

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-737/2008

{T 0/2}

Urteil vom 31. August 2009

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richter Ronald Flury,
Gerichtschreiberin Anita Kummer

Parteien

X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Mischa Berner,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT),
Vorinstanz.

Gegenstand

Subventionierung eines Projekts zur Entwicklung der
Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung.

Sachverhalt:**A.**

Am 11. Dezember 2007 stellte der X._____ Verband (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (nachfolgend: Bundesamt, Vorinstanz) einen Antrag auf eine pauschale finanzielle Unterstützung für das Projekt "Revision der Verordnung über die berufliche Grundausbildung J._____". Zur Begründung führte er aus, er habe bereits die Bildungsverordnungen für die Berufe "K._____" und "L._____" erstellt. 2007 sei nun der dritte Beruf "J._____" nach den Vorgaben der Vorinstanz angegangen worden. Die Arbeiten verliefen planmässig, die Vorlage werde 2008 in die interne Vernehmlassung gegeben und die Vorinstanz habe dem Antrag auf ein Vor-Ticket stattgegeben. Er beantrage daher die Auszahlung einer ersten Tranche von Fr. 50'000.- zur Deckung eines Teils der entstandenen Kosten für Kommissionsarbeit, Fremdhonorare, pädagogische Betreuung, usw.

B.

Mit Verfügung vom 9. Januar 2008 sprach die Vorinstanz dem Beschwerdeführer für das Projekt "Revision der Verordnung über die berufliche Grundausbildung J._____" einen pauschalen Unterstützungsbeitrag von insgesamt Fr. 50'000.- zu, wovon die erste Tranche von Fr. 33'000.- aufgrund dieser Verfügung und die zweite Tranche von Fr. 17'000.- nach dem Erlass des Bildungsplans und der Aufschaltung im Internet auf Gesuch hin ausbezahlt werde. Zur Begründung führte sie aus, die Neugestaltung der Verordnungen über die berufliche Grundbildung habe für die Trägerschaften einen Mehraufwand zur Folge, der abgegolten werden könne. Die Unterstützung erfolge in der Regel pauschal. Der Beschwerdeführer könne bei den Revisionsarbeiten Synergien aus den bereits erfolgten Revisionen der Bildungsverordnungen "K._____" und "L._____" nutzen.

C.

Gegen diese Verfügung reicht der Beschwerdeführer am 5. Februar 2008 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein und beantragt eine Erhöhung des Bundesbeitrages auf Fr. 75'000.-. Zur Begründung macht er geltend, es treffe nicht zu, dass er Synergien nutzen könne. Im Zeitpunkt der Vernehmlassung und Inkraftsetzung der Bildungsverordnungen für die Berufe "K._____" und "L._____" hätten verbindliche Handbücher gefehlt. Die Vorinstanz habe die Vorgaben für die Er-

arbeitung von Berufsverordnungen mehrmals geändert. In der Zwischenzeit habe sie Handbücher erlassen, aber mit anderen Vorgaben, welche sich nicht mehr mit dem früheren Konzept vergleichen liessen. Die Aufbauarbeiten der neuen Verordnungen hätten sich daher nicht an den bisherigen Grundlagen anlehnen können. Der externe, für die pädagogische Seite zuständige Experte habe nun mitgeteilt, dass von der Vorinstanz erneut Anpassungen bevorstünden, welche zusätzlichen Aufwand generierten. Die meisten im Milizsystem involvierten Personen aus dem M._____ seien erstmals mit einem solchen Projekt konfrontiert und könnten nicht auf Erfahrungen früherer Projekte zurückgreifen. Eine allfällige Aufwandreduktion bei den administrativen Arbeiten würden durch die Mehrarbeit als Folge der geänderten Grundlagen zunichte gemacht.

D.

Mit Vernehmlassung vom 7. April 2008 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie aus, es treffe zwar zu, dass der Prozess zur Erarbeitung einer Bildungsverordnung den aktuellen Erfordernissen der Verbundpartner Rechnung zu tragen habe und in diesem Sinne optimiert werde. Dies bedeute aber nicht, dass dies dauernd Anpassungen der Verbundpartner erfordere. Die Grundzüge seien nach wie vor dieselben wie zur Zeit der Erarbeitung der beiden Verordnungen über die Grundbildung durch den Beschwerdeführer, welche am 1. Januar 2006 in Kraft getreten seien. Dass Ende 2007 die 4. Auflage des Handbuchs erschienen sei, das der ersten Phase des Reformprozesses ein grösseres Gewicht gebe und in der Folge zu leichten Verschiebungen der Abläufe führe, treffe zwar zu. Der Beschwerdeführer habe indessen bereits im Juni 2007 das Vor-Ticket erhalten, weshalb für ihn die zu diesem Zeitpunkt gültige Version des Handbuchs (3. Auflage aus dem Jahr 2006) für den gesamten Prozess der Erarbeitung der Verordnung über die berufliche Grundbildung ihre Gültigkeit behalte. Ausserdem stelle der Prozessablauf kein Element dar, das mit Finanzhilfen unterstützt werde. Mit der Gewährung von pauschalen Finanzhilfen werde der Mehraufwand der Trägerschaften im Reformprozess entgolten. In den Richtlinien genannt würden diesbezüglich der Einkauf von fachlicher Begleitung, die gesamtschweizerische Koordination des Prozesses und die Übersetzung der Verordnungen in die Landessprachen, die Entwicklung des Berufsfeldes, die Strukturierung der Berufsbildungsangebote innerhalb der Branche sowie die Evaluation der Massnahmen durch Dritte. Die Beteiligung der Verbandsmitglieder werde dagegen nicht entgolten. Den

Organisationen der Arbeitswelt als Verbundpartner komme im Erarbeitungsprozess wie auch bei der späteren Aktualisierung der Verordnungen über die berufliche Grundbildung eine wichtige Rolle zu. Es liege in ihrer Verantwortung und in ihrem Interesse, hierfür die notwendigen personellen Ressourcen bereit zu stellen. Es sei nicht Aufgabe des Bundes, die Kosten für die Ausbildung und Einarbeitung von Fachpersonen und Funktionären der Verbundpartner zu übernehmen.

E.

Mit Replik vom 29. Mai 2008 bleibt der Beschwerdeführer bei seinen Rechtsbegehren und Ausführungen der Beschwerde vom 5. Februar 2008.

F.

In der Duplik vom 17. Juni 2008 hält die Vorinstanz an ihrer Verfügung vom 9. Januar 2008 sowie Vernehmlassung vom 7. April 2008 fest.

G.

Auf die Begründung der Anträge von Beschwerdeführer und Vorinstanz wird, soweit notwendig, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden, zu denen auch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie zählt (vgl. Art. 33 Bst. d VGG).

1.2 Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 9. Januar 2008 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG dar. Sie kann nach Art. 61 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. VwVG i.V.m. Art. 31 ff. und 37 ff. VGG mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

1.3 Als Adressat ist der Beschwerdeführer durch die angefochtene Verfügung berührt und hat insofern ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

1.4 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 47 ff. VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Der Beschwerdeführer hatte die von ihm mit Gesuch vom 11. Dezember 2007 beantragte pauschale finanzielle Unterstützung nicht ausdrücklich beziffert. Die Parteien gehen aber offenbar einhellig davon aus, dass sich aus dem Kontext, insbesondere aus der Richtlinie der Vorinstanz über die Unterstützung der Berufsbildungsreformen und die Erarbeitung von Verordnungen über die berufliche Grundbildung vom 7. August 2006 (nachfolgend: Richtlinie), ergibt, dass er damit die Regelpauschale von Fr. 75'000.- beantragte, ist doch nur bei diesem Betrag eine erste Auszahlungstranche von Fr. 50'000.- vorgesehen. Mit der angefochtenen Verfügung sprach die Vorinstanz ihm indessen lediglich einen pauschalen Unterstützungsbeitrag von insgesamt Fr. 50'000.- zu.

In seiner Beschwerde beantragt der Beschwerdeführer die Erhöhung dieses Beitrags auf Fr. 75'000.-.

2.1 Auf den 1. Januar 2004 trat das revidierte Berufsbildungsgesetz in Kraft. Es sollte den beruflichen, technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die seit dem Inkrafttreten des vorhergegangenen Gesetzes eingetreten waren, Rechnung tragen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Berufsbildungsgesetz vom 6. September 2000, BBI 2000 5686). Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung). Sie streben ein genügendes Angebot im Bereich der Berufsbildung, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern an. Die Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt so weit als

möglich mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern. Zur Verwirklichung der Ziele dieses Gesetzes arbeiten die Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt je unter sich sowie mit dem Bund zusammen (Art. 1 BBG). Die geltenden kantonalen und eidgenössischen Bildungsverordnungen sind innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen beziehungsweise zu ersetzen (Art. 73 Abs. 1 BBG). Formell gesehen ist es dabei das Bundesamt, welches die neuen oder angepassten Bildungsverordnungen für den Bereich der beruflichen Grundbildung erlässt; es tut dies indessen in der Regel auf Antrag der Organisationen der Arbeitswelt (vgl. Art. 19 Abs. 1 BBG).

Mit der Revision des Berufsbildungsgesetzes wurde die Finanzierung völlig neu geregelt. An die Stelle der bisherigen, am Aufwand gemäss «anrechenbaren Kosten» orientierten Subventionierung trat ein System von aufgabenorientierten Pauschalen (Botschaft, a.a.O., BBI 2000 5690). Der Bund beteiligt sich im Rahmen der bewilligten Kredite angemessen an den Kosten der Berufsbildung. Er leistet dabei hauptsächlich Pauschalbeiträge an die Kantone zur Finanzierung von deren Aufgaben, daneben aber auch Beiträge an Dritte für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung (vgl. Art. 52 BBG). Zu diesem Zweck fördert der Bund Studien, Pilotversuche, die Berufsbildungsforschung, die Schaffung von tragfähigen Strukturen in neuen Berufsbildungsbereichen und fördert die Qualitätsentwicklung (Art. 4 Abs. 1 und Art. 8 i.V.m Art. 52 und 54 BBG). Die Beiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung nach Art. 4 Abs. 1 BBG und die Beiträge für Projekte zur Qualitätsentwicklung nach Art. 8 Abs. 2 BBG sind befristet (Art. 54 BBG). Beiträge nach den Art. 53-56 BBG werden nur gewährt, wenn das zu subventionierende Vorhaben bedarfsgerecht ist, zweckmässig organisiert ist und ausreichende Massnahmen zur Qualitätsentwicklung einschliesst. Der Bundesrat kann weitere Bedingungen und Auflagen vorsehen. Er regelt die Bemessung der Beiträge (Art. 57 BBG).

Gestützt auf diese Delegationsnorm erliess der Bundesrat die Art. 59-66 der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101). Demnach decken die Bundesbeiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung nach Art. 54 BBG höchstens 60 Prozent des Aufwandes. In begründeten Ausnahmen können bis zu 80 Prozent gewährt werden. Die Beiträge bemessen sich: a. für Studien und Pilotprojekte: danach, ob sie geeignet sind, die Durchführbarkeit und Wirksamkeit neuer Bildungsmassnahmen in der Praxis ab-

zuklären oder eine Reform umzusetzen; b. für die Schaffung neuer tragfähiger Strukturen: danach, ob sie geeignet sind, unterschiedliche Partner zu einer eigenständigen Trägerschaft für neue Berufsbildungsbereiche zusammenzuführen. Projekte werden nicht länger als vier Jahre unterstützt. Die Unterstützung wird um höchstens ein Jahr verlängert (Art. 63 BBV).

Das Bundesamt erlässt Richtlinien über die Gesuchstellung, die Budgetierung und die Abrechnung von Vorhaben nach den Art. 54-56 BBG (Art. 66 Abs. 1 BBV). Es unterbreitet die Gesuche der eidgenössischen Berufsbildungskommission zur Beurteilung. Bei Projekten nach Art. 54 BBG gilt für die Unterbreitung eine Mindestgrenze der Projektkosten von 250'000 Franken. In der Verfügung über die Gewährung eines Beitrages an ein Vorhaben nach den Art. 54-56 BBG legt das Bundesamt insbesondere den zugesicherten Beitrag, Massnahmen zur Kontrolle der Zielerreichung, das Vorgehen bei unvorhergesehenen Entwicklungen und die Evaluation der getroffenen Massnahmen fest. Für ein Projekt nach Art. 54 BBG legt das Bundesamt zusätzlich die Etappierung von Vorhaben, die voraussichtlich länger als ein Jahr dauern, Anschluss- und Umsetzungsmassnahmen sowie die Informationen über die Ereignisse und deren Verbreitung fest (Art. 66 Abs. 2 ff. BBV).

2.2 Nach Lehre und Rechtsprechung werden Finanzhilfen grundsätzlich unterteilt in Ermessens- und Anspruchssubventionen (vgl. hierzu FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 43 ff. mit weiteren Hinweisen, BARBARA SCHAEERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Chur/Zürich 1992, S. 173 f.). Anspruchssubventionen begründen einen Rechtsanspruch auf die Subvention, sofern der Empfänger die gesetzlichen Voraussetzungen für die Subventionszusprechung erfüllt. Ein bundesrechtlicher Anspruch wird dann angenommen, wenn die Voraussetzungen eines Beitrages in einem Erlass erschöpfend umschrieben sind und der Entscheid über die Ausrichtung des Beitrags nicht dem Ermessen der Verwaltung anheim gestellt ist (vgl. BGE 116 Ib 309 E. 1b, BGE 110 Ib 148 E. 1b). Verbleibt der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum und kann sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen, so nimmt dies einer Subvention nicht ihren Anspruchscharakter (BGE 100 Ib 341 E. 1b). Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass es an einer Festlegung der Höhe der Beiträge oder jedenfalls ihrer Mindesthöhe fehlt (vgl. BGE 110 Ib

148 E. 2b; RENÉ A. RHINOW, *Wesen und Begriff der Subvention in der Schweizerischen Rechtsordnung*, Basel/Stuttgart 1971, S. 169).

Dagegen ist es bei Ermessenssubventionen dem Entschliessungsermessen der vollziehenden Behörde anheim gestellt, ob sie im Einzelfall eine Subvention zusprechen will oder nicht. 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 (SCHAERER, a. a. O., S. 178). Selbst wenn einer Behörde in einem konkreten Fall Ermessen zusteht, heisst das nicht, dass sie in ihrem Entschcheid völlig frei ist; sie hat immer nach pflichtgemäsem Ermessen zu handeln und ist an das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot gebunden (BGE 122 I 267 E. 3b; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 441; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2. Auflage, Bern 2005, § 26 Rz. 11).

Eine "kann"-Bestimmung weist eher auf eine Ermessenssubvention, eine "ist"-Bestimmung dagegen eher auf eine Anspruchssubvention hin (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 431).

Das Bundesverwaltungsgericht ist in seiner bisherigen Rechtsprechung davon ausgegangen, dass gute Gründe vorliegen, um die Finanzhilfen zur Erarbeitung von Verordnungen über die berufliche Grundbildung als Anspruchssubventionen zu qualifizieren (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2218/2006 vom 13. August 2007 E. 6.2). So handelt es sich bei den massgebenden Gesetzesbestimmungen Art. 52, Art. 54 und Art. 4 BBG nicht um "Kann-Bestimmungen", die es dem Ermessen der Vorinstanz anheim stellen, ob sie überhaupt eine Finanzhilfe gewähren will. Dass sich die massgebenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen weder zu den konkreten Anspruchsvoraussetzungen noch zur Höhe einer allfälligen Finanzhilfe äussern, steht dieser Qualifikation nicht im Wege. Indessen bedeutet dies, dass der Vorinstanz bezüglich dieser Fragen ein grosser Ermessensspielraum zusteht.

2.3 Mit der Beschwerde gegen den Entscheid einer Bundesbehörde kann grundsätzlich nicht nur eine Verletzung von Bundesrecht oder eine unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen

Entscheidungs gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG).

Indessen auferlegen sich die Rechtsmittelinstanzen praxisgemäss bei der Überprüfung von Verfügungen eine gewisse Zurückhaltung, wenn Zweckmässigkeitsüberlegungen in Frage stehen und der Vorinstanz ein eigentlicher Ermessensspielraum zusteht. In diesem Fall soll der Richter eine Rechtsfolge, die weder völlig unangemessen noch gänzlich unzweckmässig erscheint, bestehen bleiben lassen und sein Ermessen nicht an Stelle desjenigen der mit besonderen Sachkenntnissen ausgestatteten Behörde setzen (vgl. FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 154, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 446d; FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss., Basel 2006, S. 213, je m.w.H.). Soweit der Vorinstanz ein derartiger Ermessensspielraum zusteht, hebt das Bundesverwaltungsgericht ihren Entscheid demnach nur auf, wenn der Beschwerdeführer konkrete Anhaltspunkte vorbringen kann, welche den Entscheid als fehlerhaft oder völlig unangemessen erscheinen lassen, beispielsweise weil er nicht nachvollziehbar begründet ist, weil die Vorinstanz sich von sachfremden Beurteilungskriterien hat leiten lassen oder ihr Ermessen rechtsungleich ausgeübt hat.

Diese Zurückhaltung gilt jedoch nur, wo ein Ermessensspielraum der Vorinstanz zu respektieren ist. Sind hingegen die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften streitig oder werden Verfahrensmängel gerügt, hat die Rechtsmittelbehörde die erhobenen Einwendungen mit uneingeschränkter Kognition zu prüfen.

3.

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer an sich Anspruch auf eine Finanzhilfe hat. Umstritten ist lediglich deren Höhe.

Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz sei in der angefochtenen Verfügung zu Unrecht davon ausgegangen, er hätte bei der Erarbeitung der Bildungsverordnung "J._____" Synergien durch die bereits vorher erfolgte Reform von zwei anderen Bildungsverordnungen nutzen können. Die Vorinstanz habe die Vorgaben für die Erarbeitung von Berufsverordnungen mehrmals geändert. Die Aufbauarbeiten der neuen Verordnungen hätten sich daher nicht an den bisherigen Grundlagen anlehnen können. Die meisten im Milizsystem involvierten Personen aus dem M._____" seien erstmals mit einem solchen Projekt

konfrontiert und könnten nicht auf Erfahrungen früherer Projekte zurückgreifen. Eine allfällige Aufwandreduktion bei den administrativen Arbeiten würde durch die Mehrarbeit als Folge der geänderten Grundlagen zunichte gemacht.

3.1 In der Richtlinie vom 7. August 2006 wird unter der Überschrift "Ausgangslage" festgehalten, die Neugestaltung der Verordnungen über die berufliche Grundbildung nach Art. 73 Abs. 1 BBG habe für die Trägerschaften einen Mehraufwand zur Folge. Dieser werde gestützt auf Art. 54 BBG abgegolten. Die Unterstützung erfolge in der Regel pauschal. Abgegolten werde folgender Mehraufwand:

- Innovationscharakter
- Einkauf von fachlicher Begleitung
- Gesamtschweizerische Koordination (insbesondere Übersetzungsaufwand)
- Erweiterung/Entwicklung des Berufsfeldes
- Durchstrukturierung der Berufsbildungsangebote innerhalb der Branche
- Evaluation der Massnahmen durch Dritte.

Nicht abgegolten wird die Beteiligung von Verbandsmitgliedern, kantonalen Bildungsexpertinnen und -experten sowie Lehrkräften.

Im zweiten Teil der Richtlinie (mit "Beiträge" betitelt) wird als Grundsatz festgehalten, es würden in der Regel Fr. 75'000.- pro Verordnung über die berufliche Grundbildung ausbezahlt. Ein Abzug werde vorgenommen, wenn kein Übersetzungsaufwand zu betreiben sei oder wenn der Revisionsaufwand klar unterdurchschnittlich sei. Trägerschaften beziehungsweise Organisationen der Arbeitswelt mit mehreren Berufen könnten bei der Revision Synergien nutzen; entsprechend würden für den zweiten und jeden weiteren Beruf Fr. 50'000.- ausbezahlt, bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 200'000.-. Anstelle dieser Pauschalen könne der besondere Aufwand auch über die ordentliche Projektförderung geltend gemacht werden (Budget, Meilensteine). Die Konsistenzprüfung werde von der Vorinstanz übernommen.

Bei dieser Richtlinie handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung. Als solche ist sie für die Durchführungsorgane verbindlich, begründet indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten beim Privaten (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen). Die Hauptfunktion einer Verwaltungsverordnung besteht darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Auch ist sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Als verwaltungsunabhängige Instanz ist das Bundesverwaltungsgericht nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden und ist in deren Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungs-

verordnungen jedoch vom Richter bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2, BGE 130 V 163 E. 4.3.1 je mit weiteren Hinweisen; zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 854 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 41 Rz. 12 ff.; RENÉ RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 6. Auflage, Basel 1990, Nr. 9).

3.2 Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung und Duplik ausführt, sieht die Richtlinie zwei unterschiedliche Wege vor, um eine Finanzhilfe zur Abgeltung des Mehraufwandes für die Neugestaltung der Verordnungen über die berufliche Grundbildung zu erhalten: Der Verband kann entweder eine Pauschale beantragen, mit dem Vorteil, dass der Mehraufwand nicht im Einzelnen substantiiert und belegt werden muss, aber auch mit dem Nachteil, dass die Voraussetzungen für die Subventionsgewährung und die Bemessung des Beitrags im Voraus festgelegt sind und die Subventionsbehörde deshalb nicht mehr auf allfällige besondere Umstände des Einzelfalles, welche einen höheren Beitrag begründen würden, eingeht. Oder aber der betreffende Verband kann seinen Aufwand im Verfahren der ordentlichen Projektförderung geltend machen. In diesem Fall muss er seine Aufwendungen aber zuerst budgetieren und nachher substantiiert belegen. Teilauszahlungen sind vom Erreichen bestimmter Zwischenziele (Meilensteine) abhängig.

Es entspricht der Logik dieser völlig unterschiedlichen Verfahren, dass sie nicht vermischt werden. Wer einen Pauschalbeitrag beantragt, akzeptiert damit auch die relativ schematischen Überlegungen, die zu seiner Bemessung geführt haben. Abweichungen im konkreten Einzelfall, die nicht in allen Punkten dem Schema entsprechen, sind zugunsten des einfacheren Verfahrens hinzunehmen. Solange das Bundesamt in seiner Richtlinie den Gesuchstellern die freie Wahl zwischen einem Pauschalbeitrag und dem Verfahren der ordentlichen Projektförderung gewährt, kann ihm nicht der Vorwurf gemacht werden, es habe mit einer allzu schematischen Vorgehensweise bezüglich der Pauschalbeiträge sein Ermessen missbraucht oder seinen Ermessensspielraum überschritten.

3.3 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist die Richtlinie nicht so zu verstehen, dass die Pauschale von Fr. 75'000.- nur dann

reduziert wird, wenn die Trägerschaft Verordnungen für mehrere Berufe erstellt *und* deswegen Synergien nutzen kann (kumulative Bedingungen). Aus dem Wortlaut der Richtlinie geht gegenteils klar hervor, dass der Satz "Trägerschaften bzw. Organisationen der Arbeitswelt mit mehreren Berufen können bei der Revision Synergien nutzen" lediglich die Begründung darstellt, warum das Bundesamt die Pauschale in diesem Fall auf Fr. 50'000.- reduziert hat. Diese Auslegung ergibt sich auch aus Sinn und Zweck einer derartigen Pauschalregelung: Die damit bezweckte Verfahrensvereinfachung verlangt nach einem einfachen und eindeutigen Kriterium als Anknüpfungspunkt. Müsste das Bundesamt in jedem Fall abklären, ob bzw. in welchem Ausmass tatsächlich Synergien genutzt werden konnten, wäre das Verfahren fast so aufwendig wie das ordentliche Projektförderungsverfahren.

3.4 Im Kontext dieses vom Beschwerdeführer selbst gewählten Gesuchsverfahrens um einen Pauschalbeitrag erscheinen die von ihm geltend gemachten Argumente somit als wenig stichhaltig:

3.4.1 Dass der Beschwerdeführer seit dem Inkrafttreten des neuen Berufsbildungsgesetzes bereits zwei neue Verordnungen erarbeitet hat, ist unbestritten. Insofern hat die Vorinstanz ihr Ermessen der Richtlinie entsprechend und damit rechtsgleich ausgeübt, als sie ihm den dieser Voraussetzung entsprechenden Pauschalbeitrag zugesprochen hat.

3.4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, es stimme nur bedingt, dass er von den bereits erfolgten Reformen der Berufsbildungsverordnungen "K._____" und "L._____" habe profitieren können. Der Aufwand für die Erarbeitung der neuen Berufsbildungsverordnung halte sich im gleichen Rahmen wie für die bisherigen Berufsbildungsverordnungen, da durch ständig neue Vorgaben der Vorinstanz keine Synergien hätten genutzt werden können. Anhaltspunkte dafür, dass die Vorinstanz ihre Vorgaben während der Erarbeitungsphase für die dritte Verordnung ("J._____) wesentlich geändert hätte, sind indessen nicht dargetan. Das vom Beschwerdeführer eingereichte Schreiben, in dem er sich bei der Vorinstanz darüber beschwert, dass "die Spielregeln laufend geändert" würden, bezieht sich nicht auf die Erarbeitung der Verordnung "J._____", sondern auf die früher durchgeführten Reformen der Berufsbildungsverordnungen "K._____" und "L._____" und datiert aus dem Jahr 2004. Es ist unbestritten und aktenmässig erstellt, dass die spätere Änderung des Handbuchs die

Verordnung "J._____" nicht betraf. In seiner Replik präzisiert der Beschwerdeführer, zwar hätten sich die Handbücher und offiziellen Vorgaben der Vorinstanz nicht geändert, dagegen aber die "Interpretationen der vom BBT beauftragten Spezialisten". Der für die Erarbeitung der Verordnung "J._____" zugezogene Spezialist war indessen nicht durch die Vorinstanz, sondern durch den Beschwerdeführer mandatiert, und die Gründe für die Änderung des Konzeptes des Bildungsplanes sind gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers in seiner Replik primär darin zu suchen, dass die Anwender, d.h. die Mitglieder des Beschwerdeführers, damit nicht zufrieden waren. Selbst wenn die Erarbeitung dieses dritten Bildungsplanes gleich aufwendig gewesen wäre wie die Erarbeitung des ersten, wäre daher nicht dargetan, dass dieser Mehraufwand von der Vorinstanz zu vertreten gewesen wäre.

3.4.3 Auch sein Argument, dass die meisten im Milizsystem involvierten Personen aus dem M._____ aufgrund der Verschiedenheit der Berufe und der benötigten unterschiedlichen Fachkenntnisse bei nur je einer dieser Verordnungen mitgearbeitet hätten und deshalb nicht auf Erfahrungen früherer Projekte hätten zurückgreifen können, ist unbehelflich. Wie die Vorinstanz ausführt, gehören die Kosten für die Ausbildung und Einarbeitung von Fachpersonen und Funktionären der Verbundpartner im Bildungsbereich nicht zu den anrechenbaren Kosten, die mit den Bundesbeiträgen teilweise abgegolten werden.

3.4.4 Vor allem aber hat der Beschwerdeführer den ihm erwachsenen Aufwand, insbesondere bezüglich des Einkaufs von fachlicher Begleitung, nie substantiiert oder gar ausgewiesen. Ob bzw. in welchem Ausmass sich die aus den Umständen zu erwartenden Synergien in einer Reduktion des Aufwandes niedergeschlagen haben, bleibt daher reine Spekulation. Selbst wenn eine nachträgliche Änderung seines Gesuchs in ein Gesuch nach dem Verfahren der ordentlichen Projektförderung zulässig wäre – was von der Vorinstanz bestritten wird, hier aber offen gelassen werden kann – würde es daher an konkreten Anhaltspunkten für eine Subventionsbemessung nach dieser Methode fehlen.

3.4.5 Der Vorinstanz kann daher nicht vorgeworfen werden, sie habe ihr Ermessen missbraucht, weil sie nicht aufgrund dieser Argumente des Beschwerdeführers von dem in ihrer Richtlinie vorgesehenen Pauschalbeitrag abgewichen ist.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

4.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 1750.- festgelegt und mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

Als Bundesbehörde hat die Vorinstanz keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigung vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2).

5.

In Bezug auf die Frage, ob dieses Urteil gegebenenfalls mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden könnte, ist entscheidend, ob der in Frage stehende Beitrag als Anspruchs- oder als Ermessenssubvention eingestuft wird, denn die Beschwerde gegen Entscheide bezüglich Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, ist nicht zulässig (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich, wie dargestellt, um eine Anspruchssubvention, wenn auch die entscheidungswesentlichen Fragen des vorliegenden Urteils den dem Bundesamt zustehenden Ermessensspielraum betreffen. Die Frage, ob eine Beschwerde an das Bundesgericht zulässig ist oder nicht, kann aber offen gelassen werden, denn ihre Beantwortung liegt nicht in der Kompetenz des Bundesverwaltungsgerichts. Vielmehr wird das Bundesgericht gegebenenfalls selbst über die Zulässigkeit einer allfälligen Beschwerde entscheiden. Diese Überlegungen führen zu der offen formulierten Rechtsmittelbelehrung, wie sie dem nachfolgenden Entscheidungsdispositiv angefügt ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1750.- werden dem Beschwerdeführer

auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Anita Kummer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern es sich um Beiträge handelt, auf die ein Anspruch besteht (Art. 83 Bst. k BGG e contrario) und die übrigen Voraussetzungen gemäss den Bestimmungen von Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 3. September 2009