

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-2424/2007
{T 0/2}

Urteil vom 4. April 2008

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richter Markus Metz,
Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiber Simon Müller.

Parteien

X._____,
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. iur.
Regula Dettling-Ott, Kasinostrasse 1, Postfach 1703,
8401 Winterthur
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), 3003 Bern
Vorinstanz.

Gegenstand

Einschränkung der Berufspilotenlizenz.

Sachverhalt:**A.**

X._____ ist Geschäftsführer eines Helikopterunternehmens und Inhaber einer Berufspilotenlizenz für Helikopter (CPL[H]). Am 30. November 2006 führte er einen Auftrag aus, bei dem eine Mobilfunkantenne auf einem Gebäude demontiert und abtransportiert wurde. Bei diesem Manöver wurde der Monteur, der die Befestigung des Masts an der Hausfassade löste, unfreiwillig mit dem Mast abgehoben. Der Pilot setzte den Monteur zusammen mit dem Mast auf einer rund 200 m entfernten Wiese ab. Die Demontage und der Flug des Monteurs wurden von einem anwesenden Fotografen dokumentiert.

B.

Aufgrund einer diesen Vorfall betreffenden Meldung eröffnete das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) mit Verfügung vom 27. Februar 2007 ein Verwaltungsverfahren und entzog X._____ vorsorglich den Berufspilotenausweis. Nach weiteren Abklärungen erteilte das BAZL den Ausweis am 15. März 2007 wieder. Es untersagte ihm aber bis zur Absolvierung eines Checkfluges die Ausführung von Unterlasttransporten. Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Anordnung entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung.

C.

Gegen diese Verfügung erhebt X._____ am 3. April 2007 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und verlangt deren Aufhebung, soweit diese die Einschränkung von Unterlasttransporten betrifft. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt er die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und die Anweisung an das BAZL, eine Lizenz ohne Einschränkung für Unterlasttransporte auszustellen. Er macht geltend, das Verfahren des BAZL sei nicht rechtskonform gewesen. Beim Vorfall vom 30. November 2006 habe er sich korrekt verhalten, eine Gefahr für den Monteur habe nie bestanden. Ferner bezweifelt er die Rechtmässigkeit der Anforderungen des BAZL an Piloten, die Unterlastflüge ausführen. Schliesslich macht er geltend, ein Verbot von Unterlastflügen würde es ihm verunmöglichen, einen grossen Teil seiner Aufträge auszuführen. Die Einschränkung sei daher unverhältnismässig.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 24. April 2007 wies der Instruktionsrichter den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab.

E.

Am 22. Juni 2007 teilte die Vorinstanz mit, der Beschwerdeführer habe am 13. Juni 2007 den praktischen Teil eines Testfluges nicht bestanden. Er habe zudem den Helikopter zeitweise ausserhalb der zulässigen Belastungsgrenzen bewegt, so dass die Prüfung habe abgebrochen werden müssen.

F.

Mit Eingabe vom 19. Juli 2007 gab die Vorinstanz bekannt, sie erwäge den Entzug der Berufspilotenlizenz des Beschwerdeführers. Sie beantragt die Sistierung des Verfahrens oder eventualiter die Aussetzung oder Erstreckung der Frist zur Vernehmlassung.

G.

In seiner Stellungnahme vom 26. Juli 2007 beantragt der Beschwerdeführer die Abweisung der Anträge auf Fristerstreckung oder Sistierung des Verfahrens. Er macht dazu geltend, die angefochtene Auflage komme faktisch einem Berufsverbot gleich. Seine Interessen an einer raschen Erledigung des Verfahrens würden allfällige entgegenstehende prozessökonomische Interessen überwiegen.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 10. September 2007 sistierte der Instruktionsrichter das Verfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides im Lizenzentzugsverfahren bzw. bis zum Eingang einer Beschwerde in dieser Sache.

I.

Am 21. November 2007 teilte die Vorinstanz mit, sie habe auf einen Entzug der Berufspilotenlizenz verzichtet.

J.

Der Instruktionsrichter hob mit Zwischenverfügung vom 28. November 2007 die Sistierung auf.

K.

In ihrer Vernehmlassung vom 21. Dezember 2007 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie führt aus, die

angefochtene Verfügung gründe nur auf dem Vorfall vom 30. November 2006 (Antennendemontage), die übrigen vom Beschwerdeführer aufgeführten Vorfälle seien im vorliegenden Verfahren nicht von Belang.

Bei der Beurteilung des Vorfalls vom 30. November 2006 stütze sie sich vor allem auf die Aussagen des betroffenen Monteurs, während den Aussagen der Flughelfer weniger Gewicht zukomme. Diese hätten den Vorgang nach eigenem Bekunden nicht genau beobachten können. Sie kommt damit zum Schluss, der Beschwerdeführer sei offenbar nicht fähig, präzise über einer Last zu schweben und erfülle damit eine zentrale Anforderung an einen Piloten, der Unterlasttransporte ausführe, nicht.

Das genehmigte Flight Owners Manual (FOM) des Helikopterunternehmens des Beschwerdeführers sei für diesen verbindlich. Darin sei vorgeschrieben, dass Unterlasttransporte nur von Piloten ausgeführt werden dürften, welche die entsprechende External Cargo Sling (ECS) Ausbildung aufwiesen. Der Beschwerdeführer verfüge aber über die im Rahmen dieser Ausbildung verlangten Fähigkeiten nicht. Dies habe sich auch im Rahmen des absolvierten Checkfluges gezeigt.

Das ECS Ausbildungsprogramm sei in Stufen aufgebaut, von denen der Beschwerdeführer die erste, die zu Unterlasttransporten mit einer maximalen Leinenlänge von 20 Metern berechtige, durchlaufen habe. Die Antennendemontage falle dagegen in den Bereich "Construction", und verlange deshalb die Ausbildung der vierten ECS Stufe.

Die verfügte Einschränkung sei das mildeste Mittel zur Vermeidung der Risiken, die sich aus dem Unvermögen des Beschwerdeführers ergäben. Dagegen sei der Beschwerdeführer in seinen beruflichen Tätigkeiten nur mässig eingeschränkt. Damit die Lizenz des Beschwerdeführers keinen falschen Anschein vermittele, habe die Einschränkung in der Lizenz vermerkt werden müssen.

L.

In seiner Replik vom 31. Januar 2008 lässt der Beschwerdeführer ausführen, der Vorfall vom 30. November 2006 hätte bei andern Piloten nicht zu einer vergleichbaren Sanktion geführt. Als Pilot sei er für Fehlverhalten von Dritten, namentlich des Monteurs und der Flughelfer, nicht verantwortlich. Aus den Ausführungen der Zeugen gehe keineswegs hervor, dass der Pilot einen Flugfehler begangen habe. Vielmehr habe sich der Monteur ungenügend gesichert. Falls der

Helikopter tatsächlich einen falschen Zug auf die Lastleine ausgeübt haben sollte, wäre es Aufgabe des Flughelfers gewesen, den Piloten auf die richtige Position zu weisen. Es werde beantragt, bei der Vorinstanz eine Aufstellung vergleichbarer Fälle und der dabei ausgesprochenen Sanktionen einzuholen.

Die Ausführungen der Vorinstanz, dass der Helikopter in einer falschen Position gehalten worden sei und dadurch beim Lösen des Masts eine Pendelbewegung verursacht habe, sei unglaublich. Auch beim Absetzen des Masts sei er korrekterweise im Schwebeflug verharrt, bis ihm der Flughelfer mitgeteilt habe, er könne wegfliegen.

Der Beschwerdeführer führt weiter aus, seine Pilotenlizenz sei nicht mit dem FOM seiner Arbeitgeberin verknüpft. Er erfülle aber auch die im FOM definierten Anforderungen betreffend Ausbildung. Der von der Vorinstanz zitierte Stufen-Ausbildungsgang sei erst nach Erlass des FOM definiert worden. Es könne ihm daher weder ein Verstoss gegen gesetzliche Pflichten, noch gegen solche, die sich aus dem FOM ergäben, vorgeworfen werden.

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, der Checkflug sei weder rechtmässig angeordnet noch in rechtmässiger Weise durchgeführt worden. Der Checkflug habe keine Mängel des fliegerischen Könnens aufgezeigt. Das Nichtbestehen sei vielmehr auf die Voreingenommenheit des Inspektors der Vorinstanz zurückzuführen.

M.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird in den Erwägungen eingegangen, soweit dies zur Beurteilung der sich stellenden Fragen notwendig erscheint.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Verfügungen des BAZL im Bereich der Zulassung von Luftfahrtpersonal nach Art. 60 ff. des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0) sind somit beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. auch Art. 40 des Reglementes des UVEK vom 25. März 1975 über die Ausweise für das Flugpersonal [RFP, SR 748.222]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie die Einsicht in gewisse Verfahrensakten verweigert habe. So fehle im Dossier ein Hinweis, wann die Vorinstanz von einem Konkurrenten des Beschwerdeführers über den Vorfall vom 30. November 2006 informiert worden sei. Ferner habe sie die angefochtene Verfügung ungenügend begründet. Der pauschale Vorwurf ungenügender Fähigkeiten im Bereich Unterlasttransporte könne eine eingehende Auseinandersetzung mit den angeblichen Pflichtverletzungen nicht ersetzen. Die Vorinstanz wendet dagegen ein, sie habe dem Beschwerdeführer sämtliche Verfahrensakten zur Verfügung gestellt.

2.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass den Parteien Einsicht in alle als Beweismittel dienende Aktenstücke gewährt wird (Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG). Es bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte, dass dem Beschwerdeführer die Einsicht in Aktenstücke des vorliegenden Verfahrens verwehrt worden wäre. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

2.2 Eine Verfügung ist gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG zu begründen. Die Begründung muss ausführlich genug sein, so dass die Partei den

Entscheid sachgerecht anfechten und die Rechtsmittelinstanz die Beschwerde sachgerecht beurteilen kann. Je grösser die Entscheidungsfreiheit der Behörde und die Eingriffsintensität ist, desto höher liegen die Anforderungen an die Dichte der Begründung (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 29 Rz. 13). Aus der angefochtenen Verfügung geht hervor, gestützt auf welche Ereignisse die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, die Fähigkeiten des Beschwerdeführers zur Ausführung von Unterlasttransporten seien ungenügend und welche Rechtsnormen sie angewandt hat. Eine sachgerechte Anfechtung scheint gestützt auf diese Begründung möglich. Damit genügt die Begründung den gesetzlichen Anforderungen und die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

3.

Zur Beurteilung der Beschwerde ist zunächst der rechtserhebliche Sachverhalt festzustellen.

3.1 Gemäss Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP, SR 273) würdigt das Gericht die Beweise nach freier Überzeugung. Ein Beweis gilt als erbracht, wenn der Richter von der Richtigkeit einer Sachbehauptung überzeugt ist. Er muss nach objektiven Gesichtspunkten vom Vorliegen der Tatsache überzeugt sein. Die Verwirklichung der Tatsache braucht indessen nicht mit Sicherheit festzustehen, sondern es genügt, wenn allfällige Zweifel als unerheblich erscheinen. Nicht ausreichend ist dagegen, wenn bloss eine überwiegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass sich die behauptete Tatsache verwirklicht hat. Die Rechtsdurchsetzung darf nicht daran scheitern, dass zu hohe Anforderungen an das Beweismass gestellt werden (BGE 128 III 271 E. 2b aa mit Hinweisen).

3.2 Vorab ist zu prüfen, ob und wie die Leistungen des Beschwerdeführers im Rahmen des absolvierten Testflugs zu würdigen sind. Nach den Ausführungen der Vorinstanz hat der Beschwerdeführer die Prüfung nicht bestanden. Der Testflug ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Der Entscheid der Vorinstanz, gestützt auf die Leistungen des Beschwerdeführers im Testflug die gegen diesen verhängten Auflagen nicht aufzuheben, wäre gegebenenfalls mit einer separaten Beschwerde anzufechten gewesen.

Aus den Leistungen des Beschwerdeführers kann aber im vorliegenden Verfahren auch aus einem weiteren Grund nichts zu dessen Nachteil abgeleitet werden. Erweisen sich die Auflagen in der angefochtenen Verfügung nicht als rechtmässige und angemessene Reaktion auf das Verhalten des Beschwerdeführers im Rahmen der Antennendemontage vom 30. November 2006, hätte auch kein Testflug angeordnet werden dürfen. Würden die Leistungen im Rahmen des Testfluges trotzdem bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gewürdigt, würde der Beschwerdeführer ohne sachlichen Grund schlechter gestellt, als andere Piloten, bei denen kein Testflug angeordnet worden ist. Der Grundsatz der Gleichbehandlung verlangt daher, dass der Testflug beim Entscheid über die vorliegende Beschwerde nicht berücksichtigt wird. Es kann daher auch offen bleiben, ob die Vorinstanz den Testflug zu Recht als nicht bestanden gewertet hat.

3.3 Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, der Beschwerdeführer habe bei der Demontage der Antenne den Helikopter ungenau positioniert und einen schrägen Zug auf die Last ausgeübt. Zudem habe er die Last ungenügend beobachtet und nicht bemerkt, dass sich der Monteur an der Last festgeklammert habe. Beim Absetzen des Monteurs habe er sich im Vorwärtsflug befunden, so dass dieser in Gefahr gewesen sei, von der mehrere hundert Kilogramm schweren Last erdrückt zu werden. Der Beschwerdeführer habe nicht erkannt, dass die fliegerischen Anforderungen über seinen Fähigkeiten gelegen hätten und habe seine Pflichten missachtet. Erschwerend komme hinzu, dass sich der Beschwerdeführer nach diesem schwerwiegenden Vorfall uneinsichtig zeige. Der Umstand, dass der Flughelfer sich nicht zu den fliegerischen Leistungen des Beschwerdeführers geäußert habe, könne dessen Fehlleistungen nicht entkräften.

3.3.1 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, es gebe keinen Hinweis, dass der Antennenmast diagonal weggezogen worden sei. Es lasse sich nicht mehr feststellen, wo sich der Helikopter befunden habe, die Fotos würden je nach Kamerawinkel täuschen. Der Flughelfer und der Fotograf hätten übereinstimmend ausgesagt, der Helikopter habe während der rund sieben Minuten dauernden Demontage relativ ruhig seine Position gehalten. Die von der Vorinstanz geschilderte Pendelbewegung des Masts beim Abheben hätte angesichts der engen Platzverhältnisse zu einem Touchieren der

gegenüberliegenden Mauer geführt. Beim Absetzen sei der Monteur zwar abgerutscht, aber unmittelbar danach unverletzt wieder aufgestanden. Es sei unvermeidbar, dass eine Unterlast beim Übergang vom Vorwärtsflug in den Schwebeflug eine Pendelbewegung ausführe; daraus könne nicht abgeleitet werden, der Pilot habe sich nicht in einem korrekten Schwebeflug befunden. Da beim geschilderten Vorfall niemand zu Schaden gekommen sei, habe auch keine Meldepflicht bestanden. Er bringt zudem vor, der Monteur habe es unterlassen, sich und die Leiter zu sichern. Der Monteur sei auch verantwortlich gewesen, den Einsatz abubrechen, wenn sich erwiesen habe, dass sich die Schrauben nicht wie geplant hätten lösen lassen.

3.3.2 Unbestritten ist, dass beim Vorfall vom 30. November 2006 der Monteur mit dem Antennenmast abgehoben und auf einem Podest am Fusse der Antenne zu einer naheliegenden Wiese transportiert und dort abgesetzt wurde. Beim Absetzen kam der Monteur zu Fall, blieb aber unverletzt.

Als erwiesen gelten kann aufgrund der Zeugenaussagen auch, dass der Monteur, wie ursprünglich vereinbart, die Schrauben der beiden Rohrschellen, welche den Antennenmast fixierten, vor Beginn der Demontage gelockert hat. Während der Demontage hat er die Schrauben bis auf eine vollständig gelöst. Da die letzte der Schrauben, möglicherweise aufgrund des durch den Helikopter ausgeübten Zugs, nicht gelöst werden konnte, entschloss er sich, stattdessen die Schrauben der Verankerung an der Wand zu lösen. Zu diesem Zweck musste er von der Leiter steigen, um ein anderes Werkzeug zu holen. Um die Schrauben erreichen zu können, musste er um die Antenne herumgreifen.

Keine Einigkeit besteht in Bezug auf die Ursachen der Ereignisse. Der Vorfall wurde von mehreren Zeugen beobachtet und zudem fotografiert. Die Zeugenaussagen sind bei der Frage, ob der Helikopter beim Abheben der Antenne einen seitlichen Zug ausgeübt habe, nicht einheitlich. Während der Monteur ausdrücklich von einem seitlichen Zug berichtete, konnten der Fotograf und der Flughelfer am Depotort dies nicht genau beurteilen. Der Flughelfer am Aufnahmeort sagte dagegen aus, der Helikopter habe senkrecht über der Antenne geschwebt. Bei der Würdigung der Aussagen ist zunächst festzuhalten, dass der Monteur, gegen den keinerlei Untersuchungen im Gange sind

oder drohen, kein Interesse daran hat, den Beschwerdeführer zu belasten. Der Monteur hat das Ereignis als unmittelbar Betroffener auch am direktesten miterlebt. Seine Ausführungen, wonach die Antenne nach dem Lösen der letzten Schrauben rund drei bis vier Meter von der Leiter weg geschwungen sei und ihn mitgerissen habe, sind daher grundsätzlich als glaubwürdig zu bezeichnen. Soweit aufgrund der übrigen Zeugenaussagen und anderer Anhaltspunkte kein Grund besteht, diese in Zweifel zu ziehen, kann auf die Aussagen des Monteurs abgestellt werden.

Aus den Fotos ist ersichtlich, dass das Seil einen seitlichen Zug aufweist. Die Haltung der Kamera und die Position des Fotografen können indessen einen gewissen trügerischen Einfluss haben. Zudem stellen die Fotos eine Momentaufnahme dar, die bei einer Dauer des Schwebefluges von rund sieben Minuten wenig aussagekräftig ist. Eine Beurteilung der fliegerischen Leistungen des Beschwerdeführers aufgrund der Fotos ist damit nicht möglich. Ein Vergleich mit der Dachkante zeigt auf einem Teil der Fotos immerhin, dass der Zug auf die Last nicht senkrecht von oben ausgeübt wurde. Die Fotos stehen damit in Einklang mit den Ausführungen des Monteurs und sind zumindest nicht geeignet, diese zu widerlegen.

Auch die Ausführungen des Flughelfers stehen – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht in Widerspruch zu denjenigen des Monteurs. Er führt aus, der Helikopter habe sich gelegentlich nach vorne bewegt, so dass er ihn auf die korrekte Position habe zurückweisen müssen. Daraus kann geschlossen werden, dass der Helikopter die Position nicht dauerhaft gehalten hat.

Wie auch in der Beschwerde ausgeführt wird, hob der am Helikopter hängende Antennemast zusammen mit der Wandhalterung ab, als der Monteur noch um den Mast griff, um die Wandschrauben zu lösen. Dass der auf einer Leiter stehende Monteur mit der Last mitgerissen wurde bzw. sich daran festklammerte, dürfte einzig damit erklärbar sein, dass ein seitlicher Zug auf dem Lastseil im Moment der Lösung der letzten Schraube zu einer Pendelbewegung des Antennenmasts führte und der Monteur, der den Mast immer noch umgriff, sich reflexartig daran festhielt, um zu verhindern, von der Leiter gestossen zu werden. Nicht als massgebend erscheint das vom Beschwerdeführer gerügte Fehlen einer Sicherung des Monteurs und der Leiter. Selbst wenn eine solche – wie der als Auskunftsperson beigezogene

Experte der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) ausführte – möglich gewesen wäre, hätte diese in der vorliegenden Situation die Gefahr nicht gebannt, sondern wohl eher erhöht, weil der Monteur ohne die Möglichkeit, sich am Mast festzuklammern, durch dessen Pendelbewegung von der Leiter gestossen worden wäre. Ob die vom Monteur zu Protokoll gegebene Pendelbewegung 3 – 4 Meter betrug, ist nicht entscheidend, weil bereits eine relativ geringe Bewegung der mehrere hundert Kilogramm schweren Last eine auf einem Leitertritt stehende Person aus dem Gleichgewicht bringen dürfte. Was die Behauptung des Beschwerdeführers angeht, der Monteur sei mit seiner Jacke an der Last hängengeblieben, so schliesst selbst der Monteur dies nicht aus. Er könne dies nicht bestätigen, weil alles so schnell gegangen sei. Wie es sich damit verhält, kann jedoch offen bleiben, denn dieser Umstand würde den Beschwerdeführer nur dann entlasten, wenn das Mitreissen des Monteurs einzig darauf zurückzuführen wäre, die Leine somit auf Grund einer genauen Positionierung des Helikopters keinen seitlichen Zug aufgewiesen und die Last keine Pendelbewegung ausgeführt hätte. Was schliesslich den Flughelfer angeht, so kommt diesem gemäss Einschätzung des SUVA-Experten eine zentrale Rolle zu, weil die Sicht des Piloten eingeschränkt ist und er deshalb ergänzend auf die Informationen und Anweisungen des Helfers über Funk angewiesen ist. Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Flughelfer seine Aufgabe ungenügend erfüllt hätte. Damit kann der Beschwerdeführer auch in diesem Punkt nicht entlastet werden.

3.3.3 Beim Absetzen des Monteurs befand sich der Helikopter nach Angaben des Monteurs weiterhin im Vorwärtsflug. Der Flughelfer am Aufnahmeort sagte dazu aus, er sei zu weit weg gewesen, um dies beurteilen zu können, der Mast habe relativ hart aufgesetzt, aber nicht im gefährlichen Rahmen. Der Beschwerdeführer selbst führt aus, er habe sich im Stillstand befunden, durch das Abbremsen des Helikopters sei ein Vorwärtspendeln aber unvermeidbar gewesen. Ob die Bewegung der Antenne auf einen andauernden Vorwärtsflug zurückzuführen war oder durch ein Auspendeln verursacht wurde, ist nicht mit Sicherheit festzustellen. Es kann aber als erstellt gelten, dass die Antenne beim Absetzen nicht senkrecht stand.

3.4 Es bestehen damit keine Zweifel an der Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz.

4.

Gemäss Art. 92 Bst. a LFG kann das Bundesamt bei Verletzung von Bestimmungen des Gesetzes oder darauf gestützter Ausführungsbestimmungen die zeitweilige oder dauernde Einschränkung des Geltungsbereiches von erteilten Bewilligungen und Ausweisen verfügen. Gestützt auf Art. 60 Abs. 3 LFG regelt der Bundesrat die Erteilung, die Erneuerung und den Entzug der Erlaubnis zum Führen von Luftfahrzeugen. Aufgrund von Art. 25 Abs. 1 der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01) erlässt das UVEK Vorschriften über die Ausweise des Luftfahrtpersonals, die insbesondere die Art und den Geltungsbereich der Ausweise (Art. 25 Abs. 1 Bst. a LFV) sowie die Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug der Ausweise (Art. 25 Abs. 1 Bst. b LFV) regeln. Art. 27 Abs. 1 RFP gibt dem Bundesamt die Kompetenz, die Einschränkung des Geltungsbereiches eines Ausweises zu verfügen, wenn der Träger sich für die weitere Ausübung der im Ausweis umschriebenen Tätigkeit als unfähig erweist (Art. 27 Abs. 1 Bst. c RFP) oder eine zur Feststellung der Befähigung angeordnete Nachprüfung nicht besteht (Art. 27 Abs. 1 Bst. d RFP).

4.1 Die Vorinstanz macht geltend, die Vorfälle vom 30. November 2006 hätten gezeigt, dass der Beschwerdeführer die für die Ausführung von Unterlastflügen notwendigen Fähigkeiten nicht besitze. Mit der Unfähigkeit, präzise über der Last zu schweben, fehle ihm eine zentrale Fertigkeit für die Ausführung von Unterlasttransporten.

4.2 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, der unfreiwillige Flug des Monteurs am 30. November 2006 sei nicht ihm, sondern dem Monteur selbst bzw. dem Flughelfer zuzuschreiben. Er erfülle die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen zur Ausführung von Unterlastflügen.

4.3 Der Vorfall vom 30. November 2006 ist als schwerwiegend zu qualifizieren. Sowohl im Moment des Abfluges als auch beim Absetzen hätte der Monteur ohne weiteres zu Schaden kommen können. Die Gefährdung des Monteurs bei der Aufnahme des Mastes ist auf eine ungenaue Positionierung des Helikopters bzw. einen seitlichen Zug auf den zu demontierenden Mast und die dadurch ausgelöste Pendelbewegung zurückzuführen. Beim Absetzen des Monteurs ist davon auszugehen, dass der Mast eine Vorwärtsbewegung aufwies, die entweder auf einen andauernden Vorwärtsflug oder aber eine

durch das Abbremsen des Helikopters ausgelöste Pendelbewegung zurückzuführen war. Es bleibt nun zu prüfen, ob aufgrund dieser Fehler auf eine ungenügende Befähigung des Beschwerdeführers zu schließen ist.

4.3.1 Bei der Aufnahme der Last ist dem Beschwerdeführer ein fehlerhaftes Verhalten vorzuwerfen. So ist der unfreiwillige Flug des Monteurs vorab auf die ungenaue Positionierung des Helikopters und den dadurch verursachten seitlichen Zug auf den sich von der Wand lösenden Antennenmast zurückzuführen. Dabei ist aber auch der Umstand zu berücksichtigen, dass der Monteur nicht wie vorgängig abgesprochen bloss die beiden Rohrschellen aufschraubte, sondern auf Grund einer verklemmten Schraube ungeplant die Wandhalterung lösen und hierzu um den Mast herumgreifen musste. Wie bereits ausgeführt (E. 3.3.2), ist der Pilot bei seinem Flugmanöver zusätzlich zu seinen eigenen Beobachtungen ergänzend auf die Informationen und Anweisungen des Flughelfers angewiesen. Vorschriften, welche die Aufgabenverteilung zwischen dem Piloten und dem Flughelfer bei der Demontage regeln, werden von den Beteiligten nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Dass der Beschwerdeführer vom Flughelfer ungenügend angewiesen oder informiert worden wäre, wurde bereits ausgeschlossen. Ohnehin hätte der Beschwerdeführer in einer solchen Situation – immerhin dauerte das ganze Schwebemanöver über der noch an der Wand fixierten Last mit sieben Minuten unüblich lang – beim Flughelfer nachfragen müssen. Damit ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer über das Geschehen am Boden im Wesentlichen im Bild und ihm damit auch bewusst war, dass der Antennenmast anders als vorgängig besprochen demontiert werden musste und beim Abheben der Last besondere Vorsicht geboten war. Er hätte damit gegebenenfalls darauf bestehen müssen, den Flug abubrechen, falls er die Sicherheit des Monteurs durch eine genaue Positionierung des Helikopters nicht hätte gewährleisten können.

Soweit eine Gefährdung durch die Vorwärtsbewegung des Masts beim Absetzen des Monteurs ausgelöst wurde, ist die Verantwortung eindeutig dem Beschwerdeführer zuzuweisen. Im Bereich des Absetzortes war kein Flughelfer anwesend, so dass sich der Pilot auf seine eigenen Beobachtungen verlassen musste. Er war damit für ein sicheres Absetzen des Monteurs verantwortlich. Es ist ohne weiteres erkennbar, dass eine Vorwärtsbewegung des mehrere hundert Kilo-

gramm schweren Masts ein erhebliches Gefährdungspotential birgt und der Monteur nur bei stillstehender Last abgesetzt werden durfte. Dabei ist unerheblich, ob der Mast lediglich pendelte oder aber während einem eigentlichen Vorwärtsflug abgesetzt wurde. Es muss von einem Piloten erwartet werden können, dass er seine Last so absetzt, dass die beteiligten Personen nicht gefährdet werden.

Es ist daher zu prüfen, ob aus dem Umstand, dass der Beschwerdeführer während der Demontage der Antenne die Position nicht hielt, geschlossen werden kann, er sei zur Ausübung der Unterlastfliegerei nicht befähigt.

4.4 Die Unfähigkeit zum Ausüben einer fliegerischen Tätigkeit im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Bst. c RFP ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Bei der Auslegung dieses Begriffs besteht ein erheblicher Spielraum. Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ist eine Rechtsfrage, die das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich frei überprüft. Eine gewisse Zurückhaltung ist allerdings zu üben, wenn der Entscheid besondere Kenntnisse voraussetzt, denen die Rechtsmittelbehörde nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen hat, wie z.B. Vertrautheit mit technischen, örtlichen und persönlichen Verhältnissen (BGE 133 II 35 E. 3; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 26 Rz. 29). Bei der Beurteilung der Fähigkeiten des Beschwerdeführers zur Unterlastfliegerei sind spezifische Fachkenntnisse notwendig. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den Entscheid der Vorinstanz deshalb nur zurückhaltend.

4.5 Der Vorfall vom 30. November 2007 ist als gravierend zu bezeichnen, es muss als glücklicher Umstand betrachtet werden, dass der Monteur keinerlei Verletzungen davontrug. Es ist, ungeachtet der Aufgabenteilung zwischen Flughelfer und Pilot, auch festzuhalten, dass ein ruhiger Schwebeflug und das sichere Aufnehmen und Absetzen einer Last zu den zentralen Fähigkeiten für die Unterlastfliegerei zu zählen sind. Angesichts des hohen Stellenwertes der Sicherheit im Luftverkehr und der Möglichkeit, die Fähigkeiten im Rahmen eines Testfluges nachzuweisen, sind die Fähigkeiten des Beschwerdeführers als Unterlastpiloten mit einem strengen Massstab zu beurteilen. Die Auffassung der Vorinstanz, dass die Fähigkeiten des Beschwerdeführers als ungenügend zu betrachten sind, ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden. Die Voraussetzungen für eine Einschränkung der Pilotenlizenz gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. c RFP sind damit grundsätzlich gegeben.

4.6 Umstritten ist weiter, ob der Beschwerdeführer bei der Antennendemontage die Bestimmungen des FOM des Helikopterunternehmens verletzt hat. Das FOM enthält keine konkreten Regeln zur Ausführung von Unterlastflügen, sondern hält lediglich fest, welchen Anforderungen an die Ausbildung Piloten zu genügen haben, die für das Helikopterunternehmen Unterlasttransporte ausführen. Die Vorinstanz führt dazu aus, das Ausbildungskonzept ECS (External Cargo Sling) sei Bestandteil des FOM des Helikopterunternehmens. Das Konzept sehe eine stufenförmige Ausbildung vor. Für die Antennendemontage sei eine Ausbildung der Stufe 4 (Bau- und Montagearbeiten) erforderlich, der Beschwerdeführer habe aber nur die Ausbildung der Stufe 1 (Unterlasttransporte mit maximal 20 m Leinenlänge) absolviert. Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, das ECS-Ausbildungsprogramm sei nicht Bestandteil des FOM, zudem sei die Antennendemontage als normale Transportaufgabe und nicht als Flug im Rahmen von Bau- und Montagearbeiten zu betrachten. Er habe damit die für die ausgeführten Arbeiten vorausgesetzte Ausbildung absolviert.

Nachdem, wie gezeigt, die Voraussetzungen für eine Einschränkung der Pilotenlizenz gegeben sind, erübrigt sich indessen, zu prüfen, ob der Beschwerdeführer Bestimmungen des FOM des Helikopterunternehmens verletzt hat und welche Bedeutung einer solchen Verletzung zukommen würde.

5.

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die verhängte Auflage sei unverhältnismässig. Ein einziger Vorfall wie derjenige vom 30. November 2006 könne nicht Anlass sein, einem Piloten einen wesentlichen Teil seiner beruflichen Tätigkeit zu verbieten.

5.1 Gemäss Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) muss staatliches Handeln verhältnismässig sein. Verhältnismässig ist eine staatliche Massnahme, wenn sie zur Erreichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und die Einschränkung in einem vernünftigen Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht (T_{SCHAN-}NEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 21 Rz. 1).

5.2 Das verfügte Verbot der Ausführung von Unterlastflügen ist zur Abwendung von Gefahren, die sich aus den mangelhaften Fähigkeiten des Beschwerdeführers ergeben, geeignet. Eine mildere Massnahme,

als die bis zum Absolvieren eines Testfluges auferlegte Einschränkung, steht nicht zur Verfügung.

5.3 Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Eingriffs sind die öffentlichen Interessen der Flugsicherheit gegen die privaten Interessen des Beschwerdeführers an der Ausführung von Unterlastflügen abzuwägen. Nach der glaubwürdigen Darstellung des Beschwerdeführers bewirkt die angefochtene Auflage eine erhebliche Einschränkung seiner beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten. Indessen ist auch den Interessen der Flugsicherheit ein hohes Gewicht beizumessen. Nachdem die unsachgemässe Ausführung von Unterlastflügen konkrete Gefahren für Leib und Leben der Beteiligten Personen mit sich bringt, überwiegen die Interessen der Flugsicherheit die privaten Interessen des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Ausübung seiner Tätigkeit. Dies gilt umso mehr, als die Beschränkung nur bis zum erfolgreichen Absolvieren eines Testfluges verfügt wurde und nur einen Teil der beruflichen Tätigkeit des Beschwerdeführers betrifft.

5.4 Die angefochtene Einschränkung des Ausweises erweist sich damit als verhältnismässig.

6. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, der Eintrag der Einschränkung in der Berufspilotenlizenz sei in der Systematik des Lizenzwesens nicht vorgesehen. Art. 27 Abs. 2 RFP sieht indessen vor, dass allfällige Einschränkungen in den Ausweisen des Luftfahrtpersonals eingetragen werden. Der Eintrag erscheint damit rechtmässig.

7.

Der Beschwerdeführer bringt zudem vor, bei anderen Piloten würden für vergleichbare Vorfälle keine Sanktionen ausgesprochen. Er bringt damit sinngemäss vor, die Vorinstanz verletze das Gebot der Gleichbehandlung. Er beantragt in diesem Zusammenhang, die Vorinstanz sei aufzufordern, eine Übersicht über die in vergleichbaren Fällen ausgesprochenen Sanktionen einzureichen. Nachdem sich die Auflage der Vorinstanz als rechtmässig und angemessen erwiesen hat, stellt sich damit die Frage, ob dem Beschwerdeführer ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zusteht.

7.1 Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wird bejaht, wenn eine Behörde, die in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht, zu

erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden werde und einer Gleichbehandlung keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen entgegenstehen (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 23 Rz. 18).

7.2 Zunächst ist über den in diesem Zusammenhang gestellten Beweisantrag des Beschwerdeführers zu befinden. Die Behörden können von einem beantragten Beweismittel insbesondere dann absehen, wenn der Sachverhalt, den eine Partei beweisen will, nicht rechtserheblich ist (BGE 131 I 153 E. 3; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 117)

7.2.1 Im vorliegenden Fall bestehen weder Anhaltspunkte für eine Ungleichbehandlung noch für eine Absicht, eine gesetzwidrige Praxis auch in Zukunft weiterzuführen. Selbst wenn angenommen würde, die Vorinstanz habe in andern Fällen trotz gegebenen Voraussetzungen auf Sanktionen verzichtet, könnte der Beschwerdeführer daraus zudem keinen Gleichbehandlungsanspruch ableiten. Wenn die Sicherheit des Luftverkehrs eine Einschränkung der Pilotenlizenz des Beschwerdeführers rechtfertigt, sind die Sicherheitsinteressen Dritter höher zu gewichten als der Gleichbehandlungsanspruch des Beschwerdeführers.

7.2.2 Die Rüge der Ungleichbehandlung erweist sich damit als unbegründet und der Beweisantrag des Beschwerdeführers ist daher abzuweisen.

8.

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, es sei unzulässig, dass die Vorinstanz in Widerspruch zu Art. 133 Abs. 1 Bst. g RFP verlange, die Befähigung müsse durch einen ihrer Inspektoren überprüft werden. Gemäss Art. 133 Abs. 1 Bst. g RFP könne die Fähigkeit zur Ausführung von Unterlastflügen auch von privaten Fluglehrern festgestellt werden.

Art. 133 Abs. 1 Bst. g RFP bestimmt, dass der Träger eines Ausweises für Berufshubschrauberpiloten Arbeitsflüge ausführen darf, die besondere Kenntnisse erfordern, sofern er durch einen mit diesen Arbeiten vertrauten Hubschrauberpiloten nach einem vom Bundesamt für Zivilluftfahrt bewilligten Programm eingeführt worden ist. Nachdem sich gezeigt hat, dass die Vorinstanz das Recht zur Durchführung von

Unterlastflügen einschränken durfte, ist nicht Art. 133 Abs. 1 Bst. g RFP auf den vorliegenden Fall anwendbar, sondern das Verfahren zur Prüfung der Tauglichkeit im Rahmen einer Nachprüfung (Art. 20 Abs. 3 RFP) bzw. die Regeln über die Fähigkeitsprüfung (Art. 28 ff. RFP). Gemäss Art. 29 Abs. 1 RFP bestimmt das Bundesamt den oder die Sachverständigen, welche die Prüfung abzunehmen haben. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass es für die Aufhebung dieser Auflage die Überprüfung durch einen eigenen Inspektor verlangt. Sofern gegen die Person des Inspektors Vorbehalte bestehen, ist dies mit einem Ausstandsbegehren im Rahmen der Prüfung geltend zu machen.

9.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei und hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 2'000.- bestimmt und sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

11.

Weder der unterliegende Beschwerdeführer noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2000.- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 18-02.03 D 07-0008; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Beat Forster

Simon Müller

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann unter Vorbehalt von Art. 83 Bst. t des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) 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 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: