



## **Urteil vom 13. August 2025**

---

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),  
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Daniel Willisegger,  
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

---

Parteien

**X. \_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch die Rechtsanwälte  
MLaw Nicolas Bonassi, LL.M. und/oder  
MLaw Ramona von Riedmatten,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Genehmigung des Entwurfs der Prüfungsordnung über die  
Berufsprüfung für Fahrlehrerinnen und Fahrlehrer in den  
Fachrichtungen Auto, Motorrad, Lastwagen und Bus.

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

Am 31. Oktober 2018 trafen sich Vertreter der regionalen Verbände für das Berufsbild «Fahrlehrer» auf Einladung des Schweizerischen Fahrlehrerverbandes (SFV) in Bern, um eine Trägerschaft für die Revision der Prüfungsordnung für Fahrlehrer vom 29. August 2007 zu bilden. Im Frühjahr 2022 reichte die Trägerschaft, bestehend aus dem SFV und der Fédération romande des écoles de conduite (FRE), ihren Revisionsentwurf dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI, Vorinstanz) zur Genehmigung ein. Dieses eröffnete die 30-tägige Einsprachefrist durch Publikation im Bundesblatt vom 8. Juni 2022 (BBI 2022 1321).

Im Laufe des Jahres 2022 schlossen sich der SFV und die FRE zum Dachverband «L-drive Schweiz» zusammen.

**B.**

Die X. \_\_\_\_\_ AG (Beschwerdeführerin) erhob mit Datum vom 7. Juli 2022 beim SBFI Einsprache gegen den Entwurf der neuen Prüfungsordnung. Mit Entscheid vom 28. November 2023 wies das SBFI die Einsprache ab und genehmigte den Entwurf.

**C.**

Mit Schriftsatz vom 15. Januar 2024 focht die Beschwerdeführerin den Einspracheentscheid beim Bundesverwaltungsgericht an und stellte dabei folgende Rechtsbegehren (Zitat):

1. Der vorinstanzliche Einspracheentscheid sei aufzuheben.
2. Es sei der Entwurf der Prüfungsordnung nicht zu genehmigen und die bisherige Prüfungsordnung vom 29. August 2007 (Datum Genehmigung) sei bis auf weiteres in Kraft zu belassen.
3. Der vorliegenden Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu gewähren.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zu Lasten der Eidgenossenschaft.

Als Begründung brachte sie vor, die Zusammensetzung der Trägerschaft sei objektiv stossend und somit unangemessen, weil sie nicht mehr nur aus dem SFV bestehen, sondern ihr neu auch die FRE beitreten solle. Da die FRE ein wirtschaftliches Unternehmen sei, das Ausbildungen für Fahrlehrer anbiete, könne sie nicht über die notwendige Objektivität verfügen, um selber eine Prüfungsordnung zu erarbeiten. Wettbewerbsverzerrungen

resultierten unter anderem daraus, dass sich Auszubildende aufgrund der Ausstrahlungswirkung vorzugsweise an eine Organisation, die auch die Prüfungsordnung erarbeitet habe, wenden würden.

Das SBFI sei auf die Begründung der Beschwerdeführerin nicht eingegangen und habe mit dem pauschalen Argument reagiert, der Einbezug der FRE in die Trägerschaft beruhe auf zwei Gerichtsurteilen, die nicht in Frage gestellt werden könnten. Indem das SBFI die wesentlichen Vorbringen der Beschwerdeführerin unbehandelt gelassen habe, habe es ihr rechtliches Gehör verletzt. Schliesslich habe es den Sachverhalt auf fehlerhafte Weise ermittelt, indem es sich in seiner Entscheidung nicht mit der Rolle der FRE im Rahmen der Revision der Prüfungsordnung auseinandergesetzt habe.

Die Voraussetzung einer zweijährigen Berufserfahrung, um zur Abschlussprüfung zugelassen zu werden, halte geeignete Kandidaten von der Ausbildung fern. Dieses Erfordernis sei angesichts des Gesetzeszwecks und eines anhaltenden Fachkräftemangels nicht verständlich und nicht zweckmässig, zumal es für Fahrlehrer keine Vorstufe zur angestrebten beruflichen Tätigkeit gebe.

Am Entwurf der Prüfungsordnung kritisiere die Beschwerdeführerin weiter das neue Erfordernis, dass Kandidaten einen kategorienbezogenen Test der Trägerschaft zur Überprüfung der Fahrkompetenz oder einen gleichwertigen Test bestehen müssten. Einerseits sei dieses zusätzliche Erfordernis ein ineffizienter Leerlauf, weil Kandidaten bereits heute über eine Berechtigung (Bewilligung) zum berufsmässigen Personentransport (BPT) verfügen müssten und ein Grossteil der Inhalte der BPT-Prüfung mit dem zusätzlichen Test gemäss revidierter Prüfungsordnung dupliziert würde. Andererseits sei der Interessenkonflikt einer Trägerschaft, die eine zusätzliche Prüfung vorschreibe und sie gleichzeitig abnehme, stossend. Ferner sei die Unabhängigkeit einer Kommission für Qualitätssicherung (QS-Kommission), die von der Trägerschaft, losgelöst von irgendwelchen Vorgaben, gewählt werde, gefährdet.

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, der Einspracheentscheid sei bezüglich des Beginns des neuen Prüfungsregimes (Ziff. 9.21 des Entwurfs der Prüfungsordnung) unangemessen und unverhältnismässig.

#### **D.**

In seiner Vernehmlassung vom 26. März 2024 beantragte das SBFI, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, unter Kostenfolge zu Lasten

der Beschwerdeführerin. Zur Begründung hielt es fest, von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs und einer unvollständigen Sachverhaltsermittlung könne keine Rede sein. Der Beschwerdeführerin sei mehrfach Gelegenheit geboten worden, in der Organisation der Arbeitswelt (OdA), welche die Trägerschaft bilde, konstruktiv mitzuwirken. Sie habe jedoch konsequent darauf verzichtet und beschränke sich darauf, appellatorische Kritik zu üben und die begrüssenswerte gesamtschweizerische Entwicklung im Bereich der Fahrlehrerausbildung zu torpedieren.

Die Trägerschaft, der Verband «L-drive Schweiz», setze sich aus dem ehemaligen SFV und der FRE zusammen und damit aus gesamtschweizerischen OdA, die für die Branche repräsentativ und in der Lage seien, die gesetzlichen Anforderungen an eine Berufsprüfung bzw. eine Prüfungsordnung zu erfüllen. Das Argument der Beschwerdeführerin, die mit der FRE allenfalls organisatorisch und/oder wirtschaftlich verbundenen Kursanbieter seien aufgrund des Einbezugs der FRE in der Prüfungsträgerschaft im Vorteil, greife nicht. Solange der Markt für Kursanbieter frei sei, liege aus Sicht des SBFi keine Wettbewerbsverzerrung vor. Sodann sei nicht nachvollziehbar, weshalb die FRE allein deswegen, weil sie an der Entwicklung der Prüfungsordnung mitgewirkt habe, bei den Interessenten von Fahrlehrerausbildungen einen Wettbewerbsvorteil geniessen sollte.

Die Vorbringen betreffend erforderliche Berufspraxis und den Fahreignungstest erschienen in den wirtschaftlichen Eigeninteressen der Beschwerdeführerin begründet, welche befürchte, sie müsste beim Zielpublikum, den Auszubildenden, Umsatzrückgänge hinnehmen. Beide vorgesehenen Zulassungsvoraussetzungen seien jedoch sinnvoll und notwendig. Schliesslich sehe das SBFi keinen Grund, der Trägerschaft der Fahrlehrerprüfungen vorzuschreiben, nach welchen Kriterien und durch welches Verfahren sie ihre QS-Kommission zu bilden hätte. Die Trägerschaft verfüge aufgrund ihrer Praxisnähe über intensivere Kenntnisse, die für die Bestellung der Kommission dienlich gemacht werden könnten.

#### **E.**

Die Beschwerdeführerin bekräftigte ihren Standpunkt mit Replik vom 24. Mai 2024, das SBFi den seinigen mit Duplik vom 13. Juni 2024.

#### **F.**

Auf die entscheidungswesentlichen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 7 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968, VwVG, SR 172.021; BVGE 2007/6 E. 1 m.H.).

**1.1** Beim angefochtenen Einspracheentscheid des SBFI handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Gegen diese kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (Art. 28 Abs. 2 und 61 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002, BBG, SR 412.10; Art. 31, 32 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32; vgl. Urteile des BVGer B-4386/2019 vom 11. Februar 2020 E. 1 und B-2105/2018 vom 3. Januar 2019 E. 1.1).

**1.2** Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (vgl. Einspracheentscheid, E. 8 f.), weshalb sie nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt ist.

**1.3** Die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift (Art. 52 Abs. 1 VwVG) sind gewahrt. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

**1.4** Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

### **2.**

**2.1** Gemäss Art. 49 VwVG können mit der Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Bst. b) sowie grundsätzlich Unangemessenheit (Bst. c) gerügt werden.

**2.2** In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, das SBFI habe ihr rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101) verletzt und den Sachverhalt auf fehlerhafte Weise ermittelt. In materieller Hinsicht beanstandet sie Verstösse gegen das BBG sowie die Berufsbildungsverordnung

vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101) und vertritt die Ansicht, das SBFI habe einen unangemessenen Entscheid gefällt.

**2.3** Folglich erhebt die Beschwerdeführerin nach Art. 49 VwVG zulässige Rügen.

### **3.**

**3.1** Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und OdA (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung). Sie streben ein genügendes Angebot im Bereich der Berufsbildung, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern, an (Art. 1 Abs. 1 BBG). Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die Initiative der Kantone und der OdA so weit wie möglich mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern (Art. 1 Abs. 2 BBG).

Art. 1 BBV legt als Ausführungsbestimmung zu Art. 1 BBG unter dem Titel «Zusammenarbeit» Folgendes fest:

<sup>1</sup> Die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt in der Berufsbildung dient einer hohen, landesweit vergleichbaren und arbeitsmarktbezogenen Qualifikation der Lernenden.

<sup>2</sup> 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 bei:

- a. Organisationen, die in einem ähnlichen Berufsbildungsbereich tätig sind; oder
- b. Organisationen, die in dem betreffenden Berufsbildungsbereich regional tätig sind, und die interessierten Kantone.

**3.2** Das BBG gilt für sämtliche Berufsbereiche ausserhalb der Hochschule (Art. 2 Abs. 1 BBG). Es gilt nicht für Bildungen, die in anderen Bundesgesetzen geregelt sind (Art. 2 Abs. 2 BBG). Gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BBG kann der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen einzelne Berufsbereiche vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausnehmen. Für die Fahrlehrerausbildung besteht weder eine anderweitige bundesgesetzliche Regelung noch eine bundesrätliche Ausnahme.

**3.3** Anders als bei den höheren Fachschulen, bei denen der Ausbildungsgang anerkannt wird, werden bei den eidgenössischen Berufsprüfungen und den eidgenössischen höheren Fachprüfungen (Meisterprüfungen) nur

der Inhalt und die Durchführung der Prüfung reglementiert. Der Besuch bestimmter Lehrgänge ist nicht vorgeschrieben. In der Regel werden Vorbereitungskurse in Bildungsinstitutionen von Berufsverbänden sowie öffentlichen oder privaten Schulen angeboten. Die Branchen haben einen bestimmenden Einfluss auf die eidgenössischen Prüfungen. So fallen die Festlegung der Prüfungsinhalte und die Durchführung der Prüfung in die Kompetenz der Berufsverbände (Botschaft des Bundesrates vom 6. September 2000 zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung, Berufsbildungsgesetz, BBG, nachfolgend «Botschaft BBG», BBl 2000 5686 ff., 5723).

**3.4** Eidgenössische Berufsprüfungen und eidgenössische höhere Fachprüfungen setzen eine einschlägige berufliche Praxis und einschlägiges Fachwissen voraus (Art. 28 Abs. 1 BBG). Die zuständigen OdA regeln Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel. Ihre Vorschriften unterliegen der Genehmigung durch das SBFJ (Art. 28 Abs. 2 BBG).

Art. 25 BBV regelt die Genehmigungsvoraussetzungen wie folgt:

<sup>1</sup> Das SBFJ genehmigt innerhalb einer Branche für eine spezielle Ausrichtung nur je eine eidgenössische Berufsprüfung und eine eidgenössische höhere Fachprüfung.

<sup>2</sup> 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.

**3.5** Antrag auf Genehmigung einer eidgenössischen Berufsprüfung oder einer eidgenössischen höheren Fachprüfung können OdA stellen (Art. 24 Abs. 1 BBV). Für das Angebot und die Durchführung der Prüfung bilden sie eine Trägerschaft (Art. 24 Abs. 2 BBV). Organisationen, die einen Bezug zur entsprechenden Prüfung aufweisen, ist die Möglichkeit einzuräumen, der Trägerschaft beizutreten (Art. 24 Abs. 3 BBV). Die Trägerschaft legt die Rechte und Pflichten der darin vertretenen Organisationen auf Grund ihrer

Grösse und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fest (Art. 24 Abs. 4 BBV).

**3.6** Hält eine Trägerschaft die Prüfungsordnung trotz Mahnung nicht ein, kann das SBFI die Prüfung einer anderen Trägerschaft übertragen oder die Genehmigung der Prüfungsordnung widerrufen (Art. 27 BBV, Aufsicht).

#### **4.**

Zunächst ist die Rüge einer Verletzung des rechtlichen Gehörs zu behandeln.

**4.1** Die Beschwerdeführerin erklärt, das SBFI sei nicht auf ihre Begründung eingegangen und habe mit dem pauschalen Argument reagiert, der Einbezug der FRE in die Trägerschaft der Berufsprüfung für Fahrlehrer beruhe auf zwei Gerichtsurteilen, die nicht in Frage gestellt werden könnten. Es wäre am SBFI gewesen, sich über die Wettbewerbsauswirkungen Rechenschaft abzulegen, wenn eine Mitgestalterin von Prüfungsordnungen selber Prüfungen abnehme. Stattdessen habe es nur ausgeführt, eine scharfe Trennung der Anspruchsgruppen «Prüfung» und «Anbieter von Vorbereitungskursen» sei beabsichtigt gewesen, und alle OdA hätten die Möglichkeit gehabt, sich an der Trägerschaft zu beteiligen. Darin liege keine Auseinandersetzung mit den relevanten Aspekten der Konkurrenz zwischen Anbietern von Vorbereitungskursen und Prüfungsabnahmen, und es bleibe offen, inwiefern einer nicht objektiven Einflussnahme der FRE vorgebeugt werden könne.

Die Voraussetzung einer zweijährigen Berufserfahrung, um zur Abschlussprüfung zugelassen zu werden, halte geeignete Kandidaten von der Ausbildung fern. Damit habe sich das SBFI nicht genügend auseinandergesetzt. Dass Anforderungen üblich seien, sei keine Begründung in einem volkswirtschaftlich wie auch subjektiv für den Einzelnen wesentlichen Bereich wie der Berufsbildung. Es wäre zudem im Sinne der Verhältnismässigkeit, zu prüfen, ob eine kürzere Dauer der Berufspraxis, alternative Zulassungskriterien oder Ausnahmen für Personen ab einem gewissen Alter oder mit Tertiärausbildung in Frage kämen. Die behaupteten Unterschiede, mit denen das SBFI den Zusatztest rechtfertigen wolle, seien oberflächlich und beträfen Details. Die Beschwerdeführerin habe sich damit in ihren Bemerkungen zur Duplik detailliert auseinandergesetzt, worauf das SBFI aber kaum eingegangen sei. Ebenso wenig habe es sich zum Aspekt des Interessenkonflikts inhaltlich geäussert.

**4.2** Darauf erwidert das SBFI, es habe sich im Einspracheverfahren durchaus mit den Argumenten der Beschwerdeführerin beschäftigt, diese aber als haltlos eingestuft. Der Anspruch auf rechtliches Gehör erfordere es im Übrigen nicht, dass sich die Rechtsmittelinstanz mit offensichtlich untauglichen Argumenten vertieft auseinandersetzen oder diesbezüglich eine besonders substantiierte Begründung abzugeben hätte. Das SBFI habe seinen Entscheid durchaus begründet. Es habe es aber für verzichtbar gehalten, die Einsprecherin über Selbstverständlichkeiten und die grundsätzliche Charakteristik des Systems der höheren Berufsbildung aufzuklären, da sie als langjährige Anbieterin von vorbereitendem Unterricht mit den Gegebenheiten und der Funktionsweise des Systems bestens vertraut sei.

**4.3** Im Verwaltungs- und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 VwVG). Ihre Vorbringen sollen tatsächlich gehört, geprüft und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Einen Aspekt dieses Anspruchs bildet die Begründungspflicht (Art. 35 Abs. 1 VwVG; BGE 134 I 83 E. 4.1 m.H.; Urteile des BVGer B-5130/2022 vom 1. Mai 2024 E. 4.3 und B-2105/2018 vom 3. Januar 2019 E. 3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. A., 2022, N. 3.103 m.H.). Nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die Begründung so abgefasst sein, dass die betroffene Person erkennen kann, warum in einem bestimmten Sinn entschieden wurde, so dass sie den Entscheid gegebenenfalls in sachgerechter Weise anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3 m.H.). Dafür müssen sich sie und die Rechtsmittelinstanz ein Bild von der Tragweite des Entscheides machen können. Zu diesem Zweck sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1, 137 II 266 E. 3.2 und 129 I 232 E. 3.2; BVGE 2018 IV/5 E. 10 und 2013/46 E. 6.2.5, je m.H.; Urteil des BVGer B-573/2024 vom 1. Oktober 2024 E. 2.3 m.H.). Dabei muss sich die Entscheidungsinstanz aber nicht mit allen tatbestandlichen Behauptungen und rechtlichen Einwänden auseinandersetzen oder jedes einzelne Vorbringen explizit widerlegen, wenn für den Adressaten ersichtlich ist, warum sie entsprechend entschied. Stattdessen kann sie sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2 und 136 V 351 E. 4.2; BVGE 2012/23 E. 6.1.2; Urteil des BVGer B-823/2023 vom 18. Januar 2024 E. 3.1; vgl. FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. A., 2023, Art. 35 N. 12 ff.).

**4.4** Unter Bezugnahme auf Urteile des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts führte das SBFI im angefochtenen Entscheid namentlich aus, der FRE sei die Qualifikation als OdA, welche Einsitznahme in die Trägerschaft der eidgenössischen Berufsprüfung für Fahrlehrer verlangen könne, attestiert worden. Deswegen habe der SFV die FRE in die Trägerschaft der revidierten Berufsprüfung einbezogen. Bereits aus diesem Grund erübrige es sich, im Detail auf die Rügen der Einsprecherin einzugehen, soweit diese sich daran stosse, dass die FRE in die Trägerschaft eingebunden worden sei.

Doch selbst wenn kein entsprechendes höchstrichterliches Urteil vorläge, erschiene die Argumentation der Einsprecherin dem SBFI nicht als schlüssig. Diesbezüglich bestätige es den Standpunkt der Trägerschaft «L-drive Schweiz», was kurz begründet werde. Im Rahmen der Kick-Off-Sitzung vom 8. März 2019, an welcher neben dem SBFI auch die Vertreter der Trägerschaft teilgenommen hätten, seien Lösungsansätze für eine transparente Trennung zwischen den Prüfungen und den Anbietern von Vorbereitungskursen für die Prüfungen thematisiert worden. Die Trägerschaft sei sich stets bewusst gewesen, dass eine entsprechende Trennung zu erfolgen hätte. Der Dachverband «L-drive Schweiz» sei unter anderem mit der Absicht gegründet worden, eine scharfe Trennung zwischen den eidgenössischen Prüfungen und dem Angebot von Vorbereitungskursen herbeizuführen. Die FRE sei über diesen Dachverband in der Trägerschaft vertreten. Dem Dachverband «L-drive Schweiz» seien auch Modulanbieter sowie weitere Regionalverbände, welche unter anderem vorbereitende Kurse anböten, als Mitglieder angeschlossen. Vor der definitiven Gründung des Dachverbandes seien jedoch alle kantonalen oder regionalen Verbände im Sinne von Art. 1 BBG zu einer Vorabklärung eingeladen worden. Alle Verbände bzw. OdA hätten demnach die Möglichkeit gehabt, sich an der Trägerschaft zu beteiligen.

Die teilnehmenden Verbände seien regelmässig über den jeweils aktuellen Stand des Projekts orientiert worden. Während des Revisionsprozesses seien ferner alle Modulanbieter und damit auch die Einsprecherin über die Revision der Prüfungsordnung informiert worden. Einige Modulanbieter hätten in Arbeitsgruppen mitgeholfen, das neue Berufsbild zu entwickeln. Die Einsprecherin ihrerseits hätte die Möglichkeit gehabt, sich einem regionalen, kantonalen oder nationalen Verband anzuschliessen und sich so über eine OdA aktiv am Prozess der Revision der Prüfungsordnung zu beteiligen. Sie habe die Möglichkeiten der Kooperation aber nicht wahrgenommen.

In der Folge setzte sich das SBFI in seinem Einspracheentscheid mit den von der Einsprecherin beanstandeten inhaltlichen Aspekten der Revision auseinander.

**4.5** Aus der Begründung des angefochtenen Entscheides wird insbesondere ersichtlich, dass sich das SBFI auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung stützte. Überdies kann der Begründung entnommen werden, dass es, jedenfalls implizite, keine Problematik einer allfälligen Wettbewerbsverzerrung oder eines Interessenkonflikts sah. Auch mit den weiteren Rügen der Einsprecherin setzte sich das SBFI näher auseinander, wenngleich es dabei streckenweise die Argumentation der Trägerschaft recht ausführlich wiedergab. Insgesamt wurde die Begründung aber so abgefasst, dass sich erkennen lässt, von welchen Überlegungen sich das SBFI bei seinem Entscheid leiten liess. Dies ermöglichte eine sachgerechte Anfechtung. Eine Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör, namentlich in der Form der Begründungspflicht, lässt sich demnach nicht konstatieren.

## **5.**

In formeller Hinsicht bleibt sodann über die Rüge einer unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) zu befinden.

**5.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, indem sich das SBFI in seinem Entscheid nicht mit der Rolle der FRE bei der Revision der Prüfungsordnung auseinandersetzt habe, habe es den Sachverhalt auf fehlerhafte Weise ermittelt. Der Sachverhalt sei namentlich dann unvollständig erhoben, wenn eine entscheiderelevante Tatsache zwar festgestellt, jedoch nicht gewürdigt worden und nicht in den Entscheid eingeflossen sei.

**5.2** Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Rüge über diejenige einer Verletzung des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführerin hinausgehen sollte. Die Beschwerdeführerin hat denn auch nicht aufgezeigt, welche ergänzenden Untersuchungshandlungen das SBFI ihrer Ansicht nach hätte vornehmen müssen. Deshalb kommt der Rüge einer Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG in diesem Kontext keine selbständige Bedeutung zu, sodass auf die Erwägungen zum rechtlichen Gehör (oben E. 4) verwiesen werden kann.

## **6.**

Zur näheren Begründung ihrer materiellen Rügen hat die Beschwerdeführerin vor Bundesverwaltungsgericht jeweils auf ihre Rechtsschriften im

Einspracheverfahren verwiesen. Dies erscheint mit Blick auf Art. 52 Abs. 1 VwVG als problematisch, denn es bedeutet, dass das Gericht die genaue Begründung jeweils aus mehreren Eingaben des vorinstanzlichen Verfahrens selber zusammenstellen muss, obwohl es ohne Weiteres möglich gewesen wäre, sie in die Beschwerde aufzunehmen, um diese mit einer konsolidierten Begründung zu versehen.

## 7.

In materieller Hinsicht beanstandet die Beschwerdeführerin zunächst die Zusammensetzung der Trägerschaft für die Revision der Prüfungsordnung.

**7.1** Sie legt dar, sie rüge eine Verletzung von Art. 3 und 11 BBG sowie Art. 26 BBV, weil die Trägerschaft gemäss Ziff. 1.31 des Entwurfs der Prüfungsordnung neu nicht mehr nur aus dem SFV bestehen, sondern ihr neu auch die FRE beitreten solle. Diese Zusammensetzung sei objektiv stossend und somit unangemessen. Da die FRE selbst ein wirtschaftliches Unternehmen sei, das im Wettbewerb mit anderen Anbietern Ausbildungen für Fahrlehrer offeriere, könne sie nicht über die notwendige Objektivität verfügen, um eine Prüfungsordnung zu erarbeiten. Ausserdem verstosse die vorgesehene Zusammensetzung der Trägerschaft gegen Art. 11 Abs. 1 BBG, wonach durch Massnahmen gemäss BBG keine ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen gegenüber privaten Anbietern auf dem Bildungsmarkt entstehen dürften. Zwar handle es sich bei der FRE nicht um einen staatlichen Anbieter; allerdings werde durch ihre Einbindung in die Trägerschaft eine Wettbewerbsverzerrung begründet; dies in klarem Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben. Eine derartige Verzerrung ergebe sich unter anderem daraus, dass Auszubildende eine Organisation, die auch die Prüfungsordnung erarbeitet habe, vorziehen würden.

Es könne nicht sein, dass die Prüfungen von einer Trägerschaft abgenommen würden, welche selber kommerziell Prüfungsmodule anbiete und damit die Kandidaten auf die eigene Prüfung vorbereite. Wenn eine Stelle, die selber entsprechende Ausbildungen anbiete, einen kategorienbezogenen Test durchführe, resultiere ein stossender Interessenkonflikt. Für die Erbringung dieser Leistungen gebe es einen Markt, der zu spielen habe. Wenn der Schiedsrichter, der auch gleich noch das Regelwerk schreibe, selber auch mitspiele, gerate der Markt aus den Fugen. Dies habe gravierende Folgen für die Marktteilnehmer, einerseits für die Anbieter, andererseits aber vor allem für die Schüler und Prüflinge und damit auch für die Qualität der am Markt erbrachten Leistungen.

Die Erweiterung der Trägerschaft im Bereich der Fahrlehrerausbildung um die FRE, wie sie im Entwurf der Prüfungsordnung vorgesehen sei, lasse den Erlass und später auch die Durchsetzung derselben als höchst undurchschaubar erscheinen. Damit dürfte diese Erweiterung auch gegen den Grundsatz der Transparenz des Bildungssystems (Art. 3 Bst. e BBG) verstossen.

**7.2** Dazu hält das SBFI fest, es habe die gesetzlichen Anforderungen an die Trägerschaft geprüft und als erfüllt betrachtet. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Aufnahme der FRE in die Trägerschaft bewirke stossende Ungleichheiten (Wettbewerbsverzerrungen) gegenüber anderen Bildungsanbietern, erscheine lediglich als appellatorische Kritik. Solange der Markt für Kursanbieter frei sei, liege keine Wettbewerbsverzerrung vor. In der höheren Berufsbildung erfolge eine grundsätzliche Trennung zwischen Trägerschaft, Organisation und Durchführung der Prüfungen einerseits sowie den Instituten, die im vorbereitenden Unterricht tätig seien, andererseits. Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion wache das SBFI über die Einhaltung dieser Trennung. Daher könne auch nicht eingewendet werden, die Ausbildungsinstitute, die mit der FRE verbunden seien, würden gegenüber Konkurrenten bevorzugt. Kandidaten würden einzig aufgrund ihrer Leistung an der Prüfung beurteilt; diese richte sich nach den Kompetenzen im Qualifikationsprofil.

Ausserdem sei der Beschwerdeführerin mehrfach Gelegenheit geboten worden, in der OdA, welche letztlich die Trägerschaft bilde, konstruktiv mitzuwirken. Darauf habe sie aber konsequent verzichtet. Schliesslich sei nicht nachvollziehbar, weshalb die FRE allein deswegen, weil sie an der Entwicklung der Prüfungsordnung mitgewirkt habe, bei den an einer Fahrlehrerausbildung Interessierten (in der Westschweiz) einen Wettbewerbsvorteil geniessen sollte. Künftige Fahrlehrer würden sich nicht die Mühe machen, nachzuforschen, wer an einer Prüfungsordnung mitgearbeitet habe, um dies als Kriterium zu verwenden, einen entsprechenden Bildungsanbieter auszuwählen. Entscheidend für die Wahl eines Bildungsinstituts seien vielmehr andere Faktoren wie der Ruf in der Branche, das Vertrauen aufgrund des öffentlichen Images einer Bildungsanbieterin, die erzielten Erfolgsquoten, inhaltliche und didaktische Qualität des Unterrichts, die Qualifikation der Dozenten, eine kundengerechte, effiziente Administration sowie Transparenz und Kommunikation.

**7.3** Gemäss Art. 3 BBG fördert und entwickelt dieses Gesetz ein Berufsbildungssystem, das der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe dient (Bst. b) und

transparent ist (Bst. e). Art. 11 BBG, der die Überschrift «private Anbieter» trägt, lautet wie folgt:

<sup>1</sup> Gegenüber privaten Anbietern auf dem Bildungsmarkt dürfen durch Massnahmen dieses Gesetzes keine ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

<sup>2</sup> Öffentliche Anbieter, die in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Anbietern stehen, haben für ihre Angebote der berufsorientierten Weiterbildung Marktpreise zu verlangen.

**7.4** Mit dem BBG vom 13. Dezember 2002 wurde das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Anbietern für die höhere Berufsbildung und die berufsorientierte Weiterbildung unter wettbewerbspolitischen Aspekten in Art. 11 neu gesetzlich verankert. Das Adjektiv «ungerechtfertigt» trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass Wettbewerbsbedingungen in gewissen Bereichen nur in beschränkter Masse verwirklicht werden können (vgl. Botschaft BBG, 5750).

Wettbewerbsverzerrungen im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BBG können jedenfalls dann entstehen, wenn der Staat unternehmerisch tätig wird und dadurch in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt. Soweit öffentliche und private Anbieter von Bildungsdienstleistungen in einem Konkurrenzverhältnis stehen, greift das Gebot der Wettbewerbsneutralität bzw. der Gleichbehandlung der Konkurrenten. Private Angebote sollen nicht durch staatliche oder staatlich subventionierte in wettbewerbsverfälschender Weise konkurrenziert oder gar verdrängt werden (Botschaft BBG, 5703; vgl. STEPHAN HÖRDEGEN, Aus- und Weiterbildung, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, S. 679 ff., S. 685 N. 17.11 m.H.).

**7.5** Eine ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrung im Sinne von Art. 11 BBG liegt hier nicht vor. Dazu fehlt es schon an einer (staatlichen) Massnahme nach dem BBG gegenüber einem privaten Anbieter auf dem Bildungsmarkt, wie sie Art. 11 Abs. 1 BBG voraussetzt. Die blosser Genehmigung der revidierten Prüfungsordnung durch das SBFI lässt sich schwerlich als derartige Massnahme interpretieren (vgl. Urteil des BVGer B-994/2022 vom 28. Juni 2023 E. 6.7.3). So räumt denn auch die Beschwerdeführerin selber ein, die FRE sei keine staatliche Anbieterin. Weshalb im konkreten Fall dennoch eine Konstellation nach Art. 11 BBG bestehen soll, substantiiert sie allerdings nicht. Vielmehr beschränkt sie sich auf die Aussage, durch den Einbezug der FRE in die Trägerschaft werde, in klarem Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben, eine Wettbewerbsverzerrung begründet. Dass Auszubildende eine Organisation, die auch die

Prüfungsordnung erarbeitet hat, vorziehen würden, erscheint sodann spekulativ und wenig plausibel. Vielmehr dürften entsprechend der Argumentation des SBFI bei der Kurswahl andere Faktoren im Vordergrund stehen. Jedenfalls nennt die Beschwerdeführerin keine Indizien dafür, dass sich Kandidaten nach einer Mitwirkung der Kursanbieterin am Erlass oder der Revision des Prüfungsreglements erkundigen und ihre Entscheidung im Wesentlichen auf diesen Aspekt abstützen würden.

**7.6** Der Grundsatzartikel des BBG statuiert die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und OdA, wobei er Sozialpartner und Berufsverbände explizit erwähnt (Art. 1 Abs. 1 BBG). Zur Verwirklichung der Ziele des BBG sollen sie als OdA einerseits mit dem Bund und den Kantonen (Art. 1 Abs. 3 Bst. a BBG), andererseits auch unter sich zusammenarbeiten (Art. 1 Abs. 3 Bst. b BBG). Gemäss Art. 28 Abs. 2 BBG regeln die zuständigen OdA, also insbesondere auch Berufsverbände und Sozialpartner, die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel für die eidgenössischen Berufs- sowie die eidgenössischen höheren Fachprüfungen. Gibt es in einem Berufsbildungsbereich keine gesamtschweizerische, landesweit tätige OdA, so zieht die Bundesbehörde regional tätige Organisationen und die interessierten Kantone bei (Art. 1 Abs. 2 Bst. b BBV). Für das Angebot und die Durchführung einer eidgenössischen Berufsprüfung oder einer eidgenössischen höheren Fachprüfung bilden OdA im Sinne von Art. 1 Abs. 2 BBV eine Trägerschaft (Art. 24 Abs. 1 und 2 BBV). Organisationen, die einen Bezug zur entsprechenden Prüfung aufweisen, ist die Möglichkeit einzuräumen, der Trägerschaft beizutreten (Art. 24 Abs. 3 BBV).

Demnach spielen OdA in der Berufsbildung, besonders in der höheren, eine zentrale Rolle (vgl. auch Urteile des BVGer B-3742/2021 vom 23. März 2022 E. 3.8.1 und B-2184/2006 vom 5. Juni 2007 E. 5.2; Botschaft BBG, 5697, 5707, 5747 und 5751; HÖRDEGEN, a.a.O., S. 692 ff., N. 17.35 ff.). Mithin resultiert die Konstellation, welche die Beschwerdeführerin beanstandet, letztlich aus der Konzeption des BBG, welche ihrerseits auf den Gegebenheiten der Arbeitswelt beruht. Wenn ein Verband, der auch Kurse anbietet, aber keiner entsprechenden Trägerschaft beitreten dürfte, könnte die gesetzlich gewollte gesamtschweizerische Vertretung aus der Arbeitswelt vereitelt werden. Schon in der Botschaft wurde jedoch vermerkt, auch Verbände selber würden Ausbildungen anbieten (Botschaft BBG, 5723). Daraus lässt sich folgern, dass der Gesetzgebungsprozess unter der Prämisse stattfand, der Einbezug der OdA würde diesbezüglich keine Probleme schaffen. Ferner können die Kantone ihrerseits vorbe-

reitende Kurse für eidgenössische Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen anbieten (Art. 28 Abs. 4 BBG). Ausserdem macht die gesetzliche Regelung keine Vorgaben, wonach OdA, welche selber Ausbildungen offerieren, in einer Trägerschaft nicht mitwirken dürften (vgl. Art. 28 Abs. 4 BBG und Art. 24 BBV).

Im Übrigen lässt sich auch der Verdacht der Beschwerdeführerin, der Einbezug der FRE in die Trägerschaft verstosse gegen die Transparenz des Berufsbildungssystems (Art. 3 Bst. e BBG), nicht erhärten.

**7.7** Schliesslich bleibt die von Beschwerdeführerin aufgeworfene Thematik eines Interessenkonflikts angesichts der Rolle der Trägerschaft als Verfasserin der Prüfungsordnung, Kursanbieterin und Prüfungsverantwortliche zu würdigen. Stossend sei der Interessenkonflikt einer Trägerschaft, die eine zusätzliche Prüfung vorschreibe und sie gleichzeitig abnehme.

**7.7.1** Im Einspracheverfahren legte L-drive Schweiz auf Anfrage des SBFI hin dar, er sei ein Verband, welcher die Interessen der Branche auf nationaler Ebene vertrete. Die Tatsache, dass ihm auch Anbieter von vorbereitenden Kursen, Weiterbildungskursen usw. angehörten, sei nicht vermeidbar; im Gegenteil, dies sei erwünscht, damit auch die Ausbildungsinstitutionen im Verband mitwirken könnten.

Bezüglich der Durchführung von Fahrkompetenzprüfungen gälten für Experten dieselben verwaltungsrechtlichen Prinzipien wie bei der eidgenössischen Berufsprüfung. Insbesondere würden als Experten nur Personen eingesetzt, bei welchen die Gewaltentrennung sichergestellt sei, die also keine Tätigkeit in vorbereitenden Kursen bei Modulanbietern – egal, ob diese dem Verband angeschlossen seien oder nicht – ausübten. Interessenkonflikte würden somit ausgeschlossen.

Gemäss Art. 28 Abs. 1 BBG sei unter anderem einschlägiges Fachwissen vorausgesetzt. Nach Abs. 2 regle die zuständige OdA Zulassungsbedingungen, Lerninhalte und Qualifikationsverfahren. L-drive Schweiz sei selber nicht auf dem freien Markt tätig, da der Verband keine vorbereitenden Kurse anbiete. Auch sei er gemäss BBG verpflichtet, die verwaltungsrechtlichen Prinzipien im Rahmen von Qualifikationsverfahren und, damit verbunden, auch die Gewaltentrennung zwischen Ausbildung und Prüfung sicherzustellen.

**7.7.2** Das SBFI führte im Einspracheentscheid aus, in Erfüllung seiner Untersuchungspflicht habe es die Trägerschaft mit kritischen Fragen betref-

fund den neuen Fahrtstest als Zulassungsvoraussetzung konfrontiert. Die Antworten der Trägerschaft L-drive Schweiz fänden sich in der Duplik. Sie vermöchten nach Ansicht des SBFI zu überzeugen und die von der Einsprecherin geäusserten Zweifel an Sinn und Zweck sowie hinsichtlich allfälliger Schwierigkeiten bei der Durchführung des Tests (z.B. bezüglich Interessenkonflikten) weitgehend zu beseitigen. Diese Antworten bräuchten nicht abgeschrieben zu werden, da sie der Einsprecherin ebenfalls zugegangen seien.

**7.7.3** Von Gesetzes wegen regeln die OdA die Zulassungsbedingungen Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel bei eidgenössischen Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen (Art. 28 Abs. 2 BBG). Ihre Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen dient einer hohen, landesweit vergleichbaren, arbeitsmarktbezogenen Qualifikation der Lernenden (Art. 1 BBV). Organisationen mit einem Bezug zur Prüfung können der Trägerschaft beitreten (Art. 24 Abs. 3 BBV). Eine möglichst breite, repräsentative Vertretung der Branche soll also eine tragende Rolle bei der Regelung namentlich des Qualifikationsverfahrens und damit auch der Prüfung spielen, deren Ausgestaltung folglich gerade von jenen mitgeprägt wird, die einen – wie auch immer gearteten – Bezug zu ihr haben (vgl. Urteil des BVGer B-2105/2018 vom 3. Januar 2019 E. 5.3). Darin erblickte der Gesetzgeber offensichtlich keine Gefahr eines systemischen Interessenkonflikts.

Letztlich handelt es sich bei einer Trägerschaft um ein heterogenes Gebilde, innerhalb dessen etwa bei der Revision einer Prüfungsordnung bisweilen widerstreitende Interessen ausgeglichen werden müssen. Durch die Beteiligungsmöglichkeit von Organisationen mit Bezug zur Prüfung wird eine möglichst breite Abstützung innerhalb der Branche angestrebt, sodass unterschiedliche Aspekte in den Revisionsprozess einfließen können. Würden OdA freilich von der Trägerschaft ausgeschlossen, weil sie oder eines ihrer Mitglieder einen Interessenkonflikt haben könnten, wäre das System repräsentativer Teilhabe an sich in Frage gestellt. Abgesehen davon werden die Prüfungen nicht von der Trägerschaft abgenommen, sondern von Fachleuten, deren Arbeitgeber etwa über Verbände mittelbar in der Trägerschaft vertreten sein können. Unter diesen Umständen müssen allfällige Interessenkonflikte durch nachgelagerte Massnahmen wie die oben (E. 7.7.1) angeführten vermieden oder gelöst werden. Insbesondere hat jede Person gestützt auf Art. 29 Abs. 1 BV einen Mindestanspruch auf unbefangene, unparteiische Entscheidungsträger (vgl. Urteile des BVGer B-6083/2024 vom 1. Mai 2025 E. 5.1, B-1927/2024 vom 16. Dezember

2024 E. 8.2 f., B-3099/2020 vom 4. November 2021 E. 6.3 und B-352/2018 vom 17. Januar 2019 E. 5.3, je m.H.). Eine organisatorische Kautel bildet sodann die Aufsicht des SBFI (Art. 27 BBV; vgl. Urteile des BVGer B-677/2022 vom 31. Oktober 2023 E. 4.2.1, B-1665/2021 vom 12. April 2022 E. 4.3, B-2742/2021 vom 23. März 2022 E. 3.8.1, B-2105/2018 vom 3. Januar 2019 E. 5.4.3 und B-2234/2015 vom 8. August 2016 E. 4.5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., 2020, N. 1615 ff.).

**7.7.4** Auch unter dem Blickwinkel des Interessenkonflikts lässt sich folglich nicht feststellen, dass der angefochtene Entscheid gegen Bundesrecht verstösst.

## **8.**

Weiter kritisiert die Beschwerdeführerin die Prüfungszulassungsvoraussetzung einer zweijährigen Berufserfahrung.

**8.1** Sie argumentiert, dieses Erfordernis sei angesichts des Gesetzeszwecks (Art. 3 Bst. a und d BBG) sowie eines anhaltenden Fachkräftemangels nicht verständlich und nicht zweckmässig. Gemäss Ziff. 3.31 der geltenden Prüfungsordnung vom 29. August 2007 werde zur Abschlussprüfung zugelassen, wer (a) über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis einer mindestens dreijährigen Grundbildung oder über einen von der QS-Kommission als gleichwertig erachteten Ausweis verfüge, (b) über mindestens zwei Jahre Berufspraxis verfüge, (c) seit mindestens drei Jahren im Besitz des unbefristeten Führerausweises Kat. B sei und die Berechtigung zum berufsmässigen Personentransport (BPT) habe sowie (d) über die erforderlichen Modulabschlüsse bzw. Gleichwertigkeitsbestätigungen verfüge.

Obwohl sich das Erfordernis einer mindestens zweijährigen Berufspraxis als problematisch erwiesen habe, werde im Entwurf der Prüfungsordnung daran festgehalten, wenngleich nun von zwei Jahren *Berufserfahrung* die Rede sei. Problematisch sei dieses Erfordernis deshalb, weil es zahlreiche potentiell für den Fahrlehrerberuf geeignete Kandidaten von der Ausbildung fernhalte. So würden etwa Personen, die nach einer Berufslehre oder dem Ablegen der Maturität (oder beidem) ein Studium an einer Universität oder Fachhochschule absolvierten und mit oder ohne Abschluss beendeten, von einer Teilnahme an der Prüfung ausgeschlossen. Dies führe zum absurden Ergebnis, dass jemand nach einer dreijährigen Lehre und zwei Jahren Berufserfahrung – beispielsweise als Aushilfskraft in einem

Schnellimbiss – zur Prüfung zugelassen werde, der Maturand mit einem vierjährigen Studium (allenfalls sogar mit einer technischen und/oder pädagogischen Spezialisierung) dagegen nicht. Beantragt werde eine Korrektur dieses Punkts dahingehend, dass das in der revidierten Prüfungsordnung unter Ziff. 3.31 Bst. b vorgesehene Kriterium der zweijährigen Berufserfahrung abgeschwächt oder eine anderweitige Qualifikation (z.B. Maturität oder Berufsmaturität) als alternatives Zulassungskriterium akzeptiert werde.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung bzw. Nichtanpassung der bisherigen Bestimmung würde auch direkt einem Gesetzeszweck des BBG widersprochen, wonach den Einzelnen die berufliche und persönliche Entfaltung und die Integration in die Gesellschaft, insbesondere in die Arbeitswelt, ermöglicht und ihnen die Fähigkeit und die Bereitschaft vermittelt werden sollten, beruflich flexibel zu sein und in der Arbeitswelt zu bestehen (Art. 3 Bst. a BBG). Auch die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsgängen und -formen innerhalb der Berufsbildung sowie zwischen der Berufsbildung und den übrigen Bildungsbereichen (Art. 3 Bst. d BBG) würde direkt negativ beeinflusst.

Zwei Jahre Berufserfahrung seien kein taugliches Kriterium für die Zulassung zur Prüfung. Die Beschwerdeführerin moniere, dass, da keine «einschlägige» Berufspraxis, sondern ganz generell «Berufspraxis» verlangt werde, die – möglicherweise nicht einschlägige – Berufspraxis unter Umständen einen Kandidaten weit weniger befähige als eine schulische oder akademische Ausbildung, die einen Bezug zum Fahrlehrerberuf aufweise und damit ihrerseits einschlägig wäre.

**8.2** Das SBFi erklärt, die Zulassung zu eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen setze gemäss Art. 28 Abs. 1 BBG ganz allgemein eine einschlägige berufliche Praxis und einschlägige berufliche Kompetenzen voraus. Für die Zulassung zu einer Berufsprüfung verlange das SBFi in der Regel zwei Jahre einschlägige berufliche Praxis nach dem Erwerb eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses der beruflichen Grundbildung. Im Berufsfeld «Fahrlehrer» bestehe zwar keine einschlägige berufliche Grundbildung (Sekundarstufe II), aber es entspreche der gängigen Praxis des SBFi, dass auch in solchen Konstellationen zwei Jahre Berufserfahrung ausreichend seien. Ziff. 3.31 Bst. b, d und e der Zulassungsbedingungen im Entwurf der Prüfungsordnung genügten diesen üblichen Anforderungen; sie definierten, dass zwei Jahre Berufserfahrung vorzuweisen seien.

Die Trägerschaft habe daher geltend gemacht, sie verfolge und unterstütze mit ihrem Entwurf der Prüfungsordnung die Ziele des Art. 3 BBG. Eine gewisse einschlägige Berufspraxis sei unverzichtbare Voraussetzung für die Zulassung zu Prüfungen in der höheren Berufsbildung. Die berufliche Erfahrung gewährleiste eine gewisse Reife, Selbständigkeit, die Fähigkeit zur Reflektion von gewonnenen Erfahrungen und auch eine gewisse Distanz zu erworbenen theoretischen Kenntnissen. Erfolge die Berufspraxis in der Branche, in der der Kandidat seine beruflichen Qualifikationen erworben habe, so gebe sie ihm Gelegenheit zur Umsetzung des Wissens. Das Kriterium mache daher unbestrittenermassen Sinn. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb es den Zielen des BBG entgegenstehen sollte. Auch ein Maturand oder ein Studienabgänger könne zwei Jahre Berufserfahrung sammeln, bevor er die Prüfung zum Fahrlehrer ablege.

**8.3** Gemäss Art. 28 Abs. 1 BBG setzen die eidgenössischen Berufsprüfungen und die eidgenössischen höheren Fachprüfungen einschlägige berufliche Praxis und einschlägiges Fachwissen voraus. Im Verhältnis zur Zielnorm des Art. 3 BBG ist Art. 28 Abs. 1 BBG *lex specialis*. Somit gilt das Erfordernis der (einschlägigen) Berufspraxis von Gesetzes wegen. Eine direkte Zulassung von Maturanden oder Studienabgängern ohne Berufspraxis zur Fahrlehrerprüfung, wie sie die Beschwerdeführerin vorschlägt, stünde deshalb im Widerspruch zu Art. 28 Abs. 1 BBG. Deren Rüge erweist sich demnach als unbegründet.

**8.4** Im Übrigen fragt sich, ob die Beschwerdeführerin hinsichtlich dieser Rüge überhaupt ein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse hatte, zumal der betreffende Revisionspunkt redaktioneller Natur ist, die Beschwerdeführerin nicht (stärker) belastet wird und sie sich nicht in die Trägerschaft einbrachte (vgl. Urteil des BVGer B-2105/2018 vom 3. Januar 2019 E. 5.3 a.E.).

## **9.**

Sodann lehnt die Beschwerdeführerin die neue Prüfungszulassungsvoraussetzung eines kategorienbezogenen Tests zur Überprüfung der Fahrkompetenz als ineffizienten Leerlauf ab.

**9.1** Im Einspracheentscheid hielt das SBFI fest, der Entwurf der Prüfungsordnung sehe als Kriterium für die Zulassung zur Fahrprüfung (*recte*: Fahrlehrerprüfung) neu vor, dass die Kandidaten einen kategorienbezogenen Test der Trägerschaft zur Überprüfung der Fahrkompetenz oder einen gleichwertigen Test vorlegen müssten. Dies ersetze das Zulassungs-

kriterium gemäss Ziff. 3.31 Bst. c der bisherigen Prüfungsordnung, nämlich die Berechtigung zum berufsmässigen Personentransport (BPT). Der Test könne nicht als zweite, mit den von den Strassenverkehrsämtern durchgeführten Prüfungen identische Prüfung bezeichnet werden. Die Anforderungen an den Fahrzeugführer sowie an die Fahrzeuge seien durchaus unterschiedlich, und beim Test der Fahrkompetenz, den die Trägerschaft für zukünftige Fahrlehrer nach der europäischen GDE-Matrix (Goals for Driver Education) fordere, würden anspruchsvollere Kompetenzen geprüft. Diese gingen über die reine Fahrzeugbeherrschung und die Verkehrsregelkenntnisse deutlich hinaus.

Dass ein öffentliches Interesse an kompetenten Fahrlehrern bestehe, könne nicht bezweifelt werden. Insofern liessen sich auch rein wirtschaftliche Argumente wie jenes, dass potentielle Absolventen von erhöhten Anforderungen und einem weiteren Fahrtstest abgeschreckt und von der Prüfung abgehalten würden, nicht hören. Die Verkehrssicherheit und das Vertrauen der Öffentlichkeit, dass die Fahrlehrer auch höhere Anforderungen erfüllten als «normale» Verkehrsteilnehmer (die beispielsweise nur eine Führerprüfung der Kategorie A, B oder CE erfolgreich ablegen müssten), seien in einer Interessenabwägung höher zu gewichten als das wirtschaftliche Interesse eines einzelnen Bildungsanbieters. Zudem überzeuge auch das Argument der Trägerschaft, dass der neue Test nach einheitlichen Gesichtspunkten durchgeführt werde, was ein gewisses Mindestmass an Rechtsgleichheit indiziere – dies im Gegensatz zu den von den kantonalen Strassenverkehrsämtern durchgeführten Prüfungen, die keineswegs nach einheitlichen Vorgaben abgenommen würden.

**9.2** Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Kandidaten müssten bereits heute über die BPT verfügen. Mit dem zusätzlichen Test gemäss revidierter Prüfungsordnung würde ein Grossteil der Inhalte der BPT-Prüfung schlicht dupliziert. Die behaupteten Unterschiede, mit denen das SBFI den Zusatztest rechtfertigen möchte, seien oberflächlich und beträfen allenfalls Details. Die Ausführungen des SBFI zum öffentlichen Interesse der Verkehrssicherheit und zum Vertrauen der Öffentlichkeit darauf, dass Fahrlehrer höhere Anforderungen erfüllten als «normale» Verkehrsteilnehmer, überzeugten nicht.

Zum einen gehe es von vornherein nicht um eine Interessenabwägung, denn ein Defizit an Verkehrssicherheit aufgrund der Fahrlehrerprüfungen, wie sie gemäss aktueller Prüfungsordnung durchgeführt würden, bestehe nicht und werde zu Recht auch nicht geltend gemacht. Zum anderen sei es

auch unter der geltenden Prüfungsordnung so, dass die Öffentlichkeit darauf vertrauen dürfe, dass Fahrlehrer höhere Anforderungen erfüllten als «normale» Verkehrsteilnehmer. Dafür sorgten die Ausbildung als solche und das Erfordernis, dass Kandidaten bereits heute über eine BPT verfügen müssten, durchschnittliche Verkehrsteilnehmer hingegen gerade nicht.

Die Prüfung für die BPT werde von den Strassenverkehrsämtern durchgeführt. Sie verfügten über die notwendige fundierte Expertise, um objektiv beurteilen zu können, ob jemand zum Transport von Personen geeignet sei. Diese Kompetenz nun zusätzlich der Trägerschaft zuzuschreiben und den Prüfungskandidaten eine «doppelte» Prüfung aufzuerlegen, erscheine nicht als sachgerecht.

Damit das Modul B3 absolviert werden könne, müsse die BPT ohnehin bereits vorliegen. Dass nun noch ein zusätzlicher Test abgelegt werden müsse, sei ineffizient und führe letztlich dazu, dass viele Kandidaten abgeschreckt würden. Dabei verkenne die Trägerschaft, dass die ohnehin schon anspruchsvolle Ausbildung und die Prüfung bereits dafür sorgten, dass letztlich nur gut qualifizierte Personen als Fahrlehrer arbeiteten. Der Beruf des Fahrlehrers habe sich gerade in den letzten Jahren als idealer Umsteigeberuf erwiesen, etwa für Personen, die im Zuge der Desindustrialisierung oder aufgrund der Corona-Pandemie ihre Stelle verloren hätten. Dazu kämen zahlreiche Personen, die aus gesundheitlichen Gründen auf den Fahrlehrerberuf umsattelten, etwa Automechaniker mit körperlichen Gebrechen und Bäcker mit Mehlallergien. Hier zusätzliche Hürden einzubauen, würde auch gegen den Grundsatz der beruflichen Flexibilität gemäss Art. 3 Bst. a BBG verstossen. Ausserdem sei der Einbau solcher Hürden durch die Trägerschaft problematisch, führten sie doch dazu, dass potentiell weniger Fahrlehrer auf den Markt kämen und die Mitglieder der Trägerschaft damit weniger Wettbewerb ausgesetzt wären. Nebst diesem Marktabschottungseffekt wäre die mittel- und langfristige Konsequenz, dass es zu wenige Fahrlehrer gäbe.

Aktuell werde für die BPT überprüft, ob jemand fähig sei, ein Motorfahrzeug der entsprechenden Kategorie unter Einhaltung der Verkehrsregeln auch in schwierigen Verkehrssituationen vorausschauend und mit Rücksicht auf die übrigen Verkehrsteilnehmer zu führen. Der Entwurf der revidierten Prüfungsordnung bringe mit dem Test zur Überprüfung der Fahrkompetenz in dieser Hinsicht keine Neuerung oder Weiterentwicklung. Wenn es neu heisse, die Fahrzeugführenden sollten die Bedienung ihres Fahrzeugs beherrschen und im Bewusstsein um ihre Vorbildfunktion in der Lage sein, es

sicher, regelkonform, partnerschaftlich, energieeffizient und umweltschonend durch den Strassenverkehr zu führen sowie eigene Handlungen in verschiedenen Verkehrsabläufen, Situationen und Kontrollarbeiten einschätzen, analysieren und erläutern können, gehe es dabei um die absolut grundlegende Fähigkeit, das Fahrzeug sicher und regelkonform durch den Strassenverkehr zu führen. Dies sei aber bereits Grundvoraussetzung für jegliche Teilnahme am Strassenverkehr, nicht nur für angehende Fahrlehrer. Gleiches gelte für die Rücksichtnahme. Diese grundlegenden Kompetenzen seien sowohl von der regelkonformen Führung als auch von der Fähigkeit, eigene Handlungen in verschiedenen Verkehrsabläufen einzuschätzen, ohne Weiteres erfasst.

Auch die hier und bei den anderen Prüfungsarten stets eingebrachten Umweltaspekte bzw. die Ressourcenschonung seien bei genauerem Hinsehen keineswegs neu. So werde in Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup> des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) und in zahlreichen Bestimmungen der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Oktober 1976 (VZV, SR 741.51) auf Umweltinteressen Bezug genommen und bereits heute von Fahrschülern eine umweltschonende und sparsame Benützung des Fahrzeugs verlangt.

Ferner liessen die Regelungen sowohl bei der BPT als auch beim kategorienbezogenen Test viel Raum für Interpretation, wobei letztere noch weit aus unbestimmter seien. Das zeige, dass die Kompetenzen mit dem neuen Test nicht klarer geprüft werden könnten, sondern dieser im Gegenteil mehr Unschärfe und Subjektivität mit sich bringe, was der Rechtssicherheit abträglich sei.

**9.3** Entgegen der Feststellung im Einspracheentscheid (Ziff. 15) tritt der neu vorgesehene Test der Fahrkompetenz nicht an die Stelle der BPT-Prüfung, sondern zu ihr hinzu. Ziff. 3.31 des Revisionsentwurfs regelt die Zulassung zur Fahrlehrerprüfung nämlich wie folgt (Zitat):

- 3.31 Zur Abschlussprüfung wird zugelassen, wer:
- a) über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis einer mindestens dreijährigen beruflichen Grundbildung, den Abschluss einer höheren schulischen Allgemeinbildung oder eine gleichwertige Qualifikation verfügt;
  - b) mindestens 2 Jahre Berufserfahrung vorweisen kann;
  - c) über die erforderlichen Modulabschlüsse bzw. Gleichwertigkeitsbestätigungen verfügt;

- d) im Besitz eines unbefristeten Führerausweises ist und über folgende Kategorien verfügt:

Fachrichtung Auto	Kategorie B seit mind. 3 Jahren, Kategorie BE und die Bewilligung zum Berufsmässigen Personentransport
Fachrichtung Motorrad	Kategorie A ohne Leistungsbeschränkung seit mind. 3 Jahren
Fachrichtung Lastwagen	Kategorie CE seit mind. 3 Jahren und Fähigkeitsausweis für den Gütertransport
Fachrichtung Bus	Kategorie D seit mind. 3 Jahren und Kat. DE sowie Fähigkeitsausweis für den Personentransport

- e) einen kategorienbezogenen Test zur Überprüfung der Fahrkompetenz der Trägerschaft oder einen gleichwertigen Test bestanden hat.

Vorbehalten bleibt die fristgerechte Überweisung der Prüfungsgebühr nach Ziff. 3.41.

In Ziff. 3.32 werden die für die Zulassung zur Prüfung erforderlichen Modulabschlüsse aufgelistet, unterteilt in Basis- und Fachmodule.

**9.4** Aus den nachfolgend dargelegten Gründen steht der geplante Test nicht im Einklang mit dem Bundesrecht.

**9.4.1** Gemäss Art. 25 Abs. 1 Satz 1 VZV benötigt eine Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport, wer mit Fahrzeugen der Kategorie B oder C, der Unterkategorie B1 oder C1 oder der Spezialkategorie F berufsmässig Personen transportieren will. Grundsätzlich setzt die Bewilligungserteilung, namentlich an Inhaber eines Führerausweises der Kategorie B, das Ablegen einer Prüfung der Zusatztheorie sowie einer zusätzlichen praktischen Führerprüfung voraus (Art. 25 Abs. 3 VZV). Ziff. 11.10 der Richtlinien Nr. 7 «Abnahme von Führerprüfungen» der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (ASA) vom 22. November 2024 (einsehbar unter [www.asa.ch](http://www.asa.ch), Online-Bibliothek, Richtlinien) enthält Bestimmungen über die Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport, insbesondere betreffend Prüfungsdauer, Prüfungsanforderungen und Bewertung.

Wer gewerbsmässig Fahrunterricht erteilt, bedarf der Fahrlehrerbewilligung (Art. 15 Abs. 3 SVG). Gestützt auf Art. 25 Abs. 2 Bst. c und Art. 106 Abs. 1 SVG erliess der Bundesrat Vorschriften über die Fahrlehrer und ihre Fahrzeuge. Nach Art. 5 Abs. 1 der Fahrlehrerverordnung vom 28. Septem-

ber 2007 (FV, SR 741.522) wird die Fahrlehrerbewilligung der Kategorie B Personen erteilt, die (Zitat):

- a. den eidgenössischen Fachausweis «Fahrlehrer/Fahrlehrerin» (Modulabschluss B) besitzen, wenn dieser die Kompetenzen nach Anhang 1 Ziffer 1 abdeckt;
- b. den unbefristeten Führerausweis der Kategorie B besitzen und während den vorangegangenen zwei Jahren Motorfahrzeuge geführt haben, ohne eine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsvorschriften begangen zu haben;
- c. die Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport nach Artikel 25 VZV besitzen; und
- d. nach ihrem bisherigen Verhalten für eine einwandfreie Berufsausübung Gewähr bieten.

Darauf aufbauende Regelungen gelten für Fahrlehrerbewilligungen der Kategorie A (Motorradfahrlehrer; Art. 5 Abs. 2 FV) und der Kategorie C (Lastwagenfahrlehrer; Art. 5 Abs. 3 FV). Wer als Fahrlehrer tätig ist, muss jederzeit im Besitz der Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport nach Art. 25 VZV sein (Art. 8 FV).

Anhang 1 Ziff. 1 zur FV legt die für den Modulabschluss B (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a FV) zur Erlangung des Fachausweises «Fahrlehrer/Fahrlehrerin» erforderlichen Kompetenzen fest. Diese ergeben sich aus den folgenden Modulen: B1 «Lernprozesse», B2 «Kommunikation und Lernatmosphäre», B3 «Rechtliche Grundlagen; Lernveranstaltungen planen und durchführen», B4 «Automobiltechnik und Physik; Ausbildungsplanung», B5 «Verkehrssinnbildung», B6 «Verhalten im Verkehr; Ausbildungsplanung für den praktischen Fahrunterricht» sowie B7 «Ausbildungspraktikum». Laut Ziff. 5.31 der Prüfungsordnung vom 29. August 2007 sind diese Modulabschlüsse für die Zulassung zur Prüfung und damit zum Erhalt des Fachausweises nachzuweisen.

Die gesetzliche Regelung der fachlichen Anforderungen an den Zugang zum Fahrlehrerberuf findet sich demnach in den spezifischen Normen des Strassenverkehrsrechts, d.h. des SVG, der FV und der VZV. Entsprechend wurden die von der FV vorgegebenen Kompetenzmodule in die Prüfungsordnung übernommen. Neben der Fahrprüfung, der Prüfung für den berufsmässigen Personentransport, den Modulabschlüssen und der Fahrlehrerprüfung statuieren die einschlägigen Gesetzesgrundlagen freilich keine weitere prüfungsmässige Voraussetzung für den Berufszugang. Mit hin fehlt eine (genügende) gesetzliche Grundlage für einen zusätzlichen

Test zur Überprüfung der Fahrkompetenz, wie ihn die revidierte Prüfungsordnung vorsieht.

**9.4.2** In einem E-Mail vom 30. September 2020 an die Beschwerdeführerin erklärte der Geschäftsleiter der QS-Kommission des FSV, da sich der Fahrlehrerberuf auf keine berufliche Grundbildung abstützen könne, sei die Eignungsabklärung gerechtfertigt. Zudem sei sie zum Schutze der Personen, welche für den Beruf nicht geeignet seien. Diese würden viel Geld und Zeit in eine Ausbildung stecken und schlussendlich die Prüfung nicht bestehen.

Art. 34 Abs. 2 Satz 1 BBG bestimmt, dass die Zulassung zu Qualifikationsverfahren nicht vom Besuch bestimmter Bildungsgänge abhängig ist. Im Unterschied zu den höheren Fachschulen, bei denen der Ausbildungsgang anerkannt wird, werden bei den eidgenössischen Berufsprüfungen und den eidgenössischen höheren Fachprüfungen nur der Inhalt und die Durchführung der Prüfung reglementiert. Der Besuch bestimmter Lehrgänge ist nicht vorgeschrieben. In der Regel werden Vorbereitungskurse in Bildungsinstitutionen von Berufsverbänden sowie in öffentlichen oder privaten Schulen angeboten (Botschaft BBG, 5723).

Mit dem geplanten, den Ausbildungsmodulen vorgeschalteten Eignungstest könnte nun aber der Weg in das Qualifikationsverfahren und folglich auch der Zugang zur Fahrlehrerprüfung verbaut werden.

**9.4.3** Ziff. 7.3 der Prüfungsordnung vom 29. August 2007 gibt den Rechtsweg folgendermassen wieder (Zitat):

- 7.31 Gegen Entscheide der QS-Kommission wegen Nichtzulassung zur Abschlussprüfung oder Verweigerung des Fachausweises kann innert 30 Tagen nach ihrer Eröffnung beim BBT [heute SBFI] Beschwerde eingereicht werden. [...]
- 7.32 Über die Beschwerde entscheidet in erster Instanz das BBT. Sein Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden.

Ziff. 6 des Reglements von L-drive Schweiz vom 31. März 2023 für die Tests zur Überprüfung der Fahrkompetenz zeigt folgenden Rechtsweg auf (Zitat):

Gegen Entscheide der Experten wegen Nichtzulassung zum Test, Ausschluss vom Test oder Nichtbestehen des Tests kann innert 30 Tagen nach ihrer Eröffnung beim Vorstand von L-drive Schweiz Beschwerde eingereicht werden.

Diese muss die Anträge des Beschwerdeführers und deren Begründung enthalten.

Über die Beschwerde entscheidet der Vorstand von L-drive Schweiz/Suisse/Svizzera. Der Entscheid ist abschliessend.

Diese eher ein (abschliessendes) Einsprache- als ein (echtes) Beschwerdeverfahren bildende Überprüfungsmöglichkeit genügt der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie nicht und verstösst gegen Art. 61 BBG. Nach Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen.

Art. 61 BBG regelt die Rechtsmittel wie folgt:

- 1 Rechtsmittelbehörden sind:
  - a. eine vom Kanton bezeichnete kantonale Behörde für Verfügungen kantonalen Behörden und von Anbietern mit kantonalem Auftrag;
  - b. das SBFI für andere Verfügungen von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung.
- 2 Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege.

Art. 36 Abs. 1 BBV hält fest, dass das für die eidgenössische Berufsprüfung oder die eidgenössische höhere Fachprüfung zuständige Organ durch Verfügung über die Zulassung zum Qualifikationsverfahren und über die Erteilung des Fachausweises oder des Diploms entscheidet. Solche Verfügungen können gestützt auf Art. 61 Abs. 1 Bst. b BBG beim SBFI angefochten werden. Gegen dessen Entscheide kann Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (Art. 33 Bst. d VGG). Eine Ausnahmebestimmung im Sinne von Art. 29a BV besteht für den vorliegenden Sachverhalt nicht (vgl. auch Art. 32 VGG).

**9.4.4** Im «InfoExpress» der FRE vom Dezember 2018 führte deren Präsident aus, die FRE und der SFV hätten die Bildung der Trägerschaft und die Ausarbeitung der neuen Prüfungsregelungen der Kategorien A, B und C, unter Berücksichtigung vorbereitender Einführungsprüfungen und der Anerkennung der kantonalen Diplome, auf den Weg gebracht; dies auch, um die Anzahl der neuen Fahrlehrer zu reduzieren und den Berufsstand zu verteidigen. Diese wettbewerbsbeschränkende, allenfalls im privaten Interesse der etablierten Fahrlehrer liegende Motivation weckt erhebliche

Zweifel am Bestehen eines (überwiegenden) öffentlichen, namentlich bildungspolitischen, Interesses am vorgesehenen Eignungstest (vgl. Art. 25 Abs. 2 Bst. a und b BBV; zum Begriff des öffentlichen Interesses siehe Urteil des BVGer B-2105/2018 vom 3. Januar 2019 E. 4.1, bestätigt durch Urteil des BGer 2C\_168/2019 vom 15. April 2019 E. 2.4). Auch dessen Erforderlichkeit erscheint daher als sehr fraglich.

**9.4.5** Unter dem Blickwinkel der Erforderlichkeit bleibt anzufügen, dass sich in den Akten kein Beleg findet, wonach die bestehende Ausbildung mit den verschiedenen Modulen eine überdurchschnittliche, unangemessen hohe Durchfallquote bei der Abschlussprüfung zur Folge hätte, welcher mittels der geplanten Vorprüfung begegnet werden müsste. Ebenso wenig wurde etwa ein aus dem aktuellen Ausbildungs- und Prüfungsmodus resultierendes Defizit hinsichtlich der Verkehrssicherheit (in substantiierter Weise) dargetan.

**9.4.6** Laut Trägerschaft soll die BPT-Bewilligung nicht genügen, weil die Strassenverkehrsämter der Kantone unterschiedlich prüften. Allerdings umfassen deren oben bereits erwähnte Richtlinien Nr. 7 «Abnahme von Führerprüfungen» auch Bestimmungen über die Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport, insbesondere betreffend Prüfungsdauer, Prüfungsanforderungen und Bewertung. Zudem werden die Verkehrsexperten der Strassenverkehrsämter nach einheitlichen Vorgaben ausgebildet und geprüft (Art. 1, Art. 65 ff. und Anhang 7 zur VZV). Im Übrigen werden die Fahrprüfungen – namentlich gestützt auf die ASA-Richtlinien Nr. 7 – ebenfalls von den Verkehrsexperten der Strassenverkehrsämter abgenommen, doch sind keine Probleme wegen uneinheitlicher Gestaltung bekannt. Wenn die BPT-Prüfung einer stärkeren Harmonisierung bedürfte, müsste wohl auch dort angesetzt werden, zumal die Fahrlehrerbewilligung gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c FV insbesondere auf der BPT-Bewilligung basiert.

**9.4.7** Nicht von der Hand zu weisen sind die plausiblen Argumente, welche die Beschwerdeführerin im Sinne eines Vergleichs des geplanten Eignungstests mit den bereits bestehenden Prüfungen darlegt. Sie werfen die Frage nach der Angemessenheit der Genehmigung dieser Tests durch das SBFJ auf, brauchen mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen jedoch nicht näher beleuchtet zu werden (zum Begriff der Angemessenheit vgl. Urteil des BVGer B-3975/2022 vom 4. Dezember 2023 E. 4 m.H.).

**9.5** Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass der angefochtene Genehmigungsentscheid Bundesrecht verletzt, soweit er sich auf den in Ziff. 3.31 Bst. e des Revisionsentwurfs neu vorgesehenen Test erstreckt.

**9.6** Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin in diesem Kontext, der Einspracheentscheid sei bezüglich des Beginns des neuen Prüfungsregimes (Ziff. 9.21 des Entwurfs der Prüfungsordnung) unangemessen und unverhältnismässig. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass zwei Jahre genügten, um die Ausbildungsangebote ohne umstellungsbedingte Qualitätsverluste neu zu planen. Darauf muss angesichts der Gutheissung dieser Beschwerde in der Frage der Eignungstests nicht näher eingegangen werden. Abgesehen davon hat die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Übergangsfrist auch keinen konkreten Antrag gestellt.

## **10.**

Weiter sieht die Beschwerdeführerin die Unabhängigkeit einer QS-Kommission, die von der Trägerschaft ohne irgendwelche Vorgaben gewählt werde, gefährdet.

**10.1** Zur Begründung erklärt sie, gemäss Ziff. 2.11 des Entwurfs der Prüfungsordnung solle die QS-Kommission von der Trägerschaft für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Bislang habe sie sich nach einem vorgegebenen Schlüssel aus Vertretern verschiedener Gruppierungen zusammensetzen müssen. Aktuell müssten auch zwei Mitglieder der Vereinigung der Strassenverkehrsämter Einsitz nehmen. Die geplante vollständige Wahlfreiheit der Trägerschaft bei der Zusammensetzung der QS-Kommission würde die Glaubwürdigkeit derselben in Frage stellen, gerade auch vor dem Hintergrund der neuen Zusammensetzung der Trägerschaft. Es sei sicherzustellen, dass von der Trägerschaft unabhängige Personen in die QS-Kommission gewählt werden müssten. Der Entwurf der Prüfungsordnung sei entsprechend anzupassen.

Nebst dem Erfordernis der Unabhängigkeit, welches über ein geeignetes Wahlverfahren zu regeln wäre, erwähne der Entwurf der Prüfungsordnung auch keine anderen Vorgaben, wie beispielsweise eine ausgewogene fachliche Zusammensetzung der QS-Kommission. Der Einspracheentscheid verkenne dies, sei in diesem Punkt unangemessen, widerspreche dem Gesetzeszweck des BBG (Art. 3 Bst. e) und sei aufzuheben. Eine unabhängige und starke QS-Kommission könnte eines der Mittel sein, um der heiklen Zusammensetzung der Trägerschaft wenigstens teilweise zu begegnen.

**10.2** Das SBFI hält fest, die Zusammensetzung der QS-Kommission sei Sache der Trägerschaft. Diese bestimme sie nicht willkürlich, sondern nach den Vorgaben des Bundes in den Erläuterungen zum Leittext von Berufs- und höheren Fachprüfungen (Stand Februar 2022, Ziff. 2.1). Es sei kein Anlass ersichtlich, die kantonalen Strassenverkehrsämter in der QS-Kommission mitarbeiten zu lassen. Die Vereinigung der Strassenverkehrsämter sei nicht Mitglied der Trägerschaft und habe zudem explizit auf Einsitznahme in die QS-Kommission verzichtet.

Die fragliche Bestimmung im Entwurf der Prüfungsordnung richte sich nach einem Standardtext. Die Regelung sei verbreitet; sie entspreche den Vorschriften der meisten Prüfungen der höheren Berufsbildung und habe sich bewährt. Es dürfe davon ausgegangen werden, dass die Trägerschaft über den Sachverstand verfüge, geeignete Mitglieder in die Kommission zu wählen und ungeeignete allenfalls wieder abzubufen. Seit dem Inkrafttreten des geltenden BBG und der BBV seien kaum je Fälle zu verzeichnen gewesen, in denen ungeeignete oder unfähige Kommissionen geamtet hätten. Sollte dem aber so sein, obläge es dem SBFI im Rahmen der Aufsichtspflicht, Abhilfe zu schaffen. Das SBFI erkenne keinen Grund, ausgerechnet der Trägerschaft der Fahrlehrerprüfungen vorzuschreiben, nach welchen Kriterien und durch welches Verfahren sie ihre QS-Kommission zu bilden hätte. Ausserdem verfüge die Trägerschaft aufgrund ihrer Praxisnähe über intensivere Kenntnisse, die für die Bestellung der Kommissionsmitglieder dienlich gemacht werden könnten. Die vorgesehene Regelung gebe der Trägerschaft die nötige Flexibilität bei der Bestellung der Kommission und räume ihr den erforderlichen Ermessensspielraum ein.

**10.3** Ziff. 2.11 der Prüfungsordnung vom 29. August 2007 regelt die Zusammensetzung der QS-Kommission folgendermassen (Zitat):

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Fachausweiserteilung werden einer Kommission für Qualitätssicherung (QS-Kommission) übertragen. Die QS-Kommission setzt sich aus 7 Mitgliedern (4 Mitglieder des Schweizerischen Fahrlehrer Verbandes, SFV; 1 Mitglied der Fédération romande des écoles de conduite, FRE; 2 Mitglieder der Vereinigung der Strassenverkehrsämter asa) zusammen und wird durch die Delegiertenversammlung des Schweizerischen Fahrlehrer Verbandes, SFV für eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt.

Aufgrund einer Änderung, die L-drive Schweiz am 19. September 2023 erliess und die das SBFI am 28. September 2023 genehmigte, lautet diese Bestimmung wie folgt (Zitat):

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Fachausweiserteilung werden einer Kommission für Qualitätssicherung (QS-Kommission) übertragen. Die QS-Kommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen und wird durch die Trägerschaft für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

In der Vernehmlassung vom 26. März 2024 erklärte das SBFJ, zur Zusammensetzung der QS-Kommission äussere sich Ziff. 2.1 des publizierten Entwurfs der Prüfungsordnung. Ziff. 2.11 desselben zitierte es anschliessend mit folgendem Wortlaut:

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Fachausweiserteilung werden einer Kommission für Qualitätssicherung (QS-Kommission) übertragen. Die QS-Kommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen und wird durch die Trägerschaft für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

Angesichts dessen drängt sich die Frage auf, warum Ziff. 2.1 der Prüfungsordnung während des vor Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahrens mit Genehmigung des SBFJ geändert wurde. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, braucht darauf allerdings nicht näher eingegangen zu werden.

Schon Ziff. 2.11 der Prüfungsordnung vom 29. August 2007 nennt weder ein Unabhängigkeitserfordernis noch eine ausgewogene fachliche Zusammensetzung der QS-Kommission. Daher geht das Begehren der Beschwerdeführerin, solche Kriterien in die Prüfungsordnung aufzunehmen, über den Streitgegenstand hinaus. Die Beschwerde kann nicht dazu dienen, Ziff. 2.11 der Prüfungsordnung unter Umgehung des formellen Revisionsverfahrens in bestimmter Weise zu ergänzen (vgl. Urteil des BVGer B-2105/2018 vom 3. Januar 2019 E. 5.3 a.E.). Abgesehen davon steht zu bezweifeln, dass die QS-Kommission überhaupt installiert werden könnte, wenn etwa nur Personen von ausserhalb der Trägerschaft darin Einsitz nehmen dürften, braucht es doch spezifisches Fachwissen zur Erfüllung der Aufgaben, die in Ziff. 2.2 der Prüfungsordnung vom 29. August 2007 aufgelistet sind (vgl. auch oben E. 7.7.3).

Ausserdem bietet die von der Beschwerdeführerin herangezogene Norm keine Handhabe, um die revidierte Fassung von Ziff. 2.1 der Prüfungsordnung als bundesrechtswidrig einzustufen. Nach Art. 3 Bst. e BBG fördert und entwickelt dieses Gesetz die Transparenz des Berufsbildungssystems. Art. 3 BBG statuiert Gesetzesziele. Als solches beschlägt die Systemtransparenz vornehmlich die verschiedenen Bildungsangebote und deren Finanzierung (vgl. Botschaft BBG, insbesondere 5689, 5690, 5698, 5705, 5729 und 5739; vgl. auch Art. 32 Abs. 3 und Art. 55 Abs. 1 Bst. h BBG

betreffend Weiterbildungsangebote). Hingegen erlaubt dieses Prinzip keine Aussage darüber, wie die QS-Kommission, die weder im BBG noch in der BBV erwähnt wird, zusammengesetzt sein soll. Ebenso wenig sind gesetzliche Verfahrensbestimmungen ersichtlich, die der in der revidierten Prüfungsordnung vorgesehenen Zusammensetzung der QS-Kommission entgegenstünden (vgl. Urteil des BVGer B-352/2018 vom 17. Januar 2019 E. 5.3).

Gleichwohl bleibt daran zu erinnern, dass es sich bei der Berufsbildung um eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und OdA handelt (Art. 1 Abs. 1 BBG). Alle Akteure sind zur Zusammenarbeit angehalten (Art. 1 Abs. 3 BBG; Botschaft BBG, 5689, 5697). Der Grundsatzartikel wurde noch vor den Geltungsbereich des BBG gesetzt, um dieser Zusammenarbeit im Rahmen der Verbundaufgabe besonderes Gewicht zu verleihen (Botschaft BBG, 5747). Dementsprechend wäre eine weitere Mitwirkung der Strassenverkehrsämter wünschenswert, auch wenn sie sich kaum erzwingen lässt.

**10.4** Folglich kann nicht festgestellt werden, dass Ziff. 2.11 der Prüfungsordnung in der streitgegenständlichen Fassung gegen Bundesrecht verstossen würde.

## **11.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die mit dem angefochtenen Einspracheentscheid bestätigte Genehmigung von Ziff. 3.31 Bst. e des Revisionsentwurfs durch das SBFI aufzuheben ist (vgl. oben E. 9). Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

## **12.**

**12.1** Die Verfahrenskosten (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2) werden den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da die Beschwerdeführerin zu rund vier Fünfteln unterliegt, hat sie die auf Fr. 2'000.– festzusetzenden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 1'600.– zu tragen. Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**12.2** Der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin ist zu Lasten der Vorinstanz eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG; Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Die Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin haben keine Kostennote eingereicht. Daher ist die

Parteientschädigung aufgrund der Akten zu bestimmen (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bemessungsfaktoren (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 8, 9 und 11 VGKE) ist sie auf Fr. 1'000.– (inkl. MWSt) festzusetzen.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, indem die mit Einspracheentscheid vom 28. November 2023 bestätigte Genehmigung von Ziff. 3.31 Bst. e des Revisionsentwurfs der Prüfungsordnung durch das SBFJ aufgehoben wird. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden zu vier Fünfteln (Fr. 1'600.–) der Beschwerdeführerin auferlegt. Zur Bezahlung wird der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– verwendet. Der Restbetrag von Fr. 400.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

**3.**

Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vorinstanz eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'000.– zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Mia Fuchs

Urs Küpfer

**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). 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 Rechtsschrift 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: 19. August 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF