

Beschwerdeentscheid

vom 7. November 2005

Es wirken mit: Maria Amgwerd, Bernard Maitre, Frank Seethaler, Richter
Marion Spori Fedail, juristische Sekretärin

In Sachen

P.
(Beschwerdeführerin)
(Verwaltungsbeschwerde vom 19. Oktober 2004)

gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Effingerstrasse 27,
3003 Bern
(Vorinstanz)
(Verfügung vom 23. September 2004)

betreffend

Berufsbildung

hat sich ergeben:

- A. P. reichte am 16. Juni 2004 beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) ein Gesuch um finanzielle Unterstützung für die Erarbeitung der Bildungsverordnung X. ein. Ihrem Gesuch legte sie einen Einzahlungsschein in der Höhe von Fr. 75 000.- bei. Sie erklärte, die Bildungsverordnung X. werde das Reglement Z. ersetzen. Mit dieser Weiterentwicklung werde wesentlich zur Konsolidierung und Fortentwicklung im Bereich der visuellen Kommunikation und in der grafischen Branche beigetragen.

Mit Entscheid vom 23. September 2004 hiess das Bundesamt das Gesuch teilweise gut und gewährte P. für die Reform der Bildungsverordnung X. einen einmaligen Beitrag von Fr. 50 000.-. Es führte aus, die Neugestaltungen der Bildungsverordnungen nach dem neuen Berufsbildungsgesetz hätten für die Trägerschaften einen Mehraufwand zur Folge. Die entsprechenden Arbeiten trügen massgeblich zur Entwicklung der Qualität in der Berufsbildung bei. Deshalb unterstütze das Bundesamt die Reformarbeiten mit einer einmaligen Pauschale. Betreue ein Verband mehrere Berufe, werde pro neu zu gestaltende Bildungsverordnung Fr. 50 000.- vergütet bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 200 000.-.

- B. Mit Beschwerde vom 19. Oktober 2004 gelangte P. (Beschwerdeführerin) an die Rekurskommission EVD; sie beantragt eine Erhöhung des finanziellen Beitrages und legte eine Kostenaufstellung in der Höhe von Fr. ... bei. Zur Begründung hielt sie fest, sie erachte den zugesprochenen Betrag von Fr. 50 000.- als ungenügend. Für die Überarbeitung der Bildungsverordnung E. mit ähnlichem Aufwand sei ihr ein Betrag von Fr. 75 000.- zugesprochen worden. Die Bildungsverordnung X. habe Innovationscharakter. Deren Erarbeitung erfolge durch eine grosse Arbeitsgruppe und sei breit abgestützt. Alle ausbildenden Schulen und die Grafiker seien darin vertreten. Der Aufwand für die gesamtschweizerische Koordination (Übersetzungen) sei gross. Mit X. und mit den Berufsfeldern D. und E. werde das Berufsbildungsangebot innerhalb der grafischen Branche durchstrukturiert. Bei diesen drei Berufsbildern handle es sich um völlig verschiedene Gebiete. Für die Erarbeitung der jeweiligen Bildungsverordnung müssten ganz unterschiedliche Fachleute beigezogen werden. Synergien ergäben sich, entgegen der Ansicht des Bundesamtes, kaum. Da P. zu den ersten Verbänden gehöre, welche Prüfungsreglemente in Bildungsverordnungen umarbeite, und auch durch die ständig neuen Vorgaben des Bundesamtes, sei ihr ein erheblicher Mehraufwand entstanden.

- C. Das Bundesamt beantragt in seiner Vernehmlassung vom 23. November 2004 die Abweisung der Beschwerde. Es führte aus, das Bundesamt unterstütze die Organisationen der Arbeitswelt bei der Erarbeitung der vom neuen Berufsbildungsgesetz verlangten Verordnungen über die berufliche Grundbildung pauschal und einmalig mit einem Beitrag von Fr. 75 000.-. Organisationen, welche mehrere Bildungsverordnungen erarbeiteten, erhielten Fr. 50 000.- pro Bildungsverordnung. Dieser tiefere Ansatz rechtfertige sich dadurch, dass Synergieeffekte (organisatorische Vorleistungen, etc.) genutzt werden könnten. Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte grosse Aufwand und die nicht bestrittene Tatsache, dass dieses Projekt Innovationscharakter habe und das Berufsbildungsangebot innerhalb der grafischen Branche durchstrukturiere, seien Voraussetzungen für den Pauschalbeitrag von Fr. 50 000.-. Besondere Leistungen wie Einkauf von fachlicher Begleitung, Erweiterung/Entwicklung des Berufsfeldes und Evaluation der Massnahmen durch Dritte würden nicht geltend gemacht. Die Standards des Bundesamtes, nach denen sich die Reform von Bildungsverordnungen richten soll, seien erstmals mit Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes und der Berufsbildungsverordnung auf Anfang 2004 bekannt gemacht worden. Zeitlich davor liegende Reformarbeiten würden von diesen Vorgaben nicht tangiert. Das Bundesamt habe im Laufe des Jahres 2004 ergänzende Vorgaben zur Zusammensetzung der Reformkommission und zur Konsistenzprüfung der Bildungsverordnungen betreffend methodisch-pädagogischer Qualität verfügt. Die Kosten für die Konsistenzprüfung übernehme das Bundesamt unabhängig von der Ausrichtung einer Pauschale. Zu den von der Beschwerdeführerin in der Kostenaufstellung angegebenen Auslagen für Sitzungen und Spesen sei festzuhalten, dass die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt sei. Es wäre daher verfehlt, wenn der Bund den Funktionären solcher Organisationen indirekt Sitzungsgelder auszahlen würde. Zudem sei den Organisationen der Arbeitswelt für die Erarbeitung einer Bildungsverordnung gesetzlich keine finanzielle Unterstützung versprochen worden. Die Beschwerdeführerin habe demnach davon ausgehen müssen, für den ganzen Aufwand selbst aufzukommen.
- D. Auf Aufforderung der Rekurskommission EVD hin nahm das Bundesamt mit Schreiben vom 17. März 2005 zu verschiedenen Fragen Stellung und reichte die Richtlinie "Unterstützung der Berufsbildungsreformen; Erarbeitung von Verordnungen über die berufliche Grundbildung" vom 14. Februar 2005 sowie die Broschüre "Handbuch Verordnungen" ein. Es erklärte unter anderem, die zur Diskussion stehende Pauschale beruhe darauf, dass die Verbände nach wie vor für ihre Bildungsverordnungen (Reglemente) zuständig seien und mit dem neuen Berufsbildungsgesetz eine zusätzliche Innovationsleistung zu erbringen sei. Das beim Erstellen der ersten Bildungsverordnung entstandene Know-how könne auf jeden Fall teilweise für weitere neue Bildungsverordnungen genutzt werden.

Die Beschwerdeführerin liess sich am 11. April 2005 zu den Ausführungen des Bundesamtes vernehmen. Sie hielt fest, sie habe zu einem Zeitpunkt mit der Erstellung der Bildungsverordnungen begonnen, da keine Synergien hätten entstehen können. Dies, weil die beiden Arbeitsgruppen (X. und E.) völlig unterschiedlich strukturiert gewesen seien und parallel hätten arbeiten müssen. Das in der Stellungnahme erwähnte Handbuch wie auch die Richtlinie vom 14. Februar 2005 seien ihr während der Erarbeitung der Bildungsverordnungen (noch) nicht zur Verfügung gestanden. Die beiden Vertreter des Bundesamtes hätten bei jeder Sitzung jeweils neue Informationen und Instruktionen vorgegeben. Dies habe dazu geführt, dass die Strukturen angepasst und teils auch in grösserem Ausmass hätten "umgekrempelt" werden müssen. Im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches habe das Bundesamt nicht kommuniziert, dass pro Organisation der Arbeitswelt höchstens Fr. 200 000.- für die Überarbeitung der Bildungsverordnungen zur Verfügung gestellt würden. Dies könne der (alten) Richtlinie vom 13. September 2004 nicht entnommen werden. P. sei davon ausgegangen, dass pro Beruf - je nach Aufwand - in der Regel Fr. 75 000.-, mindestens aber Fr. 50 000.- und höchstens Fr. 200 000.- ausbezahlt würden.

- E. Mit Eingabe vom 25. April 2005 erklärte das Bundesamt, das Vorgehen für die Ausrichtung der Pauschalunterstützung sei in der Richtlinie vom 14. Februar 2005, welche im Internet aufgeschaltet worden sei, festgehalten. Bei dem von der Beschwerdeführerin erwähnten Dokument vom 13. September 2004 handle es sich nur um einen internen Vorentwurf, der auf Grund der Erfahrungen redaktionell mehrmals überarbeitet worden sei. Es seien alle Gesuchsteller gleich behandelt worden. Wenn die Beschwerdeführerin sich durch die Pauschale von Fr. 50 000.- benachteiligt fühle, stehe es ihr offen, einen allfälligen ausserordentlichen Aufwand über die ordentliche Projektförderung geltend zu machen.

Mit Schreiben vom 18. Oktober 2005 teilte die Rekurskommission EVD der Beschwerdeführerin mit, dass keine öffentliche Verhandlung im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sei.

Auf die Vorbringen der Parteien und die eingereichten Unterlagen wird - soweit sie für den Entscheid erheblich erscheinen - in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Die Rekurskommission EVD zieht in Erwägung:

1. Der Entscheid des Bundesamts vom 23. September 2004 ist eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember

1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021). Diese Verfügung kann nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c des Berufsbildungsgesetzes (zitiert in E. 2) sowie im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (vgl. Art. 44 ff. und Art. 71a VwVG i. V. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, SR 173.31) mit Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden.

Die Beschwerdeführerin ist als Gesuchstellerin durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung. Sie ist demnach zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Auf den 1. Januar 2004 ist das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10) in Kraft getreten. Es löste das (alte) Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung ab (aBBG, AS 1979 1687, 1985 660, 1987 600, 1991 857, 1992 288 2521, 1996 2588, 1998 1822, 1999 2374). Zum selben Zeitpunkt hat die Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101) die (alte) Verordnung vom 7. November 1979 über die Berufsbildung abgelöst (aBBV, AS 1979 1712, 1985 670, 1993 7, 1998 1822, 2001 979).

Nach Artikel 1 des Berufsbildungsgesetzes ist die Berufsbildung 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.

Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Berufsbildung ist wie folgt geregelt:

Art. 52 Grundsatz

¹ Der Bund beteiligt sich im Rahmen der bewilligten Kredite angemessen an den Kosten der Berufsbildung nach diesem Gesetz.

² Er leistet hauptsächlich Pauschalbeiträge an die Kantone zur Finanzierung der Aufgaben nach Artikel 53. Die Kantone leiten diese Beiträge in dem Ausmass an Dritte weiter, in dem diesen die genannten Aufgaben übertragen sind.

- ³ Den Rest seines Beitrags leistet der Bund an:
- a. Kantone und Dritte für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung (Art. 54);
 - b. Kantone und Dritte für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55);
 - c. Dritte für die Durchführung von eidgenössischen Berufsprüfungen und eidgenössischen höheren Fachprüfungen sowie für Bildungsgänge höherer Fachschulen (Art. 56).

Der Bund fördert zur Entwicklung der Berufsbildung Studien, Pilotversuche, die Berufsbildungsforschung und die Schaffung von tragfähigen Strukturen in neuen Berufsbildungsbereichen. Die Anbieter von Berufsbildung stellen die Qualitätsentwicklung sicher. Der Bund fördert die Qualitätsentwicklung, stellt Qualitätsstandards auf und überwacht deren Einhaltung (Art. 4 Abs. 1 und Art. 8 BBG).

Die Beiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung nach Artikel 4 Absatz 1 und die Beiträge für Projekte zur Qualitätsentwicklung nach Artikel 8 Absatz 2 sind befristet (Art. 54 BBG).

Beiträge nach den Artikeln 53 - 56 werden nur gewährt, wenn das zu subventionierende Vorhaben: a. bedarfsgerecht ist; b. zweckmässig organisiert ist; c. ausreichende Massnahmen zur Qualitätsentwicklung einschliesst. Der Bundesrat kann weitere Bedingungen und Auflagen vorsehen. Er regelt die Bemessung der Beiträge (Art. 57 BBG).

Die Bundesversammlung bewilligt jeweils mit einfachem Bundesbeschluss für eine mehrjährige Beitragsperiode: a. den Zahlungsrahmen für die Pauschalbeiträge an die Kantone nach Artikel 53; b. den Verpflichtungskredit für die Beiträge an Projekte nach Artikel 54, an besondere Leistungen im öffentlichen Interesse nach Artikel 55, an die Durchführung eidgenössischer Berufsprüfungen und eidgenössischer höherer Fachprüfungen sowie an Bildungsgänge höherer Fachschulen nach Artikel 56. Als Richtgrösse für die Kostenbeteiligung des Bundes gilt ein Viertel der Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung nach diesem Gesetz. Davon entrichtet der Bund 10 Prozent als Beitrag an Projekte und Leistungen nach den Artikeln 54 und 55 (Art. 59 BBG).

Mit Bundesbeschluss vom 19. Juni 2003 über die Finanzierung der Berufsbildung in den Jahren 2004 - 2007 bewilligte die Bundesversammlung einen Verpflichtungskredit von 255 Millionen Franken für Beiträge nach den Artikeln 54 - 56 BBG für die Jahre 2004 - 2007 (vgl. BBI 2003 8113, Art. 2).

Nähere Vorschriften über diese Bundesbeiträge finden sich in den Artikeln 59 - 66 der Berufsbildungsverordnung. Demnach wird der Bundesanteil wie folgt aufgeteilt: a. Leistungen des Bundes nach den Artikeln 4 Absatz 2 und 48 BBG; b. Beiträge nach den Artikeln 54 und 55 BBG; c. Beiträge nach Artikel 56 BBG; d. Pauschalbeiträge nach Artikel 53 BBG (Art. 61 BBV).

Die Bundesbeiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung nach Artikel 54 BBG decken 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 abzuklären 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).

In Artikel 66 der Berufsbildungsverordnung wird folgendes festgehalten:

¹ Das Bundesamt erlässt Richtlinien über die Gesuchstellung, die Budgetierung und die Abrechnung von Vorhaben nach den Artikeln 54–56 BBG.

² Es unterbreitet die Gesuche der eidgenössischen Berufsbildungskommission zur Beurteilung. Bei Projekten nach Artikel 54 BBG gilt für die Unterbreitung eine Mindestgrenze der Projektkosten von 250 000 Franken.

³ In der Verfügung über die Gewährung eines Beitrages an ein Vorhaben nach den Artikeln 54–56 BBG legt das Bundesamt insbesondere fest:

a. den zugesicherten Beitrag;

b. Massnahmen zur Kontrolle der Zielerreichung;

c. das Vorgehen bei unvorhergesehenen Entwicklungen;

d. die Evaluation der getroffenen Massnahmen.

⁴ Für ein Projekt nach Artikel 54 BBG legt das Bundesamt in der Verfügung zusätzlich fest:

a. die Etappierung von Vorhaben, die voraussichtlich länger als ein Jahr dauern;

b. Anschluss- und Umsetzungsmassnahmen;

c. die Information über die Ergebnisse und deren Verbreitung.

3. Nach der Übergangsbestimmung von Artikel 73 des Berufsbildungsgesetzes sind die geltenden kantonalen und eidgenössischen Bildungsverordnungen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen beziehungsweise zu ersetzen.

Auf Grund dieser Bestimmung erarbeitete die Beschwerdeführerin die Bildungsverordnung X., welche das Reglement Z. ersetzt.

Das Bundesamt gewährte der Beschwerdeführerin hierfür mit Entscheid vom 23. September 2004 einen Beitrag von Fr. 50 000.-. Dabei stützte es sich auf Artikel 54 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 des Berufsbildungsgesetzes.

In der Begründung führte es aus, die Neugestaltungen der Bildungsverordnungen hätten für die Trägerschaften einen Mehraufwand zur Folge. Die entsprechenden Arbeiten trügen massgeblich zur Entwicklung der Qualität in der Berufsbildung bei. Deshalb unterstütze das Bundesamt die Reformarbeiten mit einer einmaligen Pauschale von Fr. 75 000.-. Betreue ein Verband mehrere Berufe, werde pro neu zu gestaltende Bildungsverordnung Fr. 50 000.- vergütet bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 200 000.-. Dieser tiefere Ansatz rechtfertige sich dadurch, dass Synergieeffekte (organisatorische Vorleistungen, etc.) genutzt werden könnten. Im Weiteren hält das Bundesamt fest, dass den Organisationen der Arbeitswelt für die Erarbeitung einer Bildungsverordnung keine finanzielle Unterstützung versprochen worden sei.

Die Beschwerdeführerin beantragt sinngemäss eine Erhöhung des finanziellen Beitrages auf mindestens Fr. 75 000.-. Sie macht im Wesentlichen geltend, dass die Bildungsverordnung X. Innovationscharakter habe und sie nicht von Synergieeffekten profitieren konnte.

- 3.1. Auf die Förderung der Berufsbildung ist das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG, SR 616.1) anwendbar (Art. 2 Abs. 1 und 2 SuG). Das Subventionengesetz unterscheidet begrifflich zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen. Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen (Art. 3 Abs. 1 SuG); Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von: a. bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben; b. öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind (Art. 3 Abs. 2 SuG; vgl. zu dieser Abgrenzung auch den Bericht des Bundesrates vom 25. Juni 1997 über die Prüfung der Bundessubventionen [Subventionsbericht], BBl 1998 2058 ff., sowie René Rhinow / Gerhard Schmid / Giovanni Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, S. 333 ff.).

Der vorliegend in Frage stehende Bundesbeitrag hat, da es sich bei der Berufsbildung um eine bundesrechtlich vorgeschriebene Aufgabe handelt, den Charakter einer Abgeltung. Die Bestimmungen über Abgeltungen sind nach den folgenden Grundsätzen auszugestalten: a. Die Aufgabe muss zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden können; b. Das Interesse der Verpflichteten und die Vorteile aus der Aufgabenerfüllung bestimmen das Ausmass der Abgeltung; c. Abgeltungen werden global oder pauschal festgesetzt, wenn auf diese Weise ihr Zweck und eine kos-

tengünstige Aufgabenerfüllung erreicht werden können; d. (...); e. (...) (Art. 10 Abs. 1 SuG).

3.2. Bei den Subventionen wird unterschieden zwischen Ermessens- und Anspruchssubventionen.

Bei Ermessenssubventionen ist es dem Entschliessungsermessen der vollziehenden Behörde anheimgestellt, ob sie im Einzelfall eine Subvention zusprechen will oder nicht. Das "ob" der Subventionsgewährung wird im Gesetz offen gelassen. Die Voraussetzungen sind aber in der Regel dennoch - wenn auch oft in Form von unbestimmten Rechtsbegriffen - weitgehend geregelt (vgl. Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Chur/Zürich 1992, S. 178; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 148 ff.). Selbst wenn einer Behörde in einem konkreten Fall Ermessen zusteht, heisst das nicht, dass sie in ihrer Entscheidung 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, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 427 ff; Tschannen/Zimmerli/Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 140 ff.).

Demgegenüber begründen Anspruchssubventionen einen Rechtsanspruch auf die Subvention, sofern der Empfänger die gesetzlichen Voraussetzungen für die Subventionszusprechung erfüllt (vgl. Barbara Schaerer, a. a. O., S. 173).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein auf Bundesrecht gestützter Anspruch auf einen Beitrag dann anzunehmen, wenn die Voraussetzungen eines Beitrages in einem Erlass erschöpfend umschrieben sind und der Entscheidung über die Ausrichtung des Beitrags nicht dem Ermessen der Verwaltung anheim gestellt ist (vgl. BGE 116 Ib 309 E. 1b, 110 1b 297 E. 1). Dabei spielt es keine Rolle, ob der anspruchsbegründende Erlass ein Gesetz oder eine Verordnung ist, oder ob die Berechtigung sich aus mehreren Erlassen ergibt (BGE 110 Ib 148 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. unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid i. S. V. vom 13. März 1998 [2A. 551/1996] E. 1b).

Eine "kann"-Bestimmung weist auf eine Ermessenssubvention, eine "ist"-Bestimmung dagegen auf eine Anspruchssubvention hin (Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 429 ff.; Barbara Schaerer, a. a. O., S. 178; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 634; BGE 110 1b 297 E. 1).

Aus den massgebenden Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes und der Berufsbildungsverordnung betreffend die Unterstützung durch den Bund (Art. 4, 52 und 59 BBG, 59 BBV) lässt sich kein eindeutiger Schluss ziehen, um welche Art von Subvention (Ermessens- oder Anspruchssubvention) es sich bei den finanziellen Beiträgen für die Erarbeitung von Bildungsverordnungen handelt. Denn einerseits sind diese Bestimmungen nicht in der "Kann-Form" formuliert, was eher auf einen Anspruch hindeutet. Andererseits wird in den gesetzlichen Grundlagen nicht definiert, was genau unter Projekten zur Entwicklung der Berufsbildung nach Artikel 4 Absatz 1 BBG zu verstehen ist. Auch sind die Voraussetzungen, unter welchen solche Projekte gefördert und unterstützt werden, nicht (abschliessend) aufgelistet.

Letztendlich kann die Frage, um welche Art von Subvention es sich hierbei handelt, indessen offen bleiben, denn das Bundesamt räumt den Organisationen der Arbeitswelt gemäss seinen Ausführungen und den von ihm verfassten Richtlinien (vgl. E. 4.1) einen *Anspruch* auf einen Beitrag für die Erarbeitung der Bildungsverordnungen ein. Dass die Beschwerdeführerin Anspruch auf finanzielle Unterstützung hat - zugesprochen wurde mit Entscheid vom 23. September 2004 ein Beitrag in der Höhe von Fr. 50 000.- - ist insofern vom Bundesamt anerkannt. Umstritten und Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist hingegen die Frage, ob der Beschwerdeführerin *über diesen zugesprochenen (Pauschal-)Betrag hinaus* ein höherer Beitrag zusteht.

4. Das Bundesamt verweist bezüglich der Höhe des zu gewährenden Beitrags in seinen Stellungnahmen vom 17. März und 25. April 2005 auf die von ihm am 14. Februar 2005 erlassene Richtlinie "Unterstützung der Berufsbildungsreformen; Erarbeitung von Verordnungen über die berufliche Grundbildung" (vgl. Art. 66 Abs. 1 BBV).
 - 4.1. Bei dieser Richtlinie handelt es sich - wie bei Weisungen, Kreisschreiben usw. - um eine Verwaltungsverordnung (zum Ganzen: Rhinow / Krähenmann; Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 9). Zum Erlass von Verwaltungsverordnungen ist jede Verwaltungsbehörde zuständig, die zum Vollzug eines Gesetzes zuständig ist. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten beim Privaten (vgl. BGE 115 V 4 E. 1b; VPB 45.1). Ihre Hauptfunktion besteht darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis - vor allem im Ermessensbereich - zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle (BGE 107 Ib 50 E. 3c, 114 V 13 E. 1c mit Hinweisen; VPB 49.60 E. 3).

Die Rekurskommission EVD ist als verwaltungsunabhängige Instanz (Art. 71c Abs. 1 und 2 VwVG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden und ist in deren Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen jedoch vom Richter bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 115 V 4 E. 1b; Rhinow / Krähenmann, a. a. O., Nr. 9 B II).

- 4.2. Zunächst ist festzuhalten, dass die Richtlinie des Bundesamtes vom 14. Februar 2005 im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung (16. Juni 2004) und des Entscheides des Bundesamtes (23. September 2004) noch nicht existierte. Das Bundesamt erklärte hiezuhin, bei der Vorgänger-Richtlinie vom 13. September 2004 handle es sich (nur) um einen internen Vorentwurf. Es weist darauf hin, dass alle Gesuchsteller gleich behandelt worden seien.

Ein Vergleich zwischen den beiden Richtlinien führt zum Schluss, dass sie zwar in weiten Teilen (insbesondere betreffend das Kapitel "Ausgangslage") inhaltlich übereinstimmen, dass aber, vor allem im zweiten Teil ("Beiträge" bzw. "Bevilligung") gewisse Differenzen bestehen.

Grundsätzlich finden, ausser bei einer ausdrücklich anderen Regelung im entsprechenden Erlass, diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (vgl. BGE 107 Ib 133 E. 2a und 2b). Die Beschwerdeführerin reichte ihr Gesuch um finanzielle Unterstützung am 16. Juni 2004 ein, das Bundesamt entschied am 23. September 2004 darüber. Somit ist hier grundsätzlich die Richtlinie "Unterstützung der Reform in der beruflichen Grundbildung (Erarbeitung von Bildungsverordnungen)" in der Fassung vom 13. September 2004 anwendbar.

- 4.3. In der Richtlinie vom 13. September 2004 wird unter der Überschrift "Ausgangslage" festgehalten, die Neugestaltung der Verordnungen über die berufliche Grundbildung nach Artikel 73 Absatz 1 BBG habe für die Trägerschaften einen Mehraufwand zur Folge. Dieser werde gestützt auf Artikel 54 BBG abgegolten. Die Unterstützung erfolge pauschal. Das Vorhaben müsse zur Entwicklung der Qualität der Berufsbildung beitragen. Abgegolten werde folgender **Mehraufwand**: Innovations-Charakter, Einkauf von fachlicher Begleitung, Gesamtschweizerische Koordination (insbesondere Übersetzungsaufwand), Erweiterung/Entwicklung des Berufsfeldes, Durchstrukturierung der Berufsbildungsangebote innerhalb der Branche, Evaluation der Massnahmen durch Dritte.

Im zweiten Teil der Richtlinie (mit "Bewilligung" betitelt) wird als **Grundsatz** festgehalten, es würden in der Regel 75 000.- CHF pro Revision einer Bildungsverordnung ausbezahlt.

Im Weiteren sieht die Richtlinie vor, dass bei Trägerschaften, resp. Organisationen der Arbeitswelt mit mehreren bisherigen Berufen bei der Revision **Synergien** genutzt werden könnten. Entsprechend würden pro Beruf 50 000.- CHF ausbezahlt, bis zu einem Höchstbetrag von 200 000.- CHF (Punkt 3 der Richtlinie). Synergien entstünden auch bei der Konzentration mehrerer bisheriger Berufe auf ein Berufsfeld. Entsprechend würden pro Beruf 50 000.- CHF ausbezahlt, bis zu einem Höchstbetrag von 200 000.- CHF. Die Gründung eines Berufsfeldes werde zusätzlich honoriert: ein Berufsfeld mit zwei Berufen erhalte zusätzlich 25 000.- CHF, ein Berufsfeld mit mehr als zwei Berufen erhalte zusätzlich 50 000.- CHF (Punkt 4 der Richtlinie).

Ferner wird in der Richtlinie ausgeführt, wer einen **besonderen Aufwand** geltend mache, müsse dies über die ordentliche Projektförderung tun. Die Konsistenzprüfung werde vom BBT übernommen und gelte deshalb nicht als zusätzlicher Aufwand (Punkt 2 der Richtlinie).

5. Die Beschwerdeführerin erklärt in ihrer Beschwerde, sie erachte den zugesprochenen Beitrag in der Höhe von Fr. 50 000.- als ungenügend. Für die Überarbeitung der Bildungsverordnung E. mit ähnlichem Aufwand sei ihr ein Beitrag von Fr. 75 000.- zugesprochen worden.

Ihren Antrag auf Erhöhung des finanziellen Beitrags begründet die Beschwerdeführerin folgendermassen:

- Die Bildungsverordnung X. habe Innovationscharakter und sie trage dazu bei, das Berufsbildungsangebot innerhalb der grafischen Branche durchzustrukturieren. Der Aufwand für die gesamtschweizerische Koordination (Übersetzungen) sei gross (vgl. nachfolgende E. 5.1).
- Bei der Erarbeitung der Bildungsverordnung X. hätten keine Synergien genutzt werden können (vgl. nachfolgende E. 5.2).
- Durch ständig neue Vorgaben des Bundesamtes sei ihr ein erheblicher Mehraufwand entstanden (vgl. nachfolgende E. 5.4).

Die Beschwerdeführerin legte ihrer Beschwerde ferner eine Kostenaufstellung in der Höhe von Fr. ... bei (vgl. nachfolgende E. 5.3).

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die angeführten Gründe eine Erhöhung des Bundesbeitrages rechtfertigen.

- 5.1. Das erste Argument der Beschwerdeführerin betrifft den für die Erstellung der Bildungsverordnung X. betriebenen Aufwand und dessen Entgeltung.

In der Richtlinie wird unter "Ausgangslage" Folgendes festgehalten:

Die Unterstützung erfolgt pauschal. Das Vorhaben muss zur Entwicklung der Qualität der Berufsbildung beitragen. Abgegolten wird 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

Die Beschwerdeführerin führt aus, die Bildungsverordnung X. habe Innovationscharakter. Die Erarbeitung dieser Verordnung erfolge durch eine grosse Arbeitsgruppe und sei breit abgestützt. Alle ausbildenden Schulen und die Grafiker seien darin vertreten. Der Aufwand für die gesamtschweizerische Koordination (Übersetzungen) sei gross. Mit X. und mit den Berufsfeldern D. und E. werde das Berufsbildungsangebot innerhalb der grafischen Branche durchstrukturiert.

Somit macht die Beschwerdeführerin von den in der Richtlinie aufgezählten Punkten ausdrücklich den Aufwand für die gesamtschweizerische Koordination (Übersetzungen), den Innovationscharakter und die Durchstrukturierung des Berufsbildungsangebotes innerhalb der grafischen Branche geltend.

- 5.1.1. Das Bundesamt hält in seiner Vernehmlassung vom 23. November 2004 fest, der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte grosse Aufwand und die nicht bestrittene Tatsache, dass ihr Projekt Innovationscharakter habe, seien *Voraussetzungen* für den Pauschalbeitrag von Fr. 50 000.-. *Besondere Leistungen* wie Einkauf von fachlicher Begleitung, Erweiterung / Entwicklung des Berufsfeldes und Evaluation der Massnahmen durch Dritte habe die Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Auf Anfrage der Rekurskommission EVD hin, ob aus dieser Aussage geschlossen werden könne, dass dieser

Aufwand noch separat entschädigt werde, erklärte das Bundesamt, Leistungen wie der Einkauf von fachlicher Begleitung, die Erweiterung / Entwicklung der Berufsfeldes und die Evaluation der Massnahmen durch Dritte "zählten ebenfalls als Zusatzleistungen, die im Prinzip durch die Pauschalen abgegolten" seien. Im weitem führt das Bundesamt hiezu aus, falls eine Trägerschaft/Organisation der Arbeitswelt jedoch einen zusätzlichen ausserordentlichen Aufwand erbringe, habe sie die Möglichkeit, ein Projektgesuch nach Artikel 54 BBG einzureichen.

Die Ausführungen des Bundesamtes zum abgegoltenen Mehraufwand widersprechen sich und seine letzte (oben zitierte) Antwort ist bereits in sich selbst widersprüchlich. Die vom Bundesamt verwendeten Begriffe "Zusatzleistungen" (oder "besondere Leistungen" wie in der Vernehmlassung bzw. "ausserordentlicher Aufwand" wie in der Stellungnahme vom 17. März 2005 genannt) implizieren, dass etwas zusätzlich erbracht wird, was auch zusätzlich und separat entgeltet würde. Dies wird aber wieder neutralisiert durch den Relativsatz, wo es heisst "die im Prinzip durch die Pauschalen abgegolten sind". Weitere Fragen wirft die Einschränkung "im Prinzip" auf: welche Ausnahmen werden hier gemacht und unter welchen Umständen?

- 5.1.2. In der Richtlinie sind alle sechs unter dem Stichwort "Mehraufwand" aufgezählten Kriterien gleichwertig untereinander aufgelistet. Daraus wäre an sich zu schliessen, dass *alle* diese Kriterien Voraussetzungen sind, um den Pauschalbeitrag zu erhalten.

Andererseits kann auf Grund der Ausführungen des Bundesamtes nicht ausgeschlossen werden, dass das Bundesamt hierbei eine andere Praxis verfolgt. Denn in seinen Erklärungen scheint es davon auszugehen, dass der "Innovationscharakter" eine Voraussetzung für den Pauschalbetrag ist, während es den "Einkauf von fachlicher Begleitung", die "Erweiterung / Entwicklung des Berufsfeldes" und die "Evaluation der Massnahmen durch Dritte" zu den *besonderen* Leistungen zählt, welche zusätzlich entschädigt werden können.

Wie das Bundesamt zu dieser Unterscheidung kommt, wird weder in seinen Ausführungen noch in den von ihm eingereichten Unterlagen erläutert.

- 5.1.3. Die Kriterien, welche gemäss den Ausführungen des Bundesamtes eventuell als zusätzlicher Aufwand abgegolten werden könnten (Einkauf von fachlicher Begleitung, die Erweiterung und Entwicklung des Berufsfeldes sowie die Evaluation der Massnahmen durch Dritte), werden von der Beschwerdeführe-

rin zwar nicht geltend gemacht. Auf Grund der Widersprüchlichkeit der Antworten des Bundesamtes und der Differenzen zwischen dem in der Richtlinie Festgehaltenen und den Erklärungen des Bundesamtes kann indessen nicht ausgeschlossen werden, dass der Aufwand für eines der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Kriterien unter Umständen ebenfalls zusätzlich entschädigt wird.

Das Bundesamt ist daher gehalten, das Gesuch der Beschwerdeführerin unter diesem Blickwinkel zu prüfen und nachvollziehbar zu begründen, welches die Voraussetzungen für den Pauschalbetrag sind und welche Leistungen zusätzlich abgegolten werden.

- 5.2. Die zweite Rüge der Beschwerdeführerin bezieht sich auf die Frage, ob das Bundesamt die Beschwerdeführerin für die Erarbeitung der Bildungsverordnung X. auf Grund von Synergien zu Recht mit dem tieferen Pauschalbetrag von Fr. 50 000.- unterstützt hat.

Nach der Richtlinie wird in der Regel 75 000 CHF pro Erarbeitung einer Bildungsverordnung ausbezahlt.

Die Richtlinie vom 13. September 2004 hält in Punkt 3 überdies Folgendes fest:

Bei Trägerschaften, resp. Organisationen der Arbeitswelt mit mehreren bisherigen Berufen können bei der Revision **Synergien** genutzt werden. Entsprechend werden pro Beruf 50'000.- CHF ausbezahlt, bis zu einem Höchstbetrag von 200'000.- CHF.

Gestützt auf diese Regelung richtete das Bundesamt der Beschwerdeführerin einen Beitrag in der Höhe von Fr. 50 000.- aus. Es führt aus, die Beschwerdeführerin habe bei der Erarbeitung der Bildungsverordnung X. Synergieeffekte (organisatorische Vorleistungen, etc.) nutzen können. Das beim Erstellen der ersten Bildungsverordnung entstandene Know-how könne auf jeden Fall teilweise für weitere neue Bildungsverordnungen genutzt werden.

Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, bei den drei Berufsbildern X., D., und E. handle es sich um völlig verschiedene Gebiete. Für die Erarbeitung der jeweiligen Bildungsverordnung hätten ganz unterschiedliche Fachleute beigezogen werden müssen. Daher ergäben sich kaum Synergien. Auch habe sie zu einem Zeitpunkt mit der Erstellung der Bildungsverordnung begonnen, wo keine Synergien hätten entstehen können, weil erstens beide Arbeitsgruppen völlig unterschiedlich strukturiert gewesen seien und zweitens beide praktisch parallel hätten arbeiten müssen.

- 5.2.1. Aus den Akten ist ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin den Antrag um finanzielle Unterstützung für die Erarbeitung der Bildungsverordnung E. am 16. Juni 2004 beim Bundesamt einreichte. Am gleichen Tag reichte sie auch den Antrag um finanzielle Unterstützung für die Erarbeitung der Bildungsverordnung X. ein. Das Bundesamt entschied über diese Gesuche am 20. Juli 2004 beziehungsweise am 23. September 2004. Für die Erarbeitung der Bildungsverordnung E. gewährte es der Beschwerdeführerin einen Pauschalbeitrag in der Höhe von Fr. 75 000.-, während es für die Bildungsverordnung X. nur einen Beitrag von Fr. 50 000.- zusicherte.

Ob die Beschwerdeführerin für das von ihr erwähnte (dritte) Berufsfeld D. ebenfalls einen Antrag um finanzielle Unterstützung gestellt hat, ist aus den Akten nicht ersichtlich.

Die zeitgleiche Antragstellung um finanzielle Unterstützung für die Bildungsverordnung X. und E. deutet tatsächlich auf eine parallele Erarbeitung dieser beiden Bildungsverordnungen hin, weshalb der Einwand der Beschwerdeführerin, sie habe keine Synergien nutzen können, jedenfalls nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen ist.

- 5.2.2. Richtlinien und Weisungen dienen der Vereinheitlichung der Rechtsanwendung, wo zwar für eine rechtsgleiche Behandlung eine gewisse Generalisierung nötig ist, die Bedürfnisse und Konstellationen des Einzelfalls aber nicht vollständig überblickbar sind. Weisungen sind zwar nicht verbindlich, von den Rechtsmittelinstanzen wird ihnen aber erhebliches Gewicht zugemessen. Auch die erstinstanzlich zuständigen Verwaltungsbehörden sind gehalten, Umständen Rechnung zu tragen, die bei Erlass der Weisungen nicht bedacht worden sind und deshalb Abweichungen im Einzelfall zu rechtfertigen vermögen (vgl. den unveröffentlichten BGE i. S. B. vom 23. Mai 1991 [2A/434/1990/tg] E. 2b).

Die sehr kurze Begründung des Bundesamtes, das beim Erstellen der ersten Bildungsverordnung entstandene Know-how könne auf jeden Fall teilweise für weitere neue Bildungsverordnungen genutzt werden, trägt der von der Beschwerdeführerin geschilderten Situation nicht genügend Rechnung. Es kann ihr weder entnommen werden, nach welchen Kriterien sich das Vorliegen von Synergien bemisst, noch ob beim Vorliegen von Umständen wie die Beschwerdeführerin sie geltend macht, Ausnahmen vom festgehaltenen Grundsatz möglich sind.

Das Bundesamt hat sich nach dem Gesagten vertieft mit der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Konstellation auseinander zu setzen

und den Entscheid, ob sich auf Grund von Synergien eine Kürzung des Beitrags rechtfertigt, erst nach einer eingehenden Prüfung dieser speziellen Situation zu treffen.

- 5.3. Die Beschwerdeführerin legte ihrer Beschwerde eine Kostenaufstellung für die Aufwendungen für die Bildungsverordnung X. bei, in der die Kosten pro Person für die einzelnen Sitzungen (Fahrtspesen, Spesen, Hotel/Restaurant für insgesamt 267 "Manntage") sowie die Kosten für den Sekretariatsaufwand und die Übersetzungen aufgelistet werden, mit einem Gesamttotal von Fr. ...

Die Beschwerdeführerin kommentierte und erklärte diese Kostenaufstellung in ihrer Beschwerde indessen nicht weiter. Insoweit sie damit bezweckt, einen besonderen Aufwand geltend zu machen, könnte Punkt 2 der Richtlinie zur Anwendung gelangen. Dort wird festgehalten, wer einen **besonderen Aufwand** geltend mache, müsse dies über die ordentliche Projektförderung tun.

Das Bundesamt erklärte dazu in seiner Vernehmlassung, zu den von der Beschwerdeführerin in der Kostenaufstellung angegebenen Manns- und Frautagen für Sitzungen inklusive Spesen sei festzuhalten, dass die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt sei. Es wäre daher verfehlt, wenn der Bund den Funktionären der Organisationen der Arbeitswelt indirekt Sitzungsgelder auszahlen würde. Dazu, wie es sich mit den weiteren geltend gemachten Forderungen für eine Abgeltung verhält, hat sich das Bundesamt jedoch nicht geäußert.

- 5.3.1. Auf die Frage der Rekurskommission EVD hin, ob die eingereichte Kostenaufstellung einen Einfluss auf die Höhe des zu gewährenden Beitrages habe, äusserte sich das Bundesamt nicht und verwies lediglich auf die Richtlinie "Unterstützung der Berufsbildungsreformen" und auf die Broschüre "Handbuch Verordnungen". Die Richtlinie enthält aber keine weiterführenden Informationen zu diesem Punkt. Das Handbuch Verordnungen beinhaltet zwar Anleitungen und Tipps zum Vorgehen bei der Erstellung einer Verordnung über die berufliche Grundbildung, aber ebenfalls keine Informationen über die Finanzierung durch den Bund.

In einer weiteren Stellungnahme vom 25. April 2005 führte das Bundesamt aus, wenn die Beschwerdeführerin sich durch die Pauschale benachteiligt fühle, so stehe es ihr offen, einen allfälligen ausserordentlichen Aufwand über die ordentliche Projektförderung geltend zu machen. Es fehlen in den Ausführungen des Bundesamtes aber jegliche Anhaltspunkte dazu, wie eine Organisation der Arbeitswelt vorzugehen hätte, wenn sie diese Variante

wählt, was überhaupt genau mit "besonderem Aufwand" und "ordentliche Projektförderung" gemeint ist, wie hoch eine derartige Unterstützung ausfallen könnte, nach welchen Kriterien sie bemessen würde und welchen Einfluss eine Kostenaufstellung, wie die Beschwerdeführerin sie eingereicht hat, darauf hätte.

- 5.3.2. Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich der Untersuchungsgrundsatz, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen ist (Art. 12 VwVG; vgl. zum Ganzen: Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 1623 ff.; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 206 ff). Die Verwaltung hat von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des Sachverhalts zu sorgen; sie muss nach Recht und Billigkeit bestimmen, was alles abzuklären ist, für die Beschaffung der notwendigen Beweise sorgen und das Ergebnis des Beweisverfahrens pflichtgemäss würdigen (vgl. Rhinow / Krähenmann, a. a. O., Nr. 88 B I, mit Hinweis auf BGE 104 V 209). Die Abklärungspflicht bezieht sich auf den rechtserheblichen Sachverhalt. Rechtserheblich sind alle Tatsachen, von deren Vorliegen es abhängt, ob so oder anders zu entscheiden ist. Zusätzliche Abklärungen sind vorzunehmen oder zu veranlassen, wenn auf Grund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichend Anlass besteht (vgl. BGE 117 V 282 E. 4a).

Der Untersuchungsgrundsatz verlangt eine umfassende Sachverhaltsabklärung; insofern steht er mit der Prüfungspflicht, einem Teilaspekt des Anspruches auf rechtliches Gehör, in Zusammenhang (vgl. Rhinow / Krähenmann, a. a. O., Nr. 82 B IV a). Der Untersuchungsgrundsatz und das ihn ergänzende Parteirecht des Gehörsanspruchs sollen sicherstellen, dass der Sachverhalt korrekt und vollständig ist, dass die erheblichen Beweise erhoben und zutreffend gewürdigt werden und dass der Entscheid auf alle wesentlichen Elemente abstützt und in nachvollziehbarer Weise begründet ist.

Nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen hat die entscheidende Behörde die auf den festgestellten Sachverhalt anwendbaren Normen aufzufinden und anzuwenden (BGE 122 V 34 E. 2b, 110 V 48 E. 4a). Zusammen mit dem Untersuchungsgrundsatz stellt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen einen wichtigen Garanten für die materielle Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns dar (vgl. Kölz / Häner, a. a. O., Rz. 112).

Der Untersuchungsgrundsatz, der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen sowie der Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin verpflichten das Bundesamt den Sachverhalt vollständig zu erstellen, das Gesuch der Beschwerdeführerin um finanzielle Unterstützung zu würdigen und einen alle Aspekte berücksichtigenden, begründeten Entscheid darüber zu fällen.

Dazu hat es unter anderem abzuklären, welche Art von finanzieller Unterstützung die Beschwerdeführerin beantragt, unter welche rechtliche Bestimmung das Gesuch zu subsumieren ist und allenfalls weitere Unterlagen von der Beschwerdeführerin einzufordern, wenn die bereits erbrachten nicht genügen.

Soweit aus den Akten ersichtlich, hat das Bundesamt seine Abklärungspflicht nicht in diesem Sinne wahrgenommen und damit den Untersuchungsgrundsatz sowie den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen verletzt.

- 5.4. Die Beschwerdeführerin macht im weitern geltend, sie habe zu den ersten Verbänden gehört, welche Prüfungsreglemente in Bildungsverordnungen umgearbeitet habe. Das in der Stellungnahme des Bundesamtes erwähnte Handbuch habe ihr nicht zur Verfügung gestanden. Daher sei ihr ein erheblicher Mehraufwand entstanden. Dies aber auch deshalb, weil die beiden Vertreter des Bundesamtes bei jeder Sitzung neue Informationen und Instruktionen vorgaben, die Anpassungen notwendig machten. Bei der Einreichung des Gesuches sei vom Bundesamt auch nicht kommuniziert worden, dass pro Organisation der Arbeitswelt höchstens Fr. 200 000.- für die Überarbeitung der Bildungsverordnungen zur Verfügung gestellt würden; die Beschwerdeführerin sei davon ausgegangen, dass pro Beruf - je nach Aufwand - in der Regel Fr. 75 000.-, mindestens aber Fr. 50 000.- und höchstens Fr. 200 000.- ausbezahlt würden.

Das Bundesamt erklärt hiezu, seine Standards, nach denen sich die Reform von Berufsbildungsverordnungen richteten, seien erstmals mit Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes und der Berufsbildungsverordnung auf Anfang 2004 bekannt geworden. Zeitlich davor liegende Reformarbeiten der Beschwerdeführerin würden von diesen Vorgaben nicht tangiert. Zutreffend sei indessen, dass das Bundesamt im Verlaufe des Jahres 2004 ergänzende Vorgaben zur Zusammensetzung der Reformkommission und zur Konsistenzprüfung der Bildungsverordnungen betreffend methodisch-pädagogischer Qualität verfügt habe. Die Kosten der Konsistenzprüfung übernehme das Bundesamt unabhängig von der Pauschale.

Die Beschwerdeführerin präzisiert nicht, durch welche neuen Vorgaben und Informationen des Bundesamtes ihr ein Mehraufwand entstanden ist oder welche Strukturen sie hat anpassen müssen und auf welche Art. Ihr diesbezüglicher Einwand ist daher zu wenig substantiiert, als dass darauf eingegangen werden könnte.

Auch ihrer Rüge, sie sei nicht richtig über die Höhe der Unterstützungsbeiträge informiert worden, kann nicht gefolgt werden. Denn entgegen ihrer Meinung

kann dem Punkt 3 der ersten Richtlinie vom 13. September 2004 (vgl. E. 4.3) im Kontext mit genügender Deutlichkeit entnommen werden, dass nicht *pro Beruf* maximal Fr. 200 000.- ausbezahlt werden, sondern dass die Ausrichtung dieses Maximalbeitrags nur bei der Erarbeitung von Bildungsverordnungen für *mehrere* Berufe seitens derselben Organisation der Arbeitswelt *als Gesamtbeitrag* in Frage kommt.

- 5.5. In ihrer Stellungnahme vom 11. April 2005 merkte die Beschwerdeführerin an, bei richtiger Interpretation der Richtlinien hätte ihr für die Erarbeitung der Bildungsverordnung E. statt der mit Entscheid vom 20. Juli 2004 zugesprochenen Fr. 75 000.- mindestens Fr. 25 000.- mehr zugestanden.

Diesem Einwand muss indessen nicht weiter nachgegangen werden, da der Entscheid des Bundesamtes vom 20. Juli 2004 nicht Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens ist, dieser Entscheid nicht angefochten wurde und somit in Rechtskraft erwachsen ist.

- 5.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Bundesamt den massgeblichen Sachverhalt nicht hinreichend abgeklärt und sich zu wenig vertieft mit der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten besonderen Situation auseinander gesetzt hat. Auch weist die Begründung seines Entscheides Mängel auf.

Die Verwaltungsbeschwerde ist daher gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie sich im Sinne der Erwägungen mit den offenen Fragen auseinander setzt, die zum Entscheid über das Gesuch der Beschwerdeführerin notwendigen Abklärungen vornimmt und anschliessend mit einer nachvollziehbaren Begründung darüber entscheidet, ob der Beschwerdeführerin **der gewährte Beitrag von Fr. 50 000.- erhöht werden kann.**

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als obsiegende Partei. Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Keine Verfahrenskosten werden jedoch Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der von der Beschwerdeführerin am 25. Oktober 2004 geleistete Kostenvorschuss ist ihr zurückzuerstatten (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, Kostenverordnung, SR 172.041.0).

Nach Artikel 64 Absatz 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für Parteikosten für erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Da die Beschwerdeführerin sich nicht anwaltlich vertreten liess und ihr daher keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten in diesem Sinn entstanden sind, ist ihr praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach entscheidet die Rekurskommission EVD:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie vom 23. September 2004 aufgehoben. Die Streitsache wird im Sinne der Erwägungen an das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie zurückgewiesen.

2. Verfahrenskosten

3. Rechtsmittel

4. Eröffnung

REKURSKOMMISSION EVD

Der Präsident
H. Urech

Die juristische Sekretärin
M. Spori Fedail