

Beschwerdeentscheid

vom 15. September 2005

Es wirken mit: Eva Schneeberger, Vera Marantelli, Francesco Brentani, Richter
Marion Spori Fedail, juristische Sekretärin

In Sachen

Verband E.

(Verwaltungsbeschwerde vom 12. Juli 2004)

gegen

A.

(Beschwerdegegner 1)

B.

(Beschwerdegegnerin 2)

C.

(Beschwerdegegnerin 3)

D.

(Beschwerdegegner 4)

F.

(Beschwerdegegner 5)

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Effingerstrasse 27,
3003 Bern

(Vorinstanz)

(Verfügung vom 11. Juni 2004)

betreffend

Reglementsgenehmigung

hat sich ergeben:

- A. Am 10. April 2003 reichte der Verband E. beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) das Reglement für eine von ihm getragene Höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" ein und beantragte die Anerkennung des Reglements durch das Departement. Auf die Stellungnahme des Rechtsdienstes des Bundesamtes hin überarbeitete E. das Reglement und ersuchte am 1. Juli 2003 um die Anerkennung des überarbeiteten Reglements.

Die Einreichung des Reglements wurde am 22. Juli 2003 im Bundesblatt bekannt gegeben (BBl 2003 5175). In der Folge erhoben der Verband A., die Gesellschaft B., der Verband D., der Verein F. sowie die Gesellschaft C. je Einsprache gegen die Genehmigung des Reglements. A., D. und F. bemängelten hauptsächlich, das Profil der Prüfung sei auf eine besondere Funktion und nicht auf eine berufliche Qualifikation ausgerichtet. Funktionen müssten mit einer beruflichen Qualifikation innerhalb eines Gewerbes oder einer Branche verbunden werden, wenn sie als Berufs- oder höhere Fachprüfungen genehmigt werden sollten. Zudem würde mit der Genehmigung des Reglements der vielfach als zu hoch erachteten Zahl der eidgenössischen Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen nicht Rechnung getragen. C. machte im Wesentlichen geltend, die Trägerschaft und die Prüfungskommission hätten eine unzureichende Basis; sie würden dominiert durch zwei Verbände (E. und das Institut X.), welche in Praxis, Bildung und Forschung für den Bereich Projektmanagement praktisch unbekannt seien. Zudem würde der neue Titel "Projektleiter/in" zu einer heillosen Verwirrung führen, zumal er dem bereits eingeführten und geschützten Titel "Zertifizierter Projektleiter (IPMA Ebene C)" des Vereins zur Zertifizierung im Projektmanagement (VZPM) gleiche. Schliesslich müssten die Prüfungsfächer und der Prüfungsstoff als völlig unausgewogen und viel zu breit ausgelegt bezeichnet werden. B. wies darauf hin, dass Projektleitung eine Querschnittsfunktion sei, die innerhalb aller Berufe eine Bedeutung habe. Auch der Organisator bediene sich der Methodik des Projektmanagements. Durch das Angebot des VZPM, sich als Projektleiter zertifizieren zu lassen, habe auch verhindert werden können, dass eine höhere Fachprüfung für eine Funktion geschaffen werde, die keinen Beruf darstelle. Schliesslich verdiene der Inhalt der vorgeschlagenen Prüfung eher den Titel "Projektleiter Aussenwirtschaft" als den neutralen Titel "Projektleiter".

Mit Stellungnahmen vom 19. und 25. August 2003 sowie vom 9. September 2003 beantragte E., sämtliche Einsprachen seien abzuweisen. Zur Begründung führte er aus, es treffe nicht zu, dass das Profil der Prüfung auf eine besondere Funktion ausgerichtet sei. Vielmehr sei es auf das Berufsbild und die Tätigkeit eines qualifizierten Projektleiters ausgerichtet, analog den Prüfungen zum eidgenössisch diplomierten Marketingleiter und eidgenössisch diplomierten Verkaufsleiter. Die Zahl der möglichen höheren Fachprüfungen sei gesetzlich nicht beschränkt.

Mit Repliken vom 10., 14., 18. und 31. Oktober 2003 hielten A., D., B. und C. an ihren Einsprachen fest. F. liess sich nicht vernehmen.

Am 7. März 2004 reichte E. ein Rechtsgutachten ein, in dem ausgeführt wird, die Vorschrift, dass andere Organisationen zur Trägerschaft zuzulassen seien, bedeute einen einschneidenden Eingriff in den Geschäftsbereich und die Wirtschaftsfreiheit der die Prüfung durchführenden Organisation, der durch das öffentliche Interesse nicht gedeckt sei, denn dieses verlange einzig, dass das beste der vorgelegten Prüfungsreglemente genehmigt werde. Zur Frage des anwendbaren Rechts wird vorgebracht, die betreffenden Reglemente seien auf Grund von Treu und Glauben noch nach altem Recht zu genehmigen, weil das Bundesamt die Genehmigungsgesuche von E. ungebührlich verschleppt habe.

Mit Verfügung vom 11. Juni 2004 hiess das Bundesamt die Einsprachen gut und genehmigte das Reglement über die Höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" vom 1. Juli 2003 nicht. Zur Begründung führte es aus, obwohl sich der rechtserhebliche Sachverhalt unter dem Regime des alten Rechts verwirklicht habe und nur noch die rechtliche Beurteilung ausstehend sei, komme nach Lehre und Rechtsprechung das neue Recht zur Anwendung. Entgegen der im eingereichten Privatgutachten vertretenen Ansicht sei das Gesuch von E. nicht ungebührlich verschleppt worden, weshalb keine stichhaltigen Gründe gegen die Anwendung des neuen Rechts sprächen. Rein formell sei zwar der Verband E. Träger der Prüfung. Allerdings falle auf, dass X. eine zentrale Rolle einnehme. So seien obligatorisch zwei der fünf Mitglieder der Prüfungskommission Vertreter von X. Zudem habe X. auch die Prüfungsleitung inne und besorge das Prüfungssekretariat. Bis vor kurzem hätten E. und X. sodann die gleiche Adresse und die gleiche Telefonnummer gehabt. Diese und weitere Umstände liessen den Schluss zu, dass E. vom Institut X. lediglich vorgeschoben werde, damit X. Prüfungen veranstalten könne, die zu einem eidgenössisch geschützten Titel führten. Für das Bundesamt seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach E. und X. einen besonders engen Bezug zur Arbeitswelt oder entsprechenden Organisationen hätten. Daher könnten weder E. noch X. als Organisation der Arbeitswelt im Sinne des Gesetzes anerkannt werden. Die engen organisatorischen sowie personellen Bande zwischen E. und X. hätten im weiteren insofern einen bildungspolitischen Konflikt zur Folge, als nach der Rechtsprechung das Wesensmerkmal der Höheren Fachprüfungen darin liege, dass diese unabhängig von Vorbereitungskursen durchzuführen seien und der Prü-

fungsträger die Prüfungsanforderungen ungeachtet vorhandener Ausbildungsinhalte zu definieren habe. Die Höhere Fachprüfung sei nämlich keine Schulprüfung. Die Gewährleistung dieses Wesensmerkmals sei bei der vorliegenden Konstellation nicht gesichert, da X. als Ausbildungsinstitut einen erheblichen Einfluss auf die Prüfung ausüben könne. Schliesslich sei zumindest fraglich, ob ein öffentliches Interesse an der Prüfung bestehe und ob die Prüfungsanforderungen angemessen seien.

- B. Gegen diese Verfügung erhob der Verband E. (Beschwerdeführer) am 12. Juli 2004 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD. Er beantragt im Wesentlichen, das Reglement über die Höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" vom 1. Juli 2003 sei - rückwirkend auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung im Bundesblatt vom 22. Juli 2003 - zu genehmigen. Zur Begründung bringt er vor, mit der Ausschreibung selbst habe das Bundesamt das Reglement als gesetzeskonform anerkannt. Hinsichtlich der Frage der Gesetzeskonformität sei daher noch auf das alte Recht abzustellen. Allfällige zusätzliche gesetzliche Anforderungen, die mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts erforderlich gewesen wären, hätten ihm unmittelbar nach der Inkraftsetzung mitgeteilt werden müssen. Da dies nicht geschehen sei, habe er nach Treu und Glauben davon ausgehen können, dass die gesetzlichen Voraussetzungen stets erfüllt gewesen seien und die in der Verfügung geltend gemachten Einwände zur Unzeit erfolgt seien. Das neue Recht sei auch darum nicht anwendbar, weil die entsprechenden Verordnungsbestimmungen nicht gesetzeskonform seien, wie im Privatgutachten ausgeführt werde, weil sie eine widerrechtliche Verletzung des Schutzes seines geistigen Produkts sowie einen tief greifenden Eingriff in seine Wirtschaftsfreiheit zur Folge hätten. Eventualiter sei das alte Recht wegen Verschleppung des Genehmigungsgesuchs anwendbar, denn anfangs November 2003 sei der gesamte Schriftenwechsel für den Erlass der Verfügung vorgelegen. Indem die Verfügung indessen - trotz einfachen Sachverhalts - erst am 11. Juni 2004 erlassen worden sei, habe das Bundesamt das Genehmigungsgesuch verschleppt. Die Erwägungen des Bundesamts zur "Aktivlegitimation" des Beschwerdeführers als Träger der Prüfung seien unbeachtlich, da seine Anerkennung als Berufsverband gestützt auf das alte Recht bereits mit der Veröffentlichung des Reglements im Bundesblatt erfolgt sei. In der langjährigen Zusammenarbeit mit dem Bundesamt und in dessen Schreiben sei E. immer als Berufsverband betrachtet worden. Gemäss seinem statutarischen Zweck und auf Grund seiner Tätigkeit sei er ein Berufsverband und gehöre damit explizit zu den Organisationen der Arbeitswelt. Während unter dem alten Recht nur Berufsverbände als Träger von eidgenössischen Prüfungen der höheren Berufsbildung zugelassen gewesen seien, seien mit dem neuen Recht auch "andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung" zulässig. Damit unterstreiche das neue Recht, dass seine "Aktivlegitimation" in der vorliegenden Sache ohnehin gegeben sei. Zur Kritik, das Institut X. habe keinen Bezug zur Arbeitswelt, sei festzuhalten, dass das Bundesamt offenbar Trägerschaft und Prüfungskommission mit-

einander vermische. Da X. gar nicht als Träger der Prüfung, sondern nur zur Mitwirkung in der Prüfungskommission vorgesehen sei, sei der Einwand des Bundesamts unbeachtlich, denn es existierten keine Vorschriften über die Zusammensetzung der Prüfungskommission. Dass das Bundesamt einen "besonders engen Bezug zur Arbeitswelt oder entsprechenden Organisationen" voraussetze, entbehre jeder gesetzlichen Grundlage; ein normaler Bezug reiche aus. Zudem habe er sich, was die Trägerschaft der Prüfung und die Zusammensetzung der Prüfungskommission angehe, auf das Reglement über die Durchführung der Berufsprüfung zum/zur "Aussenwirtschaftsfachmann/frau, Typus Import und internationale Beschaffung", gestützt, dessen Träger er sei. Dieses Reglement sei vom Bund genehmigt worden. Demnach habe er gestützt auf das Prinzip von Treu und Glauben davon ausgehen können, dass im vorliegenden Fall eine analoge Konstellation betreffend Trägerschaft und Prüfungskommission rechtmässig sei. Die Rechtmässigkeit der vorliegenden Trägerschaft und Prüfungskommission sei vom Bundesamt ihm gegenüber bis zum Zeitpunkt der Verfügung nie angezweifelt worden. Aus seinem Mitgliederverzeichnis könne geschlossen werden, dass er genügend breit für die Trägerschaft abgestützt sei. In die Prüfungskommission könne sowohl er als auch X. genügend kompetente Experten entsenden. In der Prüfungskommission, in welche auf Gesuch hin auch Vertreter anderer Organisationen Einsitz nehmen könnten, könne keine Gruppe für sich die absolute Stimmenmehrheit beanspruchen, so dass der Grundsatz von "checks and balances" gewahrt sei. Er gehe davon aus, dass der Gesetzgeber eine enge Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Arbeitswelt und Anbietern von Bildungsgängen mindestens dulde. Um eine effiziente Zusammenarbeit zu fördern, dränge sich dabei ein postalisch identisches Domizil geradezu auf. Es treffe zu, dass sein Domizil und jenes von X. über eine bestimmte Zeitperiode identisch gewesen seien. Im vorliegenden Fall bestehe kein bildungspolitischer Konflikt, zumal gemäss Reglement der Besuch einer Schule weder nötig noch vorgeschrieben sei. Im Weiteren beurteilten verschiedene Instanzen und zahlreiche Personen einen Prüfungskandidaten hinsichtlich des Bestehens der Prüfung. Das Bundesamt werde gemäss Reglement mit allen Prüfungsakten bedient sowie zur Prüfung, zum Notenkonzert und zur Prüfungskommissionssitzung eingeladen. Somit unterstützten die gesamte Prüfung und insbesondere die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Vorbereitungskursen der Aufsicht des Bundesamts. Da zahlreiche qualifizierte Experten aus der Praxis bei der Prüfung mitwirkten, sei der geltend gemachte Einwand einer Schulprüfung unbegründet und der Praxisbezug sichergestellt. Sowohl B. als auch C. hätten ein Interesse daran, dass kein neuer Prüfungsanbieter in ihren angestammten Prüfungsbereich dränge. Somit bezweckten diese Organisationen mit ihren Einsprachen in erster Linie, eine eidgenössisch anerkannte Projektleiterprüfung zu verzögern. Dass sich das Bundesamt bei seinen geltend gemachten Bedenken in Bezug auf das öffentliche Interesse offenbar nur auf diese Einsprachen stütze, müsse als ungenügend qualifiziert werden. Im Übrigen sei nach altem Recht das öffentliche Interesse keine Voraussetzung zur Genehmigung des Reglements gewesen. E. führe im Sommer 2004 die erste Prüfung für „dipl. Projektleiter/in E.“ durch. Das dazu notwendige Reglement von E. basiere auf dem Reglement, welches am 22. Juli

2003 im Bundesblatt ausgeschrieben worden sei. Insbesondere seien die Zulassungsbedingungen, das Anmeldeverfahren und die Prüfungsfächer sowie der Prüfungsstoff der beiden einschlägigen Reglemente kongruent, so dass für die Kandidaten der Prüfung 2004 sowie späteren Prüfungen gleichwertige Prüfungsbedingungen wie bei dem noch zu genehmigenden Reglement vorhanden seien. Nach dem Rechtsgleichheitsgebot sollte eine gleichwertige bestandene Prüfung mit demselben Diplom rückwirkend ausgezeichnet werden. Gemäss Reglement und altem Recht sei eine rückwirkende Anerkennung der Prüfung möglich. Das neue Recht sehe nun eine rückwirkende Anerkennung von Prüfungen nicht mehr explizit vor, was zu einer Rechtsunsicherheit führe.

- C. Mit Verfügung vom 20. August 2004 liess die Rekurskommission EVD die Einsprecher des vorinstanzlichen Verfahrens als Beschwerdegegner zu.

Mit Beschwerdeantwort vom 15. September 2004 beantragt B. die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie aus, die in Frage stehende Prüfung sei nicht erforderlich, zudem entspreche sie vom Umfang und Inhalt höchstens einer Prüfung für Projektleiter/in Aussenwirtschaft. Die Prüfungsfächer und der Prüfungsstoff belegten inhaltlich wichtige Gebiete des Projektmanagements nur sehr schwach, wiesen aber gewichtige Gebiete auf, die damit nur am Rande zu tun hätten. Projektleitung sei eine Querschnittsfunktion, die innerhalb aller Berufe eine Bedeutung habe. Daher müsste hinter einer solchen Prüfung eine breite Trägerschaft stehen.

Mit Beschwerdeantwort vom 17. September 2004 beantragt auch C. die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie auf ihre Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren.

Mit Beschwerdeantwort vom 20. September 2004 beantragt D. ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Er bringt vor, der Abschluss als Projektleiter/in sei kein Berufsabschluss, welcher an eine bestimmte Berufsrichtung gebunden sei, sondern stünde allen Berufsleuten offen. Im Aussenwirtschaftsbereich, wo der Beschwerdeführer tätig sei, mache die Funktion der Projektleitung nur einen marginalen Teil der Tätigkeit aus. Daher müsste eine breitere Trägerschaft hinter der höheren Fachprüfung stehen. Weiter sei zu kritisieren, dass der Beschwerdeführer mit X. verhandelt sei. X. biete als einziges Bildungsinstitut der Schweiz Kurse für die Ausbildung zum Projektleiter an. Dass zudem gemäss Prüfungsreglement 3 Vertreter des Beschwerdeführers und 2 Vertreter von X. die absolute Mehrheit der Prüfungskommission (5 bis 9 Mitglieder) bildeten, zeige klar, dass hier ein Bildungsinstitut seine Prüfungen als eidgenössische höhere Fachprüfungen platzieren wolle. Da die Trägerschaft der Prüfung nur aus dem Beschwerdeführer bestehe, welcher wiederum zusammen mit X. die Mehrheit in der Prüfungskommission

habe, kontrolliere sich der Beschwerdeführer selbst und zwar in einer Prüfung, welche nicht einen Bereich der Aussenwirtschaft betreffe.

Das Bundesamt bringt in seiner Vernehmlassung vom 20. September 2004 vor, bei dem von ihm durchgeführten Verfahren habe es sich um ein besonderes Einwendungsverfahren zur Gewährung des rechtlichen Gehörs gehandelt. Daher erfolge der Entscheid, ein Reglement zu publizieren, zwar unter der Annahme, dass das Reglement rechtmässig sei, aber er sei lediglich vorläufiger Natur und diene einzig zur Eröffnung des Verfahrens. Erst nach Eingang allfälliger Einsprachen werde über die Gesetzmässigkeit des Reglements befunden. Die Verfahrenseröffnung präjudiziere den Einspracheentscheid demzufolge nicht, womit das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Argument, mit der Veröffentlichung im Bundesblatt habe das Bundesamt das Reglement als gesetzeskonform anerkannt, fehlerhaft sei. Es könne nicht davon gesprochen werden, dass das Bundesamt den Beschwerdeführer in langjähriger Praxis als Prüfungsträger anerkannt habe. Am Entscheid, den Beschwerdeführer nicht als Prüfungsträger anzuerkennen, ändere auch nichts, dass der Beschwerdeführer bereits Träger einer Prüfung sei. Dies sei er nämlich zu Unrecht, weshalb zu prüfen sei, ob die schon erteilte Reglements-genehmigung zu widerrufen sei. Im vorliegenden Fall habe das Institut X. den Beschwerdeführer zum Zwecke der Prüfungsdurchführung lediglich vorgeschoben; dies stelle ein rechtsmissbräuchliches Verhalten dar. Es treffe zu, dass bis zu 9 Mitglieder in der Prüfungskommission Einsitz nehmen könnten. Mit den 5 Mitgliedern von X. und des Beschwerdeführers sei sie indessen schon vollständig. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit dem Beschwerdeführer erscheine es als zweifelhaft, ob es seriöse Berufsverbände gebe, die ein Gesuch um Aufnahme in die Prüfungskommission stellen würden. Auf jeden Fall sei kein Verband bereit gewesen, mit dem Beschwerdeführer die Höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" durchzuführen. Die engen Beziehungen zwischen X. und dem Beschwerdeführer ergäben sich auch aus den vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen. So seien etwa 93 % der 15 Prüfungsexperten Dozenten bei X. Von den 5 Mitgliedern der Prüfungskommission seien alle Dozenten bei X. Weiter seien mindestens 61 der 114 Vereinsmitglieder des Beschwerdeführers Dozenten bei X. Bei weiteren Recherchen kämen sicherlich noch weitere Verbindungen von X. mit dem Beschwerdeführer zum Vorschein, was den pro-forma-Charakter des Beschwerdeführers unterstreiche.

A. und F. liessen sich nicht vernehmen.

- D. Mit Schreiben vom 19. April 2005 teilte die Rekurskommission EVD dem Beschwerdeführer mit, dass die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung nicht vorgesehen sei.

Auf die genannten und weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid als erheblich erscheinen, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Die Rekurskommission EVD zieht in Erwägung:

1. Der Einspracheentscheid des Bundesamtes vom 11. Juni 2004 stellt eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 2). Diese Verfügung kann nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c des Berufsbildungsgesetzes (zitiert in E. 2) sowie im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege mit Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden (vgl. Art. 44 ff. und Art. 71a VwVG i. V. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, VRSK, SR 173.31).

Der Beschwerdeführer als Adressat der angefochtenen Verfügung ist durch diese berührt und hat deshalb ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist daher einzutreten.

2. Am 1. Januar 2004 ist das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10) in Kraft getreten. Es löste das (alte) Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung ab (aBBG, AS 1979 1687, 1985 660, 1987 600, 1991 857, 1992 288 2521, 1996 2588, 1998 1822, 1999 2374, 2003 187). Zum selben Zeitpunkt hat die Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101) die (alte) Verordnung vom 7. November 1979 über die Berufsbildung abgelöst (aBBV, AS 1979 1712, 1985 670, 1990 848, 1993 7, 1996 208, 1998 1822, 2001 979).

In übergangsrechtlicher Hinsicht stellt sich daher die Frage nach dem anwendbaren Recht.

- 2.1. Bei einer Rechtsänderung gilt der Grundsatz, dass diejenigen (materiellen) Rechtssätze Anwendung finden, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben. Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende übergangsrechtliche Regelung treffen (vgl. BGE 107 Ib 133 E. 2b). Das Verfahren betreffende, formelle Bestimmungen des geänderten Rechts sind indessen nach den intertemporalrechtlichen Regeln sofort anzuwenden, sofern einschlägige Übergangsbestimmungen nicht etwas Anderes vorsehen und die Kontinuität des bisherigen (materiellen) Rechts dadurch nicht gefährdet wird (vgl. BGE 126 III 431 E. 2b, 120 Ia 101 E. 1b).
- 2.2. Die Übergangsbestimmung (Art. 73 BBG) regelt die Frage nicht ausdrücklich, nach welchen Bestimmungen ein Genehmigungsgesuch zu beurteilen ist, das noch unter altem Recht eingereicht wurde, aber erst nach Inkrafttreten des neuen Rechts entschieden werden kann.
- 2.3. In einem Verfahren um Genehmigung eines Reglements ist der rechtlich zu ordnende Tatbestand die Durchführung von Prüfungen in der Zeit ab der Genehmigungsverfügung. Es ist daher auf dasjenige Recht abzustellen, das im Zeitpunkt des Entscheides über das Gesuch um Genehmigung massgebend ist (vgl. BGE 113 Ib 246 E. 2a; Häfelin / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002, Rz. 324 ff.; Rhinow / Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 15 B IIa, mit Hinweisen).
- 2.4. Der Beschwerdeführer macht geltend, auf sein Gesuch sei darum noch altes Recht anwendbar, weil das Bundesamt sein Gesuch verschleppt und damit das Gleichbehandlungsprinzip und das Prinzip von Treu und Glauben verletzt habe.
 - 2.4.1. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist bei der Bestimmung des anwendbaren Rechts ausnahmsweise nicht erst auf den Zeitpunkt des Entscheides über ein Gesuch abzustellen, wenn die Verwaltung durch ungerechtfertigte Verzögerungen dahin wirkte, dass nach dem normalen Gang der Dinge noch rechtzeitig zu bewältigende Gesuche nicht erledigt wurden (BGE 107 Ib 133 E. 3, 99 Ia 113 E. 4b).

- 2.4.2. Im vorliegenden Fall reichte der Beschwerdeführer das in Frage stehende Reglement am 1. Juli 2003 bei der Vorinstanz ein. Diese veröffentlichte es am 22. Juli 2003 im Bundesblatt. In der Folge wurden verschiedene Einsprachen erhoben, zu denen der Beschwerdeführer am 19. und 25. August 2003 sowie am 9. September 2003 Stellung nahm. Die Repliken der Einsprecher erfolgten am 10., 14., 18. und 31. Oktober 2003.

Die Sache wäre damit frühestens im November 2003 und nur in Bezug auf den Antrag des Bundesamtes entscheidreif gewesen, da der eigentliche Genehmigungsentscheid nach dem in jenem Zeitpunkt geltenden Recht in der Kompetenz des Departements lag. Angesichts der in der Verwaltung üblichen Bearbeitungsfristen und der zahlreichen Einsprachen gegen das Reglement des Beschwerdeführers kann nicht gesagt werden, das Bundesamt habe das Verfahren in treuwidriger Weise verschleppt, weil es diesen Antrag nicht bereits innert zweier Monate verfasst habe.

Die Anwendung des ab 1. Januar 2004 geltenden Rechts ist daher nicht zu beanstanden.

3. Nach Artikel 1 des neuen Berufsbildungsgesetzes ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung). Sie streben ein genügendes Angebot im Bereich der Berufsbildung, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern an. Die Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt so weit als möglich mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern. Zur Verwirklichung der Ziele dieses Gesetzes arbeiten die Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt je unter sich sowie mit dem Bund zusammen.

Die höhere Berufsbildung kann durch eine eidgenössische Berufsprüfung oder eine eidgenössische höhere Fachprüfung erworben werden (vgl. Art. 27 Bst. a BBG). Die eidgenössischen Berufsprüfungen und die eidgenössischen höheren Fachprüfungen setzen eine einschlägige berufliche Praxis und einschlägiges Fachwissen voraus. Die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt regeln die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel. Sie berücksichtigen dabei die anschliessenden Bildungsgänge. Die Vorschriften unterliegen der Genehmigung durch das Bundesamt. Der Bundesrat regelt Voraussetzungen und Verfahren der Genehmigung (Art. 28 BBG).

Nach Artikel 1 der Berufsbildungsverordnung dient die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt in der Berufsbildung einer hohen,

landesweit vergleichbaren und arbeitsmarktbezogenen Qualifikation der Lernenden. Der Bund arbeitet in der Regel mit gesamtschweizerischen, landesweit tätigen Organisationen der Arbeitswelt zusammen. Gibt es in einem bestimmten Berufsbildungsbereich keine solche Organisation, so zieht die Bundesbehörde Organisationen, die in einem ähnlichen Berufsbildungsbereich tätig sind, oder Organisationen, die in dem betreffenden Berufsbildungsbereich regional tätig sind, und die interessierten Kantone bei.

Nach Artikel 24 der Berufsbildungsverordnung können Organisationen der Arbeitswelt im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 BBV Antrag auf Genehmigung einer eidgenössischen Berufsprüfung oder einer eidgenössischen höheren Fachprüfung stellen. Für das Angebot und die Durchführung einer eidgenössischen Berufsprüfung oder einer eidgenössischen höheren Fachprüfung bilden sie eine Trägerschaft. Organisationen, die einen Bezug zur entsprechenden Prüfung aufweisen, ist die Möglichkeit einzuräumen, der Trägerschaft beizutreten. Die Trägerschaft legt die Rechte und Pflichten der darin vertretenen Organisationen auf Grund ihrer Grösse und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fest.

Das Bundesamt genehmigt innerhalb einer Branche für eine spezielle Ausrichtung nur je eine eidgenössische Berufsprüfung und eine eidgenössische höhere Fachprüfung (Art. 25 BBV). Es prüft, ob:

- a. ein öffentliches Interesse besteht;
- b. kein bildungspolitischer Konflikt oder Konflikt mit einem anderen öffentlichen Interesse besteht;
- c. die Trägerschaft in der Lage ist, ein längerfristiges gesamtschweizerisches Angebot zu gewährleisten;
- d. sich der Inhalt der Prüfung an den für diese Berufstätigkeiten erforderlichen Qualifikationen orientiert;
- e. der vorgesehene Titel klar, nicht irreführend und von anderen Titeln unterscheidbar ist.

Die Trägerschaft reicht das Gesuch um Genehmigung einer Prüfungsordnung beim Bundesamt ein. Das Bundesamt koordiniert die inhaltliche Ausgestaltung von Prüfungsordnungen in verwandten Berufen. Es kann eine Zusammenlegung von Prüfungen verfügen, deren Fachgebiet und Ausrichtung sich wesentlich überschneiden. Erfüllt das Gesuch die Voraussetzungen, so gibt das Bundesamt die Einreichung der Prüfungsordnung im Bundesblatt bekannt und setzt eine Einsprachefrist von 30 Tagen an. Einsprachen sind dem Bundesamt schriftlich und begründet einzureichen (Art. 26 BBV).

4. Das Bundesamt genehmigte das Reglement über die Höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" vom 1. Juli 2003 in erster Linie darum nicht, weil der Beschwerde-

führer nicht als Organisation der Arbeitswelt anerkannt werden könne. Auffallend seien die engen Beziehungen zu X., dem Schulungsinstitut, welches spezifische Vorbereitungskurse für die in Frage stehende Prüfung anbiete. So sehe das Reglement vor, dass X. zwei der fünf Mitglieder der Prüfungskommission stellen dürfe und sowohl für die Prüfungsleitung wie das Prüfungssekretariat zuständig sei. Bis vor kurzem hätten der Beschwerdeführer und X. sodann die gleiche Adresse und die gleiche Telefonnummer gehabt. Es seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach der Beschwerdeführer oder X. einen besonders engen Bezug zur Arbeitswelt oder entsprechenden Organisationen hätten. Der Beschwerdeführer werde von X. lediglich vorgeschoben, damit X. Prüfungen veranstalten könne, die zu einem eidgenössisch geschützten Titel führten.

Der Beschwerdeführer rügt, die Erwägungen des Bundesamts zur "Aktivlegitimation" des Beschwerdeführers als Träger der Prüfung seien unbeachtlich, da seine Anerkennung als Berufsverband gestützt auf das alte Recht bereits mit der Veröffentlichung des Reglements im Bundesblatt erfolgt sei.

Es ist daher vorab zu prüfen, ob durch die Veröffentlichung des Reglements im Bundesblatt ein verbindlicher Vorentscheid getroffen wurde in Bezug auf die Anerkennung des Beschwerdeführers als möglicher Träger der in Frage stehenden Prüfung.

- 4.1. Bezüglich der Frage, welchen Stellenwert der Umstand hat, dass das Bundesamt die Einreichung des Reglements am 22. Juli 2003 publizierte, ist auf dasjenige Recht abzustellen, welches zu diesem Zeitpunkt in Kraft war. Artikel 45 Absätze 1, 2 und 3 der damals gültigen aBBV lauteten:

"Das Prüfungsreglement ist dem Bundesamt einzureichen. Es bezeichnet den Beruf, für welchen die Prüfung durchgeführt werden soll, und regelt insbesondere folgende Punkte:

- a. die Zusammensetzung der Prüfungskommission;
- b. die Zulassungsbedingungen;
- c. das Anmeldeverfahren;
- d. die Prüfungsfächer, den Prüfungsstoff und die Art und Dauer der Prüfung in den einzelnen Fächern;
- e. die Notengebung;
- f. die Bedingungen für das Bestehen der Prüfung;
- g. den Titel für die Absolventen der Prüfung;
- h. die Deckung der Prüfungskosten.

Entspricht das Reglement den gesetzlichen Voraussetzungen, so gibt das Bundesamt dessen Einreichung im Bundesblatt bekannt und setzt gleichzei-

tig eine Einsprachefrist von 30 Tagen an. Einsprachen gegen das Reglement sind dem Bundesamt schriftlich und begründet einzureichen.

Für die Genehmigung des Reglements ist das Departement zuständig."

- 4.2. Der reine Wortlaut von Absatz 2 könnte tatsächlich so aufgefasst werden, wie der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht, nämlich dass das Bundesamt vor der Publikation einen Entscheid darüber zu fällen habe, ob das in Frage stehende Reglement die gesetzlichen Voraussetzungen erfülle.
- 4.3. Gemäss Artikel 51 Absatz 2 aBBG und Artikel 45 Absatz 3 aBBV war indessen nicht das Bundesamt, sondern ausschliesslich das Departement zuständig für den Entscheid über die Genehmigung. Die Auffassung des Bundesamtes zu dieser Frage hatte daher keinerlei präjudizierende Wirkung in Bezug auf den Genehmigungsentscheid (vgl. REKO/EVD 99/HA-002 E. 3, publiziert in: VPB 64.107).

In diesem Kontext betrachtet, kann die Formulierung, dass das Bundesamt das Reglement nur dann publiziert, wenn es den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht, daher nur so verstanden werden, dass das Bundesamt zu prüfen hatte, ob die in Absatz 1 verlangten *formellen* Voraussetzungen erfüllt seien und diesbezüglich allenfalls eine Nachbesserung verlangen musste, bevor das Reglement veröffentlicht wurde. Eine weitergehende Prüfung beziehungsweise eine allfällige Verfügung darüber, ob die *Voraussetzungen für eine Genehmigung* gegeben seien oder nicht, fiel nach altem Recht nicht in der Kompetenz des Bundesamtes und wäre daher nicht zulässig gewesen (vgl. REKO/EVD 99/HA-002 E. 3, publiziert in: VPB 64.107).

- 4.4. Hinzu kommt, dass die Bekanntgabe der Reglementseinreichung im Bundesblatt dem in Artikel 30a VwVG beschriebenen besonderen Einwendungsverfahren entspricht. Dieses Verfahren dient dazu, dass legitimierte Dritte das ihnen zustehende rechtliche Gehör wahrnehmen können (vgl. BGE 129 II 286 E. 4.3.3).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101, und Art. 29 VwVG) beinhaltet das Recht des Einzelnen, sich vor dem Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisunterlagen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern (BGE 126 I 15

E. 2a/aa, 124 I 241 E. 2). Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt auch, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und, soweit erheblich, in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 124 I 241 E. 2, 124 I 49 E. 3a, je mit Hinweisen).

Der verfassungsmässige Anspruch der Einsprecher auf rechtliches Gehör wäre offensichtlich grob verletzt, wenn der Entscheid, ob das Gesuch zu genehmigen sei oder nicht, bereits vor der Publikation und dem Einspracheverfahren verbindlich getroffen würde.

- 4.5. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass zwar der Beschluss, ein Reglement zu publizieren, unter der vorläufigen Annahme erfolgte, dass das Reglement die in Artikel 45 Absatz 1 aBBV aufgeführten formellen Voraussetzungen erfülle. Der spätere Genehmigungsentscheid wurde dadurch jedoch nicht präjudiziert.

Aus der Veröffentlichung im Bundesblatt kann der Beschwerdeführer daher nichts zu seinen Gunsten ableiten.

5. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, in der langjährigen Zusammenarbeit mit dem Bundesamt sei er immer als Berufsverband betrachtet worden. Er sei denn auch bereits Träger einer eidgenössisch anerkannten Prüfung ("Aussenwirtschaftsfachmann/frau, Typus Import und internationale Beschaffung"), bei der eine analoge Konstellation von Trägerschaft und Prüfungskommission bestehe. Nach Treu und Glauben habe er daher davon ausgehen können, dass dies auch im vorliegenden Fall rechtmässig sei.

In seiner Vernehmlassung führte das Bundesamt hierzu aus, es könne nicht davon gesprochen werden, dass das Bundesamt den Beschwerdeführer in langjähriger Praxis als Prüfungsträger anerkannt habe. Die Berufung auf Entscheide aus den Jahren 2000 - 2003 stosse ins Leere, weil sich diese auf das alte Berufsbildungsgesetz bezögen. Am Entscheid, den Beschwerdeführer nicht als Prüfungsträger anzuerkennen, ändere auch nichts, dass der Beschwerdeführer bereits Träger einer Prüfung sei. Dies sei er nämlich zu Unrecht.

- 5.1. Die vom Beschwerdeführer angeführte Reglementsapprobation im Jahr 2001 beziehungsweise die Approbation einer geringfügigen Änderung dieses Reglements im Jahr 2003 (Entscheid des EVD vom 31. Juli 2003, 1416-24/fr) betrafen die Berufsprüfung "Aussenwirtschaftsfachmann/frau, Typus Import und in-

ternationale Beschaffung". Im Entscheid des Bundesrats (Entscheid vom 12. September 2001, 6.5.8-2000/41/AC/BA) wurde die Frage, ob der Beschwerdeführer als Trägerschaft die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt oder nicht, - soweit ersichtlich - nicht ausdrücklich geprüft, aber insofern implizit beantwortet, als im Ergebnis das von ihm eingereichte Reglement genehmigt wurde.

- 5.2. Bei der Beurteilung, ob eine bestimmte Trägerschaft die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Berufs- oder höhere Fachprüfung erfüllt oder nicht, geht es zwar um eine Frage, die in Bezug auf die jeweils in Frage stehende Prüfung und unter Berücksichtigung von deren mutmasslicher Akzeptanz durch die Arbeitswelt zu beantworten ist (vgl. E. 6.6. hienach). Die Genehmigung eines konkreten Prüfungsreglements impliziert daher nicht notwendigerweise eine generelle Feststellung, dass eine bestimmte Trägerschaft auch im Hinblick auf jede andere Prüfung die erforderlichen Voraussetzungen erfülle.

Insofern kann nicht generell gesagt werden, die Frage, ob der Beschwerdeführer als Trägerschaft für irgendeine andere Berufs- oder höhere Fachprüfung die gesetzlichen Voraussetzungen erfülle, sei durch jene frühere Reglements-genehmigung bereits materiell rechtskräftig entschieden.

- 5.3. Richtig ist indessen, dass das Bundesamt dem Beschwerdeführer im vorliegenden Fall die Eignung als Trägerschaft einer höheren Fachprüfung aus Gründen abspricht, welche in Bezug auf die Berufsprüfung "Aussenwirtschaftsfachmann/frau, Typus Import und internationale Beschaffung" die gleiche Geltung beanspruchen könnten. Insofern macht der Beschwerdeführer zu Recht geltend, dass zwischen der angefochtenen Verfügung und dem Entscheid des Bundesrats vom 12. September 2001 ein impliziter Widerspruch besteht. Diese Meinung vertritt auch das Bundesamt, führt es doch in seiner Vernehmlassung aus, dieser frühere Genehmigungsentscheid sei zu Unrecht ergangen und ein Widerruf werde nach Abschluss des Verfahrens zu prüfen sein.

Es fragt sich daher, ob der Genehmigungsentscheid des Bundesrats im Sinne eines Präzedenzfalles für das vorliegende Verfahren bindend ist oder ob es rechtlich zulässig ist, zu einer abweichenden Rechtsauffassung zu gelangen.

- 5.4. Das schweizerische Rechtssystem kennt keine absolute Bindung an Präzedenzfälle. Besteht jedoch eine eigentliche Praxis eines Gerichts oder einer Behörde, so verbietet es der Grundsatz von Treu und Glauben, diese Praxis beliebig zu ändern. Gelangt die zuständige Behörde indessen zur Einsicht, dass

eine andere Rechtsanwendung oder Ermessensbetätigung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht, so kann eine Änderung der bisherigen Praxis durchaus zulässig sein. Vorausgesetzt wird dabei, dass sich die beabsichtigte Praxisänderung auf ernsthafte sachliche Gründe stützt, die umso gewichtiger sein müssen, je länger die als nicht mehr richtig erkannte bisherige Praxis befolgt wurde. Ist diese Voraussetzung erfüllt, steht eine Praxisänderung weder mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit noch der Rechtsgleichheit im Widerspruch, obschon jede Änderung der bisherigen Rechtsanwendung zwangsläufig mit einer Ungleichbehandlung der früheren und der neuen Fälle verbunden ist (BGE 127 I 49 E. 3c, 125 II 152 E. 4c/aa).

- 5.5. Im vorliegenden Fall kann wohl kaum von einer eigentlichen Praxis in diesem Sinn gesprochen werden, denn der Beschwerdeführer kann als Präzedenzfall nur ein einziges genehmigtes Reglement heranziehen. Auch die Frage einer Ungleichbehandlung stellt sich grundsätzlich nicht, da jener frühere Fall ebenfalls den Beschwerdeführer selbst betraf. Einer anderen rechtlichen Beurteilung der Frage, ob der Beschwerdeführer sich als Trägerschaft einer Berufs- oder höheren Fachprüfung eigne, steht daher nichts entgegen, sofern sie sich auf sachliche Gründe stützt.

6. Der Beschwerdeführer macht geltend, auf Grund seiner Statuten sei er ein Verein und werde gestützt auf seinen Zweck und seine Tätigkeit zum Berufsverband. Berufsverbände gehörten gemäss dem Berufsbildungsgesetz zu den Organisationen der Arbeitswelt. Gemäss dem neuen Berufsbildungsgesetz seien auch "andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung" als Träger von Prüfungen möglich.

- 6.1. Artikel 28 Absatz 2 BBG sieht vor, dass es "die zuständigen" Organisationen der Arbeitswelt sind, welche die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel regeln. Die Vorschriften unterliegen indessen der Genehmigung durch das Bundesamt.

Die Voraussetzungen für diese Genehmigung sind in der Berufsbildungsverordnung wie folgt geregelt: Organisationen der Arbeitswelt im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 BBV können Antrag auf Genehmigung einer eidgenössischen Berufsprüfung oder einer eidgenössischen höheren Fachprüfung stellen. Für das Angebot und die Durchführung einer eidgenössischen Berufsprüfung oder einer eidgenössischen höheren Fachprüfung bilden sie eine Trägerschaft. Organisationen, die einen Bezug zur entsprechenden Prüfung aufweisen, ist die Mög-

lichkeit einzuräumen, der Trägerschaft beizutreten. Die Trägerschaft legt die Rechte und Pflichten der darin vertretenen Organisationen auf Grund ihrer Grösse und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fest (Art. 24 BBV).

Das Bundesamt genehmigt innerhalb einer Branche für eine spezielle Ausrichtung nur je eine eidgenössische Berufsprüfung und eine eidgenössische höhere Fachprüfung. Es prüft, ob:

- a. ein öffentliches Interesse besteht;
- b. kein bildungspolitischer Konflikt oder Konflikt mit einem anderen öffentlichen Interesse besteht;
- c. die Trägerschaft in der Lage ist, ein längerfristiges gesamtschweizerisches Angebot zu gewährleisten;
- d. sich der Inhalt der Prüfung an den für diese Berufstätigkeiten erforderlichen Qualifikationen orientiert;
- e. der vorgesehene Titel klar, nicht irreführend und von anderen Titeln unterscheidbar ist (Art. 25 BBV).

6.2. Sowohl das Kriterium der "Zuständigkeit" wie auch das Kriterium des "öffentlichen Interesses" stellen unbestimmte Rechtsbegriffe dar. Diese gebieten eine auf den Einzelfall bezogene Auslegung. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bildet deren Auslegung und Anwendung eine Rechtsfrage, die grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen ist (BGE 119 Ib 33 E. 3b). Nach herrschender Meinung hat die Beschwerdeinstanz dabei jedoch Zurückhaltung zu üben und der rechtsanwendenden Behörde einen gewissen Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn diese den örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz (statt vieler: BGE 127 II 184 5a/aa, 125 II 225 E. 4a; Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 454 f., mit Hinweisen).

6.3. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Gesetzesbestimmung in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. An einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (BGE 125 III 57 E. 2b, 120 II 112 E. 3a). Abweichungen von einem klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass dieser nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die wörtliche Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Üb-

rigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen (grammatikalische, historische, systematische und teleologische), wobei das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGE 127 III 318 E. 2b, 124 III 266 E. 4, mit Hinweisen).

- 6.4. Systematisch betrachtet geht es bei der Genehmigung eines Prüfungsreglements um eine Beleihung beziehungsweise um eine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe. Wie der Bundesrat in seiner Entscheidung vom 12. September 2001 ausführte, wäre es in bildungspolitischer Hinsicht unerwünscht, wenn eine beliebige Vielzahl von Berufs- und höheren Fachprüfungen bestünden, weshalb die Anzahl der Prüfungen auf eine pro Berufsbild zu beschränken sei. Das Bundesamt hat daher bei seiner Entscheidung zu beurteilen, wer - ausgehend von einem bestimmten Berufsbild - am kompetentesten ist, um die in Frage stehende öffentliche Aufgabe auszuführen und als Trägerschaft die Verantwortung für die dem jeweiligen Berufsbild entsprechende Prüfung zu übernehmen.
- 6.5. In der Botschaft des Bundesrates vom 6. September 2000 zum neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBI 2000 5686 ff.) wird ausgeführt, die Branchen hätten einen bestimmenden Einfluss auf die eidgenössischen Prüfungen. So fielen die Festlegung der Prüfungsinhalte und die Durchführung der Prüfung in die Kompetenz der Berufsverbände (BBI 2000 5723). Wirtschaft und Arbeitswelt seien ein tragender Pfeiler der schweizerischen Berufsbildung. Ihre Beteiligung an der Berufsbildung bleibe wie bereits mehrfach erwähnt freiwillig. Das Gesetz beschränke sich auf Vorschriften zur qualitativen Ausrichtung der Berufsbildung und zum Schutz der Lernenden. Die Wirtschaft stelle den bedeutendsten Teil der Lehrstellen bereit. Sie bestimme die Anforderungen an die Qualifikationen ihres Nachwuchses und durch ihr Ausbildungsverhalten dessen Qualität und Quantität (BBI 2000 5730).

In dem vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (Departement) verfassten erläuternden Bericht für die Vernehmlassung wird zu Artikel 1 der Berufsbildungsverordnung angeführt, es werde häufig die Frage gestellt, ob Schulen auch zu den Organisationen der Arbeitswelt zählten. Rein schulisch ausgerichtete Institutionen seien im Sinne des Gesetzes nicht als Organisationen der Arbeitswelt zu behandeln. Es gebe aber durchaus auch Schulen, die eng mit der Arbeitswelt oder entsprechenden Organisationen verbunden seien. In diesem Fall sei die Frage z. B. einer Prüfungsträgerschaft differenzierter und im Einzelfall zu betrachten. Zu Artikel 24 der Berufsbildungsverordnung (Trägerschaft) führte das Departement aus, dieser entspreche weitgehend dem Status Quo. Zu den Voraussetzungen für die Genehmigung von Berufs- und höheren

Fachprüfungen (Art. 25 BBV) hielt das Departement fest, die vorliegende Regelung entscheide sich eindeutiger als die bisherige gegen einen freien Markt im Bereich der eidgenössischen Prüfungen. Die Schweiz sei zu klein, um eine Vielzahl nahezu identischer oder von aussen kaum unterscheidbarer höherer Prüfungen in Konkurrenz treten zu lassen. Das würde eher zu einem Ressourcen-Verschleiss als zu einer höheren Qualität führen und zudem zu einer von aussen kaum durchdringbaren Unübersichtlichkeit beitragen.

- 6.6. Was unter dem Begriff der "zuständigen Organisationen der Arbeitswelt" im Sinn von Artikel 28 Absatz 2 BBG beziehungsweise der "Organisationen der Arbeitswelt" im Sinn von Artikel 24 Absatz 1 BBV zu verstehen ist, ist daher in diesem bildungspolitischen Kontext zu betrachten.

Der Wert einer Prüfung für die Kandidaten, welche den entsprechenden Abschluss nachher für ihre berufliche Karriere verwenden möchten, hängt in erster Linie von der Akzeptanz des Abschlusses in der Arbeitswelt, insbesondere bei den Arbeitgebern der betreffenden Branche, ab. In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Trägerschaft der Prüfung *in den Augen dieser Arbeitgeber* für einen hohen Qualitätsstandard und einschlägige Praxiserfahrung garantieren kann. Das schweizerische System der höheren Berufsbildung geht daher vom Grundsatz aus, dass jede Branche selbst für die höhere Berufsbildung verantwortlich sein soll, um ein grösstmögliches Ansehen der entsprechenden Diplome bei den Arbeitgebern der betreffenden Branche sicherzustellen.

- 6.7. Eine Auslegung unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge führt daher zum Schluss, dass nicht jeder Träger, der einen noch so geringen Bezug zur Arbeitswelt aufweist, einen Rechtsanspruch darauf hätte, dass sein Prüfungsreglement vom Bundesamt als Berufsprüfung oder höhere Fachprüfung genehmigt werde. Entgegen der in dem vom Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren eingereichten Rechtsgutachten vertretenen Meinung verlangt das öffentliche Interesse nämlich nicht, dass das Bundesamt ungeachtet der Frage, wer Träger der Prüfung ist, das "beste" der vorgelegten Prüfungsreglemente genehmige.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass nur dann ein öffentliches Interesse an einer Berufs- oder höheren Fachprüfung besteht, wenn die Arbeitswelt, insbesondere die betroffene Branche, dem durch die Prüfung erworbenen Abschluss einen hohen Stellenwert zumisst. Um eine derartige Akzeptanz sicherzustellen, müssen hinter der Prüfung die für die Branche repräsentativen Organisationen stehen. Die "zuständigen" Organisationen der Arbeitswelt im Sinn von Artikel 28

Absatz 2 BBG, welche als Trägerschaft für eine Berufsprüfung oder höhere Fachprüfung in Frage kommen können, sind daher die wichtigsten und repräsentativsten Organisationen der betroffenen Branche, insbesondere auch die für die Branche wichtigen Arbeitgeberorganisationen.

Es ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn das Bundesamt der vom Departement vertretenen Auffassung folgt, dass eine rein schulisch ausgerichtete Organisation keine Organisation der Arbeitswelt im Sinn von Artikel 28 Absatz 2 BBG ist.

- 6.8. Das Bundesamt legt im Einzelnen dar, auf Grund welcher Anhaltspunkte es auf eine enge persönliche Verflechtung zwischen dem Beschwerdeführer und X. schliesst. Zu diesen Anhaltspunkten gehören die zeitweise identischen Adressen und Telefonnummern sowie der Umstand, dass mehr als die Hälfte der Vereinsmitglieder des Beschwerdeführers Dozenten bei X. seien.

Der Beschwerdeführer bestreitet die sehr nahe Beziehung zu X. an sich nicht. Dass er ein Berufsverband sei, begründet er einzig mit seinen Statuten und seinem Mitgliederverzeichnis. In diesen Statuten werden die "besonderen Beziehungen" zu X. ausdrücklich erwähnt. Der mögliche berufliche Hintergrund der Mitglieder des Beschwerdeführers wird mit "ausserwirtschaftlichen, ausserpolitischen, betriebswirtschaftlichen und technologischen Interessen" sehr weit und damit auch sehr vage gefasst. Der Zweck des Verbandes besteht laut Statuten in der ausbildungsmässigen und wirtschaftlichen Förderung der Mitglieder, insbesondere aber der Durchführung von Berufs- und Diplomprüfungen. Gemäss dem "integrierten Prüfungs- und Kurssystem für das Prozess-, Qualitäts- und Projektmanagement" und dem Kursprogramm von X. handelt es sich bei diesen Prüfungen um den jeweils passenden Abschluss der Ausbildungsgänge von X. Eine effektive Tätigkeit als Berufsverband, welche über diese Zusammenarbeit mit X. hinausgeht, hat der Beschwerdeführer nicht dargelegt. Er hat auch nicht substantiiert, welche Schlüsse aus dem Mitgliederverzeichnis gezogen werden könnten, die auf einen eigentlichen Berufsverband hindeuten würden.

Der Schluss des Bundesamtes, beim Beschwerdeführer handle es sich um einen Verein, dessen eigentlicher Zweck darin bestehe, als Trägerschaft für die durch X. zu veranstaltenden Prüfungen zu den von X. angebotenen Bildungsgängen zu dienen, wird durch diese Umstände nicht widerlegt, sondern bestätigt. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass der Beschwerdeführer daneben auch eine für eine bestimmte Branche beziehungsweise branchenübergreifend *repräsentative* Organisation der Arbeitswelt ist, sind dagegen nicht ersichtlich.

Hinzu kommt, dass A., B., D., F. sowie C. gegen die beabsichtigte höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" Einsprache erhoben haben. Alle diese Einsprecher machen unter anderem geltend, der Beschwerdeführer sei keine genügend fachkompetente Trägerschaft, um eine Qualität zu garantieren, die den durch den Titel der Prüfung geweckten Erwartungen gerecht werde. Die geplante höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" lässt sich von ihrem Titel her nicht einer bestimmten Branche zuordnen. Insofern kommt der Einsprache der Verbände A. und D. besonderes Gewicht zu, da es sich dabei um zwei der bekanntesten branchenübergreifenden Organisationen der Arbeitswelt handelt. Jedenfalls kann nicht leichthin angenommen werden, die Arbeitswelt werde der geplanten höheren Fachprüfung für "Projektleiter/in" den einer eidgenössischen Fachprüfung entsprechenden Stellenwert zumessen, wenn derart repräsentative Organisationen geltend machen, der Beschwerdeführer sei keine genügend fachkompetente Trägerschaft, um für die erforderliche Qualität zu garantieren.

Es ist nicht zu beanstanden, wenn das Bundesamt unter diesen Umständen sinngemäss zum Schluss kam, der Beschwerdeführer sei keine durch "die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt" gebildete oder doch zumindest anerkannte Trägerschaft und erfülle daher die Voraussetzungen von Artikel 28 Absatz 2 BBG und Artikel 24 Absatz 1 BBV nicht.

- 6.9. Handelt es sich beim Beschwerdeführer nicht um eine durch "die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt" gebildete Trägerschaft, so hat das Bundesamt die Genehmigung des Prüfungsreglements zu Recht verweigert. Unter diesen Umständen erübrigt es sich, darüber hinaus zu prüfen, ob die übrigen Voraussetzungen von Artikel 25 BBV erfüllt sind. Insbesondere kann offen gelassen werden, ob überhaupt ein öffentliches Interesse an einer höheren Fachprüfung für "Projektleiter/in" besteht und ob das eingereichte Prüfungsreglement gesetzes- und verordnungskonform ist.
7. Zusammenfassend erweist sich die Verweigerung der angebehrten Genehmigung des Prüfungsreglements für eine höhere Fachprüfung für "Projektleiter/in" als rechtmässig. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.
8. Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden mit dem am 14. Juli 2004 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, Kostenverordnung, SR 172.041.0).

Da der Beschwerdeführer unterliegt, hat er auch keinen Anspruch auf Parteientschädigung. Die obsiegenden Einsprecher liessen sich nicht anwaltlich vertreten; insofern sind ihnen keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten im Sinne des VwVG entstanden. Daher ist ihnen ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG).

9. Dieser Entscheid kann nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 61 Abs. 1 Bst. d BBG i. V. m. Art. 99 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, Bundesrechtspflegegesetz, OG, SR 173.110). Er ist demnach endgültig.

Demnach entscheidet die Rekurskommission EVD:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. *Verfahrenskosten*
3. *Parteientschädigung*
4. *Eröffnung*

REKURSKOMMISSION EVD

Der Präsident
H. Urech

Die juristische Sekretärin
M. Spori Fedail