Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3434/2010
{T 0/2}

Urteil vom 2. November 2010

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz), Richter Alain Chablais,
Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

X._____ Ltd.,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Kostenverfügung.

Sachverhalt:

A.
Mit Kostenverfügung vom 25. März 2010 stellte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) der X._____ Ltd. für die Prüfung zur Erstzertifizierung eines Flugübungsgerätes (Flugsimulator) Fr. 13'693.60 in Rechnung.

B.
Dagegen hat die X._____ Ltd. (Beschwerdeführerin) am 16. April 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben und sinngemäss eine Reduktion der Gebühr beantragt. In ihrer Begründung rügt sie im Wesentlichen, das BAZL habe einen schwerwiegenden Formfehler begangen, indem es sie nicht im Voraus schriftlich über diese ausserordentliche Auslage unterrichtet habe. Die Rechnung sei zudem nicht transparent, es seien lediglich pauschal 76.5 Arbeitsstunden in Rechnung gestellt worden, und der verrechnete Einheitssatz von Fr. 180.-- pro Stunde sei nicht haltbar, weshalb eine neue, korrekte, nachvollziehbare und faire Rechnung zu erstellen sei.

C.
Das BAZL (Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 5. Juli 2010 die Abweisung der Beschwerde. Es macht geltend, die Voraussetzungen für einen Kostenvoranschlag seien vorliegend nicht gegeben, da die Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens liege. Die Rechnung sei zudem transparent und für Arbeiten von Inspektoren würden praxisgemäss Fr. 180.-- pro Stunde verrechnet.

D.
Die Beschwerdeführerin verzichtet darauf, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen.

E.
Auf weitergehende Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidrelevant – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Rechnungsstellungen sind in der Regel nicht direkt auf Rechtswirkungen gerichtet und besitzen nicht Verfügungscharakter (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3771/2009 vom 29. Juli 2010 E. 1.1 und A-4523/2009 vom 7. Januar 2010 E. 1.1 mit Hinweisen). Die angefochtene Rechnung der Vorinstanz erfüllt im vorliegenden Fall allerdings die Voraussetzungen gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Mit ihr wird nicht lediglich in Aussicht gestellt, dass die Adressatin, sofern sie mit den Rechnungen nicht einverstanden ist, eine anfechtbare Verfügung verlangen kann, sondern sie ist gleichzeitig als Kostenverfügung bezeichnet und als solche ausgestaltet, d.h. namentlich mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Es liegt somit ein gültiges Anfechtungsobjekt vor.

1.2 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG 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. Die Beschwerdeführerin ist formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Sie ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

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

2.

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

3.
Vorliegend hat die Beschwerdeführerin in ihrer Ausbildungseinrichtung ein neues Flugübungsgerät installiert und dieses der Vorinstanz im August 2008 zur Zertifizierung angemeldet. Am 15. März 2010 fand gemäss unbestritten gebliebener Ausführungen der Beschwerdeführerin im Rahmen der Aufsicht das jährliche Wiederholaudit des Gerätes statt. Daraufhin erliess die Vorinstanz am 25. März 2010 die hier angefochtene Kostenverfügung.

Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung von Art. 10 Abs. 2 der Verordnung vom 28. September 2007 über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL, SR 748.112.11) geltend, weil kein Kostenvoranschlag ausgestellt worden sei. Zudem sei die Rechnung nicht transparent und der Einheitsstundensatz von Fr. 180.-- zu hoch. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz rügt sie ausserdem – wie dem Antrag auf "Erstellung einer korrekten, nachvollziehbaren und fairen Rechnung" und der Beschwerdebegründung entnommen werden kann – sinngemäss auch den Gesamtbetrag der Rechnung. Hingegen bestreitet sie nicht grundsätzlich das Vorliegen einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

4.
Auf den 1. Januar 2008 ist die neue GebV-BAZL in Kraft getreten, welche die ehemalige Gebührenverordnung (VGZ, AS 1998 2216) ersetzt. Die neue Verordnung beinhaltet einerseits eine Erhöhung der Tarife und andererseits einen weitgehenden Wechsel von Gebührenpauschalen hin zu Gebühren, die nach Zeitaufwand in Rechnung gestellt werden. Die Anpassung der Tarife bezweckt u.a., die Teuerung auszugleichen, da die letzte Gebührenerhöhung 12 Jahre zurückliegt. Der Wechsel von den pauschalen Gebühren hin zu Gebühren nach Zeitaufwand sollte mehr Transparenz schaffen (als die Jahrespauschale). Gebühren nach Aufwand sind ausserdem gerechter und ausgewogener als Pauschalgebühren, entsprechen sie doch den tatsächlich durch die Vorinstanz erbrachten Leistungen. Bei wiederkehrenden, weitgehend standardisierten Geschäften wendet die Vorinstanz aber weiterhin Pauschalgebühren an, da eine Rechnung nach Aufwand in diesen Fällen nicht sachgerecht wäre. Die Gebührenerhöhung deckt zudem die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz, welche zunehmend komplexer und umfangreicher wird (vgl. zum Ganzen: Informationsblatt "Gründe für die neue Gebührenverordnung des BAZL" vom

22. Februar 2008; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4523/2009 vom 7. Januar 2010 E. 3 mit Hinweisen).

5.
Die Beschwerdeführerin beschwert sich darüber, dass die Rechnung nicht transparent sei. Der Beschwerde ist zu entnehmen, dass es ihr im vorliegenden Fall insbesondere um die Aufschlüsselung und damit die Nachvollziehbarkeit der ihr zugestellten Rechnung geht. In diesem Zusammenhang hatte sie mit E-Mail vom 1. April 2010 der Vorinstanz eine Anfrage zukommen lassen und ist, erst nachdem diese unbeantwortet geblieben war, mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gelangt. Offensichtlich waren diese unbeantwortete Anfrage (vgl. am Ende der Beschwerdeschrift unter "Beilagen") und der Umstand, dass dem Empfinden der Beschwerdeführerin nach die Vorinstanz gegenüber kommerziellen Flugbetrieben und Flugschulen zwar zu Recht sehr hohe Anforderungen an die Einhaltung der Abläufe stelle, dies bei sich selber aber nur selektiv befolge und damit an Glaubwürdigkeit, Vertrauen und letztlich Autorität einbüsse, Anstoss dafür, Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu erheben.

Die Vorinstanz führt dazu aus, die Einführung von Gebührenrahmen für den Grossteil der Gebühren habe dem Ziel entsprochen, mittels Rechnungsstellung nach Aufwand die Transparenz zu verbessern. Es habe dagegen nie zur Frage gestanden, dass die Transparenz durch eine detaillierte Aufführung jeder einzelnen geleisteten Arbeitsstunde verbessert werden könne.

5.1 Mit der Rüge der Intransparenz macht die Beschwerdeführerin implizit eine mangelhafte Begründung der Kostenverfügung und damit eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Die Pflicht der Behörden, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen, wird aus dem Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) abgeleitet (BGE 129 I 236 E. 3.2; BVGE 2007/30 E. 5.6). Art. 35 Abs. 1 VwVG regelt die Begründungspflicht ausdrücklich, geht in seinem Gehalt aber nicht weiter als Art. 29 Abs. 2 BV. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass ihn die Betroffenen gegebenenfalls sachgerecht anfechten können (BGE 134 I 88 E. 4.1). Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich der Entscheid stützt (BGE 129 I 236 E. 3.2). Die verfügende Behörde muss sich nicht ausdrück-

lich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Urteil des Bundesgerichts 1C_183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 4.1, BGE 126 I 102 E. 2b). Aufgrund des verfassungsrechtlichen und im VwVG konkretisierten Anspruchs lassen sich keine allgemeinen Regeln aufstellen, denen eine Begründung zu genügen hat. Die Anforderungen sind vielmehr unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls sowie der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die im Einzelfall erforderliche Begründungsdichte ist namentlich abhängig von der Eingriffsschwere eines Entscheids, dem Entscheidungsspielraum, welcher der Behörde zukommt, sowie der Komplexität des Sachverhalts und den rechtlichen Fragen, die zur Beurteilung stehen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.81/2005 vom 7. Februar 2006 E. 2.1, 1P.81/2000 vom 24. Mai 2000 E. 3a; BGE 129 I 232 E. 3.3, 112 Ia 107 E. 2b; zum Ganzen: ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.103 ff.). Die Begründung muss nicht zwingend in der Verfügung enthalten sein; allenfalls kann auf ein anderes Schriftstück verwiesen werden (BGE 113 II 204 E. 2 mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 4.2.2 und A-1723/2006 vom 19. September 2007 E. 3.1).

