Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-4043/2012

Urteil vom 27. März 2013

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

Verband "Swiss Microlight Flyers" SMF,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Philip Bärtschi,
Anwaltskanzlei Bärtschi,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gesuch um Vorprüfung der Zulassungsfähigkeit des Luftfahrzeuges P&M Aviation QuikR.

Sachverhalt:

A.
Der Verband "Swiss Microlight Flyers" (SMF) erwägt den Kauf eines Luftfahrzeugs des Typs P&M Aviation QuikR. Hierbei handelt es sich um ein sog. Trike-Luftfahrzeug, das motorisiert, aber sehr leicht, leise und sparsam im Treibstoffverbrauch ist und über eine Flächenbelastung (Masse eines Flugzeugs geteilt durch die Flügelfläche) von nur 35−39 kg/m^2 verfügt. Es wird v.a. zur Sportfliegerei verwendet. Vor dem Kauf ersuchte der SMF das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) um eine Verfügung, in der festzustellen sei, das P&M Aviation QuikR sei im Luftfahrzeugregister eintragungsfähig und könne in der Schweiz zugelassen werden.

B.
Das BAZL stellte mit Verfügung vom 2. Juli 2012 fest, das Luftfahrzeug P&M Aviation QuikR könne nicht im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragen werden. Es begründete dies zusammengefasst damit, für Ultraleichtflugzeuge wie dieses habe das BAZL bisher keine entsprechende Unterkategorie respektive keine entsprechenden Lufttüchtigkeitsanforderungen definiert und festgelegt. Eine Verpflichtung, solche Luftfahrzeuge zuzulassen, bestehe nicht; vielmehr liege die Zulassung im Ermessen der nationalen Zulassungsbehörde. Da aber mit der Schaffung einer weiteren Unterkategorie Mehrverkehr verbunden wäre und die zusätzlichen Lärm- und Schadstoffemissionen sowie der erwartete zusätzliche Verkehr nebst negativen Einflüssen auf die Umwelt auch eine sicherheitsbeeinträchtigende Wirkung hätten, werde diese Unterkategorie nicht geschaffen. Zurzeit würden im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer neuen Luftraumstrategie und unter dem Einbezug des Bundesamts für Umwelt die Möglichkeiten einer Zulassung von Ultraleichtflugzeugen überprüft. Bis zu einem definitiven Entscheid würden jedoch keine weiteren Arten von Ultraleichtflugzeugen in der Schweiz zum Verkehr zugelassen.

C.
Mit Eingabe vom 2. August 2012 erhebt der SMF (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen diese Verfügung und beantragt deren Aufhebung. Das Bundesverwaltungsgericht habe festzustellen, das Luftfahrzeug P&M Aviation QuikR sei grundsätzlich im Luftfahrzeugregister eintragungsfähig, könne in der Schweiz zugelassen werden und das BAZL habe diesbezügliche Lufttüchtigkeitsanforderungen zu erlassen, sofern diese in der Schweiz noch nicht existierten. Eventuell sei die Angelegenheit zurückzuweisen.

In seiner Begründung führt der Beschwerdeführer insbesondere an, für ein Verbot des P&M Aviation QuikR bestehe keine gesetzliche Grundlage; ein Ultraleichtflugzeug-Verbot bestehe lediglich für Flugzeuge mit einer Flächenbelastung von unter 20 kg/m^2. Es stehe nicht im Ermessen des BAZL, keine Lufttüchtigkeitsanforderungen zu erlassen, wenn eine bestimmte Luftfahrzeugkategorie nicht vom Gesetz verboten sei. Zudem sei das Luftfahrzeug im Ausland nach den "British Civil Airworthiness Requirements" (BCAR) zugelassen worden. Im übrigen seien Ultraleichtflugzeuge heute umweltfreundlich und technisch weit fortgeschritten. Die Studie "Luftverkehr mit Ultraleichtflugzeugen, Auswirkungen einer Zulassung in der Schweiz" habe gezeigt, dass keine allzu rasante Ausbreitung von Ultraleichtflugzeugen zu erwarten wäre und von einem Substitutionseffekt ausgegangen werden könnte, d.h. bisherige Leichtflugzeuge durch neuere, ökologischere ersetzt werden könnten.

D.
Mit Eingabe vom 18. Oktober 2012 stellt das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) ein Sistierungsgesuch bis Ende Januar 2013; der Beschwerdeführer widersetzt sich dem. Das Bundesverwaltungsgericht weist das Sistierungsgesuch mit Zwischenverfügung vom 8. November 2012 ab.

E.
Die Vorinstanz und der Beschwerdeführer reichen am 27. November 2012 ihre Schlussbemerkungen ein. In einem Nachtrag vom 11. Dezember 2012 nimmt der Beschwerdeführer nochmals Stellung.

F.
Die Vorinstanz reicht am 21. Februar 2013 die Vorakten nach und informiert das Bundesverwaltungsgericht dahingehend, sie werde bis Mitte 2013 einen neuen Regulierungsvorschlag zur Anpassung des Verbots von Ultraleichtflugzeugen ausarbeiten. Der Beschwerdeführer reicht mit Eingabe vom 14. März 2013 abschliessende Bemerkungen ein.

G.
Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Für Verfügungen, die sich auf das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) stützen, ist keine Ausnahme vorgesehen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 LFG). Das BAZL ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

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 hat als Adressat der angefochtenen Verfügung ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der materiellen Beurteilung der Zulassungsfähigkeit des P&M Aviation QuikR und ist somit legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb auf sie einzutreten ist.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid mit voller Kognition auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt es sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung technischer Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt. Es entfernt sich in solchen Fällen im Zweifel nicht von deren Auffassung setzt sein eigenes Ermessen nicht an deren Stelle (vgl. BGE 133 II 35 E. 3 und BGE 130 II 449 E. 4.1; BVGE 2010/19 E. 4.2). Das Bundesverwaltungsgericht ist an die rechtliche Begründung der Begehren nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.
Zunächst ist auf die formelle Rüge, die Vorinstanz habe die Begründungspflicht verletzt, einzugehen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) beinhaltet ebenfalls den Anspruch, dass die verfügende Behörde von den Argumenten des Betroffenen Kenntnis nimmt, sich damit auseinandersetzt und ihre Verfügung begründet (Art. 32 Abs. 1 VwVG; Art. 35 Abs. 1 VwVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8389/2010 vom 21. Juli 2011 E. 5.1.3). Eine Begründung ist so abzufassen, dass die oder der Betroffene die wesentlichen Argumente der Behörde kennt und die Verfügung sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Demgegenüber ist nicht erforderlich, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand des Rechtsuchenden auseinandersetzt. Vielmehr kann sie sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und in der Begründung bloss diejenigen Argumente aufführen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegen (BGE 133 III 439 E. 3.3 mit Hinweisen; BGE 129 I 232 E. 3.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5076/2012 vom 11. Februar 2013 E. 4.2.2).

Aus der Begründung der angefochtenen Verfügung ergibt sich, dass die Vorinstanz die Zulassungsfähigkeit namentlich aus Umweltschutzgründen sowie aufgrund der sicherheitsbeeinträchtigenden Wirkung des erwarteten zusätzlichen Verkehrs verneinte und der Auffassung ist, ihr stehe ein Ermessen zu (vgl. Sachverhalt Bst. B); auf diese Argumente wird nachfolgend näher einzugehen sein. Sodann setzte sich die Vorinstanz mit den Vorbringen des Beschwerdeführers auseinander. Auch wenn die Begründung eher knapp gehalten ist, sind diese Aspekte klar ersichtlich, weshalb dem Beschwerdeführer – wie auch seine Eingaben aufzeigen – eine sachgerechte Anfechtung möglich war. Die Begründungspflicht ist demnach nicht verletzt worden.

4.
Im vorliegenden Fall steht in materiell-rechtlicher Hinsicht die Frage im Zentrum, ob die Vorinstanz berechtigt ist, die Eintragung und Zulassung des Luftfahrzeugs P&M Aviation QuikR zu verweigern. Nachfolgend wird zunächst auf die allgemeinen Voraussetzungen für die Eintragung und Zulassung von Luftfahrzeugen eingegangen.

4.1 Gemäss Art. 1 Abs. 1 LFG ist die Benützung des Luftraumes über der Schweiz durch Luftfahrzeuge und Flugkörper im Rahmen des LFG, der übrigen Bundesgesetzgebung und der für die Schweiz verbindlichen zwischenstaatlichen Vereinbarungen gestattet. Beim P&M Aviation QuikR handelt es sich unbestrittenermassen um ein Luftfahrzeug und nicht um einen Flugkörper (vgl. Art. 1 Abs. 2 LFG). Art. 2 Abs. 1 LFG listet in Bst. a–e Luftfahrzeuge auf, die grundsätzlich zum Verkehr im schweizerischen Luftraum zuzulassen sind. Vorliegend sind nur Bst. b mit einer Grundsatzregelung und Bst. c mit dem Hinweis auf Sonderregeln für Luftfahrzeuge besonderer Kategorien von Bedeutung: Art. 2 Abs. 1 Bst. b LFG weist auf den Grundsatz hin, dass zugelassene Luftfahrzeuge im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragen und mit den in Art. 56 LFG verlangten Ausweisen (u.a. über die Lufttüchtigkeit) versehen sein müssen; auf Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG wird in Erwägung 5 näher einzugehen sein.

4.2 Nach Art. 3 LFG hat der Bundesrat die Aufsicht über die Luftfahrt inne. Diese übt er durch das Departement UVEK aus, wobei die Vorinstanz die unmittelbare Aufsicht wahrnimmt (Art. 3 Abs. 2 LFG). Sie führt das schweizerische Luftfahrzeugregister (Art. 52 Abs. 1 LFG) und bescheinigt für die darin eingetragenen Luftfahrzeuge die Eintragung, die Lufttüchtigkeit und die Lärm- und die Schadstoffemissionen der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb (Art. 56 Abs. 1 LFG).

4.3 Die Eintragung eines Luftfahrzeuges ins Schweizer Luftfahrzeugregister erfolgt gemäss den Voraussetzungen, die in Art. 52 LFG und Art. 3 der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01) festgehalten sind. Die Zulassung zum Verkehr erhält ein in der Schweiz im Luftfahrzeugregister eingetragenes Luftfahrzeug, wenn es die Voraussetzungen in Art. 18 Abs. 1 Bst. a–d LFV (Lufttüchtigkeit, Emissionsbegrenzungen, Sicherstellung von Haftpflichtansprüchen etc.) erfüllt. Sie wird mit der Erteilung des Lufttüchtigkeitszeugnisses, des eingeschränkten Lufttüchtigkeitszeugnisses oder mit der Fluggenehmigung bescheinigt (Art. 18 Abs. 3 LFV). Im vorliegenden Fall ist näher auf die Anforderungen an die Lufttüchtigkeit einzugehen, da die Vorinstanz die Zulassungsfähigkeit u.a. aufgrund der nicht ausgearbeiteten Lufttüchtigkeitsanforderungen ablehnt.

4.4 Für die Lufttüchtigkeit ist die Verordnung des UVEK über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen vom 18. September 1995 (VLL, SR 748.215.1) massgebend. Diese Verordnung gilt für Luftfahrzeuge, die im schweizeri-

schen Luftfahrzeugregister eingetragen sind oder eingetragen werden sollen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a VLL), wobei Art. 1 Abs. 2 VLL einen Vorbehalt internationalen Rechts statuiert. Indes hält Art. 1 Abs. 3 VLL ausdrücklich fest, die VLL gelte insbesondere für Luftfahrzeuge, die gemäss Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vom Geltungsbereich der in Art. 1 Abs. 2 VLL genannten Verordnungen ausgenommen seien. Letzteres ist vorliegend der Fall, da diese EG-Verordnung in Anhang II e/ii Luftfahrzeuge wie das P&M Aviation QuikR mit höchstens zwei Sitzen und einer höchstzulässigen Startmasse von 450 kg von der internationalen Regulierung ausnimmt.

4.5 Nach Art. 7 VLL prüft die Vorinstanz die Zulassung von Luftfahrzeugen; Art. 9 Abs. 1 VLL bezeichnet sie als Zulassungsbehörde. Art. 3 Abs. 1 VLL unterscheidet hinsichtlich der Lufttüchtigkeit zwei Kategorien:

Zum einen nennt Art. 3 Abs. 1 Bst. a VLL eine Standardkategorie, wozu ein Luftfahrzeug zuzuordnen ist, wenn es den Lufttüchtigkeitsanforderungen gemäss Art. 10 Abs. 1 VLL entspricht. Diese Norm verweist auf die Lufttüchtigkeitsanforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1702/2003 und zählt beispielhaft Lufttüchtigkeitsanforderungen der European Aviation Safety Agency auf. Die Vorinstanz kann gemäss Art. 10 Abs. 3 VLL ausländische Lufttüchtigkeitsanforderungen anerkennen, die nach von ihr festgelegten oder in Art. 10 Abs. 3 VLL beispielhaft aufgezählten Lufttüchtigkeitsanforderungen ausgestellt worden sind.

Zum andern gibt es eine Sonderkategorie für Luftfahrzeuge, die nicht oder nicht vollständig den Anforderungen der Standardkategorie entsprechen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b VLL). Für diese legt die Vorinstanz die Lufttüchtigkeitsanforderungen in sog. Technischen Mitteilungen fest (Art. 10 Abs. 2 VLL).

4.5.1 Die Vorinstanz hat das P&M Aviation QuikR der Sonderkategorie zugewiesen, was sie damit begründet, die durch den Beschwerdeführer erlangte Musterzulassung gemäss den BCAR Sektion S entspreche nicht den Anforderungen des Anhangs 8 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicagoer Abkommen, SR 0.748.0), zumal den gemäss Ziff. 1.2 und Ziff. 1.3 BCAR Sektion S beurteilten Luftfahrzeugen bloss eine Flugbewilligung (permit to fly) und kein Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestellt werden könne. Nach Art. 33 des Chicagoer Abkommens müssten aber bloss Luftfahrzeuge, für die ein Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestellt wurde, zur Zulassung anerkannt werden.

Der Beschwerdeführer bestreitet die Zuordnung zur Sonderkategorie nicht grundsätzlich, bringt aber trotzdem vor, Art. 10 VLL enthalte bloss eine beispielhafte Aufzählung und die BCAR Sektion S-Zulassung könnte deshalb auch anerkannt werden; eine Zulassung in der Standardkategorie wäre folglich möglich.

4.5.2 Diese grundsätzlich unbestrittene Zuordnung zur Sonderkategorie überzeugt: Nebst den von der Vorinstanz vorgebrachten und zutreffenden Gründen ist dies namentlich auch darin begründet, dass Luftfahrzeuge wie das P&M Aviation QuikR ausdrücklich von der internationalen Regulierung ausgenommen sind. Die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 1 oder Abs. 3 VLL sind folglich nicht erfüllt.

4.6 Gemäss Art. 3 Abs. 2 VLL bildet die Vorinstanz Unterkategorien und gibt diese in den Technischen Mitteilungen (Art. 50) bekannt. Art. 9 Abs. 2 VLL mit der Marginalie "Zulassungsverfahren" bestimmt, das Verfahren für die Zulassung von Luftfahrzeugen der Sonderkategorie werde im Einzelfall vom BAZL festgelegt. Sodann hält Art. 10 Abs. 2 VLL mit der Marginalie "Lufttüchtigkeitsanforderungen" fest, das BAZL lege für Luftfahrzeuge der Sonderkategorie die anwendbaren Lufttüchtigkeitsanforderungen in den Technischen Mitteilungen (Art. 50) fest. Nach Art. 50 VLL schliesslich erlässt und veröffentlicht die Vorinstanz Richtlinien und Mitteilungen – u.a. über die Zulassung – als Technische Mitteilungen.

4.7 Die Vorinstanz hat diese Technischen Mitteilungen erlassen (abrufbar auf www.bazl.admin.ch, unter Portal für Fachleute/Luftfahrzeuge/Technische Mitteilungen; besucht am 25. März 2013). Sie stützt sich jedoch in ihrer Verfügung nicht direkt auf diese und verweigert die Zulassung nicht aufgrund dieser Technischen Mitteilungen. Vielmehr führt sie diese an, um zu zeigen, für welche Kategorien sie Lufttüchtigkeitsanforderungen erlassen hat: In ihrer "Richtlinie Technische Mitteilung TM 02.011-20, Lufttüchtigkeitskategorien" bildet sie zum einen die Standardkategorie (Ziff. 3) mit verschiedenen Unterkategorien, zum andern aber auch die Sonderkategorie (Ziff. 4) mit Unterkategorien, wozu auch die Kategorie "Ecolight" gehört (Ziff. 4.5). Die "Richtlinie Technische Mitteilung TM 02.030-30, Luftfahrzeuge der Sonderkategorie, Unterkategorie Ecolight" legt die Anforderungen fest, nach denen in der Schweiz Luftfahrzeuge, die keiner international anerkannten zivilen Zulassungsnorm entsprechen und für die deshalb auch kein international anerkanntes Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestellt werden kann, als Ecolight-Flugzeuge in das schweizerische Luftfahrzeugregister eingetragen und zum Verkehr im schweizerischen Luft-

raum zugelassen werden können (Ziff. 1). Sie schliesst in Ziff. 5.6 u.a. Trike-Luftfahrzeuge von der Zulassung als Ecolight-Flugzeugen aus.

4.8 Fraglich ist, ob diese Rechtsgrundlagen der Vorinstanz ein Ermessen bei der Zulassung resp. Registrierung von Luftfahrzeugen der Sonderkategorie einräumen.

4.8.1 Unter Ermessen ist eine Entscheidbefugnis von Verwaltungsbehörden zu verstehen, die ihr der Gesetzgeber durch eine offene Normierung überträgt. Diese Offenheit ist im Gegensatz zu einer Lücke, die eine planwidrige Unvollständigkeit einer Regelung darstellt, geplant. Einer Behörde kommt Ermessen zu, wenn eine Rechtsnorm offen ist, wenn die Anordnung von Massnahmen nicht zwingend vorgeschrieben ist oder wenn ein Rechtssatz einen Entscheidungsspielraum zwischen verschiedenen Massnahmen oder hinsichtlich deren Ausgestaltung einräumt. Typisches Beispiel für Normen die Ermessen einräumen sind sog. Kann-Vorschriften, aber z.B. auch eine ausdrückliche Ermächtigung zum Handeln nach Ermessen. Sodann kann der Gesetzgeber aber auch andere offene Formulierungen wählen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 429 ff.).

4.8.2 Wie in Erwägung 4.5 und 4.6 dargelegt, übernimmt die Vorinstanz als Zulassungsbehörde die Aufgabe, die Lufttüchtigkeitsanforderungen für Luftfahrzeuge der Sonderkategorie festzulegen. Mit der Erfüllung dieser Aufgabe muss ein Ermessensspielraum verbunden sein, da sich die Vielfalt der zu behandelnden Fälle nicht im Vornherein abstrakt regeln lässt und die Vorinstanz als Fachbehörde für die Luftfahrt über das erforderliche Fachwissen verfügt, um eine sachgerechte Beurteilung vorzunehmen.

4.9 Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass das Luftfahrzeug P&M Aviation QuikR einer Eintragung ins Luftfahrtregister bedarf, wofür der Nachweis der Lufttüchtigkeit erforderlich ist. Es fällt bezüglich der Lufttüchtigkeitsanforderungen in jene Sonderkategorie, für welche die Vorinstanz die Anforderungen festlegt. Hierbei kommt der Vorinstanz ein Ermessensspielraum zu.

5.
Weiter ist zu prüfen, welche Bedeutung Umweltschutzaspekten für die Zulassungsfähigkeit zukommt.

5.1 In diesem Zusammenhang von Interesse ist vorliegend insbesondere Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG, der in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 LFG sog. Luftfahrzeuge besonderer Kategorien aufführt, für die bei der Zulassung Sonderregeln gemäss Art. 51 und 108 LFG gelten. Nach Art. 51 Abs. 1 LFG erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einteilung der Luftfahrzeuge in einzelne Kategorien; hierbei bestimmt er gemäss Art. 51 Abs. 2 LFG insbesondere, für welche Luftfahrzeuge besonderer Kategorien Sonderregeln gelten. Art. 108 Abs. 1 LFG führt die entsprechenden Kategorien auf und nennt in Bst. d "bemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung". Die bundesrätliche Botschaft zu dieser Norm erwähnt Ultraleichtflugzeuge ausdrücklich als dazugehörend (Botschaft des Bundesrats über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 20. November 1991 [nachfolgend: Botschaft LFG], BBl 1992 I 607, 614 [zu Art. 2 LFG] und 641 [zu Art. 108 LFG]). Beim P&M Aviation QuikR handelt es sich unbestritten um ein solches Luftfahrzeug mit geringem Gewicht resp. geringer Flächenbelastung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. c LFG, weshalb die nachfolgend erläuterten Sonderregeln anwendbar sind.

5.2 Art. 2 Abs. 2 LFG formuliert einen Vorbehalt für diese Luftfahrzeuge: Demnach kann der Bundesrat zur Wahrung der Flugsicherheit oder aus Gründen des Umweltschutzes Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom Verkehr im schweizerischen Luftraum ausschliessen oder ihre Zulassung davon abhängig machen, dass geeignete öffentliche oder private Stellen Aufsichtsaufgaben übernehmen. Anlass für diese Norm, die auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt wurde, war das im Jahr 1984 ausgesprochene Verbot der Ultraleicht-Flugzeuge, für das eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte (vgl. Botschaft LFG, 614 und 641).

5.3 Eine solche Spezialregelung im Sinn von Art. 2 Abs. 2 LFG hat der Bundesrat in Art. 2b Abs. 1 LFV erlassen: Er verbietet darin den Betrieb von bemannten Flugzeugen, deren Flächenbelastung weniger als 20 kg/m^2 beträgt. Es ist indes unbestritten, dass das hier interessierende Luftfahrzeug mit einer Flächenbelastung von 35–39 kg/m^2 nicht unter diesen Verbotsbereich fällt und sich die Registrierung und Zulassung nicht gestützt auf diese Norm verweigern lässt.

5.4 Zusätzlich zum eben genannten Verbot hat der Bundesrat in Art. 21 LFV unter der Überschrift "Sonderregeln und andere Massnahmen" festgelegt, das Departement UVEK könne – innerhalb der in den Art. 108 und 109 LFG umschriebenen Grenzen – für Luftfahrzeuge besonderer Kate-

gorien oder bei neuen technischen Erscheinungen Sonderregeln erlassen und andere Massnahmen treffen, wobei es auch die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes berücksichtige. Der Bundesrat hat also mit dem Verbot in Art. 2b LFV keine abschliessende Regelung getroffen, sondern ausdrücklich die Möglichkeit weiterer Einschränkungen über diesen Verbotsbereich hinaus vorgesehen.

5.5 Bevor näher auf die Tragweite dieser Regelungen für den vorliegenden Fall eingegangen werden kann, ist zunächst zu prüfen, ob diese Delegation an den Bundesrat und die anschliessende Delegation an das Departement mit dem Legalitätsprinzip vereinbar sind.

5.5.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Gemäss Art. 164 Abs. 2 BV können Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Verfassung ausgeschlossen wird. Verlangt werden zudem folgende, kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen: Die Delegationsnorm muss in einem Gesetz enthalten sein, sie muss sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken und die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, müssen im Gesetz selbst enthalten sein (statt vieler BGE 134 I 322 E. 2.4; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 1872; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 19 Rz. 36 ff.). Der Übertrag von Rechtssetzungskompetenzen vom Bundesrat an ein Departement, d.h. die sogenannte Subdelegation, ist gemäss Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) zulässig, wobei der Bundesrat die Tragweite der Rechtssätze zu berücksichtigen hat (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 1875 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 7).

5.5.2 Mit der ursprünglichen Delegationsnorm in Art. 2 Abs. 2 LFG liegt eine Gesetzesnorm im formellen Sinn vor, welche die Delegation vom Sachgebiet her beschränkt, indem sie Gründe des Umweltschutzes und die Wahrung der Flugsicherheit nennt. Weiter schränkt sie die Delegation auf Luftfahrzeuge besonderer Kategorien ein, weshalb sich die Grundzüge aus einem Gesetz im formellen Sinn ergeben. Sodann liegt kein Ausschluss durch die Bundesverfassung vor. Weiter ist nach Art. 48 Abs. 1

RVOG eine Subdelegation an sich zulässig; Art. 21 LFV als Delegationsnorm auf Verordnungsebene enthält wiederum die Grundzüge der zulässigen Regelungen, indem die Delegation auf Luftfahrzeuge besonderer Kategorien oder neue technische Erscheinungen beschränkt ist und die Norm ausdrücklich auf die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes hinweist. Demzufolge sind sowohl die Delegation an den Bundesrat wie auch an das Departement zulässig.

5.6 Aufgrund der Verwendung der Wendung "das Departement UVEK kann …" eingangs des Art. 21 LFV handelt es sich hierbei um eine Norm, die einen Ermessensspielraum eröffnet, gerade wenn es um Anliegen des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes geht. Diese Regelung trägt bezüglich der Sonderkategorie der grossen Variabilität der Luftfahrzeugtypen Rechnung; es ist naheliegend, dass aufgrund der unvorhersehbaren technischen Entwicklung Verbote "zum Voraus" kaum in befriedigender Weise geschaffen werden können und es zweckmässig ist, hier einen Spielraum zu belassen.

Art. 21 LFV nennt nicht direkt die Vorinstanz, sondern das Departement UVEK. Jedoch handelt die Vorinstanz als Fachbehörde für das Departement UVEK und erlässt u.a. die Lufttüchtigkeitskategorien (vgl. vorne E. 4.6 und 4.7). Die entsprechende Verordnung über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen stützt sich in ihrem Ingress u.a. auf Art. 21 LFV, weshalb diese Rechtsgrundlage von der Vorinstanz bei der Formulierung von Lufttüchtigkeitskategorien zu beachten ist. Da Aspekten des Umweltschutzes auch im übergeordneten Gesetzesrecht grosse Bedeutung zugebilligt wird (Art. 2 Abs. 2 LFG), hat diejenige Behörde, die das Luftfahrtrecht vollzieht und umsetzt, diese Belange bei ihrer Tätigkeit zu beachten, auch wenn dies nicht ausdrücklich so formuliert ist. Somit hat die Vorinstanz bei der Zulassung von Luftfahrzeugen besonderer Kategorien, bei dem ihr ein Ermessensspielraum zukommt (siehe Erwägung 4), auch Anliegen des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes zu berücksichtigen.

5.7 Die Vorinstanz bringt überzeugend vor, die Zulassung einer weiteren Unterkategorie wäre unmittelbar mit Mehrverkehr verbunden, zumal diese Art der Sportfliegerei weitere Zielgruppen anspreche und damit zu zusätzlichen Lärm- und Schadstoffemissionen führen würde. Dies hätte nebst den negativen Einflüssen auf die Umwelt auch eine sicherheitsbeeinträchtigende Wirkung, auch wenn die technische Entwicklung von Ultraleichtflugzeugen grosse Fortschritte gemacht habe. Der Beschwerdeführer vermag diese Darlegungen auch mit dem Hinweis auf die eingereichte

Studie "Luftverkehr mit Ultraleichtflugzeugen, Auswirkungen einer Zulassung in der Schweiz" nicht in überzeugender Weise zu widerlegen. Vielmehr erscheint die Position der Vorinstanz, eine Neuregelung im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer neuen Luftraumstrategie und unter Einbezug des Bundesamts für Umwelt neu zu prüfen, als sachgerecht, da sie mit diesem Vorgehen eine Koordination verschiedener Interessen gewährleistet. Wie die vorangehenden Ausführungen zeigen, kommt der Vorinstanz der entsprechende Ermessensspielraum zu. Diesen hat sie gestützt auf sachgerechte Überlegungen genutzt, weshalb gerade vor der in Erwägung 2 dargelegten Zurückhaltung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Beurteilung technischer Spezialfragen kein Anlass besteht, von ihrer Beurteilung abzuweichen.

6.
Zu prüfen bleiben die Rügen der fehlenden Verhältnismässigkeit, der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots sowie des willkürlichen Handelns resp. des Verstosses gegen Treu und Glauben.

6.1 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) umfasst drei Elemente, die kumulativ gegeben sein müssen: Eine staatliche Massnahme ist verhältnismässig, wenn sie zur Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Geeignet ist sie dann, wenn mit ihr die angestrebten Ziele erreicht werden können oder sie zu deren Erreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leisten kann (sog. Zwecktauglichkeit). Die Erforderlichkeit liegt vor, wenn mit keiner gleichermassen geeigneten, aber für den Betroffenen weniger einschneidenden Massnahme der angestrebte Erfolg ebenso erreicht werden kann. Sie ist schliesslich nur dann gerechtfertigt, wenn eine angemessene Zweck-Mittel-Relation (sog. Zumutbarkeit) besteht, d.h. der damit verbundene Eingriff in die Rechtstellung des Betroffenen im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen nicht unvertretbar schwerer wiegt (vgl. BGE 136 I 29 E. 4.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 320 ff.).

Die Nichtzulassung einer weiteren Unterkategorie von Luftfahrzeugen ist dazu geeignet, die Umweltbelastung nicht weiter ansteigen zu lassen. Auch wenn möglicherweise ein Teil der bisherigen Luftfahrzeuge durch ökologischere ersetzt werden könnte, so kann doch auch aufgrund der in Sachverhalt Bst. C genannten Studie von einer Zunahme des Verkehrs im Gesamten ausgegangen werden. Die Erforderlichkeit der Massnahme ist ebenfalls gegeben. Wenn nämlich ein einzelnes Luftfahrzeug zugelas-

sen würde respektive eine Kategorie zur Zulassung dieses Luftfahrzeugtyps geschaffen würde, so müssten nachfolgende Gesuche auch bewilligt wäre. Dadurch würde aber das öffentliche Interesse an einer möglichst geringen zusätzlichen Belastung der Umwelt vereitelt, und eine Lösung, die in ein Gesamtkonzept eingebettet ist, erschwert. Was schliesslich die Zumutbarkeit der Massnahme angeht, so steht das öffentliche Interesse an einer zweckmässigen Nutzung des Luftraums dem privaten Interesse an einer sportlich orientierten Fliegerei entgegen. Zwar ist der Wunsch verständlich, auch in der Schweiz mit Ultraleichtflugzeugen der neueren Generation fliegen zu können. Jedoch ist dieses private Interesse nicht stärker zu gewichten als das öffentliche Interesse an der Vermeidung einer weiteren Nutzung des Luftraums und der zusätzlichen Umweltbelastungen. Da die Vorinstanz zurzeit eine Anpassung des Ultraleichtflugzeugverbots überprüft, kann ihr zudem nicht vorgeworfen werden, sie ignoriere die technische Entwicklung. Vielmehr erscheint es sinnvoll, diese Entwicklung gesamthaft zu betrachten und so dem öffentlichen Interesse an einem möglichst zweckmässig genutzten Luftraum nachzukommen.

6.2 Sodann ist zu prüfen, ob die Nichtzulassung mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar ist. Die Rechtsgleichheit als Gebot sachlicher Differenzierung verbietet der rechtsanwendenden Behörde, zwei tatsächlich gleiche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich und zwei tatsächlich verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleich zu behandeln (Art. 8 Abs. 1 BV; statt vieler BGE 135 V 361 E. 5.4.1).

Soweit der Beschwerdeführer die Kosten der Ultraleichtflugzeugfliegerei im Zusammenhang mit der Rechtsgleichheit vorbringt, ist nicht ersichtlich, was sich daraus ableiten lässt. Jedoch könnte eine rechtsungleiche Behandlung darin gesehen werden, dass die Vorinstanz im Jahr 2009 bereits ein Trike-Luftfahrzeug unter der Unterkategorie "Eigenbau" zugelassen hat. Zur Zulassung dieses anderen Trike-Luftfahrzeugs im Jahr 2009 ist indes festzuhalten, dass die Vorinstanz die Zulassung des P&M Aviation QuikR nicht in erster Linie aus Sicherheitsgründen dieses Luftfahrzeug-Typs, sondern aus Gründen des Umweltschutzes und der gesamten Sicherheit im Luftraum verweigert. Somit lässt sich aus dem Argument, das P&M Aviation QuikR erfülle strengere Anforderungen als das damals zugelassene Trike-Luftfahrzeug, nichts zu Gunsten des Beschwerdeführers ableiten. Ob dieses zu Recht zugelassen wurde und unter welchen Umständen dies erfolgte, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Ebensowenig kann aus dieser damaligen Zulassung geschlossen werden, die Vorinstanz habe eine konstante Praxis, von der sie im vorlie-

genden Verfahren zu Ungunsten des Beschwerdeführers abgewichen sei. Somit ist keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ersichtlich.

6.3 Nach dem Gesagten liegt auf der Hand, dass die Rügen der Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) und der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) nicht durchdringen; das Verhalten der Vorinstanz gibt keinen Anhaltspunkt für widersprüchliches oder ein offensichtlich unhaltbares Verhalten, das in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufen würde (vgl. zu Art. 5 und Art. 9 BV statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 524 ff. und Rz. 622 ff.).

7.
Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass die Vorinstanz im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen gehandelt hat und die Verweigerung der Registrierung und Zulassung des Luftfahrzeugs P&M Aviation QuikR nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

8.
Bei diesem Verfahrensausgang dringt der Beschwerdeführer einzig mit dem Verfahrensantrag durch, das Verfahren sei nicht zu sistieren. Er gilt somit als überwiegend unterliegende Partei und hat gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten zu tragen. Der erfolgreiche Verfahrensantrag wird mit einer Reduktion der Verfahrenskosten berücksichtigt. Diese sind auf Fr. 5'000.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Angesichts seines Unterliegens steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 0/1/18/18-02; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Christoph Bandli	Nina Dajcar

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 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: