Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-1203/2014

Urteil vom 18. September 2014

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani,
Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

X._____ AG,
'_____',
vertreten durch Dr. iur. Christoph Mettler, Advokat,
'_____',
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung,
Effingerstrasse 31, 3003 Bern,
vertreten durch Rechtsanwälte Prof. Dr. Hans Rudolf Trüeb
und/oder Dr. Pandora Notter, '_____',
Vorinstanz.

Gegenstand

Arbeitsmarktliche Massnahmen
(Antrag auf Erlass einer Feststellungsverfügung).

Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG (nachfolgend: X._____ AG) mit Sitz in A._____ bezweckt die Unternehmensberatung in den Bereichen Human Resources und Restrukturierungen, hauptsächlich in der Schweiz. Die X._____ AG führt im Auftrag der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Genf, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zürich arbeitsmarktliche Massnahmen gemäss Art. 59 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG, SR 837.0) in Form von Bildungsmassnahmen durch, in den Jahren 2011 und 2012 auch im Auftrag des Kantons Schaffhausen.

B.
Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO; nachfolgend auch: Vorinstanz) nahm am 3. November 2011 in B._____ (SZ) bei der X._____ AG, welche im Kanton Schwyz Kurse zur Unterstützung von Stellensuchenden bei der Standortbestimmung und der beruflichen Neuorientierung veranstaltet, eine Anhörung in Form eines Audits vor. Dabei kam das SECO zum Schluss, dass Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere in Bezug auf das Interne Kontrollsystem (IKS) und der Verpflichtung zur Transparenz gegenüber dem Auftraggeber Arbeitslosenversicherung bestünden (SECO-act. 19).

C.
Am 30. November 2012 trafen sich Vertreter des SECO und des X._____ AG an deren Sitz in A._____ zur Klärung der offenen Fragen zur Kostenstruktur und Anrechenbarkeit von Kosten arbeitsmarktlicher Massnahmen sowie zur Einsichtnahme in die Finanzen (SECO-act. 37 und 42). Die X._____ AG gewährte dem SECO dabei keinen Einblick in ihre finanziellen Verhältnisse (SECO-act. 19 S. 2-3 und SECO-act. 82 S. 2).

D.
Nebst der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Genf, Obwalden, Nidwalden und Schaffhausen beauftragte daraufhin auch das SECO die Firma C._____, D._____, die anrechenbaren Kosten der Bildungsmassnahmen gemäss Art. 59c^{bis} Abs. 2 AVIG i.V.m. Art. 88 der Verordnung vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIV, SR 837.02) zu untersuchen (SECO-act. 64 und SECO-act. 100 S. 2).

Der Kanton Schaffhausen mandatierte die X._____ AG für das Jahr 2013 nicht mehr (vgl. SECO-act. 100 S. 3).

E.
Die X._____ AG liess aufgrund dessen zu ihren Handen ein Gutachten von PD Dr. iur. Silvia Bucher und Prof. Dr. iur. Ueli Kieser betreffend arbeitsmarktliche Massnahmen (Bildungsmassnahmen) erstellen (Gutachten vom 1. Juli 2013 [SECO-act. 74] und ergänztes Gutachten vom 1. August 2013 [SECO-act. 88]).

F.
Das SECO gab ebenfalls ein Gutachten betreffend die Finanzierung und Kontrolle arbeitsmarktlicher Massnahmen in Auftrag, welches der Rechtsvertreter des SECO, Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüeb, zusammen mit Dr. iur. Pandora Notter am 26. September 2013 erstattete (SECO-act. 104).

G.
Nachdem eine Aussprache zwischen dem SECO und der X._____ AG am 23. Oktober 2013 in E._____ offenbar ergebnislos geblieben war, die Parteien dabei aber einig geworden waren, dass eine Klärung der Situation nur auf gerichtlichem Weg erfolgen könne (SECO-act. 106 S. 3 und Beschwerdeantwort vom 19. Mai 2014, S. 15), wandte sich die X._____ AG mit Schreiben vom 25. Oktober 2013 (SECO-act. 106) an Rechtsanwalt Prof. Dr. Trüeb mit dem Antrag, es sei eine anfechtbare Feststellungsverfügung zu erlassen, in der Folgendes festgehalten werde:

> "a) dass kollektive Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG auch von gewinnorientierten privaten Institutionen durchgeführt werden dürfen, und
>
> b) dass die eine solche Massnahme durchführende private Institution aus der Durchführung dieser Massnahme einen Gewinn erzielen darf;
>
> c) die Vergütung der Durchführung von kollektiven Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG ganz oder teilweise pauschal vereinbart werden darf, mit der Folge, dass im Umfang der pauschal vereinbarten Leistungsvergütung im Hinblick auf die Anrechenbarkeitsprüfung einzig darzulegen ist, dass die kollektiven Bildungsmassnahmen im vereinbarten Umfang und mit der erforderlichen Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt wurden."

H.
Mit Schreiben vom 5. Februar 2014 (SECO-act. 111) teilte das SECO der X._____ AG mit, dass ihrem Begehren um eine Feststellungsverfü-

gung, wie gemäss Schreiben vom 25. Oktober 2013 an Rechtsanwalt Prof. Dr. Trüeb verlangt, nicht entsprochen werden könne. Das SECO begründete dies damit, dass es der klaren Auffassung sei, dass in Anbetracht der Sach- und Rechtslage seitens der X._____ AG kein nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) ausreichendes Feststellungsinteresse gegeben sei.

I.

Hiergegen hat die X._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 6. März 2014, vertreten durch Advokat Dr. iur. Christoph Mettler, vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben mit folgenden Rechtsbegehren:

"1. Es sei die Verfügung vom 5. Februar 2014 aufzuheben und Folgendes festzustellen:

   a) Dass kollektive Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG auch von gewinnorientierten privaten Institutionen durchgeführt werden dürfen, und

   b) dass die eine solche Massnahme durchführende private Institution aus der Durchführung dieser Massnahme einen Gewinn erzielen darf;

   c) dass die Vergütung der Durchführung von kollektiven Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG ganz oder teilweise pauschal vereinbart werden darf, mit der Folge, dass im Umfang der pauschal vereinbarten Leistungsvergütung im Hinblick auf die Anrechenbarkeitsprüfung einzig darzulegen ist, dass die kollektiven Bildungsmassnahmen im vereinbarten Umfang und mit der erforderlichen Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt wurden.

2. Eventualiter sei die Streitsache an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anordnung, auf die Feststellungsanträge vom 25. Oktober 2013 einzutreten und diese materiell zu behandeln. Es sei der Vorinstanz diesfalls eine angemessene Frist zum Erlass der beantragten Feststellungsverfügung anzusetzen.

3. Subeventualiter, für den Fall, dass das Schreiben der Vorinstanz vom 5. Februar 2014 nicht als Verfügung qualifiziert werden sollte, sei eine Rechtsverweigerung festzustellen und es sei die Sache zur umgehenden Beurteilung an die untätige Vorinstanz zurückzuweisen.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, dass ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren sei, soweit der Beschwerdegegner im Rahmen der Vernehmlassung zur Beschwerde eine Begründung seiner Verfügung vom 5. Februar 2014 nachreiche.

Die Beschwerdeführerin begründet ihr Rechtsbegehren im Wesentlichen damit, dass aufgrund der fehlenden Begründung der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei. Die Vorinstanz sei auf ihre Feststellungsanträge zu Unrecht nicht eingetreten und habe ihr damit einen Entscheid über die strittigen Grundsatzfragen verwehrt, womit sie Bundesrecht verletze. Die Rechtsverweigerung sei verfassungswidrig.

J.
Mit Vernehmlassung (Beschwerdeantwort) vom 19. Mai 2014 stellt die Vorinstanz Antrag auf Abweisung der Beschwerde.

Als Begründung ihres Antrags führt die Vorinstanz im Wesentlichen an, die Verfügungsbegründung habe knapp ausfallen können, weil die Beschwerdeführerin offensichtlich kein rechtserhebliches Feststellungsinteresse habe ausweisen können. Die Verletzung der Begründungspflicht könne ohne Weiteres geheilt werden. Das Begehren der Beschwerdeführerin beziehe sich auf die Klärung abstrakter und theoretischer Rechtsfragen. Da solche nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung bilden könnten, habe dem Feststellungsbegehren nicht entsprochen werden können. Es sei fraglich, inwiefern die Beschwerdeführerin mangels einer Klärung der Rechtslage einen Nachteil erleiden solle, der nicht oder nur schwer wieder gutzumachen sei.

K.
Die Beschwerdeführerin hat auf die Einreichung einer Replik verzichtet, aber mit unaufgeforderter Eingabe vom 4. Juli 2014 zur Weisung "Anrechenbarkeit von Projektkosten bei der Durchführung von kollektiven Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen", welche vom SECO am 22. Mai 2014 erlassen worden war, Stellung genommen. Die Beschwerdeführerin hält sinngemäss an ihrem Rechtsbegehren fest.

L.
In ihrer Stellungnahme vom 16. Juli 2014 beantragt die Vorinstanz prozessual, dass die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 4. Juli 2014 aus dem Recht zu weisen sei.

M.
Mit Schreiben vom 7. August 2014 beantragt die Beschwerdeführerin die Abweisung des prozessualen Antrags der Vorinstanz. Diese Eingabe ist der Vorinstanz mit Verfügung vom 20. August 2014 zur Kenntnis gebracht worden.

N.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 und 34 VGG als Vorinstanzen gelten und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Das SECO ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Mithin ist das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

Da aber fraglich ist, ob die Vorinstanz überhaupt eine anfechtbare Verfügung erlassen hat, gilt es in casu eingehender zu untersuchen, ob eine solche vorliegt oder ob allenfalls wegen unrechtmässiger Verweigerung einer Verfügung auf die Beschwerde einzutreten ist (Art. 46*a* VwVG). Eine Ausnahme bezüglich des Sachgebiets ist nicht gegeben (Art. 32 VGG).

1.2

1.2.1 Als anfechtbare Verfügung kommt vorliegend das Schreiben der Vorinstanz vom 5. Februar 2014 in Frage. Ist das Schreiben als Verfügung zu qualifizieren, kann es aufgrund von Art. 44 VwVG angefochten werden. Diesfalls hätte das Bundesverwaltungsgericht die vorliegende Beschwerde materiell zu überprüfen.

1.2.2 Ist das Schreiben der Vorinstanz vom 5. Februar 2014 hingegen keine Verfügung, stünde allenfalls die Rechtsverweigerungsbeschwerde im Sinne von Art. 46*a* VwVG offen, welche das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung einer solchen gleichstellt (vgl. MARKUS MÜLLER, in:

Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, [hiernach: Kommentar VwVG], N. 7 zu Art. 46a). Diesfalls könnte das Bundesverwaltungsgericht nicht in der Sache selbst entscheiden, sondern bloss – bei Gutheissung der Beschwerde – die Vorinstanz anweisen, eine Verfügung zu erlassen (vgl. KÖLZ/HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl. 1998, S. 255, und MARKUS MÜLLER, in: Kommentar VwVG, N. 3 zu Art. 46a).

1.3 Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass das Schreiben der Vorinstanz vom 5. Februar 2014 eine Verfügung sei. Die in Briefform eröffnete Verfügung vom 5. Februar 2014 stelle zumindest materiell eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar (Beschwerdeschrift S. 4). Anstelle einer ordentlichen Feststellungsverfügung bzw. einer ordentlichen Nichteintretensverfügung auf den Antrag vom 25. Oktober 2013 habe die Vorinstanz mit einem an Kürze kaum zu unterbietenden Vierzeiler geantwortet (Beschwerdeschrift S. 4-5). Konkret könne der Verfügung zweierlei entnommen werden: Erstens habe sich die Vorinstanz für zuständig erklärt. Zweitens habe die Vorinstanz, wenn auch völlig unzureichend begründet, ein fehlendes Feststellungsinteresse moniert, weshalb sie auf die Feststellungsanträge nicht eingetreten sei (Beschwerdeschrift S. 5). Die Vorinstanz betrachtet ihr Schreiben vom 5. Februar 2014 ebenfalls als Verfügung (Beschwerdeantwort, S. 17).

1.4 Verfügungsbegriff und Verfügungsform sind auseinander zu halten. Eine Verfügung liegt vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist. Eine mit Formmängeln behaftete Verfügung bleibt eine Verfügung, sofern die Strukturmerkmale von Art. 5 VwVG gegeben sind. Danach ist eine Verfügung eine Anordnung einer Behörde im Einzelfall, die ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich regelt und sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 28 Rz. 1-2 und § 29 Rz. 3). Die Verfügung wirkt in der Regel also rechtsgestaltend. Eine Ausnahme davon bildet die Feststellungsverfügung, mit welcher die Behörde eine Rechtslage lediglich feststellt. Feststellungsverfügungen sind gestützt auf Art. 25 VwVG "normalen" Verfügungen gleichgestellt (vgl. MARKUS MÜLLER, in: Kommentar VwVG, N. 39 und 57 zu Art. 5, sowie HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2006, Rz. 854).

Behörde im Sinne des VwVG ist jeder Verwaltungsträger, der mit der Erfüllung von Staatsaufgaben betraut ist. Die Verwaltungsbefugnis schliesst grundsätzlich auch die Verfügungsbefugnis ein. Die Verfügung regelt Rechte und Pflichten im Einzelfall, somit für einen einzelnen oder mehrere Adressaten und mit Blick auf einen bestimmten Lebenssachverhalt. Ein Rechtsverhältnis liegt vor, wenn die Anordnung einer Behörde auf die Herbeiführung eines rechtlichen Erfolgs im Verhältnis zwischen Staat und Bürger gerichtet ist (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 16 ff.).

1.5 Indem die Vorinstanz in ihrem Schreiben vom 5. Februar 2014 feststellte, dass sie in Anbetracht der Sach- und Rechtslage seitens X._____ deren Begehren um eine Feststellungsverfügung, wie gemäss Schreiben vom 25. Oktober 2013 an Rechtsanwalt Prof. Dr. Trüeb verlangt, nicht entsprechen könne, traf die Vorinstanz als Behörde eine einseitige Anordnung im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt. Die Regelung eines Rechtsverhältnisses ist darin zu sehen, dass die Vorinstanz durch die Darstellung ihrer Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin die Wahrung ihres Rechts auf Erlass einer Feststellungsverfügung im konkreten Einzelfall absprach bzw. das Interesse der Beschwerdeführerin an einem solchen Erlass verneinte. Verbindlich ist die Anordnung insofern, als die Vorinstanz damit unwiderruflich festlegte, in die Rechtsposition der Beschwerdeführerin eingreifen zu wollen. Damit sind die Strukturmerkmale des Verfügungsbegriffs erfüllt.

1.6 Wie vorstehend in E. 1.4 erwähnt, ist die Frage nach der Form der Verfügung vom Verfügungsbegriff zu trennen. Art. 34 VwVG schreibt Schriftlichkeit vor. Schriftform bedeutet grundsätzlich Papierform, Unterschrift, Ort und Datum. Art. 35 VwVG verlangt weiter die Bezeichnung der Verfügung als solche, deren Begründung sowie eine Rechtsmittelbelehrung. Dazu kommt schliesslich die Bezeichnung der verfügenden Behörde und des Adressaten sowie die Formulierung eines Dispositivs (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 10).

1.7 Hält eine Behörde die Formvorschriften des VwVG nicht ein, so liegt ein Eröffnungsmangel vor. Aus einer mangelhaften Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Formfehlerhafte Verfügungen sind anfechtbar, in seltenen Fällen gar nichtig. Eine mit formellen Mängeln behaftete Verfügung bleibt aber – abgesehen vom seltenen Fall der Nichtigkeit – eine Verfügung (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 18). Hat die Verfügung trotz ihres Mangels den Zweck erfüllt – das

heisst dem Bürger ist kein Nachteil aufgrund des Formfehlers entstanden – bleiben die Formfehler hingegen folgenlos, da sich der Sinn des Formzwanges im Schutz des Bürgers erschöpft und nicht zum Selbstzweck werden soll (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 2 und 20).

1.8 Beim genannten Schreiben der Vorinstanz vom 5. Februar 2014 ist fraglich, ob es – trotz Briefformat – das Erfordernis der Schriftlichkeit einer Verfügung zu erfüllen vermag (vgl. LORENZ KNEUBÜHLER, in: Kommentar VwVG, N. 4 zu Art. 34). Es fehlen die Bezeichnung als Verfügung, das Dispositiv sowie eine Rechtsmittelbelehrung. Zudem begründet die Vorinstanz ihre Rechtsauffassung betreffend fehlendes ausreichendes Feststellungsinteresse lediglich damit, dass dieses "klar" sei. Eine eigentliche Begründung fehlt nahezu. Hingegen ist der Entscheid der Vorinstanz mit genügender Deutlichkeit erkennbar. Damit weist die Verfügung der Vorinstanz eindeutige formelle Mängel auf. Diese sind indessen nicht derart gravierend, dass die Verfügung als nichtig angeschaut werden müsste (vgl. eingehend zur Nichtigkeit von Verfügungen: TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 16 ff.). Insbesondere ist es der Beschwerdeführerin trotz der Mangelhaftigkeit gelungen, die Verfügung rechtzeitig anzufechten.

