Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2237/2009
{T 0/2}

Urteil vom 15. Dezember 2009

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Hans Urech,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

A._____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Jörg Sprecher,
Cysatstrasse 21, Postfach, 6000 Luzern 5,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Abbruch des Anerkennungsverfahrens.

Sachverhalt:

A.
Im März 2008 reichte die A._____ AG (nachfolgend Beschwerdeführerin) dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT, nachfolgend Vorinstanz) ein Anerkennungsgesuch zur Führung eines Bildungsganges für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Nebenberuf ein. Der Diplomlehrgang richtet sich an nebenberufliche Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in überbetrieblichen Kursen.

Mit E-Mail vom 7. April 2008 wies die Vorinstanz die Beschwerdeführerin an, noch fehlende Unterlagen nachzureichen.

Mit Schreiben vom 24. April 2008 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, sie sei nun berechtigt, gegenüber den Teilnehmenden des Bildungsgangs den Hinweis "im Anerkennungsverfahren" zu verwenden. Die Vorinstanz stellte der Beschwerdeführerin die Prüfung des Dossiers durch eine Expertengruppe, bestehend aus X._____ und Y._____ (nachfolgend Experten), innerhalb von drei Monaten in Aussicht.

Mit Bericht vom 26. bzw. 28. Juni 2008 hielten die Experten fest, das Dossier sei zu grossen Teilen aus bestehenden Unterlagen zusammen gestellt. Es gebe keine innovative Idee für die Gestaltung und Durchführung des Lehrgangs und des Qualifikationsverfahrens. Das Dossier beinhalte Widersprüche und Fehler. Die Experten stuften das Dossier als ungenügend ein. Sie konstatieren einen grossen Handlungsbedarf in mehreren Bereichen und empfahlen den Abbruch des Anerkennungsverfahrens.

Am 30. Mai 2008 verabschiedete die Eidgenössische Kommission für Berufsbildungsverantwortliche (EKBV, nachfolgend Kommission) den Expertenbericht zum Bildungsgang der Beschwerdeführerin und stellte den Antrag an die Vorinstanz, das Anerkennungsverfahren zu stoppen.

Mit Brief vom 27. Juni 2008 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin über den Antrag der Kommission, das Anerkennungsverfahren abzubrechen und stellte ihr den Bericht der Expertenprüfung zu. Die Vorinstanz erklärte, dass sie den Antrag unterstütze. Das Anerkennungsverfahren werde abgebrochen, womit die Berechtigung erlösche, gegenüber den Teilnehmenden des

Bildungsganges den Hinweis "im Anerkennungsverfahren" zu verwenden. Das Anerkennungsverfahren könne jedoch auf der Basis eines überarbeiteten Dossiers erneut aufgenommen werden.

Am 19. September 2008 reichte die Beschwerdeführerin ein überarbeitetes Dossier ein. Mit Schreiben vom 23. September 2008 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass das Anerkennungsverfahren für den Bildungsgang "Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Nebenberuf" wieder aufgenommen werde, und dass die Beschwerdeführerin wieder berechtigt sei, gegenüber den Teilnehmenden des Bildungsganges den Hinweis "im Anerkennungsverfahren" zu verwenden.

Daraufhin startete die Beschwerdeführerin einen Pilot-Kurs des betreffenden Studiengangs mit 13 Teilnehmenden für die Branche Bäckerei-Konditorei-Confiserie.

Am 12. bzw. 14. November 2008 übermittelten die Experten der Kommission ihre Bewertung des überarbeiteten Dossiers. Die Experten kamen zum Schluss, dass zwar gegenüber der ersten Version vom März 2008 einige Verbesserungen erzielt worden seien. Jedoch sei die neue Version des Qualifikationsverfahrens wenig praktikabel und in dieser Form nicht zweckmässig. Die Experten stuften das Dossier insgesamt als knapp genügend ein. Der Bericht enthielt Handlungsempfehlungen. Insgesamt empfahlen die Experten eine Weiterführung des Anerkennungsverfahrens.

An ihrer Sitzung vom 20. November 2008 verabschiedete die Kommission den ersten Zwischenbericht (Dossierprüfung) zum Bildungsgang "Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Nebenberuf" mit Handlungsempfehlungen in mehreren Bereichen. Diese Handlungsempfehlungen gab die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 25. November 2008 bekannt und forderte sie zur Stellungnahme und zur Überarbeitung des Dossiers auf.

Die Beschwerdeführerin reichte am 17. Dezember 2008 bei der Vorinstanz eine Nachbesserung ihrer Eingabe ein.

Mit E-Mail vom 9. Januar 2009 teilten die Experten der Vorinstanz ihre Beurteilung der Nachbesserung der Beschwerdeführerin mit. Sie bewerteten die gelieferten Unterlagen als ungenügend und empfahlen den Abbruch des Anerkennungsverfahrens.

B.
Am 3. März 2009 verfügte die Vorinstanz den Abbruch des Anerkennungsverfahrens für den Bildungsgang "Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Nebenberuf". Zwar habe das am 19. September 2008 neu eingereichte Dossier Verbesserungen aufgewiesen, doch hätten weiterhin inhaltliche und strukturelle Mängel bestanden. Die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen seien nur ungenügend umgesetzt worden. Insgesamt seien trotz vielfacher Überarbeitung die schon zu Beginn des Verfahrens aufgezeigten Mängel nicht korrigiert worden. Die Kommission habe daher beantragt, das Anerkennungsverfahren abzubrechen, und die Vorinstanz sei diesem Antrag gefolgt. Aufgrund des Abbruchs erlösche die Berechtigung, den Hinweis "im Anerkennungsverfahren" zu verwenden. Ein neues Anerkennungsgesuch könne frühestens in einem Jahr eingereicht werden.

C.
Gegen diese Verfügung erhebt die Beschwerdeführerin am 6. April 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei kostenfällig aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, das Anerkennungsverfahren für den Bildungsgang "Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Nebenberuf" fortzusetzen. Überdies sei die Vorinstanz anzuweisen, die Diplome der Beschwerdeführerin im Pilot-Kurs 2008/2009 anzuerkennen. Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, sie habe die von der Kommission verabschiedeten Handlungsempfehlungen sorgfältig umgesetzt, weshalb sie einen Anspruch darauf habe, dass die Anerkennung gewährt werde. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Im Weiteren bemängelt sie eine ungerechtfertigte Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit sowie einen Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben.

D.
Die Vorinstanz beantragt mit Stellungnahme vom 19. Mai 2009, die Beschwerde sei abzuweisen. Sie nimmt zu den Rügen der Beschwerdeführerin im Einzelnen Stellung. In der Beilage reicht sie die Ergebnisse der Dossierprüfung vom Juni 2008 und November 2008 ein. Diese umfassen je einen schriftlichen Bericht sowie eine Bewertung anhand eines Kriterienrasters.

E.
Mit Replik vom 10. Juni 2009 hält die Beschwerdeführerin an ihren

Rechtsbegehren fest. Sie weist auf die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hin und darauf, dass der Entscheid über den Abbruch des Anerkennungsverfahrens noch nicht rechtskräftig sei. Daher müsse der Bildungsgang "Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Nebenberuf" nach wie vor auf der Liste der Anerkennungsverfahren vom (...) im Internet erwähnt werden.

Die Beschwerdeführerin bemängelt in ihrer Replik, es sei unklar, auf welcher Grundlage die Kommission am 30. Mai 2008 den Expertenbericht verabschiedet habe. Die Dossierprüfung sei von den Experten erst am 26. bzw. 28. Juni 2008 unterzeichnet worden.

F.
Am 13. Juli 2009 nimmt die Vorinstanz zur Replik der Beschwerdeführerin Stellung. Sie hält an ihren Anträgen fest und vertritt die Auffassung, der Bildungsgang weise frappante Mängel auf, weshalb die Beschwerdeführerin als Anbieterin dieses Bildungsangebots nicht geeignet sei. Trotz mehrfacher Hinweise und der zweiten Einreichung des Dossiers hätten immer noch erhebliche Mängel bestanden, die im Interesse des Konsumentenschutzes keine andere Entscheidung als den Abbruch des Anerkennungsverfahrens zuliessen. Sie weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass die Möglichkeit bestehe, das Dossier in einem Jahr nach dem Abbruchentscheid vom 3. März 2009 erneut einzureichen.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Der Entscheid der Vorinstanz vom 3. März 2009 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. d VGG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Die Beschwerdeführerin hat vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die Beschwerde ist form- und fristgerecht erfolgt. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht geltend, der angefochtene Entscheid sei mangelhaft begründet und verletze damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör. Daher sei die Verfügung aufzuheben. Es gehe aus der angefochtenen Verfügung nicht hervor, welche Mängel konkret zum Abbruch des Verfahrens führten, weshalb ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt sei. Die Vorinstanz hatte in der angefochtenen Verfügung Folgendes festgestellt:

> "Nach wiederholter Prüfung des am 19. September 2008 neu eingereichten Dossiers waren Verbesserungen sichtbar. Es bestanden jedoch weiterhin inhaltliche und strukturelle Mängel. Die Eidgenössische Kommission für Berufsbildungsverantwortliche (EKBV) hat daher Handlungsempfehlungen ausgesprochen, zu denen die A._____ AG am 17. Dezember 2008 Stellung nahm und zusätzliche Unterlagen einreichte. Die Prüfung der Dokumente ergab, dass die Handlungsempfehlungen ungenügend umgesetzt wurden. Nach vielfacher Überarbeitung konnten die zu Beginn des Verfahrens aufgezeigten Mängel nicht korrigiert werden. Die EKBV beantragte aus diesem Grund, das Anerkennungsverfahren sei abzubrechen. Das BBT folgt dem Antrag der Eidgenössischen Kommission für Berufsbildungsverantwortliche."

Auch kritisiert die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe erst mit Vernehmlassung vom 19. Mai 2009 eine am 9. Januar 2009 von den Experten an die Vorinstanz gesendete E-Mail eingereicht, in welcher die Experten eine Einschätzung des Lehrganges vornahmen und zum Abbruch des Anerkennungsverfahrens rieten. Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, die Mail enthalte die wahren Gründe für den Abbruch des Anerkennungsverfahrens, die der Beschwerdeführerin aber erst jetzt bekannt gegeben worden seien. Dass diese Gründe im Entscheid vom 3. März 2009 nicht erwähnt worden seien, bilde eine Verletzung der Begründungspflicht und des rechtlichen Gehörs.

2.1 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Be-

hörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Der Gehörsanspruch ist nach feststehender Rechtsprechung formeller Natur, mit der Folge, dass seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde grundsätzlich zur Aufhebung des mit dem Verfahrensmangel behafteten Entscheids führt (statt vieler: BGE 126 I 19 E. 2d/bb). Nach der Rechtsprechung kann eine Verletzung des Gehörsanspruchs aber als geheilt gelten, wenn die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs, also etwa die unterbliebene Begründung, in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Beschwerdeinstanz mit der gleichen Prüfungsbefugnis entscheidet wie die untere Instanz. Die Heilung ist aber ausgeschlossen, wenn es sich um eine besonders schwerwiegende Verletzung der Parteirechte handelt, zudem darf dem Beschwerdeführer kein Nachteil erwachsen und die Heilung soll die Ausnahme bleiben (BGE 129 I 129 E. 2.2.3 mit Hinweisen). Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht wird der Mangel daher als behoben erachtet, wenn die unterinstanzliche Behörde anlässlich der Anfechtung ihres Entscheides eine genügende Begründung nachliefert, typischerweise in der Vernehmlassung (LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 214 mit Hinweisen).

2.2 Im vorliegenden Fall war die Begründung der angefochtenen Verfügung selbst zwar insofern zu wenig ausführlich, als darin nicht substanziiert wurde, welche Mängel der Beschwerdeführerin vorgeworfen wurden. Dieser Mangel wurde indessen durch die Ergänzung der Begründung in der Vernehmlassung behoben. Hinzu kommt, dass bereits in der Begründung der angefochtenen Verfügung in genereller Weise auf die jeweiligen Beanstandungen durch die eingesetzten Experten bzw. durch die Kommission Bezug genommen wird. Bereits am 26./28. Juni bzw. am 12./14. November 2008 hatten die Experten je einen schriftlichen Bericht über den von der Beschwerdeführerin konzipierten Lehrgang verfasst. Die Berichte beinhalteten eine detaillierte Auflistung derjenigen Mängel, welche die Experten an den Eingaben der Beschwerdeführerin feststellten und sie bewogen, die Eingabe im Juni 2008 als ungenügend und im November 2008 als knapp genügend einzustufen. Diese Berichte bzw. den von der

Kommission am 20. November 2008 verabschiedeten Zwischenbericht (Dossierprüfung) hatte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin bereits im Verlauf des erstinstanzlichen Verfahrens zugestellt. Zusätzlich hatte die Vorinstanz in der E-Mail vom 25. November 2008 zu jeder der von der Kommission beschlossenen Handlungsempfehlungen Angaben bezüglich der festgestellten Mängel sowie Korrekturvorschläge aufgelistet. Insofern hatte die Beschwerdeführerin von denjenigen Gründen, welche die Experten bereits im ersten und zweiten Bericht angeführt hatten, nachweislich bereits *vor* Erlass der angefochtenen Verfügung vollständig Kenntnis. Nicht aktenkundig ist zwar, ob sie auch von der E-Mail vom 9. Januar 2009 Kenntnis hatte, in der die Experten die von der Beschwerdeführerin gestützt auf die erwähnten Handlungsempfehlungen vorgenommene Überarbeitung beurteilten. Von dieser E-Mail erhielt die Beschwerdeführerin indessen spätestens zusammen mit der Vernehmlassung der Vorinstanz im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht Kenntnis, so dass sie dazu in ihrer Replik Stellung nehmen konnte.

2.3 Eine allfällige Verletzung der Begründungspflicht der Vorinstanz ist daher als geheilt zu betrachten.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, sie habe die erforderlichen Unterlagen bei der Vorinstanz eingereicht. Diese würden, wie in der Bildungsverordnung gefordert, mit den Rahmenlehrplänen übereinstimmen und die einwandfreie Durchführung des Lehrgangs gewährleisten. Das Dossier sei denn auch bereits im Herbst 2008 als genügend beurteilt worden. Die Beschwerdeführerin habe die Handlungsempfehlungen der Experten und der Kommission minutiös umgesetzt. Die Voraussetzungen zur Anerkennung der von der Beschwerdeführerin ausgestellten Diplome seien daher erfüllt. Die Begründung der Vorinstanz nicht nachvollziehbar; sie habe das Anerkennungsverfahren zu Unrecht abgebrochen.

3.1 Am 1. Januar 2004 trat das revidierte Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) in Kraft. Als Berufsbildnerin oder Berufsbildner gilt nach dem Berufsbildungsgesetz, wer in der beruflichen Grundbildung die Bildung in beruflicher Praxis vermittelt (Art. 45 Abs. 1 BBG). Erforderlich ist, dass Berufsbildnerinnen und Berufsbildner über eine qualifizierte fachliche Bildung sowie über angemessene pädagogische und methodisch-didaktische Fähigkeiten

verfügen (Art. 45 Abs. 2 BBG). Die Kompetenz zur Regelung der Mindestanforderungen an die Bildung der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner hat der Gesetzgeber auf den Bundesrat übertragen (Art. 45 Abs. 3 BBG).

Gestützt auf diese Delegationsnorm erliess der Bundesrat Art. 45 der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101). Danach müssen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in überbetrieblichen Kursen einen Abschluss der höheren Berufsbildung oder eine gleichwertige Qualifikation auf dem Gebiet, in dem sie unterrichten, sowie zwei Jahre berufliche Praxis im Lehrgebiet aufweisen. Im Weiteren ist eine berufspädagogische Bildung von 300 Lernstunden erforderlich, wenn die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner nebenberuflich tätig sind. Die Berufsbildungsverordnung legt im Weiteren fest, dass Bildungsgänge von der zuständigen Institution organisiert werden (Art. 49 Abs. 2 BBV). Die Vorinstanz erlässt jedoch für die Qualifikation der Berufsbildungsverantwortlichen Rahmenlehrpläne, welche die zeitlichen Anteile, die inhaltliche Zusammensetzung und die vertiefende Praxis nach den jeweiligen Anforderungen an die Berufsbildungsverantwortlichen regeln (Art. 49 Abs. 1 BBV). Die Rahmenlehrpläne für Berufsbildungsverantwortliche vom 1. Mai 2006 legen unter anderem die Anforderungen an die Qualifikation der nebenberuflichen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in überbetrieblichen Kursen fest. Der entsprechende Rahmenlehrplan sieht acht Standards und sechs Bildungsziele vor.

Über die eidgenössische Anerkennung von Diplomen und Kursausweisen gesamtschweizerischer Bildungsgänge für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner bei allen anderen Bildungsgängen als bei Lehrbetrieben entscheidet die Vorinstanz (Art. 51 BBV). Die Vorinstanz entscheidet dabei auf Antrag der Kommission. Diese setzt sich aus Vertretern des Bundes, der Kantone, der Organisationen der Arbeitswelt und von Bildungsinstitutionen zusammen (Art. 53 BBV). Der Nachweis der Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen ist Sache der Gesuchsteller. Diese sind verpflichtet, Unterlagen beizulegen, welche Angaben über das Leistungsangebot, die Qualifikation der Lehrenden, die Finanzierung und die Qualitätsentwicklung enthalten (Art. 51 Abs. 2 BBV).

Die Voraussetzungen der Anerkennung von Diplomen und Kursausweisen von Bildungsgängen für Berufsbildungsverantwortliche in der

beruflichen Grundbildung sind in Art. 52 BBV geregelt. Die Bestimmung lautet:

"Die Diplome und Kursausweise werden anerkannt, wenn:

a) das vorgesehene Bildungsprogramm mit den Rahmenlehrplänen nach Art. 49 BBV übereinstimmt;

b) die einwandfreie Durchführung gewährleistet ist."

3.2 Die Formulierung dieser Bestimmung impliziert an sich einen Rechtsanspruch auf die Anerkennung der betreffenden Diplome oder Kursausweise, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind. Die für die Erfüllung der Voraussetzungen massgeblichen Begriffe der "Übereinstimmung mit den Rahmenlehrplänen" sowie der Gewährleistung einer einwandfreien Durchführung" stellen indessen unbestimmte Rechtsbegriffe dar.

Die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist eine Rechtsfrage, die an sich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen ist (vgl. Art. 49 VwVG). In Rechtsprechung und Doktrin ist indessen anerkannt, dass eine Rechtsmittelbehörde, die nach der gesetzlichen Ordnung mit freier Prüfung zu entscheiden hat, ihre Kognition einschränken darf, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Das ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme oder Fachfragen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Beschwerdeinstanz. Im Rahmen des so genannten "technischen Ermessens" darf der verfügenden Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen daher ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (BGE 131 II 680 E 2.3.2 mit weiteren Hinweisen).

Im vorliegenden Fall steht der Vorinstanz offensichtlich ein derartiger erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Umstand, dass die massgeblichen Voraussetzungen für eine An-

erkennung als unbestimmte Rechtsbegriffe formuliert sind, sondern vor allem auch daraus, dass der Verordnungsgeber eine besondere, repräsentativ und fachkundig zusammengesetzte Kommission eingesetzt hat, die über ein Antragsrecht bezüglich der Anerkennung von Ausbildungsgängen verfügt. Das Bundesverwaltungsgericht hebt einen mit dem Antrag dieser Kommission übereinstimmenden Entscheid der Vorinstanz daher nur auf, wenn die Beschwerdeführerin konkrete Anhaltspunkte vorbringt, welche den Entscheid als offensichtlich unhaltbar erscheinen lassen. Unhaltbar ist ein Entscheid namentlich dann, wenn erhebliche Sachumstände nicht in Betracht gezogen wurden oder wenn die Vorinstanz sich auf aktenwidrige Argumente stützt oder sich von sachfremden Beurteilungskriterien hat leiten lassen.

Ob dies vorliegend der Fall ist, ist nachfolgend zu prüfen.

3.3 Die von der Vorinstanz eingesetzten Experten waren in Bezug auf die erste Dossiereingabe zum Schluss gekommen, das Dossier sei aus bestehenden Unterlagen zusammen gefügt. Es gebe keine innovative Idee für die Gestaltung und Durchführung des Lehrgangs und des Qualifikationsverfahrens. Das Dossier beinhalte Widersprüche und Fehler. Die Experten sahen einen grossen Handlungsbedarf in Bezug auf die Eigenständigkeit des Lehrplans, die Eignung der Unterrichtsunterlagen, das sogenannte Blended-Learning-Konzept sowie das Qualifikationsverfahren. Die Experten bemängelten insbesondere auch das Leistungsangebot, beispielsweise nämlich die enge personelle und räumliche Zusammenarbeit mit der örtlich benachbarten R._____-Schule, die auf die Weiterbildung im Bereich Bäckerei/Konditorei spezialisiert ist. Im Weiteren stellten die Experten Mängel in der Konzeption des Bildungsgangs fest. Sie wiesen darauf hin, dass der Lehrplan dem Rahmenlehrplan entspreche und nicht eigens erstellt worden sei. Dies treffe auch auf die Liste möglicher Unterrichtsformen zu, die bloss aus den Vorgaben (Rahmenlehrplan) kopiert seien. In drei Fällen konnten die Experten einen Punkt aufgrund der Unterlagen nicht beurteilen. In Bezug auf den Punkt der Finanzierung hielt der Bericht fest, dass angesichts eines Betriebsverlusts von Fr. (...) im Jahr 2007 unklar sei, mit welchen Mitteln zwei Vollzeitstellen finanziert werden könnten. Sodann bezeichnete der Bericht auch die eingereichten Kursunterlagen als absolut ungenügend und kritisierte, dass es sich auch hier bloss um Kopien bestehender Unterlagen handle. In Bezug auf die Auswertung der Kriterien stellten die Experten bei insgesamt 54 geprüften Kriterien nur bei rund der

Hälfte der Kriterien, nämlich 29, einen genügenden Nachweis und bei 25 Kriterien einen ungenügenden Nachweis fest.

In ihrem Bericht zur zweiten Eingabe vom September 2008 kritisierten die Experten die mangelnde Praxisbezogenheit der Ausbildung, die fehlende Rekursmöglichkeit bezüglich des Entscheids über informell erworbene Kompetenzen, die unklaren Modalitäten der Zusammenarbeit mit der R._____Schule, die ungenügende Beschreibung von Unterrichtsformen und Arbeitsmethoden und das Fehlen einer ausreichenden Auseinandersetzung mit den Lerninhalten und dem Ausbildungsprogramm durch die Beschwerdeführerin. Die Experten fanden, es seien gegenüber der ersten Version einige Verbesserungen erzielt worden, doch sei die neue Version des Qualifikationsverfahrens wenig praktikabel und in dieser Form nicht zweckmässig, weshalb in mehreren Bereichen Handlungsbedarf bestehe. Sie stuften das Dossier nur gerade als knapp genügend ein. Die Experten stellten bei insgesamt 59 geprüften Kriterien bei 50 einen genügenden und bei neun Kriterien einen ungenügenden Nachweis fest.

In der E-Mail der Experten vom 9. Januar 2009 nahmen die Experten insbesondere zu den überarbeiteten Unterlagen des Qualifikationsverfahrens Stellung, der Prüfungsordnung und der Wegleitung zur Prüfungsordnung, und beurteilten diese in verschiedener Hinsicht als mangelhaft. Sie stellten fest, die Prüfungsordnung sei eine blosse Kopie eines Reglements für eine höhere Berufsprüfung und weise formale Mängel auf. Bezüglich der Wegleitung zur Prüfungsordnung erachteten die Experten die zeitliche Organisation der Diplomarbeiten sowie die Kriterien für die Beurteilung der Prüfungslektion als nicht befriedigend. Sodann kritisierten die Experten die Dauer des Assessments zur Anerkennung von informell erworbenen Kompe-tenzen sowie die diesbezügliche Einschränkung auf die Branche Bäckerei-Konditorei-Confiserie. Schliesslich stuften sie den geplanten Ablauf von Übungslektionen als verbesserungsfähig ein.

3.4 Die von den Experten in den beiden Berichten und der E-Mail geäusserte Kritik deutet darauf hin, dass die Eingabe in weiten Teilen nicht bloss punktuelle Ungereimtheiten aufwies, die durch eine einfache Korrektur zu beheben waren, sondern an grundlegenden inhaltlichen Mängeln litt. Das von der Beschwerdeführerin eingereichte Dossier behandelte zwar die gemäss den Vorgaben für ein Gesuch erforderlichen Punkte, darunter auch die im Rahmenlehrplan genannten

Bildungsziele. Letztlich wies aber die Eingabe der Beschwerdeführerin strukturelle und konzeptionelle Mängel auf, welche auch im Verlauf der Überarbeitung durch die Beschwerdeführerin nicht vollständig behoben wurden. So hat die Vorinstanz von Anbeginn an auf die ungenügende Beschreibung von Unterrichtsformen und Arbeitsmethoden und das Fehlen einer ausreichenden Auseinandersetzung mit den Lerninhalten und dem Ausbildungsprogramm durch die Beschwerdeführerin hingewiesen. Dieser Mangel äusserte sich darin, dass die Beschwerdeführerin gewisse Dossier-Inhalte von Vorlagen übernahmen, ohne sie spezifisch an das eigene Bildungsprogramm anzupassen. Die Vorinstanz hat auch von Anfang an die enge Verbindung des Lehrgangs zur R._____Schule bemängelt. Nach der Überarbeitung des Dossiers durch die Beschwerdeführerin stuften die Experten das Dossier nur als knapp genügend ein, was bedeutete, dass das Dossier weiterhin Mängel aufwies.

3.5 Angesichts dieser Mängel und vor allem des ganzen Ablaufs des Anerkennungsverfahrens ist nachvollziehbar, dass die Kommission und die Vorinstanz zum Schluss kamen, die Beschwerdeführerin eigne sich nicht als Anbieterin dieses Bildungsangebotes. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist die Gewähr für eine einwandfreie Durchführung eines Bildungsangebots nämlich nicht bereits dann erstellt, wenn ein Gesuchsteller mit Hilfe von mehrmaligen Verbesserungsvorschlägen der Experten der Vorinstanz ein knapp genügendes schriftliches Dossier vorlegen kann.

Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Voraussetzungen zur Anerkennung der von ihr ausgestellten Diplome seien erfüllt, erweist sich daher als nicht stichhaltig.

3.6 Auch die Rüge der Beschwerdeführerin, der Abbruch des Anerkennungsverfahrens sei unverhältnismässig gewesen, erweist sich angesichts dieser Sach- und Rechtslage als unbegründet. Wie dargelegt, geht es nicht lediglich um die Frage, ob eine weitere Nachbesserung des Dossiers nötig gewesen wäre, sondern um die viel grundsätzlichere Frage, ob die Beschwerdeführerin selbst Gewähr für eine einwandfreie Durchführung bietet. Die Beschwerdeführerin hatte im Rahmen der ihr gewährten drei Nachbesserungsmöglichkeiten ihr Dossier nicht derart zu verbessern vermocht, dass sie die Kommission und die Vorinstanz von ihrer Eignung überzeugt hätte. Zu Recht weist die Vorinstanz daher darauf hin, dass die Einräumung einer Frist für

eine nochmalige Nachbesserung unter diesen Umständen nicht sinnvoll gewesen wäre.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, die Verweigerung der Anerkennung des Bildungsgangs stelle eine ungerechtfertigte Einschränkung in ihrer Wirtschaftsfreiheit dar. Dafür fehle es an einer gesetzlichen Grundlage.

4.1 In Art. 94 Abs. 1 BV ist der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verankert. Dieses Grundrecht gewährleistet insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Darauf kann sich auch die Beschwerdeführerin als juristische Person des Privatrechts berufen (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 656). Wie andere Grundrechte kann die Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt werden (vgl. Art. 36 BV): Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage; sind sie schwerwiegend, müssen sie im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1). Erforderlich ist zudem ein öffentliches Interesse (Abs. 2). Schliesslich müssen Einschränkungen verhältnismässig sein (Abs. 3) und den Kerngehalt des Grundrechts wahren (Abs. 4).

4.2 In sachverhaltlicher Hinsicht ist vorab festzustellen, dass die Beschwerdeführerin durch die verweigerte Anerkennung nicht daran gehindert wird, ihre Ausbildung weiterhin anzubieten. In Frage steht lediglich ein gewisser Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Anbietern, deren Ausbildungsgang von der Vorinstanz offiziell anerkannt wurde. Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für die entsprechende Einschränkung sind daher ganz wesentlich geringer als bei einem Verbot der entsprechenden Tätigkeit.

4.3 Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Anerkennung eines derartigen Lehrgangs im Kontext der Qualitätssicherung in der Berufsbildung steht. Diese ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt, darunter auch der Sozialpartner, Berufsverbände, anderen zuständigen Organisationen oder Anbietern der Berufsbildung (Art. 1 Abs. 1 BBG). Insofern geht es bei der Anerkennung eines derartigen Lehrgangs in gewisser Hinsicht um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. unveröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 15. September 2005 i. S. E. [HA/2004-31] E. 6.4). Öffentliche Aufgaben unterstehen aber grund-

sätzlich nicht der Wirtschaftsfreiheit (BGE 132 V 6 E. 2.5.4). Auch aus diesem Grund ist eine Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit daher nur sehr beschränkt möglich.

4.4 Was die gesetzliche Grundlage betrifft, so sieht das Berufsbildungsgesetz selbst vor, dass Berufsbildnerinnen und Berufsbildner über eine qualifizierte fachliche Bildung sowie über angemessene pädagogische und methodisch-didaktische Fähigkeiten verfügen müssen (Art. 45 BBG). Die Kompetenz zur Festlegung der entsprechenden Mindestanforderungen wird auf den Bundesrat übertragen, welcher anordnete, dass Diplome und Kursausweise anerkannt werden, wenn das vorgesehene Bildungsprogramm mit den Rahmenlehrplänen nach Artikel 49 übereinstimmt und eine einwandfreie Durchführung gewährleistet ist (Art. 52 BBV). Die Bestimmungen im Berufsbildungsgesetz und in der Berufsbildungsverordnung stellen insofern eine genügende gesetzliche Grundlage dar, um die Anerkennung des Ausbildungsgangs der Beschwerdeführerin von der Erfüllung gewisser qualitativer Voraussetzungen abhängig zu machen.

4.5 Nach dem Gesagten erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, sie werde durch die angefochtene Verfügung in ihrer Wirtschaftsfreiheit unzulässig eingeschränkt, als unbegründet.

5.

Die Beschwerdeführerin rügt auch eine Verletzung des Grundsatzes des Handelns nach Treu und Glauben. Der Abbruch des Anerkennungsverfahrens sei erfolgt, nachdem die Vorinstanz der Beschwerdeführerin am 23. September 2008 die Berechtigung erteilt habe, gegenüber den Teilnehmenden des Bildungsgangs den Hinweis "im Anerkennungsverfahren" zu verwenden. Nun sehe sich die Beschwerdeführerin in der Situation, den Kursteilnehmern den Abbruch des Anerkennungsverfahrens kommunizieren zu müssen. Die Beschwerdeführerin habe auf die Zusicherung der Vorinstanz vertraut, sie könne den laufenden Kurs mit der Aussicht auf die definitive Anerkennung während des laufenden Kurses zu Ende führen. Die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes seien gegeben. Die Beschwerdeführerin verlangt daher, die Vorinstanz sei anzuweisen, die Diplome des Pilot-Kurses anzuerkennen.

Diese Rüge ist offensichtlich unbegründet. Der Titel "im Anerkennungsverfahren" bedeutet nichts anderes, als dass der Gesuchsteller

ein vollständiges Dossier eingereicht hat, dessen Evaluation aber noch aussteht bzw. im Gang ist. Sowohl aus der Formulierung "im Anerkennungsverfahren" wie auch aus den übrigen von der Beschwerdeführerin angeführten Ausführungen der Vorinstanz ergibt sich implizit, aber unmissverständlich, dass eine allfällige Anerkennung vom Resultat des Prüfungsverfahrens abhängig war.

6.
Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der von der Vorinstanz vorgenommene Abbruch des Anerkennungsverfahrens aus nachvollziehbaren Gründen erfolgte und nicht zu beanstanden ist. Die Rügen der Beschwerdeführerin erweisen sich als nicht stichhaltig. Aus diesen Gründen ist die Beschwerde abzuweisen.

7.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei, weshalb ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

8.
Als unterliegende Partei ist der Beschwerdeführerin auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Der Vorinstanz steht kein Anspruch auf Parteientschädigung zu (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3000.- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. bus / 074.21-11; mit Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement

Die vorsitzende Richterin: Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger Beatrice Grubenmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 17. Dezember 2009