Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-4494/2008

{T 0/2}

Urteil vom 15. Oktober 2008

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter Ronald Flury;
Gerichtsschreiber Corrado Bergomi.

Parteien

Prüfungskommission _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

X._____,
Beschwerdegegner,

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT),
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Berufsprüfung zum Verwaltungsfachmann für Personalvorsorge.

Sachverhalt:

A.
X._____ legte im Herbst 2007 die Berufsprüfung zum Verwaltungsfachmann für Personalvorsorge ab. Am 27. Oktober 2007 teilte ihm die zuständige Prüfungskommission mit, er habe die Prüfung nicht bestanden.

Gegen diesen Entscheid der Prüfungskommission legte X._____ am 29. November 2007 beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt; Vorinstanz) Beschwerde ein. Er beantragte, ihm seien in den Fächern „Rechtsgrundlagen“ und „Kapitaleinlagen“ je die Note 4,0 zu erteilen. Zur Begründung machte er im Wesentlichen geltend, seine Prüfungsleistungen in den angefochtenen Fächern seien unterbewertet worden.

In ihrer Stellungnahme vom 17. Januar 2008 beantragte die Prüfungskommission die Abweisung der Beschwerde, währenddem X._____ mit Replik vom 18. Februar 2008 an seiner Beschwerde festhielt.

Mit Entscheid vom 18. Juni 2008 hiess das Bundesamt die Beschwerde gut und hob den angefochtenen Entscheid auf. Es hielt fest, eine vom Departement oder Bundesamt noch nicht genehmigte Reglementsänderung, welche die bisher mögliche Aufrundung der Durchschnitte auf halbe oder ganze Noten durch eine Aufrundung auf eine Dezimalstelle ersetze, sei nichtig. Deshalb sei die einschlägige Bestimmung des ursprünglichen Reglements anwendbar, selbst wenn die nichtige Reglementsänderung durch die Änderung im Berufsbildungsrecht (Art. 34 Abs. 2 der Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung, Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101) bedingt sei. Die Positionen, die Fächer und der Gesamtdurchschnitt seien entsprechend der immer noch gültigen Fassung des Reglements (Art. 17) auf halbe oder ganze Noten zu runden. In Anwendung dieser Bestimmung habe X._____ die Prüfung bestanden, denn er besitze nur eine ungenügende Note und der Gesamtdurchschnitt sei genügend.

B.
Gegen diesen Entscheid des Bundesamtes erhob die Prüfungskommission für die eidgenössische Berufsprüfung zum Verwaltungsfachmann für Personalvorsorge (Beschwerdeführerin) am 4. Juli 2008 Be-

schwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Zurückweisung der Sache an das Bundesamt zur Neubeurteilung. Im Wesentlichen macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz habe die einschlägigen Bestimmungen des Reglements in der ursprünglichen und revidierten Fassung sowie des revidierten Berufsbildungsrechts falsch interpretiert und angewendet.

C.
Mit Vernehmlassung vom 9. Juli 2008 beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde der Prüfungskommission sei unter Kostenfolge nicht einzutreten, da diese nicht zur Beschwerde legitimiert sei.

Innert der ihm vom Bundesverwaltungsgericht gesetzten Frist hat X._____ (Beschwerdegegner) keine Beschwerdeantwort eingereicht.

Mit Replik vom 19. September 2008 beantragt die Beschwerdeführerin, auf die Beschwerde sei einzutreten und diese sei unter Kostenfolge gutzuheissen.

Auf die vorstehend genannten und weitere Vorbringen der Parteien wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat die entscheidende Instanz von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BVGE 2007/6 E. 1; BGE 130 II 65 E. 1; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 mit Hinweisen).

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (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 BBT zählt (Art. 33 Bst. d VGG).

Der Entscheid des BBT vom 18. Juni 2008, mit welchem die Beschwerde gegen die Verweigerung der Erteilung des eidgenössischen Fachausweises „Verwaltungsfachmann für Personalvorsorge“ abgewiesen wurde, stellt eine Verfügung nach Art. 5 VwVG dar. Diese Verfügung kann im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 61 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10] i.V.m. Art. 44 ff. VwVG und Art. 31 VGG) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer: (a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, (b) durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und (c) ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG).

1.3 Es ist zunächst zu prüfen, ob sich die Beschwerdeführerin auf das allgemeine Beschwerderecht im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG berufen kann.

1.3.1 In dieser Hinsicht gilt es anzumerken, dass in Art. 48 Abs. 1 VwVG, welcher in dieser Fassung seit 1. Januar 2007 in Kraft ist, die Rechtsprechung zu Art. 103 Bst. a des alten Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) und zu Art. 48 Bst. a aVwVG kodifiziert ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Mai 2007, B-7551/2006, E. 3.2.1). Art. 48 Abs. 1 VwVG ist inhaltlich deckungsgleich mit Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

Das allgemeine Beschwerderecht gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zwar an sich auf Privatpersonen zugeschnitten. Bereits unter dem bisherigen Recht und in der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 103 Bst. a OG liess das Bundesgericht nicht nur Privatpersonen sondern auch ein Gemeinwesen oder ein anderer Träger hoheitlicher Aufgaben zur Beschwerde zu, sofern diese durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder aber in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen

(rechtlicher oder tatsächlicher Natur) berührt waren (BGE 131 II 58 E. 1.3; 131 II 753 E. 4.3.1; 124 II 304 f. E. 3B; 123 II 371 E. 2c). Letzteres ist namentlich der Fall, wenn ein Gemeinwesen in seinen vermögensrechtlichen Interessen tangiert ist (vgl. BGE 123 II 425 E. 3a; 123 II 542 E. 2d). Die allgemeine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens ist zudem dann zu bejahen, wenn das Gemeinwesen als Träger öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend machen kann und in einem Mass betroffen ist, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis im als verletzt gerügten Aufgabenbereich rechtfertigen lässt (BERNHARD WALDMANN in NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basel, 2008, N. 37 ff. zu Art. 89 BGG, insbesondere N. 43 mit Verweis auf BGE 123 II 371, 374 f. E 2 c).

1.3.2 Gemäss Art. 1 des Reglements über die Eidgenössische Berufsprüfung zum Verwaltungsfachmann für Personalvorsorge führen der Schweizerische Pensionskassenverband (ASIP) und der Verband Verwaltungsfachleute für Personalvorsorge (VPP) über die Verwaltungsfachschule für Personalvorsorge aufgrund der Art. 50 ff. BBG und Art. 43 ff. BBV unter Aufsicht des BBT die Berufsprüfung zum „Verwaltungsfachmann für Personalvorsorge“ und zur „Verwaltungsfachfrau für Personalvorsorge“ durch. Die Durchführung der Prüfungen ist einer Prüfungskommission übertragen, die jeweils für eine vierjährige Amtsdauer gewählt wird (Art. 5 Z. 1 Reglement). Die Prüfungskommission umfasst mindestens 5 Mitglieder, die in der Regel gleichzeitig Prüfungsexperten sind (Art. 5 Z. 2 Reglement). Die Aufgaben der Prüfungskommission, die im Zusammenhang mit der Organisation der Prüfungen stehen, sind in Art. 6 des Reglements aufgezählt.

Aus den soeben erwähnten Bestimmungen ergibt sich, dass die Fachschule für Personalvorsorge in ihrer Eigenschaft als Prüfungskommission eine Körperschaft darstellt, die mit der Erfüllung einer hoheitlichen Aufgabe betraut ist.

1.3.3 Im vorliegenden Fall tritt die Beschwerdeführerin als Organ in Erscheinung, welches kraft des einschlägigen Reglements mit der Durchführung der strittigen Prüfung betraut ist. Die Beschwerdeführerin macht zu Recht nicht geltend, sie sei durch den angefochtenen Entscheid in ihren eigenen, insbesondere vermögensrechtlichen Interessen betroffen. In Anbetracht der von ihr in der Beschwerde bzw. Replik vorgebrachten Begründung ist vielmehr festzuhalten, dass diese

als prüfungsdurchführendes Organ einzig rügt, das Reglement und das Bundesrecht seien nicht richtig interpretiert und angewendet worden. Der Beschwerdeführerin geht es demnach ausschliesslich um die richtige Anwendung des massgebenden Rechts.

Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts begründet das blosse allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens; insbesondere ist eine Vorinstanz nicht bereits wegen eines allfälligen Unterliegens in einem Rechtsmittelverfahren bzw. allein wegen der Tatsache beschwerdelegitimiert, dass sie in einem Bereich, in dem sie zur Rechtsanwendung zuständig ist, eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch zu jener einer anderen zuständigen bzw. übergeordneten Behörde oder Instanz steht (BGE 131 II 58, 62 E. 1.3; 125 II 192, 194 f. E. 2a; 123 II 371, 375 E. 2d; weitere Entscheide zitiert in Waldmann, a. a. O., N. 44 zu Art. 89 BGG).

Vor diesem Hintergrund und in Anlehnung an die damals schon entwickelte Praxis des Bundesgerichts bezüglich der Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens im Sinne von Art. 103 lit. a OG hat die bis Ende 2006 als zuständige Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts tätige Rekurskommission EVD beschwerdeführenden Prüfungskommissionen die Beschwerdebefugnis mehrmals abgesprochen. Dies aber nur insoweit, als die Beschwerde der Prüfungskommission gegen einen Entscheid des Bundesamtes gerichtet war, mit welchem ein Prüfungsentscheid aufgehoben und die Beschwerde eines Prüfungskandidaten gutgeheissen wurde (vgl. unveröffentlichte Entscheide der Rekurskommission EVD HB/2006-11 vom 26. Juli 2006 E. 1.2.3, HB/2004-29 vom 20. September 2004 E. 1.3 f., HB/2003-4 vom 28. Juli 2003 E. 2.2). Anders entschied die Rekurskommission EVD in einem Verfahren betreffend eine von einer Prüfungskommission gegen einen Kostenentscheid erhobene Beschwerde, da die Prüfungskommission durch den angefochtenen Kostenentscheid gleich wie ein Privater unmittelbar in ihren Vermögensinteressen betroffen war (Entscheid der Rekurskommission EVD HB/2000-017 vom 10. Dezember 2001 E. 1.4.4). Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits Gelegenheit gehabt, die zitierte Rechtsprechung der Rekurskommission EVD zu bestätigen (BVGE B-7551/2006 E. 3.2.2 f.). Es sind vorliegend keine Gründe ersichtlich, wonach von dieser Praxis abgewichen werden soll.

1.3.4 Als Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerdelegitimation nicht auf Art. 48 Abs. 1 VwVG zu stützen vermag, zumal ihr ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids abgeht.

1.4 Der beschwerdeführenden Prüfungskommission steht ebenso wenig ein Behördenbeschwerderecht im Sinne von Art. 48 Abs. 2 VwVG zu. Damit eine Behörde in ihrer Funktion als Trägerin einer Verwaltungsaufgabe zur Beschwerde legitimiert ist, muss sie sich auf eine ausdrückliche, spezialgesetzliche Ermächtigung stützen können. Vorliegend sieht indessen weder das Berufsbildungsgesetz noch die Berufsbildungsverordnung eine solche ausdrückliche Ermächtigung vor.

2.
Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Prüfungskommission weder die Voraussetzungen gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG noch diejenigen gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG erfüllt. Sie ist daher nicht zur Beschwerde legitimiert, weshalb auf ihre Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

3.
Bei diesem Verfahrensausgang wären der Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemäss Art. 63 Abs. 2 Satz 2 VwVG werden anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht. Wie vorstehend festgehalten, sind vorliegend nicht die vermögensrechtlichen Interessen der Beschwerdeführerin tangiert. Daher rechtfertigt es sich, der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Beschwerdegegner hat trotz entsprechender Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts von der Einreichung einer Beschwerdeantwort abgesehen. Da er ausserdem nicht anwaltlich vertreten war und ihm auch keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes erwachsen

sind, besteht vorliegend kein Anlass zur Entrichtung einer Parteientschädigung. Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

4.
Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. t BGG). Er ist demnach endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- den Beschwerdegegner (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 122/trp; Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Francesco Brentani	Corrado Bergomi

Versand: 22. Oktober 2008