



Abteilung I  
A-580/2023

## Urteil vom 4. März 2024

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richterin Christine Ackermann,  
Richter Jérôme Candrian,  
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch  
lic. iur. Philip Bärtschi, Rechtsanwalt,  
Anwaltskanzlei Bärtschi,  
Haldenstrasse 23, 6006 Luzern,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verbot zum Führen von Luftfahrzeugen im Schweizer Luft-  
raum als Flugbesatzungsmitglied.

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

A.\_\_\_\_\_ war als verantwortlicher Pilot in den letzten zehn Jahren an mehreren Vorfällen beteiligt. Der letzte Vorfall ereignete sich am 18. Februar 2022, als bei dem von ihm gesteuerten Luftfahrzeug bei der Landung in Zürich-Kloten der Reifen des linken Hauptfahrwerks platzte und das Luftfahrzeug vom Rollweg geborgen werden musste. Im Anschluss an diesen Vorfall wurde A.\_\_\_\_\_ mit Verfügung vom 8. März 2022 vorsorglich verboten, als Besatzungsmitglied eines Luftfahrzeuges den Schweizer Luftraum zu benutzen, da in Anbetracht der Art der Vorfälle und deren Häufung ernsthafte Zweifel in Bezug auf dessen fliegerischen Fähigkeiten bestanden und sich das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) entsprechend veranlasst sah, unverzüglich zu handeln.

**B.**

Nach der Klärung des rechtserheblichen Sachverhaltes und der Gewährung des rechtlichen Gehörs verfügte das BAZL mit Entscheid vom 14. Dezember 2022 definitiv, dass A.\_\_\_\_\_ bis auf Weiteres jegliche Benutzung des Schweizer Luftraums als Flugbesatzungsmitglied eines Luftfahrzeuges untersagt wird. Im Weiteren verfügte das BAZL, dass A.\_\_\_\_\_ für die Aufhebung dieses Nutzungsverbotes den Nachweis eines bestandenen Proficiency Checks bei einem vom BAZL zu bestimmenden Examiner zu erbringen hat. Ausserdem wurde einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen.

Das BAZL begründete seinen Entscheid im Wesentlichen damit, die Liste mit den als bedenklich einzustufenden Verfehlungen von A.\_\_\_\_\_ zeige dessen Fehlverhalten, welches wiederholt Ursache für kritische Situationen im Luftverkehr gewesen sei. Bei den zahlreichen Vorfällen habe er gegen verschiedene rechtliche Bestimmungen verstossen und es sei aufgrund seines fortgeschrittenen Alters auch nicht auszuschliessen, dass seine Fähigkeit und Tauglichkeit, ein Luftfahrzeug zu führen, beeinträchtigt seien. Um sicherzustellen, dass die Sicherheit im Schweizer Luftraum durch A.\_\_\_\_\_ nicht beeinträchtigt werde, sehe sich das BAZL gezwungen, die am 8. März 2022 provisorisch erlassene Verfügung zu bestätigen. Dabei zog es unter anderem auch in Erwägung, dass es von den mit Schreiben vom 22. Juli 2022 in Betracht gezogenen Voraussetzungen zur Aufhebung des Nutzungsverbotes sowohl die medizinische Eignungsuntersuchung bei einem vom BAZL zu bestimmenden flugmedizinischen Vertrauensarzt (AME) als auch das Training der relevanten Kompetenzen bei

einer durch A. \_\_\_\_\_ frei wählbaren zugelassenen Schweizer Flugschule (Approved Training Organisation, ATO) als erbracht nachgewiesen erachte. Demnach wurde festgehalten, es sei allein noch ein Proficiency Check bei einem vom BAZL zu bestimmenden Examiner zu erbringen.

### **C.**

**C.a** Gegen diese Verfügung gelangt A. \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) mit Beschwerde vom 30. Januar 2023 an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) vom 14. Dezember 2022. Er begründet sein Begehren im Wesentlichen damit, der Entscheid verstosse gegen internationales sowie supranationales Recht, habe er doch den Nachweis seiner medizinischen Flugtauglichkeit sowie seiner fliegerischen Fähigkeiten erbracht. Zwar sei dieser Nachweis nicht in der Schweiz – wie von der Vorinstanz vorausgesetzt – bei einem von der Vorinstanz anerkannten Examiner erfolgt, sondern in Italien und Deutschland sowie bei einem Fluglehrer in der Schweiz. Dieser Nachweis sei aber aufgrund der Geltung internationalen sowie supranationalen Rechts anzuerkennen. Im Übrigen sieht der Beschwerdeführer seine persönliche Freiheit verletzt.

**C.b** Im Weiteren stellt er den Verfahrens Antrag, die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wiederherzustellen. Dieses Begehren wird nach Einholen der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 13. Februar 2023 mit Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Februar 2023 abgewiesen, da insgesamt überzeugende Gründe für die sofortige Umsetzung des verfügten Verbotes für das Führen eines Luftfahrzeuges als Flugbesatzungsmitglied im Schweizer Luftraum bestehen.

Ausserdem erhebt der Beschwerdeführer die Rüge der Befangenheit der Vorinstanz sowie der Verletzung seines Akteneinsichtsrechts und macht implizit geltend, der rechtserhebliche Sachverhalt sei fehlerhaft respektive unvollständig erhoben worden.

### **D.**

Mit Eingabe vom 30. März 2023 hält der Beschwerdeführer weiterhin an seiner Beschwerde fest und stellt erneut ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Er begründet dieses im Wesentlichen damit, er habe in der Zwischenzeit in Deutschland sowie in Italien durch amtlich zugelassene Experten beaufsichtigte Proficiency Checks erfolgreich absolviert und er habe dadurch den Nachweis seiner fliegerischen Kenntnisse

sowie Fähigkeiten erbracht. Nach Einholen der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 17. April 2023 wird dieses Begehren mit Zwischenverfügung vom 13. Juni 2023 abgewiesen, da die Feststellung verschiedener sicherheitsrelevanter Ereignisse darauf schliessen lässt, dass nur der Nachweis eines in der Schweiz von einem durch die Vorinstanz anerkannten Examiners durchgeführten Proficiency Checks das Zurechtfinden des Beschwerdeführers im komplexen Schweizer Luftraum zu belegen vermag.

## **E.**

**E.a** Mit Vernehmlassung vom 6. April 2023 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie im Wesentlichen auf ihre Verfügung vom 14. Dezember 2022.

**E.b** Mit Instruktionsverfügung vom 1. Mai 2023 wird die Vorinstanz ersucht, sich zur Rechtslage in Bezug auf die Anerkennung ausländischer EASA-konformer Proficiency Checks zu äussern (EASA: European Aviation Safety Agency).

Mit Vernehmlassung vom 11. Mai 2023 führt die Vorinstanz aus, es gehe vorliegend nicht um die Anerkennung einer ausländischen Lizenz oder von im Ausland erbrachten Proficiency Checks. Vielmehr stehe die Frage im Zentrum, inwiefern ein Pilot aus Sicherheitsgründen vom Schweizer Luftraum ausgeschlossen werden dürfe, wenn er nicht in der Lage sei, sich in diesem zu bewegen, ohne andere Luftraumbenutzer zu gefährden. Die geltende Rechtslage ermögliche diesbezüglich innerstaatliche Massnahmen, um die Sicherheit im eigenen Luftraum zu gewährleisten.

## **F.**

Mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 11. Mai 2023 betont der Beschwerdeführer, dass er – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – über ausreichende Fähigkeiten im Instrumentenflugverfahren besitze.

## **G.**

Mit Stellungnahme vom 25. Mai 2023 hält der Beschwerdeführer insbesondere daran fest, dass im Ausland erbrachte Proficiency Checks auch in der Schweiz anerkannt werden müssten.

## **H.**

Mit seinen Schlussbemerkungen vom 7. Juli 2023 hält der Beschwerdeführer an seinem Begehren fest. Im Weiteren rügt er, die Vorinstanz sei nicht als zuständige Behörde im Sinne der von dieser angerufenen

Rechtsgrundlage zu betrachten und deshalb auch nicht berechtigt, die Einschätzungen des Lizenzstaates oder dessen aktuellen Proficiency Checks in Zweifel zu ziehen. Im Übrigen rügt er, die Vorinstanz verletze mehrfach Schweizer Datenschutzrecht, möglicherweise auch das Amtsgeheimnis, indem sie seine persönlichen Daten respektive den "Observation Report" vom 1. April 2021 an den Lizenzstaat übermittelt habe.

#### **I.**

Mit Eingabe vom 4. August 2023 reicht der Vertreter des Beschwerdeführers seine Honorarnote ein und legt sein Leistungsblatt vor. Er beantragt, die Parteikostenentschädigung sei nach Ermessen des Gerichts festzulegen, dies unter Verwendung des Leistungsblattes als Orientierungshilfe.

#### **J.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit erforderlich, 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 eine der in Art. 33 VGG aufgeführten Vorinstanzen verfügt hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

Bei der Verfügung der Vorinstanz handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Das BAZL ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG ist nicht ersichtlich. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der gegen die Verfügung der Vorinstanz erhobenen Beschwerde zuständig.

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

**1.2** Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm die Benutzung des Schweizer Luftraums als Flugbesatzungsmitglied untersagt wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

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

## **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

**2.2** In letzterem Punkt auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die eigene Fachkompetenz entschieden hat. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die Vorinstanz die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (BGE 142 II 451 E. 4.5.1 m.w.H.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-296/2020 vom 3. November 2020 E. 2.1 und einschlägig A-2029/2010 vom 2. September 2010 E. 2).

**2.3** Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 f. VwVG) und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel. Es nimmt die ihm angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG) und kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag oder wenn es den Sachverhalt aufgrund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. BGE 131 I 153 E. 3; BVGE 2009/46 E. 4.1; Urteil des BVGer A-5818/2019 vom 9. Dezember 2020 E. 4.9.2 m.H.). Es würdigt die Beweise grundsätzlich frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]; BGE 137 II 266 E. 3.2; BVGE 2012/33

E. 6.2.1). Eine rechtserhebliche Tatsache, für die grundsätzlich der volle Beweis zu erbringen ist (Regelbeweismass), gilt als bewiesen, wenn das Gericht gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich; es genügt, wenn das Gericht an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (BVGE 2012/33 E. 6.2.1).

### **3.**

**3.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, der Verfahrensgang habe die Vermutung aufkommen lassen, dass die Vorinstanz geradezu nach Gründen suche, um ihn aus dem Schweizer Luftraum fernzuhalten. Einmal seien es medizinische Themen gewesen, welche im Vordergrund gestanden hätten, ein andermal seien es operative Punkte gewesen. Selbst die Bestätigung der italienischen Behörde, wonach er in allen geforderten Bereichen tauglich sei, habe die Vorinstanz nicht umstimmen können. Dies zeuge davon, dass sie wenig sachliche Distanz habe.

**3.2** Die Vorinstanz weist diese Rüge in ihrer Vernehmlassung vom 6. April 2023 als Unterstellung zurück und weist darauf hin, es liege im Rahmen ihres Sicherheitsauftrags, verschiedene Gründe zu prüfen, welche eine Häufung von sicherheitsrelevanten Vorfällen erklären könnten. Dabei kämen neben Fähigkeitsdefiziten beim Beschwerdeführer auch medizinische Gründe in Betracht.

**3.3** Rechtliche Folgen leitet der Beschwerdeführer aus seiner Rüge nicht ab und stellt diesbezüglich auch kein ausdrückliches Rechtsbegehren. Dennoch stellt er die Unabhängigkeit der Vorinstanz in Frage und macht damit einen formellen Mangel der angefochtenen Verfügung geltend.

**3.3.1** Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gewährleistet den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung durch nichtrichterliche Behörden – wie hier durch die Vorinstanz und deren Mitarbeitenden. Das Gebot der Unbefangenheit bildet einen Teilgehalt dieses Grundrechts (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2). Art. 10 VwVG konkretisiert diese allgemeinen Verfahrensvoraussetzungen, indem er den Ausstand in Verwaltungsverfahren des Bundes regelt (vgl. BGE 132 II 485 E. 4.2). Demnach müssen Personen bei der Vorbereitung und dem Erlass einer Verfügung in den Ausstand treten, wenn sie an der Sache ein persönliches Interesse haben (Art. 10 Abs. 1

Bst. a VwVG), mit einer Partei durch Ehe, Partnerschaft, Lebensgemeinschaft oder verwandtschaftlich besonders verbunden sind (Art. 10 Abs. 1 Bst. b und b<sup>bis</sup> VwVG), sich mit der Sache als Parteivertreter bereits beschäftigt haben (Art. 10 Abs. 1 Bst. c VwVG) oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten (Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG).

**3.3.2** Behörden der Bundesverwaltung sind regelmässig mit der Aufsicht in spezifischen Fachbereichen beauftragt. So ist auch die Vorinstanz als spezialisierte Bundesbehörde aufgrund der diesbezüglichen Kompetenz des Bundesrates für die unmittelbare Aufsicht über die zivile Luftfahrt in der Schweiz und die Luftfahrtentwicklung zuständig (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, kann es mehrere sowie verschiedenartige Gründe geben, welche den festgestellten sicherheitsrelevanten Vorfällen zugrunde liegen können. Wenn die Vorinstanz in Wahrung ihrer Aufsichtskompetenz in verschiedene Richtungen ermittelt, so ist dieses Vorgehen in keiner Weise zu beanstanden und erweckt auch nicht den Anschein, es werde nach Gründen gesucht, um den Ausschluss des Beschwerdeführers als Flugbesatzungsmitglied aus dem Schweizer Luftraum zu begründen. So erweisen sich denn auch die durch die Vorinstanz geforderten – und durch den Beschwerdeführer zu erfüllenden – Voraussetzungen für eine Wieder-Zulassung im Sinne der Gewährleistung der Sicherheit anderer Luftraumbenutzer als umfassend. Sie decken sowohl medizinische Ursachen, als auch fachtechnische Fähigkeiten ab.

### **3.4**

**3.4.1** Da sich ein Ausstandsbegehren entsprechend dem Gesetzeswortlaut gegen Personen, also gegen ein oder mehrere Behördenmitglieder zu richten hat, kann die Vorinstanz selbst als Behörde ohnehin nicht insgesamt als befangen abgelehnt werden (vgl. RETO FELLER/PANDORA KUNZNOTTER, Art. 10, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar VwVG, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2019, Art. 10 Rz. 6). Deshalb ist das Vorbringen des Beschwerdeführers im Sinne eines Ablehnungsgesuchs gegen zwei Mitarbeiter der Vorinstanz aufzufassen, welche gemäss Beschwerdeführer in ihrem internen Schriftverkehr die notwendige Distanz zur Sache vermissen liessen und angeblich nach Gründen suchen mussten, um die Verfügung zu begründen.

Selbst wenn der Beschwerdeführer eine Befangenheit in diesem Sinne nicht substantiiert rügt, ist nach den konkreten Umständen des

vorliegenden Einzelfalls zu prüfen, ob die Mitarbeiter tatsächlich voreingenommen erscheinen (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2; BGE 125 I 119 E. 3f; Urteil des BGer 2C\_912/2017 vom 18. Dezember 2017 E. 2.3). Eine Ausstandspflicht wird in der Regel nur dann bejaht, wenn das betreffende Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat (Urteil des BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2), wobei Ablehnungs- und Ausstandsbegehren gegen Personen, die an einem Verwaltungsentscheid in irgendeiner Form mitwirken, im Interesse einer beförderlichen Rechtspflege nicht leichthin gutzuheissen sind (zum Ganzen Urteil des BVGer A-7010/2015 vom 19. Mai 2016 E. 3 m.w.H.).

**3.4.2** Im vorliegenden Fall gehen aus den Akten keine persönlichen Interessen hervor, welche die betreffenden Mitarbeitenden der Vorinstanz an einem Ausschluss des Beschwerdeführers als Flugbesatzungsmitglied aus dem Schweizer Luftraum haben könnten (im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Ebenso wenig ist ersichtlich, dass sich die betreffenden Mitarbeitenden gegenüber dem Beschwerdeführer bereits im Vorfeld des Entscheides in einer unverrückbaren Art festgelegt hätten. Auch keine anderweitigen Befangenheitsgründe im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG sind ersichtlich und der Beschwerdeführer macht keine solchen substantiiert geltend. Eine Befangenheit – oder wenigstens deren Anschein – kann deshalb auch in dieser Hinsicht nicht erkannt werden und die Rüge ist demzufolge insgesamt unbegründet.

#### **4.**

**4.1** Im Weiteren macht der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdeschrift vom 30. Januar 2023 geltend, zur Begründung des angefochtenen Entscheides der Vorinstanz seien Vorfälle herangezogen worden, welche nie zu einer Bestrafung geführt hätten oder welche ihm gar nie hätten eindeutig zugeordnet werden können. Insbesondere führt er aus, es sei ihm mindestens ein Ereignis fälschlicherweise angelastet worden, wobei dieses später aus der Liste der Vorwürfe gelöscht worden sei. Zudem würden ihm weitere Vorfälle angelastet, bezüglich derer das Verfahren eingestellt worden sei und deshalb nicht den Handlungsbedarf der Vorinstanz begründen könnten.

**4.2** Die Vorinstanz entgegnet, zahlreiche der festgestellten Vorfälle seien gestützt auf die "Just Culture"-Grundsätze eingestellt worden, zumal mangels grober Fahrlässigkeit oder Vorsatzes dem Beschwerdeführer keine Sanktion haben auferlegt werden können. Dies bedeute aber nicht, dass

sich der Beschwerdeführer rechtskonform verhalten habe und dass die Vorfälle nicht im Rahmen einer sicherheitsbezogenen Gesamtbetrachtung als Grundlage für die verfügte Luftraumsperrung herangezogen werden könnten. Die beiden Vorfälle, welche tatsächlich nicht eindeutig dem Beschwerdeführer hätten zugeordnet werden können, seien sodann auch nicht "heimlich" aus der Liste der Verfehlungen entfernt worden. Vielmehr seien sie aufgrund der Unsicherheit nicht mehr als Grundlage für die angeordnete Luftraumsperrung verwendet worden, was in der Verfügung begründet worden sei.

**4.3** Mit seinem Vorbringen rügt der Beschwerdeführer die unrichtige respektive unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes. Gemäss Art. 12 VwVG gilt sowohl im vorinstanzlichen Verfahren, wie auch im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, der Untersuchungsgrundsatz. Demnach hat die Vorinstanz von Amtes wegen für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen, wobei eine Verletzung dieser Pflicht gemäss Art. 49 Bst. b VwVG ein Beschwerdegrund darstellt. Inhalt und Umfang dieser Sachverhaltsermittlung bestimmen sich nach dem pflichtgemässen Ermessen, wobei die Behörde im Rahmen des Zumutbaren einzig die entscheidenderheblichen Umstände zu ergründen hat (vgl. BGE 138 V 218 E. 6; BVGE 2009/50 E. 5.1; PATRICK L. KRAUSKOPF/MARKUS WYSSLING, Art. 12, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 3. Aufl., Zürich 2023 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Rz. 27 f., 65; OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, Art. 49, in: Praxiskommentar VwVG, Rz. 36 ff.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl., Bern 2022, Rz. 3.119a f.). Die Bestimmung des Umfangs der Amtsermittlung erfordert eine von der Behörde während des Verfahrens wiederkehrende vorläufige Würdigung des Beweisergebnisses. Aufgrund dieser antizipierten Beweiswürdigung stellt die Behörde fest, ob ein Sachverhalt genügend feststeht oder ob ein weiterer Beweis zur Klärung der Sachlage geboten ist. Sie hat ihr diesbezügliches Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Der Aufwand der Sachverhaltsermittlung muss alsdann insgesamt verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Dabei sind die Interessen an einer schnellen Entscheidungsfindung (Beschleunigungsgebot) und jene an einer gründlichen materiellen Wahrheitsfindung gegeneinander abzuwägen (KRAUSKOPF/WYSSLING, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 Rz. 16 ff.; vgl. auch Urteile des BVGer A-1504/2020 vom 25. Mai 2021 E. 4.3 und A-4389/2016 vom 21. September 2016 E. 4.1 und 4.2).

Eine Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG liegt dann vor, wenn eine der Untersuchungsmaxime unterworfenen Behörde den Sachverhalt fehlerhaft respektive unrichtig oder unvollständig erhoben hat. Als unrichtig gilt die Sachverhaltsfeststellung, wenn der angefochtenen Verfügung ein falscher und aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wurde oder entscheidrelevante Gesichtspunkte nicht geprüft oder Beweise falsch gewürdigt wurden. Als unvollständig gilt sie, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt wurde oder eine entscheidrelevante Tatsache zwar erhoben, jedoch nicht gewürdigt wurde und nicht in den Entscheid einfluss (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1043; Urteil des BVGer A-3542/2018 vom 28. August 2019 E. 5; ZIEBUNG/HOFSTETTER, Art. 49, in: *Praxiskommentar VwVG*, Rz. 39 f.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.188 ff., 3.119 ff.).

**4.4** Der Umstand, dass die Vorinstanz Vorfälle, welche dem Beschwerdeführer nicht eindeutig zugeordnet werden konnten, aus der Liste der sicherheitsrelevanten Vorfälle gestrichen und die angefochtene Verfügung nicht darauf gestützt hat, zeigt, dass der Sachverhalt eben gerade durch die Vorinstanz eingehend und vollständig abgeklärt wurde: Nur jene Vorkommnisse, welche dem Beschwerdeführer klar zur Last gelegt werden können, bilden auch Grundlage für den vorinstanzlichen Entscheid. Der rechtlich relevante Sachverhalt ergibt sich sodann mit hinreichender Klarheit aus dem angefochtenen Entscheid sowie aus den vorliegenden Akten und ist als entscheidend zu beurteilen. Auch ist der Vorinstanz darin zu folgen, wenn sie ausführt, allein aus der Tatsache, dass ein Vorfall keine strafrechtlichen Konsequenzen nach sich gezogen habe, könne nicht abgeleitet werden, er dürfe nicht der verfügten Luftraumsperrung zugrunde gelegt werden. Tatsächlich kann die Summe von leichteren Regelverstößen – ohne dass der Einzelfall sanktioniert wird – in der Gesamtbetrachtung zur Erkenntnis führen, dass ein nachlässiger Umgang mit Sicherheitsvorschriften belegt ist und deshalb eine Luftraumsperrung nach sich ziehen. Insgesamt hat die Vorinstanz – vom Beschwerdeführer fallweise grundsätzlich nicht bestrittenes – sicherheitsrelevantes Verhalten des Beschwerdeführers erkannt und darauf gestützt eine entsprechende Massnahme verfügt. Auch diesbezüglich geht der rechtserhebliche Sachverhalt aus den Akten hervor.

Es ist nicht ersichtlich, dass der angefochtenen Verfügung durch die Vorinstanz ein fehlerhafter oder unvollständiger Sachverhalt zu Grunde gelegt worden wäre. Die Rüge ist unbegründet.

## 5.

**5.1** Im Weiteren rügt der Beschwerdeführer, sein Akteneinsichtsrecht sei im vorinstanzlichen Verfahren verletzt worden. Er bezieht sich dabei auf einen sogenannten "Observation Report", welcher die Ergebnisse einer Observation seiner Person durch den Chefarzt des BAZL auf dem Flughafen Zürich am 1. April 2021 enthält. Der Chefarzt habe ihn aus einer Distanz von 10 Metern ohne sein Wissen beobachtet, ohne ihn direkt zu konfrontieren. Die Einsicht in diesen Observation Report sei ihm anlässlich seines Akteneinsichtsgesuchs vom 24. März 2022 verwehrt worden. Der Report sei ausserdem in Verletzung des Datenschutzrechts und des Amtsgeheimnisses an die italienischen Behörden übermittelt worden. Diese Verletzungen seiner Rechte seien umso schwerwiegender, als der Report eine mehrtägige medizinische Untersuchung durch die italienischen Behörden nach sich gezogen, welche jedoch seine volle medizinische Tauglichkeit belegt habe.

**5.2** Die Vorinstanz entgegnet in ihrer Vernehmlassung vom 6. April 2023, der Observation Report vom 1. April 2021 sei nie in die Verfahrensakten aufgenommen worden, weshalb er auch nicht Teil der Akteneinsicht gewesen sei. Zu keinem Zeitpunkt sei der Report in irgendeiner Weise zur Entscheidungsfindung beigezogen worden und bilde deshalb auch kein Element der Begründung der verfügten Luftraumsperrung. Somit sei der Report nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens und die diesbezüglichen Rügen seien nicht zu hören.

**5.3** Das Recht auf Akteneinsicht bildet einen Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; BGE 140 V 464 E. 4.1). Es soll den Parteien ermöglichen, sich im betreffenden Verfahren wirkungsvoll zu äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen zu können (vgl. BVGE 2015/44 E. 5.1). Für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird das Recht auf Akteneinsicht in den Bestimmungen von Art. 26-28 VwVG ergänzt und konkretisiert.

Das Recht auf Akteneinsicht bezieht sich auf alle verfahrensbezogenen Akten. Demnach besteht ein Anspruch darauf, alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke einzusehen (Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG) und vor Erlass der Verfügung angehört zu werden (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Aus Inhalt und Funktion des Akteneinsichtsrechts folgt nach der Rechtsprechung, dass grundsätzlich sämtliche beweiserheblichen Akten den Beteiligten gezeigt werden müssen, sofern in der sie unmittelbar betreffenden Verfügung

darauf abgestellt wird. Dies bezieht sich also auf Aktenstücke, die im betreffenden Verfahren erstellt, eingebracht oder beigezogen werden und damit geeignet sind, Grundlage des Entscheides zu bilden (vgl. BGE 144 II 427 E. 3.1.1, BGE 132 V 387 E. 3.1 f.; Urteil des BGer 8C\_738/2014 vom 15. Januar 2015 E. 6.2). Dazu gehören namentlich alle von den Parteien eingereichten Eingaben sowie als Beweismittel offerierten Beilagen (Art. 26 Abs. 1 Bst. a und b VwVG). Die betroffene Partei kann sich nämlich nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen, wenn ihr die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde bei ihrer Verfügung gestützt hat (Urteile des BVer A-3468/2023 vom 25. Januar 2024 E. 5.2.1, A-3436/2015 vom 30. Dezember 2015 E. 4.4.1 und A-6277/2014 vom 16. Juni 2015 E. 7.7.1; BGE 132 V 387 E. 3.1; Urteil des BGer 8C\_631/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 4.2.1.1).

**5.4** Vorliegend bestreitet die Vorinstanz nicht, dass per 1. April 2021 ein Observation Report erstellt wurde und dass dieser von der dem Beschwerdeführer gewährten Akteneinsicht ausgenommen wurde. Sie legt indessen glaubhaft dar, dass dieser Report nicht als Entscheidungsgrundlage für die angefochtene Verfügung beigezogen wurde und deshalb nicht Teil der Verfahrensakten bildet. Der Verfügung vom 14. Dezember 2022 ist sodann auch nicht zu entnehmen, dass dieser Report beim Entscheid betreffend die verhängten Massnahmen eine Rolle gespielt hätte. Er wird – mit Ausnahme der betreffenden Sachverhaltsfestellung – in keiner Weise erwähnt und es ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz diesen Report als Quelle von sach- und entscheidwesentlichen Tatsachen wertete. Sie nahm ihn sodann auch nicht zum Anlass für ihren Entscheid oder sah in ihm auch keine anderweitige Begründung für ihr Vorgehen. Somit durfte der Report zu Recht von den Verfahrensakten ausgenommen und damit vom Akteneinsichtsrecht ausgeschlossen werden. Damit ist auch klar, dass die in Zusammenhang mit dem Observation Report geltend gemachte Verletzung des Datenschutzrechts nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. In diesem Sinne erweist sich die erhobene Rüge des Beschwerdeführers als unbegründet.

## **6.**

Im Weiteren ist sodann die Rechtmässigkeit der verhängten Luftraumsperre zu klären.

**6.1** Der Beschwerdeführer macht im Hauptpunkt geltend, die angefochtene Verfügung vom 14. Dezember 2022 verstosse nicht nur gegen nationales,

sondern ganz besonders auch gegen internationales und supranationales Recht. Er begründet dies im Wesentlichen damit, aufgrund internationaler sowie bilateraler Abkommen bestehe die Verpflichtung der Schweiz, auch die in anderen Mitgliedstaaten sowie an der EASA beteiligten Staaten ausgestellten Fluglizenzen sowie die dazu notwendigerweise erbrachten Voraussetzungen, wie beispielsweise im Ausland absolvierte Proficiency Checks, anzuerkennen.

**6.2** Die Vorinstanz entgegnet, dass vorliegend nicht die An- oder Aberkennung der Fluglizenz Gegenstand des Verfahrens bilde. Sie anerkenne diese ohne weiteres, wie auch die in Italien erbrachte Bescheinigung der medizinischen Tauglichkeit. Es sei aber ihre Aufgabe, die Sicherheit im Schweizer Luftraum im Interesse aller Teilnehmenden am Luftverkehr durchzusetzen. In dieser Funktion sei sie – eben gerade gestützt auf supranationales Recht – verpflichtet, bei Zweifeln an den fliegerischen Fähigkeiten oder an der medizinischen Tauglichkeit Massnahmen zu ergreifen. Insofern stehe es denn auch in ihrer Kompetenz, eine Luftraumsperrung gegen den Beschwerdeführer auszusprechen und den Nachweis einzufordern, dass sich dieser im komplexen Schweizer Luftraum regelkonform zu bewegen vermöge. Zu diesem Zweck sei es sodann auch verhältnismässig, vom Beschwerdeführer den bei einem durch das BAZL anerkannten Examiner absolvierten Proficiency Check einzufordern.

**6.3** Es gilt an dieser Stelle festzuhalten, dass vorliegend – und entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers – nicht die grundsätzliche Anerkennung von ausländischen Fluglizenzen oder die Beurteilung der sicherheitsrelevanten Vorkommnisse anhand von spezialgesetzlichen Bestimmungen zur Debatte steht. Gegenstand des Verfahrens ist – wie in der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 11. Mai 2023 festgehalten – einzig die Frage, ob eine nationale Aufsichtsbehörde in bestimmten Fällen rechtmässig ein Verbot der Benutzung des nationalen Luftraumes anordnen kann, was die Vorinstanz mittels einer situativ bedingten Verweigerung der Anerkennung des durch eine ausländische Behörde ausgestellten Befähigungszeugnisses durchsetzen will. Insbesondere ist die grundsätzliche Anerkennung und die Gültigkeit der Fluglizenz des Beschwerdeführers von der Vorinstanz nicht bestritten, ebensowenig die Anwendbarkeit des internationalen und des supranationalen Rechts. Wie bereits in der angefochtenen Verfügung vom 14. Dezember 2022 (Ziffer 5) ausgeführt und in der Zwischenverfügung vom 13. Juni 2023 (E. 3.2, 3.5) bestätigt, anerkennt die Vorinstanz die Erfüllung von zwei der durch sie geforderte drei Auflagen, nämlich die Erfüllung der medizinischen Tauglichkeit sowie den Nachweis

einer Schulung der fliegerischen Fähigkeiten und Kompetenzen bei einem durch den Beschwerdeführer frei wählbaren Schweizer Fluglehrer.

## 6.4

**6.4.1** Die Vorinstanz stützt sich bei ihrem Vorgehen massgeblich auf die Bestimmung ARA.GEN.355 Bst. d im Anhang der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 betreffend die Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäss der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008. Diese Bestimmung lautet:

*"Without prejudice to any additional enforcement measures, when the authority of a Member State acting under the provisions of ARA.GEN.300(d) finds evidence showing a non-compliance with the applicable requirements by a person holding a licence, certificate, rating or attestation issued by the competent authority of any other Member State, it shall inform that competent authority."*

Die Bestimmung ARA.GEN.355 behandelt den Umgang der zuständigen Aufsichtsbehörde mit Beanstandungen und Durchsetzungsmassnahmen unter anderem gegenüber Personen respektive Inhabern einer nach der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 ausgestellten Fluglizenz, die einschlägige Anforderungen nicht eingehalten haben (vgl. Bst. a). Aus dem oben zitierten ARA.GEN.355 Bst. d geht hervor, dass der Aufsichtsbehörde die Kompetenz zukommt, über die in ARA.GEN.355 vorgesehenen Massnahmen hinaus bei Bedarf weitere Durchsetzungsmassnahmen zu ergreifen (*"Without prejudice to any additional enforcement measures..."*, also – *"Unbeschadet weiterer Durchsetzungsmassnahmen..."*).

Gemäss Art. 11b der Verordnung (EU) 1178/2011 benennen die Mitgliedstaaten – die Schweiz als Mitglied der EASA – die zuständige Behörde, welcher die Befugnisse für die Zertifizierung von und Aufsicht über Personen und Organisationen, die der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 und ihren Durchführungsbestimmungen unterliegen, zustehen (Abs. 1). Diese Behörde bildet in der Schweiz die Vorinstanz, was vom Beschwerdeführer nicht grundsätzlich bestritten wird. Hingegen bestreitet dieser, dass die Vorinstanz vorliegend die zuständige Behörde im Sinne der ARA.GEN.355 sei und führt aus, zuständige Behörde im Sinne dieser Bestimmung sei jene Stelle, an welche sich Personen wenden könnten, wenn sich Fragen

der Erteilung von Pilotenlizenzen oder damit verbundenen Berechtigungen oder Zeugnisse stellen würden. In seinem Fall sei dies – auch für Fälle des Einzugs oder der Einschränkung von Tauglichkeitszeugnissen oder der Lizenz – allein die italienische Lizenzbehörde ENAC. Die Vorinstanz habe zwar festgestellte Mängel der ENAC melden, nicht jedoch selber Massnahmen ergreifen dürfen.

**6.4.2** Gemäss der Bestimmung ARA.GEN.355 fällt es in die Kompetenz der Vorinstanz, neben der Information der ausländischen (Lizenz)Behörde im Rahmen ihrer Aufsicht geeignete Durchsetzungsmassnahmen zu ergreifen und einzuleiten. Ausserdem stützt die Vorinstanz ihr Vorgehen auch auf Art. 32 Bst. b des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicago-Übereinkommen, SR 0.748.0). Nach dieser Bestimmung behält sich jeder Vertragsstaat das Recht vor, für das Fliegen über seinem eigenen Hoheitsgebiet die Anerkennung von Befähigungszeugnissen und Ausweisen, die einem seiner Staatsangehörigen von einem anderen Vertragsstaat ausgestellt wurden, zu verweigern. Zumal der Beschwerdeführer über die Schweizer Staatsangehörigkeit verfügt und seine Fluglizenz in Italien ausgestellt wurde, ist auch diese Bestimmung auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt anwendbar.

**6.5** Wenn der Beschwerdeführer geltend macht, die Vorinstanz könne nicht als Lizenzbehörde gelten und sei deshalb nicht zuständig, ARA.GEN.355 umzusetzen, so kann ihm nicht gefolgt werden. Wie die Vorinstanz im Schriftenverkehr wiederholt betont, ist im vorliegenden Fall nicht die Frage der Anerkennung von ausländischen Lizenzen, Proficiency Checks oder anderen Zeugnissen Gegenstand des Verfahrens. Diese wird denn auch durch die Vorinstanz nicht grundsätzlich infrage gestellt. Die zu beurteilende Fragestellung besteht vielmehr darin, inwieweit – trotz grundsätzlich anerkannter Lizenz mit den dazugehörigen Voraussetzungen wie Checks und Tauglichkeitszeugnissen – ein Pilot aus Sicherheitsgründen vom Schweizer Luftraum ausgeschlossen werden darf, wenn er – wiederum trotz grundsätzlich gültiger und anerkannter ausländischer Lizenz – erwiesenermassen nicht in der Lage ist, sich in diesem zu bewegen, ohne andere Luftraumbenutzer zu gefährden und die geltenden Regeln zu verletzen. Damit ist klar, dass vorliegend die Rechtmässigkeit einer Durchsetzungsmassnahme gemäss ARA.GEN.355 infolge einer "non-compliance mit den anwendbaren Voraussetzungen" zu beurteilen ist, zu welcher die Vorinstanz in Verbindung mit Art. 32 Bst. b Chicago-Übereinkommen zuständig ist.

**6.5.1** Die Vorinstanz hat über die letzten zehn Jahre hinweg wiederholt verschiedene Verstösse des Beschwerdeführers in Bezug auf sein Verhalten als Führer eines Luftfahrzeuges im In- und Ausland festgestellt und diesen in der Folge als Flugbesatzungsmitglied von der Benutzung des Schweizer Luftraumes ausgeschlossen. Um seine Berechtigung zurückzuerlangen hat sie ihm die Erfüllung der drei erwähnten Kriterien (vgl. oben E. 6.3) auferlegt. Bis auf den Proficiency Check im Schweizer Luftraum hat der Beschwerdeführer diese erfüllt. Nun macht er die Anerkennung der in Deutschland und Italien durchgeführten Proficiency Checks als Erfüllung des dritten Kriteriums geltend.

**6.5.2** Aus der oben dargestellten Rechtslage (vgl. E. 6.4) ist ersichtlich, dass es der Vorinstanz respektive der Aufsichtsbehörde ohne weiteres freisteht, Durchsetzungsmassnahmen nach nationalem Recht festzulegen und als Massnahme gegen nicht regelkonformes Verhalten einzusetzen. Auf diese Weise wird ihr ermöglicht, Kriterien aufzustellen, welche landestypischen Eigenschaften des Luftraums – zum Beispiel dessen Struktur, aber auch denkbar in Bezug auf die Topografie des Landes oder meteorologischer Bedingungen, etc. – Rechnung zu tragen und spezifische Fachkenntnisse der Flugzeugbesatzungen in Bezug auf die lokalen Begebenheiten im Luftraum oder im Luftverkehr der Schweiz sicherzustellen. Wenn der Beschwerdeführer an der Anerkennung von Proficiency Checks aus Italien und Deutschland festhält, so ist ihm entgegenzuhalten, dass die italienischen Lizenzbehörde kaum in der Lage sein dürfte, die Komplexität sowie die Eigenheiten des Schweizer Luftraums eingehend zu beurteilen. Die Vorinstanz kennt hingegen die lokalen Bedingungen und kann die fliegerischen Kompetenzen des Beschwerdeführers diesbezüglich besser einschätzen. Es ist ihr denn auch unbenommen, angesichts nachgewiesener sicherheitsrelevanter Vorfälle aufgrund des nationalen Luftfahrtrechts (Art. 15 LFG) den Nachweis zu verlangen, dass der Beschwerdeführer sich im Schweizer Luftraum nach den hier herrschenden Massstäben mit seinem Luftfahrzeug sicher bewegen und korrekt verhalten kann. Dabei liegt auf der Hand, dass in Deutschland oder Italien absolvierte Proficiency Checks – selbst wenn diese unter den dort herrschenden, allenfalls auf ihre Art komplexen, Bedingungen erbracht wurden – angesichts der konkreten Bedingungen im Schweizer Luftraum einen solchen Nachweis nicht zu ersetzen vermögen. Als Fachbehörde kann die Vorinstanz abschätzen, ob eine Äquivalenz der Komplexität besteht. Das potentiell regelwidrige Verhalten des Beschwerdeführers im Schweizer Luftraum ist geeignet, die Flugsicherheit zu gefährden. Die Vorinstanz stützt ihren Entscheid somit massgeblich auf sicherheitsbezogene Überlegungen und damit auf

überzeugende Gründe, welche angesichts der Regelung in ARA.GEN 355 ein Festhalten an einem spezifischen – unter den Bedingungen des Schweizer Luftraums und bei einem durch die Vorinstanz anerkannten schweizer Examiner erbrachten – Proficiency Check im Schweizer Luftraum rechtfertigen.

## 7.

Es bleibt, die verfügte Massnahme auf ihre Verhältnismässigkeit zu überprüfen.

**7.1** Der Beschwerdeführer macht im Weiteren geltend, die ergriffene Massnahme verletze seine persönliche Freiheit, beruft sich auf die Verfassungsnorm, welche die Grundrechte vor unrechtmässiger Einschränkung schützt und rügt insbesondere die Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Er begründet dies damit, seine Möglichkeit der Wahl des Verkehrsmittels respektive der Benützung seines eigenen Flugzeuges werde ungerechtfertigterweise eingeschränkt. Insbesondere habe die Vorinstanz seine Lizenzen und Zeugnisse zu anerkennen und könne keine Verstösse nachweisen, welche die verhängte Massnahme rechtfertigen könne.

**7.2** Die Vorinstanz entgegnet im Wesentlichen, es liege keine Beschränkung der persönlichen Freiheit des Beschwerdeführers vor. Die Verhängung des Verbotes der Benutzung des Schweizer Luftraumes als Flugbesatzungsmitglied sei im Sinne öffentlicher und privater Interessen an der Sicherheit im Luftverkehr angebracht und könne durch den Nachweis der Fähigkeiten seitens des Beschwerdeführers beseitigt werden. Die Massnahme erweise sich deshalb auch als verhältnismässig.

**7.3** Staatliches Handeln hat sich grundsätzlich am Gebot der Verhältnismässigkeit zu orientieren (Art. 5 Abs. 2 BV). Dieses verlangt von einer Massnahme, dass sie mit Blick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel geeignet, erforderlich und bezüglich Eingriffszweck und -wirkung ausgewogen, mithin dem Betroffenen zumutbar ist. Bei der Beurteilung dieser Frage sind die einander gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Damit verbunden ist vorliegend die Frage, ob die verfügte Massnahme – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – dessen persönliche Freiheit verletzt. Die Prüfung, ob dieses Grundrecht durch das staatliche Handeln allenfalls unzulässigerweise eingeschränkt wird, orientiert sich an der Bestimmung von Art. 36 BV und entscheidet sich im Wesentlichen mit der Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS

MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, § 21 Rz. 452 ff.).

**7.3.1** Zweifelsohne stellt eine Luftraumsperrung im vorliegend zu beurteilenden Sinne eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers und damit dessen persönlicher Freiheit (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV) dar. Es stellt sich die Frage, ob diese zulässig ist.

Eine gesetzliche Grundlage für die verfügte Einschränkung (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) liegt – wie oben in E. 6.4 f. dargelegt – vor. Deshalb gilt es, die öffentlichen und privaten Interessen des Beschwerdeführers gegeneinander abzuwägen (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV). Dies kann im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung erfolgen.

**7.3.2** Das Verbot, den Schweizer Luftraum als Flugbesatzungsmitglied zu benutzen, ist eine geeignete Massnahme, um den Beschwerdeführer aus dem Luftraum fernzuhalten und damit die angestrebte Sicherheit für andere Benutzer des Luftraums sowie Drittpersonen am Boden zu gewährleisten. Mit Blick auf die zahlreichen Vorkommnisse, welche von der Vorinstanz – selbst wenn nicht mit strafrechtlichen Konsequenzen sanktioniert – beanstandet wurden, den Beschwerdeführer jedoch nicht aus eigenem Antrieb zu einem dauerhaft regelkonformen Verhalten zu motivieren vermochten, erweist sich die Luftraumsperrung im konkreten Fall auch als erforderlich. Insofern als es sich bei der verfügten Massnahme um eine Bedingung handelt, welche durch den Beschwerdeführer ohne weiteres und innert zeitlich zumutbaren Verhältnissen erfüllt werden kann, oder dem Umstand, dass eine teilweise Luftraumsperrung nicht praktikabel wäre, ist denn auch keine mildere Massnahme ersichtlich, ohne dass die gebotene Sicherheit infrage gestellt würde.

**7.3.3** Im Rahmen der Interessenabwägung ist seitens des Beschwerdeführers zwar zu beachten, dass er mit der Verhängung eines Verbotes, den Schweizer Luftraum als Flugbesatzungsmitglied zu benutzen, in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt wird. Dies allerdings auch nur in dem Sinne, dass es ihm untersagt ist, sein Flugzeug selber im Schweizer Luftraum zu führen. Wenn er in diesem Zusammenhang geltend macht, es sei ihm damit nicht mehr möglich, seine Firma im Kanton [...] in kurzer Zeit zu erreichen, so ist dem entgegenzuhalten, dass es dem Beschwerdeführer nicht verwehrt ist, sich als Passagier mit seinem Flugzeug im Schweizer Luftraum zu bewegen. Der Eingriff in die persönliche Freiheit respektive die Bewegungsfreiheit erweist sich demzufolge auch nicht als gravierend. Dem

persönlichen Interesse des Beschwerdeführers steht das öffentliche Interesse an der Wahrung der Flugsicherheit entgegen. Wie bereits in der Zwischenverfügung des BVGer vom 13. Juni 2023 E. 3.6.3 ausgeführt, stellt die Sicherheit im Luftverkehrsbereich ein überaus gewichtiges öffentliches Interesse dar, verbunden mit dem Schutz der Polizeigüter, wie insbesondere Leib und Leben anderer Luftverkehrsteilnehmer oder Drittpersonen am Boden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.180/2004 vom 1. Oktober 2004 E. 3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5692/2011 vom 25. Oktober 2012 E. 5.4 mit Hinweis; ebenso SEILER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 55 Rz. 104, vgl. dazu auch TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 20 Rz. 439, § 54 Rz. 1485 ff.). Dieses öffentliche Interesse ist höher zu gewichten als das private Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Bewegungsfreiheit in Form der freien Wahl der Verkehrsmittel, um den Weg zu seiner Firma zurückzulegen.

**7.3.4** Im Weiteren stellt sich die Frage der Zumutbarkeit. Wie bereits ausgeführt, ist die verfügte Massnahme als mildestes Mittel zu beurteilen. Gerade angesichts der Tatsache, dass der Beschwerdeführer wiederholt darlegt, er verfüge über die fliegerischen Kompetenzen und vermöge sich auch in komplexen Lufträumen sicher zu bewegen, ist es nicht ersichtlich, weshalb er den Proficiency Check nicht unter den durch die Vorinstanz vorgegebenen Bedingungen absolviert. Die Massnahme erscheint jedenfalls im Lichte der jederzeit möglichen Erfüllbarkeit des verbleibenden ausstehenden Kriteriums durch den Beschwerdeführer und der damit verbundenen Aufhebung der Luftraumsperrung sowie angesichts der moderaten Einschränkung der persönlichen Freiheit (vgl. oben E. 7.3.3) als zumutbar.

Insgesamt erweist sich damit das gegen den Beschwerdeführer verfügte Benutzungsverbot des Schweizer Luftraums als Flugbesatzungsmitglied als verhältnismässig.

## **8.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz – dies insbesondere auch aufgrund der Akten – glaubhaft dargelegt hat, dass der Beschwerdeführer in sicherheitsrelevante Vorkommnisse verwickelt war. Sie hat ausgeführt, dass trotz Erfüllung zweier Kriterien nach wie vor Zweifel an den fliegerischen Kompetenzen – gerade und insbesondere in Bezug auf den komplexen Schweizer Luftraum – bestehen bleiben, und dass deshalb an der Erbringung des Nachweises der Fähigkeiten anhand eines in der Schweiz absolvierten Proficiency Checks festgehalten werde. Wie dargelegt, ist dieses Vorgehen mit den geltenden Rechtsgrundlagen

vereinbar. Ausserdem ist die verhängte Massnahme als verhältnismässig, insbesondere als zumutbar, zu beurteilen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

## **9.**

**9.1** Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Er hat daher die auf Fr. 1'500.-- 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]) zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 6a VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss in der gleichen Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**9.2** Die obsiegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Dem unterliegenden Beschwerdeführer 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. 1'500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Stephan Metzger

**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:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BAZL-341.311.1-1347406/4/20; Eingeschrieben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)