5.2 Bei Kostenentscheiden sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts keine hohen Anforderungen an die Begründungsdichte zu stellen. Ein Kosten- und Entschädigungsentscheid muss unter Umständen gar nicht begründet werden bzw. eine äusserst knappe Begründung kann genügen, zum Beispiel dann, wenn bezüglich der Höhe eines Kosten- oder Entschädigungsbetrags alle tatbeständlichen und rechtlichen Berechnungsgrundlagen klar sind (vgl. Urteile des Bundesgerichts 5A.574/2009 vom 4. Dezember 2009 E. 4.3.2 und 1P.284/2002 vom 9. August 2002 E. 2.4.1, BGE 111 Ia 1 E. 2a, BGE 93 I 116 E. 2). Bewegt sich also der Kostenentscheid innerhalb des gesetzlichen Rahmens und sind die Sachumstände klar, genügt eine äusserst knappe Begründung, d.h. der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn die Entscheidbehörde auf die anwendbare gesetzliche Grundlage verweist. Eine darüber hinausgehende Begründung ist nur erforderlich, wenn die Kostenverlegung Besonderheiten aufweist, wie etwa wenn sie entgegen dem Prozessausgang erfolgt oder die Behörde von ihrem Ermessen Gebrauch machen will oder muss, indem sie beispielsweise vom üblichen Rahmen nach oben abweicht (vgl.

LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Diss. Bern 1998, S. 199).

5.3 Die angefochtene Rechnung listet den Zeitaufwand dreier Inspektoren (40.67, 8.45 und 26.40 Stunden) sowie deren Stundenansatz von je Fr. 180.-- auf. Hinzu kommt ein einmaliger Betrag von Fr. 100.-- für Reisekosten. Bei sämtlichen Rechnungsposten ist der entsprechende Artikel der GebV-BAZL (Art. 14 Abs. 3 und Art. 9 Bst. e GebV-BAZL) sowie ein kurzer Betreff ("Zulassung FSTD Flugzeug", "Verrechnung nach Aufwand", "Reise Inland, jedoch nur, wenn eine Gebühr nach Zeitaufwand bestimmt wird") aufgeführt. Die Begründung der Kostenverfügung ist somit in der Tat kurz ausgefallen. Insbesondere ist der Gegenstand der Rechnungsstellung nur sehr grob umschrieben und die im Einzelnen verrichteten Arbeiten der Inspektoren lassen sich in keiner Weise nachvollziehen. Immerhin sind die relevanten Gesetzesartikel und der auf jeden einzelnen Inspektor anfallende Arbeitszeitaufwand aufgeführt. Mit Blick auf die in vorstehender Erwägung dargelegte bundesgerichtliche Praxis, die keine allzu hohen Anforderungen an die Begründungspflicht von Kostenentscheiden stellt, ist somit fraglich, ob die Vorinstanz ihren Pflichten vorliegend gerade noch nachgekommen ist oder ob die gerügte Rechnungsstellung tatsächlich nicht dem verfassungsmässigen Gehörsanspruch zu genügen vermag. Die Frage kann indessen offen bleiben, zumal eine allfällige Verletzung des Anspruchs – wie sogleich zu sehen ist – im vorliegenden Beschwerdeverfahren ohnehin geheilt würde.

5.4 Damit eine Verletzung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren geheilt werden kann, darf sie nicht besonders schwer sein, und der betroffenen Partei muss die Möglichkeit offen stehen, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die den Sachverhalt und die Rechtslage frei überprüfen kann. Schliesslich darf der betroffenen Partei auch sonst kein Nachteil entstehen. Nach höchstrichterlicher Praxis soll die Heilung einer Gehörsverletzung die Ausnahme bleiben (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.112; GEROLD STEINMANN, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.]), 2. Aufl., Zürich 2008, Rz. 32 zu Art. 29 mit Hinweis auf BGE 132 V 387 E. 5.1 und BGE 127 V 437 E. 3d.aa; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 1710 f. mit Hinweis auf u.a. BGE 129 I 135). Von einer Rückweisung der Sache ist

jedoch selbst bei einer schweren Verletzung des rechtlichen Gehörs abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 133 I 201 E. 2.2; BGE 132 V 387 E. 5.1, BGE 127 V 431 E. 3d.aa, BGE 126 V 130 E. 2b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-292/2010 vom 19. August 2010 E. 4.1 mit Hinweisen).

5.5 Das Bundesverwaltungsgericht verfügt bei der Prüfung des angefochtenen Entscheids grundsätzlich über volle Kognition (vgl. E. 2). Die von der Beschwerdeführerin gerügte Gehörsverletzung erscheint nicht als besonders schwerwiegend, hat die Vorinstanz ihren Kostenentscheid doch zumindest knapp begründet und ist es der Beschwerdeführerin trotz dieser Knappheit im Ergebnis gelungen, den Entscheid anzufechten. Zudem reichte die Vorinstanz im Verlaufe des vorliegenden Beschwerdeverfahrens eine Aufstellung der in Rechnung gestellten Arbeiten mit entsprechendem Zeitaufwand nach, was ausreichend Grundlage bildet, um die Angemessenheit der Kosten zu überprüfen. Der Beschwerdeführerin wurde im Rahmen des Schriftenwechsels die Gelegenheit eingeräumt, sich dazu zu äussern. Schliesslich hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vor dem Bundesverwaltungsgericht zum Ausdruck gebracht, dass sie in der Sache erneut gleich entscheiden würde. Eine Rückweisung der Streitsache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs würde folglich bloss zu einem formalistischen Leerlauf sowie einer Verlängerung des Verfahrens führen. Unter diesen Voraussetzungen hat der gerügte Mangel als im Beschwerdeverfahren geheilt zu gelten. Diesem Umstand ist aber bei der Verlegung der Kosten entsprechend Rechnung zu tragen.

6.

6.1 Die Vorinstanz stützt die Erhebung ihrer Gebühren auf Art. 14 Abs. 3 GebV-BAZL ab. Gemäss Art. 1 GebV-BAZL regelt diese die Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen, die die Vorinstanz erlässt bzw. erbringt. Art. 3 GebV-BAZL hält fest, dass eine Gebühr zu bezahlen hat, wer eine Dienstleistung der Vorinstanz beansprucht. Dabei richtet sich deren Bemessung, sofern nicht eine Pauschale festgelegt wird, nach Zeitaufwand, gegebenenfalls innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens (Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL). In den Artikeln 14 ff. GebV-BAZL sind sodann die Gebühren für Dienstleistungen, die gestützt auf das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG,

SR 748.0) und die weiteren Erlasse im Bereich des Luftfahrtrechts ergehen, speziell geregelt.

6.2 Die hier zu beurteilende Gebühr gehört zu den Kausalabgaben, die als Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung erhoben werden. Diese sollen die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder die Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken (vgl. zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2623 ff.).

6.3 Im Bereich des Abgaberechts gilt ein strenges Legalitätsprinzip. Daraus folgt, dass Gebühren in rechtsatzmässiger Form festgelegt sein müssen, damit den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101], BGE 131 II 735 E. 3.2). Für gewisse Kausalabgaben können die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage dort herabgesetzt werden, wo dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip, ohne Weiteres möglich ist (BGE 130 I 113 E. 2.2; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 10/2003 S. 514 ff.; PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. III, Bern 1992, Ziff. 7.2.4.2).

Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamterträge die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 132 II 371 E. 2.1, BGE 126 I 180 E. 3a/aa). Das Kostendeckungsprinzip greift nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben (vgl. HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 521). Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen muss, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Die Abgabe darf im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen (BGE 132 II 375 E. 2.1, BGE 128 I 46 E. 4a). Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermögen die Höhe bestimmter Kausalabgaben

ausreichend zu begrenzen, sodass der Gesetzgeber deren Bemessung (nicht aber den Kreis der Abgabepflichtigen und den Gegenstand der Abgabe) der Exekutive überlassen darf (BGE 132 II 371 E. 2.1, BGE 131 II 735 E. 3.2; HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 516). Die Grundzüge der Bemessung der zu erhebenden Gebühren müssen dabei nicht bereits in der formellgesetzlichen Grundlage enthalten sein (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1849/2009 vom 31. August 2009 E. 5.1).

6.4 Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits wiederholt festgehalten hat, findet die GebV-BAZL eine hinreichende gesetzliche Grundlage in Art. 3 Abs. 3 LFG (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4523/2009 vom 7. Januar 2010 E. 5 und A-1849/2009 vom 31. August 2009 E. 5.2 je mit Hinweisen). Mit Art. 14 Abs. 3 GebV-BAZL besteht somit eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für die Prüfung von Simulatoren. Weiter hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dass die Summe aller Gebühren den Gesamtaufwand der Vorinstanz nicht annähernd zu decken vermag, weshalb das Kostendeckungsprinzip keine Aussagen zur Bemessung der Gebühren im Einzelfall erlaubt (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4523/2009 vom 7. Januar 2010 E. 5 und A-1849/2009 vom 31. August 2009 E. 7.1 mit Hinweisen).

7. Zu klären bleibt, ob das Äquivalenzprinzip geeignet ist, die Berechnung der Gebühren in ausreichender Weise überprüfbar zu machen und ob sich die vorliegend einschlägige Bestimmung an diesen Grundsatz hält.

7.1 Wie bereits festgehalten (E. 6.3), verlangt das Äquivalenzprinzip, dass die Abgabe im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 126 I 180 E. 3a/bb). In beschränktem

Ausmass ist eine Pauschalisierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie zulässig (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2641 mit Hinweis auf BGE 130 III 228 und BGE 120 Ia 177), die auch einer gewissen "Quersubventionierung" als Ausgleich zwischen Geschäften mit geringem und grossem Aufwand dienen kann (vgl. dazu BGE 130 III 225 E. 2.3; Urteil des Bundesgerichts 4P.280/2003 vom 5. März 2004 E. 3.2).

7.2 Art. 14 Abs. 3 GebV-BAZL sieht vor, dass für die Prüfung anderer Luftfahrtgeräte oder Simulatoren die Gebühr nach Zeitaufwand innerhalb eines Gebührenrahmens von Fr. 1'000.-- bis 150'000.-- bemessen wird.

7.3 Die Vorinstanz bringt vor, die in Rechnung gestellte Gebühr von Fr. 13'593.-- (ausschliesslich Fr. 100.-- für Auslagen gemäss Art. 9 Bst. e GebV-BAZL) für die Leistungen des BAZL befinde sich gänzlich innerhalb resp. eher im unteren Bereich des gesetzlichen Gebührenrahmens. Der Stundenansatz für eine von einem Inspektor des BAZL erbrachte Leistung betrage Fr. 180.-- und liege innerhalb des Tarifrahmens von Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL. Da alle an der Prüfung des Flugsimulators beteiligten Personen über einen Titel als Inspektor verfügten, seien sämtliche in Rechnung gestellten Arbeitsstunden von Inspektoren erbracht und deshalb zu diesem Einheitssatz verrechnet worden.

7.4 Die Beschwerdeführerin bezweifelt dagegen, dass sämtliche Arbeiten die Sachkenntnis eines Inspektors erfordert hätten und geht, da eine Aufschlüsselung der verrichteten Arbeiten fehle, davon aus, dass es sich grösstenteils um administrative Kontrollaufgaben gehandelt habe, die durch einen Sachbearbeiter mit reduzierter Sachkenntnis zu einem industriell üblichen Ansatz von Fr. 100.-- bis 120.-- hätten erledigt werden können. Sie bemängelt sodann die fehlende Transparenz, da in der Rechnung ohne Aufschlüsselung total 76.5 Arbeitsstunden erschienen.

7.5

7.5.1 Aus den von der Vorinstanz eingereichten Unterlagen geht hervor, dass am 16. und 17. März 2009 die offizielle Initial Qualifikation des fraglichen Flugsimulators in Kloten stattfand. Von Seiten der Vorinstanz waren dabei zwei Inspektoren beteiligt. Allein diese beiden Tage führen somit gemäss Aufstellung des geleisteten Aufwands durch die Vorinstanz zu 32.5 verrechneten Stunden (8.5 und 7.5 Stunden am 16.

März sowie 8.5 und 8 Stunden am 17. März). Hinzu kommen weitere gut 40 Arbeitsstunden, die sich auf insgesamt drei Inspektoren über einen Zeitraum von November 2008 bis März 2010 erstrecken. Die Arbeiten umfassten nebst der eigentlichen Initial Qualifikation im Wesentlichen deren Vorbereitung und diverse Nachbearbeitungen. Wie die Aufstellung der einzelnen geleisteten Arbeiten zeigt, sind die drei Inspektoren so auf insgesamt 40.67, 26.40 und 8.45 Stunden gekommen, was ein total von 75.52 Stunden ergibt. Der in Rechnung gestellte Betrag von Fr. 13'693.60 setzt sich aus diesen 75.52 à Fr. 180.-- (ergibt Fr. 13'593.60) sowie Fr. 100.-- für Auslagen (Reisekosten) nach Art. 9 Bst. e GebV-BAZL zusammen. Da die Inrechnungstellung der Reisekosten von der Beschwerdeführerin nicht gerügt wird, braucht auf diese nicht weiter eingegangen zu werden.

7.5.2 Den Stundenansatz von Fr. 180.-- für einen Inspektor gestützt auf Art. 5 Abs. 2 GebV-BAZL hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in anderen Fällen als angemessen erachtet (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4523/2009 vom 7. Januar 2010 E. 6.2, A-7991/2008 vom 8. Juni 2009 E. 7.5, A-4773/2008 vom 20. Januar 2009 E. 8.7 und A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 6.6.2). Gründe, um vorliegend von dieser Beurteilung abzuweichen, sind keine ersichtlich.

7.5.3 Der Betrag von Fr. 13'593.60 befindet sich im unteren Bereich des gesetzlich vorgesehenen Gebührenrahmens von Fr. 1'000.-- bis 150'000.-- (Art. 14 Abs. 3 GebV-BAZL). Wie die Vorinstanz ausführt, sieht der Gebührenrahmen eine derart hohe Maximalgebühr vor, weil sich die Prüfung anderer Luftfahrtgeräte oder Simulatoren als sehr aufwändig herausstellen kann und allenfalls zahlreiche Arbeitsstunden erforderlich seien. Im vorliegenden Fall sei an der für die Erstzertifizierung des Flugsimulators der Beschwerdeführerin aufgewendeten Arbeitszeit erkennbar, dass es sich bei den erfassten Arbeiten um eine Leistung mit verhältnismässig geringem Aufwand gehandelt habe.

7.5.4 Auch wenn der verrechnete Gesamtaufwand hoch erscheinen mag, sind vorliegend keine Anzeichen dafür ersichtlich, dass dieser nicht gerechtfertigt gewesen wäre. Die im Verlauf des Beschwerdeverfahrens eingereichte Aufstellung der Vorinstanz zeigt die in Rechnung gestellten Leistungen einzeln nach jeweiligem Inspektor und Datum auf. Die Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung werden denn von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten. Die Gebühr

von Fr. 13'593.60 kann somit jedenfalls nicht als überhöht oder unverhältnismässig bezeichnet werden. Die Höhe der Gebühr steht vielmehr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtige hat und bewegt sich – bei maximalen Gebühren von Fr. 150'000.-- – in vernünftigen Grenzen. Eine Verletzung des Äquivalenzprinzips ist demzufolge nicht auszumachen.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren eine Verletzung von Art. 10 Abs. 2 GebV-BAZL, indem die Vorinstanz sie nicht im Vorfeld der Rechnungstellung schriftlich über die zu erwartenden Kosten unterrichtet habe.

8.2 Dagegen wendet die Vorinstanz ein, die Gebühr komme im unteren Bereich des Gebührenrahmens zu liegen, so dass die Leistung nicht als übermässig aufwändig bezeichnet werden könne und die Voraussetzungen von Art. 10 Abs. 2 GebV-BAZL, um einen Kostenvoranschlag zu erlassen, eindeutig nicht gegeben seien.

8.3 Gemäss Art. 10 Abs. 2 GebV-BAZL wird eine gebührenpflichtige Person in jedem Fall schriftlich über die voraussichtlichen Gebühren und Auslagen unterrichtet, wenn sie eine aufwändige oder mit ausserordentlichen Auslagen verbundene Dienstleistung veranlasst. Wie in vorstehender Erwägung (E. 7.5) festgestellt, wurde die hier umstrittene Gebühr nicht für eine besonders aufwändige oder kostenintensive Leistung verlangt, sondern für die Erstzertifizierung eines Flugübungsgerätes. Die Beschwerdeführerin hat selber darum ersucht und konnte sich gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen ein Bild von den zu erwartenden Kosten machen. Zudem stand es ihr offen, nach Art. 10 Abs. 1 GebV-BAZL Auskunft über die voraussichtlichen Gebühren und Auslagen oder einen schriftlichen Voranschlag zu verlangen. Ihre Rüge geht daher fehl.

9.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die erhobene Gebühr vor dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip standhält und die Kostenverfügung zu Recht erlassen worden ist. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist die Beschwerdeführerin unterliegend und hat grundsätzlich die entsprechenden Verfahrenskosten,

bestimmt auf Fr. 1'000.--, zu übernehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die von der Beschwerdeführerin gerügte Verletzung der Begründungspflicht, die – ohne abschliessend über die Verletzung zu befinden – im Ergebnis als im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt gilt (E. 5.3 ff.), eine Ermässigung der Verfahrenskosten rechtfertigt. Der Beschwerdeführerin sind daher Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 750.-- aufzuerlegen. Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zu verrechnen.

11.
Der nicht anwaltlich vertretenen, im Ergebnis unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 750.-- auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin zu tragende Teil wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 250.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 01-01.5; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli Mia Fuchs

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 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: