



Verordnung der Gebühren des BAZL (GebV-BAZL)

Erläuterungen zur Revision

Die Verordnung der Gebühren des BAZL (GebV-BAZL) wird an die neuen Regelungen und die neue Terminologie der erneuerten EU-Regeln angepasst. Dies wird hauptsächlich Lizenzen des Flugpersonals sowie Zertifikate und Betriebsbewilligungen von Luftfahrtunternehmen betreffen. Zudem werden die Gebührenmodelle der Aeromedical Centers sowie der Fliegerärzte (AEMs) angepasst.

Übersicht Gebühren BAZL allgemein

Die bisherige Gebührenverordnung des BAZL wurde im September 2007 erlassen. In der Zwischenzeit haben sich die Regeln zur Luftfahrt stark geändert: Die Europäische Agentur für die Sicherheit der Zivilluftfahrt, EASA, wurde gegründet. Umfassende Normenwerke wurden erlassen. Die Schweiz ist dieser Agentur beigetreten und hat das EU-Recht im Bereich der Flugsicherheit übernommen. Heute gelten deshalb die europäisch harmonisierten Bestimmungen der EU auch in der Schweiz.

Die Verordnung der Gebühren des BAZL (GebV-BAZL) wird deshalb an die neuen Regelungen und die neue Terminologie angepasst. Dies betrifft vorab alle Bestimmungen zu Pilotenlizenzen und zur Prüfung von Piloten sowie die Zertifizierung und Marktzulassung von Luftfahrtunternehmen. Zudem werden die Gebührenmodelle der Aeromedical Centers sowie der Fliegerärzte (AEMs) dem Regime der EU angepasst. In einzelnen Fällen mussten zudem aufgrund der neuen Bestimmungen, der Erfahrungen und des Zeitaufwandes Korrekturen am Gebührenrahmen vorgenommen werden. Auch Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Bundesgerichts musste Rechnung getragen werden.

Der Kostendeckungsgrad des BAZL liegt total bei unter 20%. Damit rangiert das BAZL in der hintersten Gruppe der vergleichbaren Behörden und erhebt im Schnitt sehr moderate Tarife. Das ändert sich auch mit der revidierten Gebührenverordnung nicht.

Grundregel der Gebührenerhebung des BAZL

Das BAZL ist, wie jede andere Stelle der Bundesverwaltung, gehalten, seine Kosten jenen Personen in Rechnung zu stellen, die seine Dienste in Anspruch nehmen. Das BAZL erhebt deshalb grundsätzlich in jedem Fall die aufgewendete Zeit und verrechnet diese mit einem Stundenansatz (nach Verwaltungspersonal, Juristen, Fachinspektoren differenziert) weiter. Die Stundenansätze liegen dabei deutlich unter den Vollkosten. Sie wurden seit dem Jahr 2007 nie der Teuerung angepasst und werden auch mit der vorliegenden Revision nicht verändert.

Von der Verrechnung der aufgewendeten Zeit gibt es zwei Ausnahmen:

- Im Geschäft mit geringem Aufwand (z.B. in den Belangen der rund 20'000 vom BAZL betreuten Pilotenlizenzen) wäre es zu aufwändig, in jedem Einzelfall die verwendete Zeit zu erheben. Hier gelten deshalb Pauschalbeträge. Die Einnahmen aus diesen Pauschalen liegen insgesamt immer unter den Gesamtkosten des Amtes für einen entsprechenden Dienst. Damit ist auch in diesen Fällen das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gewahrt.
- Für einzelne sehr aufwändige Prüfungen legt die Gebührenverordnung einen Rahmen mit einem Minimal- und Maximaltarif fest. Damit kann der Gesuchsteller den Rahmen der Gebühren abschätzen. Innerhalb des Rahmens werden die Gebühren immer nach der aufgewendeten Zeit berechnet. In der Praxis werden die Maximalsätze kaum je erreicht.

Anpassung des Gebührenrahmens im Bereich Herstellung und Unterhalt (Flugtechnik)

Bisher bestand bei Herstellungs- oder Unterhaltsbetrieben eine Abstufung zwischen umfassender Neuzertifizierung (Maximalbetrag Fr. 150'000.--) und Änderungen (Maximalbetrag Fr. 50'000.--). Diese Abstufung beruhte auf der Annahme, dass insbesondere Änderungen am Zertifikat als klar abgegrenzte Einzelbegehren von beschränkter Tragweite beantragt würden.

In gewissen Fällen wurden dem Amt jedoch umfangreiche Pakete mit zahlreichen Einzelbegehren unterbreitet, sodass sich die Bearbeitung insgesamt aufwändiger gestaltete als bei der vollständigen Erstzertifizierung. Zudem machen die Bestimmungen des EU-Rechts in Bezug auf Prüfungsumfang oder Prüfungstiefe keinen Unterschied zwischen Änderungen und einer Neuzertifizierung.

Nicht selten waren sich die Behörden und die Herstellungs- oder Unterhaltsbetriebe zudem uneinig, ob einzelne Revisionsbegehren vorlagen oder ein Gesamtbegehren zu bearbeiten war. Mit dem neuen einheitlichen Maximalbetrag von Fr. 150'000 können solche Uneinigkeiten vermieden werden.

Die Gebühr wird weiterhin nach Zeitaufwand zu den bisherigen Sätzen berechnet und trägt dem unterschiedlich hohen Aufwand des Amtes für unterschiedliche Fragen Rechnung. Eine Gebührenerhöhung ist mit der Änderung – abgesehen von den oben dargelegten Konstellationen – daher nicht verbunden.

Maximalsätze der Gebühren für Flugbetriebe

Nach dem heute geltenden, europäisch harmonisierten Luftrecht, sind zwei Dinge grundsätzlich zu unterscheiden: die Betriebsbewilligung und das Luftverkehrsbetreiberzeugnis (Air Operator Certificate, AOC).

Das war unter dem alten Schweizer Luftrecht nicht immer so: Die früheren nationalen Regeln fassten die betrieblich-technische Eignung zuweilen mit der Betriebsbewilligung zusammen. Daneben bahnte sich aber auch die heute geltende Regelung schrittweise ihren Weg. Die alte Gebührenregelung des BAZL versuchte, diese parallelen Systeme beide abzubilden, wurde aber dadurch komplex und für Nicht-Aviatiker kaum mehr verständlich, zumal die verwendeten Begriffe häufig mehrdeutig waren und sich die anwendbare Gebührennorm nur noch in Kenntnis der materiellen Detailregeln bestimmen liess. Diese Komplexität verwirrte nicht zuletzt die Gerichte.

Zum besseren Verständnis eine kurze Darstellung der Institute nach heutigem Recht:

Die Betriebsbewilligung / Betriebsgenehmigung

Ein Luftfahrtunternehmen darf kommerzielle Transportdienste erst anbieten, wenn es über eine Betriebsbewilligung (oder „Betriebsgenehmigung“ nach EU-Terminologie) verfügt. Die Betriebsbewilligung setzt voraus, dass das Unternehmen gewisse Mindestanforderungen an

- die statutarische Form und den Sitz der Gesellschaft,
- die finanziellen Verhältnisse,
- die wirtschaftliche und tatsächliche Beherrschung durch Schweizer oder EU-Bürger erfüllt, sowie über
- ein gültiges Luftverkehrsbetreiberzeugnis (Air Operator Certificate, AOC) verfügt.

Bei der Betriebsbewilligung werden formale, rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen überprüft. Diese Prüfung ist in aller Regel verhältnismässig einfach und wenig aufwändig. Schwieriger kann es dann werden, wenn verschachtelte Unternehmens- oder Finanzierungsstrukturen unter Beteiligung nicht-europäischer Partner im Raum stehen.

Für die Änderung oder Verlängerung einer bestehenden Betriebsbewilligung sah die bisherige Gebührenverordnung ein Maximum von CHF 10'000.-- vor. Dieser Betrag bleibt auch mit der Revision unverändert. Hingegen werden die Minimalgebühren reduziert.

Das Luftverkehrsbetreiberzeugnis / Air Operator Certificate (AOC)

Das AOC bescheinigt einem Flugbetriebsunternehmen, das es über die

- notwendige Organisation,
- geeignete betriebliche Abläufe,
- genügend qualifiziertes Personal, die
- erforderlichen Vorkehrungen für die Aufrechterhaltung dieser Qualifikation und
- geeignete Luftfahrzeuge, sowie die
- geforderte Überwachung und Sicherstellung des technischen Unterhalts der Luftfahrzeuge

verfügt.

Die Prüfung dieser Voraussetzungen ist ungleich aufwändiger als jene der Betriebsbewilligung. Sie umfasst u.a. die detaillierte Analyse aller betrieblichen Dokumente, die Überprüfung der persönlichen Qualifikationen und die praktische Demonstration der Fähigkeiten des Flugbetriebs. Die Voraussetzungen des AOC müssen während der Tätigkeit des Betriebes ständig aufrechterhalten und erfüllt sein. Sie unterliegen deshalb laufender Überwachung durch die Behörden mittels Audits und Inspektionen.

Das AOC stellt damit das Fähigkeitszeugnis eines Betriebes dar, während die Betriebsbewilligung die Teilnahme am Markt erlaubt. Das AOC ist grundsätzlich unabhängig von der Betriebsbewilligung: ein Betrieb kann ein AOC erlangen, aber keine Betriebsbewilligung wünschen oder benötigen, z.B. wenn er keine Lufttransporte, sondern nur Luftarbeiten (Aerial Work) ausführt oder den Lufttransport rein privat betreibt und das AOC lediglich als Qualitätszeichen erwirbt.

Mit Bezug auf die anstehende Revision der BAZL-Gebühren sind insbesondere die betrieblichen Dokumente als Voraussetzung für das AOC von Bedeutung:

Ein Luftfahrtunternehmen muss seine Organisation, seine Grundsätze und alle seine Verfahren in einer ganzen Anzahl einzelner Dokumente festhalten und vom BAZL genehmigen lassen. Fachleute sprechen von den so genannten Operations Manuals:

- Das OMM (Organisation Management Manual) beschreibt die Grundsätze der übergeordneten Führung, „lines of Responsibilities“, „Safety und Compliance Management“.
- Das OM A legt die generellen Grundsätze des Betriebs fest („Das Gesetzbuch für Piloten“).
- Das OM B umschreibt die Handhabung des Fluggeräts sowie technische Limitationen und Verfahren (entspricht in weite Teilen dem Handbuch, Aircraft Flight Manual, AFM, der „Gebrauchsanweisung“ des Flugzeugherstellers).
- Das OM C beschreibt die Anflugverfahren (Route Manual)
- Das OM D schliesslich führt im Detail aus, wie der Flugbetrieb für die notwendige Ausbildung und die ständige Weiterbildung seiner Belegschaft sorgt.

Die genehmigten OM bilden Grundlage für die Zertifizierung eines Flugbetriebes mit einem AOC.

Ergeben sich aus der Gesetzgebung (z.B. neue oder geänderte Anforderungen des harmonisierten Luftrechts) oder in den tatsächlichen Verhältnissen (z.B. Anschaffung neuer Flugzeuge, Änderung der angebotenen Flugrouten, neue technische Navigationsverfahren, personelle Wechsel etc.)

Änderungen, so müssen die OM in jedem Fall den neuen Verhältnissen angepasst und vom BAZL erneut geprüft werden. Solche Anpassungen (Revisionen) an jedem einzelnen Dokument werden dem BAZL regelmässig in separaten Gesuchen unterbreitet. Zuweilen werden auch mehrere Anpassungen in einem Gesuch vereint. In gewissen Fällen können die Anpassungen einen Umfang erreichen, der einen Prüfungsaufwand nach sich zieht, der jenem einer erstmaligen Zertifizierung entspricht. Denn die rechtlichen Vorgaben unterscheiden in Bezug auf den erforderlichen Prüfungsumfang oder die Prüfungstiefe nicht zwischen Erstzertifizierung und Revisionen.

Für die Prüfung eines einzelnen Revisionsgesuches wird eine Gebühr nach der aufgewendeten Zeit verrechnet. Es wäre dafür in der geltenden Gebührenverordnung für jede einzelne Revision eines OM ein Maximum von CHF 50'000.- vorgesehen. Dieses Maximum wurde in der Vergangenheit nie erreicht.

Die Gerichtsurteile

In den vergangenen Jahren haben zwei Flugbetriebe mehrere umfassende Änderungen an verschiedenen betrieblichen Dokumenten in einem einzigen Antrag zur Genehmigung durch das BAZL eingereicht, sich aber anschliessend gegen die geschuldeten Gebühren vor Gericht zur Wehr gesetzt.

Das BAZL verrechnete wie gewohnt jede einzelne Buchprüfung separat nach den Gebühren für Änderungen am AOC. Die Flugbetriebe machten dem gegenüber geltend, der Maximalbetrag müsse für die Gesamtheit der Arbeiten des BAZL gelten und zudem würden nicht die Maxima von 50'000 Franken des AOC zur Anwendung kommen, sondern bloss jene für die Änderung der Betriebsbewilligung (10'000 Franken). Schliesslich seien die Handbücher als Teil der Betriebsbewilligung zu verstehen, während das AOC als Zertifikat keine Änderung erfahre. Diese Argumentation war umstritten: Das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht setzten sich in

der Folge ausführlich mit den Bestimmungen des Gebührenrechts auseinander. Während das Bundesverwaltungsgericht dem BAZL noch gefolgt war, gab das Bundesgericht den Beschwerdeführern letztlich Recht. Das Bundesverwaltungsgericht erwähnte in seinem Urteil, die Gebührenverordnung sollte gelegentlich revidiert und geklärt werden.

Revision behebt Mängel

Mit der Revision werden diese Mängel behoben. Zwischen Betriebsbewilligung und AOC wird klar getrennt, die Begriffe werden eindeutig gefasst und dem massgebenden internationalen Recht angepasst. Es wird neu ein Höchstbetrag für die Gesamtleistung bei mehreren, gleichzeitigen Revisionen des AOC oder der zu Grunde liegenden betrieblichen Dokumente vorgegeben. Dieses neue Maximum entspricht exakt der Summe der einzelnen Maxima des alten Rechts (5 OM-Teile x 50'000 = 250'000 Franken), ist transparent und sachlich angemessen, weil Prüfungsumfang und Prüfungstiefe bei Revisionen wie bei Erstzertifizierungen denselben Grundsätzen folgen.

Eine Gebührenerhöhung wird mit dieser Anpassung nicht angestrebt. Die Gebühr wird weiterhin nach Zeitaufwand zu den bisherigen Sätzen berechnet und der Maximalbetrag wird in der Praxis nicht erreicht. Einzig in den beiden beschriebenen Fällen (Gerichtsurteile) hätte sich eine höhere Belastung ergeben. Die beiden Fälle sind allerdings einzigartig in der Gesamtheit von mehreren Tausend Änderungen und Revisionen, die das BAZL in den vergangenen Jahren bearbeitet hat und die von den Gesuchstellern anstandslos bezahlt wurden. Die Gerichtsurteile haben in den zwei erwähnten Fällen im Resultat zu einer problematischen, sachlich nicht haltbaren Ungleichbehandlung zwischen Flugbetrieben geführt. Dies soll künftig nicht mehr möglich sein.

In vergleichbarer Form bestand die beschriebene Problematik – wenngleich bisher ohne gerichtliche Entscheide – auch in den betrieblichen Bereichen der Luftfahrzeugtechnik und der Flugschulen. Diese Unzulänglichkeiten werden mit der Revision ebenfalls beseitigt. Auch dort ohne praktische Mehrbelastung der Gesuchsteller.

Die Gebührenverordnung wird damit vereinfacht und auch für Nicht-Fachleute systematisch verständlicher.

Der internationale Vergleich

Im Vergleich mit anderen Luftfahrtbehörden sind die neuen Maximalbeträge weiterhin industriefreundlich: Viele Staaten kennen gar keine Obergrenzen, so etwa das Vereinigte Königreich und Österreich, die häufig in direkter Konkurrenz zu Schweizer Unternehmen stehen. In Frankreich liegt die Obergrenze mit 6 Millionen Euro ein Mehrfaches über der Schweiz, und zwar pro Jahr.

Die massgebenden Stundenansätze des BAZL werden nicht angehoben und bleiben mit CHF 180.- pro Expertenstunde im Vergleich moderat. Im Vereinigten Königreich sind beispielsweise dafür CHF 250.- geschuldet. In Frankreich wird mit einer Pauschale bis zur vollen Kostendeckung gerechnet.

Die Ansätze in der Schweiz wurden seit 2007 nie der Teuerung angepasst und liegen deutlich unter den Vollkosten. Mit der Revision werden verschiedene Maximalsätze für Gebühren angehoben. Diese Änderung bezieht sich hauptsächlich auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgericht: Damit wird den erhöhten Anforderungen des EU-Rechts Rechnung getragen. Eine Erhöhung des Kostendeckungsgrades des BAZL wird damit nicht angestrebt. Dieser beträgt aktuell rund 16 % und wird sich mit der neuen Verordnung nicht spürbar verändern. Eine zusätzliche Belastung der Luftfahrtbranche entsteht nicht. Die neue Verordnung hat weder Einfluss auf das Bundespersonal noch andere Konsequenzen für den Bund oder die Kantone.