



Abteilung I  
A-3933/2022

## Urteil vom 19. Dezember 2023

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter Alexander Mistic,  
Gerichtsschreiber Roland Hochreutener.

Parteien

1. A. \_\_\_\_\_,  
2. B. \_\_\_\_\_,  
beide vertreten durch  
lic. iur. Philip Bärtschi, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführende,

gegen

**Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,**  
Postfach, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Luftfahrzeug; Benützung des Luftraumes;  
Verfügung vom 6. Juli 2022.

**Sachverhalt:****A.**

A. \_\_\_\_\_ ist Pilot und Halter eines in Frankreich immatrikulierten Luftfahrzeugs AVEKO VL-3 E. Dabei handelt es sich um ein Ultraleichtflugzeug mit einem maximalen Abfluggewicht von 525 kg, das aerodynamisch gesteuert wird und über einen Verbrennungsmotor verfügt.

Mit Gesuch vom 15. Juni 2022 stellten A. \_\_\_\_\_ und die B. \_\_\_\_\_ beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Anträge, es sei festzustellen, dass das Luftfahrzeug AVEKO VL-3 E, Immatikulation (...), ohne besondere Bewilligung des BAZL und ohne Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl Tage im schweizerischen Luftraum betrieben werden dürfe. Eventualiter sei dem Luftfahrzeug die Benützung des schweizerischen Luftraumes ohne Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl Tage zu bewilligen.

**B.**

Mit Verfügung vom 6. Juli 2022 wies das BAZL das Gesuch vom 15. Juni 2022 kostenpflichtig ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen an, das im Ausland eingetragene Ultraleichtflugzeug F-JBKP falle nicht unter die in Art. 2 Abs. 1 Bst. a-d des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) bzw. die in Art. 2b Abs. 2 Bst. b der Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV; SR 748.01) aufgezählten Luftfahrzeuge, die ohne besondere Verfügung im schweizerischen Luftraum zugelassen seien. Erforderlich sei vielmehr eine Sonderbewilligung nach Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG. Diese sei gemäss der im Jahr 2021 verschärften Bewilligungspraxis auf insgesamt maximal 2 Monate pro Jahr beschränkt.

**C.**

Mit Eingabe vom 7. September 2022 erhoben A. \_\_\_\_\_ und die B. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführende) gegen die Verfügung des BAZL vom 6. Juli 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Begehren, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass das Luftfahrzeug AVEKO VL-3 E, Immatikulation (...) (nachfolgend: Luftfahrzeug), im schweizerischen Luftraum ohne besondere Bewilligung und ohne Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl Tage pro Jahr betrieben werden dürfe. Eventualiter sei die Benützung des schweizerischen Luftraumes mit dem Luftfahrzeug ohne Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl Tage pro Jahr zu bewilligen.

Zur Begründung machen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen geltend, das Luftfahrzeug gehöre zu den Luftfahrzeugen besonderer

Kategorie, für die gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 Bst. d LFG Sonderregeln bestünden. Es sei als aerodynamisch gesteuertes Flugzeug mit Verbrennungsmotor gemäss Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV im schweizerischen Luftraum ohne Bewilligung und Beschränkungen zugelassen.

**D.**

Das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt mit Vernehmlassung vom 17. Oktober 2022 die Abweisung der Beschwerde.

**E.**

Mit Eingabe vom 29. November 2022 stellen die Beschwerdeführenden den Antrag, die Vorinstanz sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuweisen, von verwaltungsrechtlichen Schritten gegen sie abzusehen.

**F.**

In ihrer Replik vom 15. Dezember 2022 halten die Beschwerdeführenden an ihren Rechtsbegehren fest.

**G.**

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Stellungnahme vom 19. Dezember 2022 die Abweisung des Gesuchs um vorsorgliche Massnahmen.

**H.**

Mit Eingabe vom 12. Januar 2023 halten die Beschwerdeführenden an ihrem im Gesuch um vorsorgliche Massnahmen fest.

**I.**

Mit Duplik vom 18. Januar 2023 hält die Vorinstanz an ihrem Rechtsbegehren fest.

**J.**

Mit Zwischenverfügung vom 7. Februar 2023 weist das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um vorsorgliche Massnahmen ab.

**K.**

In ihren Schlussbemerkungen vom 10. März 2023 halten die Beschwerdeführenden an ihren Rechtsbegehren und ihrer bisherigen Argumentation fest.

**L.**

Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen

Schriftstücke wird, soweit entscheidungswesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Für Verfügungen, die sich auf das Luftfahrtgesetz stützen, ist keine Ausnahme vorgesehen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 LFG). Das BAZL ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer 1 ist Eigentümer des Luftfahrzeuges, hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und hat als Adressat der angefochtenen Verfügung ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der materiellen Beurteilung des Betriebs des Luftfahrzeugs in der Schweiz, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. zu den besonderen Voraussetzungen des Feststellungsbegehrens E. 1.3 hiernach).

Praxisgemäss kann auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl seiner Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; vgl. dazu BGE 142 II 80 E. 1.4.2; 137 II 40 E. 2.6.4; Urteile des BGer 2C\_975/2019 vom 27. Mai 2020 E. 1.3.1 und 1C\_566/2017 vom 22. März 2018 E. 2; BVGE 2021 II/1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.82). Die Beschwerdeführerin 2 bezweckt als Verein (...). Ob im konkreten Fall tatsächlich ein Interesse der Mehrheit oder mindestens einer Grosszahl der Mitglieder

durch den Verein vertreten wird und diese selber zur Beschwerde berechtigt wären, kann aufgrund der vorliegenden Angaben und Akten nicht verlässlich ermittelt werden. Nachdem die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1 gegeben ist und der Rechtsvertreter beide Parteien vertritt, kann die Beantwortung der Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin 2 offengelassen werden.

### 1.3

**1.3.1** Die in der Sache zuständige Behörde kann über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung treffen (Art. 25 Abs. 1 VwVG). Dem Begehren um eine Feststellungsverfügung ist zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist (Art. 25 Abs. 2 VwVG).

**1.3.2** Ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung ist nach Lehre und Rechtsprechung anzuerkennen, wenn der Gesuchsteller ein rechtliches oder tatsächliches sowie ein aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachweist und keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Ferner ist nötig, dass ein entsprechendes schutzwürdiges Feststellungsinteresse vorliegt, welches nicht bloss abstrakte, theoretische Rechtsfragen, sondern nur konkrete Rechte oder Pflichten zum Gegenstand hat (vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5; 131 II 13 E. 2.2 sowie 130 V 388 E. 2.4 und 2.5 m.H.). Es reicht, wenn das private Interesse schützenswert erscheint (vgl. WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [*nachfolgend*: VwVG-Kommentar], 2. Aufl. 2019, Art. 25 N. 15 sowie FN 47 m.w.H.).

**1.3.3** Das von Art. 25 Abs. 2 VwVG geforderte schutzwürdige Interesse besteht dann, wenn die gesuchstellende Person ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestandes, Nichtbestandes oder Umfangs öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten Gefahr liefe, dass sie oder die Behörde ihr nachteilige Massnahmen treffen oder ihr günstige unterlassen würde. Dies trifft insbesondere zu, wenn die gesuchstellende Person nur die Wahl hat, das Risiko nachteiliger Rechtsfolgen wie Strafen oder andere Sanktionen einzugehen oder günstige Massnahmen zu unterlassen (vgl. WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, VwVG-Kommentar, Art. 25 N. 16 f.; Urteil des BVGer B-3154/2007 vom 23. Juni 2007 E. 2). Es ist allerdings nicht möglich, eine abstrakte Rechtslage, wie sie sich aus einem Rechtssatz für

eine unbestimmte Anzahl von Personen und Sachverhalte ergibt, autoritativ festzustellen (Urteil des BGer 2C\_608/2017 vom 24. August 2018 E. 5.3 und 5.4 m.w.H.). Zudem ist es auch nicht Aufgabe der Behörden, Rechtsgutachten zu erstatten (BGE 131 II 13 E. 2.2; 130 V 388 E. 2.4 f.). Gegenstand einer Feststellungsverfügung kann nur ein konkretes, individuelles Rechtsverhältnis sein (BGE 137 II 199 E. 6.5 S. 218; 123 II 16 E. 2b S. 21; vgl. auch FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 144). Fehlt das Feststellungsinteresse, ist auf ein Feststellungsbegehren nicht einzutreten (vgl. BGE 129 V 289 E. 2.1 und 2.3; 129 III 503 E. 3.6 und 108 Ib 540 E. 3; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 698).

**1.3.4** Vorliegend steht aufgrund der Akten fest, dass der Beschwerdeführende 1 respektive allenfalls einzelne Mitglieder Beschwerdeführerin 2 Gefahr laufen, bei der Benützung des schweizerischen Luftraums ohne die von der Vorinstanz geforderte Sonderbewilligung gebüsst zu werden, zumal diese Sanktion bereits explizit angedroht worden ist (vgl. dazu Warnbrief bzw. «Avertissement» vom 11. November 2022, Beilagen 12 und 13 zu BVGer-act. 10). Das schutzwürdige Interesse an der beantragten Feststellung ist folglich zu bejahen.

**1.4** Die Beschwerde wurde im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb auf sie einzutreten ist.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen nähersteht als die Beschwerdeinstanz. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass Letztere die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte

geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (Urteil des BVGer A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 2; vgl. ferner BGE 136 I 184 E. 2.2.1 und 135 II 296 E. 4.4.3). Das Bundesverwaltungsgericht ist an die rechtliche Begründung der Begehren nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

### 3.

Mit der angefochtenen Verfügung wies die Vorinstanz das Gesuch um Feststellung ab, dass das Luftfahrzeug im schweizerischen Luftraum ohne besondere Bewilligung und ohne zeitliche Befristung betrieben werden dürfe respektive (eventualiter), dass dem Luftfahrzeug die Benützung zeitlich unbefristet zu bewilligen sei. Die Beschwerdeführenden machen zur Hauptsache geltend, für die Einschränkung des Betriebs im schweizerischen Luftraum fehle es an einer hinreichenden Grundlage im LFG bzw. in der Verordnung, so dass die Vorinstanz in unzulässiger Weise in die Hoheit von Gesetz- und Ordnungsgeber eingreife. In diesem Zusammenhang bringen sie verschiedene Rügen vor. Bevor auf diese im Einzelnen eingegangen wird, werden nachfolgend die massgebenden Rechtsgrundlagen dargelegt.

**3.1** Das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Abkommen von Chicago [nachfolgend: CHI]; SR 0.748.0) regelt insbesondere den internationalen Verkehr privater Zivilluftfahrzeuge, das Recht des Überfluges und der nicht kommerziellen Landungen sowie die Verfahren beim Überflug von Landesgrenzen (ROLAND MÜLLER, Recht der Luftfahrt, Luftrecht in Theorie und Praxis, 12. Aufl. 2017, S. 13). Die Vertragsstaaten anerkennen, dass jeder Staat im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet volle und ausschliessliche Lufthoheit besitzt (Art. 1 CHI). Art. 31 CHI sieht sodann vor, dass jedes in der internationalen Luftfahrt verwendete Fahrzeug mit einem Lufttüchtigkeitszeugnis versehen sein muss, das von dem Staat, in dem das Luftfahrzeug eingetragen ist, ausgestellt oder als gültig erklärt worden ist. In Anhang 8 CHI (< [www.bazl.admin.ch](http://www.bazl.admin.ch) > Themen > rechtliche Grundlagen > Anhänge zur Konvention der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation, abgerufen am 22.11.2023) werden insbesondere die Definitionen (Teil I) und das Verfahren zur Zertifizierung und Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen (Teil II) geregelt. Ein Lufttüchtigkeitszeugnis soll von einem Vertragsstaat aufgrund zufriedenstellender Beweise ausgestellt werden, dass das Flugzeug den Designaspekten der entsprechenden Flugtüchtigkeitserfordernissen entspricht (Ziff. 3.2.1 des Anhangs 8 CHI). Im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit obliegen dem Immatrikulationsstaat mehrere Pflichten: Dabei hat er insbesondere den Grundsatz der fortlaufenden

Lufttüchtigkeit gemäss den für den Luftfahrzeugtyp geltenden Vorschriften festzulegen (Ziff. 4.2.3 des Anhangs 8 CHI; vgl. dazu auch MÜLLER, a.a.O., S. 60 f.).

**3.2** Die Gesetzgebung über die Luftfahrt ist Sache des Bundes (Art. 87 BV). Der Bund verfügt im Bereich der Luftfahrt über eine umfassende Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz (MARKUS KERN, in: Waldmann/Belser, Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Art. 87 N. 24). Die Benützung des Luftraumes über die Schweiz durch Luftfahrzeuge (Art. 1 Abs. 2 LFG) und Flugkörper (Art. 1 Abs. 3 LFG) ist im Rahmen des LFG, der übrigen Bundesgesetzgebung und der für die Schweiz verbindlichen zwischenstaatlichen Vereinbarungen gestattet (Art. 1 Abs. 1 LFG). Gemäss Art. 2 Abs. 1 sind zum Verkehr im schweizerischen Luftraum unter Vorbehalt von Abs. 2 zugelassen, die schweizerischen Staatsluftfahrzeuge (Bst. a), die Luftfahrzeuge, die gemäss Art. 52 im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragen und mit den in Art. 56 verlangten Ausweisen versehen sind (Bst. b), Luftfahrzeuge besonderer Kategorien, für die Sonderregeln gelten (Art. 51 und 108; Bst. c), Luftfahrzeuge, für die durch zwischenstaatliche Vereinbarung die Benützung des schweizerischen Luftraums gestattet ist (Bst. d) sowie Luftfahrzeuge, für die durch besondere Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt die Benützung des schweizerischen Luftraums gestattet ist (Bst. e). Nach Art. 2 Abs. 2 LFG kann der Bundesrat zur Wahrung der Flugsicherheit oder aus Gründen des Umweltschutzes Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom Verkehr im schweizerischen Luftraum ausschliessen oder ihre Zulassung davon abhängig machen, dass geeignete öffentliche oder private Stellen Aufsichtsaufgaben übernehmen.

Gemäss Art. 51 LFG erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einteilung der Luftfahrzeuge in einzelne Kategorien (Abs. 1). Er bestimmt insbesondere, für welche Luftfahrzeuge besonderer Kategorien Sonderregeln gelten (Abs. 2 Bst. b). Nach Art. 108 Abs. 1 LFG kann der Bundesrat vorsehen, dass einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes auf Luftfahrzeuge besonderer Kategorien keine Anwendung finden. Als solche gelten unter anderem bemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung (Bst. d).

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) kann innerhalb der in Art. 108 und 109 LFG umschriebenen Grenzen für Luftfahrzeuge besonderer Kategorien oder bei neuen technischen Erscheinungen Sonderregeln erlassen und andere

Massnahmen treffen. Es berücksichtigt dabei auch die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes (Art. 21 LFV).

**3.3** Das BAZL führt das schweizerische Luftfahrzeugregister (Art. 52 Abs. 1 LFG). Die im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuge gelten als schweizerische Luftfahrzeuge (Art. 55 LFG). Das BAZL bescheinigt gemäss Art. 56 Abs. 1 LFG für die im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuge die Eintragung (Bst. a), die Lufttüchtigkeit (Bst. b) sowie die Lärm- und die Schadstoffemissionen der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb (Bst. c). Vor der Bescheinigung sind die Lufttüchtigkeit der im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuge sowie die Lärmentwicklung und Schadstoffemission der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb zu prüfen (Art. 58 Abs. 1 LFG). Das UVEK erlässt Bestimmungen über die Anforderungen an die Lufttüchtigkeit sowie über die Begrenzung der Lärm- und Schadstoffemissionen der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb (Art. 58 Abs. 2 LFG). Das BAZL erlässt eine Prüfungsordnung (Art. 58 Abs. 3 LFG).

**3.4** Aufgrund der dargelegten gesetzlichen Bestimmungen haben der Bundesrat und das UVEK (Lufttüchtigkeit sowie Lärm- und Schadstoffemissionen) konkretisierende Normen zu erlassen, währenddem das BAZL für den Vollzug dieser Normen zuständig ist (vgl. dazu auch Urteil des BGer 2C\_391/2013 vom 13. November 2013 E. 3.1). In Nachachtung der gesetzlichen Konkretisierungspflicht (E. 3.2 hiervor) hat der Bundesrat die LFV erlassen.

Gemäss Art. 2b Abs. 1 LFV (Änderung vom 12. September 2014, in Kraft seit 1. Oktober 2014; AS 2014 3009) ist der Betrieb von bemannten motorisch angetriebenen Luftfahrzeugen, die wegen ihres geringen Gewichts vom Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 (abgelöst durch die Verordnung Nr. 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018; vgl. dazu nachstehende E. 3.5) ausgenommen sind (Art. 4 Abs. 4 und Anhang II Bst. e und f der genannten Verordnung), grundsätzlich verboten. Nicht unter dieses Verbot fallen unter anderem aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Verbrennungsmotor (Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV). Vom Geltungsbereich der (bis zum 10. September 2018 in Kraft gestandenen) Verordnung Nr. 216/2008 (vgl. dazu nachstehende E. 3.5) – und damit auch vom genannten Flugverbot – nicht erfasst waren dabei unter anderem Flächenflugzeuge mit höchstens zwei Sitzen und einer von den Mitgliedstaaten erfassten höchstzulässigen Startmasse von nicht mehr als 450 kg im Fall von zweisitzigen Landflugzeugen/-

hubschraubern bzw. nicht mehr als 472,5 kg im Fall von zweisitzigen Landflugzeugen mit an der Zelle montiertem Fallschirm-Gesamtrettungssystem (Art. 4 Abs. 4 Verordnung Nr. 216/2008 i.V.m. Anhang II Bst. e/ii und Bst. e/v).

**3.5** Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (LVA; SR 0748.127.192.68) übernimmt das EU-Luftverkehrsrecht weitestgehend. Die Vertragsparteien verfolgen dabei das Ziel, eine weitgehend homogene Rechtslage sicherzustellen (BREITENMOSER/WEYENETH, Kapitel 31 «Europäische Bezüge und Bilaterale Verträge», in: Biaggini/Häner/Sachser/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 31.74).

Die Verordnung Nr. 216/2008 wurde mit Wirkung vom 11. September 2018 aufgehoben (Art. 139 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018, ABI L 212 vom 22. August 2018). Vom Geltungsbereich der seither anwendbaren Verordnung Nr. 2018/1139 ausgenommen sind nach Art. 2 Abs. 3 Bst. d i.V.m. Anhang I Ziff. 1e dieser Verordnung Flächenflugzeuge mit einer messbaren Abreissgeschwindigkeit oder Mindestgeschwindigkeit im stationären Flug von 35 Knoten und einer von den Mitgliedstaaten erfassten höchstzulässigen Startmasse von nicht mehr als 450 kg (zweisitziges Flugzeug) respektive von 475 kg (zweisitziges Flugzeug mit an der Zelle montiertem Fallschirm-Gesamtrettungssystem). Gemäss Art. 2 Abs. 8 der Verordnung Nr. 2018/1139 kann ein Mitgliedstaat beschliessen, die Konstruktions-, Herstellungs-, Instandhaltungs- und Betriebstätigkeiten in Bezug auf eine Kategorie von Luftfahrzeugen von dieser Verordnung auszunehmen: Nach Bst. a der genannten Bestimmung können vom Geltungsbereich ausgenommen werden andere Flugzeuge als unbemannte Flugzeuge mit höchstens zwei Sitzen, einer messbaren Abreissgeschwindigkeit oder Mindestgeschwindigkeit im stationären Flug in Landekonfiguration von höchstens 45 Knoten richtiger Fluggeschwindigkeit und einer vom Mitgliedstaat erfassten höchstzulässigen Startmasse von nicht mehr als 600 kg im Falle von Flugzeugen, die nicht für den Betrieb auf Wasser bestimmt sind. Frankreich hat von dieser Möglichkeit – anders als die Schweiz (vgl. dazu Beschwerdevernehmlassung) – Gebrauch gemacht (Opt-Out-Verfahren).

**3.6** Die Voraussetzungen für die Eintragung eines Luftfahrzeuges in das Schweizer Luftfahrzeugregister werden in Art. 3 ff. LFV im Einzelnen festgehalten. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt trägt die Luftfahrzeuge ein, wenn

die Voraussetzungen, namentlich über das Eigentum, erfüllt sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. a LFV) und wenn sie unter den schweizerischen Hoheits- und Eintragungszeichen zum Verkehr zugelassen werden sollen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b LFV). Die Eintragung kann verweigert werden, wenn das Luftfahrzeug offensichtlich nicht den in der Schweiz anwendbaren Lufttüchtigkeitsanforderungen oder den Bestimmungen des Umweltschutzes entspricht (Art. 3 Abs. 4 LFV). Das BAZL bescheinigt die Lufttüchtigkeit der eingetragenen Luftfahrzeuge im Lufttüchtigkeitszeugnis, im eingeschränkten Lufttüchtigkeitszeugnis oder in der Fluggenehmigung (Art. 16 Abs. 1 LFV). Ein im Luftfahrzeugregister eingetragenes Luftfahrzeug wird gemäss Art. 18 Abs. 1 LFV zum Verkehr zugelassen, wenn es lufttüchtig ist (Bst. a); es die Anforderungen an die Begrenzung des Lärms und anderer Emissionen erfüllt (Bst. b); die Haftpflichtansprüche von Dritten auf der Erde und von Reisenden im vorgeschriebenen Umfang sichergestellt sind (Bst. c); bei einem aus dem Ausland eingeführten Luftfahrzeug nachgewiesen wird, dass eine Zollveranlagung durchgeführt wurde oder dass es vorübergehend zollbefreit ist (Bst. d). Die Zulassung zum Verkehr wird mit der Erteilung des Lufttüchtigkeitszeugnisses, des eingeschränkten Lufttüchtigkeitszeugnisses oder mit der Fluggenehmigung bescheinigt (Art. 18 Abs. 3 LFV).

**3.7** Die spezifischen Voraussetzungen für die Lufttüchtigkeit sind in der Verordnung des UVEK über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen vom 18. September 1995 (VLL; SR 748.215.1) geregelt. Luftfahrzeuge werden gemäss Art. 3 Abs. 1 VLL folgenden Lufttüchtigkeitsanforderungen zugeteilt: a. der Standardkategorie, wenn sie nach dem Verfahren gemäss Artikel 9 Absatz 1<sup>bis</sup> zugelassen werden und den Lufttüchtigkeitsanforderungen von Artikel 10 Absatz 1 entsprechen; b. der Sonderkategorie, wenn sie nicht oder nicht vollständig den Anforderungen der Standardkategorie entsprechen. Nach Art. 3 Abs. 2 VLL wird jedes Luftfahrzeug der Sonderkategorie einer Unterkategorie zugeteilt. Art. 3 Abs. 4 VLL unterscheidet dabei insbesondere die Unterkategorien Ecolight (Bst. a; Anhang 1) und Ultraleicht (Bst. b Anhang 2). Laut Ziff. 2.3 des Anhangs 1 der VLL darf die Abflugmasse bei Zweisitzern höchstens 450 kg betragen. Für das Rettungsgerät inklusive aller notwendiger Befestigungs- und Auslöseelemente dürfen zusätzlich pauschal höchstens 22,5 kg berechnet werden. Bei Luftfahrzeugen der Sonderkategorie erfolgt die Zulassung zum Verkehr mit Erteilung der Fluggenehmigung (Art. 10b Abs. 2 VLL). Das Verfahren für die Zulassung von Luftfahrzeugen der Sonderkategorie sowie von Triebwerken und Propellern wird gemäss Art. 9 Abs. 2 VLL im Einzelfall vom BAZL festgelegt (Technische Mitteilung, Art. 50). Nach Art. 50 VLL erlässt und veröffentlicht die Vorinstanz Richtlinien und Mitteilungen als Technische

Mitteilungen. In der auf der Internetseite des BAZL publizierten Richtlinie TM 02.001-20 (< [www.bazl.admin.ch](http://www.bazl.admin.ch) > Luftfahrzeuge > Aktuelle Informationen > Technische Mitteilungen >, abgerufen am 22.11.2023) wird ausgeführt, dass der Sonderkategorie Luftfahrzeuge zugeteilt würden, die die anwendbaren Lufttüchtigkeitsanforderungen nicht vollumfänglich erfüllten oder für welche ein entsprechender Nachweis noch nicht oder nicht vollständig erbracht worden sei (Ziff. 4). Der Unterkategorie «Ecolight» würden jene Luftfahrzeuge zugeteilt, die der Richtlinie des Bundesamtes für Ecolight-Flugzeuge entsprächen (Ziff. 4.5).

#### 4.

**4.1** Die Vorinstanz führt zur Begründung in der angefochtenen Verfügung aus, das Luftfahrzeug erfülle die im Anhang 8 (Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen) des Chicago-Abkommens verankerten Minimalanforderungen für die Teilnahme am internationalen Flugverkehr nicht. Bei den Zulassungspapieren handle es sich mithin nicht um ein Lufttüchtigkeitszeugnis nach Anhang 8, sondern um eine auf das französische Territorium beschränkte «Carte d'Identification ULM» für Luftfahrzeuge der Sonderkategorie. Das Luftfahrzeug sei folglich nicht von einer zwischenstaatlichen Vereinbarung erfasst, die die Benützung des schweizerischen Luftraumes gestatte (Bst. d von Art. 2 Abs. 1 LFG). Zudem handle es sich auch weder um ein Staatsluftfahrzeug im Sinne von Bst. a noch um ein im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenes Luftfahrzeug (Bst. b). Ursprünglich seien die bemannten motorisch angetriebenen Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung (ultraleichte Flugzeuge) aus Gründen der Flugsicherheit und des Umweltschutzes generell verboten gewesen. Mit dem Erlass von Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG habe der Gesetzgeber beabsichtigt, das Ultraleichtflugzeug-Verbot mit schweizerischen Zulassungspapieren aufzulockern. Es sei keinesfalls beabsichtigt gewesen, dass der Gesetzgeber damit die Grundlage habe schaffen wollen, um im Ausland eingetragene Ultraleichtflugzeuge, die weder vom Chicago-Abkommen noch von einer anderen zwischenstaatlichen Vereinbarung gedeckt seien, generell bzw. ohne Bewilligung zum Verkehr im schweizerischen Luftraum zuzulassen. Denn diesfalls hätte der Gesetzgeber selber die Möglichkeit eröffnet, das Verbot leicht zu umgehen. Im Zuge der Revision im Jahr 2014 habe der Bundesrat mit dem Erlass von Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV die Möglichkeit geschaffen, die in Abs. 2 von Art. 2b LFV genannten Luftfahrzeuge hierzulande in das Luftfahrzeugregister einzutragen und mit vom BAZL ausgestellten Zulassungspapieren zum Verkehr zuzulassen. Das im Ausland eingetragene Ultraleichtflugzeug sei weder nach

Bst. a, b, c und d von Art. 2 Abs. 1 LFG noch nach Art. 2b Abs. 2 LFV ohne Weiteres zum Verkehr im schweizerischen Luftraum zugelassen. Somit falle lediglich noch Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG in Betracht. Mit seinem an die Halter ausländischer Luftfahrzeuge der Sonderkategorie gerichteten Luftfahrtinformationsrundsreiben AIC 003/2021 B vom 12. August 2021 habe das BAZL seine auf Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG gestützte Bewilligungspraxis publiziert. Deren Verschärfung im Jahr 2021 beruhe auf der Erkenntnis des BAZL und des UVEK, dass viele im Ausland eingetragene Ultraleichtflugzeuge den schweizerischen Luftraum nicht nur gelegentlich, sondern stets benutzen. Man habe sich deshalb dazu entschieden, dieser Umgehung des politischen Willens Einhalt zu gebieten und eine Beschränkung auf maximal 2 Monate pro Jahr einzuführen. Die Ausstellung der von den Beschwerdeführenden geforderten unbeschränkten Sonderbewilligung würde gegenüber anderen Haltern von im Ausland eingetragenen Luftfahrzeugen der Sonderkategorie eine Ungleichbehandlung bewirken, für welche keine Rechtfertigungsgründe vorlägen.

**4.2** Die Beschwerdeführenden wenden dagegen ein, Ultraleichtflugzeuge würden nicht unter die Ausnahmebestimmung von Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG, sondern unter Art. 2 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 108 Abs. 1 Bst. d LFG fallen, da Ultraleichtflugzeuge sog. «Luftfahrzeuge besonderer Kategorie» seien, für die Sonderregeln gelten würden. Gemäss Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV seien alle aerodynamisch gesteuerten Flugzeuge mit Verbrennungsmotor vom grundsätzlichen Verbot von Ultraleichtflugzeugen ausgenommen. Entgegen dem Luftfahrtinformationsrundsreiben AIC 003/2021 B bestehe nach dieser klar formulierten Rechtsgrundlage keine Notwendigkeit, eine Sonderbewilligung zu beantragen, noch die Möglichkeit, deren Gültigkeit auf 2 Monate pro Jahr zu beschränken. Entgegen der Argumentation der Vorinstanz habe der Gesetzgeber laut den Ausführungen in der Botschaft bereits im Jahr 1992 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, dass nach Aufhebung des Ultraleichtflugzeug-Verbots der Weg für eine Zulassung bereitet werde. Im Jahr 2014 sei das Verbot von Ultraleichtflugzeugen schliesslich vom Bundesrat aufgehoben worden. Die Argumentation der Vorinstanz, dass das streitgegenständliche Luftfahrzeug zwar im Schweizer Luftfahrtregister eingetragen werden könne, aber mit einem ausländischen Kennzeichen den Schweizer Luftraum nur während 60 Tagen befliegen könne, sei weder juristisch haltbar noch umweltpolitisch nachvollziehbar. Die Annahme der Vorinstanz, dass unter die Ausnahme von Art. 2b LFV angeblich nur die in der Schweiz registrierten Ultraleichtflugzeuge fielen, sei schlicht unzutreffend. Denn sie unterstelle hiermit dem Verordnungsgeber einen Rechtssetzungswillen, der diametral im Widerspruch

zum eindeutigen Verordnungstext und zu den Materialien stehe. Die Argumentation der Vorinstanz lasse sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen und verstosse gegen den Grundsatz der Gesetzmässigkeit. Dass ein Schweizer mit seinem im Ausland registrierten Luftfahrzeug schlechter gestellt sei als ein Schweizer, der sein Luftfahrzeug in der Schweiz registriert habe, verstosse gegen das Gleichbehandlungsgebot. Wenn die Vorinstanz einschränke, was der Gesetzgeber ausdrücklich erlaubt habe, verstosse sie damit auch gegen das Willkürverbot.

**4.3** Die Vorinstanz hält dieser Argumentation entgegen, dass das hier zur Diskussion stehende Ultraleichtflugzeug die im Anhang 8 des Chicago-Abkommens verankerten Minimalanforderungen für die Teilnahme am internationalen Flugverkehr nicht erfülle. Es könne folglich nicht mit einem für die Teilnahme am internationalen Luftverkehr berechtigenden Lufttüchtigkeitszeugnis gemäss Art. 31 Chicago-Abkommen zugelassen werden. Luftfahrzeuge mit Lufttüchtigkeitszeugnis (gemäss Anhang 8 des Chicago-Abkommens) würden gemäss Art. 3 ff. VLL gemeinhin als Standardkategorie, jene ohne entsprechendes Zeugnis als Sonderkategorie bezeichnet. Art. 2 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 108 Abs. 1 Bst. d LFG erkläre zwar bemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung als im schweizerischen Luftraum zugelassen. Diese Bestimmung beziehe sich indes ausschliesslich auf Ultraleicht-Flugzeuge, die mit schweizerischen Zulassungspapieren zum Verkehr zugelassen seien. Es gebe keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass von Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG die Grundlage habe schaffen wollen, um im Ausland eingetragene, weder vom Chicago-Abkommen noch von einer anderen zwischenstaatlichen Vereinbarung gedeckte Ultraleichtflugzeuge zum Verkehr im schweizerischen Luftraum zuzulassen. Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG sei zusammen mit Art. 2b LFV zu lesen. Letztere Bestimmung sei im Jahr 2014 revidiert worden, wobei sich Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV laut den damaligen Erläuterungen zur Revision ausschliesslich auf Flugzeuge bezogen habe, die in der Schweiz in der Sonderkategorie «Ecolight» gemäss Anhang 1 der VLL und mit vom BAZL ausgestellten Fluggenehmigungen (Art. 10b Abs. 2 VLL) zum Verkehr zugelassen seien. Den Verbänden sei im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens klar gewesen, dass mit Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV die bereits seit 2005 im schweizerischen Luftfahrzeugregister eintragbaren Ecolight-Flugzeuge gemeint seien.

Entgegen der Argumentation der Beschwerdeführenden wäre es unhaltbar, einem in der Schweiz nicht zulassungsfähigen Ultraleichtflugzeug in

Umgehung der schweizerischen Rechtsordnung freien Zugang zum schweizerischen Luftraum zu gewähren. Der Einflug von ausländischen Ultraleichtflugzeugen in den schweizerischen Luftraum beruhe seit jeher auf der Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG. Ein Rechtsanspruch lasse sich aus dieser Bestimmung nicht ableiten. Vielmehr liege es in ihrem Ermessen, ob und unter welchen Bedingungen eine Sonderbewilligung erteilt werde. In ihrem an die Halter ausländischer Luftfahrzeuge der Sonderkategorie gerichteten Luftinformationsrundschriften AIC 003/2021 B vom 12. August 2021 sowie im aktualisierten AIC 004/2022 vom 11. August 2022 habe sie die auf Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG gestützte Bewilligungspraxis bekannt gemacht. Sie habe sich dafür entschieden, dieser Umgehung des politischen Willens Einhalt zu gebieten und eine Beschränkung auf maximal 2 Monate pro Jahr einzuführen sowie jeden einzelnen Halter dazu zu verpflichten, eine Sonderbewilligung zu beantragen. Dem Halter des hier im Streit liegenden Luftfahrzeugs eine zeitlich unbefristete Sonderbewilligung zu erteilen, würde gegenüber anderen Haltern von im Ausland eingetragenen Ultraleichtflugzeugen eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen.

**4.4** Die Beschwerdeführenden wenden dagegen ein, der Gesetzgeber habe mit Art. 2 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 108 Abs. 1 Bst. d LFG motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung explizit zugelassen. Vom Verbot ausgenommen seien gemäss Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV explizit alle aerodynamisch gesteuerten Flugzeuge mit Verbrennungsmotor. Wenn in den Erläuterungen zur Revision «Ecolight»- und «Ultraleicht»-Flugzeuge gleichgestellt worden seien, so stehe dies im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 4 VLL, der diese Kategorien unterscheide. Die offensichtlich fehlerhaften Erläuterungen dürften somit nicht für die Ermittlung des gesetzgeberischen Willens herangezogen werden. Wenn nach ihrer Auffassung sowohl Halter, die ihr Flugzeug in der Schweiz eintragen liessen, als auch ausländische Halter dieselben Ultraleichtflugzeuge in der Schweiz betreiben dürften, könne von einer Ungleichbehandlung keine Rede sein. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass der Bundesrat mit der damaligen Neuformulierung von Art. 2b LFV nur die in der Schweiz eingetragenen Luftfahrzeuge habe zulassen wollen, so habe sich der Gesetzgeber von dieser Ansicht längst verabschiedet. Dies gehe insbesondere aus der Verordnung des UVEK über die nicht europaweit geregelten Ausweise des Flugpersonals (VABFP; SR 748.222.1) hervor. Entgegen der Argumentation der Vorinstanz verfüge sie im hier zur Diskussion stehenden Bereich gerade nicht über ein Ermessen, da sich der Gesetzgeber unmissverständlich dazu geäußert habe.

Die Vorinstanz versuche den Begriff «gelegentlich» mit 60 Tagen pro Jahr zu definieren, obwohl das anwendbare Recht eine derart willkürliche Festlegung nicht zulasse.

**4.5** In ihrer Duplik bringt die Vorinstanz ergänzend vor, Luftfahrzeuge, welche die Minimalanforderungen gemäss Anhang 8 CHI nicht erfüllten, könnten nicht mit einem Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestattet werden, das automatisch zum internationalen Luftverkehr berechtige. Diese Luftfahrzeuge seien per se nicht zum Einflug in ein anderes Land berechtigt. Ein Einflug dieser Luftfahrzeuge in die Schweiz könne ausschliesslich unter den Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG bewilligt werden, wobei die Erteilung der Bewilligung nach Ermessen des BAZL zu erfolgen habe. Mit den umgangssprachlich als «Ultralight» bezeichneten, in der Schweiz eingetragenen Luftfahrzeugen befassten sich die Anhänge 1 (Ecolight) und 2 (Ultraleicht). Die hier eingetragenen «UL» unterlägen keiner zeitlichen Einschränkung hinsichtlich der jährlichen Einsatzdauer. Bei den im Ausland eingetragenen «UL» bestünden indes aufgrund der Praxis zu Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG Einschränkungen. Die Beschwerdeführenden versuchten das strenge schweizerische Recht mit im Ausland eingetragenen «UL» zu umgehen. Würde Art. 2b LFV korrekterweise zusammen mit den Anhängen 1 und 2 der VLL gelesen, so ergebe sich eindeutig, dass nur Luftfahrzeuge mit den in beiden Anhängen geforderten Eigenschaften und schweizerischen Zulassungspapieren unter die Ausnahmen von Absatz 2 fielen. Entgegen der Argumentation der Beschwerdeführenden seien mit Art. 2b Abs. 2 LFV nur im schweizerischen Luftfahrtregister eingetragene Ecolight-Flugzeuge gemeint.

**4.6** In ihren Schlussbemerkungen machen die Beschwerdeführenden geltend, die vorinstanzliche Interpretation von Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV – wonach damit nur in der Schweiz eingetragene Flugzeuge gemeint seien – entbehre jeglicher Logik. Denn jedes im Schweizer Register eingetragene Flugzeug dürfe den Schweizer Luftraum befliegen. Aus dem internationalen Recht könne keine generelle nationale Bewilligungspflicht abgeleitet werden. In der Schweiz seien «UL» der Sonderkategorie nach Art. 3 Abs. 4 Bst. b VLL («Ultraleicht») zugeteilt und könnten nach Massgabe von Anhang 2 der VLL zugelassen werden, sofern sie den Anforderungen entsprächen. Art. 2b Abs. 2 LFV nehme aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Verbrennungsmotor vom Verbot aus, ohne diese Ausnahme auf schweizerische «UL» einzuschränken. Dies wäre auch widersinnig, weil sie schon aufgrund der Eintragung im schweizerischen Luftfahrzeugregister zum Betrieb im schweizerischen Luftraum zugelassen seien. Aerodynamisch

gesteuerte Flugzeuge mit einem Verbrennungsmotor würden vom Bundesrat gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG zum Betrieb zugelassen. Die Unsinnigkeit der vorinstanzlichen Argumentation zeige sich auch daran, dass diese die Sicherheit der hier zur Diskussion stehenden Luftfahrzeuge gar nicht bestreite, sondern vielmehr die angebliche Umgehung «auf ein tolerierbares Mass» beschränken wolle. Entscheidend sei indes, dass es sich um betriebssichere Luftfahrzeuge und um solche handle, die gemäss Art. 2b Abs. 2 LFV vom Bundesrat grundsätzlich zum Betrieb zugelassen worden seien oder eben nicht. Das streitgegenständliche Luftfahrzeug sei unbestrittenermassen auf der Liste «Microlights entitled to fly in Switzerland» enthalten, gemäss Art. 2b Abs. 2 LFV aerodynamisch gesteuert und mit Verbrennungsmotor ausgestattet. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz gehe es bei Art. 2b LFV nicht um die Zulassung zur Eintragung, sondern um die Zulassung zum Betrieb. Wenn die historische Interpretation wie hier im Gegensatz zu einer grammatikalischen Auslegung stehe, sei der letzteren der Vorzug zu geben. Wenn Art. 14 VABFP alle Piloten von aerodynamisch gesteuerten Flugzeugen mit geringem Gewicht einer besonderen Ausweispflicht unterstelle und Art. 19 VABFP nur die im Ausland wohnhaften Piloten für gelegentliche Flüge in der Schweiz davon ausnehme, gehe der Gesetzgeber davon aus, dass die im Ausland eingetragenen «UL» hierzulande auch dauerhaft betrieben werden dürften.

## 5.

Im konkreten Fall steht in erster Linie die Beurteilung der Frage im Zentrum, ob das in Frankreich eingetragene Ultraleicht-Flugzeug AVEKO VL-3 E mit der Immatriculation F-JBKP gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG ohne Bewilligung der Vorinstanz und ohne zeitliche Befristung in der Schweiz betrieben werden darf. Falls diese Frage zu verneinen wäre, gälte es in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob für das genannte Flugfahrzeug eine Sonderbewilligung nach Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG erteilt werden kann und ob die zeitliche Befristung auf 2 Monate rechtmässig ist. Unbestritten ist dabei, dass das streitgegenständliche Luftfahrzeug den Minimalanforderungen gemäss Anhang 8 CHI nicht entspricht (vgl. dazu Replik, BVGeract. 12, S. 2); im Übrigen legt Anhang 8 CHI für Luftfahrzeuge unter 750 kg auch keine besonderen Anforderungen für die Lufttüchtigkeit fest (vgl. dazu auch Urteil des BVGer A-7981/2015 vom 21. März 2017 E. 3.1). Überdies sind sich die Parteien einig, dass eine Verkehrszulassung nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a, b und d ausser Betracht fällt. Nicht streitig ist zudem, dass es sich bei der AVEKO VL-3 E um ein Ultraleichtflugzeug mit einem maximalen Abfluggewicht von 525 kg handelt, das aerodynamisch gesteuert wird und über einen Verbrennungsmotor verfügt.

**5.1** Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen (grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss der Richter unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat er insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat der Richter nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 146 V 224 E. 4.5.1; 146 V 95 E. 4.3.1; 145 III 109 E. 5.1 S. 114, je mit Hinweisen).

**5.2** Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG sind zum Verkehr im schweizerischen Luftraum unter Vorbehalt von Absatz 2 zugelassen Luftfahrzeuge besonderer Kategorien, für die Sonderregeln gelten (Art. 51 und 108). Gestützt auf Art. 108 Abs. 1 LFG kann der Bundesrat vorsehen, dass einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes auf Luftfahrzeuge besonderer Kategorien keine Anwendung finden. Als solche gelten unter anderem bemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung (Bst. d). Der Bundesrat kann gegebenenfalls für diese Arten von Luftfahrzeugen Sonderregeln aufstellen (Art. 108 Abs. 2 Satz 1 LFG). Mit dem Erlass von Art. 2b LFV hat der Bundesrat Art. 108 Abs. 1 Bst. d LFG konkretisiert und insbesondere eine Ausnahme vom Verbot von Ultraleichtflugzeugen (Art. 2b Abs. 1 LFV) insoweit vorgesehen, als aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Verbrennungsmotor zum Betrieb grundsätzlich zugelassen sind (Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV). Die rein grammatikalische Auslegung ergibt, dass das streitgegenständliche Luftfahrzeug als aerodynamisch gesteuertes Flugzeug mit Verbrennungsmotor von der genannten Bestimmung grundsätzlich erfasst ist. Ob auch im Ausland immatrikulierte Luftfahrzeuge unter diese Verordnungsbestimmung fallen, geht aus dem Wortlaut des Gesetzes und der Verordnung nicht hervor.

**5.3** In der Botschaft über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 20. November 1991 (BBl 1992 607, nachfolgend: Botschaft) wurde zu Art. 2 Abs. 1 LFG Folgendes festgehalten:

*«Neu in diesem Absatz ist Buchstabe c. Ausdrücklich werden auch diejenigen Luftfahrzeuge besonderer Kategorien, für die Sonderregeln nach den Artikeln 51 und 108 gelten, als im schweizerischen Luftraum zugelassen bezeichnet. Die entsprechenden Kategorien werden in Artikel 108 Absatz 1 abschliessend aufgeführt. Es handelt sich dabei um: - Staatsluftfahrzeuge, die nicht Militärflugfahrzeuge sind (wie bisher); - nicht motorisch angetriebene Luftfahrzeuge (namentlich Hängegleiter, Fallschirme, Drachen und Drachenfallschirme); - unbemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge (z. B. grössere, ferngesteuerte Fluggeräte, die für wissenschaftliche oder kommerzielle Zwecke eingesetzt werden); - bemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung (bei einer allfälligen Aufhebung des derzeitigen generellen Verbotes der Ultraleicht-Flugzeuge könnten dieselben dieser Kategorie zugeordnet werden)»; BBl 1992 614).*

Zu Art. 2 Abs. 2 LFG wird in der Botschaft ferner ausgeführt, dass die Bestimmung dem Bundesrat die Kompetenz für zwei verschiedene Fälle erteilt: Der erste betreffe das Verbot von Luftfahrzeugen besonderer Kategorien. Für die Ausübung werde entweder die Wahrung der Flugsicherheit oder die Abwehr umweltschädigender Einwirkungen vorausgesetzt. Als praktisches Beispiel möge das Verbot der Ultraleichtflugzeuge dienen, das 1984 gestützt auf Artikel 109 Buchstabe c ausgesprochen worden sei. Die Aufnahme der vorliegenden Bestimmung werde mit dem Inkrafttreten der Novelle dazu führen, dass das Verbot weiterhin bestehe, sofern es nicht vom Bundesrat aufgehoben werde (BBl 1992 614).

Mit Bezug auf Art. 108 wird in der Botschaft überdies festgehalten, dass gestützt auf Absatz 1 Buchstaben b bis d nicht nur wie nach dem geltenden Wortlaut «private Luftfahrzeuge, die nicht Motorfahrzeuge sind» (z.B. Hängegleiter), sondern auch motorisch angetriebene Luftfahrzeuge besonderer Kategorien Sonderregeln unterstellt würden. Im Hinblick auf eine Anwendung derartiger Sonderregeln – vor allem auch zur Entlastung des Bundesamtes – stünden aus heutiger Sicht die Hängegleiter (Deltas und Gleitschirme), Fallschirme, gegebenenfalls bestimmte unbemannte Luftfahrzeuge sowie – im Falle einer Aufhebung des derzeitigen Verbotes – Ultraleichtflugzeuge im Vordergrund (BBl 1992 641).

Aus historischer Sicht ergibt sich, dass der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz verliehen hat, für Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung Sonderregeln zu erlassen und gegebenenfalls

eine (volle oder teilweise) Aufhebung des Verbots von Ultraleichtflugzeugen vorzusehen.

Wie dargelegt (E. 3.4 hiavor), sind nach der per 1. Oktober 2014 in Kraft getretenen Änderung vom 12. September 2014 vom Verbot ausgenommen insbesondere aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Verbrennungsmotor (Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV). Mit Blick auf Art. 2b Abs. 1 LFV geht aus den Erläuterungen zur Revision (Beilage 1 zu BVGer-act. 1) hervor, dass das auf die Flächenbelastung abstellende Verbot von «UL» aufgehoben werde, da die meisten «heutigen UL» eine Flächenbelastung von mehr als 20 kg/m<sup>2</sup> hätten, so dass das Verbot praktisch toter Buchstabe sei. Anhang II der Verordnung Nr. 216/2008 liste auf, welche Flugzeuge der Verordnung nicht entsprechen müssten und damit nicht unter die Kompetenz der EASA (European Union Aviation Safety Agency) fielen. Luftfahrzeuge gemäss Anhang II dieser Verordnung könnten von den Mitgliedstaaten geregelt werden. Buchstabe e des Anhangs lege die Gewichtslimiten für Flächenflugzeuge, Hubschrauber und Motorgleitschirme fest. Für Flugzeuge unterhalb der festgelegten Limite (450 kg für zweiseitzige Landflugzeuge; Art. 4 Abs. 4 i.V.m. Anhang II Bst. e/ii VO 216/2008) könnten die Mitgliedstaaten die Zulassungsanforderungen festlegen. Der Betrieb solcher Flugzeuge sei indes in der Schweiz verboten. Mit Bezug auf Art. 2b Abs. 2 LFV wird in den Erläuterungen präzisiert, dass vom Verbot gemäss Absatz 1 elektrisch angetriebene Luftfahrzeuge, die bisherigen Ecolight-Flugzeuge und die Gyrokopter ausgenommen würden.

Aus den Erläuterungen geht im Ergebnis hervor, dass für aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Verbrennungsmotor keine Ausweitung der Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot beabsichtigt war. Vielmehr sollte bezüglich der bisherigen Ecolight-Flugzeuge der bisherige Zustand aufrecht erhalten bleiben. Leitgedanke der genannten Revision war vielmehr insbesondere die Förderung von Elektroantrieben. So geht auch aus der Medienmitteilung des Bundesrates explizit hervor, dass für die bisherigen (seit 2005 zugelassenen) Ecolight-Flugzeuge keine Änderung erfolgen soll. Neu zugelassen wurden demgegenüber Gyrokopter mit Verbrennungsmotor oder Elektroantrieb, aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Elektroantrieb sowie Deltas (Trikes) und Gleitschirme, die mit Fahrgestell und Elektroantrieb ausgerüstet sind (vgl. dazu Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. September 2014; < [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Dokumentation > Medienmitteilungen >, abgerufen am 22.11.2023).

Ein Hinweis für die Annahme, dass neu für Ultraleichtflugzeuge mit Verbrennungsmotor oder auch im Ausland immatrikulierte aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Verbrennungsmotor in Art. 2b LFV eine Erweiterung des Zulassungsbereichs beabsichtigt worden wäre, geht weder aus der Botschaft noch aus den Erläuterungen hervor.

## 5.4

**5.4.1** Mit Blick auf die systematische Auslegung ist hervorzuheben, dass die Schweiz über die volle und ausschliessliche Lufthoheit über sein Hoheitsgebiet verfügt, soweit nicht abweichende staatsvertragliche Regeln gelten (Art. 1 CHI). Eine Zulassung des streitgegenständlichen Luftfahrzeugs zum internationalen Luftverkehr ist vorliegend nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht.

**5.4.2** In systematischer Hinsicht ist zudem festzuhalten, dass sich die vom Bundesrat erlassene, hier zur Diskussion stehende Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 Bst. b LFV auf eine hinreichende Gesetzesdelegation (Art. 2 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 i.V.m. Art. 108 Abs. 1 Bst. c LFG) stützt (vgl. zu den Voraussetzungen der Gesetzesdelegation HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, Rz. 1869 ff.).

Wie dargelegt (E. 3.7 hiavor), unterscheidet Art. 3 Abs. 4 VLL insbesondere die Unterkategorien Ecolight (Bst. a; Anhang 1) und Ultraleicht (Bst. b Anhang 2). Laut Ziff. 2.3 des Anhangs 1 der VLL darf die Abflugmasse bei Zweisitzern höchstens 450 kg betragen. Für das Rettungsgerät inklusive aller notwendiger Befestigungs- und Auslöseelemente dürfen zusätzlich pauschal höchstens 22,5 kg berechnet werden. Der Unterkategorie «Ultraleicht» sind gemäss Anhang 1 ausschliesslich Tragschrauber/Gyrokooper (mit Verbrennungs- oder Elektromotor) sowie aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Elektroantrieb zugewiesen. Das zur Diskussion stehende Luftfahrzeug fällt folglich unter die Unterkategorie Ecolight, für welche eine maximale Abflugmasse von 472,5 kg gilt. Daraus folgt, dass das streitgegenständliche Luftfahrzeug nach geltendem schweizerischem Recht mit Blick auf sein maximales Gewicht von 525 kg nicht dauerhaft zum Verkehr zugelassen werden kann. Der Einwand der Vorinstanz, dass es sich um ein hier nicht zulassungsfähiges (ausländisches) Luftfahrzeug handelt, ist folglich zutreffend. Aus systematischer Sicht ist zu beachten, dass eine unbeschränkte Zulassung des in Frankreich immatrikulierten Luftfahrzeugs zu einem Wertungswiderspruch respektive zu einer Ungleichbehandlung hinsichtlich der in der Schweiz geltenden, restriktiveren

Zulassungsvoraussetzungen für Ecolight-Flugzeuge – insbesondere der maximalen Gewichtslimite von 472,5 kg – führen würde.

**5.4.3** Die Beschwerdeführenden wenden in systematischer Hinsicht ein, dass die Schweiz mit Art. 14 VABFP (in Kraft getreten am 1. März 2021, Art. 73) eine Ausweispflicht für alle Piloten eingeführt habe, die in der Schweiz ein Ultraleichtflugzeug fliegen würden; dies gelte auch für die in der Schweiz wohnhaften Piloten mit einem im Ausland immatrikulierten Ultraleichtflugzeug. Es sei nicht einzusehen, weshalb diese Piloten eine besondere Lizenz erwerben müssten, wenn sie – gleich wie die im Ausland wohnhaften Piloten – mit dieser Lizenz nur während 60 Tagen in der Schweiz fliegen dürften. Die von der Vorinstanz vertretene Beschränkung hätte zur Folge, dass der Pilot im Hinblick auf die zweijährlich fällige Lizenzerneuerung sein Flugtraining entweder innerhalb von 2 Monaten absolvieren müsste, um im Anschluss daran während 10 Monaten nicht zu fliegen, oder aber seine Flugaktivitäten ins Ausland verlegen müsste. Ersteres wäre aus Sicherheitsgründen nicht vertretbar, letzteres würde zum unsinnigen Ergebnis führen, dass für die Erneuerung der schweizerischen Pilotenlizenz Flüge zwingend im Ausland absolviert werden müssten.

Es trifft zu, dass für Flüge mit aerodynamisch gesteuerten Flugzeugen mit geringem Gewicht grundsätzlich eine Pilotenlizenz erforderlich ist (Art. 14 Abs. 1 VABFP). Pilotinnen und Piloten mit Wohnsitz im Ausland dürfen sodann gemäss Art. 19 Abs. 1 VABFP ihre Rechte in der Schweiz nur «gelegentlich» ausüben, vorausgesetzt dass sie einerseits eine gültige ausländische Pilotenlizenz oder eine Berechtigung zum Führen von aerodynamisch gesteuerten Flugzeugen mit geringem Gewicht besitzen (Bst. a), und andererseits ein im Ausstellungsstaat ihrer Pilotenlizenz oder ihrer Berechtigung zugelassenes aerodynamisch gesteuertes Flugzeug mit geringem Gewicht führen (Bst. b).

Die Beschwerdeführenden fordern im Ergebnis eine Gleichbehandlung mit Schweizer Piloten, die ein in der Schweiz immatrikuliertes Luftfahrzeug führen. Das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) verpflichtet indes die Behörden nur, gleiche Sachverhalte mit identischen relevanten Tatsachen gleich zu beurteilen, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung (vgl. BGE 146 II 56 E. 9.1; 136 I 345 E. 5; vgl. auch BGE 146 I 105 E. 5.2.2). Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung verbietet den rechtsanwendenden Behörden lediglich, zwei tatsächlich gleiche Situationen ohne sachlichen Grund rechtlich unterschiedlich zu behandeln (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 513).

Vorliegend knüpft die Gleichstellung mit den im Ausland wohnhaften Piloten an die Immatrikulation des Flugfahrzeugs im Ausland an. Dabei handelt es sich um ein sachliches Kriterium, zumal der (französische) Registerstaat für die Eintragung und die Zulassung abweichende Regeln erlassen kann und auch erlassen hat (vgl. E. 3.5 hiervor). Würde dem in der Schweiz wohnhaften Halter bzw. Piloten ein zeitlich unbeschränkter Betrieb seines im Ausland registrierten Luftfahrzeugs gewährt, wäre er im Vergleich zu den im Ausland wohnhaften Piloten mit ausländischem Luftfahrzeugregistereintrag privilegiert. Eine solche Privilegierung des in der Schweiz wohnhaften Piloten wäre sachlich nicht gerechtfertigt, da dem Wohnsitz in diesem Zusammenhang keine entscheidende Bedeutung zukommt. Hinzu kommt, dass diese Privilegierung den geltenden schweizerischen Zulassungsvorschriften zuwiderlaufen würde. Dementsprechend besteht auch kein Anspruch auf Gleichbehandlung mit in der Schweiz eingetragenen Ecolight-Flugzeugen. Überdies bedarf auch das in der Schweiz im Luftfahrzeugregister eingetragene Ecolight-Flugzeug für die Zulassung einer Fluggenehmigung (vgl. Art. 10b Abs. 2 VLL; E. 3.7 hiervor). Ein bewilligungsfreier Zugang der im Ausland immatrikulierten Ultraleichtflugzeuge würde demnach auch im Vergleich zu den in der Schweiz registrierten Luftfahrzeugen zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung der ersteren führen.

## **5.5**

**5.5.1** In teleologischer Hinsicht steht die Absicht des Gesetzgebers im Vordergrund, dem Bundesrat im Bereich der bemannten motorisch angetriebenen Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung die Kompetenz zum Erlass von Ausnahme- und Sonderregeln zu verleihen (Art. 108 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 LFG). Für den Bereich der Ultraleichtflugzeuge liegt es mithin in der Kompetenz des Bundesrates, Art und Umfang der Ausnahmen vom Ultraleichtflugzeug-Verbot zu umschreiben und dabei den jeweils aktuellen Aspekten namentlich der Luftsicherheit und des Umweltschutzes Rechnung zu tragen. Solange der für diesen Bereich zuständige Bundesrat keine Erweiterung des Ausnahmekatalogs erlassen hat, soll für den Betrieb der Ultraleichtflugzeuge weiterhin die schweizerische Regelung gelten.

**5.5.2** Die Vorinstanz stützt ihre Praxis überdies auf die von ihr beabsichtigte Verhinderung einer Gesetzesumgehung. Nach der Rechtsprechung kann die Gesetzesumgehung als Variante des Rechtsmissbrauchsverbots betrachtet werden. Eine Gesetzesumgehung besteht insbesondere im

Versuch, die Nachteile einer Bestimmung, die ein Verbot, eine bestimmte Verpflichtung oder andere belastende Auflagen enthält, «künstlich» zu vermeiden (THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, 2005, S. 64 ff.). Eine Gesetzesumgehung liegt namentlich vor, wenn zwar der Wortlaut einer Norm beachtet, aber ihr Sinn missachtet wird. Um zu beurteilen, ob eine Norm umgangen wird ist daher zu prüfen, ob sie ihrem Sinn nach anwendbar ist (BGE 140 II 233 E. 5.1 S. 244; vgl. auch BGE 142 II 206 E. 2.3 S. 209 f.; vgl. dazu auch Urteil des BGer 1C\_116/2018 vom 26. Oktober 2018 E. 3.2;).

Beim hier zur Diskussion stehenden Luftfahrzeug handelt es sich zweifelsohne zwar um ein aerodynamisch gesteuertes Flugzeug mit Verbrennungsmotor. Die Beachtung des gesetzgeberischen Zwecks von Art. 2 Abs. 1 Bst. c und 108 Abs. 1 Bst. d LFG gebietet indes, die bundesrätliche Kompetenz zum Erlass von Sonderregeln dahingehend zu interpretieren, dass von dieser ausschliesslich die mit schweizerischen Zulassungspapieren zum Verkehr zugelassenen Flugfahrzeuge erfasst sind. Folglich bezieht sich auch die Verordnungsregelung in Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV ausschliesslich auf Luftfahrzeuge, die in der Schweiz in der Sonderkategorie «Ecolight» gemäss Anhang 1 der VLL im Luftfahrzeugregister eingetragen und gestützt auf Art. 10b Abs. 2 VLL mit Erteilung einer Fluggenehmigung zum Verkehr zugelassen sind. Eine bewilligungsfreie Zulassung des in Frankreich immatrikulierten Luftfahrzeugs zum Betrieb im schweizerischen Luftraum hätte zur Folge, dass für die im Ausland immatrikulierten Luftfahrzeuge weniger hohe Anforderungen gestellt würden. Dies liefe dem gesetzgeberischen Zweck der bundesrätlichen Kompetenz zur Festlegung von Art und Umfang der Ausnahmen vom Verbot von Ultraleichtflugzeugen zuwider.

**5.6** Aus der systematischen und teleologischen Auslegung der massgeblichen Normen ergibt sich, dass als aerodynamisch gesteuerte Flugzeuge mit Verbrennungsmotor nur solche zu verstehen – und damit zum zeitlich unbeschränkten Betrieb im schweizerischen Luftraum zuzulassen – sind, die im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragen und hier zum Verkehr zugelassen sind. Im Ausland immatrikulierte Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung sind mit Blick auf die systematische und teleologische Auslegung der massgeblichen Normen nicht zum bewilligungsfreien Betrieb im schweizerischen Luftraum zugelassen. Eine bewilligungsfreie Zulassung des in Frankreich registrierten Ultraleichtflugzeuges würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung mit den schweizerischen Luftfahrzeugen führen, da für letztere

restriktivere Eintragungs- und Zulassungsvorschriften gelten. Mit Recht wendet die Vorinstanz folglich ein, dass das in Frankreich immatrikulierte Luftfahrzeug nicht unter den Begriff des «aerodynamisch gesteuerten Flugzeugs mit Verbrennungsmotor» (im Sinne von Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV) subsumiert werden kann.

**5.7** Was die Beschwerdeführenden gegen diese Auslegung vorbringen, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern.

**5.7.1** Soweit sie geltend machen, die Auslegung der Vorinstanz – wonach mit Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV in der Schweiz eingetragene und nicht ausländische Flugzeuge gemeint seien – entbehre jeglicher Logik, kann ihnen nicht gefolgt werden. Denn die Eintragung der Ecolight-Flugzeuge im Luftfahrzeugregister beinhaltet nach dem vorstehend Dargelegten (E. 3.6 und 3.7 hievor) für sich allein noch keine Zulassung zum Verkehr; letztere erfolgt vielmehr erst mit der Erteilung der Fluggenehmigung. Darüber hinaus liegt es nach dem Gesagten in der Kompetenz des Bundesrates, die Anforderungen an die Verkehrszulassung der inländischen Ultraleichtflugzeuge festzulegen bzw. das Verbot von Ultraleichtflugzeugen weiter einzuschränken oder gar aufzuheben.

**5.7.2** Wenn die Beschwerdeführenden vorbringen, nach der Argumentation der Vorinstanz müsse der in der Schweiz wohnhafte Halter und Pilot zur Erhaltung seiner Pilotenlizenz zwingend Flüge im Ausland durchführen, ist ihnen Folgendes entgegen zu halten: Zum einen geht aus dem Rundschreiben nicht hervor, dass die Flüge in der Schweiz innerhalb einer zusammenhängenden Frist von 2 Monaten zu absolvieren sind; vielmehr ermöglicht die Praxis der Vorinstanz beispielsweise auch eine Aufteilung des Betriebs auf 4 ganze Wochen und 30 ganze Tage (vgl. dazu nachstehende E. 6.3). Zum andern dürfen neben den durch die Sonderbewilligung in der Schweiz erlaubten Flügen auch Flüge im Ausland durchgeführt werden.

## **6.**

Streitig und zu prüfen ist in einem zweiten Schritt, in welchem Umfang das Luftfahrzeug gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG zum Verkehr in der Schweiz zugelassen werden kann. Die Vorinstanz anerkennt dabei, dass für das zur Diskussion stehende Luftfahrzeug gestützt auf die im Luftfahrtinformationsrundschreiben AIC 004/2022 publizierte Praxis ein Anspruch auf den Betrieb für die Dauer von 2 Monaten besteht.

**6.1** Zum Verkehr im schweizerischen Luftraum zugelassen sind unter Vorbehalt von Art. 2 Abs. 2 LFG Luftfahrzeuge, denen durch besondere Verfügung des BAZL die Benützung des schweizerischen Luftraums gestattet ist (Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG). Nach dem Gesagten besteht kein Rechtsanspruch auf eine bewilligungsfreie Zulassung des streitgegenständlichen Luftfahrzeugs. Als Rechtsgrundlage für eine Sonderbewilligung fällt folglich ausschliesslich Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG in Betracht. Streitig und zu prüfen bleibt demnach, ob eine zeitliche Befristung im Sinne der von der Vorinstanz publizierten Praxis rechtmässig ist.

**6.2** Nach der früheren Praxis der Vorinstanz konnten Piloten von im Ausland immatrikulierten Microlight-Flugzeugen den schweizerischen Luftraum unter bestimmten Bedingungen bewilligungsfrei benutzen. Neben technischen Voraussetzungen und Pilotenanforderungen galt nach dieser Praxis eine zeitliche Einschränkung der Einsatzdauer, indem lediglich eine «gelegentliche Benützung des schweizerischen Luftraums» erlaubt war (vgl. dazu Luftfahrtinformationsschreiben AIC 003/2012 B vom 8. März 2012; Beilage 8 zu BVGer-act. 1). Laut Angaben der Vorinstanz wurde diese Praxis in ihrem an die Halter ausländischer Luftfahrzeuge der Sonderkategorie gerichteten Luftfahrtinformationsrundschriften AIC 003/2021 B sowie im aktualisierten AIC 004/2022 B verschärft. Diese Verschärfung begründet sie damit, dass laut ihren Feststellungen viele im Ausland immatrikulierte Ultraleichtflugzeuge den schweizerischen Luftraum nicht nur gelegentlich, sondern regelmässig benutzt hätten und diese Flugzeuge – als im Eigentum von hier ansässigen Personen stehend – auch in der Schweiz stationiert seien oder gewesen seien (Vernehmlassung, BVGer-act. 6, S. 5).

Im Luftfahrtinformationsrundschriften AIC (Aeronautical Information Circular) 004/2022 B (< [www.bazl.admin.ch](http://www.bazl.admin.ch) > Infrastruktur > Luftfahrthindernisse > Luftfahrtinformationen > AIC Serie B > Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht in der Schweiz - Präzisierungen, abgerufen am 22.11.2023) publizierte das BAZL seine auf Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG gestützte neue Bewilligungspraxis. Danach dürfen Luftfahrzeuge besonderer Kategorien ohne international anerkanntes Lufttüchtigkeitszeugnis (Microlight, Ultralight, Ultraleichtflugzeuge, motorisierte Ultraleicht-Flugzeuge, ULM usw.) grundsätzlich nur im Luftraum des Registerstaates betrieben werden. Das Rundschreiben sieht vor, dass im Einzelfall Sonderrechte für den Einflug solcher Luftfahrzeuge in den schweizerischen Luftraum erteilt werden können. Grundsätzlich ist für den Betrieb von ausländischen Luftfahrzeugen mit geringem Gewicht in der Schweiz und für die Benutzung des schweizerischen

Luftraums eine Sonderbewilligung erforderlich. Eine Aufstellung der Luftfahrzeuge, für die eine solche Bewilligung erteilt werden kann, ist auf der Website des BAZL publiziert (< [www.bazl.admin.ch](http://www.bazl.admin.ch) > Luftfahrzeuge > Ausländische Luftfahrzeuge der Sonderkategorien > Liste, abgerufen am 22.11.2023; BVGer-act. 6, Beilage 4). Darin ist unterem auch das Luftfahrzeug AVEKO VL-3 E aufgeführt. Die Dauer des Betriebs dieser Luftfahrzeuge im schweizerischen Luftraum ist nach diesem Rundschreiben auf 2 Monate pro Kalenderjahr beschränkt und kann nach den folgenden drei Kombinationen aufgeteilt werden: 1 Monat sowie 4 ganze Wochen; 1 Monat sowie 30 ganze Tage; 4 ganze Wochen sowie 30 ganze Tage.

**6.3** Verwaltungsweisungen richten sich grundsätzlich nur an die Durchführungsstellen und sind für das Gericht nicht verbindlich. Prüfmassstab bilden allein Verfassung, Gesetz und Rechtsverordnung. Indes berücksichtigt das Gericht diese insbesondere dann und weicht nicht ohne triftigen Grund davon ab, wenn sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen und eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben enthalten. Dadurch trägt es dem Bestreben der Verwaltung Rechnung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten (BGE 145 V 84 E. 6.1.1; 142 V 442 E. 5.2; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 1118 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 81 ff.).

**6.4** Einer eingelebten Praxis von Verwaltungsbehörden kommt grundsätzlich ein grosses Gewicht zu. Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen, dass an einer Praxis in der Regel festgehalten wird. Nach der Rechtsprechung ist eine Änderung einer bestehenden Praxis mit der Rechtsgleichheit vereinbar, wenn sich die Praxisänderung auf ernsthafte sachliche Gründe stützen kann; diese müssen umso gewichtiger sein, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung als zutreffend erachtet worden ist (BGE 146 I 105 E. 5.2.2; 145 V 50 E. 4.3.1; 143 IV 1 E. 5.2). Die geänderte Praxis muss darüber hinaus grundsätzlich erfolgen; das heisst, dass die neue Praxis für die Zukunft für alle gleichartigen Sachverhalte wegleitend sein muss. Überdies muss das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen, und die Praxisänderung darf keinen Verstoß gegen Treu und Glauben darstellen. Dies trifft zu bei besserer Erkenntnis der ratio legis, bei veränderten äusseren Verhältnissen oder bei gewandelten Rechtsanschauungen (BGE 141 II 297 E. 5.5.1; 237 V 417 E. 2.2.2; 135 I 79 E. 3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 589 ff.;

TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 518). Gegen die Änderung einer Praxis betreffend materiellrechtliche Fragen gibt es allerdings keinen generellen Vertrauensschutz (BGE 146 I 105 E. 5.2.1; 103 Ib 197 E. 4). Ein Anspruch auf Vertrauensschutz kann sich nur ergeben, wenn die Behörde die Weiterführung der alten Praxis individuell zugesichert oder bei der betroffenen Person anderweitig ein entsprechendes Vertrauen geweckt hatte (BGE 146 I 105 E. 5.1.2 [betreffend Anwendung einer Verwaltungsverordnung]; 103 Ib 197 E. 4; Urteil des BGer 2C\_199/2017 vom 12. Juni 2018 E. 3.5).

**6.5** Das Rundschreiben AIC 004/2022 B bezieht sich nicht allein auf die Beschwerdeführenden, sondern auf eine Vielzahl von Fällen. Die Anwendung der bisherigen Praxis wurde den Beschwerdeführenden nicht individuell zugesichert und es wurde bei ihnen auch nicht anderweitig ein besonderes Vertrauen in deren Weiterführung geweckt. Jedenfalls wird dies nicht geltend gemacht. Die Beschwerdeführenden können sich folglich nicht auf den Vertrauensgrundsatz berufen. Die Änderung der Praxis ist zudem grundsätzlicher Natur und die Vorinstanz vermag sich auf gewichtige Gründe zu berufen; denn die bisherige offene Umschreibung der Ausnahme vom Grundsatz des Verbotes («gelegentliche» Benützung des schweizerischen Luftraums) bot laut den Feststellungen der Vorinstanz Anlass zur Umgehung der schweizerischen Zulassungsvorschriften. Hinzu kommt, dass das Bundesverwaltungsgericht in Fällen, in denen die Vorinstanz – wie hier – über besonderes Fachwissen verfügt, nicht ohne Not von deren Auffassung abweicht. Schliesslich gilt es zu beachten, dass das neue Rundschreiben eine praxistaugliche und rechtsgleiche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des Gesetz- und Verordnungsgebers ermöglicht. Die Anwendung der dargelegten Praxis auf den hier zur Beurteilung stehenden Sachverhalt ist daher nicht zu beanstanden.

## 7.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz einen bewilligungsfreien Zugang des in Frankreich immatrikulierten Luftfahrzeugs zum schweizerischen Luftraum zu Recht abgelehnt hat, da die Berufung auf Art. 2 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 108 Abs. 1 Bst. d LFG und Art. 2b Abs. 2 Bst. b LFV hier ausscheidet. Vielmehr erfordert die Zulassung des in Frankreich eingetragenen Luftfahrzeugs mit geringem Gewicht (mangels international anerkanntem Lufttüchtigkeitsanfordernis) eine Sonderbewilligung nach Art. 2 Abs. 1 Bst. e LFG. Die im Luftfahrtinformationsrundschreiben AIC 004/2022 B publizierte Praxis der Vorinstanz ermöglicht eine rechtsgleiche, praxistaugliche Umsetzung der Vorgaben des Gesetz- und

Verordnungsgebers. Die zeitliche Befristung der Benützung des schweizerischen Luftraums durch das in Frankreich immatrikulierte Ultraleichtflugzeug gemäss der von der Vorinstanz publizierte Liste der Luftfahrzeuge ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

## **8.**

**8.1** Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend. Sie haben daher die auf Fr. 4'500.-- festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]) solidarisch zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 6a VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss in der gleichen Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**8.2** Die obsiegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Den unterliegenden Beschwerdeführenden steht ebenfalls keine Entschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 4'500.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz und das Generalsekretariat UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Roland Hochreutener

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BAZL-[]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)