

BVGer A-4886/2023 vom 18. Juli 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-07-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4886_2023

FR: TAF A-4886/2023 du 18 juillet 2024

IT: TAF A-4886/2023 del 18 luglio 2024

Regeste

Luftfahrt (Übriges)

Erwägungen

E. 1

Aus prozessökonomischen Gründen können instruierende Behörden in jedem Stadium des Verfahrens einzelne, rechtlich oder sachlich zusammenhängende Verfahren vereinigen (vgl. dazu André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler/Martin Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.17 m.H.; Urteile des Bundesgerichts [BGer] 2C_614/2019, 2C_623/2019 vom 25. Juni 2020 E. 2 und 1C_128/2019, 1C_134/2019 vom 25. August 2020 E. 1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-1087/2018 vom 25. Juni 2019 E. 2.1 und A-6524/2015 vom 14. November 2016 E. 2.3). Die Beschwerden in den Beschwerdeverfahren A-4886/2023 und A-4888/2023 betreffen die gleiche Verfügung und werfen weitgehend dieselben Rechts- und Sachfragen auf. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich, die beiden Verfahren antragsgemäss unter der Verfahrensnummer A-4886/2023 zu vereinigen.

E. 2.1

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).

E. 2.2

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 1 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.

Praxisgemäss kann auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer grossen Zahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl seiner Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; vgl. dazu BGE 142 II 80 E. 1.4.2; 137 II 40 E. 2.6.4; Urteile des BGer 2C_975/2019 vom 27. Mai 2020 E. 1.3.1 und 1C_566/2017 vom 22. März 2018 E. 2; BVGE 2021 II/1; Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 2.82). Ob der Beschwerdeführer 2 im konkreten Fall tatsächlich ein Interesse der Mehrheit oder mindestens einer grossen Zahl der Mitglieder vertritt und diese selber zur Beschwerde berechtigt wären, kann aufgrund der vorliegenden Akten nicht verlässlich ermittelt werden. Nachdem die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1 gegeben ist und der Rechtsvertreter beide Parteien vertritt, kann die Beantwortung der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 offengelassen werden.

E. 2.3

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

E. 3.1

Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet der vorinstanzliche Entscheid. Bezieht sich die Beschwerde nur auf einen Teil des durch die Verfügung geregelten Rechtsverhältnisses, gehören die nicht beanstandeten Teilaspekte des verfügungsweise geregelten Rechtsverhältnisses zwar zum Anfechtungsobjekt, nicht aber zum Streitgegenstand. Das bedeutet, dass die Rechtsmittelbehörde im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens die Verfügung nur insoweit überprüfen darf, als sie angefochten ist. Soweit die Verfügung nicht angefochten ist, erwächst sie in (formelle) Rechtskraft (Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 2.8 und 2.214 je m.w.H.).

E. 3.2

Nicht streitig und nicht Gegenstand der nachfolgenden Prüfung sind dementsprechend die von den Beschwerdeführern nicht beanstandeten Dispositiv-Ziffn. 1 bis 6 sowie 8 und 9 der angefochtenen Verfügung.

E. 4

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (vgl. Art. 49 VwVG). Bei der Gewährung von Beiträgen an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr ist von einer typischen Ermessenssubvention auszugehen, auf die kein Anspruch besteht (vgl. Urteil des BVGer A-4995/2018 vom 6. Mai 2019 E. 3.5 m.H.). Bei der Überprüfung von Ermessenssubventionen auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht sodann eine gewisse Zurückhaltung, indem es bei Fragen, die durch die Justizbehörden naturgemäss schwer kontrollierbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen des erstinstanzlichen Fachgremiums abweicht (vgl. Urteile des BVGer A-2544/2021 vom 27. Februar 2023 E. 2, A-1849/2013 vom 20. August 2013 E. 2; vgl. dazu auch Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 2.159).

E. 5.1

Die Gesetzgebung über die Luftfahrt ist Sache des Bundes (Art. 87 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101). Der Bund kann

auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer erheben (Art. 86 Abs. 1 BV), wobei er nach Art. 87b BV die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen und den Zuschlag auf der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr verwendet. Dazu gehören auch Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Bst. c).

E. 5.2

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). Das MinVG regelt unter anderem die Verwendung des zweckgebundenen Anteils des Reinertrags der auf den Flugtreibstoffen erhobenen Verbrauchssteuer und der auf den Flugtreibstoffen erhobenen Zuschläge für die Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr (Art. 1 Abs. 2 MinVG). Der Bund verwendet die zweckgebundenen Mittel für den Luftverkehr nach Art. 1 Abs. 2 MinVG zu 50 bis 75 Prozent für Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Art. 37a Abs. 1 Bst. c MinVG). Das BAZL verteilt die Beiträge innerhalb der Aufgabengebiete. Es legt vorgängig die Schwerpunkte fest und hört dazu die interessierten Kreise an (Art. 37a Abs. 3 MinVG). Auf die Gewährung von Beiträgen besteht kein Rechtsanspruch (Art. 37b Abs. 1 MinVG). Diese werden vielmehr im Rahmen der verfügbaren Mittel gewährt (Art. 37b Abs. 2 MinVG). Der Bundesrat legt die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen fest und regelt das Verfahren (Art. 37b Abs. 3 MinVG). Art. 37d-37f MinVG konkretisieren, für welche Massnahmen in den Bereichen Umweltschutz, Abwehr widerrechtlicher Handlungen sowie technische Sicherheit Beiträge geleistet werden können. Art. 37f Bst. e MinVG sieht vor, dass der Bund zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus unter anderem Beiträge an die Aus- und Weiterbildung gewähren kann.

E. 5.3

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 Art. 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 BGer 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.1).

E. 5.4

Im 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. Die Ausbildung erfolgt zur Hauptsache in privaten Schulen (Art. 103a Abs. 2 LFG).

E. 5.5

Gestützt auf das LFG und das MinVG hat der Bundesrat am 1. Juli 2015 die Verordnung über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt (VFAL; SR 748.03) verabschiedet. Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. c VFAL gewährt das BAZL aus dem für den Luftverkehr bestimmten Ertrag der Mineralölsteuer (Art. 37a Abs. 1 Bst. c und Art. 37f Bst. e MinVG) Finanzhilfen unter anderem den Fluglehrerinnen und -lehrern (FI, Flight Instructor). In jeder Kategorie werden jährlich höchstens so vielen Kandidatinnen und Kandidaten Finanzhilfen gewährt, wie die schweizerische Zivilluftfahrt gestützt auf die Erfahrungen der letzten drei Jahre benötigt (Art. 1 Abs. 2 VFAL). Bewerben können sich gemäss Art. 2 VFAL Kandidatinnen und Kandidaten, die zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung die rechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung zur Ausbildung erfüllen (Bst. a) und über einen Ausbildungsplatz verfügen (Bst. b). Art. 3 VFAL regelt sodann die Prioritätenordnung für den Fall, dass sich mehr Kandidatinnen oder Kandidaten für die Ausbildung bewerben, als Bedarf besteht oder als finanzielle Mittel für diesen Bereich vorgesehen sind. Für die nicht zu den Berufspilotenanwärtern gehörenden Berufsgattungen berücksichtigt das BAZL gemäss Art. 3 Abs. 2 VFAL die Kandidatinnen und Kandidaten in folgender Reihenfolge: In erster Priorität werden die Kandidatinnen und Kandidaten berücksichtigt, die über eine Beschäftigungsbestätigung eines Schweizer Aviatikbetriebs verfügen (Bst. a); in zweiter Priorität jene, die gemäss den Abklärungen des BAZL für den betreffenden Beruf geeignet sind (Bst. b). Nach Art. 3 Abs. 3 VFAL bestätigt der Aviatikbetrieb mit einer Beschäftigungsbestätigung, dass er sich verpflichtet, die Kandidatin oder den Kandidaten nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung mindestens im folgenden Umfang zu beschäftigen: c. Fluglehrerinnen und Fluglehrer für Flugzeug: 100 Stunden Flugunterricht in Flugzeugen oder Motorseglern (TMG, Touring Motor Glider) sowie zusätzlich die Überwachung von mindestens 25 Alleinflügen von Flugschülerinnen oder -schülern innerhalb dreier Jahre; d.(...). e. Fluglehrerinnen und -lehrer für Segelflieger: 30 Stunden Flugunterricht oder Unterricht für 60 Starts, wobei der vollständige Lehrplan für die Erteilung eines Ausweises für Segelflugpilotinnen oder -piloten (SPL, Sailplane Pilot Licence) behandelt wurde innerhalb dreier Jahre. In Ausführung der gesetzlichen Bestimmungen (vgl. dazu auch Art. 38 Abs. 1 MinVG) umschreibt Art. 7 VFAL die Voraussetzungen und Modalitäten der Rückzahlungspflicht. Gemäss Art. 7 Abs. 1 VFAL verliert die Kandidatin oder der Kandidat den Anspruch auf zugesprochene Finanzhilfen und muss dem BAZL bereits erhaltene Finanzhilfen zurückzahlen, wenn sie oder er die Ausbildung ohne triftigen Grund abbricht (Bst. a), die Tätigkeit nicht spätestens 12 Monate nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung aufnimmt (Bst. b) oder die Tätigkeit nicht mindestens im Umfang nach Art. 3 Abs. 3 ausübt (Bst. c). Ein Aviatikbetrieb, der eine Beschäftigungsbestätigung abgegeben hat, muss dem BAZL die Finanzhilfe zurückzahlen, wenn er die Kandidatin oder den Kandidaten aus Gründen, die er zu verantworten hat, nicht spätestens 12 Monate nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung anstellt oder sie oder ihn nicht im Umfang nach Art. 3 Abs. 3 beschäftigt (Art. 7 Abs. 2 VFAL). Ein Aviatikbetrieb, der eine Kandidatin oder einen Kandidaten nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung beschäftigt, muss dem BAZL die Finanzhilfe zurückzahlen, wenn aus Gründen, die er zu verantworten hat, der Umfang der Beschäftigung nach Art. 3 Abs. 3 nicht erreicht wird (Art. 7 Abs. 3 VFAL). Haben sowohl der Aviatikbetrieb als auch die Kandidatin oder der Kandidat massgebende Gründe zu verantworten, so sind sie je nach Massgabe ihrer Verantwortung rückzahlungspflichtig (Art. 7 Abs. 4 VFAL). Um Härtefälle zu vermeiden kann das BAZL den Verlust des Anspruchs oder die Rückzahlungspflicht auf einen Teil der betreffenden Summe beschränken (Art. 7 Abs. 5 VFAL). Das BAZL legt die

geschuldeten Rückzahlungen fest (Art. 7 Abs. 6 VFAL).

E. 5.6

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (LVA; SR 0748.127.192.68) übernimmt das EU-Luftverkehrsrecht weitestgehend. Die Vertragsparteien verfolgen dabei das Ziel, eine weitgehend homogene Rechtslage sicherzustellen (Stephan Breitenmoser/Robert Weyeneth, Kapitel 31 «Europäische Bezüge und Bilaterale Verträge», in: Biaggini/Häner/Sachser/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 31.74). Die Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 (ABl. L 212 vom 22. August 2018; nachfolgend: VO 2018/1139) bezweckt hauptsächlich, in der Union ein hohes einheitliches Niveau der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt zu erreichen und aufrechtzuerhalten (Art. 1 Abs. 1). Anhang IV der VO 2018/1139 regelt die grundlegenden Anforderungen an das fliegende Personal. Mit dem Erlass der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1976 vom 14. Dezember 2018 zur Festlegung detaillierter Vorschriften für den Flugbetrieb mit Segelflugzeugen gemäss der Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 326/64; nachfolgend: VO 2018/1976) hat die Kommission detaillierte Bestimmungen für den Flugbetrieb mit Segelflugzeugen, die die Bedingungen des Art. 2 Abs. 1 Bst. b Ziffn. i und ii der VO 2018/1139 erfüllen, erstellt. Diese Durchführungsverordnung wird zudem ergänzt durch die Durchführungsverordnung (EU) 2020/358 der Kommission vom 4. März 2020 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1976 in Bezug auf Lizenzen für Segelflugzeugpiloten (ABl. L 67/57 vom 5.3.2020; nachfolgend: VO 2020/358). Die Kommission hat mit dieser VO 2020/358 die Art. 3a bis 3d sowie den Teil SFCL (Sailplane Flight Crew Licensing) als Anhang III in die Durchführungsverordnung 2018/1976 (sog. Sailplane Rule Book; Regelbuch Segelflug) eingefügt. Darin sind die Anforderungen an die Erteilung von Segelflugzeugpilotenlizenzen (SPL) und an die Fluglehrerberechtigung (FI[S]) sowie der damit verbundenen Rechte, Berechtigungen und Zeugnisse sowie die Bedingungen für ihre Gültigkeit geregelt. Diese Bestimmungen gelten auch für die Schweiz (vgl. dazu Art. 2 und Art. 32 LVA i.V.m. Anhang Ziff. 3 [Flugsicherheit]). Die Verordnung des UVEK über die nicht europaweit geregelten Ausweise und Berechtigungen des Flugpersonals vom 14. Januar 2021 (VABFP; SR 748.222.1) regelt sodann die Ausweise und Berechtigungen des Flugpersonals, soweit (insbesondere) nicht die Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäss der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 311/1 vom 25.11.2011; nachfolgend: VO 1178/2011) und die VO 2018/1976 anwendbar sind. Nach Art. 30 Abs. 2 VABFP darf eine Lehrberechtigte oder ein Lehrberechtigter ausbilden, wenn sie oder er eine Erfahrung von mindestens 15 Flugstunden auf einem Segelflugzeug mit geringem Gewicht oder auf einem europaweit geregelten Segelflugzeug derselben Klasse und derselben Antriebsart aufweist wie desjenigen, auf dem die Ausbildung stattfinden soll, und die Anforderungen hinsichtlich der fortlaufenden Flugerfahrung nach SFCL.360 auf einem europaweit geregelten Segelflugzeug oder auf einem Segelflugzeug mit geringem Gewicht erfüllt. Die VO 1178/2011 regelt unter anderem die Zulassung von Personen, die für die Flugausbildung oder die Flugsimulator-Ausbildung und die Bewertung der Befähigung eines Piloten verantwortlich sind (Art. 1 Abs. 1 Bst. b). In Anhang I der VO 1178/2011 (Teil-FCL) sind die Anforderungen für die Erteilung von Pilotenlizenzen und damit

verbundenen Berechtigungen und Zeugnissen sowie die Bedingungen für ihre Gültigkeit und Verwendung festgelegt. Die allgemeinen und besonderen Voraussetzungen für Lehrberechtigte werden im Abschnitt J des Anhangs I näher umschrieben.

E. 5.7

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. 1992, S. 173 ff.). Diese Unterscheidung ist zum einen bezüglich der Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht bedeutsam, da diese bei Ermessenssubventionen zurückhaltend ist (vgl. E. 4 hiervor), zum andern aber auch hinsichtlich des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes (vgl. nachstehende E. 10).

E. 5.8

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; vgl. dazu auch Urteil des BVGer A-585/2023 vom 1. Juli 2024 E. 3.4). 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).

E. 6.1

Die Beschwerdeführer bringen zur Begründung im Wesentlichen vor, die von der Vorinstanz in Dispositiv-Ziff. 7 statuierten - viel zu hohen - Anforderungen basierten auf keiner Gesetzesgrundlage. Zwar gebe die VFAL in Art. 3 Abs. 3 Bst. d Vorgaben für die Beschäftigungsbestätigung für Motorfluglehrer FI(A) und in Art. 3 Abs. 3 Bst. e Vorgaben bezüglich Fluglehrer für Segelflug, nicht jedoch für TMG-Fluglehrer. Die verlangten 30 Stunden oder 60 Starts seien willkürlich und verstieszen damit gegen Art. 9 BV. Im Ergebnis würden damit die für Segelfluglehrer geltenden Anforderungen verdoppelt. Auch der Halbsatz «wobei der vollständige Lehrplan für die Erteilung des Ausweises für Segelflugpilotinnen oder -piloten (SPL, Sailplane Pilot Licence) behandelt wurde innert drei Jahre» sei sachfremd und gehe an der Sache vorbei; denn es gehe vorliegend nicht um Segelflugzeuge, sondern um Touring Motor Glider respektive Reisemotorsegler. Die in der Auflage geforderte Praxis von 30 Stunden oder 60 Starts seien in der Praxis unerreichbar hoch. Denn bei einer Weiterbildung zur TMG-Erweiterung von Segelflugpiloten (4 h + 1 h [Checkflug] pro Pilotenweiterbildung) müsste der TMG-Fluglehrer innert drei Jahren sechs Piloten ausbilden. Im Ergebnis müssten die TMG-Piloten damit ihre Ausbildung selber finanzieren. Vor dem Hintergrund, dass die TMG-Fluglehrer regelmässig ehrenamtlich tätig seien, würde sich in Zukunft wohl kein Segelfluglehrer mehr zum TMG-Fluglehrer

ausbilden lassen. Da TMG-Piloten auch bessere Segelflieger seien (TMG als Zusatzausbildung), führe die in der angefochtenen Verfügung aufgeführte Auflage letztendlich zu einem Qualitätsverlust der Piloten, was im Widerspruch zum Sinn und Zweck der gesetzlich vorgesehenen Ausbildungsfinanzierung stünde. Mit dem aus der angefochtenen Verfügung resultierenden Aussterben der TMG-Ausbildungsmöglichkeit würde auch ein wichtiges Brückenelement in der Ausbildungskette vom Segelflugpiloten zum Privatpiloten und späteren Berufspiloten, Fluglehrer und Linienpiloten unterbrochen. Durch das faktische Stoppen der Ausbildungsfinanzierung würde der freie Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung als späterer Berufs-, Linienpilot oder Fluglehrer verunmöglicht. Damit werde auch die von Art. 27 BV garantierte Wirtschaftsfreiheit verletzt. Das Vorgehen der Vorinstanz hindere den Verband auch an seiner Zweckerfüllung, die in der umfassenden Förderung des Segelflugsports bestehe. Dadurch würden der Verband und seine Mitglieder letztlich in ihrer Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) verletzt. Überdies würden dadurch die Ausbildung auf Motorsegeln wie auch Flüge auf TMG langfristig de facto erschwert, weshalb auch die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) verletzt sei. Ferner würden TMG-Kandidaten gegenüber Anwärtern für die Motorfluglehrer- oder für die reine Segelfluglehrerausbildung benachteiligt, was die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) verletze. Die Vorinstanz vermische zu Unrecht die Vorschriften für die Motorfluglehrer mit jenen der Segelfluglehrer. Die Vermischung der Vorgaben für die Praxis, «Recency» und Finanzierung ohne klare gesetzliche Grundlagen sei willkürlich. Die Vorinstanz gehe von einem irrtümlichen Sachverhalt aus, wenn sie annehme, der FI(S) mit TMG-Lehrberechtigung würde nach dem Kurs nur noch TMG-Piloten ausbilden. Dass die in der Auflage geforderten Voraussetzungen für die Beschäftigungsverpflichtung durch den Aviatikbetrieb von mehreren Gesuchstellenden bereits nachgewiesen worden seien, werde bestritten.

E. 6.2

Die Vorinstanz entgegnet, die Anstellungsbedingungen gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. a-g VFAL seien aus praktischen Gründen an die Voraussetzungen zur Löschung der Einschränkung der Rechte bei erstmaliger Erstellung einer Lizenz gemäss den EU-Verordnungen angelehnt worden. Die Anstellungsbedingungen und die EU-Verordnungen verfolgten indes einen unterschiedlichen Zweck. Art. 3 Abs. 3 Bst. a-g VFAL stellten sicher, dass nur so vielen Kandidatinnen und Kandidaten Finanzhilfe gewährt würde, wie die schweizerische Zivilluftfahrt benötige. Bei den EU-Verordnungen gehe es dagegen darum, dass eine neue Berechtigung nach ihrem Erwerb innerhalb einer bestimmten Zeit ausreichend genutzt werde, damit die Halterin oder der Halter der neuen Berechtigung das neu erworbene Wissen ausreichend festige und die notwendige Praxis erwerbe, um die Tätigkeit sicher auszuüben. Um sicherzustellen, dass nicht mehr Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit einer Finanzhilfe unterstützt würden, als die schweizerische Zivilluftfahrt benötige, sei die Erfüllung der höheren Anforderungen gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL notwendig. Die Ausbildung zum Motorsegelpiloten sei auch ein wichtiger Baustein in der Ausbildung späterer Berufspiloten. Nach ihrer Auffassung seien die in der strittigen Auflage enthaltenen Bedingungen von 30 Stunden Flugunterricht oder 60 Starts in TMGs gut erfüllbar. Dies zeige sich auch daran, dass die Erfüllung dieser Anstellungsbedingungen bereits von mehreren Gesuchstellenden nachgewiesen worden sei. Dass es - wie von den Beschwerdeführenden vorgebracht - für viele «FI(TMG)» schwierig sei, die Anstellungsbedingungen für die «FI(TMG)»-Ausbildung zu erreichen, werfe die Frage auf, ob in den vergangenen Jahren

mehr «FI(TMG)» ausgebildet worden seien, als die schweizerische Zivilluftfahrt benötige. Der von Art. 1 Abs. 2 VFAL verfolgte Zweck werde auch erfüllt, wenn die Ausbildung bei einer anderen als der eigenen Segelfluggruppe absolviert werden könne. Ein Anspruch auf die subventionierte Ausbildung «praktisch vor der Haustüre» bestehe nicht. Die analoge Anwendung von Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL stelle keine Verletzung der Wirtschafts- respektive Berufswahlfreiheit dar, da die rechtlichen Grundlagen für eine Einschränkung gegeben seien. Die in Dispositiv-Ziff. 7 festgelegte Bedingung stütze sich auf die VFAL und stelle auch keine Praxisänderung dar. Der Vorwurf der Willkür sei unbegründet.

E. 6.3

Unstrittig hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer 1 eine Finanzhilfe von Fr. 2'750.- zugesprochen. Diese wird von ihm an sich nicht bestritten. Vielmehr gilt es - wie vom Beschwerdeführer 1 gerügt - die Voraussetzungen für die vollständige oder teilweise Rückerstattung der Finanzhilfe zu prüfen.

E. 6.3.1

Vorab gilt es die massgebenden Bestimmungen auszulegen. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der relevanten Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (sog. Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 150 II 26 E. 3.5; 147 II 25 E. 3.3; 146 V 224 E. 4.5.1). Ob eine zu füllende Lücke oder ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Ist ein lückenhaftes Gesetz zu ergänzen, gelten als Massstab die dem Gesetz selbst zugrunde liegenden Zielsetzungen und Werte. Lücken können oftmals auf dem Weg der Analogie geschlossen werden. Umgekehrt ist Voraussetzung für die analoge Anwendung eines Rechtssatzes, dass zunächst das Vorliegen einer Lücke im Gesetz festgestellt wird (BGE 148 V 84 E. 7.1.2; 149 IV 376 E. 6.6).

E. 6.3.2

Wie vorstehend (E. 5.5 hiervor) dargelegt, verliert die Kandidatin oder der Kandidat gemäss Art. 7 Abs. 1 VFAL den Anspruch auf zugesprochene Finanzhilfen und muss dem BAZL bereits erhaltene Finanzhilfen insbesondere zurückzahlen, wenn sie oder er die Tätigkeit nicht mindestens im Umfang nach Art. 3 Abs. 3 ausübt (Bst. c). Dieselbe Rückzahlungsverpflichtung trifft im Übrigen auch den Aviatikbetrieb, wenn er den Mindestbeschäftigungsumfang nach Art. 3 Abs. 3 VFAL nicht nachweisen kann (Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 i.V.m. Art. 11 Abs. 2 VFAL). Gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL bestätigt der Aviatikbetrieb, dass er sich verpflichtet, Fluglehrerinnen und -lehrer für Segelflieger mindestens in folgendem Umfang zu beschäftigen: 30 Stunden Flugunterricht oder Unterricht für 60 Starts, wobei der vollständige Lehrplan für die Erteilung eines Ausweises für Segelflugpilotinnen oder -piloten (SPL, Sailplane Pilot Licence) innerhalb

dreier Jahre behandelt wurde. Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL bezieht sich ausschliesslich auf Fluglehrerinnen und -lehrer für Segelflieger. Fluglehrerinnen und Fluglehrer für Motorsegler (TMG) sind in Art. 3 Abs. 3 VFAL nicht explizit erwähnt. Dies obwohl der Verordnungsgeber durchaus die Kategorien Segelflugzeug und Motorsegler unterscheidet (vgl. dazu Art. 3 Abs. 3 Bst. c VFAL, wonach der Fluglehrer für Flugzeuge, den notwendigen Beschäftigungsumfang von mindestens 100 Stunden Flugunterricht [nach abgeschlossener Ausbildung] durch entsprechende Praxis in Flugzeugen oder Motorseglern erbringen können). Art. 3 Abs. 3 Bst. c VFAL regelt dabei nicht den Beschäftigungsnachweis von TMG-Fluglehrern; vielmehr sieht die Bestimmung lediglich vor, dass Fluglehrerinnen und -lehrer den für den Beschäftigungsnachweis notwendigen Flugunterricht von 100 Stunden in Flugzeugen oder Motorseglern erbringen können. Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL lässt darauf schliessen, dass sich die Beschäftigungsbestätigung ausschliesslich auf Fluglehrerinnen und -lehrer für Segelflugzeuge (ohne TMG-Berechtigung) bezieht. Dieser Auffassung ist offenbar auch die Vorinstanz, wenn sie in ihrer Beschwerdevernehmlassung festhält, dass entsprechend der Struktur der VO 2018/1976 kein separater Buchstabe für die Anstellungsbedingungen für die «FI(TM)»-Ausbildung geschaffen worden sei (BVGer-act. 6, S. 4).

E. 6.3.3

Bezüglich Entstehungsgeschichte ergibt sich Folgendes: Die Verordnung vom 1. Juli 2015 über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt (AS 2015 2479) trat am 1. Januar 2016 in Kraft. aArt. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 sah für Fluglehrerinnen und Fluglehrer vor, dass die Kandidatin oder der Kandidat die Finanzhilfe dem BAZL zurückzahlen muss, wenn sie oder er die Ausbildung ohne triftigen Grund abbricht (Bst. a) oder die Tätigkeit beim empfehlenden Betrieb nicht spätestens 12 Monate nach erfolgreichem Abschluss der Prüfungen aufnimmt und mindestens 150 Stunden während dreier Jahre ausübt. Mit dem Erlass der VFAL vom 31. Oktober 2018 wurden diverse Bestimmungen geändert beziehungsweise neu eingeführt. Unter anderem wurde der Begriff der Anstellungs- durch die Beschäftigungsverpflichtung ersetzt. Damit sollten auch Bereiche erfasst werden, in welchen die Tätigkeit ehrenamtlich ausgeführt wird. Insbesondere werde damit dem Umstand Rechnung getragen, dass Segelfluglehrerinnen und -lehrer fast ausschliesslich unentgeltlich (aufgrund einer Vereinszugehörigkeit) und deshalb unregelmässig tätig seien (Erläuterungen des BAZL zur Revision der Verordnung des Schweizerischen Bundesrats über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt vom 21. Juli 2023, nachfolgend: Erläuterungen; Website des BAZL < www.bazl.admin.ch > Themen > Finanzhilfen im Bereich der Luftfahrt > Ausbildungsfinanzierung Luftfahrt >, abgerufen am 26.06.2024). Aus den Erläuterungen geht zudem hervor, dass eine Rückzahlungspflicht in erster Linie für Fälle vorgesehen ist, in denen die Ausbildung von der gesuchstellenden Person schuldhaft oder ohne triftigen Grund abgebrochen wird. Entsprechendes gilt für den Betrieb, wenn das Beschäftigungsverhältnis aufgelöst wird, weil kein Bedarf mehr besteht, dies jedoch für den Betrieb voraussehbar gewesen wäre. Keine Rückzahlungspflicht besteht dagegen, wenn die Nichtanstellung respektive Kündigung während der dreijährigen Beschäftigungsdauer aus wirtschaftlichen oder qualifikatorischen Gründen erfolgt (Erläuterungen, S. 6).

E. 6.3.4

Aus systematischer Sicht ist - wie erwähnt - zu betonen, dass der Bund gemäss Art. 87b Bst. c BV Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus

im Luftverkehr leistet. Dieses Ziel wird in Art. 37f Bst. e MinVG dahingehend präzisiert, dass die Förderung unter anderem durch die Gewährung von Beiträgen an die Aus- und Weiterbildung erfolgt. In systematischer Hinsicht ist zudem auf das (mit der VO 2020/358 als Anhang III in die VO 2018/1976 eingefügte) Regelbuch Segelflug hinzuweisen, das auch für die Schweiz Geltung beansprucht (vgl. dazu E. 5.6 hiervor). Darin sind die Anforderungen an die Erteilung von Segelflugzeugpilotenlizenzen (SPL) und der damit verbundenen Rechte, Berechtigungen und Zeugnisse sowie die Bedingungen für ihre Gültigkeit geregelt. Mit Bezug auf die im Regelbuch benutzte Terminologie wird darin unter dem Geltungsbereich Folgendes festgehalten: «Wenn sich die Anforderungen von Teil-SFCL auf «Segelflugzeuge» beziehen, schliesst dies sowohl Motorsegler als auch Reisemotorsegler (TMGs) ein (SFCL.001 Bst. a). Die Anforderungen an den Ausbildungslehrgang und die Erfahrung werden in SFCL.130 für die Kategorien Segelflugzeuge mit respektive ohne TMG teilweise übereinstimmend (vgl. z.B. Anforderungen an die Theoriekenntnisse; SFCL.130 Bst. a Ziff. 1, teilweise aber auch abweichend umschrieben (SFCL.130 Bst. a Ziff. 2). So beinhaltet der Ausbildungslehrgang für Segelflugzeuge (ohne und mit TMG) mindestens 15 Stunden Flugunterricht (SFCL.130 Bst. a Ziff. 2), davon jeweils 10 Stunden Flugunterricht mit Fluglehrer, der auch die 7 Stunden Flugunterricht mit Fluglehrer (ohne TMG) respektive 6 Stunden Flugunterricht auf TMG umfasst (SFCL.130 Bst. a Ziff. 2 i. und iv. und v.). Der Antragsteller kann, sofern der Ausbildungslehrgang die für das jeweilige Luftfahrzeug erforderlichen Ausbildungsinhalte umfasste, die praktische Prüfung auf einem Segelflugzeug (ohne TMG) oder auf einem TMG ablegen. Falls der Ausbildungslehrgang die Ausbildungsinhalte für Segelflugzeuge und TMG umfasste, kann der Antragsteller zwei praktische Prüfungen ablegen - eine auf einem Segelflugzeug (ohne TMG) und eine auf einem TMG - um die Rechte für beide Luftfahrzeuge zu erlangen (SFCL.145 Bst. b). Für die Erweiterung der Segelflugzeug- auf (zusätzliche) TMG-Rechte müssen zusätzliche theoretische und praktische Kenntnisse erworben und nachgewiesen werden (SFCL.150 und SFCL.150b, 150c und 150e). Abweichende Regelungen gelten zudem bei den Anforderungen an die fortlaufende Flugerfahrung: Für Segelflugzeuge ohne TMG gilt, dass der SPL-Inhaber in den 24 Monaten vor dem geplanten Flug mindestens 5 Stunden Flugzeit als PIC (Pilot in Command) oder mit einem Fluglehrer oder allein unter der Aufsicht eines FI(S) auf einem Segelflugzeug absolviert haben muss und dabei (ohne TMG) mindestens 15 Starts (launches) und zwei Schulungsflüge mit einem FI(S) absolviert oder bei einem FE(S) [Flugüberprüferberechtigung für Segelflugzeuge; vgl. SFCL.415 ff.) eine Befähigungsüberprüfung auf einem Segelflugzeug (ohne TMG) abgelegt haben muss, wobei diese auf der praktischen Prüfung für SPL beruht (SFCL.160 Bst. a Ziffn. 1 und 2). SPL-Inhaber dürfen ihre TMG-Rechte nur ausüben, wenn sie in den vergangenen 24 Monaten vor dem geplanten Flug mindestens 12 Stunden Flugzeit als PIC oder mit einem Fluglehrer oder allein unter der Aufsicht eines FI(S) auf einem Segelflugzeug absolviert haben und dabei auf TMG mindestens 6 Stunden Flugzeit, 12 Starts (take-offs) und Landungen und einen Schulungsflug von mindestens 1 Stunde Gesamtflugzeit mit einem Lehrberechtigten absolviert haben (SFCL.160 Bst. b Ziff. 1). Alternativ genügt auch die erfolgreiche Absolvierung einer Befähigungsüberprüfung bei einem FE(S) nach SFCL.150 Bst. b Ziff. 2 (praktische Prüfung zum Nachweis praktischer Fähigkeiten auf einem TMG). Gemäss SFCL.350 Bst. a sind die Rechte eines FI(S) auf die Durchführung von Flugunterricht unter Aufsicht eines uneingeschränkt tätigen FI(S), der für diesen Zweck von einer ATO (zugelassenen Ausbildungsorganisation) oder DTO (erklärten

Ausbildungsorganisation) benannt wurde, eingeschränkt: 1. Für die Erteilung einer SPL (Sail Plane Licence), 2. für die Erweiterung der mit einer SPL verbundenen Rechte auf Rechte für weitere Segelflugzeuge oder TMG nach Punkt SFCL.150, 3. für die Erweiterung der mit einer SPL verbundenen Rechte auf zusätzliche Startmethoden (launching) nach Punkt SFCL.155 und 4. für die Erteilung von Kunstflug-Basisrechten, Kunstflug-Fortgeschrittenenrechten, Rechten für den Wolkenflug mit Segelflugzeugen oder Berechtigungen zum Schleppen von Segelflugzeugen oder Bannern. Bei der Durchführung der Ausbildung unter Aufsicht nach Bst. a hat der FI(S) nicht das Recht, einem Flugschüler zu gestatten, den ersten Alleinflug oder einen ersten Allein-Überlandflug durchzuführen (Bst. b). Die Einschränkungen nach den Bst. a und b werden aus der FI(S)-Berechtigung gelöscht, sobald der FI(S) mindestens 15 Stunden Flugunterricht oder mindestens 50 Starts (launches) im Flugunterricht absolviert hat, wobei alle Phasen der Ausbildung abgedeckt sein müssen. Ein FI(S) mit eingeschränkten Rechten, der Punkt SFCL.330 Bst. b Ziff. 2 (TMG-Ausbildungslehrgang) erfüllt hat, kann 5 dieser 15 Stunden auf TMG absolvieren und 15 dieser 50 Starts (launches) durch Starts (take-offs) und Landungen auf TMG ersetzen (SFCL.350 Bst. c). In SFCL.360 (FI[S]-Berechtigung) werden für die Fluglehrer die Anforderungen an die fortlaufende Flugerfahrung umschrieben. Danach darf der Inhaber einer FI(S)-Berechtigung die mit seiner Berechtigung verbundenen Rechte nur dann ausüben, wenn er vor der geplanten Ausübung dieser Rechte in den vorangegangenen drei Jahren einerseits eine Auffrischungsschulung absolviert und andererseits Flugunterricht erteilt hat mit mindestens 30 Stunden oder 60 Starts (launches; mit Schleppflugzeug) oder Starts (take-offs; Motorsegler) und Landungen sowie nach den für diesen Zweck von der zuständigen Behörde festgelegten Verfahren in den vergangenen 9 Jahren seine Befähigung zur Unterrichtung auf Segelflugzeugen gegenüber einem FI(S) nachgewiesen hat (Bst. a. Ziffn. 1.i. und 1.ii. sowie Bst. a Ziff. 2). Im Abschnitt J des Anhangs I der VO 1178/2011 (Teil-FCL) werden in FCL.940 Bst. a Ziff. 1.iii (Kapitel 2; besondere Anforderungen an Fluglehrer - FI) die Voraussetzungen für eine Verlängerung des FI-Zeugnisses dahingehend umschrieben, dass der FI(S) mindestens 30 Stunden oder 60 Starts im Rahmen eines Flugunterrichts in Segelflugzeugen, Reisemotorseglern oder TMGs als FI oder Prüfer während des Gültigkeitszeitraums des Zeugnisses (Zeitraum von 24 Monaten; FCL.025 Bst. c Ziff. 1.i.) absolvieren muss. Das Regelbuch Segelflug trifft in SFCL.360 hinsichtlich der Anforderung an die fortlaufende Flugerfahrung keine explizite Unterscheidung zwischen der FI(S)-Berechtigung ohne respektive mit TMG. Der Wortlaut dieser Bestimmung legt den Schluss nahe, dass der Nachweis einer Lehrpraxis von mindestens 30 Stunden oder 60 Starts in den vergangenen drei Jahren als FI Segelflug (ohne TMG) für den Nachweis an die fortlaufende Flugerfahrung ausreicht. Gleiches gilt für die Regelung in FCL.940.FI Bst. a.1. Laut übereinstimmenden Angaben der Parteien entspricht diese Beschäftigungsvorgabe der bisherigen Praxis für den geforderten Nachweis der Mindestbeschäftigung (gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL).

E. 6.3.5

Aus teleologischer Sicht ist festzuhalten, dass der Zweck des in Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 VFAL vorgesehenen Mindestumfangs der Beschäftigung darin zu erblicken ist, dass ausschliesslich nachhaltige Ausbildungen mit Finanzhilfen unterstützt werden sollen. Dies geht insbesondere aus den in Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b VFAL aufgeführten (alternativen) Gründen für eine Rückzahlungspflicht (Ausbildungsabbruch ohne triftigen Grund, keine Aufnahme der Tätigkeit innert 12 Monaten nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss) hervor. Dieses Erfordernis steht auch im Einklang mit der in Art. 4 Abs. 1 MinLV

geforderten Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahme. Der eigentliche Zweck der Mindestbeschäftigungsanforderungen besteht damit nicht unmittelbar in der Gewährleistung der Flugsicherheit, sondern vielmehr in der Sicherstellung der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Nachhaltigkeit der Finanzierungshilfe. Aus den Erläuterungen geht in diesem Zusammenhang zudem hervor, dass eine Rückzahlungspflicht in erster Linie für Fälle vorgesehen ist, in denen die Ausbildung von der gesuchstellenden Person schuldhaft oder ohne triftigen Grund abgebrochen wird. Entsprechendes gilt für den Betrieb, wenn das Beschäftigungsverhältnis aufgelöst wird, weil kein Bedarf mehr besteht, dies jedoch für den Betrieb voraussehbar gewesen wäre. Keine Rückzahlungspflicht besteht demgegenüber, wenn die Nichtanstellung respektive Kündigung während der dreijährigen Beschäftigungsdauer aus wirtschaftlichen oder qualifikatorischen Gründen erfolgt (Erläuterungen, S. 6; Art. 7 Abs. 3 VFAL).

E. 6.3.6

Aus dem Gesagten folgt, dass die Auslegung nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL darauf schliessen lässt, dass sich die Beschäftigungsbestätigung ausschliesslich auf Fluglehrerinnen und -lehrer ohne TMG-Berechtigung bezieht. Der systematische Blick zeigt auf, dass sich die an die (definitive) Ausrichtung der Finanzhilfe geknüpften Anforderungen an jene für die fortlaufende Flugerfahrung gemäss SFCL.360 (FI[S]-Berechtigung) anlehnen. Der mit dem Beschäftigungsnachweis verfolgte Zweck besteht darin, die Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Nachhaltigkeit der Ausbildungshilfen zu gewährleisten. Eine Rückzahlung soll insbesondere Platz greifen, wenn die Kandidatin oder der Kandidat nach Abschluss der Ausbildung aus von ihr oder ihm zu vertretenden Gründen keine Tätigkeit im Mindestumfang von 30 Stunden Flugunterricht oder Unterricht für 60 Starts (unter Einhaltung des vollen Lehrplanes für die Erteilung einer SPL) ausübt. Dieser Gesetzeszweck wird zudem durch die historische Auslegung bestätigt. Eine spezifische Regelung für FI(S) mit der Zusatzausbildung TMG fehlt in Art. 3 Abs. 3 VFAL. Hinweise für die Annahme, dass es sich dabei um ein qualifiziertes Schweigen des Verordnungsgebers handeln könnte, sind nicht ersichtlich. Die Vorinstanz ist folglich im Ergebnis zu Recht von einer zu schliessenden Lücke ausgegangen.

E. 6.4

Wie vorstehend (E. 5.8) ausgeführt, steht im konkreten Fall eine typische Ermessenssubvention zur Diskussion, auf die kein unmittelbarer Anspruch besteht und bei deren Überprüfung sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung auferlegt. Allerdings darf die Behörde auch in Bereichen, wo der Gesetzgeber Ermessen einräumt, damit nicht nach Belieben verfahren. Vielmehr ist das Ermessen stets pflichtgemäss, das heisst verfassungs- und gesetzmässig auszuüben (Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 591 ff.). Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde Ermessen walten lässt, wo ihr das Gesetz keines einräumt, oder wo sie statt zweier zulässiger Lösungen eine dritte wählt. Eine Ermessensunterschreitung besteht darin, dass die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon sie nach Gesetz berechtigt wäre nach Ermessen zu handeln, oder dass sie auf eine Ermessensausübung ganz oder teilweise von vornherein verzichtet (BGE 137 V 71 E. 5.2). Ein Ermessensmissbrauch ist gegeben, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt, oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür und von

rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 143 V 369 E. 5.4.1; Urteil des BGer 8C_555/2022 vom 8. Februar 2023 E. 4.2 m.w.H.).

E. 6.4.1

Zu beachten gilt es zunächst, dass sich eine Änderung der Praxis (vgl. dazu nachfolgend E. 6.4.2) auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können muss, die - vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit - umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung für zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich grundsätzlich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht (BGE 149 II 381 E. 7.3.1; 149 V 177 E. 4.5; 146 I 105 E. 5.2.2; 141 II 297 E. 5.5.15; je mit Hinweisen). Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV gebietet sodann, dass Verfügungen angemessen zu begründen sind (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Anforderungen an die Begründung sind unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles sowie der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründung muss wenigstens kurz die Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde leiten lässt und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher zu stellen, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist. Der Entscheid ist zudem umso eingehender zu begründen, je komplexer sich die diesem zugrunde liegenden tatsächlichen und rechtlichen Umstände präsentieren (Lorenz Kneubühler/Ramona Pedretti, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG [nachfolgend: VwVG-Kommentar], 2. Aufl. 2019, N. 11 ff. zu Art. 35 VwVG).

E. 6.4.2

Der Beschwerdeführer 2 macht geltend, es handle sich bei der verfügten Auflage um eine Praxisänderung, für die keine hinreichenden sachlichen Gründe bestünden (vgl. dazu auch Schreiben des SFVS vom 25. Juli 2023; Beilage 4 zu BVGer-act. 1; A-4888/2023). Die Vorinstanz räumt hierzu ein, dass in früheren Verfügungen zum Teil die ungenaue Bezeichnung «FI(S)» anstelle von «FI(TMG)» verwendet worden sei. Im Hinblick auf die Vermeidung von Missverständnissen werde seit rund einem Jahr in allen Verfügungen jeweils die genaue Bezeichnung «FI(TMG)» verwendet, sofern eine solche Ausbildung beantragt werde. Dass neu für sämtliche Ausbildungen FI(S) mit Zusatzqualifikation TMG durchwegs die Bezeichnung «FI(TMG)» erfolgt und damit auch gefordert wird, lässt jedenfalls aus Sicht der Verfügungsadressaten auf eine Praxisänderung schliessen. In wie vielen Fällen die ungenaue Bezeichnung «FI(S)» bisher verwendet worden ist, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Ob es sich tatsächlich um eine Praxisänderung handelt, kann hier letztendlich aber offen bleiben. Denn vorliegend hat die Vorinstanz die Auflage gemäss Dispositiv-Ziff. 7 in der angefochtenen Verfügung nicht respektive jedenfalls nicht hinreichend begründet. Für die Beschwerdeführer geht aus der angefochtenen Verfügung insbesondere nicht hervor, aus welchen Gründen für den FI(S) mit TMG-Berechtigung dieselben Anforderungen wie für einen FI(S) ohne diese Zusatzausbildung (Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL) analog gelten sollen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist folglich auch dann verletzt, wenn man eine Praxisänderung verneinen würde. Der Gehörsanspruch ist nach feststehender Rechtsprechung formeller Natur, mit der Folge, dass seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde grundsätzlich zur Aufhebung des mit dem Verfahrensmangel behafteten Entscheids führt. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu,

Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen respektive die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und die betroffene Partei die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen ihr durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (vgl. BGE 142 II 218 E. 2.8.1, 137 I 195 E. 2.3.2; BVGE 2018 IV/5 E. 13.2; Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 3.110 ff.). Die Vorinstanz hat die Begründung in ihren Beschwerdevernehmlassungen zwar formell nachgeholt. Allerdings setzt sie sich darin nicht eingehend mit der Frage auseinander, aus welchen Gründen die beiden infrage stehenden Tatbestände bezüglich des geforderten Mindestumfangs der Beschäftigung gleich zu behandeln seien (vgl. dazu nachfolgende E. 6.4.3). Hinzu kommt, dass den Beschwerdeführern der Instanzenzug verkürzt würde, wenn das Bundesverwaltungsgericht als letzte Rechtsmittelinstanz hierüber einen Sachentscheid fällen würde. Aus diesen Gründen fällt eine Heilung der Gehörsverletzung ausser Betracht. Dispositiv-Ziff. 7 der angefochtenen Verfügung ist demnach bereits aus formellen Gründen aufzuheben und die Streitsache zur (ergänzenden) Begründung und zum Erlass einer neuen Verfügung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 6.4.3

Die Vorinstanz bringt in ihren Beschwerdevernehmlassungen (S. 4) vor, bei der Revision der VFAL sei kein separater Buchstabe für die Anstellungsbedingungen betreffend die FI(S)-Ausbildung mit TMG-Erweiterung vorgesehen worden, um der «praktischen Struktur der EU-Verordnungen zu folgen». Deshalb seien die Rückzahlungsvoraussetzungen gemäss Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL, wie sie für FI(S)-Berechtigung ohne TMG explizit postuliert würden, auf die FI(S)-Berechtigung mit TMG analog anzuwenden. Diese Begründung für die analoge Anwendung der EU-Verordnungsbestimmungen für FI(S) ohne TMG-Berechtigung auf solche mit dieser Berechtigung verfängt aus folgenden Gründen nicht: Zum einen vermag das (formelle) Argument, wonach der Struktur der EU-Verordnungen zu folgen sei, inhaltlich nicht zu überzeugen. Dies gilt umso weniger, als die EU-Verordnungen nicht die Ausbildungsfinanzierung respektive -unterstützung regeln. Sie zielen - wie dargelegt (vgl. E. 5.6 hiervor) - vielmehr darauf ab, in der Union ein hohes einheitliches Niveau der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Zum andern nimmt die für die Analogie herangezogene Regelung in SFCL.360 respektive in Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL nicht explizit Bezug auf die hier zur Diskussion stehende Konstellation, wo ein FI(S) über die FI(S)-Berechtigung sowohl mit als auch ohne TMG-Zusatzausbildung verfügt. Dass es sich um einen vergleichbaren Sachverhalt handelt, der eine analoge Anwendung von Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL gebieten würde, ist damit jedenfalls nicht nachvollziehbar dargelegt.

E. 6.4.4

Die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 136 V 231 E. 6.1). Das Gebot der Rechtsgleichheit wird verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- beziehungsweise Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE

140 I 77 E. 5.1 S. 80; 131 V 107 E. 3.4.2; 134 I 23 E. 9.1 S. 42; 131 I 91 E. 3.2 S. 103). 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, 10. Aufl. 2020, 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, 8. Aufl. 2020, Rz. 576; vgl. dazu auch Urteil des BVGer A-1653/2017 vom 20. Februar 2018 E. 5.5 bis 5.9). Mit der analogen Anwendung von Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL geht die Vorinstanz im Ergebnis von vergleichbaren tatsächlichen Verhältnissen aus. Vorliegend ist indes ein relevanter Unterschied darin zu erblicken, dass ein FI(S) mit TMG-Berechtigung zusätzlich zum Nachweis betreffend die laufende Flugerfahrung gemäss SFCL.360 (FI[S]-Berechtigung; mindestens 30 Stunden oder 60 Starts) noch die weiteren Anforderungen für die spezifische TMG-Praxiserfahrung in gleichem Umfang nachzuweisen hätte. Mit anderen Worten erfordert bereits die Lehrberechtigung als FI(S) für sich allein die Erteilung von Flugunterricht als FI(S) im Umfang von mindestens 30 Stunden oder 60 Starts innerhalb dreier Jahre. Würde vom FI(S) mit TMG-Zusatzqualifikation zusätzlich zu diesem Nachweis die Absolvierung von Flugunterricht mit TMG im Umfang von wiederum mindestens 30 Stunden oder 60 Starts gefordert, würden die Anforderungen an den Nachweis der Nachhaltigkeit der Zusatzausbildung überspannt. Denn damit würde dem Aspekt, dass es sich bei der Ausbildung zum Fluglehrer für Segelflugzeuge mit TMG-Berechtigung um eine Zusatzausbildung zum FI(S) handelt, nicht angemessen Rechnung getragen. Die pauschale Übernahme der Anforderungen gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL für die FI(S)-Ausbildung mit TMG-Zusatzqualifikation erscheint daher nicht sachgerecht. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführer glaubhaft darzulegen vermögen, dass auch die FI(S) mit Zusatzqualifikation in der Regel weiterhin zur Hauptsache für die Schulung ohne die TMG-Zusatzqualifikation eingesetzt beziehungsweise benötigt werden und sie zudem auch regelmässig rein ehrenamtlich tätig sind (vgl. dazu auch Erläuterungen, S. 4). Die analoge Rechtsanwendung steht damit im Widerspruch zu den dargelegten Grundsätzen der Rechtsgleichheit. Im Ergebnis ist es deshalb sachlich geboten, die Anforderungen an den Beschäftigungsumfang bei der FI(S)-Ausbildung mit TMG-Zusatzqualifikation weniger hoch anzusetzen, als dies für die FI(S)-Ausbildung in Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL vorgesehen ist.

E. 6.4.5

Die Vorinstanz begründet die von ihr an die Ausbildungsfinanzierung gestellten Anforderungen gemäss Dispositiv-Ziff. 7 unter anderem auch damit, dass nicht mehr Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit einer Finanzhilfe unterstützt werden sollten, als die schweizerische Zivilluftfahrt benötige (Beschwerdevernehmlassung, S. 4). Es trifft zwar zu, dass gestützt auf Art. 1 Abs. 2 VFAL jährlich höchstens so viele Auszubildende mit Finanzhilfen unterstützt werden sollen, wie in der schweizerischen Zivilluftfahrt gestützt auf die Erfahrungen der letzten drei Jahre Bedarf besteht (vgl. dazu auch Erläuterungen, S. 3 unten). Mit Blick auf den Zweck dieser Regelung ist dieses Kriterium allerdings (bereits) bei Prüfung des Anspruchs auf die Finanzhilfe zu berücksichtigen. Für eine zusätzliche Berücksichtigung dieser «Bedürfnisklausel» im Rahmen der Auslegung der Bestimmungen zum Beschäftigungsumfang gemäss Art. 3 Abs. 3 VFAL besteht deshalb kein Anlass und keine Rechtfertigung. Daraus folgt, dass Art. 1 Abs. 2 VFAL nicht als Begründung für eine

Verschärfung der Beschäftigungsanforderungen herangezogen werden darf.

E. 6.4.6

Aus dem Gesagten folgt, dass die (im Beschwerdeverfahren nachträglich vorgebrachten) Gründe für die analoge Anwendung von Art. 3 Abs. 3 Bst. e LFAG nicht stichhaltig sind. Die Anforderungen an den Beschäftigungsumfang bei der FI(S)-Ausbildung mit TMG-Zusatzqualifikation sind weniger hoch anzusetzen, als dies in Dispositiv-Ziff. 7 postuliert worden ist. Es ist allerdings nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, als erste und einzige Instanz erstmals und abschliessend hierüber zu entscheiden.

E. 7

Zu prüfen bleibt schliesslich, ob die in Dispositiv-Ziff. 7 der angefochtenen Verfügung enthaltene Auflage, dass der «vollständige Lehrplan für die Erteilung eines Ausweises für Segelflugpilotinnen oder -piloten (SPL, Sail-plane Pilot Licence) behandelt wurde innerhalb dreier Jahre», hinreichend klar formuliert und damit rechtmässig ist.

E. 7.1

Die VO 2018/1976 beziehungsweise das Regelbuch Segelflug stellen bei der theoretischen und praktischen Prüfung teilweise unterschiedliche respektive weitergehende Anforderungen an den Ausbildungslehrgang mit TMG-Berechtigung als an jenen ohne diese Berechtigung (vgl. dazu insbesondere SFCL.130 Bst. a, SFCL.145 Bst. a und b, SFCL.150 Bst. a, b, d und e).

E. 7.2

Dass die Vorinstanz mit der genannten Formulierung die Einhaltung des gesamten Lehrplanes für die Erteilung einer SPL (mit und ohne TMG-Berechtigung) fordern wollte, scheint fraglich, geht aber jedenfalls aus dem Wortlaut nicht klar hervor. Im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit ist es zwingend notwendig, dass die an die definitive Ausrichtung der Finanzhilfe geknüpften Auflagen klar und unmissverständlich formuliert werden. Es ist anzunehmen, dass die Vorinstanz mit der genannten Formulierung auf die Einhaltung der Anforderungen für die Erlangung der TMG-Zusatzqualifikation abgezielt hat. Beim Erlass der neuen Verfügung wird die Vorinstanz im Interesse der Rechtssicherheit demnach auch die einzuhaltenden Vorgaben für den Lehrplan für die Erteilung eines Ausweises des hier massgebenden Lehrgangs präziser zu formulieren haben.

E. 8

Zusammengefasst ergibt sich, dass Dispositiv-Ziff. 7 der angefochtenen Verfügung vom 13. Juli 2023 aufzuheben und die Streitsache zur erneuten Prüfung, ergänzenden Begründung und zum Erlass einer neuen Verfügung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Bei der erneuten materiellen Prüfung sind die Anforderungen an den Beschäftigungsumfang bei der FI(S)-Ausbildung mit TMG-Zusatzqualifikation weniger hoch anzusetzen, als dies in Art. 3 Abs. 3 Bst. e VFAL für die Ausbildung ohne diese Zusatzqualifikation vorgesehen ist. Die Beschwerden sind folglich gutzuheissen.

E. 9

Es bleibt über die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 9.1

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (BGE 137 V 57 E. 2.1 ff.; 137 V 271 E. 7.1; Urteile des BVGer A-2884/2019 vom 17. Februar 2020 E. 10.1, A-6259/2018 vom 8. Juli 2019 E. 6.1 und A-358/2018 vom 10. Januar 2019). Demzufolge sind den Beschwerdeführern keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.- werden ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Die unterliegende Vorinstanz trägt keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 9.2

Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Das Gericht setzt die Entschädigung aufgrund der Kostennote oder, sofern keine solche eingereicht wird, der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Nach dem zu den Kostenfolgen Gesagten sind die Beschwerdeführer als obsiegend zu betrachten und haben Anspruch auf eine Parteientschädigung. Sie haben keine Kostennote eingereicht. In Anbetracht des mutmasslichen Zeitaufwandes für die beiden Verfahren erscheint eine Entschädigung von je Fr. 2'000.-, total mithin Fr. 4'000.- (inkl. Barauslagen), als angemessen. Dementsprechend ist dieser Betrag den Beschwerdeführern durch die unterliegende Vorinstanz als Parteientschädigung zu entrichten.

E. 10

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 (vgl. E. 5.8 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 der vorliegende Entscheid endgültig. (Dispositiv nächste Seite).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.