



Abteilung I
A-4492/2017

Urteil vom 28. Juni 2018

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

1. **A.**_____,
(Verfahren A-4492/2017),
2. **B.**_____,
(Verfahren A-4588/2017),
3. **C.**_____,
(Verfahren A-4623/2017),
4. **D.**_____,
(Verfahren A-4633/2017),
5. **E.**_____,
(Verfahren A-4641/2017),

Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Kostenverfügung.

Sachverhalt:**A.**

Im Juni 2017 absolvierten A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____ das Assessment of Competence für Segelfluglehrer (nachfolgend: AoC FI [S]).

B.

B.a Mit Kostenverfügung vom 13. Juli 2017 stellte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) A._____ einen Betrag von Fr. 450.- in Rechnung. Gemäss Verfügung entfallen davon Fr. 400.- für Prüfungen zur Erweiterung des Motorpiloten- und Hubschrauberausweises: für Fluglehrerbefähigungen, Einweisungsprüfung, Initial Assessment of Competence AoC (Art. 29 Bst. i Ziff. 3 Alinea 1 der Verordnung vom 28. September 2007 über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt [GebV-BAZL, SR 748.112.11]). Die restlichen Fr. 50.- betreffen Ausweise des Flugpersonals: für die Bearbeitung eines Gesuchs um Erneuerung, Verlängerung oder Erweiterung eines Nichtberufsausweises (Art. 30 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 GebV-BAZL).

B.b Mit Kostenverfügungen vom 19. Juli 2017 auferlegte das BAZL C._____, D._____ und E._____ auf gleiche Weise einen Betrag von jeweils Fr. 450.-.

B.c Mit Kostenverfügung vom 19. Juli 2017 stellte das BAZL B._____ einen Betrag von Fr. 550.- in Rechnung. Neben dem vorgenannten Betrag von Fr. 450.- wurden zusätzlich Fr. 100.- berechnet für Ausweise des Flugpersonals: für die Bearbeitung eines Gesuchs um Erstausstellung eines Nichtberufsausweises (Art. 30 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GebV-BAZL).

C.

C.a Gegen die Kostenverfügung vom 13. Juli 2017 erhebt A._____ mit Eingabe vom 12. August 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.

C.b Gegen die Kostenverfügungen vom 19. Juli 2017 erheben B._____, C._____, D._____ und E._____ mit Eingaben vom 17. resp. 18. August 2017 je einzeln ebenfalls Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.

C.c Die Beschwerdeführer beantragen übereinstimmend, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Angelegenheit zum Erlass einer neuen, korrigierten Verfügung an das BAZL zurückzuweisen. Ferner beantragen sie eine pauschale Aufwandsentschädigung von Fr. 500.-. Ergänzend stellt der Beschwerdeführer 4 den Antrag, das BAZL habe die Gebührenverordnung ordentlich anzuwenden oder anzupassen.

Zur Begründung bringen die Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, das BAZL habe mit Art. 29 Bst. i Ziff. 3 Alinea 1 GebV-BAZL die falsche Gebührennorm angewendet. Jene Bestimmung betreffe allein die Gebühren für die hier nicht einschlägigen Prüfungen zur Erweiterung des Motorpiloten- und Hubschrauberausweises. Gemäss Art. 29 Bst. i Ziff. 4 Alinea 3 GebV-BAZL sei für die praktische Flugprüfung für Segelfluglehrer eine Gebühr von lediglich Fr. 250.- zu berechnen. Telefonisch habe das BAZL bestätigt, die Kostenverfügungen seien fehlerhaft. Eine Korrektur habe es jedoch abgelehnt und sie stattdessen auf den Rechtsmittelweg verwiesen.

D.

In der Vernehmlassung vom 4. Oktober 2017 schliesst das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) mit ausführlicher Begründung auf Abweisung der Beschwerden. Eventualiter beantragt es, die Gebühr für das AoC FI (S) sei nach Zeitaufwand zu berechnen und die angefochtenen Kostenverfügungen seien entsprechend anzupassen.

In der Begründung führt die Vorinstanz aus, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer umfasse das AoC FI (S) die gesamte Kompetenzüberprüfung als Segelfluglehrer und nicht allein die Flugprüfung (vgl. FCL.935 Verordnung [EU] Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluffahrt gemäss der Verordnung [EG] Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 311/1 vom 25. November 2011). Für das AoC FI (S) sei die geltend gemachte Gebührenbestimmung von Art. 29 Bst. i Ziff. 4 Alinea 3 GebV-BAZL nicht anwendbar. Diese Gebührenbestimmung betreffe die Ausstellung der nationalen Segelfluglehrerberechtigung (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. e der Verordnung des UVEK vom 25. März 1975 über die nicht europaweit geregelten oder vereinheitlichten Ausweise des Flugpersonals [SR 748.222.1]). Für das AoC FI (S) fehle der Gebührentatbestand in der GebV-BAZL. Dies sei darauf zurückzuführen, dass zum Zeitpunkt der Überarbeitung der GebV-BAZL die Umsetzung der betreffenden europäischen Normen für den Segelflug noch nicht abgeschlossen gewesen sei. Bei einer

nächsten Revision der GebV-BAZL werde diese Lücke geschlossen. Da ein Gebührentatbestand fehle, sollte eigentlich die Gebühr für das AoC FI (S) gemäss Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL nach Zeitaufwand festgelegt werden. Das AoC FI (S) verursache der Vorinstanz jeweils einen Zeitaufwand von 155 Minuten (15 Min. Vorbereitungsaufwand, 45 Min. Longbriefing, 10 Min. Theorieprüfung, 15 Min. Briefing vor dem Flug, 25 Min. Flug, 15 Min. Debriefing, 20 Min. Debriefing der Prüfung und 10 Min. Administration). Bei dem üblichen Stundenansatz von Fr. 180.- für Leistungen dieser Art müssten demnach eine Gebühr in der Höhe von Fr. 465.- berechnet werden. Hinzuzurechnen wäre der Kostenanteil für An- und Rückreise des Experten. Eine Gebührenerhebung nach Aufwand würde somit im Ergebnis höher ausfallen als die herangezogene Pauschalgebühr von Fr. 400.- für das AoC für Motorflug und Helikopter. Das AoC für Motorflug und Helikopter unterliege bis auf die Länge des simulierten Ausbildungsfluges demselben inhaltlichen wie auch zeitlichen Prüfungsschema wie das AoC FI (S). Es sei daher in Leistung und Zeitaufwand vergleichbar. Das Heranziehen der Pauschalgebühr für das AoC für Motorflug und Helikopter entspreche seit 2016 ständiger vorinstanzlicher Praxis. Sie falle zugunsten der Gebührenpflichtigen aus, wobei Art. 5 Abs. 3 GebV-BAZL eine solche Gebührenermässigung zulasse. Aus den vorangegangenen Ausführungen sei ersichtlich, dass der Begründungstext in den angefochtenen Verfügungen zwar unpräzise und unvollständig, die verfügte Gebührenhöhe im Ergebnis aber korrekt sei. Bei einer mangelhaften Begründung sei das Dispositiv massgebend. Es bestehe demzufolge kein Grund, das Dispositiv anzupassen und die Gebühr von Fr. 400.- auf Fr. 250.- herabzusetzen.

E.

Die Beschwerdeführer reichen am 24. resp. 25. Oktober 2017 Schlussbemerkungen ein. Darin halten sie an ihren Anträgen fest. Seitens des Beschwerdeführers 2 gehen keine Schlussbemerkungen ein. Der Beschwerdeführer 4 beantragt ergänzend, es sei die Vorinstanz aufzufordern, eine adäquate Gebühr für den Bereich Segelflug im Rahmen eines Stakeholder-Involvement-Prozesses unter Einbezug des Aero-Clubs der Schweiz und des Segelflugverbandes der Schweiz festzulegen.

In ihrer Begründung beanstanden die Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe mit Erlass der intransparenten Kostenverfügungen den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Hinsichtlich der Kostenzusammenstellung von Fr. 465.- wenden sie ein, ihr Experte sei effektiv nur pauschal mit Fr. 250.- nach dem Rechnungsformular entschädigt worden. Der Beschwerdeführer 4 erklärt ergänzend, entgegen der eigenen Ankündigung habe die Vor-

instanz es versäumt, die GebV-BAZL im Rahmen eines Stakeholder-Involvement-Prozesses anzupassen. Der von der Vorinstanz angewandte Stundenansatz von Fr. 180.- sei ferner nicht nachvollziehbar. Angesichts der Nettoarbeitszeit sei ein Stundenansatz von Fr. 120.- als adäquat zu erachten. Auch sei eine Quersubventionierung zu Lasten des Bereichs Segelflugs, indem sie allermeist ehrenamtlich als Fluglehrer tätig seien, abzulehnen.

F.

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 Aus prozessökonomischen Gründen können einzelne, rechtlich oder sachlich zusammenhängende Verfahren vereinigt werden (MOSEK/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.17 mit Hinweisen).

Die Rechtsschriften in den Verfahren A-4492/2017, A-4588/2017 und A-4623/2017, A-4633/2017 und A-4641/2017 sind grösstenteils identisch. Die in diesen Verfahren angefochtenen Kostenverfügungen der Vorinstanz beziehen sich auf gleichgelagerte Sachverhalte und betreffen die gleichen Rechtsfragen. Es rechtfertigt sich deshalb, die fünf Verfahren unter der Verfahrensnummer A-4492/2017 zu vereinigen und über die Beschwerden in einem einzigen Urteil zu befinden.

1.2 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), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtenen Kostenverfügungen sind Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG (vgl. etwa Urteile des BVGer A-4256/2016 vom 8. November 2016 E. 1.1 und A-1890/2016 vom 9. August 2016 E. 1.1.2). Sie stammen

von einer Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig.

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Die Beschwerdeführer sind Adressaten der Kostenverfügungen und werden durch die beanstandeten Gebühren materiell beschwert. Sie sind daher ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert, sondern höchstens verengt und um nicht mehr streitige Punkte reduziert werden (statt vieler Urteil des BVGer A-6841/2016 vom 6. März 2018 E. 3.2; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.8, 2.213 und 2.215 mit Hinweisen).

Ergänzend beantragt der Beschwerdeführer 4, es sei die Vorinstanz aufzufordern, eine adäquate Gebühr für den Bereich Segelflug im Rahmen eines Stakeholder-Involvement-Prozesses unter Einbezug des Aero-Clubs der Schweiz und des Segelflugverbandes der Schweiz festzulegen. Ob dieses Begehren über den Streitgegenstand hinausführt und in formeller Hinsicht zulässig ist, kann vorliegend offenbleiben. Wie nachfolgend zu sehen sein wird, findet die Gebührenerhebung für das AoC FI (S) im bestehenden Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL eine hinreichende rechtliche Grundlage und es ist keine Verletzung des abgaberechtlichen Äquivalenzprinzips festzustellen. Das Begehren des Beschwerdeführers 4 ist daher ohnehin abzuweisen.

1.5 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist – unter Vorbehalt der vorstehenden E. 1.4 – einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger und unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Parteianträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; vgl. BVGE 2009/61 E. 6.1; Urteil des BVerger A-2366/2018 vom 24. Mai 2018 E. 2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 1.54 mit Hinweisen).

3.

3.1 Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, da die Vorinstanz intransparente Kostenverfügungen erlassen habe.

3.2 Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG). Dazu gehört, dass die Behörde ihren Entscheid in einer nachvollziehbaren Weise begründet, so dass er sachgerecht angefochten werden kann (Art. 35 Abs. 1 VwVG). In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen (vgl. BGE 112 Ia 107 E. 2b; BVGE 2017 I/4 E. 4.2; vgl. zum Ganzen UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskom-

mentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 35 Rz. 17 ff. [nachfolgend: Praxiskommentar], KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 629 ff.; je mit Hinweisen).

3.3 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, weshalb seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung der mit dem Verfahrensmangel behafteten Verfügung führt. Eine Gehörsverletzung kann indes ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Rechtsmittelinstanz mit der gleichen Kognition prüft wie die Vorinstanz, die Gehörsverletzung nicht besonders schwer wiegt und der betroffenen Partei durch die Heilung kein Nachteil entsteht (vgl. statt vieler BGE 137 I 195 E. 2.3.2; WALDMANN/BICKEL, *Praxiskommentar*, Art. 29 Rz. 114 ff.). Im Falle einer Heilung ist die festgestellte Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör bei der Verlegung der Kosten Rechnung zu tragen, selbst wenn die Beschwerde in materieller Hinsicht abzuweisen ist (vgl. BVGE 2017 I/4 E. 3; Urteil des BVGer A-2366/2018 vom 24. Mai 2018 E. 4.3; je mit Hinweisen).

3.4 Vorliegend wird auch von der Vorinstanz anerkannt, dass die angefochtenen Kostenverfügungen ungenügend begründet sind. Die Gründe, die zur konkreten Gebührenfestsetzung geführt haben, lassen sich nicht in nachvollziehbarer Weise den Verfügungen entnehmen. Die Vorinstanz hat im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine ausführliche Begründung nachgeschoben, wobei im Rahmen der nachfolgenden materiellen Prüfung der Beschwerden zu beurteilen ist, ob ihre Rechtsauffassung in der Sache zutrifft. Die Beschwerdeführer hatten Gelegenheit, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Da der Verfahrensfehler – in Berücksichtigung der Anforderungen an die Begründungsdichte bei Kostenverfügungen (vgl. auch Urteil des BVGer A-3434/2010 vom 2. November 2011 E. 5.2 mit Hinweisen) – nicht besonders schwer wiegt und zudem das Bundesverwaltungsgericht mit uneingeschränkter Kognition urteilt, kann hier der Verstoss gegen die Begründungspflicht ausnahmsweise als geheilt gelten. Dem Umstand ist jedoch bei der Verlegung der Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren Rechnung zu tragen.

4.

In materieller Hinsicht richten sich die vorliegenden Beschwerden gegen die von der Vorinstanz erhobene Gebühr von Fr. 400.- für das AoS FI (S).

Nachfolgend erfolgt zunächst ein Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen, bevor geklärt wird, wie die Gebühr in den konkreten Fällen festzusetzen ist.

5.

5.1 Die GebV-BAZL regelt die Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen, welche die Vorinstanz erlässt bzw. erbringt (Art. 1 GebV-BAZL). Art. 3 GebV-BAZL bestimmt, dass eine Gebühr zu bezahlen hat, wer eine Dienstleistung der Vorinstanz beansprucht. Sofern nicht eine Pauschale festgelegt wird, richtet sich die Bemessung der Gebühr nach Zeitaufwand, gegebenenfalls innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens (Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL). Der Stundensatz beträgt je nach erforderlicher Sachkenntnis des ausführenden Personals Fr. 100.- bis 200.- (Art. 5 Abs. 2 GebV-BAZL). Der Stundenansatz für Inspektorinnen und Inspektoren liegt bei Fr. 180.- gemäss interner Weisung der Vorinstanz (Ziff. 5.2.1 Bst. b der Internen Weisung IW 020 „Gebührenerfassung und -verrechnung auf Basis eines integrierten Auftragswesens“, Version 1.2, in Kraft seit 1. Juli 2008, nachfolgend: IW 020). Nach Ziff. 5.8 IW 020 gilt dieser Stundenansatz auch für eingesetzte externe Expertinnen und Experten, die eine hoheitliche Aufsichts- oder Kontrolltätigkeit ausüben.

5.2 Die hier strittigen Gebühren für Prüfungen und Ausweise des Flugpersonals sind das Entgelt für die von der gebührenpflichtigen Person verursachte entsprechende staatliche Aufsichtstätigkeit. Als Verwaltungsgebühren zählen sie zu den Kausalabgaben. Solche dürfen, wie andere öffentliche Abgaben auch, grundsätzlich nur gestützt auf ein Gesetz im formellen Sinn erhoben werden, das zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlagen nennt (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. d und Art. 127 Abs. 1 BV; BGE 136 I 142 E. 3.1 mit Hinweisen; PIERRE TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Valender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 164 Rz. 23 [nachfolgend: St. Galler Kommentar BV]). Dies gilt auch, wenn der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde delegiert (vgl. BGE 136 I 142 E. 3.1). Es ist allerdings insoweit zu relativieren, als sich der Gesetzgeber hinsichtlich der Bemessung von Kausalabgaben mit offenen Formulierungen begnügen oder überhaupt schweigen kann, sofern die Höhe der Abgabe im Einzelfall mithilfe des Kostendeckungs- oder des Äquivalenzprinzips überprüft werden kann (vgl. etwa BGE 134 I 179 E. 6.1 mit Hinweisen; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar BV, Art. 164 Rz. 24). Das Bundesverwaltungsgericht

beurteilt Art. 3 Abs. 3 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) als ausreichende Delegationsnorm, obschon er sich nicht zur Höhe der in der GebV-BAZL geregelten Gebühren äussert. Zwar verneint es die Möglichkeit, die Höhe dieser Gebühren im Einzelfall mithilfe des Kostendeckungsprinzips zu überprüfen, da deren Gesamtertrag den Gesamtaufwand der Vorinstanz nicht annähernd zu decken vermag. Es bejaht jedoch die Möglichkeit einer entsprechenden Überprüfung mithilfe des Äquivalenzprinzips (Urteile des BVGer A-4256/2016 vom 8. November 2016 E. 4.3, A-1890/2016 vom 9. August 2016 E. 4.3 und A-2578/2013 vom 6. Mai 2014 E. 3.1 und 3.3.3, je mit Hinweisen).

5.3 Das Äquivalenzprinzip verlangt als abgaberechtliche Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Willkürverbots, dass die Höhe einer Gebühr im Einzelfall in keinem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen staatlichen Leistung steht, sondern sich in vernünftigen Grenzen hält. Der Wert der staatlichen Leistung bestimmt sich dabei entweder nach dem Nutzen, den sie der gebührenpflichtigen Person bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme des Gemeinwesens im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Die Gebühren müssen nicht in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen, sollen aber nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (vgl. zum Ganzen etwa BGE 141 I 105 E. 3.3.2; Urteil des BVGer A-4256/2016 vom 8. November 2016 E. 4.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2785 ff.). Eine Pauschalisierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie ist in beschränktem Ausmass zulässig (vgl. BGE 139 III 334 E. 3.2.4, 130 III 225 E. 2.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2787). Sie kann auch einer gewissen "Quersubventionierung" als Ausgleich zwischen Geschäften mit geringem und grossem Aufwand dienen (vgl. dazu Urteile des BVGer A-3434/2010 vom 2. November 2010 E. 7.1 und A-1849/2009 31. August 2009 E. 7.3 mit Hinweisen).

6.

6.1 Die Beschwerdeführer beanstanden zunächst, die Gebührenbestimmung von Art. 29 Bst. i Ziff. 3 Alinea 1 GebV-BAZL, auf die sich die Vorinstanz in den angefochtenen Kostenverfügungen stütze, sei für den Bereich Segelflug nicht anwendbar.

6.2 Art. 29 Bst. i GebV-BAZL regelt die Pauschalgebühren für Prüfungen zur Erweiterung des Motorpiloten- und Hubschrauberausweises. Nach deren Ziff. 3 Alinea 1 fällt für Fluglehrerbefähigungen, soweit nicht speziell geregelt, eine Gebühr von Fr. 400.- für die Einweisungsprüfung (Initial Assessment of Competence AoC) an. Wie die Beschwerdeführer somit zu Recht rügen, regelt diese Gebührenbestimmung spezifisch die Gebühr für das AoC für die Bereiche Motorflug und Helikopter und ist daher für den hier relevanten Bereich Segelflug nicht anwendbar. Dass Art. 29 Bst. i Ziff. 3 Alinea 1 GebV-BAZL nicht einschlägig ist, wird auch von der Vorinstanz in der Vernehmlassung nicht in Abrede gestellt.

7.

7.1 Die Beschwerdeführer machen des Weiteren geltend, stattdessen greife die Gebührenbestimmung von Art. 29 Bst. i Ziff. 4 Alinea 3 GebV-BAZL, welche für die Segelfluglehrerprüfung eine Gebühr von Fr. 250.- vorsehe.

7.2 Beim AoC FI (S) handelt es sich um eine umfassende Befähigungsüberprüfung im Rahmen des Erwerbs der europäischen EASA-Segelfluglehrerberechtigung (EASA [Europäische Agentur für Flugsicherheit]). Laut Angabe der Vorinstanz besteht das AoC FI (S) aus einem sog. Longbriefing, einer mündlichen Überprüfung der Theoriekenntnisse, einem Briefing, einem simulierten Ausbildungsflug und einem Debriefing. Demgegenüber regelt Art. 29 Bst. i Ziff. 4 Alinea 3 GebV-BAZL allein die Gebühr für eine Flugprüfung. Eine solche ist gemäss der überzeugenden Begründung der Vorinstanz für den Erwerb der nationalen Segelfluglehrerberechtigung vorgesehen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ist somit auch die Gebührenbestimmung von Art. 29 Bst. i Ziff. 4 Alinea 3 GebV-BAZL hier nicht anwendbar.

8.

Aus dem vorstehend Gesagten ist zu schliessen, dass die GebV-BAZL keine rechtliche Grundlage bietet, um für das AoC FI (S) eine Pauschalgebühr zu erheben. Die entsprechenden Ausführungen der Vorinstanz anlässlich der Vernehmlassung erweisen sich somit als zutreffend. Der Hintergrund ist gemäss den Ausführungen der Vorinstanz darin zu suchen, dass zum Zeitpunkt der Überarbeitung der GebV-BAZL die Umsetzung der betreffenden europäischen Normen für den Segelflug noch nicht abgeschlossen war. Diese Regelungslücke betr. AoC FI (S) sollte nach der Vorinstanz bei einer nächsten Revision der GebV-BAZL geschlossen werden.

9.

9.1 Da die aktuelle GebV-BAZL für das AoC FI (S) keine Pauschalgebühr vorsieht, ist die Gebühr gestützt auf Art. 5 Abs. 1 GebV-BAZL nach Zeitaufwand festzulegen.

9.2 Der Zeitaufwand für das AoC FI (S) beträgt nach Darlegung der Vorinstanz rund 155 Minuten: Vorbereitungsaufwand 15 Min., Longbriefing 45 Min., Theorieprüfung 10 Min., Briefing vor dem Flug 15 Min., Flug 25 Min., Debriefing 15 Min., Debriefing der Prüfung 20 Min. und Administration 10 Min. Der genannte Zeitaufwand erscheint plausibel und wurde von den Beschwerdeführern auch nicht bestritten.

Des Weiteren entspricht ein Stundenansatz von Fr. 180.-, wie von der Vorinstanz in der Vernehmlassung angeführt, den Vorgaben von Art. 5 Abs. 2 GebV-BAZL und von Ziff. 5.8 i.V.m. Ziff. 5.2.1 Bst. b der internen Weisung IW 020. Den Stundenansatz von Fr. 180.- für Inspektorinnen und Inspektoren hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in anderen Zusammenhang wiederholt als angemessen und mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar erachtet (Urteil des BVGer 4256/2016 vom 8. November 2016 E. 4.5 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Im Urteil des BVGer A-1150/2008 vom 18. September 2008 (E. 6.6.2) wurde der Stundenansatz von Fr. 180.- für die Aufsichtstätigkeit eines externen Experten bestätigt. Überwiegende Gründe, um im vorliegenden Fall einen abweichenden Stundenansatz festzulegen, sind keine ersichtlich.

Für das AoS FI (S) ergibt sich daraus bei einem Zeitaufwand von 155 Min. und einem Stundenansatz von Fr. 180.- eine Gebühr in der Höhe von Fr. 465.-. Hinzuzurechnen ist noch ein Anteil für die Reisekosten des externen Experten (vgl. Art. 9 Bst. e GebV-BAZL). Bei dieser Gebührenehöhe kann nicht gesagt werden, es bestehe zum objektiven Wert der Prüfung ein mit dem Äquivalenzprinzip nicht zu vereinbarendes offensichtliches Missverhältnis bzw. die Höhe der Gebühr halte sich nicht in vernünftigen Grenzen.

10.

10.1 Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Vorinstanz habe ihr externer Experte nur mit pauschal Fr. 250.- entschädigt und damit von ihnen eine höhere Gebühr erhoben als die effektiv angefallenen Kosten, erweist sich dieser Einwand aus den nachfolgenden Gründen als nicht stichhaltig.

10.2 Zu berücksichtigen ist, dass nebst der Vergütung des externen Experten der Vorinstanz auch ein gewisser interner Verwaltungsaufwand für die Durchführung des AoS FI (S) entstanden ist. Die von den Beschwerdeführern zu tragende Gebühr entspricht daher nicht dem Betrag, den die Vorinstanz dem externen Experten ausgerichtet hat (vgl. Urteil des BVGer A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 6.6.2 mit Hinweisen). Was den internen Verwaltungsaufwand der Vorinstanz betrifft, ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass eine Pauschalisierung der Gebühr in beschränktem Umfang gemäss Rechtsprechung zulässig ist. Sie kann auch eine gewisse "Quersubventionierung" von Geschäften der Vorinstanz mit geringem und grossem Aufwand beinhalten. Die hier fragliche Gebühr sprengt diesen Rahmen nicht.

11.

Als Zwischenfazit ist demnach festzuhalten, dass für das AoS FI (S) – bei einer korrekten Gebührenerhebung nach Zeitaufwand – eine Gebühr von Fr. 465.- anfällt (zuzüglich des Kostenanteils für die An- und Rückreise des Experten). Die Gebühr liegt damit über der vorinstanzlich verfügbaren Gebühr von Fr. 450.-. Die angefochtenen Kostenverfügungen wären demnach zuungunsten der Beschwerdeführer abzuändern (sog. *reformatio in peius*).

12.

12.1 Gemäss Art. 62 Abs. 2 VwVG kann das Bundesverwaltungsgericht eine angefochtene Verfügung zuungunsten einer Partei ändern, wenn die Verfügung Bundesrecht verletzt oder auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts beruht. Beabsichtigt das Bundesverwaltungsgericht, die angefochtene Verfügung zuungunsten einer Partei zu ändern, so bringt es der Partei diese Absicht zur Kenntnis und räumt ihr Gelegenheit zur Gegenäusserung ein (Art. 62 Abs. 3 VwVG). Zugleich ist die von der Verschlechterung der Rechtslage bedrohte Partei ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass sie ihr Rechtsmittel bis zur Eröffnung des Endurteils zurückziehen kann, womit die angefochtene Verfügung in Rechtskraft erwachsen würde (BGE 122 V 166 E. 2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.201).

Die "kann"-Formulierung des Gesetzestextes bringt zum Ausdruck, dass bei Vorliegen einer Rechtsverletzung nicht automatisch zu einer *reformatio in peius* zu schreiten ist: Eine solche ist zwar grundsätzlich zulässig, ob sie im konkreten Fall auch tatsächlich vorzunehmen ist, hat die Beschwer-

deinstanz aufgrund einer umfassenden Prüfung aller relevanten rechtlichen Aspekte zu beurteilen (vgl. Urteil des BVGer A-3143/2010 vom 10. November 2010 E. 15.3; THOMAS HÄBERLI, Praxiskommentar, Art. 62 Rz. 26).

12.2 Die Gebührenerhebung nach Zeitaufwand führt für die Beschwerdeführer zu einer Änderung der angefochtenen Kostenverfügungen zu ihren Ungunsten und damit zu einer *reformatio in peius*. Die hier fragliche Korrektur ist jedoch aufgrund der geringen Höhe des zusätzlich nachzufordernden Betrags nicht von erheblicher Bedeutung. Es ist daher schon aus diesem Grund gerechtfertigt, von einer *reformatio in peius* abzusehen. Die angefochtenen Gebührenverfügungen sind damit im Ergebnis zu bestätigen (zur Zulässigkeit der sog. Motivsubstitution, vgl. E. 2.2).

13.

Betreffend die Gebühr von Fr. 50.- für die Bearbeitung eines Gesuchs um Erneuerung, Verlängerung oder Erweiterung eines Nichtberufsausweises gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 GebV-BAZL bleibt festzuhalten, dass in diesem Punkt eine fehlerhafte Gebührenerhebung von den Beschwerdeführern nicht substantiiert geltend gemacht wird und eine solche auch nicht erkennbar ist. Analoges gilt, soweit dem Beschwerdeführer 2 zusätzlich eine Gebühr von Fr. 100.- für die Bearbeitung eines Gesuchs um Erstaussstellung eines Nichtberufsausweises in Rechnung gestellt wurde (Art. 30 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GebV-BAZL).

14.

Zusammenfassend erweisen sich die Beschwerden im Ergebnis als unbegründet. Sie sind abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

15.

15.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend sind die Verfahrenskosten – unter Berücksichtigung der aus Vereinigung der fünf Verfahren resultierenden Synergieeffekte – auf Fr. 1'000.- festzusetzen (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Angesichts der festgestellten Gehörsverletzung durch eine zu knappe Begründung der vorinstanzlichen Kostenentscheide rechtfertigt sich sodann in Anwendung von Art. 6 Bst. b VGKE eine Ermässigung der Verfahrenskosten auf Fr. 500.-. Dieser Betrag ist den Beschwerdeführern zu je gleichen Teilen

von Fr. 100.- aufzuerlegen. Keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

15.2 Der obsiegenden Partei ist für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Zu entschädigen sind dabei im Wesentlichen die Aufwendungen für die anwaltliche Vertretung (Art. 8 VGKE). Da die Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten sind und nur verhältnismässig geringe Auslagen ersichtlich sind, haben sie unabhängig vom Verfahrensausgang keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerdeverfahren A-4492/2017, A-4588/2017 und A-4623/2017, A-4633/2017 und A-4641/2017 werden unter der Verfahrensnummer A-4492/2017 vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

3.

Die Verfahrenskosten von Fr. 500.- werden den Beschwerdeführern zu je gleichen Teilen von Fr. 100.- auferlegt.

Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer 1 (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdeführer 2 (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdeführer 3 (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdeführer 4 (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdeführer 5 (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Flurina Peerdeman

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 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: