



Abteilung II
B-1879/2011

Urteil vom 10. Februar 2012

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),
Richter Hans Urech, Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiber Beat Lenel.

Parteien

1. **Schweizerischen Bäcker-Konditorenmeister-Verband SBKV**, Seilerstrasse 9, 3001 Bern,
2. **Richemont Fachschule SBKV Stiftung**, Seeburgstrasse 51, 6006 Luzern,
beide vertreten durch Fürsprecherin Harisa Reiz, SwissLegal Frick Anwälte, Bubenbergrplatz 5, Postfach 6154, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,
gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT,
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verfügung vom 21. Februar 2011 betr. Beitragsgesuch zum Projekt 11-1176 "BKC-LernDoku".

Sachverhalt:**A.**

Mit Gesuch vom 28. Dezember 2010 beantragte der Beschwerdeführer 1 Bundesbeiträge von CHF 188'700.00 an die Projektkosten von CHF 314'500.00 für eine Online-Lerndokumentation für das Berufsfeld Bäckerei, Konditorei, Confiserie und Detailhandel (Projekt 11-1176 "BKC-Lerndoku"). Aufgrund der neuen Bildungsverordnung für Bäcker, Konditoren und Confisereuren sei ein komplett neues Lehrmittel erarbeitet worden, das mit einer E-Learning-Plattform und einer Lerndokumentation ergänzt werden solle. Die bestehenden Instrumente zur Lerndokumentation seien nicht in elektronischer Form verfügbar und nicht als Online-Instrumente einsetzbar. Deshalb wolle man das vom BBT geförderte Leading House Projekt "Dual-T" als Lerndokumentation und E-Learning-Modul einsetzen. Das Projekt würde jährlich 1'200 bis 1'300 Lehrlingen zu Gute kommen, überschreite jedoch die finanziellen Möglichkeiten der Trägerverbände und der Fachschule bei Weitem.

B.

Die Vorinstanz wies dieses Gesuch mit Verfügung vom 21. Februar 2011 ab. Beim vorliegenden Projekt handle es sich um eine E-Learning-Lösung, die als Arbeitsinstrument des Berufsfachschulunterrichts gelte und für die keine Unterstützung nach BBG vorgesehen sei. Weil damit bloss Lehrmethoden dem gängigen Stand der Technik angepasst würden, könne es auch nicht als "innovatives Projekt" oder "Projekt mit Pilotcharakter" unterstützt werden, begründete sie ihren Entscheid.

C.

Am 25. März 2011 erhoben die Beschwerdeführer Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht mit den Anträgen, die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben, das Gesuch sei zu bewilligen oder eventualiter die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Bundesbeiträge seien auf CHF 188'700.00 festzusetzen oder eventualiter von der Vorinstanz festsetzen zu lassen. Die Bildungsverordnungen Bäcker-Konditor-Confisereuren mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (BKC EFZ), Bäcker-Konditor-Confisereuren mit eidgenössischem Berufsattest (BKC EBA), Detailhandelsassistenten (DHA) und Detailhandelsfachleute (DHF) schrieben vor, dass die lernende Person eine Lerndokumentation führe, die vom Berufsbildner zu unterzeichnen bzw. mittels Bildungsbericht zu ergänzen sei. Diese Unterlagen würden von den Beschwerdeführenden erstellt. Man habe eine möglichst integrierte Lösung für die Lerndokumen-

tation gesucht, welche das Rezeptbuch und den Bildungsbericht miterfasse und Mängel in der Führung der Lerndokumentation sofort erkennen lasse. Deshalb sei basierend auf dem Leading House "Dual-T" und mit Begleitung der Universität Fribourg eine neue Online-Lerndokumentation entwickelt worden. Diese sei in das Lehrmittel integriert und könne mittels iPhone-Geräten während des Arbeitsprozesses erfasst werden. Die klare Struktur und vereinfachte, von der Online-Lerndokumentation unterstützte Abläufe führten zu qualitativ hochrangigen Ergebnissen und stimmten mit der technologie-geprägten Lebenswelt der Lernenden überein. Die ganze Branche profitiere davon, dass zukünftig die Lernenden die Berufslehre mit einem höheren Wissensstand abschliessen. Beiträge nach Art. 54 BBG würden gewährt, wenn das Vorhaben bedarfsgerecht, zweckmässig organisiert und qualitätsentwickelnd sei. Die Höhe der Beiträge richte sich nach Art. 63 und 64 BBV. Der BBT-Leitfaden stelle die weiteren Voraussetzungen auf. Das Gesuch sei gestützt auf Art. 54 und 55 BBG für die "Entwicklung der Berufsbildung" und "Besondere Leistungen im öffentlichen Interesse" gestellt worden. Die gesamten Projektkosten betrügen CHF 314'500.00, womit es der Eidgenössischen Berufsbildungskommission ("EBBK") vorzulegen sei. Dies sei in casu nicht erfolgt oder falls doch, seien die Beschwerdeführer nicht darüber informiert worden. Aufgrund dieser formellen Rechtsverweigerung sei die Verfügung der Vorinstanz aufzuheben. Die Vorinstanz habe sich nicht hinlänglich mit dem Gesuch auseinandergesetzt und gehe willkürlich von einem falschen Sachverhalt aus, wenn sie lediglich von einer E-Learning-Lösung, die dem gängigen Stand der Technik entspreche, ausgehe. Mit der BKC-Lern-Doku würden die Erkenntnisse der Dual-T-Forschung erstmals in die Praxis umgesetzt. Die Entwicklung der Leading Houses würde jährlich mit 5 Mio. CHF Bundesmitteln unterstützt und es sei nicht ersichtlich, warum die Subventionierung für die praktische Anwendung verweigert werde. Bei einer analogen Aufgabenstellung im Rahmen eines öffentlichen Auftrags müsste der ganze Betrag vom Bund übernommen werden. Die beantragten Mittel könnten auch als "Pilotprojekte" bewilligt werden. Die Lerndokumentation trage auch zur Qualitätssteigerung bei, weshalb die Beiträge auch für die Qualitätsentwicklung bewilligt werden könnten. Weiter werde die Dokumentation in allen drei Landessprachen geführt, was als Leistung im Sinne von Art. 7 i.V.m. Art. 55 Bst. b, c und e BBG gelte. Die weiteren Bedingungen von Art. 57 BBG und des BBT-Leitfadens seien erfüllt.

D.

Am 7. April 2011 legte die Vertreterin der Beschwerdeführer eine Kostennote von CHF 30'744.50 ins Recht.

E.

Die Vorinstanz reichte am 17. Juni 2011 eine Beschwerdeantwort ein. Sie argumentierte, dass es nicht zutrefte, dass die Beschwerdeführer das Beitragsgesuch gemeinsam gestellt hätten. Vielmehr habe nur die Beschwerdeführerin 1 das Beitragsgesuch gestellt, während die Beschwerdeführerin 2 als Projektpartnerin angegeben worden sei. Es habe deshalb keine Veranlassung bestanden, auch gegenüber der Beschwerdeführerin 2 zu verfügen. Die Argumentation der Beschwerdeführer, dass das Projekt sowohl unter Art. 54 BBG wie auch unter Art. 55 BBG falle, übersehe, dass ein Projekt kaum jemals beiden Artikeln gleichzeitig zugeordnet werden könne. Die Tatsache, dass eine Gesuchstellerin ein Projekt einem bestimmten Artikel des BBG unterstellt habe, binde die Behörde überdies nicht, weshalb das Gesuch nicht unter dem Gesichtspunkt einer besonderen Leistung im öffentlichen Interesse zu prüfen sei. Die Vorlage des Projekts an die EBBK sei deshalb nicht notwendig gewesen, weil der angegebene Beitrag von CHF 188'700.00 unter der Schwelle von CHF 250'000.00 liege und zudem die Hardware-Anschaffungskosten von CHF 70'000.00 nicht subventionierbar seien. Weil wichtige Projektschritte schon vor dem Sitzungstermin der EBBK abgeschlossen gewesen seien, sei die Finanzierung vermutlich auch ohne Bundesbeiträge möglich. Bezüglich des Vorwurfs der mangelnden und willkürlichen Sachverhaltsabklärung sei festzuhalten, dass auf die Angaben des Gesuchs abgestellt werde, gemäss dem eine Lerndokumentation/Bildungsbericht und eine E-Learning-Plattform zu subventionieren seien. Beim Vorhaben der Beschwerdeführer handle es sich nicht um ein Pilotprojekt, sondern um einen Teil der schweizweiten Implementierung von Dual-T. Das Bundesverwaltungsgericht verstehe unter Entwicklung der Berufsbildung Studien, Pilotversuche und Berufsbildungsforschung. Das Implementierungsvorhaben der Beschwerdeführer trage nicht zur Entwicklung der Berufsbildung bei. Es wäre willkürlich, wenn die Vorinstanz alle Projekte, die aus Leading-House Ergebnissen entstehen, ohne inhaltliche Kontrolle unterstützte. Das Führen einer Lerndokumentation als solches sei nicht subventionierbar. Die Ausführungen zu Art. 55 BBG stellten unzulässige Noven dar. Trotzdem halte man fest, dass subventionswürdige Projekte gemäss Art. 55 Abs. 1 Bst. b BBG über die üblichen Leistungen seines Trägers hinausgehen und der allgemeinen Berufsbildung dienen müssten. Die Erstellung von Lehrmitteln für sprachliche Minderheiten schliesse Lerndokumentationen nicht mit ein. Die Plattform liesse sich auch nicht unter Massnahmen zur Förderung der Koordination, Transparenz und Qualität des Weiterbildungsangebots oder Massnahmen zur Sicherung von Lehrstellen subsumieren.

F.

Mit Replik vom 17. Oktober 2011 legten die Beschwerdeführer dar, dass die Beschwerdeführerin 2 gemeinsam mit dem Beschwerdeführer 1 das Beitragsgesuch an die Vorinstanz gestellt habe, darin erwähnt worden sei und darum am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen habe. Die Vorinstanz zeige durch ihre Beschwerdeantwort selbst auf, dass die Unterstellung des Projekts sowohl unter Art. 54 BBG wie auch Art. 55 BBG geprüft werden müsse, um feststellen zu können, welcher der beiden Aspekte erfüllt sei. Die Beschwerdeführer hätten es absichtlich offen gelassen, unter welchem Aspekt ihr Beitragsgesuch falle, und sich nie auf eine der beiden Möglichkeiten festgelegt. Das Gesuch habe zwingend der EBBK vorgelegt werden müssen. Das Subsidiaritätsprinzip sei nicht verletzt worden; das Projekt sei bis anhin durch rückzahlbare Darlehen finanziert worden. Die Lerndokumentation sei nicht nur ein unterstützendes Instrument, sondern ein zwingender Teil der Ausbildung. Es handle sich um ein mit konkreten Neuerungen verbundenes Projekt zur Entwicklung der Berufsbildung, das der gesamten Berufsbildung von Nutzen sei, Pilotcharakter habe und auch ausserhalb der Bäcker/Konditor/Confiseur-Branche allgemein genutzt werden könne.

G.

Ein Besuch auf der Homepage <http://www.learndoc.ch/home/index.php> (besucht am 19. Dezember 2011) zeigt, dass die fragliche Lerndokumentation in Betrieb ist.

H.

Mit Stellungnahme vom 11. Januar 2012 erklärten die Beschwerdeführer auf entsprechende Aufforderung, ihre Rechtsvertreterin vertrete sie im Rahmen eines selbständigen Mandats. Die gleichzeitig bestehende Anstellung bei der Beschwerdeführerin 2 diene nur der Abnahme von Prüfungen in Rechtskunde.

I.

Die Parteien haben stillschweigend auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung verzichtet.

J.

Auf die vorgebrachten Argumente und Beweismittel ist, soweit sie erheblich erscheinen, in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Der Entscheid der Vorinstanz stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), unterliegen Verfügungen des Bundesamtes der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 VGG i.V.m. Art. 44 VwVG).

1.2. Der Beschwerdeführer 1 ist Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese berührt. Er hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung und ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3. Die Beschwerdeführerin 2 ist nicht Adressatin der angefochtenen Verfügung. Gemäss Art. 6 VwVG gelten als Parteien diejenigen Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG sieht als erste der kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen die formelle Beschwer vor. Dies bedeutet, dass für die beschwerdeführende Person die Pflicht besteht, an einem vorinstanzlichen Verfahren teilzunehmen, soweit sie dazu in der Lage ist (ISABELLE HÄNER in Christoph Auer, Markus Müller, Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 48 Rz. 6). Also muss die beschwerdeführende Partei grundsätzlich am Verfahren vor der unteren Instanz teilgenommen haben und mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen sein. Das Bundesgericht verzichtet hierauf nur, wenn die Partei – ohne Verschulden – nicht in der Lage war, sich an jenem Verfahren zu beteiligen bzw. wenn die konkrete Verfahrensordnung eine Teilnahme nicht gebietet (BGE 133 II 181 S. 187; BGE 135 II 172 S. 175). Hier stehen sich zwei gegenläufige Grundsätze gegenüber: Zum Einen ist im Lichte des klaren Gesetzeswortlauts nicht legitimiert, wer vor der Vorinstanz auf eine Teilnahme verzichtet hat, weil andere Personen, welche mit ihren Anträgen die gleiche Stossrichtung verfolgen, sich dort (zwar im eigenen Sinne aber) selbständig beteiligt haben (VERA MARANTELLI/SAID HUBER in Bernhard Waldmann, Philippe Weissenberger [Hsg.], Praxis-kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, Art. 48 Rz. 23). Zum Anderen richtet sich bei einer mitwirkungsbedürftigen Verfügung, die auf Gesuch hin ergeht, das Rechtsschutzinteres-

se nach der genügenden Beziehungsnähe zum Verfahrensgegenstand, ob dieser mithin eine Betroffenheit auslösen könnte und dementsprechend mit dem Rechtsbegehren ein Nachteil abgewendet werden könnte. Demnach sind sämtliche Personen in das Verfahren einzubeziehen, die durch den Verfahrensgegenstand in ihrem Rechtsschutzinteresse betroffen sein könnten (ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 270).

1.4. Verfügungsadressat ist nur der Beschwerdeführer 1 als Trägerschaft. Die Beschwerdeführerin 2 wurde auf dem Beitragsgesuch in Partnerschaft mit dem Beschwerdeführer 1, nicht jedoch als Trägerschaft aufgeführt. Einer Aufführung beider Beschwerdeführer als Trägerschaft wäre jedoch nichts im Wege gestanden; offenbar wurde der Entscheid, die Beschwerdeführerin 2 in Partnerschaft aufzuführen, im Wissen um die daraus erfolgende Verfahrensstellung getroffen. Die Beschwerdeführerin 2 befindet sich damit in einem Grenzbereich zwischen dem von der angefochtenen Verfügung betroffenen und dem nicht-betroffenen Nichtadressaten. Einerseits traf sie keine Pflicht, am Verfahren der Vorinstanz teilzunehmen, da sie höchstens in Partnerschaft auftrat (wobei die Stiftung auf dem Beitragsgesuch nicht einmal ausdrücklich erwähnt wird). Andererseits ist die Stiftung, auf die der Beschwerdeführer 1 nicht im gleichen Umfang wie auf die von ihm vollständig kontrollierte Aktiengesellschaft "Richemont SBKV Dienstleistungs AG" Einfluss nehmen kann, in ihren eigenen Interessen betroffen und hat ein spezifisches Interesse am Verfahrensausgang, weil die fragliche Lerndokumentation durch die Stiftung erstellt wird und weil den Beschwerdeführer 1 im Falle des Unterliegens keine gesetzliche Pflicht trifft, ein allfälliges Defizit der Stiftung auszugleichen. Im Sinne dieser Güterabwägung ist deshalb auch die Beschwerdeführerin 2 zur Beschwerde zu legitimieren.

1.5. 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 Beschwerde beider Beschwerdeführer ist daher einzutreten.

2.

2.1. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Berufsbildung ist im Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10) geregelt. Der Bund beteiligt sich im Rahmen der bewilligten Kredite angemessen an den Kosten der Berufsbildung (Art. 52 BBG). Diese Beiträge wer-

den nur gewährt, wenn das zu subventionierende Vorhaben bedarfsgerecht und zweckmässig organisiert ist und ausreichende Massnahmen zur Qualitätsentwicklung einschliesst (Art. 57 BBG).

Zur Entwicklung der Berufsbildung fördert der Bund Studien, Pilotversuche, die Berufsbildungsforschung und die Schaffung von tragfähigen Strukturen in neuen Berufsbildungsbereichen (Art. 4 Abs. 1 BBG) sowie die Qualitätsentwicklung (Art. 8 Abs. 2 BBG). Dazu leistet der Bund für befristete Zeit Beiträge an Kantone und Dritte (Art. 54 BBG). Diese dürfen höchstens 60 %, ausnahmsweise 80 % des Aufwandes betragen (Art. 63 Abs. 1 BBV). Beiträge für Studien und Pilotprojekte bemessen sich danach, ob sie geeignet sind, die Durchführbarkeit und Wirksamkeit neuer Bildungsmassnahmen in der Praxis abzuklären oder eine Reform umzusetzen (Art. 63 Abs. 2 Bst. a BBV), solche für die Schaffung neuer tragfähiger Strukturen danach, ob sie geeignet sind, unterschiedliche Partner zu einer eigenständigen Trägerschaft für neue Berufsbildungsbereiche zusammenzuführen (Art. 63 Abs. 2 Bst. b BBV).

Der Bund leistet überdies Beiträge an Kantone und Dritte für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55 BBG). Diese decken höchstens 60 %, ausnahmsweise 80 % des Gesamtaufwandes (Art. 64 Abs. 1 BBV). Die Beiträge bemessen sich nach dem Grad des Interesses, den Eigenleistungen der Gesuchstellenden und der Dringlichkeit der Massnahme (Art. 64 Abs. 2 BBV).

Das Bundesamt erlässt Richtlinien über die Gesuchstellung, die Budgetierung und die Abrechnung (Art. 66 Abs. 1 BBV) und unterbreitet Gesuche für Projekte nach Art. 54 BBG mit Projektkosten von über 250'000 Franken der eidgenössischen Berufsbildungskommission zur Beurteilung (Art. 66 Abs. 2 BBV).

2.2. Gestützt auf Art. 66 Abs. 1 BBV erliess das Bundesamt den Leitfaden für Gesuchstellende "Beitragsgesuche – Entwicklung der Berufsbildung und Besondere Leistungen im öffentlichen Interesse", welcher vorliegend in der Ausgabe vom April 2010 anwendbar ist (nachfolgend: Leitfaden für Gesuchstellende). Dabei handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung des Bundes. Als solche ist der Leitfaden für Gesuchstellende für die Durchführungsorgane verbindlich, begründet indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten beim Privaten (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen). Seine Hauptfunktion besteht darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis zu gewähr-

leisten. Als verwaltungsunabhängige Instanz ist das Bundesverwaltungsgericht nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden und ist in deren Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen jedoch vom Richter bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 122 V 19 E. 5 Bst. b.bb).

3.

3.1. Die Beschwerdeführer rügen, dass das Projekt aufgrund der budgetierten Gesamtprojektkosten von CHF 314'500 der eidgenössischen Berufsbildungskommission (EBBK) hätte unterbreitet werden müssen. Aufgrund der zusätzlichen Berufung auf Art. 55 BBG hätte das Projekt in jedem Falle der EBBK unterbreitet werden müssen, was nicht erfolgt sei. Somit sei eine formelle Rechtsverweigerung und damit ein Verstoß gegen Art. 29 Abs. 1 BV erfolgt. Falls eine Unterbreitung erfolgt, aber den Beschwerdeführern nicht mitgeteilt worden sei, habe die Verletzung des rechtlichen Gehörs darin bestanden, dass die Beschwerdeführer keine Stellungnahme zu den Beanstandungen abgeben konnten.

3.2. Die Vorinstanz macht geltend, dass eine Prüfung ohne (beträgliche Limite) unter dem Gesichtspunkt der besonderen Leistung im öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 55 BBG nicht angezeigt gewesen sei. Eine Unterbreitung als Projekt zur Entwicklung der Berufsbildung und Qualitätsentwicklung im Sinne von Art. 54 BBG sei aufgrund der in der Verwaltungsverordnung festgelegten Grenze von CHF 250'000 für die beantragte Subvention nicht angezeigt gewesen. Zudem seien im Projektbudget Kosten von CHF 70'000 für Hardware angeführt. Diese würden gemäss konstanter Praxis des BBT nicht berücksichtigt. Nach Abzug dieser Kosten verblieben noch Projektkosten von CHF 244'500, was unter der Grenze von CHF 250'000 liege.

3.3. Vorab muss festgestellt werden, ob das Gesuch nur in Bezug auf Art. 54 BBG oder, wie von den Beschwerdeführern verlangt, unter dem Aspekt von Art. 54 und Art. 55 BBG zu prüfen war. Nach dem Grundsatz "iura novit curia", welcher in Art. 62 Abs. 4 VwVG konkretisiert ist, ermittelt die zuständige Behörde das anwendbare Recht selbst und ist nicht an die Rechtsauffassung der Parteien gebunden. Das Rügeprinzip besagt, dass die Rechtsmittelinstanz überdies die von den Parteien geltend gemachten Rechtsverletzungen und tatsächlichen Einwände prüfen muss (ULRICH

HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2010, 6.A., Rz. 1632).

3.4. Art. 54 BBG thematisiert Beiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung, d.h. Studien, Pilotversuche, die Berufsbildungsforschung und die Schaffung von tragfähigen Strukturen in neuen Berufsbildungsbereichen (Art. 4 Abs. 1 BBG) und zur Qualitätsentwicklung (Art. 8 BBG). Art. 55 BBG thematisiert unter dem Oberbegriff der "besonderen Leistungen im öffentlichen Interesse" Gleichstellungsmassnahmen, Weiterbildungsmassnahmen für Behinderte, Information und Dokumentation, die Erstellung von Lehrmitteln für sprachliche Minderheiten, Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, Massnahmen zu Gunsten benachteiligter Regionen und Gruppen, Massnahmen zur Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung, Massnahmen zur Förderung des Verbleibs im Beruf und des Wiedereinstiegs, Massnahmen zur Förderung der Koordination, der Transparenz und der Qualität des Weiterbildungsangebotes, die Förderung anderer Qualifikationsverfahren und Massnahmen zur Sicherung und Erweiterung des Lehrstellenangebotes.

3.5. Die Beschwerdeführer verfolgen den "Aufbau einer neuen technologie-unterstützten Lerndokumentation und in Ergänzung Aufbau einer E-Learning Lösung" (Beitragsgesuch, Ziff. 3.1). Sie subsumieren diese unter Art. 54 und 55 BBG. Die Unterstellung unter Art. 54 BBG als Pilotprojekt ist problemlos nachvollziehbar, denn die Gesuchsteller argumentieren damit, dass ihr Projekt eine neue, unerprobte Technologie darstelle, die später auch für andere Branchen Mehrnutzen schaffe (Art. 17 Beschwerdeschrift). Die Unterstellung unter Art. 55 BBG als besondere Leistung im öffentlichen Interesse wird von den Beschwerdeführern damit begründet, dass das Projekt auch eine Massnahme zur Sicherung und Erweiterung des Lehrstellenangebotes (Art. 55 Bst. j BBG) darstelle, da mit dem neuen System die Schwierigkeiten und fehlende Motivation der Lernenden abgebaut werden könnten (Art. 19 Beschwerdeschrift). Diese Argumentation kann nicht nachvollzogen werden, da es sich bei den Massnahmen von Art. 55 Bst. j BBG um eine Massnahme zur Verbesserung des Lehrstellenangebotes handelt, während die Beschwerdeführer mit Verbesserungen bei der Lehrstellennachfrage bzw. einer Reduktion der Lehrabbrüche argumentieren. Es ist deshalb festzuhalten, dass die Vorinstanz das Gesuch zu Recht ausschliesslich unter "Entwicklung der Berufsbildung" im Sinne von Art. 54 BBG subsumiert hat.

3.6. Es gilt somit abzuklären, ob das Gesuch aufgrund der Limite von CHF 250'000 von Art. 66 Abs. 2 BBV von der Prüfung durch die EBBK ausgenommen war.

4.

4.1. Der Anspruch von Verfahrensbeteiligten auf Gewährung des rechtlichen Gehörs durch die zuständige Behörde ist in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) geregelt. Grundsätzlich dient der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs der Sachaufklärung und garantiert dem Betroffenen ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht im Verfahren (vgl. BGE 122 I 53 E. 4a). Der Anspruch auf das rechtliche Gehör besteht gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung aus mehreren Teilaspekten. Dazu gehört unter anderem, dass der Verfahrensbeteiligte Anspruch darauf hat, dass seine Anträge und Stellungnahmen durch die verfügende Behörde geprüft werden und dass sich diese Prüfung in der Begründung des Entscheids niederschlägt (BGE 124 I 241 E. 2; ULRICH HÄFELI/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 838). Welche Behörde für die Prüfung der Anträge von Verfahrensbeteiligten zuständig ist, ergibt sich aus den massgeblichen Verfahrensnormen. Fällt ein Gesuch um Bundesbeiträge unter die Bestimmungen von Art. 54 ff. BBG, so muss es gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. b BBG i.V.m. Art. 66 Abs. 2 BBV (SR 412.101) der Eidgenössischen Berufsbildungskommission zur Stellungnahme und Antragstellung unterbreitet werden, bei Projekten nach Artikel 54 BBG nur bei Projektkosten von mindestens CHF 250'000. Würde die Unterbreitung solcher Gesuche an die Eidgenössische Berufsbildungskommission unterlassen, käme dies einer Verletzung des Anspruchs auf das rechtliche Gehör gleich.

4.2. Der Leitfaden für Gesuchstellende stellt eine verhaltenslenkende Verwaltungsverordnung dar, die zum Zwecke der einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung auf die Ermessensausübung und die Handhabung offen formulierter Vorschriften abzielt (BGE 128 I 167 E. 4.3). Als verwaltungsunabhängige Instanz ist das Bundesverwaltungsgericht nicht an Verwaltungsordnungen gebunden, berücksichtigt sie bei der Entscheidungsfindung jedoch mit, wenn sie eine dem Einzelfall angepasste und gerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 122 V 19 E. 5 Bst. b.bb).

4.3. Die Umschreibung der massgeblichen Hürde zur Unterbreitung eines Projekts an die EBBK ist in der BBV unterschiedlich zum Leitfaden für Gesuchstellende geregelt. Während die BBV von "Projektkosten" spricht, wird im Leitfaden von "Beitrag" gesprochen. Der Ausdruck "Projektkosten" stellt nicht klar, ob es sich um Gesamtkosten oder zu subventionierende Projektkosten handelt. Nachdem aber in Art. 66 Abs. 2 BBV von "Projektkosten" und in Abs. 3 von "Beiträgen" gesprochen wird, ist davon auszugehen, dass mit "Projektkosten" die Gesamtkosten gemeint sind. Ein Ermessen der Behörde, ob ein Projekt der EBBK vorzulegen sei, ist aus der gesetzlichen Formulierung nicht ersichtlich. Eine antizipierte Beweiswürdigung, die jeweils in einem Spannungsfeld zum rechtlichen Gehör steht (PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER in Bernhard Waldmann, Philippe Weissenberger [Hsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, Art. 12 Rz. 30) ist nur bei der Sachverhaltsfeststellung zulässig, nicht aber bei notwendigen Prozesshandlungen. Wenn mit "Projektkosten" die Gesamtkosten gemeint sind, und die vorliegenden Gesamtkosten, ir- respektive ob Teile davon nicht subventionierbar sind, CHF 314'500 be- tragen, kann nicht auf die vom Gesetz zwingend geforderte Vorlage an die EBBK verzichtet werden.

4.4. Da der Vorinstanz kein Ermessen zukommt, ob sie das Projekt der EBBK unterbreiten will, dann kann sie, wenn die Voraussetzungen zur vollständigen Projekteinreichung von Ziff. 4 des Leitfadens für Gesuch- stellende erfüllt sind, auch antizipativ, als Vorbehalt für eine Vorlage an die EBBK, keine weitere inhaltliche Prüfung des Projekts treffen. Vielmehr hat sie das Projekt erst bei Vorliegen der Stellungnahme und des Antrags der EBBK weiter zu prüfen.

4.5. Als Zwischenergebnis ist somit festzustellen, dass das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzt wurde, weil ihr Projekt nicht der EBBK unterbreitet wurde.

4.6. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, was bedeutet, dass eine Verletzung desselben grundsätzlich zur Aufhebung des Ent- scheids führt, ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst. In der Praxis ist die Heilung einer Gehörsverletzung aber dann möglich, wenn die Beschwerdeinstanz in denjenigen Fragen, in denen das rechtliche Gehör verletzt worden ist, dieselbe Überprüfungsbe- fugnis hat wie die Vorinstanz und entsprechend das Versäumte nachho- len kann (BGE 127 V 437 E. 3d/aa mit Hinweisen sowie Urteile des Bun-

desverwaltungsgerichts A-3123/2008 vom 27. April 2010 E. 2.2.3 und A-102/2010 vom 20. April 2010 E. 3.3). Anstelle eines Entscheids in der Sache selbst kann das Bundesverwaltungsgericht die Streitsache auch mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

4.7. Im vorliegenden Fall ist eine Rückweisung begründet, da die Stellungnahme der EBBK die Entscheidung der Vorinstanz erheblich beeinflussen, aber nicht abschliessend vorwegnehmen oder ersetzen kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat der Würdigung jener Stellungnahme durch die Vorinstanz darum nicht vorzugreifen, sondern deren Einholung und Einschätzung der Vorinstanz zu überlassen.

4.8. Die Beschwerde ist demzufolge gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz wird die versäumte Prozesshandlung nachzuholen, das heisst das Projekt der EBBK zu unterbreiten und gestützt auf deren Antrag und Stellungnahme neu zu entscheiden haben. Eine formelle Prüfung des Eventualbeschwerdebegehrens, dem damit inhaltlich gleichwohl entsprochen wird, erübrigt sich somit.

5.

5.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art 63 Abs. 3 VwVG).

5.2. Den ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 VGKE). Die Kosten der Vertretung umfassen insbesondere das Anwaltshonorar oder die Entschädigung für eine nicht anwaltliche berufsmässige Vertretung (Art. 9 Abs. 1 Bst. a VGKE). Keine Entschädigung ist jedoch geschuldet, wenn der Vertreter oder die Vertreterin in einem Arbeitsverhältnis zur Partei steht (Art. 9 Abs. 2 VGKE) sowie für Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

5.3. Die Vertreterin der Beschwerdeführer hat mit Honorarnote vom 7. April 2011 eine Parteientschädigung von CHF 30'744.50 geltend gemacht. Trotz der Bestimmung von Art. 9 Abs. 2 VGKE und obwohl sie in einem – zeitlich aber untergeordneten und funktional abgegrenzten sowie sachfremden – Arbeitsverhältnis zur Beschwerdeführerin 2 steht, ist ihre Rechtsvertretungsleistung entschädigungsfähig (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 4.77)

5.4. Die Parteientschädigung ist anhand der eingereichten detaillierten Kostennote festzusetzen (Art. 14 VGKE), wobei nur der notwendige Zeitaufwand zu entschädigen ist (Art. 10 VGKE). Der in der Kostennote ausgewiesene anwaltliche Aufwand von 95.05 Stunden (recte: 81.10 Stunden) erscheint in keinem angemessenen Verhältnis zu der nicht besonders komplizierten und vom Sachverhalt her leicht erfassbaren Materie. Die eingereichten Rechtsschriften haben einen anrechenbaren Umfang von rund 30 Seiten. Der geltend gemachte Stundenansatz von CHF 350.00 ist im Lichte von Art. 10 Abs. 2 VGKE herabzusetzen. Wird pro Seite eine halbe Stunde zum Stundenansatz von CHF 250.00 entschädigt, ergibt sich eine Reduktion des mit der Honorarnote geltend gemachten Betrags auf CHF 3'750.00 plus die Auslagen von CHF 231.50 und 8 % Mehrwertsteuer von 318.50. Folglich kann ein Betrag von CHF 4'300.00 (Auslagen und MWST inklusive) als Parteientschädigung zugesprochen werden.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 21. Februar 2011 wird aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500.00 wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von CHF 4'300.00 (inkl. Spesen und Mehrwertsteuer) zu entrichten.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformulare)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 11-1176; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

David Aschmann

Beat Lenel

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 14. Februar 2012