbst wenn nach Sinn und Zweck eine Regelung der Pilotenlisten im FOM nicht unangemessen erscheinen mag, ist Ziff. 3.1.1 VBR I zu Gunsten der Beschwerdeführerin dahingehend auszulegen, dass die Flugbesatzungsliste im Betriebsreglement selber integriert ist, weil bei der Gebührenerhebung sonst das Äquivalenzprinzip verletzt würde (siehe dazu unten E. 4.5).

### **E. 3.5**

Die Vorinstanz stützt die angefochtene Gebühr auf Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL, wonach für die Bearbeitung eines Gesuchs um Erteilung einer Genehmigung eines Betriebshandbuchs oder einer Änderung des Handbuchs die Gebühren nach Zeitaufwand innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 150.- bis Fr. 10'000.- bemessen werden. Da die Flugbesatzungsliste jedoch nicht Teil des FOM, also des Flugbetriebshandbuchs, sondern des Betriebsreglements ist, kommt Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL vorliegend nicht zur Anwendung. Weil in der Gebührenverordnung keine spezifische Norm für eine Betriebsreglementsänderung vorhanden ist, ist die allgemeine Bestimmung, Art. 5 GebV-BAZL, anzuwenden. Die Gebühr wird danach ebenfalls nach Zeitaufwand bemessen, jedoch liegt kein Gebührenrahmen vor.

### **E. 3.6**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Flugbesatzungsliste einerseits dem BAZL zur Genehmigung vorgelegt werden muss und andererseits Teil des Betriebsreglements und nicht des FOM ist. Zudem ist bei der Gebührenerhebung im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Flugbesatzungsliste Art. 5 GebV-BAZL anzuwenden.

## **E. 4**

Es ist nun im Folgenden zu prüfen, ob die Gebührenfestsetzung und -erhebung durch die Vorinstanz gestützt auf eine genügende rechtliche Grundlage erfolgte.

### **E. 4.1**

Gebühren als Kausalabgaben sind Abgaben, die einen besonderen Entstehungsgrund (eine besondere causa) haben, sodass die Berechtigung besteht, von den Pflichtigen zusätzlich zu ihrer ordentlichen Steuerbelastung eine Abgabe zu erheben. Zwischen Entstehungsgrund und Abgabe muss ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinne von Leistung und

Gegenleistung bestehen (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, § 55 Rz. 16, ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBL], 10/2003, S. 507). Werden Abgaben als Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste oder verursachte Tätigkeit des Gemeinwesens erhoben, liegt eine Verwaltungsgebühr vor (vgl. zum Ganzen: HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 508, TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., Rz. 21 f., ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 2627 ff.).

#### **E. 4.2**

Gebühren müssen in einer genügend bestimmten generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein (BGE 123 I 248 E. 2; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2694). Gemäss Art. 164 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind zudem die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung allerdings für die Abgabebemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert: Sie dürfen namentlich dort herabgesetzt werden, wo dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien wie dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip möglich ist. Da das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip auf Verwaltungsgebühren uneingeschränkt Anwendung finden, muss zwar im vorliegenden Fall der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe im Gesetz im formellen Sinn verankert sein, doch darf die Bemessung der Abgaben der Exekutive überlassen werden (BGE 132 II 371 E. 2.1, BGE 130 I 113 E. 2.2, Urteil des BVGer A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 5.1 und 5.2; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2705). Die Grundzüge der Bemessung der zu erhebenden Gebühren müssen dabei nicht bereits in der formell-gesetzlichen Grundlage enthalten sein (vgl. Urteil des BVGer A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 5.3).

#### **E. 4.3**

Gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind mit Art. 3 Abs. 3 LFG sowohl der Gegenstand der Abgabe wie auch der Kreis der Abgabepflichtigen genügend in einem Gesetz im formellen Sinn festgelegt, da sich dieser Bestimmung entnehmen lässt, dass für Tätigkeiten im Rahmen der Aufsicht Gebühren erhoben werden sollen und dass gebührenpflichtig ist, wer eine staatliche Aufsichtstätigkeit im Bereich der Luftfahrt beansprucht bzw. erforderlich macht (Urteile des BVGer A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 6 und A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 5.1 und 5.2).

#### **E. 4.4**

Gemäss Art. 3 Abs. 3 LFG bestimmt der Bundesrat das Nähere bezüglich der Aufsicht über die Luftfahrt und setzt die zu erhebenden Gebühren fest. Gestützt darauf hat der Bundesrat die GebV-BAZL erlassen, um die Steuerzahler zu entlasten und das Verursacherprinzip zu betonen ("Gründe für die neue Gebührenverordnung des BAZL" vom 22. Februar 2008, <http://www.suche.admin.ch>). Dementsprechend legt Art. 3 GebV-BAZL im 1. Abschnitt "Allgemeine Bestimmungen" fest, dass eine Gebühr zu bezahlen hat, wer eine Verfügung des BAZL veranlasst oder eine Dienstleistung des BAZL beansprucht. Gemäss Art. 5 Abs.

1 GebV-BAZL wird die Gebühr nach Zeitaufwand festgelegt, gegebenenfalls innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens, wo in den nachstehenden Bestimmungen nicht eine Pauschale festgelegt ist.

#### **E. 4.5**

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 371 E. 2.1, BGE 132 II 47 E. 4.1, BGE 128 I 46 E. 4a; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2641). Der erforderliche Zeitaufwand für die Genehmigung einer Änderung der Pilotenliste entspricht in vielen Fällen einer Gebühr von deutlich weniger als Fr. 150.-, womit im Einzelfall jeweils eine klare Verletzung des Prinzips zu Tage treten würde. Der in Art. 42 Abs. 2 GebV-BAZL vorgegebene Gebührenrahmen würde deshalb zumindest bei Änderungen der Flugbesatzungsliste häufig keine angemessene Gebührenerhebung erlauben.

#### **E. 4.6**

Die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, die im Zusammenhang mit der Genehmigung entstandenen Kosten zu tragen, ist in Art. 5 Abs. 1 und 2 GebV-BAZL begründet (siehe oben E. 3.5). Insofern besteht eine hinreichende rechtliche Grundlage und wird auch das Äquivalenzprinzip beachtet für die Erhebung von Gebühren im Falle einer Überprüfung und Genehmigung von Pilotenlisten.

#### **E. 5**

Nach Art. 5 Abs. 3 GebV-BAZL kann im Einzelfall unter Berücksichtigung des Interesses und des Nutzens der gebührenpflichtigen Person sowie des öffentlichen Interesses eine Gebühr ermässigt oder erlassen werden. Auch wenn die Beschwerdeführerin keinen unmittelbaren finanziellen Vorteil aufgrund der Genehmigung erlangt, und diese auch im Interesse der Allgemeinheit erfolgt, steht die Genehmigung doch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Flugbetrieb und dem damit verbundenen wirtschaftlichen Interesse der Beschwerdeführerin. Eine Gebührenermässigung bzw. ein Gebührenerlass fällt demnach ausser Betracht.

#### **E. 6**

Abschliessend kann deshalb festgehalten werden, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin die im Zusammenhang mit einer Genehmigung einer Pilotenliste entstandenen Kosten gestützt auf Art. 3 Abs. 3 LFG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und 2 GebV-BAZL von ihr als Flugbetriebsunternehmerin zu tragen sind. Da die Vorinstanz ihre Kostenverfügung vom 1. Oktober 2008 auf eine unzutreffende Norm mit einem vorgeschriebenen Gebührenrahmen stützt, ist die Beschwerde aber gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur Festsetzung der Gebühr nach Art. 5 Abs. 1 und 2 GebV-BAZL (ohne Gebührenrahmen) an die Vorinstanz zurückzuweisen.

#### **E. 7.1**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG). Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Kostenvorschuss vollumfänglich zurückzuerstatten.

### **E. 7.2**

Der obsiegenden und nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin ist aufgrund ihrer geringen Aufwendungen keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1, 2 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

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