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



Abteilung I
A-1277/2012

# Urteil vom 27. Februar 2013

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Markus Metz,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

**A._____,**
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Widerruf der Anerkennung des Level 6 des Language Proficiency Checks und entsprechende Abänderung der Lizenz.

## Sachverhalt:

**A.**
A._____, geb. (…), fliegt national und international als Berufspilot für einen schweizerischen Helikopterbetrieb, verfügt über eine Berufspilotenlizenz für Flächenflugzeuge und ist als Fluglehrer tätig. Am 9. Oktober 2010 legte er bei der vom deutschen Luftfahrt-Bundesamt (LBA) anerkannten Prüfstelle D-LTO-X in B._____ (Deutschland) seinen Language Proficiency Check in Englisch ab. Dabei bescheinigte ihm der verantwortliche Sprachprüfer C._____ den höchstmöglichen Level 6. Nachdem A._____ dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) mit Schreiben vom 14. Oktober 2010 die entsprechende Prüfungsbestätigung und das Prüfungsprotokoll eingereicht hatte, trug dieses am 22. Oktober 2010 in seiner Schweizer Pilotenlizenz Nr. (…) /JAR neu den Level 6 ein.

**B.**
Mit Schreiben vom 2. November 2011 teilte das BAZL A._____ mit, das LBA habe ihm im März 2011 auf entsprechende Anfrage hin bestätigt, dass im deutschen Prüfungszentrum D-LTO-X Unregelmässigkeiten festgestellt worden seien. So sei mehreren Piloten im Jahre 2010 vom jeweils gleichen Experten (C._____) im Language Proficiency Check ein Level 6-Zertifikat ausgestellt worden, obwohl sie die Bedingungen gemäss der ICAO Rating Scale und Holistic Descriptors für den Level 6 nicht erfüllten. Es sei ein Verfahren gegen C._____ eingeleitet worden und dieser dürfe keine Prüfungen mehr abnehmen. Da sich A._____ unter den im besagten Prüfungszentrum geprüften Piloten befunden habe, beabsichtige es, ihm den Level 6 abzuerkennen und auf den Level 4 herabzusetzen.

**C.**
Am 9. November, am 28. November sowie am 15. Dezember 2011 nahm A._____ im Rahmen des ihm gewährten rechtlichen Gehörs zum angedrohten Widerruf des Level 6 des Language Proficiency Checks Stellung.

**D.**
Mit Verfügung vom 8. Februar 2012 widerrief das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) gegenüber A._____ die Anerkennung des eingereichten Nachweises des Level 6 des Language Proficiency Checks aus Deutschland (Ziff. 1 des Dispositivs) sowie den entsprechenden Lizenzeintrag und ordnete neu die Eintragung eines Level 4 an (Ziff. 2). Weiter hielt sie fest, dass der Language Proficiency Check aus Deutschland ab dem

9. Oktober 2010 innerhalb der Frist von drei Jahren mit Level 4 gültig sei (Ziff. 4) und die Prüfung für eine höhere Stufe als Level 4 bis Ende Februar 2013 auf ihre Kosten in einem der schweizerischen Prüfungszentren abgelegt werden könne (Ziff. 5). Für den Erlass ihrer Verfügung auferlegte sie A._____ eine Gebühr von Fr. 200.- (Ziff. 6).

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen an, sie habe aufgrund der mangelhaften Durchführung der Prüfungen im Prüfungszentrum D-LTO-X begründete Zweifel, ob A._____ in der am 9. Oktober 2010 abgelegten Prüfung das Sprachniveau eines Level 6 erreicht habe. Da die Prüfung in Deutschland nicht aufgezeichnet worden sei und demnach nicht mehr nachvollzogen werden könne, sehe sie sich gezwungen, die ursprüngliche Anerkennung von Level 6 zu widerrufen. Zur Vermeidung von Vorfällen und Unfällen im internationalen Flugverkehr aufgrund von Verständnisschwierigkeiten bestehe ein grosses öffentliches Interesse daran, dass die Sprachfähigkeit der Piloten überprüft werde und hinreichend nachgewiesen sei. Da bei Erlangung des Level 6 (im Gegensatz zu tieferen Levels) keine weiteren Kontrollprüfungen mehr abgelegt werden müssten, sei das öffentliche Interesse, dass deren Inhaber die dafür nötigen, besonders guten Sprachkenntnisse auch tatsächlich besässen, noch höher zu gewichten. Demgegenüber habe es auf die fliegerischen Berechtigungen keinen Einfluss, ob ein Pilot über einen Level 4, 5 oder 6 verfüge, berechtige doch bereits der Level 4 im internationalen Luftverkehr zur Ausübung aller fliegerischen Tätigkeiten im Rahmen der Lizenz. Die Schweiz sei nicht verpflichtet, die Language Proficiency-Prüfungen und deren Resultate aus anderen, ebenfalls den JAR (Joint Aviation Requirements) unterstellten Staaten unbesehen zu akzeptieren. Aber auch bei automatischer gegenseitiger Anerkennung stehe es ihr (der Vorinstanz) offen, die Fähigkeiten und Kenntnisse eines Piloten (erneut) zu überprüfen, wenn es Zweifel an der Richtigkeit der vorgelegten Bescheinigungen gebe. Unter den vorerwähnten Umständen überwiege das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber dem Interessen des Verfügungsadressaten am Schutz seines Vertrauens in die Beständigkeit der bereits ausgestellten Lizenz mit einem eingetragenen Level 6. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit verzichte sie jedoch darauf, A._____ für eine sofortige Nachprüfung aufzubieten.

**E.**

Mit Eingabe vom 5. März 2012 führt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen den von der Vorinstanz angeordneten Widerruf der Anerkennung des Level 6 des

Language Proficiency Checks und die Rückstufung auf Level 4 sowie gegen die Auferlegung einer Gebühr von Fr. 200.-.

Zur Begründung macht er geltend, Prüfungsergebnisse aus Deutschland seien von der Schweiz – da beide Staaten Mitglied der Joint Aviation Authorities (JAA) seien – grundsätzlich anzuerkennen. Sowohl C._____ als verantwortlicher Sprachprüfer als auch sein Beisitzer seien im Zeitpunkt seiner Prüfung vom LBA als Prüfer zugelassen gewesen. Die Vorinstanz würdige den Sachverhalt je nach Adressat vollkommen unterschiedlich, offensichtlich willkürlich und objektiv falsch: So habe sie gegenüber einem ebenfalls von einer Rückstufung betroffenen Kandidaten, welcher bei ihr eine Prüfung abgelegt habe, von einem klaren Level 5-, gegenüber dem LBA jedoch von einem eher marginalen Level 4-Ergebnis gesprochen. Die Vorinstanz habe nicht dargelegt, inwiefern bei seiner Prüfung Zweifel oder Ungereimtheiten bestehen sollten, und es sei nicht zulässig, im Sinne einer Pauschalverurteilung von den Ergebnissen anderer Kandidaten auf sein eigenes Ergebnis zu schliessen. Eine nach sechzehn Monaten erfolgte nachträgliche Herabsetzung des Level 6 auf einen Level 4 sei unstatthaft, verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und untergrabe die Rechtssicherheit. Bei (internationalen) Stellenausschreibungen seien Bewerber mit einem unbeschränkt gültigen Level 6 im Vorteil gegenüber solchen mit einem nur minimalistischen Level 4. Die verfügte Rückstufung könne daher durchaus karriereentscheidend sein. Nicht er, sondern die Vorinstanz habe die angefochtene Verfügung verursacht; es widerspreche seinem Rechtsempfinden, wenn ihm dafür nun auch noch die Kosten auferlegt würden.

Seiner Eingabe legt er unter anderem ein E-Mail der Vorinstanz vom 21. Januar 2008 bei.

**F.**
Mit Eingabe vom 9. März 2012 reicht der Beschwerdeführer ergänzende Bemerkungen zu seiner Beschwerde ein. Die Vorinstanz hätte im Zeitpunkt der Anerkennung des Level 6 eine Überprüfung des eingereichten Prüfungsprotokolls und -ergebnisses vornehmen müssen. Er habe es nicht zu verantworten, wenn seine Prüfung nicht vorschriftsgemäss aufgezeichnet worden sei.

**G.**
In ihrer Vernehmlassung vom 3. Mai 2012 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Die einschlägigen Bestimmungen in den

JAR-FCL (Joint Aviation Requirements, Flight Crew Licensing) stellten keineswegs den Grundsatz auf, dass sie im Ausland abgelegte Language Proficiency Checks unbesehen anerkennen und in die Lizenz eintragen müsse; zwingend ungeprüft anzuerkennen seien einzig die von der zuständigen Behörde des jeweiligen ausländischen Staates ausgestellten und somit beurkundeten Fähigkeitsausweise. Sie dürfe daher bei einem Piloten mit einer Schweizer Lizenz, welcher die Sprachprüfung in Deutschland abgelegt habe, ohne weiteres prüfen, ob er den Nachweis seiner Befähigung entsprechend den Voraussetzungen der JAR-FCL erbracht habe. Die in der angefochtenen Verfügung angeordnete Überprüfung der Sprachkenntnisse des Beschwerdeführers sei verhältnismässig, zumal der Sprachtest für den Level 4 in der Praxis jeweils mit anderen Checks verbunden werde und keinen nennenswerten Zusatzaufwand darstelle. Eine unzulässige Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Wirtschaftsfreiheit könne in den angeordneten Massnahmen nicht erblickt werden.

**H.**
In seinen Schlussbemerkungen vom 27. Mai 2012 führt der Beschwerdeführer ergänzend aus, dass bei seiner Prüfung nicht nur der verantwortliche Sprachprüfer C._____, sondern auch ein Beisitzer zugegen gewesen sei, welcher diesen beaufsichtigt habe. Deutschen Piloten, welche gleichentags bei den gleichen Prüfern dieselbe Prüfung absolviert hätten, sei vom LBA der Level 6 nicht wieder entzogen worden; Schweizer Piloten, welche bei derselben Prüfstelle (zufällig bei einem anderen leitenden Sprachprüfer, teilweise jedoch bei demselben Beisitzer) einen Level 6 erzielt hätten, sei dieser ebenfalls nicht aberkannt worden. Die Vorinstanz habe bis heute keinen nachvollziehbaren sachlichen Grund angeführt, weshalb seine Prüfung nicht anerkannt werde; vielmehr stütze sie ihre Begründung ausschliesslich auf pauschalisierte Rückschlüsse und Vermutungen ab.

Seiner Eingabe legt er eine schriftliche Erklärung von C._____ vom 11. Mai 2012 bei.

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

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichtes. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**1.2** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist als formeller Adressat der angefochtenen Verfügung durch diese auch materiell beschwert und zur Beschwerdeführung ohne weiteres legitimiert.

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

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Entscheide mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Art. 49 Bst. b VwVG), sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheides (Art. 49 Bst. c VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht ist an die rechtliche Begründung der Begehren nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

**3.**

Nach Art. 60 Abs. 1 Bst. a des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) bedürfen die Führer von Luftfahrzeugen zur Ausübung ihrer Tätigkeit einer Erlaubnis des BAZL. Der Bundesrat erlässt die Vorschriften über die Erteilung, die Erneuerung und den Entzug der Erlaubnis (Art. 60 Abs. 3 LFG). Über die Anerkennung ausländischer Ausweise entscheidet das BAZL, sofern nicht zwischenstaatliche Vereinbarungen

massgebend sind; es ist berechtigt, den von einem ausländischen Staat einem schweizerischen Staatsangehörigen ausgestellten Ausweis für den Verkehr im schweizerischen Luftraum nicht anzuerkennen (Art. 62 LFG). Art. 92 Bst. a LFG sieht weiter vor, dass das BAZL bei der Verletzung von Bestimmungen des LFG oder der gestützt darauf erlassenen Verordnungen und weiteren Vorschriften oder der Bestimmungen einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Luftfahrt insbesondere den zeitweiligen oder dauernden Entzug oder eine Einschränkung des Geltungsbereiches von erteilten Bewilligungen, Erlaubnissen und Ausweisen verfügen kann.

Gemäss Art. 24 Abs. 1 der bundesrätlichen Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01) bestimmt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), welche Kategorien des Luftfahrtpersonals zur Ausübung ihrer Tätigkeit eines Ausweises des BAZL bedürfen. Es erlässt Vorschriften über die Ausweise für das Luftfahrtpersonal, die insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung, die Verweigerung, die Erneuerung und den Entzug der Ausweise und die Anerkennung ausländischer Ausweise, Fähigkeitsprüfungen und fliegerärztlicher Untersuchungen regeln (Art. 25 Abs. 1 Bst. b und Bst. f LFV). Das UVEK hat gestützt auf die bundesrätliche Ermächtigung am 25. März 1975 das Reglement über die Ausweise für Flugpersonal (RFP, SR 748.222.1; seit 15. Mai 2012: Verordnung vom 25. März 1975 über die nicht europaweit geregelten oder vereinheitlichten Ausweise des Flugpersonals) und am 14. April 1999 die Verordnung über die JAR-FCL-Lizenzen zum Führen von Flugzeugen und Hubschraubern (VJAR-FCL, SR 748.222.2) erlassen. Nach Art. 2 Abs. 1 VJAR-FCL regeln die von der Organisation der gemeinsamen Luftfahrtbehörden (JAA) herausgegebenen Reglemente JAR-FCL 1 und JAR-FCL 2 (abrufbar unter: http://www.bazl.admin.ch > Ausbildung und Lizenzen > Lizenzen > Piloten > Rechtliche Grundlagen und Richtlinien, letztmals besucht am 5. Februar 2013) die Erteilung der Lizenzen, Berechtigungen, Anerkennungen und Bewilligungen zum Führen von Flugzeugen (JAR-FCL 1) und von Hubschraubern (JAR-FCL 2) und legen die Voraussetzungen für die Durchführung einer anerkannten Ausbildung und von Fähigkeitsüberprüfungen fest (zum Vorrang der VJAR-FCL gegenüber dem RFP vgl. aArt. 2 Abs. 3 VJAR-FCL [AS 1999 1449] bzw. Art. 1 Abs. 3 VJAR-FCL sowie aArt. 1 Abs. 1 RFP [AS 1999 1453] bzw. Art. 1 Bst. a RFP; zur Zulässigkeit einer Verweisung des Departementes als Verordnungsgeberin auf ein Reglement der JAA vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2A.557/2000 vom 4. Mai 2001 E. 4).

Unbesehen vorerwähnter Bestimmungen ist das schweizerische Luftrecht über das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen [LVA], SR 0.748.127.192.68) in das europäische Regelungssystem eingebunden. Im Rahmen des Gegenstandes des Abkommens und der im Anhang genannten Verordnungen und Richtlinien gelten somit die europäischen Regeln auch in der Schweiz (Art. 1 Abs. 2 und Art. 32 LVA). Die in Ziff. 3 des Anhanges zum LVA aufgeführte Verordnung (EG) Nr. 216/2008 vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG (nachfolgend: Verordnung [EG] Nr. 216/2008, ABl. L 79 vom 19. März 2008, von der Schweiz am 26. November 2010 [mit-] angenommen und auf den 20. Januar 2011 in Kraft getreten [AS 2011 205]) ist demnach – angesichts ihrer hinreichenden Bestimmtheit – in der Schweiz auch ohne entsprechende Umsetzung in einem Erlass des innerstaatlichen Rechtes direkt anwendbar (vgl. eingehend: Urteil des Bundesgerichtes 2C_842/2010 vom 13. Januar 2012 E. 2.1 und E. 3.1 mit weiteren Hinweisen).

**4.**
Ausgehend von der angefochtenen Verfügung, mit welcher die Vorinstanz die Anerkennung des vom Beschwerdeführer eingereichten Nachweises des Level 6 des Language Proficiency Checks aus Deutschland sowie den entsprechenden Eintrag in dessen Pilotenlizenz widerrufen und stattdessen den Eintrag eines Level 4 angeordnet hat, ist vorab zu prüfen, ob die mit Lizenzdruck vom 22. Oktober 2010 zunächst erfolgte Anerkennung dem damals geltenden objektiven Recht widersprochen hat, mithin (ursprünglich) fehlerhaft gewesen ist. Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit liegt dann vor, wenn der Verfügung von Anfang an ein Rechtsfehler anhaftete; sie resultiert gewöhnlich aus Verfahrensfehlern, falscher Erhebung oder Beurteilung des Sachverhaltes, unrichtiger Anwendung oder falscher Interpretation einer Norm bzw. rechtsfehlerhafter Ausübung des Ermessens (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 31 Rz. 11).

**4.1** Die Vorinstanz macht geltend, dem Beschwerdeführer den Lizenzdruck vom 22. Oktober 2010 in Unkenntnis der (erst nachträglich festgestellten) Unregelmässigkeiten im deutschen Prüfungszentrum D-LTO-X ausgestellt zu haben. In einem ersten Schritt ist daher zu prüfen, ob sie in

Anwendung des damals gültigen Rechts überhaupt berechtigt gewesen wäre, die Anerkennung des ausländischen Prüfungsergebnisses zu verweigern. Denn hätte sie dieses ohnehin unbesehen und ohne Überprüfung seiner Rechtmässigkeit in die Schweizer Lizenz übernehmen müssen, so war der (ursprünglich) erfolgte Lizenzeintrag von Level 6 des Language Proficiency Checks bereits aus diesem Grund gar nie rechtsfehlerhaft.

**4.1.1** Die vorliegend massgebende Regelung in JAR-FCL 1.015 Bst. a Ziff. 1 (Flugzeuge) bzw. JAR-FCL 2.015 Bst. a Ziff. 1 (Helikopter) (für die zitierten JAR-FCL-Bestimmungen und ihre entsprechenden Appendixe siehe jeweils für Flugzeuge unter Section 1 der JAR-FCL 1 in der seit dem 1. Dezember 2006 geltenden Fassung [vgl. Amendment 7 zu JAR-FCL 1] sowie für Helikopter unter Section 1 der JAR-FCL 2 in der seit dem 1. Dezember 2006 geltenden Fassung [vgl. Amendment 5 zu JAR-FCL 2]) weist folgenden Wortlaut auf:

*"Where a person, an organisation or a service has been licensed, issued with a rating, authorisation, approval or certificate by the Authority of a JAA Member State in accordance with the requirements of JAR-FCL and associated procedures, such licences, ratings, authorisations, approvals or certificates shall be accepted without formality by other JAA Member States."*

Dieser Vorschrift lässt sich entnehmen, dass in einem anderen JAA-Mitgliedstaat erteilte Lizenzen, Berechtigungen, Anerkennungen, Genehmigungen oder (hier interessierende) Zeugnisse ohne weitere Formalitäten anzuerkennen sind, falls sie gemäss den Anforderungen der JAR-FCL und der damit zusammenhängenden Verfahren ergangen sind, mithin ihre Rechtmässigkeit nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden darf. Die JAA bezweckt zwar mit den JAR-FCL, die zivilluftfahrtrechtlichen Sicherheitsstandards in den einzelnen Mitgliedstaaten zu harmonisieren und zu verbessern. Unter keinen Umständen darf die angestrebte Vereinheitlichung jedoch gerade ins Gegenteil verkehren und auf Kosten der Flugsicherheit erfolgen. Genau dies wäre der Fall, wenn ausländische Prüfungsresultate selbst dann anzuerkennen wären, wenn konkrete Anzeichen für Unregelmässigkeiten bei der Prüfungsabnahme bestehen (in diesem Sinne etwa auch JAR-FCL 1.010 Bst. c Ziff. 2 bzw. JAR-FCL 2.010 Bst. c Ziff. 2, wonach ein JAA-Mitgliedstaat aus Sicherheitsgründen anordnen kann, dass der Inhaber einer von einem anderen JAA-Mitgliedstaat erteilten Lizenz, welcher die Anforderungen der JAR-FCL oder anderer nationalen Vorschriften nicht oder nicht mehr erfüllt, weder

bei sich eingetragene Flugzeuge bzw. Helikopter führt noch innerhalb seines Luftraumes als Pilot tätig wird). Es muss der Vorinstanz als Aufsichtsbehörde daher gestattet sein, der vom Beschwerdeführer in Deutschland abgelegten und bescheinigten Sprachprüfung die Anerkennung zu verwehren, wenn dieser die entsprechenden Anforderungen möglicherweise nicht erfüllt.

**4.1.2** Zu keinem anderen Ergebnis käme man im Übrigen bei der Anwendung von EU-Recht: Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (nachfolgend: Verordnung [EG] Nr. 1592/2002, ABl. L 240 vom 7. September 2002) bzw. Art. 11 Abs. 1 der (kurz nach der Ausstellung des Lizenzdruckes vom 22. Oktober 2010 für die Schweiz in Kraft getretenen) Verordnung (EG) Nr. 216/2008 sehen vor, dass die Mitgliedstaaten ohne weitere technische Anforderungen oder Bewertungen Zulassungen bzw. Zeugnisse (englisch: "certificates") anerkennen, die gestützt darauf erteilt wurden. Diese Bestimmungen zielen darauf ab, dass ausländische Zertifikate – angesichts der Vereinheitlichung der grundlegend zu erfüllenden Anforderungen auf europäischer Ebene – gleich wie inländische Zeugnisse behandelt und nicht etwa aus formellen Gründen nicht akzeptiert werden (in dieser Hinsicht noch weniger streng: Art. 3 i.V.m. Art. 4 der Richtlinie Nr. 91/670/EWG vom 16. Dezember 1991 zur gegenseitigen Anerkennung von Erlaubnissen für Luftfahrtpersonal zur Ausübung von Tätigkeiten in der Zivilluftfahrt [ABl. L 373/21 vom 31. Dezember 1991]). Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 bzw. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 bezeichnen jedoch als ihr eigentliches Hauptziel die Schaffung und die Aufrechterhaltung eines einheitlichen, hohen Niveaus der zivilen Flugsicherheit in Europa. Müsste nun eine Luftfahrtbehörde eine im Ausland ausgestellte Prüfungsbestätigung selbst dann unbesehen übernehmen, wenn sie (berechtigte) Zweifel an der tatsächlichen Befähigung des Antragstellers bzw. an der korrekten Durchführung der von ihm abgelegten Prüfung hätte, könnte dem über allem stehenden Sicherheitsgedanken nicht mehr gebührend Rechnung getragen werden.

**4.2** War die Vorinstanz demnach berechtigt, die vom Beschwerdeführer in Deutschland abgelegte Sprachprüfung auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen, ist in einem nächsten Schritt zu untersuchen, ob sie (damals) den Sachverhalt falsch ermittelt hat. Mit der vom staatlich anerkannten Sprachprüfer C._____ ausgestellten Prüfungsbestätigung vom

9. Oktober 2010 hat der Beschwerdeführer grundsätzlich den Nachweis erbracht, dass er die für eine Erlangung des Level 6 des Language Proficiency Checks erforderliche Sprachbefähigung aufweist (betreffend die allgemeinen Anforderungen vgl. JAR-FCL 1.010 Bst. a Ziff. 4 i.V.m. Appendix 1 to JAR-FCL 1.010 sowie AMC [Acceptable Means of Compliance (Section 2 der JAR-FCL 1 in der Fassung vom 1. Dezember 2006)] No. 1 to JAR-FCL 1.010 bzw. JAR-FCL 2.010 Bst. a Ziff. 4 i.V.m. Appendix 1 to JAR-FCL 2.010 sowie AMC [Section 2 der JAR-FCL 2 in der Fassung vom 1. Dezember 2006] No. 1 to JAR-FCL 2.010; vgl. auch Art. 7 Abs. 2 Unterabsatz 2 der Verordnung [EG] Nr. 216/2008 i.V.m. deren Anhang III Ziff. 1.f. bzw. neu Anhang I [Teil-FCL], Abschnitt A, FCL.055, i.V.m. dessen Anlage 2 zur Verordnung [EU] Nr. 1178/2011 vom 3. November 2011 zur 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 [nachfolgend: Verordnung (EU) Nr. 1178/2011, ABl. L 311 vom 25. November 2011]). Eine unrichtige Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhaltes liegt somit einzig dann vor, wenn gewichtige (der Vorinstanz im Zeitpunkt der Lizenzausstellung noch nicht bekannte) Indizien dafür sprechen, dass diese Bescheinigung möglicherweise seine tatsächlichen Sprachkenntnisse nicht korrekt wiedergibt.

**4.2.1** Den Vorakten lässt sich entnehmen, dass die Vorinstanz erstmals mit E-Mail vom 7. März 2011 in der Causa "Prüfstelle D-LTO-X" an das deutsche LBA gelangte. Auslöser war die durch C._____ im Dezember 2010 erfolgte Ausstellung einer Bestätigung für das erfolgreiche Bestehen des Level 6 des Language Proficiency Checks in Englisch an D._____, einen Piloten mit Schweizer Lizenz, welcher acht Tage zuvor in der Schweiz bei der Level 5/6-Prüfung in "Listening Comprehension" mit einem Level 3 und in "Speaking Ability" in allen Teilen mit (einem teilweise marginalen) Level 4 abgeschnitten und drei Tage zuvor anlässlich der Wiederholungsprüfung für den Wiedererwerb von Level 4 diesen in allen Bereichen nur knapp erreicht hatte (vgl. auch E-Mails der Vorinstanz an das LBA vom 14. März 2011 und vom 17. Mai 2011 sowie "Curriculum" Language Proficiency Checks von D._____ vom 14. März 2011). In der Folge stellte die Vorinstanz eine Häufung der bei ihr zur Anerkennung eingereichten und vom selben Sprachprüfer ausgestellten Level 6-Zertifikate fest (vgl. E-Mail der Vorinstanz an das LBA vom 11. März 2011). Zusätzliche Recherchen ergaben, dass sieben weiteren Schweizer Piloten – darunter dem Beschwerdeführer – von C._____ im Oktober 2010 ein Level 6 attestiert worden war. Zwei dieser Prüflinge (nicht aber

der Beschwerdeführer) hatten noch im August bzw. September 2009 in der Schweiz einen Language Assessoren-Kurs bzw. ein Pre-Screening zwecks Evaluation der sprachlichen Eignung für die Teilnahme an einem Language Assessoren-Kurs besucht und jeweils insgesamt bloss einen Level 4 erzielt (vgl. E-Mail der Vorinstanz an das LBA vom 24. Mai 2011).

**4.2.2** Mit E-Mail vom 29. März 2011 bestätigte das LBA der Vorinstanz, dass es C._____ bis auf weiteres untersagt habe, Sprachprüfungen abzunehmen oder solchen beizusitzen. Es habe ihn aufgefordert, zur von der Vorinstanz geschilderten Prüfung Stellung zu nehmen, bisher jedoch noch keine verwertbare Äusserung von ihm erhalten. Am 6. Juli 2011 teilte das LBA der Vorinstanz auf entsprechende Anfrage hin mit, dass zwischenzeitlich eine wenig aussagekräftige Stellungnahme von C._____ bei ihm eingegangen sei. Es habe sich daraufhin entschlossen, dessen Tätigkeit als Sprachprüfer in der Prüfstelle D-LTO-Y zu unterbinden; die befristete Anerkennung von dessen eigener Prüfstelle D-LTO-X sei inzwischen abgelaufen und C._____ habe wohlweislich eine erneute Verlängerung gar nicht erst beantragt. Anders als die Vorinstanz sähe es das LBA nicht als seine Aufgabe an, alle von C._____ ausgestellten Zertifikate für ungültig zu erklären. C._____ sei von ihm ermächtigt worden, deutschen Piloten Sprachprüfungen abzunehmen. In Ausübung dieser Berechtigung habe es ihm bisher keine "bewusste" Fehlbeurteilung nachweisen können. Selbst wenn dies möglich wäre, hätte es wahrscheinlich nur das Recht, in diesen konkret zu belegenden Fällen eine Nachprüfung anzuordnen; für eine generelle Ungültigkeitserklärung aller von C._____ ausgestellten Zertifikate sei dies jedoch wohl nicht ausreichend. Das LBA würde es indes bereits als Erfolg ansehen, wenn es ihm gelänge, aufgrund der bei der Prüfung der Piloten mit Schweizer Lizenz festgestellten Mängel C._____ (dauerhaft) aus seinem Prüfsystem fernzuhalten.

**4.2.3** In einem auf Ersuchen des Beschwerdeführers ausgestellten Unterstützungsschreiben vom 11. Mai 2012 streicht C._____ mit Verweis auf Ausbildung und beruflichen Werdegang die Befähigung von ihm und seinem (anlässlich der Prüfung des Beschwerdeführers anwesenden) Beisitzer zur Abnahme von Language Proficiency Checks in Englisch hervor. Er habe in der Prüfstelle D-LTO-X insgesamt 772 Sprachprüfungen abgenommen und der Anteil an bestandenen Level 6-Prüfungen sei bei ihm ähnlich hoch ausgefallen wie bei einem anderen leitenden Sprachprüfer. Er habe zwei Kandidaten für einen Level 6 auf einen Level 4 zurückgestuft und es seien weitere Prüflinge, welche bei der Level 6-Prüfung

durchgefallen seien, auf einen Level 5 herabgesetzt worden. Er habe aus zwei Gründen keine Erneuerung seiner Lizenz beantragt: Einerseits sei die Nachfrage nach Sprachprüfungen dramatisch zurückgegangen und eine Weiterführung der Prüfungstätigkeit habe sich angesichts der anfallenden Gebühren finanziell nicht mehr gelohnt. Andererseits habe er mit dem LBA nicht (länger) zusammenarbeiten wollen, da sich dieses als unzuverlässig erwiesen, häufig die Richtlinien geändert und den LTOs das Leben schwer gemacht habe. Die Situation habe sich mit der neuen Referentin beim LBA noch verschlimmert. Diese habe ihm mitgeteilt, er sei unzuverlässig und könne für keine andere LTO mehr Prüfungen abnehmen und sie werde jede zukünftige Bewerbung von ihm als Prüfungsexperte ablehnen.

**4.2.4** Der Beschwerdeführer bringt vor, er sei Absolvent einer neusprachlichen Wirtschaftsmatura mit Schwerpunktfach Englisch, fliege seit rund zwanzig Jahren (hauptsächlich im nationalen, teilweise aber auch im internationalen Luftverkehr) und sei bisher weder als Berufspilot auf Flächenflugzeugen resp. auf Helikoptern noch als Fluglehrer negativ in Erscheinung getreten. Dies lässt zwar darauf schliessen, dass er über Englischkenntnisse verfügt. AMC No. 1 to JAR-FCL 1.010 bzw. AMC No. 1 to JAR-FCL 2.010 ("Language Proficiency Rating Scale") bezeichnet jedoch den (höchstmöglichen) Level 6 als "Expert"-Level und stellt generell hohe Anforderungen an Aussprache, Satzstruktur, Vokabular, Redefluss, Verständnis und Interaktion des Kandidaten (siehe neu auch Anlage 2 zu Anhang I [Teil-FCL] zur Verordnung [EU] Nr. 1178/2011). Da dieser Level – im Gegensatz zu den Level 4 und 5 (vgl. Appendix 1 to JAR-FCL 1.010, Ziff. 3, i.V.m. AMC No. 2 to JAR-FCL 1.010, Ziff. 5, bzw. Appendix 1 to JAR-FCL 2.010, Ziff. 3, i.V.m. AMC No. 2 to JAR-FCL 2.010, Ziff. 5) – unbeschränkt gültig ist und von weiteren (Kontroll-) Prüfungen befreit (vgl. Appendix 1 to JAR-FCL 1.010, Ziff. 3, i.V.m. AMC No. 2 to JAR-FCL 1.010, Ziff. 6, bzw. Appendix 1 to JAR-FCL 2.010, Ziff. 3, i.V.m. AMC No. 2 to JAR-FCL 2.010, Ziff. 6; siehe neu auch Anhang I [Teil-FCL], Abschnitt A, FCL.055, Bst. c, zur Verordnung [EU] Nr. 1178/2011), muss zur (präventiven) Vermeidung von Unfällen und Vorfällen im internationalen Flugverkehr aufgrund von Schwierigkeiten bei der Verständigung und zur Gewährleistung der grösstmöglichen Sicherheit zweifelsfrei erstellt sein, dass dessen Inhaber den (hohen) Anforderungen an seine Sprachkenntnisse auch tatsächlich genügt. Genau an dieser Gewissheit fehlt es vorliegend: Wohl lässt sich dem Mailverkehr zwischen dem LBA und dem BAZL die von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung wiedergegebene Aussage des LBA, mehreren Piloten sei im Jahre 2010 von

C._____ ein Level 6-Zertifikat ausgestellt worden, obwohl sie die Bedingungen gemäss der ICAO Rating Scale und Holistic Descriptors für den Level 6 nicht erfüllten, in dieser Deutlichkeit nicht entnehmen und sie ist von ihr im Rahmen ihrer Vernehmlassung auch relativiert worden. Trotzdem scheint auch das LBA mit Recht aufgrund der von der Vorinstanz dokumentierten Fälle mit Schweizer Piloten die Zweifel am korrekten Ablauf der Sprachprüfungen in der Prüfstelle D-LTO-X zu teilen, hätte es doch ansonsten eine weitere Zusammenarbeit mit C._____ nicht kategorisch ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass – wie C._____ selber bestätigt – die Prüfung des Beschwerdeführers nicht aufgezeichnet worden ist bzw. nur noch eine wenig aussagekräftige Kopie des Prüfungsprotokolls besteht (zur Aufbewahrungs- und Dokumentationspflicht vgl. auch AMC No. 2 to JAR-FCL 1.010, Ziff. 18 und Ziff. 19, bzw. AMC No. 2 to JAR-FCL 2.010, Ziff. 13 und Ziff. 14), diese mithin ohne Verschulden der Vorinstanz nicht mehr rekonstruiert und die Beurteilung der Sprachbefähigung des Beschwerdeführers durch C._____ nicht mehr nachvollzogen werden kann. Unter diesen Umständen lässt sich aber – ohne in behördliche bzw. richterliche Willkür zu verfallen – die bestehende Unsicherheit, ob C._____ als verantwortlicher Sprachprüfer und sein jeweiliger Beisitzer die Level 6-Zertifikate allgemein zu grosszügig verteilt haben, auch bezogen auf die Prüfung des Beschwerdeführers nicht aus dem Weg räumen. Desgleichen vermag C._____ mit seinen im Rahmen seiner persönlichen Erklärung vom 11. Mai 2012 aufgestellten (Schutz-) Behauptungen die begründeten Zweifel nicht zu entkräften, zumal seine (bereits durch seine Anerkennung als Sprachprüfer durch das LBA ausgewiesenen) fachlichen Fähigkeiten nicht bestritten werden und er sogar selber bestätigt, dass nicht nur er, sondern auch das LBA die Zusammenarbeit nicht mehr fortführen wollte.

**4.2.5** Auch das vom Beschwerdeführer eingereichte und von D._____ an ihn weitergeleitete E-Mail der Vorinstanz vom 21. Januar 2008 vermag dieses Ergebnis nicht umzustossen: Darin teilt die Inspector Theoretical Knowledge and Examinations D._____ mit, dass er im kurz zuvor abgelegten Language Assessoren-Kurs in allen Bereichen mit Ausnahme der "Structure" einen klaren Level 5 erzielt habe und sie ihm schweren Herzens insgesamt (bloss) einen Level 4 erteilen könne, während sie in ihrem E-Mail vom 7. März 2011 gegenüber dem LBA von einem "eher marginalen" Level 4 spricht und ihm in dessen "Curriculum" Language Proficiency Checks vom 14. März 2011 in allen Kategorien der "Speaking Ability" einen Level 4 bescheinigt. In der Tat ist es wenig verständlich, dass die Instruktorin je nach Adressat den von D._____ insgesamt er-

zielten Level 4 unterschiedlich kommunizierte. Dies ändert jedoch nichts daran, dass D._____ kurz bevor ihm C._____ einen Level 6 attestierte in zwei weiteren Prüfungen (von welchen offenbar Tonbandaufnahmen und Prüfungsprotokolle vorliegen [vgl. E-Mail der Vorinstanz an das LBA vom 17. Mai 2011]) nicht über einen marginalen Level 4 hinauskam (vgl. E. 4.2.1). Eine Steigerung um zwei bzw. sogar um drei Stufen innerhalb von wenigen Tagen ist schlechterdings nicht möglich.

**4.3** Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz daher – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – zu Recht (nachträglich) Zweifel an der korrekten Durchführung der Level 6-Prüfung des Beschwerdeführers und – als Folge davon – an seinen Sprachfähigkeiten angebracht. Hätte sie im Zeitpunkt der Ausfertigung des Lizenzdruckes vom 22. Oktober 2010 bereits Kenntnis von den Unregelmässigkeiten in der Prüfstelle D-LTO-X gehabt, hätte sie dem Beschwerdeführer den Eintrag des Level 6 des Language Proficiency Checks in seine Lizenz verweigert bzw. – mangels Überprüfbarkeit seines Prüfungsergebnisses – zwingend verweigern müssen. Der Lizenzdruck vom 22. Oktober 2010 erweist sich somit aufgrund einer unrichtigen Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhaltes als ursprünglich fehlerhaft.

**5.**
In einem weiteren Schritt ist sodann zu prüfen, ob die Vorinstanz, nachdem sie nachträglich feststellen musste, dass sie den Sachverhalt unrichtig ermittelt hatte, den ursprünglich zu Unrecht anerkannten Level 6 des Language Proficiency Checks widerrufen durfte.

Ursprünglich fehlerhafte Verfügungen stehen einerseits im Konflikt mit dem zwingenden Charakter des öffentlichen Rechtes und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der mit dem Gesetz – wie im vorliegenden Fall – nicht vereinbar ist, nicht unabänderlich sein soll. Andererseits ist im Falle einer nachträglichen Anpassung das Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes berührt, wonach eine Verfügung, die eine Rechtslage begründet hat, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt werden soll. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist jeweils abzuwägen, ob dem Postulat der richtigen Durchführung des objektiven Rechtes oder dem Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit, d.h. dem Interesse des Adressaten am Fortbestand der Verfügung, der Vorrang zu geben ist (vgl. statt vieler: BGE 135 V 201 E. 6.2 mit weiteren Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-2029/2010 vom 2. September 2010 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen;

TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 49). Soweit jedoch ein Spezialgesetz die Änderungsgründe nennt, gehen diese den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen vor (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 35).

**5.1** JAR-FCL 1.010 Bst. c Ziff. 1 bzw. JAR-FCL 2.010 Bst. c Ziff. 1 enthält folgende Vorschrift:

*"A JAA Member State may at any time in accordance with its national procedures act on appeals, limit privileges, or suspend or revoke any licence, rating, authorisation, approval or certificate it has issued in accordance with the requirements of JAR-FCL if it is established that an applicant or a licence holder has not met, or no longer meets, the requirements of JAR-FCL or relevant national law of the State of licence issue."*

Gestützt auf diese (Spezial-) Bestimmung kann somit ein JAA-Mitgliedstaat jederzeit die Rechte einer von ihm erteilten Lizenz einschränken, widerrufen oder deren Ausübung zeitweilig untersagen, wenn festgestellt wird, dass der Bewerber oder Lizenzinhaber die Anforderungen der JAR-FCL oder der einschlägigen nationalen Vorschriften nicht erfüllt hat oder nicht mehr erfüllt (im Wortlaut ähnlich: Art. 11 Abs. 1 Bst. a VJAR-FCL ["… wenn die Person, die sich für eine Lizenz oder Ermächtigung bewirbt oder eine solche besitzt, die Anforderungen der JAR-FCL-Reglemente oder des nationalen Rechts nicht oder nicht mehr erfüllt"]). Das BAZL hat demnach als Aufsichtsbehörde dem Beschwerdeführer für den Entzug des Level 6 des Language Proficiency Checks die fehlende Sprachbefähigung nachzuweisen. Wegen der nicht erfolgten Aufzeichnung seiner Prüfung bzw. mangels eines verwertbaren Protokolls (vgl. E. 4.2.4) kann es jedoch vorliegend – ohne eigenes Verschulden – diesen Nachweis nur erbringen, indem es den Beschwerdeführer zu einer Nachprüfung für den Level 6 aufbietet. Mit anderen Worten: Das vom Beschwerdeführer (zumindest indirekt) beanstandete Vorgehen der Vorinstanz (Widerruf von Level 6 und Neueintragung eines für drei Jahre gültigen Level 4 sowie Berechtigung, die Prüfung für einen höheren Level kostenlos abzulegen) dient gerade der Beseitigung des vermeintlichen "Beweisnotstandes". Dürfte die Vorinstanz bei wie vorliegend nachgewiesenen (vgl. E. 4.2 ff.) und infolgedessen begründeten Zweifeln an den Sprachfähigkeiten des Lizenzinhabers nicht einschreiten, könnte sie der über allem stehenden Sicherheit im internationalen Flugverkehr (vgl. E. 4.1.1 f. sowie E. 4.2.4) nicht mehr gerecht werden (vgl. auch Art. 11 Abs. 1 Bst. c VJAR-FCL, welcher ebenfalls die blosse Befürchtung der Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder militärischer In-

teressen bei der Ausübung der Flugtätigkeit als Widerrufsgrund genügen lässt, sowie Art. 20 Abs. 3 RFP, welcher der Vorinstanz "bei begründeten Zweifeln" das Recht einräumt, jederzeit eine Nachprüfung der vorgeschriebenen Kenntnisse anzuordnen). Die (womöglich nur vorübergehende) Rückstufung auf Level 4 ist dabei nur Mittel zum Zweck, um den Beschwerdeführer überhaupt zu einer Nachprüfung (für Level 5 oder 6) ein- bzw. (für Level 4) vorladen zu können (zur Unmöglichkeit einer solchen [Kontroll-] Prüfung bei einem Level 6 vgl. bereits E. 4.2.4).

**5.2** Auch die Anwendung von EU-Recht führt zu keinem anderen Ergebnis:

**5.2.1** Die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 enthält keine inhaltlichen Bestimmungen zum Widerruf, so dass in ihrem Gültigkeitsbereich eine Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 5) zu erfolgen hat.

**5.2.1.1** Das Postulat der Rechtssicherheit geht in der Regel vor, wenn durch die frühere Verwaltungsverfügung ein subjektives Recht begründet worden ist, oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis in gutem Glauben bereits Gebrauch gemacht und dabei Dispositionen getroffen hat, die sich nicht ohne Nachteil rückgängig machen lassen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-2029/2010 vom 2. September 2010 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 50 ff.). Das Interesse an einer Wiederherstellung der Gesetzmässigkeit kann vor allem dann überwiegen, wenn besonders gewichtige öffentliche Interessen vorliegen oder wenn der rechtswidrige Zustand lange fortdauern würde (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 56 ff.).

**5.2.1.2** Der Beschwerdeführer macht nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass ihm mit der (anfänglichen) Anerkennung des höchstmöglichen und unbeschränkt gültigen Level 6 des Language Proficiency Checks ein subjektives Recht eingeräumt worden wäre (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-2029/2010 vom 2. September 2010 E. 4.2.1 sowie TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 53, wonach Polizeierlaubnisse, zu welchen die Pilotenlizenzen gehören, kein solches Recht zu begründen vermögen). Der Eintrag des Level 6 in die Lizenz des Beschwerdeführers beruht weiter auf einer unrichtigen Sachverhalts-

ermittlung, so dass die vorliegend in Frage stehenden Interessen bisher von der Vorinstanz noch nicht umfassend gegeneinander abgewogen werden konnten. Darüber hinaus kann sich der Beschwerdeführer nicht auf den Schutz allfälliger von ihm gestützt auf den fehlerhaften Lizenzeintrag in gutem Glauben vorgenommene Dispositionen berufen: Denn einerseits wird diesem Kriterium bei Dauerverfügungen geringeres Gewicht beigemessen als bei urteilsähnlichen Verfügungen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-2029/2010 vom 2. September 2010 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen sowie TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 55). Andererseits hat der Beschwerdeführer – soweit erkennbar – im Vertrauen auf die Rechtsbeständigkeit des ihm erteilten Level 6 noch gar keine Vorkehrungen getroffen, welche nicht ohne Nachteil wieder rückgängig zu machen wären, zumal es – so die Vorinstanz – auf seine fliegerischen Berechtigungen ohnehin keinen Einfluss hat, ob er über einen Level 4, 5 oder 6 verfügt (zum Mindesterfordernis eines Level 4 vgl. neu ausdrücklich Anhang I [Teil-FCL], Abschnitt A, FCL.055, Bst. a und Bst. b, i.V.m. dessen Anlage 2 zur Verordnung [EU] Nr. 1178/2011).

**5.2.1.3** Demgegenüber ist die Vorinstanz in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde über die Zivilluftfahrt gehalten, die Sicherheit im nationalen und internationalen Flugverkehr nach Massgabe der geltenden rechtlichen Anforderungen zu wahren und drohenden Risiken entgegenzutreten. Diese Pflicht gilt auch gegenüber einer früheren eigenen Fehlleistung (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-2029/2010 vom 2. September 2010 E. 4.2.4). So stellt die Anerkennung eines Level 6 des Language Proficiency Checks ohne die Gewissheit zu haben, dass diese Einstufung den tatsächlichen Englischkenntnissen des Beschwerdeführers entspricht, ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Dies gilt umso mehr, als der Level 6 unbeschränkt gültig und einer zukünftigen Nachkontrolle entzogen ist, mithin ohne entsprechende Korrektur durch die Vorinstanz möglicherweise ein dauerhafter rechtswidriger Zustand geschaffen würde.

**5.2.1.4** Da die ausgewiesenen Gesetzmässigkeits- und Sicherheitsinteresen somit gegenüber dem Interessen des Beschwerdeführers am Fortbestand des Level 6-Eintrages vorgehen, war dessen Widerruf auch in Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 zulässig.

**5.2.2** Anzufügen bleibt, dass auf den 15. Mai 2012 die Verordnung des UVEK vom 27. April 2012 über die Ausweise des Flugpersonals nach der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 in Kraft getreten ist (SR 748.222.0; zum Vorrang der Verordnung [EU] Nr. 1178/2011 gegenüber der VJAR-FCL

bzw. dem RFP vgl. Art. 1 Abs. 2 VJAR-FCL sowie Art. 1 Bst. b RFP). Anhang I (Teil-FCL), Abschnitt A, FCL.070, Bst. a, zur Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 sieht vor, dass Lizenzen, Berechtigungen und Zeugnisse, die gemäss diesem Teil erteilt werden, von der zuständigen Behörde gemäss den in Teil-ARA festgelegten Bedingungen und Verfahren beschränkt, ausgesetzt oder widerrufen werden können, wenn der Pilot die Anforderungen dieses Teils, des Teils-Medical oder die einschlägigen Einsatzanforderungen nicht erfüllt. Anhang VI (Teil-ARA), Teilabschnitt FCL, ARA.FCL.250, Bst. a, der von der Schweiz am 30. November 2012 (mit-) angenommenen und auf den 1. Februar 2013 in Kraft getretenen (AS 2013 345) Verordnung (EU) Nr. 290/2012 vom 30. März 2012 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 zur 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 (ABl. L 100 vom 5. April 2012) führt ergänzend einen (nicht abschliessenden) Katalog von Widerrufsgründen auf und bezeichnet als solchen unter anderem die nicht längere Erfüllung der einschlägigen Anforderungen von Teil-FCL (Ziff. 3). Da diese Bestimmungen jedoch erst während hängigem Beschwerdeverfahren in der Schweiz in Kraft getreten sind und von ihrem Wortlaut her – zumindest soweit hier interessierend – von JAR-FCL 1.010 Bst. c Ziff. 1 bzw. JAR-FCL 2.010 Bst. c Ziff. 1 und Art. 11 Abs. 1 Bst. a VJAR-FCL nicht entscheidend abweichen, sind sie nicht weiter zu berücksichtigen (zur Anwendung neuen Rechts in hängigen Verfahren vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 18 ff.).

**6.**

Soweit der Beschwerdeführer (allerdings ohne konkreten Nachweis) beanstandet, anderen Schweizer Piloten, welche bei der Prüfstelle D-LTO-X zwar bei einem anderen leitenden Sprachprüfer, teilweise jedoch bei demselben Beisitzer einen Level 6 erzielt hätten, sei dieser nicht aberkannt worden, ist ihm entgegenzuhalten, dass das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) den rechtsanwenden Behörden einzig verbietet, zwei tatsächlich gleiche Situationen ohne sachlichen Grund rechtlich unterschiedlich zu behandeln (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 23 Rz. 11). Da die Vorinstanz offenbar nur bei Prüfungen, welche unter dem Vorsitz von C._____ durchgeführt wurden, Unregelmässigkeiten festgestellt hat, war sie nur (aber immerhin) dort gehalten, den erteilten Level 6 zu widerrufen. Auch der Umstand, dass das LBA im Gegensatz zur Vorinstanz darauf verzichtet hat, die

gleichentags von deutschen Lizenzinhabern bei C._____ erworbenen Level 6 wieder zu entziehen, steht einem Widerruf gegenüber dem Beschwerdeführer nicht entgegen, ist doch das Gebot der rechtsgleichen Rechtsanwendung dann nicht verletzt, wenn die ungleiche Behandlung gleichartiger Verhältnisse von unterschiedlichen Behörden ausgeht (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 23 Rz. 12).

**7.**
Zu prüfen ist sodann, ob die Anordnungen in der angefochtenen Verfügung verhältnismässig sind. Das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt von einer Verwaltungsmassnahme, dass sie geeignet, erforderlich und bezüglich Eingriffszweck und Eingriffswirkung ausgewogen, mithin dem Betroffenen zumutbar ist (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 21 Rz. 2).

**7.1** Die Aberkennung des Level 6 des Language Proficiency Checks und die Rückstufung des Beschwerdeführers auf (einen beschränkt gültigen) Level 4 ist ohne weiteres geeignet, um eine nachträgliche Überprüfung von dessen Sprachbefähigung zu ermöglichen (vgl. bereits E. 5.1 in fine) und um mit dieser die momentan fehlende Gewissheit zu erlangen, dass er (auch später noch) über ausreichende Englischkenntnisse verfügt und im internationalen Flugverkehr kein Sicherheitsrisiko darstellt. Ein solches Vorgehen ist erforderlich, da wegen fehlender Nachvollziehbarkeit der in Deutschland abgelegten Prüfung kein anderes und insbesondere kein milderes Mittel besteht, um seine tatsächlichen Sprachfähigkeiten zu überprüfen. Auch die Zumutbarkeit der angeordneten Massnahmen ist angesichts der auf dem Spiele stehenden öffentlichen (Sicherheits-) Interessen zu bejahen: Denn zum einen ist die Absolvierung einer (Nach-) Prüfung mit keinem erheblichen Zeitaufwand und mit keinen beträchtlichen Kosten verbunden, welche für den Beschwerdeführer nicht mehr tragbar wären, und verlangt von ihm (zumindest wenn man der Selbsteinschätzung seiner Sprachkompetenz folgt) keine nennenswerten Prüfungsvorbereitungen. Zum andern werden ihm die Prüfungskosten für die Erlangung eines höheren Level als Level 4 für einen beschränkten Zeitraum sogar erlassen und er wird nicht sofort zu einer Nachkontrolle seiner Level 4-Befähigung aufgeboten. Schliesslich ist auch bei einem blossen Level 4-Eintrag die berufliche Existenz nicht ernsthaft gefährdet und wird die Wirtschaftsfreiheit des Lizenzinhabers (Art. 27 BV) nicht verletzt, berechtigt doch auch dieser international zur Ausübung aller fliegerischen Tätigkeiten und führt (abgesehen vom Erfordernis eines periodischen Nachweises) zu keinerlei Einschränkungen der mit der Lizenz erteilten

Berechtigungen als Pilot (zum Mindesterfordernis eines Level 4 vgl. JAR-FCL 1.010 Bst. a Ziff. 4 bzw. JAR-FCL 2.010 Bst. a Ziff. 4, Appendix 2 to JAR-FCL 1.010 bzw. Appendix 2 to JAR-FCL 2.010 ["Note"], AMC No. 1 to JAR-FCL 1.010 bzw. AMC No. 1 to JAR-FCL 2.010 ["Note"] sowie neu Anhang I [Teil-FCL], Abschnitt A, FCL.055, Bst. a und Bst. b, i.V.m. dessen Anlage 2 zur Verordnung [EU] Nr. 1178/2011). Daran ändert auch nichts, dass der Eintrag eines (unbeschränkt gültigen) Level 6 in der Pilotenlizenz bei (internationalen) Stellenausschreibungen dem Lizenzinhaber Vorteile verschaffen und die Chancen auf eine Anstellung allenfalls erhöhen kann, steht es dem Beschwerdeführer doch jederzeit frei, erneut eine Level 6-Prüfung abzulegen, und führt ein solcher Level noch nicht ohne weiteres zu einer Jobzusage.

**8.**
Abschliessend bleibt noch die Rechtmässigkeit der dem Beschwerdeführer von der Vorinstanz auferlegten und angesichts der Umstände bereits reduzierten Gebühr von Fr. 200.- für den Erlass der angefochtenen Verfügung zu beurteilen.

**8.1** Die Vorinstanz erhob die vom Beschwerdeführer beanstandete Gebühr gestützt auf die Verordnung vom 28. September 2007 über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL, SR 748.112.11), welche ihre formell-gesetzliche Grundlage ihrerseits in Art. 3 Abs. 3 LFG findet (zur hinreichenden Bestimmtheit von Abgabeobjekt und Kreis der Abgabepflichtigen in besagter Bestimmung vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-1849/2009 vom 31. August 2009 E. 5.2 und A-4773/2008 vom 20. Januar 2009 E. 7.1 f.). Der Bundesrat hat den ihm eingeräumten erheblichen Ermessensspielraum (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 6.2) ausgefüllt, indem er in Art. 3 GebV-BAZL (einschränkend) festgehalten hat, dass eine Gebühr zu bezahlen hat, wer eine Verfügung der Vorinstanz veranlasst oder eine Dienstleistung von ihr beansprucht. Sofern nicht eine Pauschale festgelegt ist, richtet sich die Bemessung der Gebühr nach Zeitaufwand, gegebenenfalls innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens (Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL); im Einzelfall kann unter Berücksichtigung des Interesses und des Nutzens der gebührenpflichtigen Person sowie des öffentlichen Interesses eine Gebühr ermässigt oder erlassen werden (Art. 5 Abs. 3 GebV-BAZL).

**8.2** Nach der Lehre liegt die Gebührenpflicht dann auf der Hand, wenn die Amtshandlung auf Antrag des Einzelnen ausgelöst wird. Sie entsteht

aber auch, wenn die Verwaltung von Amtes wegen einschreitet, weil der Einzelne durch sein Verhalten Anlass für die Verrichtung gegeben hat oder die Verrichtung wenigstens teilweise in seinem Interessen liegt. Die Gebührenpflicht entfällt hingegen, wenn das Gemeinwesen ausschliesslich im öffentlichen Interesse tätig wird (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 57 Rz. 22). Vorliegend hat die Vorinstanz als Aufsichtsbehörde – im Gegensatz zum auf Gesuch des Beschwerdeführers hin am 22. Oktober 2010 erfolgten Eintrag von Level 6 des Language Proficiency Checks in seine Pilotenlizenz (für die entsprechende Bearbeitungsgebühr vgl. auch Art. 30 Abs. 1 Bst. b GebV-BAZL) – das Widerrufsverfahren von Amtes wegen aufgrund festgestellter Unregelmässigkeiten im deutschen Prüfungszentrum D-LTO-X und zwecks Wahrung öffentlicher (Sicherheits-) Interessen angehoben. Weder kann dem Beschwerdeführer eine Täuschungsabsicht oder ein widerrechtliches Verhalten vorgeworfen werden, noch hat er – genau so wenig wie die Vorinstanz – die fehlende Nachvollziehbarkeit der von ihm in Deutschland abgelegten Prüfung zu verantworten. Unter diesen Vorzeichen kann er aber nicht als "Veranlasser" im Sinne von Art. 3 GebV-BAZL angesehen werden. Erfüllt er mithin die vom Bundesrat konkretisierten Voraussetzungen für die Begründung einer Gebührenpflicht nicht, sind ihm zu Unrecht Kosten auferlegt worden.

**9.**

Als Ergebnis kann demnach festgehalten werden, dass die Vorinstanz mit Recht die Anerkennung des vom Beschwerdeführer in Deutschland erworbenen Level 6 des Language Proficiency Checks widerrufen und die Eintragung eines (bis 9. Oktober 2013 gültigen) Level 4 in seine Pilotenlizenz angeordnet hat. Die von ihr bis Ende Februar 2013 angesetzte Frist, um auf ihre Kosten in einem Schweizer Prüfungszentrum eine Prüfung für einen höheren Level als Level 4 abzulegen, ist angesichts des vor Bundesverwaltungsgericht durchgeführten Beschwerdeverfahrens bis 31. August 2013 zu verlängern. Gutzuheissen ist die Beschwerde einzig bezüglich der dem Beschwerdeführer von der Vorinstanz auferlegten Gebühr und die betreffende Dispositivziffer 6 der angefochtenen Verfügung ist ersatzlos aufzuheben.

**10.**

**10.1** Bei diesem Verfahrensausgang sind dem mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführer die auf Fr. 1'000.- festzusetzenden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 800.- aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**10.2** Dem Beschwerdeführer als mehrheitlich unterliegender und nicht anwaltlich vertretenen Partei steht keine Parteientschädigung zu, zumal ihm lediglich verhältnismässig geringe Kosten entstanden sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 4 VGKE).

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

**1.**
Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als Dispositivziffer 6 der angefochtenen Verfügung ersatzlos aufgehoben wird. Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen.

**2.**
Die von der Vorinstanz bis Ende Februar 2013 angesetzte Frist, um auf ihre Kosten in einem der schweizerischen Prüfungszentren eine Prüfung für einen höheren Level als Level 4 des Language Proficiency Checks abzulegen (Dispositivziffer 5 der angefochtenen Verfügung), wird bis 31. August 2013 verlängert.

**3.**
Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 1'000.- werden im Umfang von Fr. 800.- dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- verrechnet. Der Restbetrag wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**4.**
Der Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

**5.**
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**6.**
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli Lars Birgelen

## Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom siebenten Tag vor Ostern bis und mit dem siebenten Tag nach Ostern (Art. 46 Abs. 1 Bst. a 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: