



---

Abteilung II  
B-2682/2019

## Urteil vom 22. März 2021

---

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),  
Richter Martin Kayser, Richter Christian Winiger,  
Gerichtsschreiberin Myriam Senn.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch lic. iur. Johannes Vontobel, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Staatssekretariat für Bildung,  
Forschung und Innovation SBFI,**  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Beiträge für die Durchführung von eidg. Berufs- und höheren  
Fachprüfungen 2017.

**Sachverhalt:****A.**

Am 2. Mai 2018 reichte der B.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: B.\_\_\_\_\_) beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: Vorinstanz) ein Gesuch um finanzielle Unterstützung für die Durchführung der eidgenössischen Berufsprüfungen (...) sowie der eidgenössischen höheren Fachprüfung (...) ein. Insgesamt ersuchte der B.\_\_\_\_\_ um einen Betrag von insgesamt CHF 2'396'091.–.

**B.**

In der Folge stellte die Vorinstanz verschiedene Rückfragen und thematisierte insbesondere die Höhe der Kosten für die Administration, worauf der B.\_\_\_\_\_ und, im Auftrag der Trägerschaft der Berufs- und höheren Fachprüfungen (...), die A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) weitere Informationen einreichten. Am 12. November 2018 fand eine Besprechung zwischen der Vorinstanz und Mitgliedern der A.\_\_\_\_\_ statt.

**C.**

Mit Verfügung vom 29. April 2019 hiess die Vorinstanz das Gesuch um finanzielle Unterstützung für die Durchführung der eidgenössischen Berufsprüfungen (...) sowie der eidgenössischen höheren Fachprüfung (...) teilweise gut und sprach der A.\_\_\_\_\_ einen Betrag von insgesamt CHF 2'037'648.– (inklusive allfälliger Mehrwertsteuer) zu.

**D.**

Gegen diese Verfügung erhob die A.\_\_\_\_\_ am 31. Mai 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben und die Bundesbeiträge für die Durchführung von eidgenössischen Berufs- und eidgenössischen höheren Fachprüfungen der Eidg. Berufsprüfung (...) und Eidg. höhere Fachprüfung (...) seien auf insgesamt CHF 2'085'792.30 festzulegen. Eventualiter sei die Verfügung vom 29. April 2019 aufzuheben und die Angelegenheit zur neuen Beurteilung in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung rügt sie eine unrichtige Rechtsanwendung, eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots, eine unrichtige beziehungsweise unvollständige Sachverhaltsfeststellung und eine Verletzung des Vertrauensschutzes durch die Vorinstanz.

**E.**

Mit Vernehmlassung vom 15. Juli 2019 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

**F.**

Mit Replik vom 22. Oktober 2019 hält die Beschwerdeführerin vollumfänglich an ihren Rechtsbegehren fest.

**G.**

Mit Duplik vom 13. November 2019 beantragt die Vorinstanz wiederum die Abweisung der Beschwerde.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Der Entscheid der Vorinstanz vom 29. April 2019 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Departemente und Dienststellen der Bundesverwaltung, worunter die Vorinstanz fällt (Art. 31 und 33 Bst. d VGG; Art. 61 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10]; Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 [Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1]).

**1.2** Zur Beschwerde ist legitimiert, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und zudem ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.2.1** Beschwerde erhoben hat im vorliegenden Fall die A. \_\_\_\_\_ in eigenem Namen.

**1.2.2** Die Vorinstanz hat in ihrer Verfügung die A. \_\_\_\_\_ als Gesuchstellerin und Adressatin bezeichnet. Wie sich aus den Akten ergibt, wurde das Gesuch indessen durch den B. \_\_\_\_\_ gestellt, einem der Träger der Berufs- und höheren Fachprüfungen im (...). Die in der Beschwerde erhobene Behauptung, die A. \_\_\_\_\_ sei selbst die Trägerschaft der Berufs- und höheren Fachprüfungen im (...) und damit eine Organisation der Arbeitswelt

im Sinne von Art. 52 Abs. 3 Bst. c und 56 BBG, ist offensichtlich unzutreffend: Die Trägerschaft dieser Prüfungen setzt sich zusammen aus mehreren Vereinen, nämlich dem B.\_\_\_\_\_, der C.\_\_\_\_\_ und der D.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Trägerschaft). Die A.\_\_\_\_\_ übernahm erst ab Ende August 2018 die Rolle der B.\_\_\_\_\_ als Gesprächspartnerin der Vorinstanz. Wie sie in ihrem Schreiben vom 3. April 2019 darlegte, handelte sie dabei "im Auftrag der Trägerschaften". Wenn die Vorinstanz in der Folge die A.\_\_\_\_\_ in der angefochtenen Verfügung als Gesuchstellerin bezeichnete, erscheint dies daher als unzutreffend.

Die A.\_\_\_\_\_ ist insofern allenfalls formelle, nicht aber materielle Verfügungsadressatin. Aufgrund der Akten ist nicht ersichtlich, inwiefern sie durch die angefochtene Verfügung überhaupt beschwert und im eigenen Namen zur Beschwerde legitimiert sein könnte.

**1.2.3** Hinzu kommt, dass beschwerdelegitimiert nur sein kann, wer partei- und prozessfähig ist (ISABELLE HÄNER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2019, Rz. 5 zu Art. 48). Unter Parteifähigkeit wird die Möglichkeit verstanden, im Beschwerdeverfahren als Partei aufzutreten. Dabei gilt - analog zu den Grundsätzen des Zivilprozessrechts - als parteifähig, wer rechtsfähig ist (HÄNER, a.a.O., Rz. 5 zu Art. 48).

Wie sich aus den öffentlich zugänglichen Informationen auf der Webseite der A.\_\_\_\_\_ ergibt, setzt sich die A.\_\_\_\_\_ aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, die von der Trägerschaft der Berufs- und höheren Fachprüfungen im (...) für eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt werden. Aufgrund dieser Beschreibung drängt sich der Eindruck auf, dass es sich bei der A.\_\_\_\_\_ weder um einen Verein noch um eine andere Art von juristischer Person handelt.

Es erscheint daher als sehr zweifelhaft, ob die A.\_\_\_\_\_ überhaupt über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und prozessfähig ist.

**1.3** Im vorliegenden Fall kann indessen darauf verzichtet werden, die Beschwerdeführerin aufzufordern, ihre Rechtsfähigkeit und ihre Beschwerde darzutun, da die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist, wie noch darzulegen sein wird.

## **2.**

Die Beschwerdeführerin rügt eine unrichtige Rechtsanwendung durch die

Vorinstanz. Organisationen der Arbeitswelt hätten grundsätzlich Anspruch auf finanzielle Beiträge des Bundes, sofern sie eidgenössische Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen durchführten. Art. 52 BBG sehe vor, dass der Bund sich im Rahmen der bewilligten Kredite angemessen an den Kosten beteilige. Nach der typischen gesetzgeberischen Systematik wäre dabei zu erwarten gewesen, dass Art. 56 BBG in der Folge den unbestimmten Rechtsbegriff "angemessen" weiter konkretisiert hätte, was aber nicht der Fall sei. Stattdessen enthalte Art. 56 BBG im Gegensatz zum Grundsatz von Art. 52 Abs. 3 Bst. c BBG plötzlich eine Kann-Vorschrift. Diese Kann-Vorschrift müsse als gesetzgeberisches Versehen betrachtet werden, denn es sei mit dem Sinn und Zweck der gemeinschaftlichen Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Organisationen der Arbeitswelt nicht vereinbar, den involvierten Bundesbehörden freies Ermessen einzuräumen, ob und wie weit sie sich finanziell bei der Durchführung von eidgenössischen Berufsprüfungen beteiligen wollten. Sofern dieser Kann-Vorschrift in der Rechtsanwendung überhaupt Relevanz zugestanden werden könne, so nur soweit, als dass damit vom Gesetzgeber habe klargestellt werden sollen, dass nicht alle Anbieter von Berufsprüfungen Bundesunterstützung beanspruchen könnten, sondern nur diejenigen Organisationen der Arbeitswelt, welche über ein Prüfungsreglement verfügten, das von der Vorinstanz genehmigt worden sei. Im Umkehrschluss bedeute dies, dass Organisationen der Arbeitswelt, welche auf der Basis eines von der Vorinstanz genehmigten Prüfungsreglements eidgenössische Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen abnehmen dürften und müssten, Anspruch auf angemessene Beteiligung des Bundes an den Prüfungskosten hätten. Was eine angemessene Beteiligung an den Prüfungskosten bedeute, ergebe sich nicht aus dem Berufsbildungsgesetz selber. Hingegen werde in Art. 65 Abs. 1 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (Berufsbildungsverordnung, BBV; SR 412.101) der Bundesbeitrag für die Durchführung von eidgenössischen Fachprüfungen mit höchstens 60% des tatsächlichen Aufwandes begrenzt. Einzig für Prüfungen, welche aus fachlichen Gründen besonders kostenintensiv seien, könne ein Beitrag bis zu 80% des Aufwandes gesprochen werden. Solche Ausnahmegesuche um einen Deckungsbetrag zwischen 60% und 80% seien besonders zu begründen. E contrario ergebe sich, dass Beitragsgesuche bis zu 60% nicht besonders zu begründen seien, weil die Organisationen der Arbeitswelt, welche über ein genehmigtes Prüfungsreglement verfügten, grundsätzlich Anspruch auf angemessene Kostenbeteiligung hätten. Aufgrund von Art. 56 BBG i.V.m. Art. 65 BBV müsse geschlossen werden, dass der Gesetzgeber eine Deckungsbeteiligung von bis zu 60% des angefallenen Aufwandes grundsätzlich als angemessen betrachtet habe.

Die Vorinstanz macht dagegen geltend, die Frage, ob es sich im vorliegenden Fall trotz der Kann-Formulierung in Art. 56 BBG um eine Anspruchssubvention handle, könne offenbleiben, da sie gar nicht bestreite, dass die Beschwerdeführerin für die im Jahre 2017 durchgeführten Prüfungen mit Bundesbeiträgen zu unterstützen sei. Dass das Gesuch zu begründen gewesen sei, ergebe sich auch aus ihren, gestützt auf Art. 66 Abs. 1 BBV, erlassenen Richtlinien. Gemäss dem Subventionsgesetz müssten die vom Bund mit Subventionen unterstützten Aufgaben zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden. Diese Bestimmungen hätten zum Ziel, die grösstmögliche Effizienz zu gewährleisten und Schranken gegen nicht notwendigen Aufwand und übertriebenen Perfektionismus aufzustellen. Sei dies nicht der Fall, so könne es zu einer Beschränkung der Förderbeiträge kommen. Im vorliegenden Fall genügten die von der Trägerschaft geltend gemachten Administrativkosten diesem subventionsrechtlichen Grundsatz nicht und seien daher für die Berechnung der Subvention zu kürzen gewesen.

**2.1** Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Berufsbildung (Art. 52 ff. BBG) besteht einerseits in der Ausrichtung von Pauschalbeträgen an die Kantone und andererseits in der Leistung von zweckgebundenen (Direkt-)Beiträgen an die Kantone und an Dritte (Art. 52 Abs. 2-3 BBG). Vorliegend interessiert Art. 52 Abs. 3 Bst. c BBG, wonach der Bund Beiträge für die Durchführung von eidgenössischen Berufsprüfungen und eidgenössischen höheren Fachprüfungen sowie für Bildungsgänge höherer Fachschulen an Dritte leistet. Diese Bestimmung verweist auf Art. 56 BBG, der für die Durchführung von eidgenössischen Berufsprüfungen und eidgenössischen höheren Fachprüfungen sowie für Bildungsgänge höherer Fachschulen, die von Organisationen der Arbeitswelt angeboten werden, eine Unterstützung durch den Bund vorsieht. Beiträge nach Art. 53-56 BBG werden nur gewährt, wenn das zu subventionierende Vorhaben bedarfsgerecht ist, zweckmässig organisiert ist und ausreichende Massnahmen zur Qualitätsentwicklung einschliesst. Der Bundesrat kann weitere Bedingungen und Auflagen vorsehen. Er regelt die Bemessung der Beiträge (Art. 57 BBG).

**2.2** Gestützt auf diese Delegationsnorm erliess der Bundesrat die Art. 59-66 BBV. Die Bundesbeiträge nach Art. 56 BBG decken höchstens 60% des Aufwandes (Art. 65 Abs. 1 BBV). Für Prüfungen, die aus fachlichen Gründen besonders kostenintensiv sind, kann ein Beitrag gewährt werden, der bis zu 80% des Aufwandes deckt. Entsprechende Gesuche sind besonders zu begründen (Art. 65 Abs. 2 BBV).

### **2.3** Beiträge nach Art. 56 BBG sind Finanzhilfen i.S.v. Art. 3 SuG.

Nach Lehre und Rechtsprechung werden Finanzhilfen grundsätzlich unterteilt in Ermessens- und Anspruchssubventionen (FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, 2006, S. 43 ff. mit Hinweisen; BARBARA SCHAEERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, 1992, S. 173 f.). Anspruchssubventionen begründen einen Rechtsanspruch auf die Subvention, sofern der Empfänger die gesetzlichen Voraussetzungen für die Subventionszusprechung erfüllt. Ein bundesrechtlicher Anspruch wird dann angenommen, wenn die Voraussetzungen eines Beitrags in einem Erlass erschöpfend umschrieben sind und der Entscheid über die Ausrichtung des Beitrags nicht im Ermessen der Verwaltung liegt (BGE 118 V 16 E. 3a; 116 Ib 309 E. 1b, je mit Hinweis). Verbleibt der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum und kann sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen, so entfällt der Anspruchscharakter einer Subvention dadurch nicht (BGE 145 I 121 E. 1.2; 110 Ib 297 E. 1).

Dagegen ist es bei Ermessenssubventionen dem Entschliessungsermessen der vollziehenden Behörde anheimgestellt, ob sie im Einzelfall eine Subvention zusprechen will oder nicht (in diesem Sinn: BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsermessen, 2010, Rz. 70). Das "ob" der Subventionsgewährung wird im Gesetz offengelassen. Die Voraussetzungen sind nicht abschliessend, aber in der Regel dennoch – wenn auch oft in Form von unbestimmten Rechtsbegriffen – weitgehend geregelt (SCHAEERER, a.a.O., S. 178). Selbst wenn einer Behörde in einem konkreten Fall Ermessen zusteht, heisst das nicht, dass sie in ihrer Entscheid völlig frei ist; sie hat immer nach pflichtgemäsem Ermessen zu handeln und ist an das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot gebunden (BGE 122 I 267 E. 3b; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 409 ff.; SCHINDLER, a.a.O., Rz. 431; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 26 Rz. 11). Eine Bestimmung, die als "Kann-Vorschrift" formuliert ist, weist eher auf eine Ermessenssubvention hin (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 408; MÖLLER, a.a.O., S. 43 f.; BGE 118 V 19 E. 3a mit Hinweis).

**2.4** Der Vorinstanz steht selbst bei Anspruchssubventionen bezüglich der Frage der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen ein Beurteilungsspielraum zu und sie ist auch bei Ermessenssubventionen an die Verfas-

sung und das Willkürverbot, das Gebot der Rechtsgleichheit und das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden. Das Bundesverwaltungsgericht hat daher bisher die Frage offengelassen, ob es sich bei den Bundesbeiträgen nach Art. 52 ff. BBG um Anspruchs- oder Ermessenssubventionen handelt (vgl. Urteile des BVGer B-8207/2010 vom 22. März 2011 E. 2; B-5057/2007 vom 16. April 2008 E. 4.2 und B-5476/2007 vom 11. Juli 2008 E. 3).

**2.5** Diese Frage kann auch im vorliegenden Fall offenbleiben. Wie dargelegt, sieht das Berufsbildungsgesetz selbst vor, dass Beiträge gemäss Art. 53-56 BBG nur gewährt werden, wenn das zu subventionierende Vorhaben bedarfsgerecht ist, zweckmässig organisiert ist und ausreichende Massnahmen zur Qualitätsentwicklung einschliesst (Art. 57 BBG). Auch das Subventionsgesetz, das für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen gilt, soweit nicht andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 1 und 2 SuG), sieht ausdrücklich vor, dass nur Aufwendungen anrechenbar sind, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind (Art. 14 Abs. 1 SuG).

Selbst wenn die Beiträge des Bundes an die Durchführung von Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen daher als Anspruchssubventionen eingestuft würden, wäre mit der Vorinstanz – und entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – davon auszugehen, dass bei der Bemessung der Beiträge der geltend gemachte Aufwand nicht bereits deswegen anrechenbar ist, wenn er tatsächlich angefallen ist, sondern dass die Anrechenbarkeit auch voraussetzt, dass der Aufwand für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich war.

### **3.**

Die Vorinstanz begründet die nur teilweise Gutheissung des Gesuchs nicht mit Zweifeln daran, ob der von der Beschwerdeführerin angegebene Aufwand für die Administration effektiv angefallen sei, sondern allein damit, dass sie diesen Aufwand nicht im vollen Umfang als notwendig erachtet.

Sie führt aus, die Trägerschaft sei zwar frei in der Ausgestaltung und Durchführung der Prüfungsadministration. Die Richtlinien über die Beitragsgewährung sähen auch vor, dass Kosten für die Administration anrechenbar seien hinsichtlich Prüfungssekretariat (Organisation, Ausschreibung, etc.), Buchführung/Treuhand, Büromaterial (Fotokopien, Drucksachen, Porti, etc.), Büroinfrastruktur (Telefon, EDV, etc.) und Verbrauchsmaterial. Aller-

dings müssten diese Aufwände die subventionsrechtlichen Grundsätze erfüllen. Gemäss dem Subventionsgesetz müssten die vom Bund mit Subventionen unterstützten Aufgaben zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden. Diese Bestimmungen hätten zum Ziel, grösstmögliche Effizienz zu gewährleisten und Schranken gegen nicht notwendigen Aufwand und übertriebenen Perfektionismus aufzustellen. Sei dies nicht der Fall, so könne es zu einer Beschränkung der Förderbeiträge kommen. Im vorliegenden Fall betrügen die Kosten für die Prüfungsadministration 2017 zwischen 50% und 60% der von den Kandidaten zu leistenden Prüfungsgebühren. Während die gesamten Administrationskosten für die Prüfungsdurchführungen zwischen 2011 und 2013 leicht gesunken seien, hätten sie ab 2014 bis 2016 markant zugenommen. Ein ähnliches Bild ergebe sich auch bezüglich der Entwicklung der Administrationskosten pro Kandidat. Nach einer Abnahme zwischen 2011 und 2013 von CHF 719.– im Jahr 2011 auf CHF 540.– im Jahr 2013 seien die Kosten ab 2014 bis 2016 deutlich angestiegen von CHF 1'098.– im Jahr 2014 auf CHF 1'231.– im Jahr 2016. Dieser Trend habe sich im Jahr 2017 mit einer erneuten Kostensteigerung gegenüber dem Vorjahr von CHF 177'891.– bzw. ca. 20% fortgesetzt. Es sei der Gesuchstellerin nicht gelungen, im Rahmen ihrer allgemein gehaltenen Eingaben schlüssig und nachvollziehbar darzulegen, wieso die Trägerschaft mehrerer Prüfungen zu Fixkosten auf höherem Niveau führen solle und es nicht vielmehr erlaube, daraus Synergien zu nutzen und so die Kosten pro Kandidat zu senken. Fraglich sei auch, inwiefern bauliche Anpassungsarbeiten an der Büroinfrastruktur, die Kompletterneuerung der Begrünung der Büroräumlichkeiten oder die Anschaffung von Stühlen für Sitzungszimmer zwingend notwendige Aufwände für die mit Subventionen unterstützte Durchführung von Berufs- und höheren Fachprüfungen darstellten. Auch die geltend gemachten hohen Kosten pro Arbeitsplatz in der Prüfungsadministration hätten nicht erklärt werden können.

Die Vorinstanz legt dar, sie habe für die Beurteilung der Notwendigkeit der Administrationskosten vergleichsweise auf die Daten der im Jahr 2016 von sämtlichen Prüfungsträgern angegebenen Administrationskosten abgestellt, und zwar gruppiert nach Grösse der Prüfung (1-9 Teilnehmende, 10-24 Teilnehmende, 25-96 Teilnehmende, 100-499 Teilnehmende, über 500 Teilnehmende), um so den unterschiedlichen Voraussetzungen Rechnung zu tragen. Aus diesen angegebenen Administrationskosten habe sie den Medianwert bestimmt. In der Folge habe sie diesen Medianwert um 50% erhöht, was zu vertretbaren maximalen Administrationskosten pro teilnehmende Person von CHF 2'800.– für die kleinsten Prüfungen bis zu

CHF 500.– für Prüfungen mit über 500 Teilnehmenden führe. Für die (...)branche mit kleineren und grösseren Prüfungen und total 675 Teilnehmenden habe die Vorinstanz einen Mischsatz von CHF 1'000.– angewendet. Andererseits seien im Hinblick auf vergleichbare Werte auch die durchschnittlichen Arbeitsplatzkosten der Bundesverwaltung beigezogen worden. Dieser Vergleich zeige, dass die durchschnittlichen Arbeitsplatzkosten der Beschwerdeführerin praktisch doppelt so hoch seien wie diejenigen der Bundesverwaltung.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots, eine unrichtige beziehungsweise unvollständige Sachverhaltsfeststellung und eine Verletzung des Vertrauensschutzes. Die Vorinstanz erkläre weder in der angefochtenen Verfügung noch anderweitig transparent, welche Kosten zu hoch seien, mit Ausnahme der Informatik. Sie stelle vermeintliche Synergien bei einem gemeinschaftlichen Prüfungssekretariat für mehrere unterschiedliche Berufsprüfungen fest, ohne diese nachvollziehbar zu begründen. Sie basierten daher auf reinen Hypothesen. Nicht alle Prüfungen fänden indessen jedes Jahr und in allen Regionen statt, doch könne nicht jedes Mal neues Personal neu rekrutiert werden, so dass die Fixkosten für Personal und Infrastruktur auch bei Prüfungen, welche nur alle zwei Jahre stattfänden, gleich hoch seien. Bei der Berufsprüfung (...) habe es in vergangenen Jahrgängen schon so wenige Kandidaten gegeben, dass die Prüfung gar nicht erst durchgeführt werden können. Dennoch sei im Vorfeld zu gewährleisten gewesen, dass ein Prüfungssekretariat zur Verfügung gestanden hätte. Nach der Pro-Kopfberechnung der Vorinstanz hätte aber mangels Kandidaten gar kein anrechenbarer Administrativaufwand vorgelegen. Im Jahr 2017 habe es objektiv nachvollziehbare Gründe für eine Kostensteigerung vor allem im Personalwesen gegeben. Die Vorinstanz berufe sich ohne weitere Begründung auf durchschnittliche Administrationskosten, lege aber nicht offen, wie diese Erfahrungswerte erhoben worden seien und warum diese als Vergleichswerte herangezogen werden sollten. Die Frequenz, die Kandidatenzahlen, die Prüfungsanzahl, die Komplexität und der Umfang von Berufsprüfungen könnten sich je nach Branche und Organisation massiv unterscheiden. Die Vorinstanz vergleiche daher unterschiedliche Sachverhalte ohne sachliche Begründung miteinander. Bei der Beschwerdeführerin handle es sich mit 679 Kandidaten im Jahr 2017 zwar um eine grosse Prüfungskommission mit fünf verschiedenen Berufsprüfungen. Die einzelnen Berufsprüfungen hätten aber sehr unterschiedliche Absolventenzahlen, während der Grundaufwand für die Prüfungsorganisation unabhängig von der Kandidatenanzahl nahezu identisch sei. Prüfungen mit wenig Kandidaten kosteten pro

Kandidat deutlich mehr als grosse Prüfungen. Ausserdem seien die Administrativkosten ebenfalls höher, weil der Aufwand in drei verschiedenen Sprachregionen anfalle. Sie habe aufgrund der ständigen Praxis der Vorinstanz in den Vorjahren davon ausgehen dürfen, dass der Bundesbeitrag 60% des effektiv angefallenen Aufwandes betrage, soweit dieser anrechenbar sei. Das beinhalte auch das berechtigte Vertrauen darauf, dass die Anrechenbarkeit vom effektiven Aufwand konkret überprüft werde und dabei nicht mit Pauschalierungen gearbeitet werde. Sofern eine solche Praxisänderung zur Pauschalierung des anrechenbaren Aufwandes mit den gesetzlichen Vorgaben überhaupt vereinbar sei, was sie bestreite, könne diese jedenfalls aufgrund des Vertrauensschutzes nicht rückwirkend eingeführt werden.

**3.1** Die Richtlinien der Vorinstanz über die Gesuchstellung, die Budgetierung und die Abrechnung von eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen nach Artikel 56 BBG und Artikel 65 BBV vom 15. April 2013 (nachfolgend: Richtlinien 2013), welche hier unbestrittenermassen zur Anwendung kommen, verweisen auf die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen im Berufsbildungsgesetz und im Subventionsgesetz. Zur Bemessungsgrundlage führen sie aus, die Grundlage zur Bemessung der Beitragsgewährung seien die Vollkosten je Prüfung, d.h. die Vorinstanz finanziere einen Anteil am massgebenden Aufwand gemäss Erfolgsrechnung (Art. 4.1 Richtlinien 2013). Dass der Aufwand nicht anrechenbar sei, wenn er im Vergleich zum Medianwert aller Prüfungen eine bestimmte Grenze überschreite, ist in den Richtlinien nicht konkret vorgesehen.

Bei den Richtlinien 2013 handelt es sich um eine sogenannte Verwaltungsverordnung, welche sich an die mit dem Vollzug betrauten Behörden wendet. Ihre Hauptfunktion ist die Sicherstellung einer einheitlichen, gleichmässigen und sachrichtigen Praxis des Gesetzesvollzugs. Nach herrschender Ansicht sind Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtsnormen enthalten und insbesondere keine Pflichten oder Rechte der Privaten statuieren. Gerichte sind nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, berücksichtigen sie bei der Entscheidungsfindung aber insoweit, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulassen (BGE 132 V 200 E. 5.1.2; 130 V 163 E. 4.3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 87; SCHINDLER, a.a.O., Rz. 435 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 41 Rz. 11 ff.).

Die Richtlinien 2013 sehen zwar nicht konkret vor, dass geltend gemachter und effektiv angefallener Aufwand nicht anrechenbar sei, wenn er im Vergleich zum Medianwert dieser Aufwandkategorie bei allen Prüfungen eine bestimmte Grenze überschreitet. Wie bereits dargelegt, ergibt sich aber aus dem auch auf die vorliegend in Frage stehenden Beiträgen anwendbaren Subventionsgesetz, dass Aufwendungen anrechenbar sind, sofern sie nicht nur tatsächlich entstanden, sondern für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe auch unbedingt erforderlich sind (Art. 14 Abs. 1 SuG, E. 2.5 hievor). Dass die Vorinstanz – im Widerspruch zu dieser Bestimmung – keine Prüfung vornehme, ob der geltend gemachte Aufwand auch erforderlich sei, kann den Richtlinien 2013 nicht entnommen werden und die Beschwerdeführerin hat auch keine konkreten Anhaltspunkte vorgebracht, die eine derartige ständige Praxis belegen würden.

Der Umstand, dass in den Richtlinien nicht konkret vorgesehen ist, dass geltend gemachter und effektiv angefallener Aufwand nicht anrechenbar sei, wenn er im Vergleich zum Medianwert dieser Aufwandkategorie bei allen Prüfungen eine bestimmte Grenze überschreite, ist daher nicht entscheiderelevant.

**3.2** Aus den Unterlagen, welche die Beschwerdeführerin der Vorinstanz einreichte, geht hervor, dass die in der Administration der Beschwerdeführerin beschäftigten Personen durch den B. \_\_\_\_\_ eingestellt wurden. Anzunehmen ist auch, dass die Miete der Räumlichkeiten sowie der übrige Aufwand in erster Linie beim B. \_\_\_\_\_ angefallen ist, da aus den Unterlagen auch hervorgeht, dass der B. \_\_\_\_\_ der Beschwerdeführerin den gesamten in Frage stehenden Betrag von CHF 842'000.– für Dienstleistungen (Prüfungssekretariat) für das Jahr 2017 in Rechnung gestellt hatte. Aus dieser Abrechnung geht auch hervor, dass die höhere Fachprüfung (...) 118 Kandidaten zählte, die Berufsprüfungen (...) 418 Kandidaten, (...) 79 Kandidaten und (...) 67 Kandidaten. Die Berufsprüfung (...) wurde im Jahr 2017 offenbar überhaupt nicht durchgeführt und der B. \_\_\_\_\_ schied bei der Verteilung der Sekretariatskosten auf die verschiedenen Prüfungen für diese Prüfung keine Kosten aus.

In den statistischen Zahlen, auf welche die Vorinstanz abstellt, werden die Prüfungen in Grössen von 1-9, 10-24, 25-99, 100-499 sowie über 500 Teilnehmende eingeteilt. Für die dritte und vierte Grössenklassen, die aufgrund der Kandidatenzahlen der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall interessieren, ermittelte die Vorinstanz offenbar Medianwerte pro Kandidat von CHF 799.– beziehungsweise CHF 807.–.

**3.3** Als Rechtfertigung, warum ihre Administrativkosten wesentlich höher seien, macht die Beschwerdeführerin geltend, bis Ende 2015 sei das Prüfungssekretariat für die Erfüllung der operationellen Aufgaben im Aufbau begriffen gewesen. In früheren Jahren sei der Personalbestand sehr knapp bemessen gewesen und das Verbands- und Schulpersonal der B.\_\_\_\_\_Schule habe der Beschwerdeführerin Unterstützung bei der Durchführung der Berufsprüfungen leisten müssen. Damit habe eine Quersubventionierung durch das Schulsekretariat stattgefunden. Bis Ende 2016 habe der Leiter dieser Schule den Betrieb der Beschwerdeführerin im Nebenamt betrieben, was heute nach Intervention der Vorinstanz nicht mehr zulässig sei. Ab 2017, im Zuge der Reorganisation und Professionalisierung des Verbandes sei für die Beschwerdeführerin eine Leitungsperson angestellt worden. Damit sei ein Professionalisierungsschub angestoßen und ebenso die von der Vorinstanz geforderte Entflechtung von Schul- und Prüfungsbetrieb erfüllt worden. Zu einem erheblichen Mehraufwand habe auch die Tatsache geführt, dass die Vorinstanz die Gleichbehandlung aller Sprachregionen in der Schweiz gefordert habe. So würden heute in allen Sprachregionen von den Schulinstitutionen örtlich und personell unabhängige Sekretariate geführt. Der Aufwand für das Personal und die Infrastruktur sei dadurch nachhaltig gestiegen. Das Gremium der Beschwerdeführerin, bestehend aus den fünf Präsidenten der Prüfungskommission und zwei sprachregionalen Vizepräsidenten, welches prüfungsübergreifende Standards festlege und kontrolliere, habe seit 2015 seinen Einsatz im Zusammenhang mit dem Professionalisierungsschub erhöhen müssen.

Diese Argumente mögen teilweise erklären, warum die Administrationskosten für die Durchführung der in Frage stehenden Prüfungen im (...)bereich in den letzten Jahren gestiegen sind. Sie erklären indessen nicht, warum die Administration dieser Prüfungen derart wesentlich teurer sein sollte als die Administration anderer eidgenössischer Berufs- und höherer Fachprüfungen. So gehört es insbesondere zu den Voraussetzungen für die Genehmigung von eidgenössischen Berufs- und eidgenössischen höheren Fachprüfungen, dass die Trägerschaft in der Lage ist, ein längerfristiges gesamtschweizerisches Angebot zu gewährleisten (Art. 25 Abs. 2 Bst. c BBV). Dass die Administration so ausgelegt werden muss, dass alle Sprachregionen bedient werden können, ist daher kein Argument, dass die höheren Administrationskosten der Beschwerdeführerin im Vergleich zu den Trägern anderer eidgenössischer Berufs- und höherer Fachprüfungen rechtfertigen könnte.

**3.4** Warum die Beschwerdeführerin aus dem Umstand, dass die Vorinstanz nicht bereits im Vorjahr ihre Administrationskosten als teilweise nicht anrechenbar eingestuft hat, einen Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens darin, dass dies auch bei den für das Jahr 2017 geltend gemachten, nach der Darstellung der Vorinstanz um 20% höheren Kosten der Fall sein würde, ableiten könnte, ist nicht nachvollziehbar.

**3.5** Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, die geltend gemachten Administrativkosten seien nicht in diesem Umfang für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe erforderlich und könnten nur bis zu einem Betrag von CHF 1'200.– pro Prüfungskandidat angerechnet werden.

**4.**

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet und ist abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist.

**5.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

**6.**

Die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

**7.**

Für die Beantwortung der Frage, ob dieses Urteil mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht angefochten werden kann, ist entscheidend, ob der zur Debatte stehende Beitrag als Anspruchs- oder Ermessenssubvention eingestuft wird, da gemäss Art. 83 Bst. k BGG die Beschwerde vor Bundesgericht gegen Entscheide bezüglich Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, nicht zulässig ist. Ob die Beiträge an die Durchführung von Berufs- oder eidgenössischen Fachprüfungen als Anspruchs- oder als Ermessenssubventionen einzustufen sind, wurde durch die Rechtsprechung bisher nicht geklärt (Urteil des BGer 2C\_258/2012 vom 22. März 2012 E. 2.1; Urteil des BVGer B-8207/2010 vom 22. März 2011 E. 6). Diese Frage kann vorliegend jedoch offengelassen werden, denn ihre Beantwortung liegt nicht im Kompetenzbereich des

Bundesverwaltungsgerichts. Vielmehr wird das Bundesgericht gegebenenfalls selbst über die Zulässigkeit einer allfälligen Beschwerde entscheiden. Diese Überlegungen führen zu der offen formulierten Rechtsmittelbelehrung, wie sie dem Entscheiddispositiv angefügt ist.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Verfahrenskosten von CHF 3'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Myriam Senn

**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 BGG), soweit er nicht unter die Ausnahme von Art. 83 Bst. k BGG fällt. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 26. März 2021