Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-7991/2008
{T 1/2}

Urteil vom 8. Juni 2009

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richterin Kathrin Dietrich,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Beatrix Schibli.

Parteien

Alpar, Flug- und Flugplatz-Gesellschaft AG Bern,
Flugplatz, 3123 Belp,
vertreten durch Fürsprecher lic. iur. Urs Marti,
Kapellenstrasse 14, Postfach 6916, 3001 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Kostenverfügung des BAZL vom 18. November 2008.

Sachverhalt:

A.
Mit Kostenverfügung vom 18. November 2008 stellte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) der Alpar, Flug- und Flugplatz-Gesellschaft AG Bern, für eine am 2. April 2008 auf dem Flugplatz Bern-Belp durchgeführte Security-Inspektion Fr. 3'060.- in Rechnung (2 x 8.5 Stunden à Fr. 180.-).

B.
Gegen die Kostenverfügung erhebt die Alpar (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 15. Dezember 2008 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die Kostenverfügung vom 18. November 2008 sei aufzuheben, eventualiter auf ein nachvollziehbares Mass zu reduzieren.

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Beschwerde damit, das BAZL (Vorinstanz) dürfe für die im Rahmen seiner hoheitlichen Aufsichtstätigkeit durchzuführenden Security-Inspektionen per se keine Gebühren erheben. Auch stütze sich die angefochtene Kostenverfügung auf keine genügende formellgesetzliche Grundlage im Luftfahrtgesetz und ausserdem halte sie den Grundsätzen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips nicht stand.

C.
Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 19. Februar 2009 fest, dass die Gebühren für eine Security-Inspektion von der Beschwerdeführerin erhoben werden könnten. Zudem sei der Einwand, der Stundenansatz von Fr. 180.- sei zu hoch, unbegründet.

D.
In der Stellungnahme vom 19. März 2009 bleibt die Beschwerdeführerin bei ihren Anträgen gemäss Beschwerde vom 15. Dezember 2008.

E.
Auf die übrigen Ausführungen in den Rechtsschriften wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden 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 B-16/2006 vom 10. Dezember 2007 E. 1.3 sowie A-632/2008 vom 2. September 2008 E. 1.1). 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 (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 1). 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 angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechts-

fehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.
Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht an die Begründung der Begehren gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

4.
4.1 Vorliegend hat die Vorinstanz auf dem Flughafen Belp eine Security-Inspektion durchgeführt. Sicherheit im Sinne von security bezeichnet den Schutz vor illegalen Handlungen wie beispielsweise terroristische Angriffe, Entführungen und deren Prävention (www.bazl.admin.ch). Dementsprechend soll mit einer Security-Inspektion kontrolliert werden, ob im Rahmen des Flughafenbetriebs dieser Schutz gewährleistet ist. Zur Beantwortung der sich in diesem Fall stellenden Fragen ist im Folgenden vorab darzulegen, gestützt auf welche Bestimmungen die Vorinstanz bei ihrer Inspektion tätig geworden ist.

4.2 Verschiedene internationale und nationale Bestimmungen sehen Sicherheitsmassnahmen zum Schutz vor terroristischen Angriffen und die entsprechende Überwachung und Kontrolle der Sicherheitsmassnahmen durch Behörden vor:

In Anhang 17 zum Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (SR 0.748.0) schreibt Ziff. 3.4.6 regelmässige Security-Inspektionen vor. Zudem wird in Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 (im Folgenden: Verordnung Nr. 2320/2002; ABl. L 355 S. 1), welche durch die Verordnung (EG) Nr. 849/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (ABl. L 229 S. 3) abgeändert wurde, statuiert, dass sämtliche in dem betreffenden Mitgliedstaat gelegene Flughäfen regelmässig zu überprüfen sind. Auch Art. 4 Abs. 2 Bst. c der Verordnung (EG) Nr. 1217/2003 der Kommission vom 4. Juli 2003 zur Festlegung gemeinsamer Spezifikationen für nationale Qualitätskontrollprogramme für die Sicherheit der Zivilluftfahrt (im Folgenden: Verordnung Nr. 1217/2003; ABl. L 169 S. 44) sieht Inspektionen zur Über-

wachung der Sicherheit vor. Sowohl die abgeänderte Verordnung Nr. 2320/2002 wie auch die Verordnung Nr. 1217/2003 sind im Anhang des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EG über den Luftverkehr, (SR 0.748.127.192.68), in Kraft seit dem 1. Juni 2002, aufgeführt und deshalb für die Schweiz verbindlich (Art. 1 Abs. 2 und Art. 32 des Abkommens; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4773/2008 vom 20. Januar 2009 E. 7.4 und A-137/2008 vom 21. August 2008 E. 5.5.1).

Im nationalen Recht wird dem BAZL durch Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) eine umfassende unmittelbare Aufsichtskompetenz über die zivile Luftfahrt auf dem Gebiet der Schweiz übertragen. Die Aufsicht umfasst insbesondere auch die Infrastrukturanlagen der Luftfahrt. Da die Sicherheitsmassnahmen im Zusammenhang mit dem Flughafenbetrieb einen wichtigen Bestandteil dieser Infrastrukturanlagen ausmachen, kommt dem BAZL somit auch die Aufsicht über die Sicherheitsmassnahmen zu. Diese Aufsicht wird vom BAZL mit verschiedenen Mitteln ausgeübt. So hat es das Nationale Sicherheitsprogramm (National Aviation Security Programme, NASP) erstellt, um widerrechtliche Handlungen zu verhindern und gegebenenfalls zu bewältigen (Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung des UVEK vom 31. März 1993 über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr [VSL, SR 748.122]). In Ziff. 1.5.1.5.2 und Ziff. 1.5.1.8.1 des NASP sind Inspektionen zum Zweck der Überprüfung der Einhaltung der Sicherheitsmassnahmen gemäss NASP vorgesehen. Demzufolge hat das BAZL die zu inspizierenden Örtlichkeiten und die Häufigkeit der Inspektionen festzulegen und die Inspektionen zum Zweck der Überprüfung der Einhaltung der Sicherheitsmassnahmen gemäss NASP durchzuführen. Ausserdem bedürfen die Sicherheitsprogramme, welche von Flugplatzhaltern zur Verhinderung und Bewältigung von widerrechtlichen Handlungen aufgrund von Art. 122a Abs. 1 der Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01) und Art. 14 Abs. 1 VSL erstellt werden müssen, der Genehmigung durch das BAZL (Art. 122a Abs. 2 LFV, Art. 14 Abs. 3 VSL).

Mit der Vorinstanz ist daher einig zu gehen, dass das BAZL als Aufsichtsbehörde die Umsetzung der vorgeschriebenen Sicherheits-

massnahmen durch den Flugplatzhalter gewährleisten muss und dazu Kontrollen inklusive Security-Inspektionen durchführen kann.

4.3 Die Vorinstanz hat im vorliegenden Fall aufgrund der oben erwähnten internationalen und nationalen Bestimmungen eine Security-Inspektion durchgeführt. Die Inspektion ist unbestritten als aufsichtsrechtliche Tätigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 2 LFG zu qualifizieren. Es stellt sich nun die hier strittige Frage, wer die Kosten für diese Aufsichtstätigkeit zu tragen hat.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin macht vorab geltend, es handle sich bei den Abgaben im Zusammenhang mit der Security-Inspektion nicht um Gebühren. Die Abgabe zur Deckung der Kosten der Aufsichtstätigkeit sei nicht als Kausalabgabe zu qualifizieren, da die Rechtsunterworfenen daraus keinen individuell zurechenbaren Vorteil ziehen würden. Vielmehr handle es sich aufgrund der abgaberechtlichen Kriterien um eine Kostenanlastungssteuer, für welche keine genügende formellgesetzliche Grundlage vorliege, da Art. 3 Abs. 3 LFG den Kreis der Abgabepflichtigen nicht nenne und sich aus Art. 3 Abs. 3 LFG weder die absolute Höhe einer Abgabe noch deren Bemessungsgrundlage entnehmen lasse. Im Folgenden ist somit zuerst auf die Qualifikation der Abgabe einzugehen und anschliessend die Frage zu beantworten, ob eine genügende formell-gesetzliche Grundlage gegeben ist.

5.2

5.2.1 Gebühren als Kausalabgaben sind Abgaben, die einen besonderen Entstehungsgrund (eine besondere causa) haben, sodass die Berechtigung besteht, von den Pflichtigen zusätzlich zu ihrer ordentlichen Steuerbelastung eine Abgabe zu erheben. Zwischen Entstehungsgrund und Abgabe muss ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinne von Leistung und Gegenleistung bestehen (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, § 55 Rz. 16, Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBL], 10/2003, S. 507). Werden Abgaben als Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste oder verursachte Tätigkeit des Gemeinwesens erhoben, liegt eine Verwaltungsgebühr vor (vgl. zum Ganzen: Hungerbühler, a.a.O., S. 508, Tschannen/Zimmerli, a.a.O., Rz. 21 f., Ulrich Häfelin/Georg

MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 2627 ff.). Steuern dagegen werden voraussetzungslos, d.h. ohne bestimmte staatliche Gegenleistung geschuldet. Steuerpflichtig ist, wer den die Abgabepflicht begründenden Steuertatbestand erfüllt. Kostenanlastungssteuern im Besonderen sind Steuern, die einer Gruppe von Personen darum auferlegt werden, weil diese Personen zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung aufweisen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Es genügt, dass die Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtigen Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit, weil diese Gruppe von den staatlichen Leistungen in der Regel mehr profitiert oder weil sie generell betrachtet als hauptsächliche Verursacherin der Aufwendungen des Gemeinwesens angesehen werden kann. Die Kostenanlastungssteuer wird aber unabhängig vom konkreten Verursacheranteil des Pflichtigen erhoben (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 513, TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O, § 55 Rz. 12, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2670).

5.2.2 Vorliegend besteht nicht nur eine nähere Beziehung der Flughafenbetreiber zu den Aufwendungen im Zusammenhang mit Security-Inspektionen, sondern diese werden vielmehr durch die Flughafenbetreiber verursacht (vgl. E. 6.5). Selbst wenn man die Flughafenbetreiber nicht als die einzigen, sondern nur als die hauptsächlichen Verursacher betrachten wollte, lässt sich die Abgabe für Security-Inspektionen nicht als Kostenanlastungssteuer qualifizieren. Im vorliegenden Fall haben die der Beschwerdeführerin auferlegten Kosten einen besonderen Entstehungsgrund, nämlich die durch die Security-Inspektionen verursachten Aufwendungen. Die Kosten wurden nicht voraussetzungslos, sondern als Entgelt für spezifische Aufwendungen im Zusammenhang mit der Inspektion auferlegt. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch daran, dass die auferlegten Gebühren nach Zeitaufwand bemessen werden. Die als Gegenleistung für die Security-Inspektion erhobenen Kontrollgebühren sind daher aufgrund der abgaberechtlichen Grundsätze als Verwaltungsgebühren und nicht als Kostenanlastungssteuern zu qualifizieren (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 5.2, HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 509, TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 55 Rz. 22). Somit werden die vorliegenden Abgaben als Gebühren von Art. 3 Abs. 3 LFG erfasst und es kommen im Folgenden bei der Prüfung, ob für die Auferlegung der Gebühren für die

Sicherheitsinspektion eine genügende formell-gesetzliche Grundlage besteht, die Grundsätze für die Verwaltungsgebühren zur Anwendung.

5.3

5.3.1 Gebühren müssen in einer genügend bestimmten generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein (BGE 123 I 248 E. 2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2694). Gemäss Art. 164 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind zudem die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung allerdings für die Abgabenbemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert: Sie dürfen namentlich dort herabgesetzt werden, wo dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien wie dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip möglich ist. Da das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip auf Verwaltungsgebühren uneingeschränkt Anwendung finden, muss zwar im vorliegenden Fall der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe im Gesetz im formellen Sinn verankert sein, doch darf die Bemessung der Abgaben der Exekutive überlassen werden (BGE 132 II 371 E. 2.1, BGE 130 I 113 E. 2.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 5.1 und 5.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2705). Die Grundzüge der Bemessung der zu erhebenden Gebühren müssen dabei nicht bereits in der formell-gesetzlichen Grundlage enthalten sein (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 5.3).

5.3.2 Gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist mit Art. 3 Abs. 3 LFG sowohl der Gegenstand der Abgabe wie auch der Kreis der Abgabepflichtigen genügend in einem Gesetz im formellen Sinn festgelegt, da sich dieser Bestimmung entnehmen lässt, dass für Tätigkeiten im Rahmen der Aufsicht Gebühren erhoben werden sollen und gebührenpflichtig ist, wer eine staatliche Aufsichtstätigkeit im Bereich der Luftfahrt beansprucht bzw. erforderlich macht (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 5.1 und 5.2 und A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 6). Es besteht somit eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren vom Flugplatzbetreiber im Falle einer Security-Inspektion.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Erhebung von Gebühren sei in diesem Fall per se unzulässig. Die Security-Inspektion sei nicht von ihr beantragt worden. In Übereinstimmung mit den Grundsätzen des öffentlichen Abgaberechts müsse die Gebührenpflicht aufgrund von Art. 5 Abs. 3 GebV-BAZL entfallen, wenn die Vorinstanz ausschliesslich im öffentlichen Interesse tätig werde, wie beispielsweise bei Geschwindigkeits- und Lebensmittelkontrollen, und dem Rechtsunterworfenen daraus keine individuell zurechenbare besondere Leistung zufliesse. Die Zivilluftfahrt und deren Schutz seien für die Gesellschaft vital und Sicherheit im Sinne von security vermittle daher keine individuell zurechenbaren besonderen Vorteile, sondern diene – ähnlich einer Geschwindigkeitskontrolle – dem Schutz der Allgemeinheit. Auch die Teilrevision des LFG mache deutlich, dass der Bundesrat die Aufsichtstätigkeit vom Verwaltungshandeln auf Veranlassung eines Rechtsunterworfenen mit Gebührenfolge trenne.

6.2 Die Vorinstanz führt aus, die Beschwerdeführerin habe aufgrund von Art. 3 GebV-BAZL die Gebühren für die Security-Inspektion zu bezahlen. Die von ihr erbrachte Leistung bei der Inspektion des Flughafens Bern-Belp sei aufgrund der von der Beschwerdeführerin bestimmten Betriebsform (gewerbsmässiger Verkehr mit Luftfahrzeugen von mehr als 16 Tonnen Gewicht) zwingend erforderlich und diene hauptsächlich dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin und sei deswegen nicht von der Allgemeinheit zu tragen.

6.3 Vorliegend ist strittig, ob der Beschwerdeführerin für die durchgeführte Security-Inspektion Gebühren auferlegt werden können. Gebühren sind das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste oder verursachte Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 508 f., HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2626). Im Falle einer Amtshandlung entsteht die Gebührenpflicht nicht nur, wenn die Amtshandlung auf Antrag des Einzelnen ausgelöst wird, sondern auch wenn er sie anderweitig verursacht hat (vgl. BGE 119 Ib 389 E. 4c, BGE 97 I 462 E. 3; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 55 Rz. 18 ff.). Die Gebühren werden vom Abgabepflichtigen anlässlich einer ihm zurechenbaren Amtshandlung erhoben (KLAUS A. VALLENDER, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern 1976, S. 51).

6.4 Gemäss Art. 3 Abs. 3 LFG bestimmt der Bundesrat das Nähere bezüglich der Aufsicht über die Luftfahrt und setzt die zu erhebenden Gebühren fest. Gestützt auf Art. 3 Abs. 3 LFG hat der Bundesrat die GebV-BAZL erlassen, um die Steuerzahler zu entlasten und das Verursacherprinzip zu betonen ("Gründe für die neue Gebührenverordnung des BAZL" vom 22. Februar 2008, www.suche.admin.ch). Dementsprechend legt Art. 3 der GebV-BAZL im 1. Abschnitt "Allgemeine Bestimmungen" fest, dass, wer eine Verfügung des BAZL veranlasst oder eine Dienstleistung des BAZL beansprucht, eine Gebühr zu bezahlen hat. Ebenfalls im allgemeinen Teil ist in Art. 5 Abs. 3 GebV-BAZL festgehalten, dass im Einzelfall unter Berücksichtigung des Interesses und des Nutzens der gebührenpflichtigen Person sowie des öffentlichen Interesses eine Gebühr ermässigt oder erlassen werden kann.

Art. 3 GebV-BAZL regelt die Gebührenpflicht für all die Fälle, für welche die GebV-BAZL keine besonderen Bestimmungen enthält. Da vorliegend Kosten für eine Security-Inspektion und somit eine Aufsichtstätigkeit im Zusammenhang mit Infrastrukturanlagen auferlegt wurden, existiert allerdings eine besondere Bestimmung im 9. Abschnitt der GebV-BAZL. In diesem Abschnitt wird die Erhebung von Gebühren im Zusammenhang mit der Infrastruktur der Luftfahrt geregelt, wozu auch Flughäfen gehören (Art. 48 GebV-BAZL). Die Security-Inspektion fällt weder unter Art. 49 (Gebühren für die Anlagen) noch Art. 50 (Vorprüfung). Auf den vorliegenden Fall ist hingegen Art. 51 GebV-BAZL (Aufsicht) anwendbar. Gemäss dieser Bestimmung werden für alle anderen Verfügungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Aufsicht über Infrastrukturanlagen der Luftfahrt und über sonstige Landestellen Gebühren nach Zeitaufwand erhoben. Die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, die im Zusammenhang mit der Sicherheitsinspektion entstandenen Kosten zu tragen, ist damit in Art. 51 GebV-BAZL begründet.

6.5 Die Kostentragungspflicht der Beschwerdeführerin ergibt sich aber auch aufgrund folgender Überlegungen: Der Betrieb eines Flugplatzes, welcher dem öffentlichen Verkehr dient, ist lediglich aufgrund einer Betriebskonzession zulässig (Art. 36a Abs. 1 LFG). Mit der Konzessionierung wird das Recht verliehen, einen Flughafen rechtmässig zu betreiben und Gebühren zu erheben. Als Konzessionär hat der Flughafenbetreiber verschiedene Verpflichtungen, so unter anderem

die Pflicht, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten (Art. 36a Abs. 2 LFG).

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin eine solche Betriebskonzession erlangt, um den Flughafen zu betreiben. Dementsprechend hat sie für einen sicheren Betrieb des Flughafens zu sorgen, was die Vorinstanz als Aufsichtsbehörde aufgrund internationaler und nationaler Bestimmungen zu kontrollieren hat. Mit dem Betrieb des Flughafens ist somit zwingend und untrennbar die Aufsicht der Vorinstanz darüber, ob die Sicherheitsanforderungen eingehalten werden, verbunden. Es besteht daher ein enger Verursacherzusammenhang zwischen dem Flughafenbetrieb und der Inspektion.

6.6 Das Argument der Beschwerdeführerin, die Gebührenpflicht müsse entfallen, da die Inspektion ausschliesslich im öffentlichen Interesse erfolge, ist nicht stichhaltig. Auch wenn die Beschwerdeführerin keinen unmittelbaren finanziellen Vorteil aufgrund der Security-Inspektion erlangt, und diese auch im Interesse der Allgemeinheit erfolgt, so steht die Inspektion doch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Flughafenbetrieb und dem damit verbundenen wirtschaftlichen Interesse der Beschwerdeführerin. Es besteht vorliegend kein Grund, in Anwendung von Art. 5 Abs. 3 GebV-BAZL von der Kostenregelung in Art. 51 GebV-BAZL abzuweichen.

6.7 Auch der Argumentation der Beschwerdeführerin, aus der derzeit laufenden Teilrevision des LFG werde offensichtlich, dass zwischen Aufsichtstätigkeit (ohne Gebührenfolge) einerseits und Verwaltungshandeln auf Veranlassung des Rechtsunterworfenen mit Gebührenfolge andererseits zu unterscheiden sei und die vorliegende Aufsichtstätigkeit deswegen gebührenfrei sein müsse, ist nicht zu folgen. Die im Bericht zum Vernehmlassungsentwurf genannten Tätigkeiten sind im Unterschied zur vorliegenden Security-Inspektion allgemeine Aufsichtstätigkeiten wie beispielsweise die Pflege des Informationsaustauschs mit ausländischen Aufsichtsbehörden oder die Ausfertigung von Marktstudien. Sie lassen sich nach heutiger Rechtslage noch nicht durch Gebühren finanzieren, weil sie nicht individuell einzelnen der Aufsicht unterstellten Personen und Gesellschaften zugerechnet werden können (Teilrevision I des Luftfahrtgesetzes, Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, Bundesamt für Zivilluftfahrt, Bern Juni 2008, S. 9). Bei der Security-

Inspektion handelt es sich jedoch nicht um eine solche allgemeine, nicht zurechenbare Aufsichtstätigkeit. Der Aufwand im Zusammenhang mit der Security-Inspektion kann einzig der Beschwerdeführerin zugerechnet werden, da die Inspektion im Zusammenhang mit dem Betrieb ihres Flugplatzes vorgenommen wurde.

6.8 Abschliessend kann deshalb festgehalten werden, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin die im Zusammenhang mit einer Security-Inspektion entstandenen Kosten gestützt auf Art. 3 Abs. 3 LFG i.V. mit Art. 51 GebV-BAZL von ihr als Flugplatzbetreiberin zu tragen sind. Der Antrag, die Kostenverfügung der Vorinstanz vom 18. November 2008 sei aufzuheben, weil die Erhebung von Gebühren für Security-Inspektionen von der Beschwerdeführerin unzulässig sei, ist somit abzuweisen.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin rügt eventualiter, die Gebühr von Fr. 180.- pro Stunde sei weder mit dem Kostendeckungs- noch mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar. Der den Stundenansatzrahmen von Fr. 100.- bis Fr. 200.- fast vollständig ausschöpfende Ansatz von Fr. 180.- sei zu hoch, weshalb die Kostenverfügung auf ein nachvollziehbares Mass herabzusetzen sei.

7.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass der Stundenansatz gestützt auf Art. 5 Abs. 1 und 2 GebV-BAZL berechnet worden sei. Der Stundenansatz betrage je nach erforderlicher Sachkenntnis des ausführenden Personals Fr. 100.- bis Fr. 200.-. Die Personen, welche die Inspektion am 2. April 2009 ausgeführt hätten, verfügten über einen Titel als Inspektor und der Stundenansatz für eine von einem Inspektor erbrachte Leistung betrage Fr. 180.-.

7.3 Vorliegend stützen sich die Gebühren auf die GebV-BAZL ab. Wie bereits in E. 6.4 festgehalten, ist der Bundesrat zur Regelung der Abgaben im Zusammenhang mit der Ausübung der Aufsicht im Bereich der Luftfahrt aufgrund von Art. 3 Abs. 3 LFG ermächtigt. Indem die Bestimmung auf nähere Vorgaben verzichtet, räumt sie dem Bundesrat einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Das erscheint aufgrund der Vielzahl von Tatbeständen, die im Bereich der Luftfahrt Gebühren auslösen, auch als sachgerecht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 7.2).

7.4 Nach dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen. Das Verhältnis zwischen Erträgen und Kosten ist für den Verwaltungszweig gesamthaft zu betrachten und nicht für jede einzelne Leistung innerhalb desselben (BGE 132 II 47 E. 4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 7.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2637).

Vorliegend gibt das Kostendeckungsprinzip dem Betroffenen relativ wenig Anhaltspunkte für die einzelfallweise Gebührenbemessung, da das Amt einen umfassenden Verwaltungszweig bildet, der vielfältige Aufgaben wahrnimmt und insgesamt relativ hohe Kosten verursacht. Im Rahmen der Änderung der Gebührenverordnung des BAZL wurde vom Amt verlangt, seinen tiefen Kostendeckungsgrad von 12% zu erhöhen. Mittels der vorgenommenen Gebührenanpassung sollte es dem Amt möglich sein, innerhalb der Legislaturperiode von 2008/2011 einen Kostendeckungsgrad von 15% zu erreichen (vgl. zum Ganzen: "Gründe für die neue Gebührenverordnung des BAZL" vom 22. Februar 2008; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3957/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 7.3). Daraus folgt, dass die Summe der Gebühren, die das Amt erhebt, in keiner Weise seinen Gesamtaufwand deckt und somit das Kostendeckungsprinzip nicht verletzt sein kann.

7.5 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; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2641). Es ist im Folgenden zu prüfen, ob die Gebühr in der Höhe von Fr. 180.- diesen Grundsätzen entspricht.

Gemäss Art. 51 GebV-BAZL werden die Gebühren nach Zeitaufwand erhoben. Der Stundenansatz für die Gebühr im Zusammenhang mit einer Security-Inspektion hat nach Art. 5 Abs. 2 GebV-BAZL je nach Sachkenntnis des ausführenden Personals nicht weniger als Fr. 100.- und nicht mehr als Fr. 200.- zu betragen. Der Stundenansatz für einen Inspektor wurde von der Vorinstanz auf Fr. 180.- festgelegt. Damit hat

sich die Vorinstanz an den Rahmen der Gebührenverordnung gehalten. Die Höhe des Stundenansatzes wurde von der Vorinstanz mit dem Titel der Prüfer begründet. Es ist davon auszugehen, dass es sich bei Inspektoren um gut ausgebildetes Personal handelt. Insofern scheint der Stundenansatz von Fr. 180.- nicht unangemessen. Auch steht der Stundenansatz nicht in einem Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung. Zum Vergleich sei angemerkt, dass im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 6.6.2 der Stundenansatz von Fr. 180.- für die Durchführung einer Lufttüchtigkeitsprüfung durch einen Technischen Mitarbeiter als mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar betrachtet wurde.

7.6 Zusammenfassend steht damit fest, dass die erhobene Gebühr dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip nicht widerspricht. Der Antrag, die Kostenverfügung sei auf ein nachvollziehbares Mass herabzusetzen, ist demzufolge ebenfalls abzuweisen.

8.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat die entsprechenden Verfahrenskosten, bestimmt auf Fr. 1'500.-, zu übernehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

9.
Der Beschwerdeführerin ist, da sie unterliegt, keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2] e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1500.- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung gesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 798307777; Einschreiben)
- das GS UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Beat Forster Beatrix Schibli

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: