

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Abteilung I  
A-5530/2008  
{T 0/2}

**Urteil vom 11. Dezember 2008**

---

Besetzung

Richter Jürg Kölliker (Vorsitz),  
Richter André Moser, Richter Beat Forster,  
Gerichtsschreiber Stefan von Gunten.

---

Parteien

**X.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Georg Lechleiter,  
Delphinstrasse 5, 8008 Zürich,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)**, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Inspektion eines Flugzeugs

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

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2004 orientierte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Halter von Luftfahrzeugen der Cessna Serie 300/400, festgestellte Strukturprobleme mit älteren Flugzeugen hätten die Herstellerfirma Ende der 90er-Jahre veranlasst, für die Serie 300/400 ein Supplemental Inspection Document (SID) zu entwickeln. In der Folge seien bestimmte Anforderungen des SID definiert worden; ab Veröffentlichung gewähre der Hersteller eine Frist von 15 Monaten, um diese zu erfüllen. Im Wesentlichen würden Strukturkontrollen in festgelegten Intervallen vorgeschrieben. Mit Schreiben vom 21. September 2003 habe das BAZL die Halter der Cessna Serie 400 darauf aufmerksam gemacht, dass diese Kontrollen nach geltendem Recht zwingend durchgeführt werden müssten. Es werde nochmals festgehalten, dass die SID Teil der in der Verordnung über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen (VLL, SR 748.215.1) vorgesehenen, verbindlichen Unterhaltsdokumente seien. Allenfalls könne der Halter mit dem Unterhaltsbetrieb ein alternatives Programm erarbeiten und dieses dem BAZL unterbreiten. Falls die vom Hersteller gewährte Frist für die Durchführung der Strukturkontrollen abgelaufen sei, sei das Luftfahrzeug als nicht mehr lufttüchtig zu betrachten und dürfe nicht mehr betrieben werden. Die Halter hätten dem BAZL bis Ende Januar 2005 eine Bestätigung über die Durchführung der SID vorzulegen; werde diese Bescheinigung nicht fristgerecht vorgelegt, werde das BAZL das Lufttüchtigkeitszeugnis per Verfügung einziehen.

**B.**

Unter Bezugnahme auf jenes Schreiben wandte sich X.\_\_\_\_\_, Halter des Flugzeugs HB-LCY, am 14. Februar 2005 an das BAZL. Gestützt auf seine Abklärungen gelange er zur Auffassung, dass die Serie 320 C vom aktuellen Stand der SID nicht betroffen sei. Falls die SID jedoch für das fragliche Flugzeug gälten, beantrage er die Anerkennung eines alternativen Verfahrens.

**C.**

Am 1. März 2005 hielt das BAZL in einem Antwortschreiben an X.\_\_\_\_\_ fest, das entsprechende SID für seine Cessna 320 C HB-LCY sei mit Datum vom 1. September 2003 in das Unterhaltsmanual aufgenommen worden.

Nach weiteren Abklärungen teilte das BAZL X.\_\_\_\_\_ am 24. März 2005 mit, es habe folgendes Vorgehen beschlossen: Für Flugzeuge, die gewerbsmässig unter VBR 1 oder einem AOC eingesetzt werden, sei die Durchführung der im SID definierten Arbeiten zwingend erforderlich; die betroffenen Flugzeuge dürften mit sofortiger Wirkung nicht mehr eingesetzt werden, wenn die vom Hersteller gegebene Frist überschritten sei; über die Zulässigkeit eines alternativen Programms werde im Einzelfall entschieden. Für Flugzeuge im privaten Einsatz liege die Auftragserteilung für die Durchführung der im SID definierten Arbeiten in der Verantwortung des Halters. Dieser habe dem BAZL bis zum 30. April 2004 (sic!) schriftlich zu bestätigen, dass er vom SID Kenntnis habe, auf die Durchführung verzichte und dafür die Verantwortung übernehme. Diese Regelung sei im Sinne einer Übergangsfrist zu betrachten. Sie könne jederzeit durch eine Lufttüchtigkeitsanweisung oder durch EASA-Vorgaben aufgehoben werden und das BAZL behalte sich vor, bei zweifelhaftem Allgemeinzustand des Luftfahrzeugs eine Kontrolle zu verlangen.

**D.**

Am 11. Juni 2008 reichte X.\_\_\_\_\_ beim BAZL ein Instandhaltungsprogramm (Aircraft Maintenance Program [AMP]) für das Luftfahrzeug HB-LCY, Typ Cessna 320 C, zur Genehmigung ein.

**E.**

Mit Schreiben vom 28. Juli 2008 gelangte das BAZL an diejenigen Luftfahrzeughalter, welche die SID-Inspektion noch nicht durchführen liessen, darunter auch an X.\_\_\_\_\_. Es wies erneut darauf hin, dass die Durchführung der im Rahmen der SID vom Hersteller angeordneten Inspektionen von absoluter Notwendigkeit sei. Die SID seien durch den Hersteller in die aktuell gültigen Instandhaltungsdokumente der Cessna Baureihen 300 und 400 integriert worden; damit seien die entsprechenden Massnahmen zum Erhalt der Lufttüchtigkeit der betroffenen Luftfahrzeuge zwingend auszuführen. Die SID seien grundsätzlich gemäss den in den Instandhaltungsdokumenten publizierten Fristen umzusetzen, spätestens jedoch bis zum 31. Oktober 2008. Eine Fristverlängerung werde nur unter bestimmten Voraussetzungen und auf schriftlichen Antrag des Halters/Eigentümers gewährt. Die Verantwortung bezüglich der Ausführung und fristgerechten Umsetzung dieser Anforderung liege beim Luftfahrzeughalter/ -eigentümer und sei unabhängig davon, ob das Luftfahrzeug privat oder kommerziell betrie-

ben werde. Dem BAZL sei nach Abschluss der Arbeiten ein Arbeitsbericht zuzustellen.

**F.**

Am 27. August 2008 gelangte X.\_\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdeführer) mit einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung vom 28. Juli 2008 sei aufzuheben und führt im Wesentlichen aus, das BAZL ordne mit dieser in Briefform ergangenen Verfügung individuell-konkret an, dass die SID für die Cessna Flugzeuge der Baureihen 300 und 400 spätestens bis zum 31. Oktober 2008 umzusetzen seien. Damit werde für ihn als Halter und Eigentümer eines solchen Flugzeugs eine individuelle Pflicht begründet. Zu dieser Anordnung habe er vor Erlass nicht Stellung nehmen können, womit auch sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei.

**G.**

In seiner Vernehmlassung vom 30. Oktober 2008 beantragt das BAZL (nachfolgend Vorinstanz), auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Das Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung werde bestritten. Mit dem Schreiben vom 28. Juli 2008 sei der Beschwerdeführer (sowie analog betroffene Halter von Luftfahrzeugen der Cessna Serie 300/400) lediglich auf eine sich aus gesetzlichen Vorschriften ergebende Pflicht aufmerksam gemacht worden. Rechte oder Pflichten seien damit weder begründet noch geändert oder aufgehoben worden, so dass die Eigenschaften einer Verfügung nicht vorlägen. Die SID seien vom Hersteller in die anwendbaren Instandhaltungsunterlagen integriert worden. Zum heutigen Zeitpunkt dürfte die SID-Inspektion für jedes Luftfahrzeug der Cessna Serie 300/400 fällig geworden sein. Als Folge der Integration der fraglichen Anforderungen in die Instandhaltungsunterlagen des Herstellers ergebe sich die Verbindlichkeit zur Durchführung nicht aufgrund einer individuell konkreten Anordnung, sondern unmittelbar gestützt auf die anwendbaren luftfahrtrechtlichen Normen. Der Erlass einer Lufttüchtigkeitsanweisung oder einer individuell-konkreten Verfügung zur Anordnung der Durchführung einer SID-Inspektion sei daher obsolet geworden. Eine Beschwerde könne allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt gegen den Entzug des Lufttüchtigkeitszeugnisses geführt werden. Für den Fall, dass es sich beim Schreiben vom 28. Juli 2008 um eine Verfügung handle, müsse die Beschwerde abgewiesen werden, sähen doch die einschlägigen Instandhaltungsbestimmungen die Durchführung der

SID-Inspektion zwingend vor; deren Notwendigkeit sei hinreichend dokumentiert.

#### **H.**

In einer auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts ergangenen Ergänzung zur Vernehmlassung führte die Vorinstanz am 17. November 2008 aus, dass sie die Frist bis 31. Oktober 2008 ausschliesslich mit dem Schreiben vom 28. Juli 2008 angesetzt habe. Die Durchführung der SID-Inspektion sei bei allen in Frage kommenden Luftfahrzeugen schon fällig geworden und die Genehmigung der Instandhaltungsprogramme der betroffenen AMP-Luftfahrzeuge sei nicht vorbehaltlos möglich gewesen. Aus Sicherheitsgründen habe eine kurze Frist angesetzt werden müssen. Im Sinne der Verhältnismässigkeit hätten die betroffenen Halter jedoch die Möglichkeit, die Frist um ein Jahr zu verlängern. Eine Verlängerung dieser Frist werde aber von einer spezifisch entwickelten Zusatzinspektion abhängig gemacht. Luftfahrzeughalter, die bis zum 31. Oktober 2008 weder den Nachweis der durchgeführten SID-Inspektionen, noch denjenigen der Zusatzinspektion für eine Fristverlängerung hätten erbringen können, seien mit Schreiben vom 11. November 2008 nochmals zur Durchführung der verlangten Inspektionen bis zum 21. November 2008 aufgefordert worden. Bei dieser Gelegenheit seien sie darauf hingewiesen worden, dass bei Nichtbefolgung das Lufttüchtigkeitszeugnis des Luftfahrzeuges per Verfügung entzogen werde.

#### **I.**

In seiner Replik vom 4. Dezember 2008 führt der Beschwerdeführer aus, das Schreiben vom 28. Juli 2008 stelle eine Verfügung dar, weil die Vorinstanz damit eine bisher geübte Praxis abgeändert und gleichzeitig eine Vollzugsfrist angesetzt habe. Damit seien im konkreten Einzelfall Pflichten zu Lasten des Beschwerdeführers begründet worden. Im Übrigen sei auch schon die blosser Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten eine Verfügung. Soweit die Vorinstanz geltend mache, sie habe das eingereichte AMP nicht vorbehaltlos genehmigen können, sei solches dem Schreiben vom 28. Juli 2008 nicht zu entnehmen gewesen; die Vorinstanz habe das AMP vielmehr ohne Vorbehalt genehmigt.

Der Beschwerdeführer wendet sich in seiner Replik sodann auch gegen das Schreiben der Vorinstanz vom 11. November 2008, mit welchem diese die Frist für den Nachweis der durchgeführten SID-Inspek-

tionen bzw. der Zusatzinspektion für eine Fristverlängerung bis am 21. November 2008 verlängert hat (vgl. oben Bst. H in fine). Er beantragt, es sei festzustellen, dass die Fristansetzung vom 11. November 2008 unwirksam sei, eventuell sei sie aufzuheben, und das Verfahren sei mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren zu vereinigen.

#### **J.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

#### **1.**

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]). 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 für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich zuständig.

#### **2.**

Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen bzw. zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig und verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basel 2008, Rz. 2.1). Fraglich und näher zu prüfen ist vorliegend, ob das vom Beschwerdeführer angefochtene Schreiben der Vorinstanz vom 28. Juli 2008 wie auch jenes vom 11. November 2008 eine Verfügung im Sinne des VwVG darstellt.

**2.1** Als Verfügungen gelten autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, welche in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind. Art. 5 Abs. 1 VwVG definiert Verfügungen als Anordnungen von Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (oder richtigerweise hätten stützen sollen) und

zum Gegenstand haben: die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten (Bst. b) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder das Nicht-eintreten auf solche Begehren (Bst. c). Zu den Verfügungen gehören sodann auch die in Art. 5 Abs. 2 VwVG genannten Rechtsanwendungsakte, wie z.B. die Zwischenverfügungen (vgl. zum Ganzen MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.3 f.).

**2.2** Indem die Vorinstanz das Schreiben vom 28. Juli 2008 verfasst und sie dem Beschwerdeführer das von ihr festgelegte Vorgehen bekannt gegeben hat, liegt eine hoheitliche, einseitige Anordnung einer Behörde vor (vgl. zu den Elementen des Verfügungsbegriffs auch ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 858 ff.). Auch eine individuell-konkrete Anordnung liegt hier vor, war doch das fragliche Schreiben an den Beschwerdeführer persönlich gerichtet und war darin ein spezifischer Sachverhalt geregelt, nämlich die Umsetzung der SID bis zu einem bestimmten Zeitpunkt mit der Möglichkeit einer Fristverlängerung. Die Vorinstanz stützte diese Anordnung zwar nicht in jenem Schreiben, wohl aber in vorher und später verfassten Dokumenten auf verwaltungsrechtliche Normen, namentlich die VLL (vgl. Beschwerdebeilagen 7 und 10 sowie Vernehmlassung).

Fraglich scheint indessen, ob das Schreiben vom 28. Juli 2008 eine auf Rechtswirkungen ausgerichtete Anordnung enthält. Zwar wird dem Beschwerdeführer im Schreiben eine Frist angesetzt; indessen hat die Vorinstanz für den Fall, dass er die Frist verpasst, keine Rechtsfolgen angeordnet. Gemäss den Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Ergänzung zur Vernehmlassung hatte das Verpassen der Frist für den Beschwerdeführer und weitere betroffene Luftfahrzeughalter einzig zur Folge, dass sie mit einem weiteren Schreiben vom 11. November 2008 erneut zur Durchführung der verlangten Inspektionen aufgefordert wurden. Damit ist das Vorliegen einer auf Rechtswirkungen ausgerichteten Anordnung und damit einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG wohl zu verneinen. Die Frage kann indes aus nachfolgenden Gründen offen bleiben.

**2.3** Gegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz bildet letztlich die Lufttüchtigkeit des Flugzeugs HB-LCY. Während nach Darstellung der

Vorinstanz zur Gewährleistung der Lufttüchtigkeit die Durchführung der SID Teil der notwendigen Instandhaltungsprogramme bildet, ist der Beschwerdeführer der Auffassung, dass die SID für den fraglichen Flugzeugtyp nicht gelten und ihm allenfalls ein alternatives Programm zu bewilligen sei. So oder anders wird am Ende jenes Verwaltungsverfahrens entweder die Anerkennung bzw. Verlängerung der Lufttüchtigkeit des Flugzeuges HB-LCY stehen oder aber, sofern die entsprechenden Voraussetzungen nach Auffassung der Vorinstanz nicht mehr erfüllt sind, der Entzug des Lufttüchtigkeitszeugnisses (Art. 52 VLL).

Bis anhin hat die Vorinstanz weder die Lufttüchtigkeit des Flugzeuges anerkannt noch das Lufttüchtigkeitszeugnis entzogen; den Erlass einer Verfügung gemäss Art. 52 VLL hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer erst angedroht. Das Verwaltungsverfahren ist mithin noch nicht abgeschlossen. Das Schreiben vom 28. Juli 2008 stellt - soweit ihm überhaupt Verfügungscharakter attestiert wird - unter diesen Umständen keine Endverfügung dar, sondern vielmehr eine Zwischenverfügung. Als solche gelten Verfügungen, die das Verfahren vor der mit der Streitsache befassten Instanz nicht abschliessen, sondern nur einen Schritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung darstellen (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.41 ff., auch zum Folgenden). Die Verpflichtung an die Adresse des Beschwerdeführers, innert bestimmter Frist entweder die SID umzusetzen oder ein Fristverlängerungsgesuch zu stellen, ist eine solche Anordnung; sie stellt ein prozessuales Instrument für die Vorinstanz dar, die für den instanzabschliessenden Entscheid über die Lufttüchtigkeit des Flugzeuges HB-LCY massgebenden Unterlagen zusammenzutragen.

**2.4** Zwischenverfügungen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen selbständig anfechtbar. Gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 45 Abs. 1 VwVG). Gegen sämtliche anderen selbständig eröffneten Zwischenverfügungen ist die Beschwerde nach Art. 46 Abs. 1 VwVG zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Bst. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b).

**2.5** Eine Zwischenverfügung im Sinne von Art. 45 Abs. 1 VwVG liegt hier offensichtlich nicht vor und die Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 VwVG sind ebenfalls nicht erfüllt: Der Beschwerdeführer kann seine Auffassung, wonach die fraglichen SID für sein Flugzeug nicht anwendbar seien, ihm die Vorinstanz zu Unrecht die Durchführung eines alternativen Prüfprogramms versagt und sie eine Praxisänderung vorgenommen habe, ohne weiteres in einer Beschwerde gegen eine allfällige Endverfügung, mit welcher die Vorinstanz das Lufttüchtigkeitszeugnis für das Flugzeug HB-LCY entzieht, vorbringen. Sodann würde mit einer Aufhebung der angesetzten Frist die Frage der Lufttüchtigkeit des besagten Flugzeugs nicht abschliessend beurteilt, würde das entsprechende Beweisverfahren mithin nicht entfallen.

**2.6** Es ist demnach festzuhalten, dass das Schreiben vom 28. Juli 2008, soweit dieses als Zwischenverfügung zu qualifizieren ist, nicht mit Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann.

### **3.**

Oben genannte Grundsätze gelten auch mit Bezug auf das vom Beschwerdeführer in seiner Replik beanstandete Schreiben der Vorinstanz vom 11. November 2008. Mit jenem Schreiben wurde dem Beschwerdeführer zwar der Entzug des Lufttüchtigkeitszeugnisses angedroht, falls er die dort eingeforderten Berichte nicht innert Frist einreicht. Indessen stellt auch jenes Schreiben keine instanzabschliessende (End-)Verfügung dar und dem Beschwerdeführer steht es ebenso offen, seine Einwendungen im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens betreffend den Entzug des Lufttüchtigkeitszeugnisses vorzutragen.

### **4.**

Aus den dargelegten Gründen ist mangels einer anfechtbaren Verfügung auf die Beschwerden vom 27. August 2008 und vom 4. Dezember 2008 nicht einzutreten.

### **5.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden bestimmt auf Fr. 1'000.-- und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

### **6.**

Dem unterliegenden Beschwerdeführer und der Vorinstanz werden kei-

ne Parteientschädigungen zugesprochen (Art. 64 VwVG; Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Auf die Beschwerden vom 27. August 2008 und vom 4. Dezember 2008 wird nicht eingetreten.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung gesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben; Beilage: Replik vom 4. Dezember 2008)
- GS UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Kölliker

Stefan von Gunten

**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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar still. Die Rechtschrift 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: