



Abteilung I
A-2029/2010
{T 0/2}

Urteil vom 2. September 2010

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Lorenz Kneubühler, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Johannes Streif.

Parteien

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt **B.**_____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Entzug der Berufspilotenlizenz und der
Fluglehrerberechtigung.

Sachverhalt:**A.**

A._____, geb. [...], absolvierte in der Zeit zwischen 1988 und 1994 in der Schweiz eine Ausbildung zum Privatpiloten für Flächenflugzeuge gemäss den Bestimmungen der International Civil Aviation Organization (ICAO) und erhielt, nach bestandener Prüfung im Jahr 1994, in der Folge eine Privat Pilot License Aeroplane (PPL [A], Privatpilotenlizenz für Flächenflugzeuge) dieser Organisation.

Am [...] 1998 erwarb A._____ eine amerikanische Commercial Pilot License für Flächenflugzeuge (CPL [A], Berufspilotenlizenz). Er beabsichtigte, gestützt darauf eine vollwertige Schweizer Lizenz zu erwerben und diese anschliessend nach der damals in Kraft stehenden Fassung des Reglements vom 25. März 1975 über die Ausweise des Flugpersonals (SR 748.22.1) als gleichwertige sog. JAR-FCL-Lizenz (Joint Aviation Regulations, Flight Crew Licensing) nach den Normen der Joint Aviations Authorities (JAA) anerkennen bzw. umwandeln zu lassen. Zum Erwerb der vollwertigen Schweizer Lizenz hatte er eine vollständige schweizerische Theorieprüfung mit den vier Theoriefächern 'Flugzeugkenntnis', 'Navigation', 'Wetterkunde' und 'Luftrecht' sowie eine praktische Flugprüfung zu bestehen. Da er diese Theorieprüfungen nur teilweise bestand, verweigerte ihm das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Erteilung einer vollwertigen Schweizer ICAO-Berufspilotenlizenz, was ihm in der Folge auch die beabsichtigte Umwandlung in eine JAR-FCL-Lizenz verunmöglichte. Das Prüfungsergebnis liess nur, aber immerhin, die Erteilung einer Schweizer Berufspilotenlizenz mit dem Eintrag "issued on basis of foreign license/country" [nachfolgend: 'based-on'] zu, welche ihm im April 1999 ausgestellt wurde.

B.

Ab dem [...] 2006 war A._____ bei der C._____ als Fluglehrerpraktikant angestellt. Dem Flugschulleiter der C._____, D._____, teilte er offenbar bereits vor Stellenantritt mit, sämtliche CPL-Theoriefächer in der Schweiz absolviert und bestanden zu haben. D._____ vertrat, wohl in der Annahme, es handle sich dabei um die Fächer der vorgenannten schweizerischen Theorieprüfung, gegenüber dem BAZL die Ansicht, dass A._____ an Stelle der auf Basis seiner amerikanischen Lizenz ausgestellten Schweizer 'based-on'-Berufspilotenlizenz eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz erteilt werden

könne. Das BAZL beschied ihm, über keine diese Umstände bestätigenden Unterlagen zu verfügen, weshalb eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz nur erteilt werden könne, wenn A._____ die vollständige Berufspilotentheorieprüfung nach den Vorgaben der JAR-FCL bestehe. Dessen ungeachtet leitete D._____ am 16. Mai 2006 einen Antrag von A._____, seine bestehende CPL 'based-on' in eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz umzuwandeln, an das BAZL weiter. In der Folge stellte das BAZL A._____ am 13. Juni 2006 eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz im Sinne einer Umwandlung aus.

C.

Unter Nachweis eines sog. 'proficiency checks' [Nachweis einer praktischen Prüfung] ersuchte A._____ beim BAZL gestützt auf die ihm erteilte JAR-CPL (A) um eine FI (A) (Flight Instructor Aeroplane, Fluglehrerberechtigung), welche ihm im September 2006 erteilt wurde.

D.

A._____ war in der Folge zunächst bei der erwähnten C._____ und ab dem [...] 2007 vollamtlich bei der E._____ als Fluglehrer angestellt. Die E._____ beabsichtigte im September 2009, ihm die Aufgabe des Cheffluglehrers zu übertragen.

E.

Das BAZL verlängerte am 15. September 2009 die ausgegebene JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und die Fluglehrerberechtigung; erstere bis zum 15. September 2014 bzw. letztere bis zum 21. September 2012.

F.

Mit E-Mail vom 26. November 2009 unterrichtete D._____ das BAZL über eine mögliche Unregelmässigkeit bei der Lizenzierung von A._____. So sei aus der "ursprünglichen based-on CPL" mit einem "class renewal prof-check und einem Kurs 'Knowledge of the relevant parts of JAR-OPS and JAR-FCL'" eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz geworden, obschon das BAZL wenige Wochen zuvor mitgeteilt habe, A._____ müsse die vollständige Berufspilotentheorieprüfung gemäss JAR-FCL nachholen, um eine solche Lizenz zu erhalten.

G.

Das BAZL teilte A._____ mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 mit, dass ihm im Juni 2006 auf Grund eines Fehlers des Amtes eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz sowie eine Fluglehrerberechtigung aus-

gestellt worden seien, obschon die Bedingungen dazu nicht erfüllt seien. Ein Replacement einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz könne auf Grund einer 'based-on'-Berufspilotenlizenz nicht vorgenommen werden. Der Erwerb einer Fluglehrerberechtigung setze eine bestandene JAR-FCL-Berufspilotentheorieprüfung voraus, die er bis dato jedoch nie abgelegt habe. Das BAZL stellte A._____ daher in Aussicht, infolge fehlender Grundlagen sowohl die JAR-FCL-Berufspilotenlizenz als auch die Fluglehrerberechtigung zu entziehen und forderte ihn auf, zum dargestellten Sachverhalt und zur beabsichtigten Massnahme Stellung zu nehmen.

A._____ äusserte sich mit Eingabe vom 30. Dezember 2009 gegenüber dem BAZL mangels vollständiger Informationen nicht zur vorgelegten Sachverhaltsdarstellung, stellte jedoch in Aussicht, die verlangte JAR-FCL-Berufspilotentheorieprüfung zu absolvieren und beantragte unter Hinweis auf sein Anstellungsverhältnis und seine mehrjährige, unfallfreie Flugpraxis, es sei ihm eine genügende Frist zur Prüfungsvorbereitung anzusetzen.

H.

Am 19. März 2010 entzog das BAZL A._____ die JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und die Fluglehrerberechtigung mit sofortiger Wirkung. Zur Begründung brachte es vor, es habe die Voraussetzungen für den Erwerb einer JAR-Berufspilotenlizenz im Juni 2006 fälschlicherweise als erfüllt betrachtet. Tatsächlich erforderten sowohl der Erwerb einer solchen durch Umwandlung als auch die Erteilung einer Fluglehrerberechtigung das Bestehen sämtlicher Fächer der JAR-Berufspilotentheorieprüfung. A._____ habe jedoch nur einen Teil dieser Fächer erfolgreich absolviert. Somit sei A._____ derzeit im Besitz einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und einer Fluglehrerberechtigung, obwohl er für beide Qualifikationen die Voraussetzungen nicht erfülle. A._____s Interessen am Rechtsfortbestand bzw. dessen Einschränkungen durch den Lizenzentzug erachtete es angesichts der bedrohten Flugsicherheit als weniger gewichtig. Einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung.

I.

Gegen diese Verfügung erhebt A._____ (Beschwerdeführer) am 29. März 2010 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die angefochene Verfügung sei aufzuheben und die Angele-

genheit an die Vorinstanz zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt er die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Er erachtet die Massnahme als nicht verhältnismässig, zumal das Risiko eines Unfalls, der kausal auf das Fehlen der betreffenden Theoriefächer zurückzuführen wäre, unwahrscheinlich sei. Er sei in seinem Vertrauen auf die Rechtmässigkeit der Lizenz zu schützen und seine wirtschaftlichen Interessen seien höher zu werten.

J.

In seiner Stellungnahme vom 19. April 2010 beantragt das BAZL (Vorinstanz), das Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen. Es führt aus, es gefährde das gesamte länderübergreifende System der gegenseitigen Lizenzanerkennungen, wenn dem Beschwerdeführer die Lizenz in Kenntnis der fehlenden Voraussetzungen belassen würde. Da er ohne sofortigen Lizenzentzug weiterhin Personentransporte und Schulungsflüge durchführen könnte, bestünden zudem Sicherheitsrisiken fort, die sich aus seinem mangelhaften Theoriewissen ergäben. So könnten unmittelbar Sicherheitslücken in der Flugvorbereitung und in der Durchführung bestehen und unmittelbar falsche oder ungenügende Instruktion von Flugschülern das Risiko perpetuieren. Der Schutz der Flugsicherheit dulde nicht nur keinen Aufschub, sondern habe auch Vorrang gegenüber seinen wirtschaftlichen Interessen, zumal er grosse Teile seines Pflichtenhefts basierend auf seiner ersatzweise erteilten 'based-on'-Lizenz weiterhin erfüllen könne.

K.

Am 22. April 2010 reicht der Beschwerdeführer eine Beschwerdeergänzung ein und hält an den gestellten Anträgen fest. Er legt im Wesentlichen dar, in gutem Glauben davon ausgegangen zu sein, die Voraussetzungen zum Erwerb einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz erfüllt zu haben, weshalb er in seinem Vertrauen auf die Korrektheit der ihm zugestandenen Rechte zu schützen sei. Er stellt in Aussicht, die verlangten Theorieprüfungen nachzuholen. Zudem bringt er vor, die einschlägige JAR-FCL-Bestimmung setze für die Erteilung einer Fluglehrerberechtigung keine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz voraus.

L.

Das Bundesverwaltungsgericht wies das Gesuch des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung mit Zwischenentscheid vom 23. April 2010 ab.

M.

Die Vorinstanz beantragt mit Stellungnahme vom 27. Mai 2010 die Abweisung der Beschwerde. Zum angerufenen Vertrauensschutz bringt sie vor, dem Beschwerdeführer betreffend seiner Lizenzierung eine negative Auskunft erteilt zu haben. Überdies sei er in diesem Zusammenhang in eine E-Mailkorrespondenz zwischen D._____ und der Vorinstanz einbezogen gewesen. Der Beschwerdeführer könne sich daher nicht auf seinen guten Glauben berufen.

N.

Mit Eingabe vom 4. Juni 2010 erläutert die Vorinstanz – auf Aufforderung der Instruktionsrichterin hin – den Unterschied zwischen einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und einer 'based-on'-Berufspilotenlizenz. Sie bestreitet das Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach der Wortlaut der JAR-FCL 1.335 keine bestandene Theorieprüfung nach JAR-FCL voraussetze. Zudem erläutert sie ihre Praxis auf dem Gebiet der Lizenzierung von Berufspiloten.

O.

Der Beschwerdeführer nimmt am 8. Juli 2010 in seiner Replik zur ergänzenden Vernehmlassung Stellung.

Zum angerufenen Vertrauensschutz führt er aus, von einem E-Mailwechsel betreffend seine Lizenzierung keine Kenntnis gehabt und von der Vorinstanz diesbezüglich keine negative Auskunft erhalten zu haben. In einem E-Mail vom 12. Mai 2006 von D._____ an das BAZL finde sich zwar auch sein Name in der Adressatenzeile, doch habe er diese Nachricht nie erhalten, zumal er in jenem Jahr gar nicht über eine E-Mailadresse verfügt habe.

Hinsichtlich seiner Erwerbssituation legt er dar, vollständig auf seine Tätigkeit als Pilot angewiesen zu sein; nach seiner fristlosen Entlassung durch die E._____ habe er sich auf die Ausbildung zum Helikopterberufspiloten konzentriert, die aufgrund seiner fundierten Vorkenntnisse innert kurzer Zeit bereits weit gediehen sei.

P.

Die Vorinstanz hält mit Duplik vom 26. Juli 2010 vollumfänglich an ihren bisher vorgebrachten Ausführungen und gestellten Anträgen fest. Sie äussert sich insbesondere zum Aspekt der Gefährdung der Flugsicherheit, zu den Voraussetzungen für den Erwerb einer Fluglehrerbe-

reichtigung sowie zur Frage, ob sie – statt den sofortigen Entzug der Bewilligungen zu verfügen – dem Beschwerdeführer eine zusätzliche Frist zur Nachschulung hätte gewähren müssen.

Q.

Mit Eingabe vom 26. Juli 2010 gibt der Beschwerdeführer eine Anmeldung zur Arbeitsvermittlung vom 8. Juni 2010 zu den Akten. In seinen Schlussbemerkungen vom 9. August 2010 hält er vollumfänglich an seinen Begehren fest.

R.

Auf weitere Begründungen wird, sofern wesentlich, in nachfolgenden Erwägungen, eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Beschwerde vom 29. März 2010 richtet sich gegen eine Verfügung des BAZL vom 19. März 2010, die sich auf das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG, Luftfahrtgesetz, SR 748.0) und dessen Ausführungsbestimmungen stützt. 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 VGG genannten Behörden. Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene des BAZL im Bereich der Zulassung von Luftfahrtpersonal nach Art. 60 ff. LFG. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde ist vorliegend gegeben.

1.2 Zur Beschwerde nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinen Begehren nicht durchgedrungen und hat in seiner Eigenschaft als formeller Adressat der Verfügung ohne weiteres ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Er ist daher zur Beschwerde legitimiert.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Entscheide mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG), sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 49 Bst. c VwVG). Die Beschwerdeinstanz überprüft demnach nicht nur, ob die Verwaltung bei ihrem Entscheid im Rahmen ihres Ermessens geblieben ist, sondern grundsätzlich auch, ob sie eine dem Sachverhalt angemessene Lösung getroffen, das heisst nicht bloss rechtlich, sondern ebenfalls sachlich richtig entschieden hat (vgl. BVGE 2007/34 E. 5 mit weiteren Hinweisen). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht indes eine gewisse Zurückhaltung, soweit die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt. Dies trifft regelmässig dann zu, wenn die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, technische Fragen oder Fachfragen zu beantworten (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.154). Das Bundesverwaltungsgericht entfernt sich im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt nicht an deren Stelle sein eigenes Ermessen (vgl. BVGE 2007/37 E. 2.1, BVGE 2007/34 E. 5).

3.

Ausgehend von der angefochtenen Verfügung, mit welcher die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die erteilte JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und die Fluglehrerberechtigung entzogen hat, ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die genannten Lizenzen im Zeitpunkt ihrer Ausstellung dem objektiven Recht widersprochen haben, mithin fehlerhaft gewesen sind.

3.1 Hierzu ist vorab zu erörtern, welche Voraussetzungen ein Bewerber oder eine Bewerberin erfüllen muss, um Bewilligungen jener Art zu erlangen, wie sie dem Beschwerdeführer zunächst erteilt und alsdann entzogen worden sind. Diese Frage beantwortet sich massgeblich im Licht der von der JAA, einem Zusammenschluss verschiedener europäischer Zivilluftfahrtbehörden, erlassenen Normen. Im Bestreben

um Harmonisierung und Vereinfachung technischer und operationeller Bereiche der Zivilluffahrt, so auch im Bereich der Lizenzierung von Piloten [Flight Crew Licensing], erarbeitete die JAA Vorschriften in Sicherheitsfragen (vgl. URS HALDIMANN, in: Georg Müller (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, Basel 2008, S. 426). Die Schweiz verpflichtete sich bei ihrem Beitritt zur JAA im Jahr 1990, die Vorschriften der JAA, die Joint Aviations Regulations (JAR), ins Landesrecht zu übernehmen. In Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die JAR-FCL-Lizenzen zum Führen von Flugzeugen und Hubschraubern (VJAR-FCL, SR 748.222.2) bestimmt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (UVEK), dass das Reglement JAR-FCL 1 die Erteilung von Lizenzen, Berechtigungen, Anerkennungen und Bewilligungen zum Führen von [Flächen-]Flugzeugen regelt und die Voraussetzungen für die Durchführung einer anerkannten Ausbildung und von Fähigkeitsprüfungen festlegt. Dabei handelt es sich um eine dynamische Verweisung, welche jeweils die aktuelle Fassung der JAR-FCL 1 zu geltendem Schweizer Recht erklärt (vgl. zum Ganzen ROLAND MÜLLER, Verbindlichkeit von JAR- und EASA-Regelungen in der Schweiz, in: Roland Müller/Andreas Wittmer (Hrsg.), Auswirkungen supranationaler Regulierungen in der Luftfahrt, CFAC – Schriften zur Luftfahrt, St. Gallen 2008, S. 36 ff.) und in ihrer englischen Fassung verbindlich ist (Art. 3 Abs. 1 VJAR; die jeweils geltenden Fassungen der JAR-FCL finden sich im Internet unter http://www.jaa.nl/licensing/licensing_jars.html, zuletzt besucht am 24. August 2010).

3.1.1 Für den Erwerb einer Berufspilotenlizenz nach den Bestimmungen der JAR (Subpart J – theoretical knowledge requirements and procedures for the conduct of theoretical knowledge examinations for professional pilot licences and instrument ratings) beschreibt JAR-FCL 1.1470 Bst. b (in ihrer seit dem 1. August 2006 geltenden Fassung [vgl. Amendment 6 zu JAR-FCL 1; die Amendments sind im Internet abrufbar unter http://www.jaa.nl/publications/jar_amdts.html, zuletzt besucht am 23. August 2010]) den Inhalt der zu bestehenden Theorieprüfungen wie folgt:

"An applicant for the CPL(A) shall demonstrate a level of knowledge appropriate to the privileges granted in the following 9 subjects: Air Law; Aircraft General Knowledge; Flight Performance and Planning; Human Performance and Limitations; Meteorology; Navigation; Operational Procedures; Principles of flight; VFR Communications."

Die Norm verweist auf den Appendix 1 zu JAR-FCL 1.470, welcher die genannten Themengebiete konkretisiert.

3.1.2 Für den Erwerb einer Fluglehrerberechtigung nach den Bestimmungen der JAR (Subpart H – instructor ratings [Aeroplane]) schrieb JAR-FCL 1.310 Bst. a Ziff. 1 bereits in ihrer seit 1. September 2005 geltenden (vgl. Amendment 4 zu JAR-FCL 1) und durch Amendment 7 vom 1. Dezember 2006 diesbezüglich nicht mehr veränderten Fassung vor:

"Pre-requisites: All instructors shall (unless specified otherwise): hold at least the licence, rating and qualification for which instruction is being given [...]"

JAR-FCL 1.335 führt in ihrer seit dem 1. September 2005 geltenden Fassung (vgl. Amendment 5 zu JAR-FCL 1) hinsichtlich der pre-requisite requirements aus:

"Before being permitted to begin an approved course of training for a FI(A) rating an applicant shall have: [...]"

Bst. b

met the knowledge requirements for a CPL(A) as set out in Appendix 1 to JAR-FCL 1.470".

Die Norm bezieht sich auf den Appendix 3 zu JAR-FCL 1.240, welcher die 'manoeuvres/procedures' konkretisiert, und verweist zudem auf den vorgenannten Appendix 1 zu JAR-FCL 1.470.

3.1.3 Zusammengefasst setzt die Erteilung einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz unter anderem das Bestehen einer theoretischen Prüfung voraus, deren Inhalt Appendix 1 der JAR-FCL 1.470 entnommen werden kann. Eine Fluglehrerberechtigung wird erteilt, wenn ein Bewerber – neben anderen Voraussetzungen – die Anforderungen an die theoretischen Kenntnisse für eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz gemäss vorgenannter JAR-FCL-Bestimmung erfüllt und überdies im Besitz jener Lizenz ist, auf deren Stufe er unterrichtet.

3.2

3.2.1 Den Vorakten ist erstens zu entnehmen, dass die angeblich fehlerbehaftete Ausstellung der Lizenzen mit einem E-Mail D._____s vom 5. Mai 2006 ihren Anfang genommen hat. Dieser vertrat darin gegenüber einem Mitarbeiter der Vorinstanz, F._____, die Ansicht, "A._____ hätte das 'based-on' rausbringen können, nachdem er die CPL Theorie in der CH bestanden habe". Wann genau der Beschwerdeführer die Theorieprüfungen abgelegt habe, entziehe sich indes seiner Kenntnis. Wohl in der Annahme, der Beschwerdeführer erfülle die Voraussetzungen nach JAR-FCL, erkundigte er sich in genanntem E-Mail, ob A._____ – nach bestandenen proficiency check – eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz ausgestellt werden könne.

Eine Mitarbeiterin der Vorinstanz, G._____, antwortete D._____ am 11. Mai 2006 ebenfalls per E-Mail, in den Akten sowie beim Theorieinspektorat fänden sich keine Unterlagen, die das Absolvieren der ganzen CPL (A)-Theorie nachweisen würden, weshalb A._____ der 'based-on'-Eintrag nicht gelöscht werden könne.

Hierauf erkundigte sich D._____ am 12. Mai 2006 bei G._____ in einem weiteren E-Mail, welches an A._____ in Kopie gesandt wurde, welche Fächer [der JAR-FCL-Berufspilotentheorie] A._____ zu absolvieren habe, damit der 'based-on'-Eintrag aus seiner Lizenz entfernt werden könne; A._____ ziehe in Erwägung, die fehlenden Fächer nachzuholen.

G._____ teilte D._____ mit E-Mail vom 15. Mai 2006 mit, "A._____ hat für den Berufspiloten die Fächer Navigation, Gesetzgebung und Wetterkunde absolviert. Er kann aber nicht nur die fehlenden Fächer nachholen. Er muss die vollständige CPL (A) Theorie nach JAR-FCL bestehen".

D._____ sandte der Vorinstanz unter dem Betreff "SEP(L) renewal proficiency check A._____" am 16. Mai 2006 einen Testbericht ein. Dem Schreiben lag ein von A._____ ausgefülltes Formular mit dem Titel "Application for replacement of a national license by a JAR-FCL license" bei (ein 'replacement' bedeutet das Ersetzen einer nationalen Lizenz eines JAA-Mitgliedsstaates mit einer JAR-FCL-Lizenz bei Erfüllen bestimmter Voraussetzungen; vgl. JAR-FCL 1.005 sowie die entsprechenden Appendizes), mit welchem A._____ eine Umwandlung seiner CPL-Lizenz beantragte. D._____ führte dazu

aus: "Gemäss email von G._____ vom 15. Mai 2006 hat A._____ im Jahr 1997 Teile der CPL-Theorieprüfung bestanden. Weil er nicht die ganze CPL-Theorie absolviert hat, gehe ich davon aus, dass er auch weiterhin das 'based on US-licence' in seiner Lizenz haben wird. Trotzdem habe ich das Formular 'for replacement' beigelegt. [...] Weil dies aufgrund der neuesten Informationen betreffend nicht absolvieren oder nicht bestandenen CPL-Theoriefächern nicht mehr zum Zug kommt gehe ich davon aus, dass er ein JAR-PPL erhalten könnte. Die Bedingungen hierfür müssten erfüllt sein, weil sein bisheriges CH-PPL nicht 'based on' ist, sondern ein vollständig in der CH erworbenes PPL darstellt".

Hierauf stellte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz im Sinn eines 'replacements' aus.

3.2.2 Den Vorakten ist zweitens zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer am 4. Dezember 1997 unter dem Titel 'CPL (A)' Theorieprüfungen in den Fächern 'Air Law RFP', 'Meteorology RFP', 'Navigation RFP' und 'Air Law RFP' absolvierte, diese jedoch nur teilweise bestand. Dem E-Mail von G._____ vom 15. Mai 2006 zufolge handelt es sich bei den bestandenen Fächer um 'Navigation', 'Gesetzgebung' und 'Wetterkunde', was einzig das Fach 'Flugzeugkenntnis' unbestanden liesse. Ein Auszug aus dem Datenverarbeitungsprogramm 'Flight Crew Licensing EMPIC' der Vorinstanz weist indes neben dem genannten auch das Fach 'Navigation' als nicht bestanden aus (vgl. act. 86). Diese Unterlage nennt als Rechtsgrundlage der absolvierten Prüfungen nicht die JAR-FCL, sondern ausdrücklich das RFP (Reglement über die Ausweise für Flugpersonal [aRFP, AS 1975 715]).

Hieraus ist zu folgern, dass der Beschwerdeführer gar nie den Versuch unternommen hat, eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz durch Ablegen der hierfür vorgesehenen Theorieprüfung zu erlangen, sondern (wie vorne dargestellt, S. 2) den Erwerb einer vollwertigen Schweizer Lizenz beabsichtigte. Hierfür hat er jedoch zwei Fächer der Theorieprüfung nicht bestanden. Dass der Prüfungsstoff nach RFP bzw. nach JAR-FCL inhaltlich gleichartig gewesen wäre, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht behauptet.

3.3 Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, die zum Erwerb einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz notwendigen Theorieprüfungen nicht abgelegt zu haben. Hinsichtlich der Fluglehrerberechtigung führt er in der

Beschwerdeschrift aus, eine solche könne, gestützt auf eine 'based-on'-Lizenz, nicht ausgestellt werden. Dem widerspricht seine Aussage in der Beschwerdeergänzung, wonach eine Berufspilotenlizenz nicht erforderlich sei, um als Fluglehrer tätig sein zu dürfen. Vielmehr genüge eine Privatpilotenlizenz und der Nachweis, dass der betreffende Pilot die Anforderungen an den Wissensstand nach Appendix 1 zu JAR-FCL 1.470 erfülle. Das verlangte Wissen bringe er, gestützt auf seine amerikanische Berufspilotenlizenz, mit. Der Wortlaut von JAR-FCL 1.470 verlange somit nicht eine bestandene Theorieprüfung nach JAR-FCL, sondern begnüge sich mit einem anderweitig erbrachten Nachweis gleichwertigen Wissens.

Sodann stellt er die zur Begründung der angefochtenen Verfügung ins Feld geführte Gefährdung der Flugsicherheit in Abrede. Die Flugsicherheit könne namentlich dann nicht als gefährdet betrachtet werden, wenn einzelne Piloten nicht nach europäischen Standards geprüft worden seien. Dies widerspreche der gelebten Wirklichkeit. Eine abgelegte amerikanische Prüfung sowie die Erfahrung des Beschwerdeführers vermöchten die Flugsicherheit ausreichend zu wahren.

3.4 Die Vorinstanz hält fest, dass sowohl der Erwerb einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz durch Replacement als auch der Erwerb einer Fluglehrerberechtigung das Bestehen sämtlicher Fächer der JAR-FCL-Berufspilotentheorieprüfung voraussetzen würden.

Würde die Vorinstanz im Einzelfall fremde, nicht anerkannte Theorieprüfungen als Wissensnachweis bei der Lizenzvergabe akzeptieren, dem Beschwerdeführer somit, gestützt auf die von ihm absolvierten Prüfungen, die JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und die Fluglehrerberechtigung belassen, heble dies nicht nur die Theorieprüfung gemäss JAR aus, sondern verunmögliche auch eine rechtsgleiche Praxis bei der Lizenzvergabe.

Zum Unterschied zwischen einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und einer 'based-on'-Berufspilotenlizenz hält die Vorinstanz fest, nach JAR-FCL 1 erworbene Lizenzen würden von jedem Mitgliedstaat der JAA im Sinn einer gegenseitigen Anerkennung anerkannt. Demgegenüber seien die zivilen Luftfahrtbehörden nicht gehalten, nationale Lizenzen, die nicht den gemeinschaftlichen Bestimmungen der JAA entsprechen, ebenfalls vorbehaltlos zu akzeptieren. Art. 25 Abs. 3 der Verordnung des UVEK vom 25. März 1975 über die Ausweise für

Flugpersonal (SR 748.222.1) verlange für die dauernde Ausübung einer erlaubnispflichtigen Tätigkeit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge den Erwerb eines schweizerischen Ausweises, wobei die Vorinstanz die hierfür zu erfüllenden Bedingungen festlege. Diesen Auftrag habe sie in ihrer Weisung 318.01.100.D, datierend vom September 1999, wahrgenommen und darin festgehalten, dass Piloten, deren Ausweise nicht von der JAA, jedoch von der ICAO anerkannt seien, ein schweizerischer Ausweis mit dem Eintrag 'based-on' erteilt werde, nachdem sie eine Theorieprüfung im Fach Luftrecht sowie eine Flugprüfung bestanden hätten (vgl. Bst. B Ziff. 3.3). Nach dem Entzug der JAR-FCL-Berufspilotenlizenz habe die Vorinstanz, gestützt auf die vorbestehende US-amerikanische und daher ICAO-konforme Berufspilotenlizenz, sowie gestützt auf die 1997 bestandene Luftrecht-Theorieprüfung und die praktische Flugprüfung, dem Beschwerdeführer deshalb wieder eine Schweizer 'based-on'-Berufspilotenlizenz ausgestellt.

Zum Wissensnachweis nach europäischen Standards führt die Vorinstanz aus, die unter US-amerikanischem System erworbenen Theoriekenntnisse seien in Europa aufgrund unterschiedlicher Vorschriften und Methoden teilweise nicht übertrag- und nutzbar, woraus erhebliche Sicherheitsrisiken entstünden. Dass der Beschwerdeführer gewisse Prüfungen in der Schweiz nicht bestanden habe, führe vor Augen, dass die Systeme nicht austauschbar seien. Die Vorinstanz fordere in Anwendung der geltenden Bestimmungen sowie in ständiger und mit allen JAR-Staaten übereinstimmender Praxis, dass alle Fluglehrerkandidaten zum Nachweis ihrer theoretischen Kenntnisse die Theorieprüfung für den Erwerb einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz bestünden. Schliesslich hält die Vorinstanz mit dem Beschwerdeführer fest, der Besitz einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz sei nicht Voraussetzung, eine Fluglehrerberechtigung zu erwerben, wohl aber setze deren Erwerb voraus, die entsprechende JAR-FCL-Berufspilotentheorieprüfung bestanden zu haben.

Die Vorinstanz führt schliesslich aus, die fehlende JAR-FCL-Theorieprüfung begründe nicht in jeder Hinsicht eine Gefährdung der Flugsicherheit. So sei nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdeführer, gestützt auf seine 'based on'-Berufspilotenlizenz, als Berufspilot auf in der Schweiz immatrikulierten Luftfahrzeugen fliege. Hiervon zu unterscheiden sei jedoch eine Tätigkeit als Fluglehrer, für die er die Voraussetzungen nach JAR-FCL 1.330 ff. nicht erfülle.

3.5 Unbestritten ist demnach, dass der Beschwerdeführer nie eine Berufspilotentheorieprüfung nach Appendix 1 zu JAR-FCL 1.470 abgelegt hat. Damit waren die Voraussetzungen zum Erwerb einer Berufspilotenlizenz nach den Bestimmungen der JAR für die Person des Beschwerdeführers zu keinem Zeitpunkt erfüllt. Bereits an dieser Stelle ist daher festzuhalten, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer diese Lizenz zu Unrecht erteilt hat.

3.6 Im Streit liegt demgegenüber die Frage, ob der Beschwerdeführer die gesetzlichen Voraussetzungen zum Erwerb der Fluglehrerberechtigung erfüllt, bzw. ob ihm diese trotz Entzug der JAR-FCL-Berufspilotenlizenz hätte belassen werden können.

3.6.1 Wie vorne erwähnt, verlangt JAR-FCL 1.335 Bst. b, dass ein Bewerber "die Anforderungen an die theoretischen Kenntnisse für eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz gemäss Appendix 1 zu JAR-FCL 1.470 erfüllt" (vgl. E. 3.1.3). Wann diese Voraussetzung als erfüllt zu betrachten ist – ob nach Bestehen einer Prüfung nach JAR-FCL 1.470, wie von der Vorinstanz dargelegt, oder durch anderweitiges Erbringen des Nachweises gleichwertigen Wissens, wie vom Beschwerdeführer vorgetragen – kann der Bestimmung nicht explizit entnommen werden und ist daher durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung (vgl. zu diesem auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]; HEINZ HAUSHEER/MANUEL JAUN, Die Einleitungstitel des ZGB, Bern 2003, N. 6 zu Art. 1). Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind – wie vorliegend – verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Sinne eines pragmatischen Methodenpluralismus ist es abzulehnen, einzelne Auslegungsmethoden einer hierarchischen Prioritätenordnung zu unterstellen (vgl. BGE 131 III 33 E. 2 und BGE 130 II 202 E. 5.1; vgl. Urteil A-2607/2009 des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Juli 2010 E. 9.3.1).

3.6.2 Materialien zu JAR-FCL 1.335 Bst. b existieren nicht, weshalb der Wille des Gesetzgebers mittels historischer Auslegung nicht ermittelt werden kann.

3.6.3 Die Ermittlung des Normsinns verlangt daher einerseits eine systematische Auslegung und damit die Betrachtung des Verhältnisses von JAR-FCL 1.335 zu anderen Rechtsnormen in der JAR-FCL 1 (vgl. zur systematischen Auslegung statt vieler ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 97 ff.).

So beinhaltet die Marginalie der Bestimmung einen Verweis auf Appendix 3 zu JAR-FCL 1.240, der sich zu praktischen Manövern äussert (E. 3.1.2), aber für die hier interessierende Frage des Wissensnachweises keine Erkenntnisse liefert. Die Marginalie enthält sodann einen weiteren Verweis auf Appendix 1 zu JAR-FCL 1.470, der schliesslich direkt zu JAR-FCL 1.470 führt, der die Berufspilotenlizenzvergabe regelt. Diese Bestimmung verlangt, wie bereits ihrer Marginalie entnommen werden kann ["contents of theoretical knowledge examinations"], das Bestehen einer theoretischen Prüfung, deren Inhalt und Modalitäten im genannten Appendix ausgeführt werden (E. 3.1.1). JAR-FCL 1.335 Bst. b verweist seinerseits noch einmal auf den angeführten Appendix. Somit präsentiert sich die Bestimmung in einem systematischen Zusammenhang, der das Erteilen einer Fluglehrerberechtigung vom Bestehen einer JAR-FCL-Berufspilotentheorieprüfung abhängig macht.

3.6.4 Die Ermittlung des Normsinns verlangt sodann eine Auseinandersetzung mit den Zweckvorstellungen, die sinnvollerweise mit JAR-FCL 1.335 Bst. b zu verbinden sind (vgl. zur teleologischen Auslegung statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 120 ff.).

Dabei ist in erster Linie das Interesse der lizenzierenden Behörde zu nennen, nur diejenigen Bewerber zur Ausübung der Fluglehrertätigkeit zuzulassen, welche die theoretischen Kenntnisse für eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz für Flächenflugzeuge gemäss genanntem Appendix erfüllen. Dass Inhaber nationaler Lizenzen dieses Wissen per se mitbrächten, ist nicht ersichtlich und widerspricht nachgerade dem Bestreben der JAA, zivilluftfahrtrechtliche Sicherheitsfragen im Gebiet der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Der Sinn ihrer Tätigkeit liegt ja gerade im Aufstellen einheitlicher Kriterien, die eine gegenseitige Ak-

zeptanz ausgestellter Lizenzen erst ermöglichen. Würde die Vorinstanz daher in einem Einzelfall gegenseitig nicht anerkannte Theorieprüfungen oder Theorieprüfungen artfremder JAR-FCL-Lizenzen, z.B. JAR-FCL-Berufshelikopterpilotenlizenzen, als Wissensnachweis akzeptieren, würde erstens das Erfordernis der Theorieprüfung nach JAR-FCL 1.470 umgangen, verlöre zweitens die Prüfung nach den Vorgaben der JAA als Wissensbeweis ihren Wert und verunmöglichte dies drittens die rechtsgleiche Erteilung von Fluglehrerberechtigungen. Diesfalls könnte sich grundsätzlich jeder Träger einer beliebigen nationalen Berufspilotenlizenz darauf berufen, über das notwendige Wissen zu verfügen, um Flugunterricht zu erteilen. In diesem Licht verlangt die Vorinstanz zu Recht, dass Bewerber um eine Fluglehrerberechtigung ihr Wissen mit einer Theorieprüfung nach JAR-FCL 1.470 nachzuweisen haben.

Die systematische und teleologische Auslegung der JAR-FCL 1.335 Bst. b lässt daher einzig den Schluss zu, dass Fluglehrerberechtigungen nur dann erteilt werden können, wenn der Bewerber mittels einer Theorieprüfung nach den Bestimmungen der JAR-FCL 1.470 und deren Appendix 1 nachgewiesen hat, über das für die Erteilung einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz erforderliche Wissen zu verfügen. Ob diese Prüfung von der nationalen Zivilluftfahrtbehörde oder auch – wie vom Beschwerdeführer behauptet – von einer privaten Flugschule abgenommen werden kann, braucht hier nicht abschliessend geklärt zu werden.

3.7 Nach dem Gesagten hätte dem Beschwerdeführer, der nie eine JAR-FCL-Berufspilotentheorieprüfung für Flächenflugzeuge abgelegt hat (E. 3.2.2), zu keinem Zeitpunkt eine Fluglehrerberechtigung erteilt werden dürfen. Dass dies dennoch geschah, führt die Vorinstanz auf eine falsche Beurteilung des Sachverhalts durch eine ihrer Angestellten zurück. Der entsprechenden Verfügung der Vorinstanz haftete somit bereits bei ihrem Erlass ein Rechtsfehler an, weshalb sie – wie auch die Verfügung betreffend die erteilte JAR-FCL-Berufspilotenlizenz (E. 3.5) – als ursprünglich fehlerhaft zu gelten hat (vgl. zur ursprünglichen Fehlerhaftigkeit von Verfügungen PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 31 Rz. 10 ff.).

4. In einem zweiten Schritt ist sodann zu prüfen, ob die Vorinstanz, nachdem sie nachträglich entdeckte, dass sie den Sachverhalt recht-

lich unrichtig gewürdigt hatte, die ursprünglich fehlerhaften JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und die Fluglehrerberechtigung zu Recht widerrufen hat.

4.1 Ursprünglich fehlerhafte Verfügungen stehen einerseits im Konflikt mit dem zwingenden Charakter des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der mit dem Gesetz – wie im vorliegenden Fall – nicht vereinbar ist, nicht unabänderlich sein soll. Andererseits ist im Falle einer nachträglichen Anpassung das Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes berührt, wonach eine Verfügung, die eine Rechtslage begründet hat, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt werden soll. Da das Luftfahrtgesetz die Frage des Widerrufs nicht ausdrücklich regelt, ist diese von der zuständigen Behörde zu lösen. Sie ist nach den Grundsätzen zu beurteilen, die das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung anwendet. Dabei ist abzuwägen, ob dem Postulat der richtigen Durchführung des objektiven Rechts oder dem Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit, d.h. dem Interesse des Adressaten am Fortbestand der Verfügung, der Vorrang zu geben ist (BGE 135 V 201 E. 6.2, BGE 127 II 306 E. 7a, BGE 121 I 273 E. 1a/aa, BGE 106 Ib 252 E. 2b, BGE 103 Ib 241 E. 3b, BGE 103 Ib 204 E. 3, BGE 100 Ib 299 E. 2 BGE 100 Ib 94 E. 2; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1729/2009 vom 7. Juli 2009 E. 2.1, mit weiteren Hinweisen; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 21 ff; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 997 ff.). Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind die zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit entwickelten Kriterien zu berücksichtigen (vgl. BGE 135 V 201 E. 6.3.4).

4.2 Das Postulat der Rechtssicherheit geht in der Regel vor, wenn durch die frühere Verwaltungsverfügung ein subjektives Recht begründet worden ist, oder wenn die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis in gutem Glauben bereits Gebrauch gemacht und dabei Dispositionen getroffen hat, die sich nicht ohne Nachteil, d.h. unter Vernichtung geschaffener Werte, rückgängig machen lassen (vgl. BGE 109 Ib 246 E. 4b, BGE 106 Ib 252 E. 2b, BGE 103 Ib 204 E. 3, BGE 100 Ib 299 E. 2). Der Dispositionsschutz, der als Grund für die Unwiderrufbarkeit angeführt werden kann, spielt vor allem dann eine Rolle, wenn er den einmaligen

Gebrauch einer Befugnis, etwa eine Baubewilligung, zum Gegenstand hat (BGE 101 Ib 318 E. 2). Wird hingegen durch eine Bewilligung eine dauernde Tätigkeit gestattet, so kommt dem Umstand, dass von dieser Bewilligung bereits Gebrauch gemacht worden ist, keine entscheidende Bedeutung zu; wenn das öffentliche Interesse an der rechtsgleichen Durchsetzung des objektiven Rechts den Vorrang vor dem Interesse des bisherigen Bewilligungsinhabers verdient, ist ein Widerruf zulässig (BGE 120 Ib 317 E. 3a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1016).

4.2.1 Berufspilotenlizenzen und Fluglehrerberechtigungen sind Verfügungen, die ihrem Träger auf Gesuch hin aus polizeilichen Gründen unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeiten gestatten. Sie stellen eine Polizeierlaubnis dar (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 2523 ff.), vermögen als solche jedoch keine subjektiven Rechte zu begründen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 53 mit Verweis auf BGE 106 Ib 252 E. 2b). Der Beschwerdeführer behauptet im Übrigen auch nicht, dass die genannten Bewilligungen ihm ein subjektives Recht verschafft hätten.

4.2.2 Alsdann ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorliegend in Frage stehenden Interessen bereits allseitig in einem Verfahren geprüft und gegeneinander abgewogen worden wären. Die Erteilung der Lizenzen beruht vielmehr auf einer fehlerhaften Beurteilung des Sachverhalts. Angesichts dieser Fehlleistung kann der Beschwerdeführer auch nicht in einem allfälligen Vertrauen auf eine durchgeführte Interessenabwägung geschützt werden.

4.2.3 Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer von den ihm erteilten Bewilligungen bereits Gebrauch gemacht hat. Da es sich bei der erteilten Berufspilotenlizenz, die im Jahr 2014 auslief, bzw. bei der Fluglehrerberechtigung, die bis ins Jahr 2012 gültig wäre, jedoch um Dauerverfügungen handelt, kann diesem Umstand hier keine entscheidende Bedeutung zukommen. Inwiefern er die ihm fälschlicherweise zugestandenen Rechte gutgläubig ausgeübt haben sollte, ist überdies nicht ersichtlich. Zwar gibt er an, im Jahr 2006 über keine E-Mailadresse verfügt und daher von der vorne angeführten E-Mailkorrespondenz (vgl. E. 3.2.1) keine Kenntnis gehabt zu haben. Dem ist indes entgegenzuhalten, dass D._____ den Beschwerdeführer in den aktenkundigen E-Mails jeweils kaum in den Adressatenkreis aufgenommen hätte, wenn er nicht gewusst hätte, dass diese Nachrichten dem

Beschwerdeführer nicht auch tatsächlich zugehen würden. Zudem hat der Beschwerdeführer auf einem am 21. September 2006 von ihm selbst ausgefüllten Formular betreffend "FI (A) skill test" seine E-Mailadresse mit [...] bezeichnet [act. 18]. D._____ dürfte sich ausserdem mit dem Beschwerdeführer auch am Arbeitsplatz über Lizenzfragen unterhalten haben. Abgesehen davon ist dem Beschwerdeführer mit seinem beruflichen Hintergrund ein Wissen um die Voraussetzungen zum Erlangen einer JAR-Berufspilotenlizenz zuzurechnen, zumal dieses Wissen – wie die Vorinstanz zu Recht ausführt – einerseits in der Theorieausbildung vermittelt wird und andererseits vom Beschwerdeführer auch selbständig ohne unverhältnismässigen Aufwand hätte erworben werden können. Es ist demnach anzunehmen, dass der Beschwerdeführer sehr wohl wusste, dass sich bei der Vorinstanz keine Unterlagen befinden, die das Absolvieren der ganzen CPL (A)-Theorie nachweisen und er für den Erwerb einer JAR-FCL-Berufspilotenlizenz die vollständige JAR-FCL-CPL-Theorieprüfung hätte bestehen müssen. Der Beschwerdeführer hätte daher wissen müssen, dass ihm beide Bewilligungen zu Unrecht erteilt worden sind. Von seiner Gutgläubigkeit kann nicht die Rede sein. Offenbleiben kann daher, ob der Beschwerdeführer gestützt auf die ihm erteilten Bewilligungen allfällige Dispositionen getroffen hat.

4.2.4 Die genannten Rechtssicherheitsinteressen des Beschwerdeführers sind dem Postulat der richtigen Durchführung des objektiven Rechts gegenüberzustellen. Dieses findet seinen Niederschlag vorliegend im öffentlichen Interesse der Luftsicherheit sowie in den Pflichten, die der Schweiz aus ihrer Mitgliedschaft bei der JAA erwachsen.

Die Vorinstanz ist in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde über die Zivilluftfahrt gehalten, die Sicherheit der Luftfahrt nach Massgabe der geltenden rechtlichen Anforderungen zu wahren und drohenden Risiken entgegenzutreten. Diese Pflicht gilt auch gegenüber einer früheren eigenen Fehlleistung. So stellt die Tätigkeit des Beschwerdeführers als Fluglehrer ein Sicherheitsrisiko dar, zumal er die Voraussetzungen an die theoretischen Kenntnisse nachgewiesenermassen nicht zu belegen vermag (vgl. auch nachstehende E. 5.2). Angesichts des dauerhaften Charakters der Bewilligungen bestünde dieses Risiko noch bis ins Jahr 2012 bzw. bis 2014 fort. Während der Entzug der JAR-Berufspilotenlizenz aus rechtlichen Gründen geboten erscheint, ist es der Entzug der Fluglehrerberechtigung zudem auch aus Gründen der Luftsicherheit.

Sodann steht die Schweiz gegenüber anderen Mitgliedstaaten der JAA in der Verpflichtung, die anerkannten JAR zuverlässig und korrekt umzusetzen. Aus diesem Verhalten kann sie im Gegenzug die Anerkennung der von ihr ausgestellten Lizenzen auf dem Gebiet der JAA-Mitgliedstaaten verlangen. Gegenüber den Staaten der Europäischen Union (EU) ist die Vorinstanz aufgrund des bilateralen Vertrags zwischen der Schweiz und der EU verpflichtet zu verhindern, dass ein Pilot im geographischen Geltungsbereich der JAR-FCL Rechte ausübt, ohne die entsprechenden Voraussetzungen zu erfüllen (vgl. zur gegenseitigen Anerkennung von Lizenzen und Prüfungen JAR-FCL 1.015). Wie die Vorinstanz glaubhaft darlegt, würde die Schweiz den Entzug der gegenseitigen Anerkennung der ausgegebenen Lizenzen riskieren, wenn sie diesen Verpflichtungen zuwider handeln würde. Die der schweizerischen Zivilluftfahrt hieraus erwachsenden Nachteile wären empfindlich.

4.3 Diesen ausgewiesenen Gesetzmässigkeits- und Sicherheitsinteressen ist vorliegend gegenüber dem Interesse des Beschwerdeführers am Fortbestand der Verfügung (vgl. dazu auch nachstehende E. 5.1) der Vorrang zu geben. Der Widerruf der Berufspilotenlizenz und der Fluglehrerberechtigung war daher zulässig.

5. Zu prüfen bleibt in einem letzten Schritt, ob der *sofortige* Entzug der Bewilligungen verhältnismässig gewesen ist. Das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) verlangt von einer Massnahme, dass sie geeignet, erforderlich und bezüglich Eingriffszweck und -wirkung ausgewogen, mithin dem Betroffenen zumutbar ist (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 21 Rz. 2). Die Verhältnismässigkeitsprüfung ist für die entzogene JAR-FCL-Berufspilotenlizenz und die Fluglehrerberechtigung je getrennt durchzuführen.

5.1 Mit Blick auf die Verpflichtungen der Vorinstanz, im von der JAA vorgegebenen Rahmen nur jenen Piloten eine JAR-FCL-Berufspilotenlizenz zu erteilen, die über eine ausreichende, nachgewiesene Qualifikation verfügen, stellt der sofortige Entzug der Lizenz eine geeignete Massnahme dar, um diesen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen bzw. das System der internationalen, gegenseitigen Lizenzanerkennungen nicht zu gefährden (E. 4.2.4). Dieser Umstand wird auch vom Beschwerdeführer nicht substantiiert bestritten. Der sofortige Ent-

zug ist zudem der geringst mögliche dem Zweck noch angemessene Eingriff und damit erforderlich. Insbesondere liesse es sich mit dem System der gegenseitigen Lizenzanerkennung nicht vereinbaren, JAR-FCL-Lizenzen mit Auflagen oder Bedingungen zu verbinden, da eine JAR-FCL, abgesehen von der zeitlichen Beschränkung der Gültigkeit, nur unbedingt erteilt werden kann. Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer bei Widerruf der Lizenz, gestützt auf seine amerikanische Berufspilotenlizenz, eine schweizerische 'based-on'-Berufspilotenlizenz ausgestellt. Mit dieser 'based-on'-Berufspilotenlizenz kann der Beschwerdeführer nicht nur weiterhin in der Schweiz kommerzielle Flüge ausführen, sondern er hätte auch im Rahmen seiner Anstellung bei der E._____ weite Teile seines Pflichtenhefts weiterhin erfüllen können, so insbesondere seine Tätigkeit als Flugplatzchef (in diesem Sinn bereits E. 5.3.4 der Zwischenverfügung vom 23. April 2010). Er kann damit überdies auch in einer anderen Anstellung als Berufspilot arbeiten, zumal er sich selbst als überdurchschnittlich guter und erfahrener Berufspilot präsentiert. Die Massnahme schränkt ihn daher in den Möglichkeiten, seine mit der Berufspilotenlizenz verbundenen Tätigkeiten auszuüben, kaum ein.

Der sofortige Entzug der JAR-FCL-Berufspilotenlizenz, verbunden mit der gleichzeitigen Ausstellung der 'based-on'-Berufspilotenlizenz, stellt damit eine Massnahme dar, die zwischen dem angestrebten Ziel, die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der JAA zu wahren, und dem Eingriff in die Rechtsstellung des Beschwerdeführers bzw. in dessen ökonomisches Interesse, weiterhin als Berufspilot zu arbeiten, ein vernünftiges Verhältnis wahrt. Sie ist dem Beschwerdeführer mithin zumutbar.

5.2 Die Vorinstanz hat bereits mit Blick auf den Entscheid über die vom Beschwerdeführer angebehrte Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ausgeführt und seither daran festgehalten, dass sie in seiner Tätigkeit als Fluglehrer ein Sicherheitsrisiko sieht, da er weder die notwendigen theoretischen Kenntnisse zum Erwerb einer nationalen Lizenz nach den Regeln der RFP hat beweisen können (vgl. S. 5), noch seither je diesen Nachweis durch Ablegen einer JAR-FCL-Berufspilotenprüfung erbracht hat. Anzuführen ist, dass selbst eine bestandene Prüfung nach RFP ihn nicht in die Lage versetzen würde, dieses Wissen nachzuweisen, da er zwar diesfalls seine dergestalt erworbene Schweizer Lizenz in eine JAR-FCL-Lizenz hätte umwandeln können, diesen Umstand ihn jedoch nicht davon entbunden hätte, sein

theoretisches Wissen im Rahmen einer Prüfung nach JAR-FCL 1.470 unter Beweis zu stellen, um eine Fluglehrerberechtigung zu erlangen (vgl. auch E. 3.2.2). Am Massstab dieser Prüfung ist das Fachwissen des Beschwerdeführers vor dem Gesagten als ungenügend oder zumindest lückenhaft zu bezeichnen. Eine Tätigkeit als Fluglehrer stellt unter diesen Umständen nicht nur ein unmittelbares Risiko dar, welches sich in einer latenten Gefahr für Leben oder Sachen durch fehlerbehaftete Flugvorbereitung und -durchführung äussern kann, sondern birgt überdies die Möglichkeit der Weitergabe mangelhaften Wissens an die Flugschüler in sich. Der Gesetzgeber hat sich in JAR-FCL 1.470 dazu geäussert, unter welchen Voraussetzungen ein Fluglehrer Verantwortung für Leben, Gesundheit und Sachen Dritter übernehmen darf. Indem der Beschwerdeführer diesen Voraussetzungen nicht gerecht zu werden vermag, bestand die einzig geeignete Massnahme zum Schutz der Rechtsgüter Dritter im sofortigen Entzug der Fluglehrerberechtigung. Dass ein Zuwarten als mildere Massnahme ausser Betracht fällt, weil es einen rechtswidrigen und potentiell gefährlichen Zustand zu lange hinausgezögert hätte, begründet sich durch die lange Dauer einer Nachschulung. Der Beschwerdeführer brachte in seiner Beschwerdegängung vom 22. April 2010 selbst vor, dass eine solche Nachschulung wegen des umfangreichen Prüfungstoffes sehr viel Vorbereitungszeit in Anspruch nimmt und die Prüfungen überdies jeweils nur selten und zu festgelegten Daten stattfinden. Appendix 1 zu JAR-FCL 1.160 und 1.165 Bst. a Ziff. 3 beziffert den Rahmen der Kursdauer mit 9 bis 24 Monaten; der Beschwerdeführer müsste als Inhaber einer JAR-PPL mit einem 200-stündigen Theoriekurs rechnen. Mit seinem Einwand, von der Vorinstanz überraschend mit dem Entzug der Lizenz konfrontiert worden zu sein, ist er nicht zu hören. Die Vorinstanz hat ihm mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 den Sachverhalt dargelegt, an dem sie bis heute festhält, und ihm überdies die beabsichtigte Massnahme unmissverständlich kommuniziert. Weder hatte der Beschwerdeführer einen Anspruch auf einen über diese Gewährung des rechtlichen Gehörs hinausgehenden Schriftenwechsel, noch hätte die Vorinstanz den Entzug noch weiter hinauszögern und die von ihm mit Schreiben vom 30. Dezember 2009 in Aussicht gestellte Nachschulung – welche er offenkundig bis jetzt nicht in Angriff genommen hatte – abwarten müssen. Schliesslich ist auch der Einwand des Beschwerdeführers in Zweifel zu ziehen, er habe seine Anstellung bei der E._____ infolge der entzogenen Bewilligungen verloren. Einem E-Mail von H._____, Präsident der E._____, vom [...] 2010 an die Vorinstanz sowie dem Vereinsblatt "[...]" Nr. [...] vom [...] ist zu

entnehmen, dass der Beschwerdeführer seiner Arbeitgeberin die gesamte Lizenzierungsfrage vorenthalten und damit deren Geduld und Vertrauen strapaziert hat. Die Anfechtung der Kündigung durch den Beschwerdeführer scheint dabei den Grund dafür darzustellen, ihn auch in einer anderen Funktion nicht mehr weiter beschäftigen zu wollen. Es ist durchaus vorstellbar, dass die Arbeitgeberin die fristlose Kündigung aufgrund einer erschütterten Vertrauensgrundlage ausgesprochen hat.

Angesichts der im Bereich der Luftsicherheit vitalen Interessen Dritter vermögen vorliegend die Vermögensinteressen des Beschwerdeführers nicht zu überwiegen. Der Eingriff in seine Erwerbssituation stellt unzweifelhaft eine einschneidende Massnahme dar, doch ist die Wirkung dieses Eingriffs angesichts des verfolgten Zwecks gerechtfertigt. Somit erweist sich auch der sofortige Entzug der Fluglehrerberechtigung als verhältnismässig. Seine Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

6.

6.1

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Ihm sind die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), die auf Fr. 2'500.-- festzusetzen sind.

6.2

Gemäss Art. 64 VwVG hat der Beschwerdeführer angesichts seines Unterliegens keinen Anspruch auf Entrichtung einer Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Johannes Streif

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 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: