

BVGer A-4995/2018 vom 6. Mai 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-05-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4995_2018

FR: TAF A-4995/2018 du 6 mai 2019

IT: TAF A-4995/2018 del 6 maggio 2019

Regeste

Luftfahrt (Übriges)

Erwägungen

E. 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).

E. 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 am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Zudem verfügt sie als Adressatin der angefochtenen Verfügung ohne Weiteres über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung. Sie ist folglich zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

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

E. 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 zumeist nicht alle massgebenden Faktoren und Fachkenntnisse für die Bewertung von Gesuchen um Subventionen durch die Vorinstanz bekannt sind (vgl. Urteile des BVGer A-1653/2017 vom 20. Februar 2018 E. 2 und A-1849/2013 vom 20. August 2013 E. 2 mit Hinweisen).

E. 3.1

Die Gewährung von Beiträgen für Massnahmen im Luftverkehr ist wie folgt geregelt:

E. 3.2

Nach Art. 87b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verwendet der Bund 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. Dazu gehören auch Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Bst. c).

E. 3.3

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]). 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. Im Bereich technische Sicherheit kann der Bund gemäss Art. 37f Bst. b MinVG zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr Beiträge an Forschungsvorhaben gewähren.

E. 3.4

Art. 4 MinLV konkretisiert die Grundanforderungen an die Massnahmen: Die Vorinstanz 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; vgl. zum Ganzen Urteile des BVer A-1653/2017 vom 20. Februar 2018 E. 3. und A-1849/2013 vom 20. August 2013 E. 3 mit Hinweisen).

E. 3.5

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, 2006, S. 43 ff., Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, 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). Bei der hier strittigen Finanzhilfe handelt es sich um eine typische Ermessenssubvention, auf die kein Anspruch besteht. Aufgrund der eindeutigen Formulierung von Art. 37f Bst. b 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 und die Beiträge im Rahmen der verfügbaren Mittel gewährt werden (vgl. auch Urteile des BVGer A-6841/2016 vom 6. März 2018 E. 8.5 und A-1653/2017 vom 20. Februar 2018 E. 3.8).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst in verfahrensmässiger Hinsicht, die Vorinstanz verfüge über keinen (Berufsbezeichnung), welcher das Gesuch beurteilen könne. Die Abteilung der Flugmediziner der Vorinstanz sei hierzu noch am ehesten qualifiziert, stattdessen sei das Gesuch jedoch offensichtlich von einem Beamten aus dem technischen Bereich Flugsicherheit und damit durch die falsche Fachabteilung geprüft worden. Die Vorinstanz entgegnet, das Gesuch sei durch zwei interne Fachexperten (Dr. med. und lic. phil. nat.) in den Bereichen Flugmedizin und Flugsicherheit materiell beurteilt worden. Diese seien zwar keine ausgewiesenen Experten im Bereich (...). Trotzdem sei es für Wissenschaftler anderer Domänen durchaus möglich, das eingereichte Projekt hinsichtlich Struktur, Ablauf und angestrebter Wirkung beurteilen zu können.

E. 4.2

Im Rahmen der Prüfung der Unterstützungswürdigkeit des Forschungsprojekts "(...)" galt es, dieses auf seine Zweckmässigkeit sowie Wirksamkeit hin zu überprüfen. Hierbei war insbesondere zu beurteilen, ob die Studie der Beschwerdeführerin im Vergleich zu bereits vorhandenen Studien im betreffenden Themenbereich einen Mehrwert erbringen und zu einer effektiven Erhöhung der Flugsicherheit beitragen kann. Bei den vorhandenen Schwächen der beantragten Massnahme (vgl. nachfolgend E. 5.3.3), handelt es sich um solche, welche ohne Spezialkenntnisse auf dem Gebiet der (...) von einem Fachexperten im Bereich Flugbetriebssicherheit festgestellt werden können. Es ist daher mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass sich eine weitere Expertise durch einen (Berufsbezeichnung) nicht aufdrängte. Zusätzlich wurde das Projekt sodann von einem Fachexperten mit flugmedizinischem Wissen geprüft, was denn auch aus den medizinischen Ausführungen in der Vernehmlassung der Vorinstanz hervorgeht. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich daher als unbegründet.

E. 5

Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen in der Sache pflichtgemäss ausgeübt hat.

E. 5.1

Durch das Ermessen wird der Vorinstanz ein Spielraum für den Entscheid im Einzelfall eingeräumt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie in ihrer Entscheidung völlig frei ist. Sie hat innerhalb ihres Entscheidungsspielraums die zweckmässigste Lösung zu treffen. Hierbei ist sie an die Verfassung gebunden und hat insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu befolgen. Die öffentlichen Interessen sind zu wahren und der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sind zu beachten. Der durch die Vorinstanz getroffene Entscheid darf schliesslich nicht willkürlich sein (Urteil des BVGer A-6841/2016 vom 6. März 2018 E. 11.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 409).

E. 5.2

Wie dargelegt, sieht Art. 4 Abs. 1 MinLV vor, dass nur zweckmässige und wirksame Massnahmen mit Beiträgen unterstützt werden können. Das BAZL definiert in seinem Leitfaden betreffend Gesuche zur Finanzierung von Massnahmen im Luftverkehr die beiden Kriterien der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Zweckmässig sind Massnahmen, die geeignet sind, das übergeordnete Ziel (vorliegend: Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr) in kosteneffizienter Weise zu erreichen. Dabei können in die Beurteilung auch allfällige negative Auswirkungen der entsprechenden Massnahme auf die anderen Anwendungsbereiche (Umweltschutz [Art. 37d MinVG] und Security [Art. 37e MinVG]) einfließen. Für die Beurteilung der Wirksamkeit ist sodann entscheidend, ob die Massnahme ein konkretes angestrebtes Ergebnis eintreten lässt. Dabei bestimmt das Ausmass des eingetretenen Ergebnisses im Vergleich zum angestrebten Ergebnis den massnahmenspezifischen Zielerreichungsgrad und dient der Erfolgskontrolle. Mit der Gegenüberstellung von angestrebten Ergebnissen unterschiedlicher Massnahmen untereinander sowie mit allgemeinen Erfahrungswerten kann eine Beurteilung und grobe Skalierung der Wirksamkeit von Massnahmen vorgenommen werden. Schliesslich weist der Leitfaden darauf hin, dass die Chancen auf eine positive Beurteilung des Gesuchs höher sind, je transparenter die Wirksamkeit einer Massnahme vom Gesuchsteller aufgezeigt werden kann (vgl. Leitfaden des BAZL betreffend Gesuche zur Finanzierung von Massnahmen im Luftverkehr vom 1. Januar 2017, <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/fachleute/regulation-und-grundlagen/spezialfinanzierung-luftverkehr--wofuer-es-gelder-gibt/gesuch-um-finanzhilfe-.html>, abgerufen am 24. April 2019).

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin stellt sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass schon viele Studien zum Thema (...), erstellt wurden. Dies sei gerade Gegenstand ihres Forschungsprojekts, was die Vorinstanz jedoch missachtet habe. Zudem seien in früheren Forschungsprojekten wenig taugliche Methoden zur (...) angewendet worden. Die von ihr angewendete (...)methode sei valider und reliabler. Schliesslich sei es die gesetzliche Aufgabe des BAZL, notwendige Massnahmen zur Verbesserung bzw. Wiederherstellung der Flugsicherheit zu definieren und umzusetzen, da die Flugbetriebsunternehmen aus kompetitiven Gründen kein Interesse daran hätten, Sicherheitsmassnahmen freiwillig umzusetzen.

E. 5.3.1

Die Beschwerdeführerin hat der Vorinstanz ein Gesuch eingereicht, worin sich unter Ziffer 2.2 "Kurzbeschreibung des Ergebnisses/Endprodukts/Resultats der Massnahme" folgende Angaben finden: "(...)" Unter Ziffer 2.3 lautet der "Kurzbeschreibung der Wirkung der Massnahme": "(...)"

E. 5.3.2

Die Vorinstanz lehnte das Gesuch mit der Begründung ab, dass im Bereich (...) bereits viele Studien erstellt und gestützt darauf praktische Umsetzungen getätigt worden seien. Auch in den anderen Bereichen (...) würden zahlreiche Studien bestehen. Die Einflussnahme in der Praxis sei indessen derart gering, weshalb festgestellt worden sei, dass es nicht an Erkenntnissen aus der Forschung, sondern an deren Anwendung und Umsetzung in der Praxis fehle. Solange die gewonnenen Erkenntnisse nicht umgesetzt würden, hätten auch die Erkenntnisse aus den Umfragen der Beschwerdeführerin keine signifikant positiven

Auswirkungen auf (...). Zudem habe die Beschwerdeführerin nicht ausreichend dargelegt, wie die Erkenntnisse in der Praxis umgesetzt werden und zu einer Erhöhung der Flugsicherheit beitragen könnten. Vielmehr erscheine die Studie isoliert und ohne Einbindung in das Aviatiksystem, womit ein Sicherheitsgewinn in der Umsetzung als nicht erwiesen erachtet werde. Die Zweckmässigkeit sowie eine genügende Wirksamkeit der Massnahme seien daher zu verneinen.

E. 5.3.3

Wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen, hat die Vorinstanz bei ihrer Beurteilung des Gesuchs nach pflichtgemässen Ermessen gehandelt: Zunächst ist festzuhalten, dass die Vorinstanz bei ihrer Beurteilung der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu Recht die Tatsache, dass bereits ähnliche Studien im betreffenden Themenbereich erstellt wurden, berücksichtigt hat. So trifft es zu, dass Studien zum (...) bestehen sowie auch solche, welche (...) untersuchten (vgl. etwa ...). Diese Studien haben bereits aufgezeigt, dass (...). (...) Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist damit nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz ihre Forschungsziele nicht berücksichtigt hätte. Vielmehr hat die Vorinstanz zutreffend erkannt, dass wesentliche Themen des Forschungsprojekts der Beschwerdeführerin, insbesondere (...), bereits Gegenstand ähnlicher Studien waren. Angesichts dieser Studien und mit Blick auf die im Gesuch dargelegten Ergebnisse und Wirkungen (vgl. E. 5.3.1), welche sich im Wesentlichen auf die bereits gut erforschte (...) beziehen, erscheint die Einschätzung der Vorinstanz, dass die Antworten auf die Forschungsfragen der Beschwerdeführerin im Wesentlichen hinlänglich bekannt seien, nicht als offensichtlich fehlerhaft. Aus dem eingereichten Projekt ergibt sich darüber hinaus kein deutlicher und nutzbringender Mehrwert für die Erhöhung der Flugsicherheit, sodass die Unterstützungswürdigkeit bejaht werden könnte. Es besteht daher kein Anlass von der fachkundigen Auffassung der Vorinstanz abzuweichen. Die Vorinstanz hat bei ihrer Beurteilung sodann zu Recht der Tatsache Rechnung getragen, dass insbesondere das vorhandene Wissen über (...) bislang nicht zu einer signifikanten Änderung in der Praxis geführt hat. Daher dürften auch die Ergebnisse der vorliegenden Studie kaum eine zusätzliche Sicherheitswirkung entfalten. Ob solche (...) aufgrund der Erkenntnisse der vorliegenden Studie gesetzlich verboten werden, ist fraglich und steht wiederum im Ermessen der politischen Entscheidungsträger. Ein Nutzen für die Flugsicherheit ist damit nicht erstellt. Auch erscheint es nachvollziehbar und nicht willkürlich, wenn die Vorinstanz die fehlende Zusammenarbeit mit einem oder mehreren bestimmten Flugbetriebsunternehmen bemängelt. Nur die Kooperation eines Flugbetriebsunternehmens stellt ausreichend sicher, dass die von der Beschwerdeführerin geplanten (...) auch tatsächlich stattfinden könnten. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, ist fraglich, ob ein in die Untersuchung nicht eingebundenes Flugbetriebsunternehmen solche (...) seiner Besatzungen zulassen würde. Sodann entstehen aus solch einer Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Forschung und der Praxis nützliche Ansätze, um die bestehenden Probleme wirkungsvoll anzugehen. So können etwa aus den Ergebnissen der Forschung zusammen mit dem betroffenen Flugbetriebsunternehmen mögliche Umsetzungen - etwa (...) - erarbeitet und auf ihre Wirksamkeit hin geprüft werden. Die Beschwerdeführerin beabsichtigt denn auch, die Effekte von (...). Dies ist jedoch nur möglich, wenn sich ein bestimmtes Flugbetriebsunternehmen für solche (...) zur Verfügung stellt und insbesondere (...) zulässt. Wenn die Vorinstanz im vorliegenden Fall einen tatsächlichen Sicherheitsgewinn in der Umsetzung daher als nicht erwiesen und die Schwelle zur unterstützungswürdigen Massnahme auch aus diesem Grund als nicht erreicht erachtet, so

ist dies nicht offensichtlich fehlerhaft. Es ist im vorliegenden Verfahren auch sonst kein Hinweis auf eine unverhältnismässige, rechtsungleiche oder willkürliche Ermessensausübung ersichtlich. Insgesamt legt die Vorinstanz nachvollziehbar dar, weshalb das Forschungsprojekt der Beschwerdeführerin weder zweckmässig noch genügend wirksam ist. Die dargelegten Gründe sind sachbezogen und erscheinen nicht offensichtlich fehlerhaft. Folglich besteht für das Bundesverwaltungsgericht insbesondere angesichts seiner Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessenssubventionen kein Anlass, die Ablehnung des Beitragsgesuchs zu beanstanden.

E. 6

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass das Beitragsgesuch der Beschwerdeführerin aufgrund fehlender Zweckmässigkeit und ungenügender Wirksamkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 MinLV zu Recht abgewiesen wurde, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 7.1

Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der unterliegenden Beschwerdeführerin wurde indes die unentgeltliche Prozessführung bewilligt, weshalb sie keine Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 65 Abs. 1 VwVG).

E. 7.2

Als unterliegende Partei steht der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

E. 8

Die Beschwerde an das Bundesgericht ist unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht (Art. 83 Bst. k BGG). 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. (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

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