



Abteilung I
A-1653/2017

Urteil vom 20. Februar 2018

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Marc Lichtensteiger.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Gesuch um Finanzhilfe für die Ausbildung
zum Verkehrspiloten.

Sachverhalt:**A.**

Am 6. Mai 2016 reichte A._____ beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein Gesuch um Gewährung einer Finanzhilfe an die Ausbildung zum Verkehrspiloten ohne Qualifikation für ein bestimmtes Muster (Frozen ATP) ein. Dabei wies er darauf hin, dass er derzeit nicht über die erforderliche Anstellungsbestätigung einer Airline verfüge, weil in den wenigsten Fällen bereits vor Beginn der Ausbildung eine solche Anstellungsgarantie erteilt werde.

B.

Mit Schreiben vom 15. Juni 2016 teilte das BAZL A._____ mit, dass für eine abschliessende Beurteilung seines Gesuchs eine Empfehlung und Verpflichtung des künftigen Einsatzbetriebs fehlen würde. Daraufhin ersuchte A._____ mit E-Mail vom 27. Juni 2016 das BAZL, sein Gesuch aufgrund weiterer Abklärungen mit der Flugschule pendent zu halten.

C.

Im August 2016 begann A._____ seine Ausbildung zum Verkehrspiloten ohne Qualifikation für ein bestimmtes Muster (Frozen ATP) bei der Horizon Swiss Flight Academy AG.

D.

Mit Verfügung vom 23. Februar 2017 lehnte das BAZL das Gesuch von A._____ um Gewährung eines Beitrags an die Ausbildung ab. Es begründete seinen Entscheid unter anderem damit, dass die Voraussetzungen für eine Finanzhilfe nicht erfüllt seien, weil A._____ über keine Bestätigung des künftigen Einsatzbetriebs, wonach dieser den Kandidaten empfehle und sich verpflichte, ihn nach erfolgreichem Abschluss der Prüfungen während der Mindestdauer von fünf Jahren zu mindestens 60 Prozent eines vollen Pensums zu beschäftigen, verfüge.

E.

Gegen diese Verfügung des BAZL vom 23. Februar 2017 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 17. März 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und sein Gesuch um Gewährung der Finanzhilfe pendent zu halten, bis er das sogenannte Pre-Screening durchlaufen habe.

F.

In seiner Vernehmlassung vom 2. Mai 2017 schliesst das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt es zusammenfassend aus, dass der Beschwerdeführer weiterhin nicht über alle erforderlichen Voraussetzungen für einen Anspruch auf Finanzhilfe verfüge und mit der Ausbildung begonnen habe, ohne dass ihm die Finanzhilfe endgültig oder dem Grundsatz nach zugesichert worden sei.

G.

In seiner Replik vom 12. Mai 2017 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Ergänzend macht er geltend, dass Pilotenanwärter in den wenigsten Fällen bereits vor Beginn der Ausbildung eine Anstellungsbestätigung vorweisen könnten. Im Weiteren würden die Verordnungsbestimmungen auf Kandidaten gewisser Flugschulen diskriminierend wirken, indem sie zum Vornherein von der Finanzhilfe ausgeschlossen würden.

H.

Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 2. Juni 2017 an ihrem Antrag fest und bringt vor, dass eine Bestätigung des Einsatzbetriebs verlangt werde, wonach sich dieser verpflichte, den Kandidaten während der statuierten Mindestdauer von fünf Jahren zu beschäftigen. Ein Angebot auf einen Arbeitsplatz – falls Bedarf bestehe – erfülle die Anforderungen an eine Verpflichtung hingegen nicht. Abgesehen davon habe der Beschwerdeführer aufgrund der Tatsache, dass er die Ausbildung vorzeitig begonnen habe, ohne dass ihm die Finanzhilfe endgültig oder dem Grundsatz nach zugesichert worden sei, keinen Anspruch mehr auf eine Finanzhilfe.

I.

Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen vom 15. Juni 2017 weiterhin an seinen Anträgen fest und weist darauf hin, dass er die Frist, wonach das Gesuch spätestens zwei Monate vor Antritt der Ausbildung bei der Vorinstanz einzureichen sei, eingehalten habe. Hingegen werde nicht verlangt, vor Beginn der Ausbildung die Zusicherung über die Finanzhilfe abzuwarten.

J.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – 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 eine der in Art. 33 VGG aufgeführten Vorinstanzen verfügt hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

Beim BAZL handelt es sich um eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1 Bst. B Ziff. VII 1.3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Die angefochtene Verfügung stellt zudem ein taugliches Anfechtungsobjekt dar. Eine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG ist nicht ersichtlich, weshalb das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist. 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).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Zudem verfügt er als Adressat der angefochtenen Verfügung ohne Weiteres über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung. Er ist folglich zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (vgl. Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich indes bei der Überprüfung der Gewährung von sog. Ermessenssubventionen Zurückhaltung, indem es bei Fragen, die durch die Justizbehörden naturgemäss schwer kontrollierbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen des erstinstanzlichen Fachgremiums abweicht, zumal der Rechtsmittelbehörde zu-

meist nicht alle massgebenden Faktoren und Fachkenntnisse für die Bewertung von Gesuchen um Subventionen durch die Vorinstanz bekannt sind (vgl. Urteil des BVGer A-1849/2013 vom 20. August 2013 E. 2 mit Hinweisen). Die dargelegte Zurückhaltung gilt jedoch nur bei der Frage nach der Ermessensausübung durch die Subventionsbehörde. Ist hingegen die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften streitig oder werden Verfahrensmängel gerügt, hat die Rechtsmittelbehörde die erhobenen Einwendungen in freier Kognition zu prüfen, andernfalls sie eine formelle Rechtsverweigerung beginge (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.153 ff. mit Hinweisen).

3.

3.1 Zu klären ist vorab das anwendbare Recht. Die Gewährung von Beiträgen für Massnahmen im Luftverkehr ist wie folgt geregelt:

3.2 Auf den 1. Januar 2018 sind verschiedene Änderungen des hier anwendbaren Rechts in Kraft getreten. Nach den allgemeinen intertemporalen Regeln sind unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Übergangsbestimmungen in materieller Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung hatten (vgl. BGE 139 V 135 E. 6.2, 134 V 315 E. 1.2; Urteil des BVGer A-6813/2016 vom 30. August 2017 E. 2.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016 Rz. 293). Demnach ist bei der Beurteilung des vorliegenden Falls grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung abzustellen. Im Folgenden werden die zu diesem Zeitpunkt anwendbaren Bestimmungen zitiert, soweit nichts anderes vermerkt ist.

3.3 Gemäss aArt. 86 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) kann der Bund auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer erheben. Nach aArt. 86 Abs. 3^{bis} BV verwendet er die Hälfte des Reinertrages 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).

3.4 Die Ausführungsgesetzgebung zu dieser Spezialfinanzierung Luftverkehr findet sich im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr

zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985 (MinVG, SR 725.116.2). Nach Art. 37b MinVG besteht auf die Gewährung von Beiträgen kein Rechtsanspruch (Abs. 1). Diese werden im Rahmen der verfügbaren Mittel gewährt (Abs. 2). 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."

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). Art. 2 MinLV weist 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).

3.5 Des Weiteren sieht Art. 103a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0) vor, dass der Bund die Aus- und Weiterbildung von Anwärtern, welche als Militärpiloten, Berufspiloten, Fluglehrer oder Fernspäher in Betracht kommen, unterstützt.

3.6 Gestützt auf das LFG sowie die MinVG hat der Bundesrat am 1. Juli 2015 die Verordnung über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt (VFAL, SR 748.03) verabschiedet. Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VFAL gewährt das BAZL aus dem für den Luftverkehr bestimmten Ertrag der Mineralölsteuer namentlich Finanzhilfe für die Ausbildung zu Verkehrspilotinnen und -piloten ohne Qualifikation für ein bestimmtes Muster (Frozen ATP). Dabei können sich Kandidatinnen und Kandidaten bewerben, die von einem Schweizer Aviatikbetrieb (Flugbetrieb, Flugschule oder Unterhaltsbetrieb) im Hinblick auf die spätere Anstellung empfohlen werden

und die rechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung zur Ausbildung erfüllen (Art. 2 Abs. 1 VFAL). Sie haben ihr Gesuch um Finanzhilfe spätestens zwei Monate vor Antritt der Ausbildung beim BAZL einzureichen (Art. 6 Abs. 2 VFAL). Dem Gesuch sind gemäss Art. 6 Abs. 3 VFAL ein verbindlicher Voranschlag der Ausbildungsstätte für die anrechenbaren Ausbildungskosten (Bst. a), die massgeblichen Unterlagen zur gewählten Ausbildungsstätte, wenn diese nicht über ein Zertifikat oder eine Bewilligung des BAZL verfügen muss oder im Ausland liegt (Bst. b), eine Bestätigung des künftigen Einsatzbetriebs, dass er die Kandidatin oder den Kandidaten empfiehlt und sich verpflichtet, sie oder ihn während der Mindestdauer von fünf Jahren zu beschäftigen (Bst. c) sowie – soweit vorhanden – die Empfehlungen aus den Selektionsverfahren des Programms SPHAIR oder eines Aviatikbetriebs (Bst. d) beizulegen.

3.7 Die Finanzhilfen werden unterteilt in Anspruchs- und Ermessenssubventionen. 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. Liegt eine Ermessenssubvention vor, besteht kein Anspruch auf Subventionen (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006, 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 (vgl. vorstehend E. 2), zum andern aber auch hinsichtlich des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes (vgl. nachstehend E. 8).

3.8 Bei der hier strittigen Finanzhilfe handelt es sich um eine Ermessenssubvention, auf die kein Anspruch besteht. Aufgrund der eindeutigen Formulierung von Art. 37f Bst. e MinVG "der Bund *kann* (...) Beiträge gewähren" besteht für die zuständige Behörde ein Ermessensspielraum. Dies unterstreicht Art. 37b MinVG, wonach auf die Gewährung von Beiträgen kein Rechtsanspruch besteht (Abs. 1) und die Beiträge im Rahmen der verfügbaren Mittel gewährt werden (Abs. 2). Schliesslich besteht auch insofern kein Anspruch auf eine Finanzhilfe, als jährlich höchstens so vielen Kandidatinnen und Kandidaten Finanzhilfen gewährt werden, wie die schweizerische Zivilluftfahrt, gestützt auf die Erfahrungen der jeweils letzten drei Jahre, benötigt (Art. 1 Abs. 2 VFAL).

4.

Vorab ist zu prüfen, ob die Vorinstanz – wie es der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde vorbringt – verpflichtet gewesen wäre, das streitbetreffende Gesuch weiter pendent zu halten.

4.1 Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass die VFAL keine Frist zur Nachreichung von fehlenden Dokumenten vorsehen würde. Zudem habe sich seit Bekanntgabe seiner Absicht, das Gesuch pendent zu halten, nichts geändert. So könne er erst nach Beginn der Ausbildung die Bewerbung für das sogenannte Pre-Screening einreichen, nach dessen positivem Durchlaufen die Möglichkeit bestehe, vom künftigen Einsatzbetrieb eine Absichtserklärung bezüglich einer Anstellung nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung zu erhalten. Diesfalls könne er von der Finanzhilfe profitieren. Er beantrage deshalb, die angefochtene Verfügung aufzuheben und sein Gesuch um Finanzhilfe pendent zu halten, bis er das Pre-Screening durchlaufen habe.

4.2 Die Vorinstanz entgegnet in ihrer Stellungnahme, dass gemäss Angaben des Beschwerdeführers im Gesuchsformular der Ausbildungsbeginn auf August 2016 geplant gewesen sei und sich der Beschwerdeführer bis zum Versand der negativen Verfügung vom 23. Februar 2017 mit der Vorinstanz nicht mehr in Verbindung gesetzt und auch die fehlenden Dokumente nicht nachgereicht habe. Aus diesem Grund erachte sie eine Frist von sechs Monaten nach bereits erfolgter Aufforderung, die fehlenden Dokumente nachzureichen, als hinlänglich, um über das Gesuch zu entscheiden.

4.3 Aus den Akten ist ersichtlich, dass der Beschwerdeführer sein Gesuch um Gewährung der Finanzhilfe am 6. Mai 2016 eingereicht hat. Am 15. Juni 2016 teilte ihm die Vorinstanz mit, dass für eine abschliessende Beurteilung eine Empfehlung und Verpflichtung des künftigen Einsatzbetriebs fehlen würde, weshalb er das dem Schreiben beiliegende Formular für „Finanzhilfe für Ausbildungen im Bereich Luftfahrt“ auszufüllen und anschliessend bis zum 27. Juni 2016 zu retournieren habe. Daraufhin ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz am 27. Juni 2016 gestützt auf eine telefonische Besprechung, sein Gesuch aufgrund weiterer Abklärungen mit der Flugschule pendent zu halten.

4.4 Grundsätzlich hat ein Gesuchsteller mit dem Einreichen des Gesuchs bis spätestens zwei Monate vor Antritt der Ausbildung die erforderlichen Dokumente einzureichen (vgl. Art. 6 Abs. 2 und 3 VFAL). Im Sinne eines

Entgegenkommens hat sich die Vorinstanz auf Ersuchen des Beschwerdeführers indessen bereit gezeigt, das Gesuch des Beschwerdeführers pendent zu halten, damit dieser noch weitere Abklärungen mit der Flugschule treffen konnte. In der Folge durfte die Vorinstanz vom Beschwerdeführer jedoch erwarten, dass er im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht gemäss Art. 11 Abs. 2 SuG das fehlende Dokument spätestens vor Beginn seiner Ausbildung im August 2016 – und somit drei Monate nach Gesuchseinreichung – vorlegen würde, zumal die erste der drei Auszahlungen einer verfügbaren Finanzhilfe bereits bei Beginn der Ausbildung erfolgt (vgl. Leitfaden vom 30. November 2015 betreffend Umsetzung der VFAL, Details zu Art. 8 VFAL; abrufbar unter: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/fachleute/regulation-und-grundlagen/spezialfinanzierung-luftverkehr--wofuer-es-gelder-gibt/gesuch-um-ausbildungsbeitraege.html>, letztmals abgerufen am 12. Februar 2018) und der Beschwerdeführer in seinem Gesuch vom 6. Mai 2016 betont hat, die Ausbildung mit einer Kostensicherheit angehen zu wollen. Die Vorinstanz musste daher für die Gesuchsbeurteilung nicht weiter zuwarten und war somit berechtigt, rund sieben Monate nach Beginn der Ausbildung und zehn Monate nach Gesuchseinreichung über das Gesuch des Beschwerdeführers zu entscheiden, auch wenn – wie der Beschwerdeführer vorbringt – in der VFAL keine Frist bezüglich Gültigkeit eines Gesuchs vorgesehen ist.

4.5 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Vorinstanz nicht gehalten war, das Gesuch um Finanzhilfe solange pendent zu halten, bis der Beschwerdeführer das Pre-Screening durchlaufen hat. Der Zeitpunkt des Entscheides über das Gesuch des Beschwerdeführers ist demnach nicht zu beanstanden.

5.

5.1 Im Weiteren wird vom Beschwerdeführer vorliegend nicht bestritten, dass er bis zum heutigen Zeitpunkt die nach Art. 6 Abs. 3 Bst. c VFAL erforderliche Bestätigung des künftigen Einsatzbetriebs nicht eingereicht hat und somit die Voraussetzungen gemäss Art. 6 Abs. 3 VFAL nicht erfüllt. Hingegen macht er in diesem Zusammenhang geltend, dass die Verordnungsbestimmungen auf Kandidaten gewisser Flugschulen diskriminierend wirken würden, indem sie von vornherein von der Finanzhilfe ausgeschlossen und somit rechtsungleich behandelt würden. So könnten die Pilotenanwärter in den wenigsten Fällen bereits vor Beginn der Ausbildung eine Anstellungsbestätigung vorweisen. Zum heutigen Zeitpunkt sei dies

lediglich für Kandidaten, welche von SWISS eine Vorfinanzierung der Ausbildung erhalten würden, möglich. Somit würden die Piloten in Ausbildung bei SAT (Swiss Aviation Training) klar bevorzugt. Es gebe jedoch weitere anerkannte Flugschulen in der Schweiz, die unabhängig einer Airline operieren würden und deren Kandidaten im Sinne des LFG ebenfalls unterstützungswürdig wären. Die Bestimmungen der VFAL seien deshalb gesetzeswidrig und würden gegen den Zweck von Art. 103a LFG verstossen, indem insbesondere die Bestimmungen von Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. c VFAL das Erreichen des gesetzlich festgelegten Ziels verunmöglichen würden.

5.2 Dem hält die Vorinstanz entgegen, dass es nicht notwendig sei, dass die Ausbildungsstätte von der Airline selbst betrieben werde. Der Einsatzbetrieb könne seine Bestätigung unabhängig davon, wo der Kandidat seine Ausbildung absolviere, ausstellen. Von einer Diskriminierung könne keine Rede sein. Im Weiteren unterstütze und fördere der Bund gemäss Art. 103a und 103b LFG die fliegerische Aus- und Weiterbildung. Wie diese Unterstützung und Förderung zu erfolgen habe, werde in der VFAL geregelt. Diese halte fest, unter welchen Voraussetzungen Finanzhilfen ausgerichtet würden. Es sei deshalb nicht ersichtlich, inwieweit die VFAL den übergeordneten Bestimmungen des LFG widersprechen soll.

5.3 Auf Beschwerde hin kann das Bundesverwaltungsgericht vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete, akzessorische, inzidente Normenkontrolle). Der Umfang der Kognitionsbefugnis hängt dabei davon ab, ob es sich um eine unselbständige oder aber um eine selbständige Verordnung handelt. Bei unselbständigen Bundesratsverordnungen, die sich – wie vorliegend die VFAL (vgl. E. 3.6) – auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft das Bundesverwaltungsgericht in erster Linie, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz ihn nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen bzw. seine Regelung nicht lediglich eine bereits im Gesetzesrecht angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, beurteilt es auch deren Verfassungsmässigkeit. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken,

ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 140 II 194 E. 5.8, BGE 136 II 337 E. 5.1, BGE 131 II 13 E. 6.1; BVGE 2015/22 E. 4.2, BVGE 2011/46 E. 5.4.1, BVGE 2010/49 E. 8.3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.177 ff.; je mit weiteren Hinweisen). Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) widerspricht, weil sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt hingegen der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe der Gerichte, sich zu deren wirtschaftlicher oder politischer Sachgerechtigkeit zu äussern. Die Bundesratsverordnungen unterliegen also in keinem Fall einer Angemessenheitskontrolle (BGE 140 II 194 E. 5.8; 137 III 217 E. 2.3; Urteile des BVGer A-2495/2016 vom 20. Januar 2017 E. 5.1, A-5627/2014 vom 12. Januar 2015 E. 5.2).

Unselbständige Verordnungen sind zunächst auf ihre Gesetzmässigkeit (vgl. dazu BVGE 2011/15 E. 3.3) und danach, soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Bundesverfassung abzuweichen, auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen (BGE 139 II 460 E. 2.3).

5.4 Die VFAL hält sich an den Umfang der formellgesetzlichen Delegationsnormen im LFG sowie der MinVG. Zudem ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht substantiiert dargetan, inwiefern sie den Bestimmungen der LFG und MinVG widersprechen sollte. Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob sie auch der Verfassung entspricht, oder – wie es der Beschwerdeführer geltend macht – namentlich das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) verletzt.

Die Bestimmungen des LFG sowie der MinVG, auf welche sich die VFAL stützt, äussern sich nicht näher zu Umfang und Inhalt der vom Verordnungsgeber zu treffenden Regelung. Damit wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt, welcher bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Verordnung zu berücksichtigen ist (vgl. E. 5.3).

5.5 Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), wenn er hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen

sen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Das Rechtsgleichheitsgebot ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Allerdings kann eine Regelung, die Gleiches ungleich oder Ungleiches gleich behandelt, dann zulässig sein, wenn die Gleich- oder Ungleichbehandlung notwendig ist, um das Ziel der Regelung zu erreichen, und die Bedeutung des Ziels die Gleich- oder Ungleichbehandlung rechtfertigt (vgl. BGE 136 II 120 E. 3.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., Rz. 572). Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiterer Gestaltungsspielraum, den die Gerichte nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälern sollten (BGE 140 I 77 E. 5.1; 139 I 242 E. 5.1; Urteil des Bundesgerichts 9C_334/2014 vom 10. November 2014 E. 5.1; ferner Urteil des BVGer A-5627/2014 vom 12. Januar 2015 E. 8).

5.6 Bei der Beurteilung, ob die tatsächlichen Unterschiede erheblich und die vorgenommenen Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind, ist vom Zweck des zu prüfenden Erlasses auszugehen (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, N 754). Grundsätzlich genügen für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung sachliche Gründe irgendwelcher Art. Die Ungleichbehandlung kann im Hinblick auf die tatsächlichen Verhältnisse oder die Ziele des Gesetzes gerechtfertigt sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., Rz. 576).

5.7 Gemäss Leitfaden vom 30. November 2015 betreffend Umsetzung der Verordnung über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt (VFAL) ist Ziel und Zweck der Finanzhilfe, einen Teil der Ausbildungskosten des Fachpersonals der schweizerischen Zivilluftfahrt zu decken. Mithilfe dieser Förderungsmassnahme soll einem zukünftigen Mangel an qualifiziertem Personal in der Schweizer Luftfahrt entgegengewirkt werden. Dabei werden die finanziellen Beiträge nur an Kandidaten oder Kandidatinnen ausgerichtet, welche im Hinblick auf eine spätere Anstellung von einem Schweizer Aviatikbetrieb vorgeschlagen werden (Ziff. 1.1 des Leitfadens). In den Frequently Asked Questions (FAQ) wird ausdrücklich festgehalten, dass die Vorinstanz das Gesuch nicht berücksichtigen kann resp. eine negative Verfügung erteilt, sofern die Verpflichtung des künftigen Schweizer Einsatzbetriebs fehlt (vgl. Frage 3 der FAQ; abrufbar unter:

<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/fachleute/regulation-und-grundlagen/spezialfinanzierung-luftverkehr--wofuer-es-gelder-gibt/gesuch-um-ausbildungsbeitraege.html>, letztmals abgerufen am 12. Februar 2018).

5.8 Durch die erforderliche Verpflichtung des künftigen Schweizer Einsatzbetriebs soll gewährleistet werden, dass die Früchte der investierten Fördergelder für eine Mindestdauer der Schweiz erhalten bleiben (vgl. Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Nr. 16.3923 von Philipp Hadorn mit dem Titel "Ausbildungsfinanzhilfen im Luftverkehr. Firmenentlastung oder Nachwuchsförderung?"). Diese Anforderung soll gemäss Bundesrat verhindern, dass qualifiziertes Personal nach Abschluss von subventionierten Ausbildungen in der Schweiz sofort ins Ausland auswandert.

Mit der Voraussetzung gemäss Art. 6 Abs. 3 Bst. c VFAL kann sodann verhindert werden, dass eine Rückzahlung bereits ausbezahlter Beiträge zu erfolgen hat, sofern der Gestellende nach Abschluss der Ausbildung keine Anstellung eines Schweizer Aviatikbetriebs erhält, zumal die verfügbaren Mittel ausserdem beschränkt sind und jährlich höchstens so vielen Kandidatinnen und Kandidaten Finanzhilfen gewährt werden, wie die schweizerische Zivilluftfahrt, gestützt auf die Erfahrungen der jeweils letzten drei Jahre, benötigt (Art. 1 Abs. 2 VFAL). Aus diesem Grund ist es zweckdienlich, nur diejenigen Gestellenden bei der Gewährung der Finanzhilfe zu berücksichtigen, die auch über eine entsprechende Bestätigung verfügen.

5.9 Demzufolge kann – solange sämtliche Gestellenden diesbezüglich gleich behandelt werden – nicht von einer Rechtungleichheit gesprochen werden, wenn die Finanzhilfe lediglich Gestellenden gewährt wird, die eine gemäss Art. 6 Abs. 3 Bst. c VFAL erforderliche Bestätigung vorlegen können. Wie ausgeführt (vgl. dazu E. 5.7 und 5.8), beruht die vom Verordnungsgeber verlangte Bestätigung im Hinblick auf die Ziele der Finanzhilfe auf sachlichen und vernünftigen Gründen, weshalb sich diese Differenzierung rechtfertigt. Art. 6 Abs. 3 Bst. c VFAL verstösst folglich weder gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) noch gegen andere verfassungsrechtliche Bestimmungen.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer die Voraussetzungen für eine Finanzhilfe an die Ausbildung zum Verkehrspiloten ohne Qualifikation für ein bestimmtes Muster nicht erfüllt und der Zeitpunkt des Entscheides über das Gesuch um Finanzhilfe nicht zu beanstanden

ist. Die Verfügung der Vorinstanz erweist sich daher als rechtmässig, weshalb die Beschwerde folglich abzuweisen ist.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer beantragt schliesslich, die Verfahrenskosten seien der Vorinstanz aufzuerlegen, weil er lediglich sein Recht zur Beschwerde wahrgenommen habe, ihn in diesem Verfahren jedoch keinerlei Schuld treffe.

7.2 Die Verfahrenskosten für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Sie können jedoch ausnahmsweise erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG), wenn entweder ein Rechtsmittel ohne erheblichen Aufwand für das Gericht durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird oder andere Gründe in der Sache oder in der Person der Partei es als unverhältnismässig erscheinen lassen, sie ihr aufzuerlegen (Art. 6 Bst. a und b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Vorliegend sind keine Gründe ersichtlich, die die Auferlegung der Verfahrenskosten als unverhältnismässig erscheinen liessen, weshalb der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der vorliegende Streit dreht sich um seine vermögensrechtlichen Interessen. Die Verfahrenskosten sind in Anwendung von Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 4 VGKE auf Fr. 500.– festzusetzen. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.3 Angesichts seines Unterliegens hat der Beschwerdeführer von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Ebenso wenig hat die Vorinstanz einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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 dargestellt (vgl. E. 3.8 hiervor), 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 werden auf Fr. 500.– festgesetzt und dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Marc Lichtensteiger

Versand: