Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-1849/2013

Urteil vom 20. August 2013

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richter Markus Metz,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

X._____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Marcel Dietrich und Rechtsanwalt Andreas Burger, Homburger AG,
8037 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Beitragsgesuch betreffend Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer.

Sachverhalt:

A.
Der Bund unterstützt mit Geldern aus der Treibstoffbesteuerung Massnahmen im Bereich des Luftverkehrs. Unter anderem kann er zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus Beiträge an die Aus- und Weiterbildung gewähren (Art. 37f Bst. e des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 [MinVG, SR 725.116.2]).

B.
Die X._____ AG stellte dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 26. März 2012 ein Gesuch um Gewährung eines Beitrags von Fr. 2'700'000.– an eine Massnahme im Zusammenhang mit ihrer Lehrlingsausbildung in elf verschiedenen Berufen, die einen Zusammenhang zum Luftfahrzeugunterhalt haben.

C.
Mit Verfügung vom 21. Februar 2013 lehnte das BAZL dieses Gesuch ab, da die Massnahme nicht im eigentlichen Anwendungsbereich des Art. 37f Bst. e MinVG liege. Dazu würden nur Massnahmen gehören, die zur Erfüllung der wesentlichen bzw. alltäglichen betrieblichen Tätigkeit von Mitarbeitenden nicht zwingend vorausgesetzt würden, wie z.B. aus freien Stücken angebotene Aus- und Weiterbildungen, die ein konkretes Safety-Anliegen bzw. Safety-Defizit ansprechen würden und damit eine unmittelbare Wirkung auf die Flugsicherheit hätten.

Dies sei bei den fraglichen Ausbildungen nicht der Fall, zumal es sich hierbei um berufliche Grundausbildungen handle, die in erster Linie der Befähigung der Mitarbeitenden zur künftigen Erfüllung ihrer beruflichen Tätigkeit dienen würden und mit denen kein konkretes Safety-Anliegen verfolgt respektive kein bestimmtes Safety-Defizit gemildert werden soll.

D.
Die X._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) erhebt gegen diese Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) mit Eingabe vom 8. April 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung unter Gewährung der Beiträge im beantragten Umfang; eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Sie rügt, die Vorinstanz habe ihr Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt, weil sie in bundesrechtswidriger Weise von einem zu engen Geltungsbereich des Art. 37f Bst. e MinVG ausgegangen sei. Diese Norm erfasse sämtliche Aus- oder Weiterbildungen, die der Gewährleistung der technischen und operationellen Verlässlichkeit des Luftfahrzeugunterhalts dienen würden, wie dies bei ihrer Lehrlingsausbildung der Fall sei. Indem die Vorinstanz bestimmte Grund- und Spezialausbildungen vom Anwendungsbereich ausnehme, verenge sie diesen in bundesrechtswidriger und willkürlicher Weise; bei diesem Verständnis würde Art. 37f Bst. e MinVG nie auf Ausbildungen Anwendung finden können. Das hohe technische Sicherheitsniveau werde gerade da am besten und wirksamsten gefördert, wo im Rahmen der Ausbildung die grundlegenden Fähigkeiten für die Ausübung eines sicherheitsrelevanten Berufs erlernt und durch eine berufsspezifische Weiterbildung den ständig wachsenden Anforderungen an die beruflichen Fähigkeiten Rechnung getragen würde. Eine gute Basisausbildung stelle das grundlegendste aller konkreten Safety-Anliegen dar.

Ihre Lehrlingsausbildung vermittle den Lehrlingen die berufliche Grundbildung in elf verschiedenen Berufen im Bereich des Luftfahrzeugunterhalts und der für den Luftfahrzeugunterhalt notwendigen Zusatzdienstleistungen. Sie vermittle ein fundiertes theoretisches und praktisches Wissen und gehe über die gesetzlichen Anforderungen deutlich hinaus. Es erfolge eine systematische Unterrichtung im Bereich Sicherheit, insbesondere werde der Umgang mit dem Safety Management System trainiert. Da die Lehrlingsausbildung die Grundlagen für die sichere Durchführung der Flugzeugwartung vermittle, fördere sie ein hohes technisches Sicherheitsniveau im Luftverkehr und gewährleiste die technische und operationelle Verlässlichkeit des Luftfahrzeugunterhalts. Sie erbringe einen grundlegenden Beitrag zur Flugsicherheit. Konkret sorge sie dafür, dass Flugzeuge nicht aufgrund unsachgemässer Wartung abstürzen würden.

E.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 5. Juni 2013 die Abweisung der Beschwerde. Den Vorbringen der Beschwerdeführerin entgegnet sie insbesondere, Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung im Bereich der Safety und Security sollten vordringlich projektbezogen sein; darunter würden insbesondere Massnahmen fallen, die ein konkretes Sicherheitsanliegen oder Sicherheitsdefizit ansprechen würden. Dieser direkte Bezug sei aufgrund der beschränkt vorhandenen Mittel unabdingbar. Andernfalls müssten sämtliche aviatischen Berufstätigkeiten mit ei-

nem irgendwie gearteten Sicherheitsbezug unterstützt werden, was jedoch nicht gewollt sei.

Beim eingereichten Gesuch handle es sich aber nicht um eine projektbezogene bzw. um eine auf ein konkretes Safety-Anliegen bezogene Ausbildung, sondern um eine generelle Aus- und Weiterbildungsmassnahme, die zum üblichen Bildungsangebot eines Wartungsbetriebs dieser Grösse gehöre. Deshalb könne sie nicht unterstützt werden.

F.
Die Beschwerdeführerin äussert sich in ihrer Eingabe vom 8. Juli 2013 zur Vernehmlassung der Vorinstanz.

G.
Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern wie im vorliegenden Fall keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Das BAZL ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 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 (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführerin hat als Adressatin der angefochtenen Verfügung ein schutzwürdiges Interesse an deren Überprüfung und ist somit legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb auf sie einzutreten ist.

2.
Grundsätzlich hat das Bundesverwaltungsgericht bei der Prüfung, ob ein Beitragsgesuch von der Vorinstanz zu Recht abgewiesen worden ist, volle Kognition (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich indes bei der Überprüfung bezüglich der Gewährung von sog. Ermessenssubventionen Zurückhaltung, indem es in Fragen, die durch die Justizbehörden naturgemäss schwer überprüfbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen des erstinstanzlichen Fachgremiums abweicht, zumal der Rechtsmittelbehörde zumeist nicht alle massgebenden Faktoren und Fachkenntnisse für die Bewertung von Gesuchen um Subventionen durch die Vorinstanz bekannt sind. In der Regel ist es daher nicht möglich, sich ein zuverlässiges Bild über die Eignung des Projekts der Beschwerdeführer für die Gewährung von Subventionen zu machen und einen Vergleich zu den Projekten von allfälligen anderen Bewerbern vorzunehmen. Zudem beziehen sich Subventionen oft auf Spezialgebiete und die Rechtsmittelbehörden verfügen über keine eigenen Fachkenntnisse. Eine freie Überprüfung der Subventionsvergabepraxis der Vorinstanz würde auch die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber anderen Antragsstellenden in sich bergen (eingehend Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-8207/2010 vom 22. März 2011 E. 2.2 und B-86/2007 vom 11. Juli 2007 E. 2.1; s.a. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006, S. 213 m.H.; im Allgemeinen BGE 133 II 35 E. 3; BVGE 2010/19 E. 4.2; aus der neueren Praxis des Bundesverwaltungsgerichts Urteil A-4559/2011 vom 21. Juni 2013 E. 2.2).

3.
Die Gewährung von Beiträgen für Massnahmen im Luftverkehr ist in den Grundzügen wie folgt geregelt:

3.1 Art. 86 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erlaubt dem Bund, auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer zu erheben. Nach Art. 86 Abs. 3bis BV verwendet er die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr. Dazu gehören auch Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Bst. c).

3.2 Die am 1. August 2011 in Kraft getretene Ausführungsgesetzgebung zu dieser Spezialfinanzierung Luftverkehr findet sich im MinVG. Art. 37a MinVG regelt den Verteilschlüssel für die in Art. 86 Abs. 3bis BV vorgesehenen Aufgabengebiete. Das BAZL verteilt die Beiträge innerhalb der Aufgabengebiete, es legt vorgängig Schwerpunkte fest und hört dazu die interessierten Kreise an (Art. 37a Abs. 3 MinVG). Gemäss Art. 37b MinVG besteht auf die Gewährung von Beiträgen kein Rechtsanspruch (Abs. 1), diese werden im Rahmen der verfügbaren Mittel gewährt (Abs. 2) und der Bundesrat legt die Kriterien fest und regelt das Verfahren (Abs. 3). Art. 37d–37f MinVG konkretisieren, für welche Massnahmen in den Bereichen Umweltschutz, Abwehr widerrechtlicher Handlungen sowie technische Sicherheit Beiträge geleistet werden können. Der für die hier interessierende Massnahme einschlägige Art. 37f Bst. e MinVG lautet:

> "Der Bund kann zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr Beiträge gewähren an: (… [Bst. a–d])
>
> e. die Aus- und Weiterbildung."

3.3 Art. 4 der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für Massnahmen im Luftverkehr vom 29. Juli 2011 (MinLV, SR 725.116.22) konkretisiert die Grundanforderungen an die Massnahmen: Das BAZL kann Beiträge nur für zweckmässige und wirksame Massnahmen nach den Artikeln 37d–37f MinVG gewähren (Abs. 1), es gewährt die Beiträge aufgrund eines Mehrjahresprogramms (Abs. 2) und die Massnahmen müssen ihre Wirkung oder ihren Nutzen in der Schweiz erzielen (Abs. 3). Das Mehrjahresprogramm wird vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement und nach Anhörung der interessierten Kreise festgelegt; es enthält eine mittelfristige Finanzplanung und legt die Schwerpunkte nach Art. 37a Abs. 3 MinVG fest (Art. 5 Abs. 1 MinLV). Für die Bemessung der Beiträge legt es Höchstsätze zwischen 40 und 80 Prozent der anrechenbaren Kosten fest (Art. 5 Abs. 2 MinLV) und die Dauer beträgt vier Jahre (Art. 5 Abs. 3 MinLV).

3.4 Das Mehrjahresprogramm 2012–2015 ist unter www.bazl.admin.ch / Portal für Fachleute / Regulation und Grundlagen / Spezialfinanzierung abrufbar (besucht am 31. Juli 2013). Die Aus- und Weiterbildung gehört zu den Schwerpunkten im Anwendungsbereich "Technische Sicherheit – Safety". Es führt zur Aus- und Weiterbildung namentlich aus:

> "Während im gewerbsmässigen Lufttransport in den letzten Jahren in der Schweiz ein vergleichsweise hoher Sicherheitsstandard beobachtet werden konnte, kommt es in der General- und Business Aviation immer wieder zu Unfällen. Sehr häufig spielen dabei Schwächen im Gebiet „Human Competence“ eine zentrale Rolle. Gezielte Safety Awareness Ausbildungen und Interventionen wären auf dem Markt verfügbar, sind in der Regelausbildung aber nicht etabliert und werden aus Kostengründen zu wenig benutzt. Durch eine gezielte Förderung und noch bessere Fokussierung auf die hiesigen Bedürfnisse können insbesondere Fluggruppen und Verbände zu vermehrten Massnahmen mit grosser Breitenwirkung motiviert werden. (…)
>
> Die rasch zunehmende Komplexität von Technik, Informatik, Systemen und Regelwerken hat dazu geführt, dass die Anforderungen an das Managementpersonal und die Safety-Verantwortlichen von Flugbetrieben/Flugplätzen sowie das technische Luftfahrzeugunterhaltspersonal immer höher werden. Personen in entscheidenden Verantwortungspositionen vermögen mit den Anforderungen zunehmend nicht mehr Schritt zu halten. Leider fehlen heute über weite Strecken Angebote der tertiären Bildung, die dem Managementpersonal erlauben würden, diese Lücken gezielt und stufengerecht zu schliessen. Gleichzeitig fehlen Bildungsangebote für Safety-Verantwortliche und für technisches Luftfahrzeugunterhaltspersonal. Finanzhilfen würden spezifisch auf die Aviatik ausgerichteten Schweizer Institutionen erlauben, entsprechende Produkte, die auch international Ausstrahlung haben können, zu entwickeln und auf dem Markt anzubieten. Des Weiteren kommt eine Unterstützung von Aus- und Weiterbildungen von Mitarbeitenden im Bereich von ergebnisorientierten („performance based“) Sicherheitssystemen dem ganzen Aviatik-System Schweiz zugute und trägt schlussendlich direkt zur Sicherheit bei."

Das Mehrjahresprogramm nennt sodann folgende Massnahmenbeispiele:

> "Ausbildung von Mitarbeitenden beaufsichtigter Unternehmen im Bereich „Performance Based Oversight“ oder „Safety Management Systems“. Förderung von Lehrgängen und Ausbildungsblöcken in bestehenden Institutionen der tertiären Bildung, spezifisch ausgerichtet auf die Anforderungen an Managementpersonal in Luftverkehrsbetrieben; Förderung von Lehrgängen und Ausbildungsblöcken für die Aus- und Weiterbildung von Flugplatzleitern und anderen Mitarbeitenden auf Flugplätzen sowie von technischem Luftfahrzeugunterhaltspersonal."

3.5 Art. 2 MinLV weist ausdrücklich auf die Anwendbarkeit des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) hin; diese Anwendbarkeit ergibt sich auch aus Art. 2 Abs. 1 SuG (BGE 138 V 445 E. 1.4; Urteil des Bundesgerichts 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.1). Beim Subventionsgesetz handelt es sich um einen Rahmenerlass. Es enthält zum einen in seinem 2. Kapitel (Art. 4–10 SuG) Grundsätze für die Rechtsetzung über Finanzhilfen und Abgeltungen, zum andern im 3. Kapitel (Art. 11–40 SuG) allgemeine Bestimmungen des Subventionsrechts,

die anwendbar sind, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG, vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 46 Rz. 2 und 20 ff.).

Der Begriff "Subvention" umfasst im Sprachgebrauch des Subventionsgesetzes alles, was das Bundesrecht als Beitrag, Finanzhilfe, Abgeltung, Unterstützung etc. bezeichnet (KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH/JENS LEHNE, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. Aufl., Bern 2006, Rz. 74, 80; TOMAS POLEDNA, Streichungen, Kürzungen und Rückerstattungen von Subventionen, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht [Hrsg.], Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2009, Bern 2010, S. 117 ff., 118 ff.; MÖLLER, a.a.O., S. 20 ff., je auch m.H. auf andere Begriffsverwendungen).

3.6 In Art. 37a ff. MinVG ist von "Beiträgen" die Rede; diesen Begriff enthält das Subventionsgesetz indes nicht. Es ist deshalb zu klären, welche Art von Subvention damit gemeint ist. Art. 3 SuG unterscheidet zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen:

Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 SuG). Dadurch soll das Verhalten privater Wirtschaftssubjekte gesteuert und ein bestimmter Zweck erreicht oder jedenfalls gefördert werden; die Finanzhilfe soll Anreize schaffen und das Verhalten der Leistungsempfänger ohne eigentliche hoheitliche Einwirkung in eine bestimmte Richtung lenken. Hierbei entscheiden die potentiellen Empfänger grundsätzlich frei darüber, ob sie eine bestimmte Tätigkeit ausüben und damit von der Unterstützung profitieren wollen oder nicht (RENÉ RHINOW/GERHARD SCHMID/GIOVANNI BIAGGINI/FELIX UHLMANN, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011, § 16 Rz. 44; s.a. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, a.a.O., § 11 Rz 81 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 46 Rz. 4 ff.; MÖLLER, a.a.O., S. 25 f.).

Demgegenüber sind Abgeltungen Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben (Bst. a) resp. öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfän-

ger vom Bund übertragen worden sind (Bst. b), ergeben (Art. 3 Abs. 2 SuG; BGE 138 V 445 E. 1.4; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, a.a.O., § 16 Rz. 48; VALLENDER/HETTICH/LEHNE, a.a.O., § 11 Rz. 84 je m.H.; MÖLLER, a.a.O., S. 26 f.).

Bei den hier interessierenden Beiträgen handelt es sich um Finanzhilfen, was sich aus ihrer Ausgestaltung ergibt – namentlich Art. 37b MinVG (vgl. vorne E. 3.2) – und vom Bundesrat so vorgesehen war (siehe Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer [Spezialfinanzierung Luftverkehr] vom 17. September 2010, BBl 2010 6523 [nachfolgend: Botschaft MinVG], 6541 f., die [mit Ausnahme von Abgeltungen für bestimmte Massnahmen] ausdrücklich von Finanzhilfen spricht).

3.7 Die Finanzhilfen werden weiter in Ermessens- und Anspruchssubventionen unterteilt. Anspruchssubventionen begründen einen Rechtsanspruch auf die Subvention, sofern der Empfänger die gesetzlichen Voraussetzungen für die Subventionszusprechung erfüllt und der Entscheid über die Ausrichtung nicht dem Ermessen der Verwaltung anheimgestellt ist; hingegen liegt es bei Ermessenssubventionen im Ermessen der Behörde, ob sie im Einzelfall eine Subvention zusprechen will oder nicht (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-5075/2007 vom 16. April 2008 E. 4.2 und C-1194/2011 vom 20. Dezember 2012 E. 3.6; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 46 Rz. 9 ff.; MÖLLER, a.a.O., S. 43 ff.; BARBARA SCHAERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Diss. Bern, Chur/Zürich 1992, S. 173 ff.). Diese Unterscheidung ist zum einen bezüglich der Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht bedeutsam, da dieses bei Ermessenssubventionen zurückhaltend ist (vorne E. 2), zum andern aber auch hinsichtlich des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes (hinten E. 8).

4.

Nachfolgend ist zu überprüfen, ob die genannten Rechtsgrundlagen der Vorinstanz einen Ermessensspielraum einräumen, d.h. ob es sich um eine Ermessens- oder eine Anspruchssubvention handelt. Im Vordergrund steht hierbei Art. 37f Bst. e MinVG (siehe für dessen Wortlaut E. 3.2).

4.1 Unter Ermessen ist eine Entscheidbefugnis von Verwaltungsbehörden zu verstehen, die ihr der Gesetzgeber durch eine offene Normierung überträgt. Diese Offenheit ist im Gegensatz zu einer Lücke, die eine planwidrige Unvollständigkeit einer Regelung darstellt, geplant. Einer Be-

hörde kommt Ermessen zu, wenn eine Rechtsnorm offen ist, wenn die Anordnung von Massnahmen nicht zwingend vorgeschrieben ist oder wenn ein Rechtssatz einen Entscheidungsspielraum zwischen verschiedenen Massnahmen oder hinsichtlich deren Ausgestaltung einräumt. Typisches Beispiel für Normen, die Ermessen einräumen, sind sog. Kann-Vorschriften, aber z.B. auch eine ausdrückliche Ermächtigung zum Handeln nach Ermessen. Daneben kann der Gesetzgeber andere offene Formulierungen wählen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 429 ff.).

4.2 Ob Ermessen besteht, ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Norm. Die französisch- und italienischsprachigen Versionen sind hierbei ebenso massgebend wie der deutsche Text, wobei diese bei Art. 37f MinVG der deutschsprachigen Version entsprechen. Ist der Text nicht klar, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm, ihren Sinn und Zweck sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (statt vieler BGE 137 V 167 E. 3.1 und 131 II 697 E. 4.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich u.a. 2012, Rz. 80 ff.). Vom deutlichen Wortlaut einer Bestimmung darf nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass der klare Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich wiederum aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 137 V 167 E. 3.1).

4.3 Einleitend ist festzuhalten, dass vorliegend aufgrund der eindeutigen Formulierung "der Bund *kann* (…) Beiträge gewähren" ein Ermessensspielraum besteht (s.a. Art. 37b Abs. 1 MinVG, der auf den fehlenden Rechtsanspruch hinweist, vgl. E. 3.2). Da die Vorinstanz für die Zusprechung der Beiträge zuständig ist (Art. 37a Abs. 3 MinVG), kommt dieser Ermessensspielraum ihr zu. Nachfolgend ist jedoch dessen Umfang zu untersuchen.

4.4 Zunächst ist darauf einzugehen, ob Grundausbildungsprogramme wie Lehrlingsausbildungen unter "Aus- und Weiterbildung" gemäss Art. 37f Bst. e MinVG fallen oder ob vorliegend eine Beitragsgewährung bereits ausser Betracht fällt, weil es um eine Lehrlingsausbildung geht.

Der Begriff "Ausbildung" kennt im allgemeinen Sprachgebrauch verschiedene Bedeutungsausprägungen (Brockhaus, Deutsches Wörterbuch, unter der Leitung von Renate Wahrig-Burfeind, Gütersloh/München 2011, S. 197): Ausbilden, Schulung, Gestaltung, Entwicklung, Lehrzeit. Das Verb "ausbilden" ist u.a. mit den Bedeutungen "weiterbilden, entwickeln, vervollkommnen von Fähigkeiten" und "schulen, lehren von Schülern, Lehrlingen, Nachwuchs" verzeichnet. Zu den Begriffen "weiterbilden" und "Weiterbildung" enthält das Wörterbuch die Einträge "jemanden oder sich fortbilden, noch mehr bilden, besser ausbilden" resp. "Kurs, den man besucht, um sich in einem bestimmten Bereich weiterzubilden" (Brockhaus, a.a.O., S. 1645). Folglich deckt die Begriffskombination "Aus- und Weiterbildung" im allgemeinen Sprachgebrauch einen sehr weiten Bereich ab, der von der Schaffung der Grundkenntnisse bis zur nachfolgenden Spezialisierung reicht. Aufgrund des Wortlauts können folglich auch Lehrlingsausbildungen unter Art. 37f Bst. e MinVG fallen. Weder die Entstehungsgeschichte noch der Sinn und Zweck oder die Systematik der Norm deuten auf etwas anderes hin; es gibt auch keine Hinweise darauf, dass das BAZL diese Voraussetzung einschränkend anwenden dürfte oder sollte (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr [Änderung von Art. 86 der Bundesverfassung] vom 29. August 2007 [nachfolgend: Botschaft Art. 86 BV], BBl 2007 6373 6381; s.a. Botschaft MinVG und im AB N/S die Diskussionen zu den Geschäften 07.066 und 10.083 [alle genannten Materialien ohne Diskussionen zur hier interessierenden Frage]). Soweit die Vorinstanz argumentiert, ein Beitrag sei aufgrund anderweitiger finanzieller Unterstützung ausgeschlossen, ist auf Art. 12 SuG zu verweisen: Dieser regelt den Umgang mit mehrfachen Leistungen ausdrücklich, weshalb die Tatsache einer anderweitigen Förderung allein nicht als Argument gegen eine Unterstützung von Aus- und Weiterbildungen genügt.

Folglich ist es nicht mit Art. 37f Bst. e MinVG vereinbar, eine Beitragsleistung einzig deshalb zu verweigern, weil es sich um eine Lehrlingsausbildung handelt.

4.5 Allerdings ist zu prüfen, ob Art. 37f Bst. e MinVG durch den Einleitungssatz "zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus" eine Einschränkung der weit gefassten Massnahme "Aus- und Weiterbildung" vornimmt.

4.5.1 Der Wendung "zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus" kann entnommen werden, dass nicht sämtliche Massnahmen

mit einem irgendwie gearteten Sicherheitsbezug gemeint sind: Der Brockhaus gibt die allgemeine Bedeutung von "fördern" und "Förderung" nämlich u.a. mit "helfen, unterstützen, begünstigen; eine Sache beschleunigen, vorantreiben" und "Unterstützung, Hilfe" an (vgl. Brockhaus, a.a.O., S. 539 f.); eine Unterstützung, ein Vorantreiben oder ein Beschleunigen ist aber nur möglich, wenn bereits eine Basis vorhanden ist, die weiterentwickelt werden kann. Sodann deutet der Hinweis auf ein "hohes" Niveau auf ein gewisses vorausgesetztes Minimalniveau hin, andernfalls hätte dieser Begriff weggelassen und bloss die Förderung des technischen Sicherheitsniveaus statuiert werden können. Folglich ergibt sich aus der Erwähnung des "hohen technischen Sicherheitsniveaus" das Erfordernis eines Sicherheitsbezugs, der über die Minimalanforderungen hinausgeht. Der von der Vorinstanz verwendete Begriff "Sicherheitsdefizit" findet sich zwar nicht im Wortlaut der Norm, passt jedoch sinngemäss zur genannten Wendung, da er den Förderungsbedarf umschreibt. Wo genau die Schwelle zur Förderungswürdigkeit liegt, ergibt sich nicht aus der diesbezüglich offenen Norm. Dies deutet auf ein Ermessen bei deren Beurteilung hin.

4.5.2 Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 86 Abs. 3bis BV ergibt sich die Absicht, festgestellte Sicherheitsdefizite gezielt angehen und die entsprechenden Aktivitäten auch finanzieren zu können (Botschaft Art. 86 BV, 6381; im Parlament wurde dies nicht diskutiert, vgl. im AB N/S die Diskussionen zum Geschäft 07.066). Der Bundesrat ging in seiner Botschaft davon aus, unter Art. 37f MinVG würden Massnahmen zur Gewährleistung der technischen und operationellen Verlässlichkeit fallen und alle Elemente der zivilen Luftfahrt treffen, also auch die technischen Betriebe des Luftfahrzeugbaus und -unterhalts (Botschaft MinVG, 6537). Er wies auf Ausbildungsbestrebungen von privaten und öffentlichen Institutionen hin, die durch Mittel aus der Spezialfinanzierung Luftfahrt unterstützt werden könnten: Z.B. die Durchführung bestehender oder die Konzeption neuer Ausbildungs- oder Weiterbildungsangebote von privaten Schulungsunternehmungen oder Luftfahrtverbänden sowie von Fachhochschulen oder Universitäten; von Luftfahrtverbänden organisierte Ausbildungsveranstaltungen, Breitenförderungskurse und Flugsicherheits-Sensibilisierungskampagnen (Botschaft MinVG, 6539). Gemäss den Materialien ging der Bundesrat von einer Vielzahl möglicherweise unterstützungswürdiger Massnahmen aus, sofern diese die Sicherheit fördern. Da er von einer gezielten Behebung festgestellter Sicherheitsdefizite spricht, beabsichtigte er vermutlich nicht, sämtliche Massnahmen mit einem Si-

cherheitszusammenhang zu unterstützen, sondern jene, bei denen konkreter Handlungsbedarf besteht.

4.5.3 Sodann ist auf Sinn und Zweck des Art. 37f Bst. e MinVG einzugehen. Ziel der Änderung von Art. 86 BV war die Schaffung einer Grundlage für eine Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr, damit Erträge aus der Besteuerung von Flugtreibstoffen zugunsten der Luftfahrt verwendet werden können, und zwar schwergewichtig zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus, aber auch für Umweltschutzmassnahmen und den Schutz vor Angriffen (Botschaft Art. 86 BV, 6374). Auch daraus lässt sich ableiten, dass die Erhöhung des Sicherheitsniveaus durch eine Aus- und Weiterbildung klar ersichtlich sein muss, damit Beiträge gesprochen werden können, da andernfalls das Ziel der neuen Rechtsgrundlagen nicht erreicht werden könnte. Dies ist insbesondere auch deshalb der Fall, da die Mittel begrenzt sind und nicht uneingeschränkt allen Massnahmen zugutekommen können.

4.5.4 In seiner Systematik erwähnt Art. 37f Bst. e MinVG die weit gefasste Voraussetzung Aus- und Weiterbildung, die er mit dem vorangestellten Einleitungssatz einschränkt. Demzufolge erfüllt nicht jede Ausbildung mit Bezug zur Flugzeugbranche die Anforderungen des Art. 37f Bst. e MinVG, sondern hierzu muss eine gewisse Schwelle bezüglich Erhöhung der Sicherheit überschritten sein. Da Art. 37a Abs. 3 MinVG die Beitragsverteilung der Vorinstanz überträgt, hat diese zu beurteilen, welche Massnahmen förderungswürdig sind. Es kommt ihr folglich diesbezüglich ein Ermessensspielraum zu.

4.6 Der eingeräumte Beurteilungsspielraum wird durch das Mehrjahresprogramm (siehe E. 3.4) konkretisiert. Dieses erachtet nicht sämtliche Aus- und Weiterbildungen als unterstützungswürdig. Vielmehr ist auch dort von einer "gezielten Förderung" und einer "noch besseren Fokussierung" sowie davon die Rede, "diese Lücken gezielt und stufengerecht zu schliessen." Auch aus der Nennung "Förderung von Lehrgängen und Ausbildungsblöcken für die Aus- und Weiterbildung" ist zu folgern, dass keine allgemeine Grundausbildung gefördert werden soll, sondern ausgewählte Vertiefungen, die allerdings auch innerhalb einer Grundausbildung erfolgen können.

4.7 Im Ergebnis bewirkt folglich der Einleitungssatz "zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus" eine Einschränkung der allgemein gehaltenen Voraussetzung "Aus- und Weiterbildung". Deshalb

kommen nicht sämtliche Aus- und Weiterbildungen mit Bezug zum Luftverkehr für Beiträge in Betracht, sondern es muss ein unmittelbarer Sicherheitsbezug einer Massnahme, die über die Gewährleistung der grundlegenden Sicherheit hinausgehen muss, ersichtlich sein. Darüber hinaus muss dies nicht speziell "projektbezogen" sein; die von der Vorinstanz vorausgesetzte Projektbezogenheit ergibt sich vielmehr bereits aus dem hinreichenden Sicherheitsbezug einer Massnahme resp. der konkreten Ausgestaltung und ist nicht als eigenständige Voraussetzung zu verstehen. Wann die Schwelle zur Beitragswürdigkeit einer Massnahme gegeben ist, liegt im Beurteilungsspielraum der Vorinstanz. Folglich handelt es sich vorliegend um eine Ermessenssubvention.

5.
Schliesslich bleibt zu untersuchen, ob die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen korrekt ausgeübt hat.

5.1 Das Ermessen ist pflichtgemäss auszuüben, d.h. der Entscheid hat rechtmässig und angemessen zu sein. Die Beachtung von Verfassungsgrundsätzen wie dem Willkürverbot, dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip versteht sich hierbei von selbst (im Zusammenhang mit Subventionen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5075/2007 vom 16. April 2008 E. 4.2.3 m.H.; im Allgemeinen s.a. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 46 Rz. 9 ff.).

5.2 Die Beschwerdeführerin vertritt – wie in Sachverhalt Bst. D zusammengefasst – die Auffassung, die Vorinstanz habe ihr Ermessen überschritten. Sie hatte der Vorinstanz ein Gesuch eingereicht, worin der Kurzbeschrieb der Massnahme lautet (Act. 5, Rubrik B1 S. 6):

> "a) Durchführung der beruflichen Grundbildung (3.–4. Lehrjahre) gemäss Richtlinien des BBT, des Mittelschul- und Berufsbildungsamts des Kantons Zürich sowie den X._____ spezifischen Anforderungen;
> b) Besuch/Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen überbetrieblichen Kurse;
> c) Besuch des berufskundlichen und allgemeinen Unterrichts an den Berufsschulen;
> d) Sicherstellen/Durchführung der Teilprüfung;
> e) Sicherstellen/Durchführung des Qualifikationsverfahrens (Lehrabschlussprüfung)"

Zum Ziel der Massnahme führt sie im Gesuch aus (Rubrik B2 S. 6):

> "Erreichen der Handlungskompetenz, um diverse Aufgaben in allen Bereichen der X._____ wahrzunehmen. Konkret sind bestehende technische

> Systeme im MRO-Umfeld durch Analyse zu beurteilen, um sie zweckmässig zu prüfen, zu unterhalten sowie die notwendigen Verbesserungen anzubringen. Dazu gehört das Ermitteln der Ursache von Funktionsstörungen, deren fachgemässe Behebung sowie das Erkennen von Gefahren in der Umgebung eines Arbeitsobjekts, um Verletzungs- oder Zerstörungsgefahren auszuschliessen.
> Übernahme von 2/3 der gut qualifizierten Lernenden nach Lehrende. Sicherstellung Berufsleute-Nachwuchs für die X._____."

In der Rubrik Detailbeschrieb der Massnahme und Hintergrundinformationen (Rubrik B5 S. 8) legt sie dar:

> "a) Ausbilden gemäss Verordnung des BBT;
> b) Ausbildung der Lernenden gemäss Modelllehrgang der verschiedenen Berufsverbände (…);
> a) [sic] Ausbildung der Lernenden gemäss spezifischen Anforderungen der X._____;
> b) [sic] Absolvieren der X._____ spezifischen Aus- und Weiterbildungskurse (…);
> c) [sic] Spezifische Ausbildung der Lernenden mit Schwerpunktausrichtung "Flugzeug-Instandhaltung welche im MRO-Bereich (Maintenance- Repair- und Overhaul) eingesetzt werden (…).
> Erfahrungen: Das Ausbildungskonzept hat sich sehr bewährt, ist aber kostenintensiv. Das Konzept ermöglicht der X._____ die Lernenden bereits während der beruflichen Grundbildung im "Daily Business" produktiv einzusetzen."

5.3 Die Vorinstanz lehnte das Gesuch aufgrund der in Sachverhalt Bst. C und E zusammengefassten Argumente ab. Sie hat bei ihrer Beurteilung des Gesuchs nach pflichtgemässem Ermessen gehandelt, wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen:

Zunächst ist festzuhalten, dass sie das Gesuch nicht abgelehnt hat, weil es sich um eine Grundausbildung handelt, sondern u.a. weil der Sicherheitsbezug zu wenig konkret war. Sodann listet zwar das Mehrjahresprogramm auch Ausbildungen auf, jedoch nennt es nicht sämtliche Ausbildungen unbesehen ihres Beitrags an die Sicherheitsförderung (E. 3.4 und 4.6); die Rüge, die Vorinstanz habe das Mehrjahresprogramm missachtet und dadurch ihr Ermessen überschritten, trifft deshalb nicht zu.

Sodann ist angesichts der Gesuchsunterlagen nicht von einer ungenügenden Sachverhaltsfeststellung auszugehen; vielmehr enthält das Gesuch die massgeblichen Informationen. So ist ihm auch eine gewisse Sicherheitsrelevanz der Massnahme durchaus zu entnehmen. Allerdings nennt die Beschwerdeführerin auch Bereiche, bei denen es sich um

grundlegendste Sicherheitsausbildungen handelt und aus denen kein konkreter Sicherheitsnutzen hervorgeht (z.B. Sicherstellung des Qualifikationsverfahrens oder Übernahme von gut qualifizierten Lernenden oder auch Ausbilden gemäss Verordnung des BBT, siehe E. 5.2 und Sachverhalt Bst. D). Wenn die Vorinstanz insgesamt die Schwelle zur unterstützungswürdigen Massnahme als noch nicht erreicht erachtet, ist dies mit Art. 37f Bst. e MinVG und dem Mehrjahresprogramm vereinbar.

Es ist im vorliegenden Verfahren auch sonst kein Hinweis auf eine unverhältnismässige, rechtsungleiche oder willkürliche Ermessensausübung ersichtlich. Ebenso wenig ist der Berichterstattung der Vorinstanz über die Verteilung der Beiträge zu entnehmen, dass sie zu zurückhaltend mit der Verteilung der Gelder wäre. So hat sie für das Jahr 2012 im Bereich "Technische Sicherheit" 32 von 49 Gesuchen bewilligt. Auch zeigt sie in dieser Berichterstattung auf, welche Arten von Gesuchen nicht bewilligt werden konnten und weshalb (Berichterstattung zum Bewilligungsverfahren 2012, unter www.bazl.admin.ch / Portal für Fachleute / Regulation und Grundlagen / Spezialfinanzierung [besucht am 31. Juli 2013]).

Folglich besteht für das Bundesverwaltungsgericht insbesondere angesichts seiner Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessenssubventionen kein Anlass, die Ablehnung des Beitragsgesuchs zu beanstanden.

Ob die übrigen subventionsrechtlichen Voraussetzungen – wie z.B. die vorliegend umstrittene Freiwilligkeit der Massnahme – erfüllt wären, kann deshalb offen bleiben. Anzumerken bleibt, dass die Formulierung, die Massnahme falle nicht in den Anwendungsbereich des Art. 37f Bst. e MinVG, irreführend ist. Die Anwendbarkeit dieser Norm steht vorliegend ausser Frage, zu prüfen ist einzig, ob die Schwelle zu einer unterstützungswürdigen Massnahme erreicht ist oder nicht.

6.

Zusammenfassend sind folglich gemäss Art. 37f Bst. e MinVG nicht sämtliche Ausbildungen mit irgendeinem Sicherheitsbezug unterstützungswürdig, sondern dieser Bezug muss hinreichend konkret und über die Gewährleistung der grundlegenden Anforderungen hinausgehend sein. Der Vorinstanz ist hierbei ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen, den diese nach pflichtgemässem Ermessen nutzen muss. Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz dies getan, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Sie hat daher die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der vorliegende Streit dreht sich um ihre vermögensrechtlichen Interessen, wobei der Streitwert Fr. 2'700'000.– beträgt. Die Verfahrenskosten sind in Anwendung von Art. 63 Abs. 4bis VwVG und Art. 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) auf Fr. 12'000.– festzusetzen und mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen. Als unterliegender Partei steht der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

8.

Die Beschwerde an das Bundesgericht ist unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Wie dargelegt, handelt es sich vorliegend um eine sog. Ermessenssubvention, für die Art. 37b Abs. 1 MinvG den Rechtsanspruch auf die Gewährung von Beiträgen verneint. Folglich ist die Beschwerde ans Bundesgericht nicht möglich und dieser Entscheid endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 12'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 12'000.– verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr._____, Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
André Moser	Nina Dajcar

Versand: