



## **Urteil vom 8. Mai 2020**

---

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richter Jérôme Candrian, Richterin Kathrin Dietrich,  
Gerichtsschreiber Marc Lichtensteiger.

---

Parteien

**Kreutzer Aviation Services GmbH,**  
Flughafenstrasse 11, Postfach 51, 9423 Altenrhein,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Kostenverfügung Rechnung 798560591.

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

Die Kreutzer Aviation Services GmbH bietet als Inhaberin eines Zertifikats für eine Approved Training Organisation (ATO) verschiedene aviatische Ausbildungslehrgänge an.

**B.**

Mit Kostenverfügung vom 8. August 2019 stellte das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL der Kreutzer Aviation Services GmbH für ein am 21. Mai 2019 durchgeführtes Audit (sog. Training Activity Audit) Gebühren in der Höhe von Fr. 1'675.– in Rechnung ("Rechnung 798560591").

**C.**

Gegen diese Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die Kreutzer Aviation Services GmbH (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 28. August 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt sinngemäss die Aufhebung der Kostenverfügung. Sie begründet ihre Beschwerde damit, dass der Rechnungsbetrag ihrer Meinung nach masslos übertrieben bzw. unverhältnismässig sei. Das von der Vorinstanz angeordnete Audit bei ihr habe lediglich 3,5 Stunden gedauert. Sie ersuche deshalb um Überprüfung der Angelegenheit und Zustellung einer angemessenen Rechnung.

**D.**

In ihrer Vernehmlassung vom 18. Oktober 2019 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Zur Begründung bringt sie vor, dass es sich beim Training Activity Audit um eine Tätigkeit der laufenden Aufsicht über eine Ausbildungseinrichtung (Flugschule) handle. Entsprechend erfolge die Verrechnung gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 3 und 5 der Verordnung vom 28. September 2007 über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL, SR 748.112.11) und innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 300.– bis Fr. 20'000.–. Das Audit habe aufgrund der materiellen gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt werden müssen und sei (bei positivem Ausgang) Grundlage für die Aufrechterhaltung des ATO-Zertifikats und damit der geschäftlichen Tätigkeit der Beschwerdeführerin. Hierfür sei wesentlich mehr Zeit aufgewendet worden, als die verrechneten 8.75 Stunden. Der objektive Wert der staatlichen Leistung stehe damit (sowohl unter dem Aspekt des Nutzens für die Beschwerdeführerin wie auch bezüglich des Kostenaufwandes der Vorinstanz) in einem angemessenen Verhältnis zur erhobenen Gebühr, weshalb die Anforderungen des Äquivalenzprinzips eingehalten seien.

**E.**

Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen vom 12. November 2019 an ihrem Antrag fest und macht einige ergänzende Bemerkungen.

**F.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Kostenverfügung ist eine Verfügung im genannten Sinn (vgl. statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-871/2019 vom 3. Dezember 2019 E. 1.1) und stammt von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist 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 (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Kostenverfügung und durch die beanstandete Gebührenhöhe auch materiell beschwert. Sie ist daher ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

**3.**

Nachfolgend erfolgt zunächst ein Überblick über die einschlägigen internationalen und nationalen Rechtsgrundlagen, bevor geprüft wird, ob die Höhe der in Rechnung gestellten Gebühren verhältnismässig ist (E. 4).

**3.1** In Anhang VI der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluffahrt gemäss der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates schreibt ARA.GEN.305 vor, dass die Aufsichtsbehörde für die Inhaberin eines Zertifikats für eine ATO periodisch ein Audit durchzuführen hat. Diese EU-Verordnung ist im Anhang des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) aufgeführt und somit für die Schweiz verbindlich (Art. 1 Abs. 2 und Art. 32 des Abkommens), weshalb die zuständige Aufsichtsbehörde verpflichtet ist, ein solches Audit durchzuführen.

**3.2** Im nationalen Recht wird der Vorinstanz durch Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0) eine umfassende unmittelbare Aufsichtskompetenz über die zivile Luftfahrt auf dem Gebiet der Schweiz übertragen. Gestützt auf Art. 3 Abs. 3 LFG hat der Bundesrat die von der Vorinstanz zu erhebenden Gebühren in der GebV-BAZL festgesetzt. Nach deren Art. 3 hat eine Gebühr zu bezahlen, wer eine Verfügung der Vorinstanz veranlasst oder eine Dienstleistung von dieser beansprucht. Besteht keine Pauschale, bemisst sich die Gebühr nach Zeitaufwand, gegebenenfalls innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens (vgl. Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL). Der Stundenan-

satz beträgt je nach erforderlicher Sachkenntnis des ausführenden Personals Fr. 100.– bis 200.– (Art. 5 Abs. 2 GebV-BAZL). Im Einzelfall kann unter Berücksichtigung des Interesses und des Nutzens der gebührenpflichtigen Person sowie des öffentlichen Interesses eine Gebühr ermässigt oder erlassen werden (Art. 5 Abs. 3 GebV-BAZL).

Für die Zertifizierung oder Bewilligung von Ausbildungsbetrieben für Flugpersonal werden gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. c GebV-BAZL die Gebühren für die laufende Aufsicht (pro Dienstleistung) nach Zeitaufwand innerhalb eines Rahmens von Fr. 300.– bis Fr. 20'000.– bemessen. Wenn eine Gebühr – wie vorliegend – nach Zeitaufwand bestimmt wird, wird für die Reisekosten eine Pauschale von 100 Franken in Rechnung gestellt (Art. 9 Bst. e GebV-BAZL).

**3.3** Die vorliegend strittigen Gebühren sind das Entgelt für die zur Aufrechterhaltung des ATO-Zertifikats notwendige staatliche Aufsichtstätigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 2 LFG. Als Verwaltungsgebühren zählen sie zu den Kausalabgaben. Solche dürfen, wie andere öffentliche Abgaben auch, grundsätzlich nur gestützt auf ein Gesetz im formellen Sinn erhoben werden, das zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlagen nennt (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. d und Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; BGE 136 I 142 E. 3.1 mit Hinweisen; PIERRE TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 164 Rz. 23 [nachfolgend: St. Galler Kommentar BV]). Dies gilt auch, wenn der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde delegiert (vgl. BGE 136 I 142 E. 3.1). Es ist allerdings insoweit zu relativieren, als sich der Gesetzgeber hinsichtlich der Bemessung von Kausalabgaben mit offenen Formulierungen begnügen oder überhaupt schweigen kann, sofern die Höhe der Abgabe im Einzelfall mithilfe des Kostendeckungs- oder des Äquivalenzprinzips überprüft werden kann (vgl. etwa BGE 134 I 179 E. 6.1 mit Hinweisen; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar BV, Art. 164 Rz. 24).

**3.4** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt den erwähnten Art. 3 Abs. 3 LFG als ausreichende Delegationsnorm, obschon er sich nicht zur Höhe der in der GebV-BAZL geregelten Gebühren äussert. Zwar verneint es die Möglichkeit, die Höhe dieser Gebühren im Einzelfall mithilfe des Kostendeckungsprinzips zu überprüfen, da deren Gesamtertrag den Gesamtaufwand der Vorinstanz nicht annähernd zu decken vermag. Es bejaht jedoch

die Möglichkeit einer entsprechenden Überprüfung mithilfe des Äquivalenzprinzips (Urteile des BVerfG A-871/2019 vom 3. Dezember 2019 E. 3.3.2 und A-4492/2017 vom 28. Juni 2018 E. 5.2, je m.w.H.).

**3.5** Das Äquivalenzprinzip verlangt als abgaberechtliche Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Willkürverbots, dass die Höhe einer Gebühr im Einzelfall in keinem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen staatlichen Leistung steht, sondern sich in vernünftigen Grenzen hält. Der Wert der staatlichen Leistung bestimmt sich dabei entweder nach dem Nutzen, den sie der gebührenpflichtigen Person bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme des Gemeinwesens im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Die Gebühren müssen nicht in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen, sollen aber nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (vgl. zum Ganzen etwa BGE 141 I 105 E. 3.3.2; Urteil des BVerfG A-4256/2016 vom 8. November 2016 E. 4.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2785 ff.). Eine Pauschalisierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie ist in beschränktem Ausmass zulässig (vgl. BGE 139 III 334 E. 3.2.4, 130 III 225 E. 2.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2787).

#### **4.**

**4.1** Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Gebührenhöhe masslos übertrieben sei und das von der Vorinstanz angeordnete Audit lediglich 3.5 Stunden gedauert habe. Um die Rechnung bezahlen zu können, müsse sie 26 Stunden Instruktion erteilen, was 4 Arbeitstagen entspreche. Dies sei aus ihrer Sicht nicht mehr verhältnismässig. Zudem frage sie sich, weshalb zwei Inspektoren delegiert würden, um eine "kleine" Flugschule zu auditieren.

**4.2** Aus den vorliegenden Akten geht hervor, dass für die Vor- und Nachbearbeitung sowie die Durchführung des Audits der Beschwerdeführerin ein Stundenaufwand von insgesamt 8.75 Stunden in Rechnung gestellt wurde. Davon entfallen gemäss der detaillierten Leistungszeiterfassung der Vorinstanz auf die Durchführung des Audits 2.75 Stunden pro Inspektor. Des Weiteren ist der Leistungszeiterfassung zu entnehmen, dass die

Reisezeit der Inspektoren nicht verrechnet wurde (vgl. Beilage 2 zur Vernehmlassung). Unter Berücksichtigung der notwendigen Vor- und Nachbearbeitung von 3.25 Stunden erscheint der genannte Zeitaufwand für die Durchführung des Audits nachvollziehbar und angemessen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass zwei Inspektoren am Audit teilgenommen haben.

Des Weiteren entspricht ein Stundenansatz von Fr. 180.– für Inspektoren – wie von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ausgeführt – den Vorgaben von Art. 5 Abs. 2 GebV-BAZL. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesen Stundenansatz bereits in anderem Zusammenhang als angemessen und mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar erachtet (vgl. Urteil des BVGer A-4256/2016 vom 8. November 2016 E. 4.5 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Im Urteil des BVGer A-4492/2017 vom 28. Juni 2018 (E. 9.2) wurde der Stundenansatz von Fr. 180.– für Inspektoren bestätigt. Überwiegende Gründe, um im vorliegenden Fall einen abweichenden Stundenansatz festzulegen, sind weder ersichtlich noch wird dies von der Beschwerdeführerin vorgebracht.

Für das durchgeführte Training Activity Audit ergibt sich somit bei einem Zeitaufwand von 8.75 Stunden und einem Stundenansatz von Fr. 180.– eine Gebühr in der Höhe von Fr. 1'575.–. Als Zulage hinzuzurechnen ist noch eine Reisepauschale von Fr. 100.– (vgl. Art. 9 Bst. e GebV-BAZL).

**4.3** Aufgrund der vorstehenden Erwägungen kann bei den in Rechnung gestellten Gebühren nicht gesagt werden, es bestehe zum objektiven Wert der Prüfung ein mit dem Äquivalenzprinzip nicht zu vereinbarendes offensichtliches Missverhältnis bzw. die Gebührenhöhe halte sich nicht in vernünftigen Grenzen. Die Höhe der in Rechnung gestellten Gebühren erweist sich somit als verhältnismässig.

## **5.**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die von der Vorinstanz erhobenen Gebühren für das am 21. Mai 2019 durchgeführte Training Activity Audit in der Höhe von Fr. 1'675.– auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen und unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips nicht zu beanstanden sind. Die Beschwerde ist somit unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

**6.**

**6.1** Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Sie hat daher die auf Fr. 600.– 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]) zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der geleistete Kostenvorschuss in der gleichen Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**6.2** Die obsiegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht ebenfalls keine solche Entschädigung zu (vgl. 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. 600.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 798560591; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Marc Lichtensteiger

### **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: