Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6682/2008
{T 1/2}

Urteil vom 17. September 2009

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Christoph Bandli,
Gerichtsschreiberin Beatrix Schibli.

Parteien

Stiftung Schweizerisches Polizei-Institut (SPI),
avenue du Vignoble 3, Postfach 146, 2000 Neuenburg,
vertreten durch Fürsprecher lic. iur. Rolf Lüthi,
Markwalder & Partner, Worbstrasse 52, Postfach 160,
3074 Muri b. Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

Fonds für Verkehrssicherheit (FVS),
Thunstrasse 9, 3000 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Beitrag aus dem Fonds für Verkehrssicherheit.

Sachverhalt:

A.
Die Stiftung "Schweizerisches Polizei-Institut" (SPI) hat den Zweck, im Interesse der Schweizer Polizei eine nationale, politisch breit abgestützte Ausbildungsstrategie zu entwickeln und diese didaktisch-methodisch umzusetzen. Sie garantiert für eine einheitliche polizeiliche Grundausbildung und Weiterbildung, sowie für eine professionell hoch stehende Kaderausbildung. Seit 1991 erhielt die SPI regelmässig Unterstützungsbeiträge aus dem Fonds für Verkehrssicherheit (FVS).

B.
In der Verfügung vom 28. September 2007 bewilligte der FVS das Gesuch der SPI um Beiträge an Kurse für das Jahr 2008. In derselben Verfügung wies der FVS aber darauf hin, ein allfälliges Gesuch für das Folgejahr würde nur gutgeheissen, wenn von der SPI das nächste Mal in den Gesuchsunterlagen plausibel dargestellt würde, für welche verkehrssicherheitsrelevanten Bereiche die erhaltenen Gelder konkret verwendet würden und welche Auswirkungen die FVS-Gelder auf die von den Kursteilnehmenden erhobenen Kursgelder habe.

C.
Mit Verfügung vom 21. Januar 2008 forderte der FVS aufgrund einer externen Treuhandprüfung und der anschliessenden Selbstdeklaration der SPI einen Betrag von Fr. 44'922.- für die bezahlten Beiträge der Jahre 2005 und 2006 zurück mit der Begründung, dass seit dem 1. Januar 2005 aufgrund der revidierten gesetzlichen Grundlagen keine Strukturbeiträge mehr ausgerichtet werden dürften und somit die Abrechnungen in den Jahren 2005 und 2006 zu hoch veranschlagt worden seien.

D.
Am 14. Juli 2008 reichte die SPI das Gesuch für das Jahr 2009 ein.

E.
Die Verwaltungskommission des FVS beschloss am 4. September 2008 die Ablehnung des Gesuchs der SPI für das Jahr 2009, weil sie zur Auffassung gelangte, dass die Aus- und Weiterbildung des Polizeipersonals Aufgabe der Kantone ist.

F.
Mit Verfügung vom 19. September 2008 lehnte der FVS das Gesuch der SPI für das Jahr 2009 ab. Er begründete dies damit, dass er nur finanzielle Beiträge an Verkehrssicherheitsprojekte leiste, die ohne gesetzliche Pflicht durchgeführt würden. Die Aus- und Weiterbildung von Polizistinnen und Polizisten im Strassenverkehrsbereich gehöre aber zu den gesetzlichen Aufgaben der Kantone.

G.
Gegen die Verfügung vom 19. September 2008 erhebt die SPI (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 22. Oktober 2008 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, ihr sei für das Jahr 2009 ein Beitrag von Fr. 262'814.- zuzusprechen, eventualiter sei die Sache an den FVS (Vorinstanz) zur Gewährung des rechtlichen Gehörs einschliesslich der Prüfung der eingereichten Unterlagen zurückzuweisen.

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Beschwerde damit, dass weder Kantone noch Gemeinden zur Durchführung der von ihr angebotenen verkehrssicherheitsrelevanten Lehrgänge verpflichtet seien. Auch habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör verletzt, indem sie sich mit den von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen nicht auseinandergesetzt und die Verfügung nicht genügend begründet habe.

H.
In ihrer Vernehmlassung vom 14. Januar 2009 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen.

I.
Die neu anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 20. März 2009 an ihren Anträgen fest. Ebenso hält die Vorinstanz in ihrer Duplik vom 14. Mai 2009 an den Standpunkten in ihrer Vernehmlassung vom 14. Januar 2009 fest.

J.
Auf weitere Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (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). Entscheide des Fonds für Verkehrssicherheit sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 9 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1976 [Unfallverhütungsbeitragsgesetz, SR 741.81] in Verbindung mit Art. 33 lit. e VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert. Sie ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt in verfahrensrechtlicher Hinsicht, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör verletzt. Die Vorinstanz habe das Gesuch einzig mit der Begründung abgelehnt, bei den bereits seit 1991 mitfinanzierten Kursen der Beschwerdeführerin handle es sich um Kurse für die Aus- und Weiterbildung von Polizeipersonen, wozu das Gemeinwesen kraft Gesetzes verpflichtet sei. In der Verfügung werde festgehalten, dass es angesichts dieser Tatsache nicht nötig sei, eine detailliertere Beurteilung und Stellungnahme zu den einzelnen Ausbildungskursen vorzunehmen. Sie habe sich somit mit den eingereichten Unterlagen der Beschwerdeführerin nicht ausein-

andergesetzt. Auch sei das Gesuch damit aus einem völlig unerwarteten Grund abgelehnt worden, ohne dass die Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hätte. Zudem habe die Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 14. Januar 2009 mit dem Hinweis auf das Strukturverbot und den fehlenden Schwerpunktthemen in unzulässiger Weise noch weitere Begründungen für die Abweisung des Gesuchs nachgeschoben.

3.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, sie habe das rechtliche Gehör nicht verletzt, da sie mehrfach und begründet darauf hingewiesen habe, dass ein erneutes Gesuch nur bewilligt werden könne, sofern die rechtlich erforderlichen und von der Verwaltungskommission verlangten Angaben nachgewiesen werden könnten. Die Beschwerdeführerin sei immer wieder darauf aufmerksam gemacht worden, dass sich insbesondere die Fragen der Unterstützung von kantonalen Aufgaben, der Strukturbeiträge an die Beschwerdeführerin und die Verwendung der von den Teilnehmern erhobenen Kursgebühren stellten.

3.3 Der Anspruch auf rechtliches Gehör, welcher als selbständiges Grundrecht in der Bundesverfassung verankert ist (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) und sich für das Bundesverwaltungsverfahren aus den Art. 29 ff. VwVG ergibt, umfasst unter anderem das Recht der Parteien auf vorgängige Anhörung und Äusserung (Art. 30 Abs. 1 VwVG) sowie das Recht, dass die verfügende Behörde von diesen Äusserungen auch Kenntnis nimmt, sich damit auseinandersetzt (Art. 32 VwVG) und ihre Verfügung begründet (Art. 35 Abs. 1 VwVG).

3.3.1 Der Anspruch auf vorgängige Anhörung und Äusserung steht den Betroffenen primär in Bezug auf die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu. Hingegen erwächst den Parteien kein allgemeiner Anspruch auf vorgängige Anhörung zu Fragen der Rechtsanwendung. In Bezug auf Fragen der rechtlichen Beurteilung und Würdigung von Tatsachen hat die Behörde nur dann das rechtliche Gehör einzuräumen, wenn sie beabsichtigt, sich in ihrem Entscheid auf einen völlig unüblichen oder neuen und deshalb nicht voraussehbaren Rechtsgrund abzustützen, was vor allem dann aktuell sein kann, wenn die Behörde in Auslegung und Rechtsanwendung einen gewissen Spielraum hat (BGE 132 II 485 E. 3.2, BGE 129 II 497

E. 2.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-711/2007 vom 3. Juli 2007 E. 1.4.2; PATRICK SUTTER, in: VwVG Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 29, Rz. 12; BERNHARD WALDMANN / JÜRG BICKEL, VwVG Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 30, Rz. 18 ff.).

Wird ein Verfahren auf Antrag der Partei eingeleitet, so muss das Äusserungsrecht durch diese Partei grundsätzlich gleichzeitig mit der Verfahrenseinleitung ausgeübt werden. Sofern der Antrag aus Gründen abgewiesen werden soll, die der Partei nicht bekannt sind und zu denen sie sich nicht schon in der Antragsbegründung geäussert hat, ist sie hierzu jedoch vorgängig anzuhören (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-711/2007 vom 3. Juli 2007 E. 1.4.2; PATRICK SUTTER, a.a.O., Art. 30, Rz. 7).

Vorliegend brachte die Vorinstanz bei der Ablehnung des Gesuchs Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes und Art. 1 Abs. 3 des Reglements vom 5. Dezember 1989 über die Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit (Reglement, SR 741.816) zur Anwendung (vgl. dazu auch unten E. 4.2). Nach Art. 1 Abs. 3 des Reglements werden Aufgaben im Bereich der Verkehrssicherheit, zu denen das Gemeinwesen gesetzlich verpflichtet ist, nicht unterstützt. Die Beschwerdeführerin rügt nun, dass sie sich zur Frage, ob die Aus- und Weiterbildung des Polizeipersonals zu den gesetzlichen Aufgaben der Kantone gehöre, nicht habe äussern können. Damit wird nicht die unterlassene Anhörung zu einer Sachverhaltsfrage, sondern zu einer Rechtsfrage geltend gemacht, wozu grundsätzlich kein Äusserungsrecht besteht. Es wurde jedoch weder in der Beitragsverfügung vom 28. September 2007 noch in der Rückforderungsverfügung vom 21. Januar 2008 ausdrücklich erwähnt, dass ein weiteres Gesuch wegen einer gesetzlichen Pflicht der Kantone zur Durchführung der fraglichen Kurse abgelehnt werden müsste. Erst in der Verfügung vom 19. September 2008 lehnte die Vorinstanz erstmals das Gesuch um Unterstützung der Kurse mit Hinweis auf eine gesetzliche Pflicht der Kantone ab. Auch wenn die Beschwerdeführerin grundsätzlich wissen musste, dass im Falle einer gesetzlichen Pflicht des Gemeinwesens zur Durchführung der Kurse eine Unterstützung ausgeschlossen ist, stützte die Vorinstanz die Abweisung des Gesuchs mit Blick auf die vorangegangenen Verfügungen auf einen neuen Rechtsgrund. Damit

fragt sich, ob der Beschwerdeführerin vorgängig hierzu ein Äusserungsrecht hätte zugestanden werden müssen.

Dies ist zu verneinen, denn das Verfahren wurde auf Antrag der Beschwerdeführerin eingeleitet und sie musste bereits im Gesuchsformular darlegen, ob im konkreten Fall ein gesetzlicher Auftrag der Kantone oder Gemeinden vorliegt (Ziff. 1.1. Gesuch). Sie konnte sich somit zu diesem Ablehnungsgrund vorgängig äussern und hat eine gesetzliche Pflicht im Bereich der Strassenverkehrssicherheit verneint. Zudem handelt es sich bei Art. 1 Abs. 3 des Reglements nicht um eine unbestimmte oder der Vorinstanz einen grossen Ermessensspielraum einräumende Norm. Eine Stellungnahme in diesem Fall hätte somit nicht dazu dienen können, die Vorinstanz auf nicht berücksichtigte Gesichtspunkte aufmerksam zu machen, sondern wäre lediglich darauf hinausgelaufen, dass die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt wiederholt hätte. Die Vorinstanz konnte somit davon absehen, die Beschwerdeführerin vor dem Erlass der Verfügung nochmals dazu zu befragen, ohne das rechtliche Gehör damit zu verletzen.

3.3.2 Die Behörde hat bei der Feststellung des Sachverhalts nach Massgabe von Art. 12 VwVG die Vorbringen der Parteien nicht nur tatsächlich zu hören, sondern diese auch sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidfindung zu berücksichtigen (Art. 32 Abs. 1 VwVG).

Auch wenn die Vorinstanz in der Verfügung vom 19. September 2008 auf eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Ausbildungskurse verzichtet hat, so hat sie das eingereichte Gesuch offenbar doch geprüft. So wurde im Antrag des Präsidenten und der Geschäftsstelle der Vorinstanz vom 2. September 2008 festgehalten, dass das Gesuch für das Jahr 2009 im Vergleich zum Gesuch 2008 identisch sei. Nur die Berechnungsgrundlage für das Budget sei auf eine neue Basis gestellt worden. Dennoch würden nach wie vor die erhobenen Kursgelder und damit deren Auswirkungen auf das Budget des Gesuchs keinen Eingang finden. Anlässlich der Sitzung vom 4. September 2008 gelangte die Verwaltungskommission darüber hinaus zur Überzeugung, dass die Aus- und Weiterbildung der Polizistinnen und Polizisten Aufgabe der Kantone sei und bereits deshalb keine finanzielle Unterstützung beanspruchen dürfe. Die Vorinstanz hat die Beitragsvoraussetzungen verneint und als Folge davon auf eine vertiefte

inhaltliche Prüfung des Gesuchs verzichtet. Somit hat sie ihre Prüfungspflicht nicht verletzt.

3.3.3 Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind Verfügungen zu begründen. Welchen Anforderungen eine Begründung im Einzelnen zu genügen hat, definiert Art. 35 Abs. 1 VwVG nicht näher. Die Anforderungen sind unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls sowie der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründung eines Entscheids muss jedenfalls so abgefasst sein, dass ihn die Betroffenen gegebenenfalls sachgerecht anfechten können (vgl. statt vieler BGE 129 I 232 E. 3.2; LORENZ KNEUBÜHLER, in: VwVG Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 35, Rz. 6). Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich der Entscheid stützt (BGE 134 I 83 E. 4.1). Anerkannt ist, dass bei schweren Eingriffen wie bei der Anordnung einer Haft, bei einem grossen Entscheidungsspielraum der Behörden und im Falle komplexer sachverhaltlicher oder rechtlicher Fragen die Anforderungen erhöht sind. Erhöhte Anforderungen gelten ebenfalls, wenn eine Behörde eine Praxisänderung vorzunehmen beabsichtigt (BGE 112 Ia 109 E. 2b; ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.109, FELIX UHLMANN / ALEXANDRA SCHWANK, Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 35, Rz. 18).

Vorliegend hat die Vorinstanz die Verfügung vom 19. September 2008 damit begründet, es gehöre zu den gesetzlichen Aufgaben der Kantone, im Strassenverkehrsbereich für eine Aus- und regelmässige Weiterbildung ihres Personals zu sorgen. Sie leiste nur finanzielle Beiträge an Verkehrssicherheitsprojekte, die ohne gesetzliche Pflicht durchgeführt würden. Mit dem Hinweis darauf, dass Beiträge schon aus diesen grundsätzlichen Überlegungen abgelehnt würden, verzichtete die Vorinstanz auf eine detaillierte Stellungnahme zu den einzelnen Ausbildungskursen und den vorgeschlagenen Abrechnungsmodalitäten (vgl. E. 3.2).

Da die Vorinstanz erstmals ein Gesuch der Beschwerdeführerin mit Hinweis auf eine bestehende gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens abwies und damit ihre Praxis änderte, war diesbezüglich eine Begründung auf alle Fälle notwendig. Im Allgemeinen dürfen aber in diesem Fall keine allzu hohen Anforderungen an die Begründungs-

dichte gestellt werden. Erstens liegt kein schwerer Eingriff in die Rechtsstellung der Bescherdeführerin vor, da lediglich Unterstützungsbeiträge verweigert werden. Auch verfügte die Vorinstanz bei der Ablehnung des Gesuchs wegen einer bestehenden gesetzlichen Pflicht der Kantone zur Aus- und Weiterbildung ihres Personals nicht über einen grossen Entscheidungsspielraum. Bei Art. 1 Abs. 3 des Reglements handelt es sich nämlich weder um eine unbestimmte noch einen grossen Ermessensspielraum einräumende Norm (vgl. auch oben E. 3.3.1) Es waren ausserdem keine komplexen sachverhaltlichen oder rechtlichen Fragen zu beurteilen. In Anbetracht dessen muss vorliegend die Begründung als genügend erachtet werden. Der Ablehnungsgrund einer bestehenden gesetzlichen Pflicht des Gemeinwesens war in der Verfügung so dargelegt, dass die Beschwerdeführerin die Verfügung sachgerecht anfechten konnte.

Wie aus der Rückforderungsverfügung vom 21. Januar 2008 hervorgeht, war das Verbot von Strukturbeiträgen bereits Grund für die Rückforderung von Beiträgen. Es war jedoch nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung, sondern wurde von der Vorinstanz erst wieder in der Replik erwähnt. Auch das Argument, dass die von der Beschwerdeführerin angebotenen Kurse nicht den Schwerpunktthemen entsprechen, wurde nicht in der angefochtenen Verfügung, sondern erstmals in der Replik vorgebracht. Dies allein stellt jedoch keine Verletzung der Begründungspflicht dar. Diese in der angefochtenen Verfügung nicht erwähnten Ablehnungsgründe waren zu demjenigen des Ausschlusses einer Unterstützungspflicht im Falle einer bestehenden gesetzlichen Pflicht des Gemeinwesens subsidiär. Zudem hatte die Vorinstanz in der Verfügung vom 28. September 2007 unmissverständlich festgehalten, dass ein Gesuch für das Folgejahr nur noch gutgeheissen werde, wenn vom Projektnehmer in den Gesuchsunterlagen plausibel dargelegt werden könne, für welche verkehrssicherheitsrelevanten Bereiche die Gelder konkret verwendet würden und welche Auswirkungen die Gelder auf die von den Kursteilnehmern erhobenen Kursgelder hätten. Im Zusammenhang mit der Rückforderungsverfügung vom 21. Januar 2008 wurde die Beschwerdeführerin ausdrücklich auf das Strukturverbot hingewiesen. Die Beschwerdeführerin hätte deswegen wissen müssen, dass die Vorinstanz das Gesuch auch im Hinblick auf das Verbot von Strukturbeiträgen als nicht genügend erachten würde. Die Vorinstanz hat daher die Begründungspflicht nicht verletzt. Allerdings wäre es im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wünschbar gewesen,

wenn die Vorinstanz jeweils umfassend der Beschwerdeführerin dargelegt hätte, welche Gründe gegen eine erneute Gesuchsbewilligung sprechen würden.

3.3.4 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Vorinstanz weder die Pflicht zur Anhörung und zur Prüfung des Gesuchs noch die Begründungspflicht verletzte. Es liegt somit kein Verstoss gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör vor.

3.4 Selbst wenn man eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bejahen wollte, wäre vorliegend eine Heilung der Gehörsverletzung möglich (vgl. zu den allgemeinen Voraussetzungen MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.112 mit Hinweisen, bzgl. der Begründungspflicht vgl. LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 30 f. und S. 214 f.). Die Prozessverletzung wäre keinesfalls schwer. Auch prüft das Bundesverwaltungsgericht die hier angefochtene Verfügung mit derselben Kognition wie die Vorinstanz (vgl. auch E. 2). Die Vorinstanz hat zwar in der Vernehmlassung vom 14. Januar 2009 zusätzliche Gründe für die Ablehnung des Gesuchs genannt. Mit der Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels wurde der Beschwerdeführerin aber hinreichend die Möglichkeit gegeben, sich zu allen – auch den erst in der Vernehmlassung genannten – Ablehnungsgründen zu äussern, weswegen eine Gehörsverletzung als geheilt gelten müsste. Zudem wird in diesem Fall nicht in erster Linie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt, sondern strittig ist vielmehr die Rechtsfrage, ob eine gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens zur Durchführung der Kurse besteht. Wie aus den Eingaben der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz hervorgeht, beharren beide Parteien weiterhin auf ihrem Standpunkt. Eine Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz, um der Beschwerdeführerin wie beantragt zwei Instanzen zur Verfügung zu stellen, würde deswegen im vorliegenden Fall zu einem formalistischen Leerlauf führen.

3.5 Abschliessend ist festzuhalten, dass vorliegend das rechtliche Gehör nicht verletzt wurde. Selbst wenn man eine Gehörsverletzung bejahen wollte, könnte diese im Beschwerdeverfahren geheilt werden. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin auf Aufhebung der Verfügung vom 19. September 2008 und Rückweisung der Streitsache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Vorinstanz ist somit abzuweisen.

4.
In materiellrechtlicher Hinsicht ist in erster Linie strittig, ob die Vorinstanz die Unterstützung der durch die Beschwerdeführerin angebotenen Kurse mit der Begründung verweigern durfte, dass Unfallverhütungsbeiträge in diesem Fall von Gesetzes wegen ausgeschlossen seien.

4.1 Gemäss Art. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes werden die Mittel aus den Unfallverhütungsbeiträgen zur Unfallverhütung im Strassenverkehr verwendet (Abs. 1), wobei die Beteiligung an Kosten für strassenbauliche und verkehrspolizeiliche Massnahmen ausgeschlossen ist (Abs. 2). Im Folgenden ist zuerst mittels Auslegung die Frage zu beantworten, was unter "verkehrspolizeilichen Massnahmen" genau zu verstehen ist. Danach kann in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob die Kurse der Beschwerdeführerin unter die verkehrspolizeilichen Massnahmen nach Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes fallen.

4.2 Bei der Gesetzesauslegung gilt der Grundsatz, dass keine Hierarchie der Auslegungsmethoden besteht. Es findet nicht eine bestimmte Methode vorrangig oder gar ausschliesslich Anwendung. Vielmehr werden die verschiedenen Auslegungsmethoden kombiniert, d.h. nebeneinander berücksichtigt. Es muss dann im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der Norm wiederzugeben (sog. Methodenpluralismus). Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu andern Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich im Gesetz präsentiert. Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen war. Die rechtsanwendenden Organe sind nach dem Prinzip der Gewaltenteilung gehalten, die Entscheidungen des Gesetzgebers zu respektieren. Die zeitgemässe Auslegung stellt dagegen auf das Normverständnis und die Verhältnisse ab, wie sie gegenwärtig, d.h. zur Zeit der Rechtsanwendung, bestehen. Die teleologische Auslegung stellt sodann auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist, ab. Jedoch ist nicht allein der Zweck, den der historische Gesetzgeber einer Norm gegeben hat, massgeblich, vielmehr kann sich der Zweck der Norm in gewissem Rahmen wandeln

und von zeitgebundenen historischen Vorstellungen abheben. Die teleologische Auslegung kann sich also je nach Fall sowohl mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden (vgl. ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.).

4.2.1 Dem Wortlaut nach ist die Beteiligung an Kosten gemäss Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes in allen drei Gesetzessprachen für strassenbauliche und verkehrspolizeiliche Massnahmen ausgeschlossen. Unter verkehrspolizeilichen Massnahmen sind im allgemeinen Sprachgebrauch all die Tätigkeiten der Vollzugsorgane (uniformierte Polizei) zu verstehen, welche der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie der Beseitigung bereits eingetretener Störungen (vgl. Brockhaus [Stand 15. Juni 2007] zum materiellen Polizeibegriff) im Verkehrsbereich dienen. Es handelt sich somit um einen sehr weiten Begriff, welcher sowohl repressive wie auch präventive Massnahmen der Polizei im Verkehrsbereich erfassen kann.

4.2.2 Aus dem systematischen Zusammenhang, in dem sich Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes präsentiert, lassen sich im vorliegenden Fall für die Auslegung des Begriffs der "verkehrspolizeilichen Massnahmen" keine Erkenntnisse gewinnen.

4.2.3 Die Botschaft zu einem Bundesgesetz über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (BBl 1976 I 1114) hält fest, dass nach Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes die Beteiligung an Kosten für strassenbauliche und verkehrspolizeiliche Massnahmen ausgeschlossen sei, d.h. an Aufgaben, deren Erfüllung dem Gemeinwesen (Bund, Kantonen, Gemeinden) durch Gesetz vorgeschrieben ist. Bezüglich der Verkehrspolizei wollte der Gesetzgeber also alle (repressiven und präventiven) Massnahmen von der Unterstützung ausschliessen, zu deren Durchführung das Gemeinwesen ohnehin verpflichtet ist.

4.2.4 Grosses Gewicht kommt in diesem Fall der zeitgemässen Auslegung zu, da das Unfallverhütungsbeitragsgesetz bereits mehr als dreissig Jahre alt ist. In einem solchen Fall verbindet sich die teleologische mit der zeitgemässen Auslegung. Massgebliches Element ist daher der Sinn einer Norm, wie er heute im Rahmen der geltungszeitlichen Umstände erscheint.

Der Sinn von Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes lag ursprünglich darin, dass nicht Unfallverhütungsbeiträge für Massnahmen verwendet werden, welche bereits von Gesetzes wegen durch die Gemeinwesen finanziert werden müssen. Es gibt keinen Grund, weshalb sich dies seit dem Erlass des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes geändert haben sollte. Ein Indiz dafür ist auch das Reglement, welches erst am 18. Juli 1990 und somit viel später als das Unfallverhütungsbeitragsgesetz erlassen wurde. Auch Art. 1 Abs. 3 des Reglements stellt darauf ab, ob für eine Aufgabe im Bereich der Verkehrssicherheit das Gemeinwesen gesetzlich verpflichtet ist.

4.2.5 Sowohl aufgrund der grammatikalischen wie auch der historischen, zeitgemässen und teleologischen Auslegung muss daher gelten, dass unter den Begriff der nicht subventionsberechtigten verkehrspolizeilichen Massnahmen alle repressiven und präventiven Massnahmen im Bereich der Verkehrspolizei fallen, zu deren Durchführung das Gemeinwesen aufgrund irgendeiner gesetzlichen Grundlage verpflichtet ist. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das Gemeinwesen gesetzlich verpflichtet ist, die von der Beschwerdeführerin angebotenen Kurse durchzuführen.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, ein wesentlicher Teil der angebotenen Kurse beinhalte die fahrerische Weiterbildung des Polizeipersonals, wozu keine gesetzliche Pflicht bestehe. Soweit sich Polizistinnen und Polizisten mit einem Motorfahrzeug verschieben, bräuchten sie lediglich, wie alle anderen Verkehrsteilnehmer auch, einen Führerschein. Keine gesetzliche Aufgabe der Polizei sei weiter die Verkehrsinstruktion von Kindern, weswegen ebenfalls keine gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens bestehe, Verkehrsinstruktoren aus- und weiterzubilden. Die meisten Kantone hätten die Verkehrsinstruktion freiwillig wieder eingeführt und zum Teil werde diese Aufgabe nicht der Polizei, sondern anderen Organisationen übertragen. Auch die Kontrolle des Schwerverkehrs in der Intensität, wie sie heute durch die Polizei durchgeführt werde, übersteige den generellen Kontrollumfang bei weitem. Die Kantone würden diese Kontrollen freiwillig durchführen und die betreffenden Kurse der Beschwerdeführerin dienten dazu, den Polizistinnen und Polizisten für diese neue zusätzliche freiwillige Aufgabe das nötige Know-How zu vermitteln. Weder Kantone noch Gemeinden seien gesetzlich zur

Durchführung der von der Beschwerdeführerin angebotenen verkehrssicherheitsrelevanten Lehrgänge verpflichtet.

5.2 Dem hält die Vorinstanz entgegen, grundsätzlich sei es die Aufgabe der Kantone, für die Aus- und Weiterbildung der Polizei zu sorgen. Zudem ergebe sich aus verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen, dass die Kantone für die Durchführung der von der Beschwerdeführerin angebotenen Kurse verpflichtet seien.

5.3

5.3.1 Als Grundsatz lässt sich festhalten, dass die Kantone verpflichtet sind, mittels einer gut funktionierenden Verkehrspolizei die Sicherheit im Bereich des Strassenverkehrs zu gewährleisten (vgl. RAINER J. SCHWEIZER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 57, Rz. 6). Dementsprechend schreiben kantonale Polizeigesetze den Polizeikräften verkehrspolizeiliche Aufgaben vor (vgl. z.B. § 10 des zürcherischen Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 [POG, LS 551.1]). Damit das Polizeipersonal die verkehrspolizeilichen Aufgaben erfüllen kann, muss es entsprechend ausgebildet werden. Die Kantone sind somit auch verpflichtet, für eine entsprechende Aus- und Weiterbildung ihres Personals zu sorgen (vgl. z.B. § 25 des luzernischen Gesetzes vom 27. Januar 1998 über die Kantonspolizei [SRL 350], vgl. auch Konkordat vom 25. Juni 2003 über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch [SRL 355]). Sowohl zur Durchführung eines Fortbildungskurses im Bereich der Verkehrspolizei wie auch eines Kurses "Verkehrsspezialisten VSK" besteht somit eine gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens. Dasselbe gilt für die fahrtechnischen Aus- und Weiterbildungskurse. Polizisten, die dienstliche Verrichtungen mit dem Motorfahrzeug erledigen, müssen über die eines normalen Verkehrsteilnehmers hinausgehende sehr gute fahrtechnische Fähigkeiten verfügen. Diese Fähigkeiten können beispielsweise im Zusammenhang mit der Verfolgung von Verkehrssündern bedeutsam sein. Auch wenn also in keiner Norm explizit festgehalten ist, dass Polizisten fahrtechnische Grund- und Weiterbildungskurse besuchen müssen, so ergibt sich diese Pflicht für Dienstfahrzeug führende Polizisten daraus, dass ein Polizist fähig sein muss, seine Aufgaben zu erfüllen und die Kantone für eine entsprechende Aus- und Weiterbildung ihres Personals verpflichtet sind.

5.3.2 Art. 57a des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) schreibt vor, dass die Kantone auf den für Motorfahrzeuge vorbehaltenen Strassen (Autobahnen und Autostrassen) im Hinblick auf eine effiziente Erfüllung der Aufgaben für den Polizeidienst Zuständigkeitsabschnitte bilden müssen. Entsprechend ist beispielsweise im zürcherischen Polizeiorganisationsgesetz auch die polizeiliche Betreuung von Autobahnen als verkehrspolizeiliche Aufgabe der Kantonspolizei aufgeführt (§ 15 lit. a POG, vgl. im Übrigen auch Vereinbarung vom 25. März 1975/23. April 1975 zwischen den Kantonen Zürich und St. Gallen über die Ausübung der Autobahnpolizei auf der N 3 von der Kantonsgrenze Schwyz-St.Gallen beim Wildbachkanal bis zum Autobahnkreuz Reichenburg [LS 551]). Es besteht somit im Bereich der Autobahnen eine gesetzliche Pflicht der Kantone, für die Verkehrssicherheit zu sorgen. Also sind sie auch zu einer entsprechenden Aus- und Weiterbildung des Polizeipersonals verpflichtet. Damit besteht eine gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens, Kader und Mannschaft der Autobahnpolizei aus- und weiterzubilden.

5.3.3 Art. 53a SVG schreibt den Kantonen zur Durchsetzung der Vorschriften des Strassenverkehrsrechts der erhöhten Gefährdung angepasste Schwerverkehrskontrollen auf der Strasse vor. Daraus ergibt sich, dass die Kantone zu Kontrollen im Schwerverkehr verpflichtet sind und dass diese Kontrollen speziell auf den Schwerverkehr abgestimmt sein müssen. Die Kontrollen müssen deswegen weitergehend sein als im normalen Strassenverkehr. So müssen beispielsweise aufgrund der erhöhten Gefährdung im Schwerverkehr die Lenk- und Ruhezeiten geprüft werden. Dies wiederum muss sich aber auf die Aus- und Weiterbildung des Polizeipersonals auswirken. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin besteht daher auch in den Bereichen Umgang mit dem Gefahrgutrecht, Spezialitäten, Eigenschutz, Lenkzeit, Arbeitszeiten, Ruhezeiten, digitaler Fahrtschreiber (Auswertungen) eine gesetzliche Pflicht der Kantone, die Verkehrspolizei entsprechend zu schulen. Kurse mit diesen Inhalten sind somit ebenfalls nicht beitragsberechtigt.

5.3.4 Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 28. März 2007 über die Kontrolle des Strassenverkehrs (Strassenverkehrskontrollverordnung, SKV, SR 741.013) obliegt die Kontrolle des Verkehrs auf öffentlichen Strassen der nach kantonalem Recht zuständigen Polizei. Nach Art. 3 Abs. 2 der Strassenverkehrskontrollverordnung wirkt die Polizei dabei unter anderem auch helfend und verkehrserziehend. Aus

diesem Grund ist weder der Einwand der Beschwerdeführerin, die meisten Kantone hätten die Verkehrserziehung freiwillig wieder eingeführt noch das Argument, zum Teil werde diese Aufgabe nicht der Polizei, sondern anderen Organisationen übertragen, stichhaltig. Wie aus Art. 3 Abs. 2 der Strassenverkehrskontrollverordnung hervorgeht, sind die Kantone nämlich zur Verkehrserziehung verpflichtet. So sieht beispielsweise § 10 lit. b des zürcherischen POG als vorbeugende Massnahme die Verkehrsinstruktion von Kindern vor. Ebenso hält Art. 8 Abs. 1 lit. h der bernischen Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (Organisationsverordnung POM, OrV POM, BSG 152.221.141) fest, dass die Kantonspolizei die Verkehrserziehung durchführt und als Koordinationsstelle dient, soweit diese Aufgabe von den Gemeinden selbständig wahrgenommen wird. Die Verkehrsinstruktion von Kindern – und damit auch die Ausbildung von Verkehrsinstruktoren – ist daher ebenfalls eine gesetzliche Aufgabe des Gemeinwesens.

5.3.5 Abschliessend kann daher festgehalten werden, dass für alle in den Kursen angebotenen Inhalte eine gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens zur Aus- und Weiterbildung des Polizeipersonals besteht. Eine Unterstützung durch die Vorinstanz ist daher von Gesetzes wegen, nämlich aufgrund von Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes i.V.m. Art. 1 Abs. 3 des Reglements, ausgeschlossen. Ob die Vorinstanz die Unterstützung mittels Beiträgen vorliegend verweigern durfte, hängt letztlich aber auch davon ab, ob in diesem Fall die Praxisänderung durch die Vorinstanz zulässig war. Bis 2008 wurde die Durchführung der Kurse nämlich mit Beiträgen unterstützt.

6.

6.1 Eine Praxisänderung ist zulässig, wenn ernsthafte und sachliche Gründe für die neue Praxis sprechen. Nach der Rechtsprechung ist eine unrichtige Praxis zu ändern, wenn sie als unrichtig erkannt wird. Zudem muss die Änderung grundsätzlich erfolgen und das Interesse an der neuen, als richtig erkannten Rechtsanwendung muss gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen. Das trifft beispielsweise zu bei besserer Erkenntnis der ratio legis, bei veränderten Verhältnissen oder bei geänderten Rechtsanschauungen (BGE 121 V 80 E. 6a). Eine Praxisänderung ist grundsätzlich sofort und in allen hängigen Verfahren anzuwenden. Der verfassungs-

rechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes kann jedoch gegebenenfalls bei einer verfahrensrechtlichen Änderung der bisherigen Rechtsprechung dazu führen, dass eine Praxisänderung im Anlassfall noch nicht angewendet wird (vgl. dazu MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.201). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes steht einer Praxisänderung auch entgegen, wenn die Behörde die Weiterführung der alten Praxis individuell zugesichert oder sonstwie entsprechende Erwartungen geweckt hatte (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 509 ff., PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 23, Rz. 16).

6.2 Vorliegend gab es ernsthafte und sachliche Gründe für die Praxisänderung, nämlich die Beachtung von Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes i.V.m. Art. 1 Abs. 3 des Reglements. Auch gibt es vorliegend keinen Hinweis darauf, dass es sich nicht um eine grundsätzliche Praxisänderung handelt. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiegt in diesem Fall dasjenige der Rechtssicherheit, da eindeutig gegen das Unfallverhütungsbeitragsgesetz und das Reglement verstossen würde, wenn der Beschwerdeführerin weiterhin Beiträge bezahlt würden (vgl. oben E. 5.3). Auch steht vorliegend der Vertrauensschutz einer Praxisänderung nicht entgegen, geht es doch weder um eine verfahrensrechtliche Änderung der bisherigen Rechtsprechung noch hat die Vorinstanz die Weiterführung der alten Praxis individuell zugesichert. Der Einwand der Beschwerdeführerin, der Hinweis der Vorinstanz in der Verfügung vom 28. September 2007 habe sie glauben lassen, dass für ihre Kurse weiterhin Unterstützungsbeiträge möglich seien und nur das Gesuch materiell einlässlicher zu begründen sei, ändert daran nichts. Denn die Vorinstanz hat mit der Ankündigung in der Verfügung vom 28. September 2007, dass in Zukunft von der Beschwerdeführerin dargelegt werden müsse, für welche verkehrssicherheitsrelevanten Bereiche die Gelder konkret verwendet würden, klar zu erkennen gegeben, dass sie die bisherige Beitragsgewährung grundlegend überprüfen wolle. Daraus lässt sich nicht eine Zusicherung der Vorinstanz derart ableiten, dass im Falle der Befolgung dieser Aufforderung das Gesuch ungeachtet anderer Vorschriften automatisch bewilligt würde. Vielmehr musste die Beschwerdeführerin davon ausgehen, dass die Vorinstanz im Rahmen einer vertieften Prüfung der überarbeiteten Gesuche an ihrer bisherigen Praxis allenfalls nicht mehr festhalten werde.

6.3 Damit steht fest, dass die Vorinstanz eine Unterstützung der Kurse zu Recht aufgrund von Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes i.V.m. Art. 1 Abs. 3 des Reglements als von Gesetzes wegen ausgeschlossen betrachtet und in zulässiger Weise ihre Praxis geändert hat. Da Beiträge an die Kurse der Beschwerdeführerin von Gesetzes wegen nicht in Frage kommen, erübrigt sich die Prüfung, ob die Vorinstanz auch wegen des Verbots von Strukturbeiträgen und wegen fehlender Schwerpunktthemen befugt war, das Gesuch abzulehnen.

7.
Abschliessend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz vorliegend das Gesuch zu Recht gestützt auf Art. 2 Abs. 2 des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes i.V.m. Art. 1 Abs. 3 des Reglements ablehnte. Der Antrag der Beschwerdeführerin, ihr sei für das Jahr 2009 ein Beitrag von Fr. 262'814.- zuzusprechen, ist somit abzuweisen.

8.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat die entsprechenden Verfahrenskosten, bestimmt auf Fr. 4'000.-, zu übernehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

9.
Der Beschwerdeführerin ist, da sie unterliegt, keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 4'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4000.- verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

i.V. des vorsitzenden Richters Beat Forster: | Die Gerichtsschreiberin:

Claudia Pasqualetto Péquignot Richterin | Beatrix Schibli

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: