



## **Urteil vom 24. August 2021**

---

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),  
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Pietro Angeli-Busi,  
Gerichtsschreiberin Myriam Senn.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Davide Loss,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Beiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung.

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

**A.a** Am 20. Oktober 2016 reichte A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ein erstes Gesuch um finanzielle Unterstützung für ihr Projekt "B. \_\_\_\_\_-Telefon" ein. Mit Verfügung vom 16. Januar 2017 lehnte das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: Vorinstanz) das Gesuch ab.

**A.b** Am 27. März 2019 reichte die Beschwerdeführerin eine Skizze für ihr Projekt "B. \_\_\_\_\_-Telefon" (nachfolgend: Projekt) bei der Vorinstanz ein.

**A.c** Mit E-Mail vom 9. April 2019 teilte ihr die Vorinstanz mit, gemäss den Informationen der Skizze scheine es sich um das gleiche Projekt zu handeln, das Gegenstand des Gesuchs im Jahr 2016 gewesen sei. Ein Bedarf für dieses Projekt sei weiterhin nicht vorhanden. Sie schätze daher die Chancen als sehr gering ein, dass ein allfälliges formelles Gesuch unterstützt würde.

**A.d** In der Folge reichte die Beschwerdeführerin am 25. April 2019 ein formelles Gesuch bei der Vorinstanz ein und ersuchte um eine Finanzhilfe in der Höhe von CHF 200'000.- für ihr Projekt.

**A.e** Am 7. Mai 2019 stellte die Vorinstanz Rückfragen bei der Beschwerdeführerin, die ihr mit E-Mail der Beschwerdeführerin vom 23. Mai 2019 beantwortet wurden.

**B.**

Mit Verfügung vom 17. Juli 2019 lehnte die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um finanzielle Unterstützung für das Projekt ab. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass es dem Vorhaben der Beschwerdeführerin an einer zweckmässigen Organisation, dem Einbezug aller relevanten Partner sowie der Vernetzung, Koordination und der gesamtschweizerischen Verankerung mangle. Ebenfalls fehle ein direkter Bezug zu eidgenössisch anerkannten Berufen und ein Projektcharakter mit geplanter Nachhaltigkeit. Damit fehle es dem Vorhaben an grundlegenden Voraussetzungen für die allfällige Gewährung von Bundesbeiträgen.

**C.**

Mit Beschwerde vom 16. September 2019 an das Bundesverwaltungsgericht beantragt die Beschwerdeführerin, die Verfügung der Vorinstanz vom

17. Juli 2019 sei aufzuheben. Es sei ihr ein Beitrag in der Höhe von CHF 200'000.- für das Projekt zuzusprechen. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung rügt sie eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts sowie einen Missbrauch des Ermessens durch die Vorinstanz.

**D.**

Mit Vernehmlassung vom 25. November 2019 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

**E.**

Mit Replik vom 26. Februar 2020 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest.

**F.**

Mit Duplik vom 27. März 2020 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen fest.

**G.**

Am 4. Juni 2020 reichte die Beschwerdeführerin eine unaufgeforderte Triplik ein.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Der Entscheid der Vorinstanz vom 17. Juli 2019 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Departemente und Dienststellen der Bundesverwaltung, worunter auch die Vorinstanz fällt (Art. 31 und 33 Bst. d VGG; Art. 61 Abs. 2 Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10]; Art. 35 Abs. 1 Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 [Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1]).

**1.2** Die Beschwerdeführerin ist eine Stiftung des schweizerischen Rechts und damit prozessfähig. Sie ist Adressatin der angefochtenen Verfügung, hat als Gesuchstellerin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihren Begehren nicht durchgedrungen. Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 44 ff. VwVG).

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

## **2.**

Gemäss dem Berufsbildungsgesetz beteiligt sich der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite angemessen an den Kosten der Berufsbildung (Art. 52 Abs. 1 BBG). Er leistet hauptsächlich Pauschalbeiträge an die Kantone zur Finanzierung der Aufgaben nach Art. 53 BBG. Die Kantone leiten diese Beiträge in dem Ausmass an Dritte weiter, in dem diesen die genannten Aufgaben übertragen sind (Art. 52 Abs. 2 BBG). Den Rest seines Beitrags leistet der Bund gemäss Art. 52 Abs. 3 BBG an Kantone und Dritte für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung (Art. 54 BBG), Kantone und Dritte für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55 BBG), Dritte für die Durchführung von eidgenössischen Berufsprüfungen und eidgenössischen höheren Fachprüfungen sowie für Bildungsgänge höherer Fachschulen (Art. 56 BBG) und an Personen, die Kurse absolviert haben, die auf eidgenössische Berufsprüfungen oder eidgenössische höhere Fachprüfungen vorbereiten (Art. 56a BBG). Als besondere Leistungen im öffentlichen Interesse gelten unter anderem die Information und Dokumentation (Art. 5 Bst. a BBG i.V.m. Art. 55 Abs. 1 Bst. b BBG), Massnahmen zur Förderung des Verbleibs im Beruf und des Wiedereinstiegs (Art. 32 Abs. 2 BBG i.V.m. Art. 55 Abs. 1 Bst. g BBG) und Massnahmen zur Förderung der Koordination, der Transparenz und der Qualität des Weiterbildungsangebotes (Art. 32 Abs. 3 BBG i.V.m. Art. 55 Abs. 1 Bst. h BBG). Beiträge für Leistungen im öffentlichen Interesse werden nur gewährt, wenn die Leistungen längerfristig angelegt sind und besonderer Förderung bedürfen, damit sie erbracht werden (Art. 55 Abs. 2 BBG). Der Bundesrat kann weitere Leistungen im öffentlichen Interesse festlegen, für die Beiträge gewährt werden können (Art. 55 Abs. 3 BBG). Er legt die Kriterien für die Gewährung der Beiträge fest (Art. 55 Abs. 4 BBG).

Gestützt auf diese Delegationsnorm hat der Bundesrat festgelegt, dass die Beiträge an Kantone und Dritte für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse höchstens 60 % und ausnahmsweise 80 % des Aufwandes decken (Art. 64 Abs. 1 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 [Berufsbildungsverordnung, BBV; SR 412.101]). Die Beiträge

bemessen sich nach dem Grad des Interesses, die Möglichkeit zur Eigenleistung der Gesuchstellenden und der Dringlichkeit der Massnahme (Art. 64 Abs. 2 Bst. a-c BBV). Das SBFI erlässt Richtlinien über die Gesuchstellung, die Budgetierung und die Abrechnung von Vorhaben nach den Art. 54–56 BBG. Es unterbreitet die Gesuche der eidgenössischen Berufsbildungskommission (EBBK) zur Beurteilung (Art. 66 Abs. 1 und 2 BBV).

Die Vorinstanz erliess gestützt auf diese Delegationsnorm die Richtlinie über die Gewährung von Bundesbeiträgen an Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätssicherung nach Artikel 54 BBG und für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse nach Artikel 55 BBG. Für den vorliegenden Fall interessiert aus intertemporalrechtlichen Gründen (vgl. Art. 36 Bst. a SuG) nicht die aktuelle Fassung vom 1. Mai 2021, sondern die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung massgebende Version vom 1. Januar 2018 (nachfolgend: Richtlinie 2018).

### **3.**

Die Beschwerdeführerin rügt vorab eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz.

**3.1** Die Vorinstanz begründete ihre Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin unter anderem damit, dass es dem Vorhaben der Beschwerdeführerin am Einbezug aller relevanten Partner sowie der Vernetzung, Koordination und der gesamtschweizerischen Verankerung mangle.

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe sich darauf beschränkt, ihre Erwägungen aus der Verfügung vom 16. Januar 2017 zu kopieren, und die aktuellen Umstände nicht geprüft. Sie hätte vor Erlass der Verfügung diverse weitere Sachverhaltsabklärungen treffen und die Vorbringen der Beschwerdeführerin prüfen müssen. Sie habe aber ihr Gesuch ohne detaillierte Prüfung direkt abgewiesen. Die Beschwerdeführerin sei entgegen den Feststellungen der Vorinstanz auf allen Ebenen bestens vernetzt. In ihrer Beschwerde erwähnt sie ausdrücklich fünf Mitglieder ihres Fördernetzwerks und in ihrer Replik weitere vier Stellen, worunter drei aus dem Kanton C. \_\_\_\_\_ sowie Gewerkschaften.

Die Vorinstanz macht dagegen geltend, die Beschwerdeführerin habe es unterlassen nachvollziehbar darzulegen und beispielsweise mit Dokumenten zu belegen, wie sie mit den Akteuren im Bereich der Berufsbildung ver-

netzt sei und wie sie mit ihnen und mit kantonalen Stellen zusammenarbeite. In der Beschwerdeschrift werde neu auf 28 Institutionen hingewiesen, zu denen die Beschwerdeführerin Kontakt habe, aber auch hier fänden sich keine Ausführungen über Art und Umfang der Zusammenarbeit. Die geltend gemachte finanzielle Unterstützung durch die kantonalen Lotteriefonds in den Kantonen D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_ entsprächen in keiner Art und Weise der in Art. 1 BBG stipulierten Verbundpartnerschaft von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt im Berufsbildungsbereich.

**3.2** Im Verwaltungsverfahren stellt die Behörde den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG). Dieser Untersuchungsgrundsatz wird jedoch zum einen faktisch durch die objektive Beweislast eingeschränkt und zum anderen rechtlich dadurch gemildert, dass den Parteien Mitwirkungspflichten insbesondere dann obliegen, wenn sie ein Verfahren durch ihr eigenes Begehren eingeleitet haben (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG; BGE 128 II 139 E. 2b; CLÉMENTCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurich/Bâle/Genève 2008, Rz. 136 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 456 ff.). Die Beweislast richtet sich nach der Beweislastregel von Art. 8 ZGB, sofern das massgebliche Recht keine spezifische Beweisregel enthält. Danach hat derjenige die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, der aus einer unbewiesenen gebliebenen Tatsache Rechte ableiten will (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, Rz. 988 ff.; GRISEL, a.a.O., Rz. 169, 177 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 459 ff.). Den Mitwirkungspflichten der Parteien steht eine Aufklärungspflicht der Behörden gegenüber. Die Behörden haben die Betroffenen darüber zu informieren, worin die Mitwirkungspflichten bestehen und welche Beweismittel sie beizubringen haben (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 459 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 30 Rz. 23 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 994 ff., 998 ff.).

**3.3** Im vorliegenden Fall enthält das Gesuchsformular die Rubrik "Projektpartner". Die Vorinstanz hatte bereits das erste Gesuch der Beschwerdeführerin aus dem Jahr 2016 unter anderem mit der Begründung abgelehnt, es fehle der Einbezug der relevanten Partner; die Beschwerdeführerin sei

nicht mit den anderen Akteuren im Bereich Grundkompetenzen, den Kantonen und der Interessengemeinschaft Grundkompetenzen, koordiniert und vernetzt.

Die Beschwerdeführerin führte in ihrem Gesuch vom 25. April 2019 in der Rubrik "Projektpartner" folgende Partner auf: Mittelschul- und Berufsbildungsamt Kanton C.\_\_\_\_\_, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAH C.\_\_\_\_\_, Fördernetzwerk Gewerkschaft G.\_\_\_\_\_, Gewerkschaft H.\_\_\_\_\_, Verband Dyslexie Schweiz, Akroteach und Integrationsfachstelle C.\_\_\_\_\_.

Unter diesen Umständen kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie hätte sich nicht damit begnügen dürfen, in Bezug auf diesen Punkt auf die von der Beschwerdeführerin selbst gelieferten, klaren Angaben abzustellen, sondern sie hätte weitere Massnahmen zur Sachverhaltsabklärung treffen müssen.

#### **4.**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter den Missbrauch des Ermessens durch die Vorinstanz.

**4.1** Die Vorinstanz begründete ihre Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin damit, dass es dem Vorhaben der Beschwerdeführerin an einer zweckmässigen Organisation, dem Einbezug aller relevanten Partner sowie der Vernetzung, Koordination und der gesamtschweizerischen Verankerung mangle. Ebenfalls fehle ein direkter Bezug zu eidgenössisch anerkannten Berufen und ein Projektcharakter mit geplanter Nachhaltigkeit. Damit fehle es dem Vorhaben an grundlegenden Voraussetzungen für die allfällige Gewährung von Bundesbeiträgen. Die Einrichtung eines kostenlosen Beratungstelefon, das Personen beraten solle, um das für sie geeignete Angebot zu finden, könne am ehesten als Projekt zur Entwicklung der Berufsbildung nach Art. 54 BBG angesehen werden. Als Fördertatbestand gestützt auf Art. 55 BBG könnte sich allenfalls eine Leistung im Bereich der Information und Dokumentation anbieten. Die Beschwerdeführerin beschäftige sich mit dem Thema der "Grund und Nachholbildung für Jugendliche und Erwachsene" und sei auch im Bereich der Leseförderung und der Illettrismusbekämpfung aktiv. Allerdings seien ihre Aktivitäten nicht mit denjenigen anderer Akteure im Bereich der Grundkompetenzen koordiniert und vernetzt. Ebenso wenig existiere gemäss den der Vorinstanz vorliegenden Informationen eine umfassende Zusammenarbeit mit den Kantonen. So sei im Projekt lediglich im Kanton C.\_\_\_\_\_ eine

kantonale Stelle als Partnerin genannt, deren Interesse am Vorhaben wie auch eine erfolgte Zusicherung über eine finanzielle Beteiligung aber nicht näher ausgeführt und belegt werden. Damit sei das Kriterium, mit den entsprechenden Partnern vernetzt zu sein und alle relevanten Institutionen eingebunden zu haben, nicht erfüllt. Der Dachverband Lesen und Schreiben betreibe seit einiger Zeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung bereits ein Beratungstelefon und führe ein Verzeichnis über Kurse im Bereich Grundkompetenzen. Die Vorinstanz unterstütze diese Leistung im Rahmen einer Leistungsvereinbarung gestützt auf das Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (WeBiG; SR 419.1). Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb der Bund den Aufbau eines parallelen Angebots mitfinanzieren sollte. Auch im Bereich der beruflichen Grundbildung sei ein Mehrwert gegenüber bereits bestehenden Leistungen kantonaler Stellen nicht ersichtlich, da die Beschwerdeführerin an kantonale Berufs-, Studien- und Laufbahnzentren weitervermitteln würde. Das von der Beschwerdeführerin geplante Vorhaben könne langfristig nur dank Fundraising und mit einer konstanten Unterstützung der öffentlichen Hand weitergeführt werden. Es fehle daher die nachhaltige Verankerung in einer selbsttragenden Struktur, die für ein Entwicklungsprojekt nötig sei. Selbst wenn die Schaffung eines kostenlosen Beratungstelefons unter den Fördertatbestand der Information und Dokumentation fallen sollte, entspreche es nicht dem Sinn dieser Bestimmung, dass der Bund Beratungsangebote, welche grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fielen, finanziell unterstützen müsste. In jedem Fall müssten ein besonderes öffentliches Interesse und ein ausgewiesener Bedarf bestehen, was vorliegend nicht nachgewiesen sei. Auch die EBBK habe empfohlen, das Projekt nicht zu unterstützen.

**4.2** Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe sich in der Begründung ihres Entscheids auf die Wiedergabe der Verfügung vom 16. Januar 2017 beschränkt. Die konkreten Umstände des Einzelfalles habe sie nicht abgeklärt und nicht in den Entscheid einbezogen. Sie gehe fehl in der Annahme, dass es sich beim Beratungstelefon der Beschwerdeführerin um eine Leistung im Bereich der Information und Dokumentation handle. Das B. \_\_\_\_\_-Telefon sei ein kostenloses Beratungstelefon, welches sich an Personen mit oder ohne Migrationshintergrund richte, die einen Mangel in den Grundkompetenzen oder in der beruflichen Grundbildung aufwiesen. Die Vorinstanz hätte sich daher nicht auf Art. 55 Abs. 1 Bst. b BBG, sondern auf Art. 55 Abs. 1 Bst. g BBG stützen müssen, der Beiträge für Massnahmen zur Förderung des Verbleibs im Beruf und des Wiedereinstiegs vorsehe. Im Gegensatz zum Beratungstelefon des Dachverbands Lesen und

Schreiben biete die Beschwerdeführerin keine eigenen Kurse an und sei somit anbieterunabhängig. Wenn die Vorinstanz im Bereich Grundkompetenzen weiterhin nur den Dachverband Lesen und Schreiben unterstütze und andere Anbieter, die keine parallelen Angebote anböten, vollständig vom Bildungsmarkt ausschliesse, ver helfe sie dem Dachverband Lesen und Schreiben zu einer monopolistischen Stellung, was gegen das Rechtsgleichheits- und Willkürverbot verstosse. Das B. \_\_\_\_\_-Telefon sei eine niederschwellige Informationsinstanz für alle, die nicht wüssten, wohin sie sich mit ihrem Anliegen zum Thema Berufsabschluss hinwenden sollten. Es sei ein Gewinn für alle kantonalen Stellen, wenn Personen den Kontakt zu ihnen und ihren Angeboten fänden, die dies aus eigener Kraft sonst nicht gefunden hätten. Das B. \_\_\_\_\_-Telefon trage damit dazu bei, dass die Transparenz im Weiterbildungsmarkt erhöht werde und stelle insofern einen Mehrwert für die Gesellschaft dar. Es gebe im Bereich Berufsbildung eine unübersichtliche Anzahl von Angeboten mit regionalen Unterschieden und es sei für die Nachfragenden und selbst für begleitende Fachstellen und Beratungsinstanzen schwierig, sich in diesem Angebotsdschungel zurecht zu finden. Es brauche daher eine Koordination dieser Angebote. Im Gegensatz dazu sei der Dachverband Lesen und Schreiben eine Kursanbieterin, die sich an funktionale Analphabetinnen und Analphabeten richte. Von einem parallelen Angebot könne somit nicht die Rede sein. Alle Anrufe des B. \_\_\_\_\_-Telefons würden in eine Statistik aufgenommen. Damit könnten Angebotslücken identifiziert und aufgezeigt werden, wie gross die Nachfrage nach entsprechenden Bildungsangeboten ist. Auf der Grundlage dieser Statistik könnten Bund und Kantone die Bildungsangebote inhaltlich wie auch regional aufeinander abstimmen. Das B. \_\_\_\_\_-Telefon leiste damit einen grossen Beitrag an die Transparenz des Weiterbildungsmarkts und der Angebote im Bereich der Nachholbildung. Es erfülle deshalb den Fördertatbestand von Art. 32 BBG insgesamt, insbesondere aber den Tatbestand von Art. 32 Abs. 3 BBG. Insofern handle es um ein Angebot, das die bisherigen ergänze und wofür ein ausgewiesenes Bedürfnis bestehe. Das B. \_\_\_\_\_-Telefon erfasse Personen, die sonst den Weg zu einem Berufsabschluss nicht oder nur sehr schwer finden könnten und trage damit zur Entwicklung des Gesamtsystems der Berufsbildung bei, mit dem Ziel, die Zahl der Personen ohne anerkannten Abschluss in der beruflichen Grundbildung zu senken. Die Vorinstanz habe beanstandet, dass das Projekt der Beschwerdeführerin langfristig wohl nur dank Fundraising und mit einer konstanten Unterstützung der öffentlichen Hand weitergeführt werden könne. Diese Ausführungen seien nicht stichhaltig. Das B. \_\_\_\_\_-Telefon berate unentgeltlich hilfeschende Personen, welche Fragen zu den Grundkompetenzen hätten. Es biete keine eigenen Kurse

an und generiere daher keine Einnahmen. Insofern sei immanent, dass das Projekt nicht kostendeckend sei und nebst Fundraising längerfristig auf öffentliche Gelder angewiesen sei. Neben dem Kanton C.\_\_\_\_\_ hätten weitere Kantone Beiträge an das Projekt gesprochen. Weitere Leistungsaufträge und Beiträge von privaten Stiftungen, Organisationen der Arbeitswelt und weitere interessierten Institutionen würden angestrebt. Damit sei die mittel- und längerfristige Finanzierung des Projekts sichergestellt. In Bezug auf die Höhe der Finanzierung des Projektes sei dieses als Ausnahme von der 60%-Regel zu betrachten, weil die operative Stiftungsarbeit bereits ehrenamtlich getätigt werde. Die Beschwerdeführerin selbst könne daher nicht mehr als die ausgeführten Eigenleistungen von 23% zusichern.

Die Vorinstanz bestreitet diese Vorwürfe. Sie lege grossen Wert auf die Vernetzung mit relevanten Akteuren und Verbundpartnern, die vorliegend nicht genügend sei. Das Gesuch der Beschwerdeführerin erwähne Jugendliche und Erwachsene mit oder ohne Migrationshintergrund als Zielgruppe. Die Beratung und Weitervermittlung von Personen mit Bildungslücken, mit Migrationshintergrund, mit lückenhaften Deutschkenntnissen oder schulischem Nachholbedarf könne nicht gestützt auf Fördertatbestände des Berufsbildungsgesetzes finanziert werden. Es fehlt diesbezüglich neben der rechtlichen Grundlage auch der erforderliche Bezug zu eidgenössisch anerkannten Berufen. Fördermassnahmen zugunsten von Personen mit einem Migrationshintergrund müssten gestützt auf das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) gesprochen werden, solche für Personen mit Lücken im Bereich der Grundkompetenzen dagegen gestützt auf Art. 12 WeBiG. Ferner liege die Zuständigkeit für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung sowie für Weiterbildungsangebote bei den Kantonen. Gemäss dieser Kompetenzordnung engagiere sich die Vorinstanz zusammen mit den Verbundpartnern aktiv im Handlungsschwerpunkt "Berufsabschluss für Erwachsene", wobei der Vorinstanz vor allem Aufgaben im Bereich der Entwicklung und der strategischen Steuerung zukämen. Die konkreten Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten erfolgten durch die kantonalen Berufsinformationszentren. Seit dem Inkrafttreten des Weiterbildungsgesetzes unterstütze das SBFI zudem, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung, das Beratungstelefon sowie ein Verzeichnis über Kurse im Bereich Grundkompetenzen des Dachverbands Lesen und Schreiben. Diese Datenbank werde direkt von den kantonalen Berufsinformationszentren erstellt und laufend aktualisiert. Alle schweizweit verfügbaren Kursangebote im Bereich der Grundkompetenzen seien

darin referenziert. Der Aufbau und Betrieb eines parallelen Angebots, das zudem ratsuchende Personen bloss an kantonale Stellen oder bereits bestehende private Initiativen weiterleite, würde den Grundsätzen der Kostengünstigkeit und Zweckmässigkeit widersprechen. Zudem fehle der Nachweis eines bestehenden Bedarfs durch die Beschwerdeführerin.

#### **4.3 Beiträge nach Art. 55 BBG sind Finanzhilfen i.S.v. von Art. 3 SuG.**

**4.3.1** Nach Lehre und Rechtsprechung werden Finanzhilfen grundsätzlich unterteilt in Ermessens- und Anspruchssubventionen (FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel/Genf/München 2006, S. 43 ff. mit Hinweisen; BARBARA SCHAEERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Chur/Zürich 1992, S. 173 ff.). Anspruchssubventionen begründen einen Rechtsanspruch auf die Subvention, sofern der Empfänger die gesetzlichen Voraussetzungen für die Subventionszusprennung 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 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, Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich/St.Gallen 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 ihrem 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; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 409 ff.; SCHINDLER, a.a.O., Rz. 431; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 11). Eine Bestimmung, die als "Kann-Vorschrift" formuliert ist, weist eher auf eine

Ermessenssubvention hin (BGE 118 V 16 E. 3a mit Hinweis; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 408; MÖLLER, a.a.O., S. 43 f.).

**4.3.2** In Bezug auf die Gewährung von Beiträgen für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55 BBG) weisen diesbezüglich mehrere Elemente auf ein sehr grosses Ermessen, wenn nicht gar ein eigentliches Entschliessungsermessen der Vorinstanz hin:

So werden derartige Beiträge nur dann gewährt, wenn entsprechende finanzielle Mittel noch vorhanden sind beziehungsweise der bewilligte Kredit noch nicht ausgeschöpft ist (vgl. Art. 52 Art. 3 Bst. b BBG). Weil wegen der beschränkten finanziellen Mittel möglicherweise nicht alle Projekte berücksichtigt werden können, welche grundsätzlich die Anforderungen erfüllen würden, hat die Behörde die an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 SuG, Urteile des BVGer B-4572/2012 vom 17. März 2015 E. 3.4; B-3548/2008 vom 26. Mai 2009 E. 4). Wenn, wie im vorliegenden Fall, weder das Gesetz noch die Verordnung sich zu den Kriterien für diese Priorisierung äussern, steht der verfügenden Behörde ein grosser Ermessensspielraum zu, um diese Kriterien selbst festzulegen.

Vor allem aber impliziert der Begriff der "besonderen Leistungen im öffentlichen Interesse" ein erhebliches technisches Ermessen der verfügenden Behörde bei der Auslegung dieses unbestimmten Begriffes und bei der Beurteilung der Subventionswürdigkeit des jeweils in Frage stehenden Projekts.

**4.3.3** Der verfügenden Behörde steht selbst bei Anspruchssubventionen bezüglich der Frage der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen ein Beurteilungsspielraum zu und sie ist auch bei Ermessenssubventionen an die Verfassung und das Willkürverbot, das Gebot der Rechtsgleichheit und das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden. Daher kann die Frage, ob es sich bei den vorliegend beantragten Beiträgen für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse um eine Ermessens- oder um eine Anspruchssubvention handelt, letztlich offengelassen werden, so wie das Bundesverwaltungsgericht das bisher bei allen Bundesbeiträgen nach Art. 52 ff. BBG getan hat (vgl. Urteile des BVGer B-8207/2010 vom 22. März 2011 E. 2; B-5075/2007 vom 16. April 2008 E. 4.2).

**4.4** Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe ihr Vorhaben zu Unrecht unter dem Bereich der Information und Dokumentation (Art. 55 Abs. 1

Bst. b BBG) und nicht als Massnahme zur Förderung des Verbleibs im Beruf und des Wiedereinstiegs (Art. 55 Abs. 1 Bst. g BBG) oder als Massnahme zur Förderung der Koordination, der Transparenz und der Qualität des Weiterbildungsangebotes (Art. 55 Abs. 1 Bst. h BBG) eingestuft.

Richtig ist, dass die Vorinstanz in der Begründung der angefochtenen Verfügung Überlegungen angestellt hat, unter welchen Fördertatbestand das Vorhaben am ehesten fallen könnte, und dabei die Art. 54 BBG oder Art. 55 Abs. 1 Bst. b BBG genannt hat. Die Beschwerdeführerin hatte in ihrem Gesuch lediglich "Art. 55" angeführt.

Entscheidend für die Abweisung des Gesuchs waren indessen Überlegungen der Vorinstanz zu Fragen, die sich in gleicher Weise in Bezug auf alle Fördertatbestände von Art. 55 BBG, und damit auch in Bezug auf eine Förderung nach Art. 55 Abs. 1 Bst. g BBG oder Art. 55 Abs. 1 Bst. h BBG stellen.

**4.5** Eines der Hauptargumente der Vorinstanz ist, dass sie kein ausreichendes öffentliches Interesse darin sieht, neben den kantonalen Berufs-, Studien- und Laufbahnzentren und dem Beratungstelefon des Dachverbands Lesen und Schreiben, das sie in Zusammenarbeit mit den Kantonen gestützt auf das WeBiG subventioniere, den Aufbau eines parallelen Angebots durch die Beschwerdeführerin mitzufinanzieren. Dies auch deshalb, weil das Projekt der Beschwerdeführerin, anders als das Beratungstelefon des Dachverbands Lesen und Schreiben, ungenügend vernetzt sei.

Wie dargelegt, kommt der Vorinstanz ein grosses technisches Ermessen bezüglich der Beurteilung zu, wie gross das öffentliche Interesse an einem Projekt ist. Im vorliegenden Fall hat sie entsprechend dem Antrag der EBBK, der vom Bundesrat eingesetzten Fachkommission aus Vertretern von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt, entschieden und sie hat nachvollziehbar begründet, warum kein genügendes öffentliches Interesse am Aufbau eines zweiten, sehr ähnlichen, aber schlechter vernetzten Projekts bestehe.

Die Argumente der Beschwerdeführerin sind dagegen nicht geeignet, diesen Entscheid der Vorinstanz als rechtsfehlerhaft erscheinen zu lassen:

Die Behauptung der Beschwerdeführerin, sie habe mit 28 von insgesamt 30 kurs anbietenden Institutionen im Bereich Grundkompetenzen, die in der "Interessengemeinschaft Grundkompetenzen" zusammengeschlossen

seien, Kontakt gehabt, und alle entsprechenden Akteure und deren Kontakte seien in der relevanten Datenbank der Beschwerdeführerin registriert, stellt offensichtlich noch keine "Vernetzung" oder "Einbindung in das Projekt" im Sinne von Ziff. 3.4 der Richtlinie 2018 dar. Insofern ist auch unter Berücksichtigung der neuen Behauptungen im Rechtsmittelverfahren nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz davon ausgegangen ist, die Aktivitäten der Beschwerdeführerin seien nicht mit denjenigen anderer Akteure im Bereich der Grundkompetenzen koordiniert und vernetzt und es bestehe, ausser mit dem Kanton C. \_\_\_\_\_, keine umfassende Zusammenarbeit mit den Kantonen.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist die Vorinstanz keineswegs verpflichtet, aus Gründen der Rechtsgleichheit alle Gesuchsteller, die zu einem späteren Zeitpunkt ein vergleichbares Projekt lancieren möchten, in gleicher Weise auch noch zu subventionieren. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Auffassung vertritt, dass die Subventionierung eines einzigen derartigen Projekts die wirtschaftlichste, und damit dem öffentlichen Interesse am besten entsprechende Einsetzung der zu Verfügung stehenden Mittel darstelle. Nicht zu beanstanden ist auch, dass sie diesbezüglich dem Projekt des Dachverbands Lesen und Schreiben den Vorzug gegeben hat vor demjenigen der Beschwerdeführerin, welches weit weniger gut vernetzt ist. Der Beschwerdeführerin kann auch nicht gefolgt werden, wenn sie im Umstand, dass der Dachverband Lesen und Schreiben neben seinem Beratungstelefon auch Kurse für funktionale Analphabetinnen und Analphabeten anbietet, ein Argument gegen die Qualität seines Beratungstelefons oder gegen dessen Vergleichbarkeit mit demjenigen der Beschwerdeführerin sieht.

**4.6** Der Beschwerdeführerin gelingt es damit nicht, die nachvollziehbare Begründung der Vorinstanz zu widerlegen, dass kein ausreichendes öffentliches Interesse vorhanden sei, das Projekt zu unterstützen. Fehlt es an einem derartigen Interesse, so ist die Abweisung des Gesuchs durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden, ohne dass auf die weiteren Argumente

der Vorinstanz und die diesbezüglich erhobenen Rügen der Beschwerdeführerin eingegangen werden müsste.

**5.**

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

**6.**

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]).

**7.**

Ausgangsgemäss hat die Beschwerdeführerin auch keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

**8.**

Ob dieses Urteil mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht angefochten werden kann, hängt davon ab, ob der in Frage 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. Wie es sich diesbezüglich verhält, kann vorliegend offengelassen werden, da für die Beantwortung dieser Frage nicht das Bundesverwaltungsgericht zuständig ist, sondern das Bundesgericht, das gegebenenfalls selbst über die Zulässigkeit einer allfälligen Beschwerde zu entscheiden hätte. Diese Überlegungen führen zu der offen formulierten Rechtsmittelbelehrung, wie sie dem Entscheiddispositiv angefügt ist.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von CHF 4'000.– 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, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. 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: 27. August 2021