1.9 Im Ergebnis hat die Vorinstanz mit ihrem Schreiben vom 5. Februar 2014 folglich eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen.

2.

2.1 Nachfolgend wird geprüft, wie diese Verfügung vom 5. Februar 2014 näher zu qualifizieren ist. Verfügungen können die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a; Gestaltungsverfügungen), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten (Bst. b; Feststellungsverfügungen) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren, (Bst. c; Leistungs-, Feststellungs- oder Nichteintretensverfügungen) zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 VwVG).

2.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, verfahrensrechtlich habe die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG gefällt, da ihrer Ansicht nach "in Anbetracht der Sach- und Rechts-

lage seitens X._____ kein nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) ausreichendes Feststellungsinteresse gegeben" sei. Damit sei offenkundig ein Nichteintretensentscheid ergangen (Beschwerdeschrift S. 5).

2.3 Damit ist im Folgenden zu prüfen, ob es sich beim Schreiben der Vorinstanz vom 5. Februar 2014, welches klarerweise eine Nichteintretensverfügung ist, um eine Nichteintretensverfügung auf ein Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung handelt. Da mit der angefochtenen Verfügung (noch) nicht rechtsgestaltend in die Rechtsposition der Beschwerdeführerin eingegriffen und – trotz Vorliegen eines Feststellungsinteresses ihrerseits – auch keine Feststellung von Rechten oder Pflichten vorgenommen, sondern allein ein Nichteintreten auf das Begehren der Beschwerdeführerin um Erlass einer Feststellungsverfügung festgestellt wird, kann nämlich das als Verfügung ergangene Schreiben der Vorinstanz vom 5. Februar 2014 nur als (anfechtbare) Nichteintretensverfügung qualifiziert werden.

2.3.1 Nach Art. 25 VwVG kann die in der Sache zuständige Behörde von Amtes wegen oder auf Gesuch hin eine Feststellungsverfügung treffen (Abs. 1). Der Gesuchsteller hat dafür ein schutzwürdiges Interesse nachzuweisen (Abs. 2). Für die Anwendbarkeit dieses Artikels ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nötig, dass ein entsprechendes schutzwürdiges Feststellungsinteresse vorliegt, welches nicht bloss abstrakte, theoretische Rechtsfragen, sondern nur konkrete Rechte oder Pflichten zum Gegenstand hat (BGE 137 II 199 E. 6.5 mit Hinweisen).

2.3.2 Ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung ist nach Lehre und Rechtsprechung anzuerkennen, wenn der Gesuchsteller ein rechtliches oder tatsächliches sowie ein aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachweist und keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5, 131 II 13 E. 2.2 sowie 130 V 388 E. 2.4-5 mit Hinweisen). Der Anspruch auf eine Feststellungsverfügung setzt aber kein rechtlich geschütztes Interesse voraus; rein tatsächliche, wirtschaftliche oder ideelle Interessen genügen. Es reicht, wenn das private Interesse schützenswert erscheint (vgl. BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, N. 11 zu Art. 25 VwVG mit Hinweisen).

Des Weiteren wird vorausgesetzt, dass dieses schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut durch eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann. Insofern ist die Feststellungsverfügung rein subsidiär (vgl. für viele BGE 137 II 199 E. 6.5 und Urteil des Bundesgerichts 2C_25/2011 vom 3. Juli 2012 E. 1.3; zur Subsidiarität der Feststellungsverfügung Urteil B-4037/2007 des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Februar 2008 E. 7.1.1.1 mit Hinweisen sowie BGE 129 V 289 E. 2.1 und 126 II 300 E. 2c). Daher besteht ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung nur, wenn die streitige Frage nicht ohne unzumutbare Nachteile durch eine rechtsgestaltende Verfügung beurteilt werden kann (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-6017/2012 vom 13. Juni 2013, E. 4.1.2, und B-3694/2010 vom 6. April 2011, E. 2.1.2).

2.3.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es bei der strittigen Grundsatzfrage, ob gewinnorientierte Organisationen kollektive Bildungsmassnahmen unter Erzielung eines Gewinnes durchführen dürften, unzweifelhaft ebenso um eine Rechtsfrage gehe wie bei der Frage nach dem Umfang ihrer Auskunftspflicht. Die individuell-konkrete Situation sei gegeben, da sie als privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft mit dem Unternehmenszweck, Gewinne zu erzielen, seit rund zwei Jahren mit der Frage konfrontiert werde, ob und in welchem rechtlichen Rahmen sie noch an der Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen dürfe oder nicht. Direkt damit verbunden sei die ebenfalls strittige Frage, welche Geschäftszahlen und Informationen für die Überprüfung der Gesetzmässigkeit der Beiträge an sie erforderlich seien (Beschwerdeschrift, S. 20).

Die Vorinstanz wendet demgegenüber ein, dass sich das Begehren der Beschwerdeführerin auf die Klärung abstrakter und theoretischer Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Durchführung kollektiver Bildungsmassnahmen beziehe. Die generelle Feststellung, ob private Institutionen aus der Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen Gewinne erzielen dürften und wieweit die Auskunftspflicht solcher Institutionen gegenüber der Behörde gehe, betreffe nicht das individuell-konkrete Rechtsverhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und der Behörde. Da abstrakte Rechtsfragen nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung bilden könnten, habe dem Feststellungsbegehren nicht entsprochen werden können (Beschwerdeantwort, S. 19).

2.3.4 Vorliegend zielt der Feststellungsantrag der Beschwerdeführerin auf eine Klärung der Rechtsfragen, ob a) kollektive Bildungsmassnahmen im

Sinne des AVIG auch von gewinnorientierten privaten Institutionen durchgeführt werden dürfen, ob b) die eine solche Massnahme durchführende private Institution aus der Durchführung dieser Massnahme einen Gewinn erzielen darf, und ob c) die Vergütung der Durchführung von kollektiven Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG ganz oder teilweise pauschal vereinbart werden darf, mit der Folge, dass im Umfang der pauschal vereinbarten Leistungsvergütung im Hinblick auf die Anrechenbarkeitsprüfung einzig darzulegen ist, dass die kollektiven Bildungsmassnahmen im vereinbarten Umfang und mit der erforderlichen Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt worden sind.

Bei diesen drei Fragen handelt es sich um Rechtsfragen, die abstrakt, theoretisch und allgemein formuliert sind und rechtliche Grundsatzfragen beinhalten. Die Beschwerdeführerin erachtet sich als mit diesen Fragen seit rund zwei Jahren konfrontiert und von der Antwort auf diese Fragen unmittelbar-konkret betroffen (Beschwerdeschrift, S. 20), während die Vorinstanz die Betroffenheit des individuell-konkreten Rechtsverhältnisses zwischen ihr und der Beschwerdeführerin verneint (Beschwerdeantwort, S. 19). Damit ist zunächst die Frage strittig und zu prüfen, ob und wie weit der Beschwerdeführerin ein eigenes rechtsgenügliches individuell-konkretes Interesse am Erlass einer Feststellungsverfügung über diese drei allgemein-abstrakten Rechtsfragen überhaupt zukommen kann.

2.3.5 Das Instrument der Feststellungsverfügung bezweckt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dem Betroffenen eine die Behörde verpflichtende Auskunft über seine Rechtslage zu erteilen (vgl. BGE 129 III 503 E. 3.5; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3694/2010 vom 6. April 2011 E. 2.2.1). Sie soll interessierten Personen eine rechtliche Grundlage verschaffen, damit diese mit Blick auf eine unsichere Rechtslage ihre geschäftlichen oder sonstigen Dispositionen treffen können. Die Feststellungsverfügung gibt den Betroffenen vorab die Möglichkeit, von der Behörde verbindlich Auskunft auf eine individuelle und aktuelle Rechtsfrage vor dem Hintergrund eines konkreten Tatbestands zu erhalten (URS GUENG, Zur Tragweite des Feststellungsanspruchs gemäss Art. 25 Vw[V]G, in: Schweizerische Juristenzeitung [SJZ] 1971, S. 369 ff., S. 369, sowie ANDREAS KLEY, Die Feststellungsverfügung – eine ganz gewöhnliche Verfügung?, in: Festschrift für Ivo Hangartner, 1998, S. 229 ff., S. 229-230, je mit Hinweisen). Dementsprechend ist eine Feststellung insbesondere dann zulässig, wenn diese komplizierte Verhältnisse und eine grosse Zahl von Rechtsverhältnissen betrifft und wenn die Rechtsfrage wegen besonderer Verhältnisse neuartig ist (Urteil B-3694/2010 des

Bundesverwaltungsgerichts vom 6. April 2011 E. 2.2.1 mit Hinweis auf BGE 132 V 257 E. 2.1).

2.3.6 Von Amtes wegen erlassene Feststellungsverfügungen haben zwar oft den Zweck, eine Grundsatzfrage zu klären (BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 7 zu Art. 25 VwVG). Eine abstrakte Rechtslage theoretischer Natur, wie sie sich aus einem Rechtssatz für eine Vielzahl von Personen und Tatbeständen ergibt, kann jedoch nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung bilden. Eine solche Rechtslage ist nicht feststellungsfähig. Denn es darf insbesondere nicht Aufgabe der Behörden sein, Rechtsgutachten ohne Bezug zu konkreten Fällen zu erstatten (vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5, 131 II 13 E. 2.2 und 130 V 388 E. 2.4-5 mit Hinweisen; Urteil B-3694/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. April 2011 E. 2.1.2; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 64). Auch können feststellende Verfügungen nicht in der Weise als "Grundsatzentscheidungen" oder "-bewilligungen" ergehen, als die Behörde bestimmte Begehren grundsätzlich in dieser oder jener Weise behandeln soll bzw. wird (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-3694/2010 vom 6. April 2011, E. 2.1.2, und B-4037/2007 vom 29. Februar 2008, E. 7.1.1.1; KLEY, a.a.O., S. 238; PETER ALEXANDER MÜLLER, Vorbeugender Verwaltungsrechtsschutz, Zeitschrift für Walliser Rechtsprechung [ZWR] 1971, S. 342 ff., S. 348 Fn. 26). Da sich die feststellende Verfügung auf die generell-abstrakte Norm eines Erlasses stützt, kann eine solche Verfügung als konkretisierender Akt nicht allgemeine Fragen der Gesetzesauslegung abstrakt und ohne Bezug auf einen Sachverhalt klären (GUENG, a.a.O., S. 371, und KLEY, a.a.O., S. 238). Die Feststellungsverfügung kann zwar durchaus, wie jeder Rechtsanwendungsakt, eine offene Auslegungsfrage klären. Dies ist jedoch nicht Gegenstand, sondern bloss Nebenfolge der Verfügungsbegründung (KLEY, a.a.O., S. 238).

Bei Feststellungsbegehren, welche auf die Klärung abstrakter, rein theoretischer Rechtsfragen abzielen, fehlt es an einem aktuellen, konkreten und selbstständigen Interesse, weshalb auf solche nicht einzutreten ist (vgl. Urteil B-3694/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. April 2011 E. 2.1.2 mit Hinweisen).

2.3.7 Vorliegend weiss die Beschwerdeführerin nicht, ob sie als gewinnorientierte private Institution weiterhin kollektive Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG durchführen und dabei einen Gewinn erzielen darf. Zudem ist für die Beschwerdeführerin unklar, ob sie die Vergütung solcher Massnahmen ganz oder teilweise pauschal vereinbaren darf, so dass sie

bezüglich der Anrechenbarkeitsprüfung allein darlegen muss, die Massnahmen im vereinbarten Umfang und mit der erforderlichen Anzahl Teilnehmender durchgeführt zu haben. Die Rechtsfragen der Beschwerdeführerin betreffen somit unmittelbar ihre eigene individuell-konkrete rechtliche Situation, so dass ein persönliches Interesse an der Klärung dieser Fragen durchaus vorliegt. Der Beschwerdeführerin fehlt hinsichtlich dieser grundlegenden Fragen ihrer Tätigkeit eine verlässliche behördliche Antwort, auf welche sie sich in ihren gegenwärtigen und zukünftigen geschäftlichen Dispositionen betreffend der von ihr durchgeführten kollektiven Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG stützen kann. Fehlt eine solche Antwort, kann die Beschwerdeführerin unter anderem weder ihr weiteres Engagement im Bereich dieser kollektiven Bildungsmassnahmen näher planen noch rechtskonform Buchhaltung über durchgeführte Massnahmen führen. Hierfür bedarf die Beschwerdeführerin einer gewissen Rechtssicherheit, welche ihr derzeit in Bezug auf die erwähnten offenen Rechtsfragen fehlt. Die Beantwortung dieser Fragen ist für die Beschwerdeführerin von aktueller Bedeutung. Denn Anlass zu diesen Rechtsfragen gab die unter anderem von der Vorinstanz angeordnete Untersuchung der bisherigen Geschäftspraxis der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit kollektiven Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG, welche sie seit Jahren im Auftrag mehrerer Kantone durchführt. Aufgrund dieser aktuellen individuell-konkreten Situation ist nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin von der Vorinstanz betreffend diese Fragen Klarheit und eine verbindliche Auskunft über die eigene rechtliche Situation fordert. Der diesen Fragen zugrunde liegende konkrete komplexe Sachverhalt wurde von der Firma C._____ im Auftrag unter anderem der Vorinstanz abgeklärt. Die Rechtsfragen beziehen sich auf komplizierte sachliche Verhältnisse und eine unbestimmte Zahl einzelner konkreter Rechtsverhältnisse. Ein eingehender Untersuchungsbericht der Firma C._____ (vgl. SECO-act. 100) sowie zwei eigens erstellte Rechtsgutachten über diese rechtlichen Fragen (vgl. Sachverhalt Bst. E-F hiervor) liegen bereits vor, so dass die Vorinstanz auf diese Dokumente abstellen könnte. Die Sachlage ist mithin hinreichend bestimmt und die rechtliche Ungewissheit genügend abgrenzbar, so dass die Feststellungsfähigkeit der Sach- und Rechtslage vorliegend zu bejahen ist.

2.4

2.4.1 Wie bereits erwähnt, ist gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG dem Begehren um eine Feststellungsverfügung zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist. Das von Art. 25

Abs. 2 VwVG geforderte schutzwürdige Interesse besteht dann, wenn die gesuchstellende Person ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestandes, Nichtbestandes oder Umfangs öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten Gefahr liefe, dass sie oder die Behörde ihr nachteilige Massnahmen treffen oder ihr günstige unterlassen würde (vgl. KÖLZ/HÄNER, a.a.O., S. 75, und BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 11 zu Art. 25 VwVG, je mit Hinweisen; Urteil B-3154/2007 des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Juni 2007 E. 2). Dies ist unter anderem der Fall, wenn die gesuchstellende Person ohne Feststellungsverfügung gezwungen wäre, erhebliche, sich später eventuell als nutzlos erweisende Aufwendungen – beispielsweise in Form grosser administrativer Umtriebe – zu erbringen (BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 13 zu Art. 25 VwVG). Ein schützenswertes Interesse besteht somit darin, dank der vorzeitigen Rechtsklärung das Risiko nachteiliger Dispositionen zu vermeiden (vgl. BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 11 zu Art. 25 VwVG mit Hinweisen). Die gesuchstellende Person muss daher etwa dartun, dass das Risiko nachteiliger Dispositionen besteht und ein allfälliges künftiges Verhalten, dessen Rechtsfolgen zu klären sind, wahrscheinlich ist (BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 20 zu Art. 25 VwVG).

Das Rechtsschutzinteresse besteht also darin, dass ein Nachteil abgewendet werden kann, wenn die Feststellungsverfügung erlassen wird. Die gesuchstellende Person muss folglich nachweislich Dispositionen nicht treffen können oder solche ungerechtfertigterweise unterlassen, sofern die feststellende Verfügung nicht ergeht. Mithin ist bei der Feststellungsverfügung der praktische Nutzen nachzuweisen (ISABELLE HÄNER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2009, N. 16 zu Art. 25).

Das Feststellungsinteresse ist allerdings nur zurückhaltend zu bejahen, wenn die gesuchstellende Person bloss nach der optimalen Gestaltung ihrer Verhältnisse sucht. Denn sonst bestünde die Gefahr, dass die verfügenden Behörden und die Rechtsmittelinstanzen durch Feststellungsbegehren zu allen theoretisch möglichen Vorgehensvarianten belastet würden (BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 18 zu Art. 25 VwVG mit Hinweisen).

2.4.2 Fehlt das Feststellungsinteresse, ist auf ein Feststellungsbegehren nicht einzutreten (vgl. BGE 129 V 289 E. 2.1 und 2.3, 129 III 503 E. 3.6 und 108 Ib 540 E. 3; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 64).

2.4.3 Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass sie ein offenkundiges Interesse daran habe, dass die strittige Grundsatzfrage, ob private Institutionen bei der Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen einen Gewinn erzielen dürften oder nicht, rechtskräftig im beantragten Sinne entschieden werde. So hänge davon nicht nur ab, ob sie in Zukunft den Aufwand und das Risiko der Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen auf sich nehmen könne und wolle, sondern insbesondere, ob sie ihren Mitarbeitern inskünftig noch Gratifikationen ausbezahlen könne bzw. dürfe (Beschwerdeschrift S. 6). Auch die Klärung der zwischen ihr und der Vorinstanz bestehenden Differenz betreffend des gesetzlichen Umfangs ihrer Auskunftspflicht gegenüber den kantonalen Amtsstellen und der Vorinstanz sei für sie sehr bedeutsam. Denn in dem Masse, wie sie zur Herausgabe von Informationen und Daten angehalten werde (oder worden sei), ohne dass hierfür eine gesetzliche Grundlage bestehe, entstünden ihr erhebliche, ungerechtfertigte Zusatzaufwendungen (bzw. seien ihr solche entstanden). Das schutzwürdige Interesse an der Klärung der Rechtslage ergebe sich aber auch und vor allem aus dem Umstand, dass der mit der von der Vorinstanz in Gang gesetzten umfassenden Überprüfung zumindest implizit verbundene Vorwurf der unzulässigen Gewinnerzielung und der Intransparenz geeignet sei, sie in ihrem Ansehen herabzusetzen und im Wettbewerb mit anderen Anbietern zu benachteiligen. Sie habe im Ergebnis ein schutzwürdiges Interesse an einem Feststellungsentscheid (Beschwerdeschrift S. 7).

Die Vorinstanz führt dagegen aus, dass es fraglich sei, inwiefern die Beschwerdeführerin mangels einer Klärung der Rechtslage einen Nachteil erleiden solle, der nicht oder nur schwer wieder gutzumachen sei. Die Beschwerdeführerin bringe nicht vor, es seien Beiträge gekürzt oder zurückgefordert worden. Sie mache auch nicht geltend, sie habe vertrauliche Informationen offenlegen müssen. Demzufolge bestehe aktuell kein Risiko nachteiliger Dispositionen. Eine Beeinträchtigung ihrer Interessen könne sich erst dann ergeben, wenn eine kantonale Behörde konkrete Auditmassnahmen veranlasse und auf dem Verfügungsweg durchsetze. Ob es soweit komme, sei zurzeit völlig offen. Sie sei nicht berufen, der Beschwerdeführerin durch ein "Ruling" oder einen Vorabbescheid die Aufgabe abzunehmen, ihre Geschäftsstrategie festzulegen. Die Beschwerdeführerin sei selber dafür verantwortlich, dass sie sich im Rahmen der geltenden Gesetze bewege (Beschwerdeantwort, S. 19).

2.4.4 Zwar erscheint es als plausibel, dass die Beschwerdeführerin rasch verbindliche Gewissheit über die Rechtslage betreffend ihre bisherige

Praxis der Durchführung kollektiver beruflicher Massnahmen im Sinne des AVIG erlangen will. Ob der Nichterlass einer Feststellungsverfügung, wie sie die Beschwerdeführerin von der Vorinstanz verlangt hat, aber die Planung dieser Massnahmen seitens der Beschwerdeführerin soweit beeinträchtigt, wie sie behauptet, ist fraglich. Da die Beschwerdeführerin aufgrund des Wortlauts von Art. 88 AVIV damit rechnen musste, die beruflichen Massnahmen im Sinne des AVIG nicht gewinnorientiert durchführen zu können, ist nämlich davon auszugehen, dass sie sich mit der Durchführung solcher Massnahmen ohnehin, unabhängig von einem Gewinn, hätte beauftragen lassen. Insoweit ist für die Beschwerdeführerin keine neue Gefahr entstanden, diese Massnahmen geschäftlich in einer nicht rechtskonformen Weise abzuwickeln. Dass die Beschwerdeführerin ihren Mitarbeitern trotz des erkennbaren Risikos, die Massnahmen nicht gewinnorientiert durchführen zu können, Gratifikationen auszahlte, ist ebenfalls ein Entscheid, den die Beschwerdeführerin selbst verantworten muss. Die Entscheidung, auch zukünftig arbeitsmarktliche Massnahmen durchzuführen, muss eine bisherige Anbieterin solcher Massnahmen für sich von Zeit zu Zeit immer wieder – mehr oder weniger bewusst – treffen, weshalb auch hierin kein besonderes Interesse der Beschwerdeführerin erblickt werden kann. Da staatliche Beiträge der Beschwerdeführerin bislang noch nicht gekürzt oder von ihr zurückgefordert wurden und sie auch nicht die Offenlegung vertraulicher Informationen geltend macht, kann in diesem Zusammenhang von vornherein kein schutzwürdiges Interesse erkannt werden.

2.4.5 Die Klärung der bisherigen Rechtsungewissheit kann bei bislang entsprechend mangelhafter Buchhaltung bzw. Rechnungslegung jedoch in der Tat erhebliche administrative Zusatzaufwendungen bewirken. Auch ist die Beschwerdeführerin von den kantonalen Amtsstellen und der Vorinstanz im Zusammenhang mit den offenen Rechtsfragen bereits zur Herausgabe von Informationen und Daten angehalten worden. Dadurch sind der Beschwerdeführerin glaubhaft schon jetzt erhebliche Zusatzaufwendungen entstanden, welche möglicherweise ungerechtfertigt gewesen sind. Diese Zusatzaufwendungen stellen auf jeden Fall nachteilige Dispositionen dar, welche auf die fehlende Klärung der erwähnten Rechtsfragen zurückgeführt werden könnten. Insoweit besteht an der rechtskonformen Buchführung und Rechnungslegung der durchgeführten kollektiven beruflichen Massnahmen sowie an der Kenntnis des gesetzlichen Umfangs der diesbezüglichen Auskunftspflicht gegenüber den beauftragenden kantonalen Amtsstellen und der Vorinstanz durchaus ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin.

Überdies kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin aufgrund des Verdachts einer nicht rechtskonformen Geschäftstätigkeit unter Umständen seit dem Beginn der Untersuchung durch die Vorinstanz und weiterhin Reputationsverluste erleidet.

Ein schutzwürdiges Interesse ist somit insoweit zu bejahen, als die Beschwerdeführerin in die Lage versetzt werden muss, ihr Verhalten, mithin ihre Buchhaltung und Rechnungslegung betreffend die bisherigen und zukünftigen kollektiven Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG in Kenntnis der Rechtslage rechtskonform auszugestalten.

2.4.6 Nach der Rechtsprechung wird ein Anspruch auf eine Feststellungsverfügung begründendes, schutzwürdiges Interesse indessen grundsätzlich nur dann bejaht, wenn sich das Interesse nicht ebenso gut mit einer rechtsgestaltenden Verfügung wahren lässt. Das damit angesprochene Erfordernis der Subsidiarität gilt freilich nicht absolut. Kann das schutzwürdige Interesse mit einer Feststellungsverfügung besser gewahrt werden als mittels einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung, ist das Interesse ausreichend dargetan. Insbesondere wenn mit dem vorgängigen Erlass einer Feststellungsverfügung grundlegende Fragen vorweg geklärt und ein aufwendiges Verfahren vermieden werden kann, muss das Erfordernis der Subsidiarität weichen (vgl. zum Ganzen Urteil A-1875/2011 des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Dezember 2011 E. 2.1 mit Hinweisen; vgl. auch z.B. BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 16 zu Art. 25 VwVG mit Hinweisen).

2.4.7 In casu würde die Beschwerdeführerin mit einer Feststellungsverfügung voraussichtlich in die Lage versetzt werden, die Buchhaltung und Rechnungslegung rechtskonform auszugestalten sowie ihre gesetzliche Auskunftspflicht gegenüber den kantonalen Amtsstellen und der Vorinstanz zu kennen und das eigene Verhalten danach zu richten. Eine Feststellungsverfügung würde es der Beschwerdeführerin somit ermöglichen, ihre Geschäftstätigkeit im Zusammenhang mit den kollektiven beruflichen Massnahmen im Sinne des AVIG – soweit erforderlich – für Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in einen rechtskonformen Zustand zu bringen oder darauf zu verzichten. Damit könnte folglich das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin besser gewahrt werden. Der Erlass einer bzw. weiterer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung(en) würde je nachdem sogar obsolet. Wie die bisherige Untersuchung des Sachverhalts unter anderem durch die Vorinstanz und die beiden bereits erstellten Rechtsgutachten zeigen, ist vorliegend eine komplexe Sach- und Rechts-

lage gegeben. Die Parteien sind sich überdies einig, dass es sich bei den offenen Rechtsfragen um grundlegende Fragen handelt. Eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung könnte deshalb ebenfalls erst nach Klärung dieser Fragen erlassen werden. Angesichts dieser Umstände und nicht zuletzt auch aus prozessökonomieschen Gesichtspunkten ist vorliegend trotz Möglichkeit der Erwirkung einer Leistungs- bzw. Gestaltungsverfügung ausnahmsweise ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse zu bejahen.

2.4.8 Ferner muss das schutzwürdige Interesse im Zeitpunkt des Feststellungsbegehrens schon hinreichend bestimmt sein (vgl. BGE 108 Ib 540 E. 3; BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 3 zu Art. 25 VwVG). Der Gesuchsteller muss deshalb darlegen, dass ihm, wenn er nicht jetzt von der Behörde eine verbindliche Feststellung erhält, ein besonderer Nachteil in Form einer Hinderung seiner Dispositionen entsteht (KLEY, a.a.O., S. 240). Dabei genügt ein rechtliches oder tatsächliches, besonderes, aktuelles und direktes Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses, sofern keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (BGE 121 V 311 E. 4a und KLEY, a.a.O., S. 240, je mit Hinweisen). Im Hinblick auf die Feststellung von künftigen, möglicherweise entstehenden Rechten oder Pflichten ist vor allem die Frage wichtig, ob das Interesse schon aktuell ist. Was die vorausgehende Klärung von Grundsatzfragen anbelangt, kann entsprechend zur Beschwerdelegitimation ausnahmsweise ein Feststellungsbedürfnis trotzdem bejaht werden, wenn eine Grundsatzfrage sonst nie geklärt würde (BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 18 zu Art. 25 VwVG mit Hinweisen).

2.4.9 Vorliegend macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe anlässlich der Verfügung der Vorinstanz ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung ihres Feststellungsbegehrens gehabt bzw. nach wie vor ein entsprechendes Interesse. Die Vorinstanz vertritt demgegenüber die Meinung, dass aktuell kein Risiko nachteiliger Dispositionen bestehe (Beschwerdeantwort, S. 19). Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden.

Anlass zu den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten offenen Rechtsfragen war – wie bereits in E. 2.3.7 hiervor erwähnt – die vorinstanzlich angeordnete Untersuchung der bisherigen Geschäftspraxis der Beschwerdeführerin in Bezug auf die von ihr durchgeführten kollektiven Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG. Die Beschwerdeführerin steht seit der Untersuchungsanordnung – also auch gegenwärtig – unter

dem impliziten Verdacht, nicht rechtskonform Buchhaltung geführt und Rechnung gelegt zu haben. Diesen Zustand kann die Beschwerdeführerin erst dann beenden, wenn sie hinreichende Klarheit über ihre eigene rechtliche Situation erhält. Eine verbindliche Beantwortung der von ihr aufgeworfenen Rechtsfragen würde es der Beschwerdeführerin bereits zum aktuellen Zeitpunkt erlauben, möglichen Verstössen gegen die gesetzliche Ordnung in Vergangenheit und Zukunft Rechnung zu tragen und sich insbesondere unter Vermeidung späterer – auch rückwirkender – nachteiliger Rechtsfolgen rechtskonform zu verhalten. Insofern geht es der Beschwerdeführerin nachvollziehbar nicht um die Festlegung bzw. Neuausrichtung der eigenen Geschäftsstrategie, sondern um die möglichst baldige Anpassung der Geschäftstätigkeit an das geltende Recht. Je schneller diese Anpassung erfolgen kann, desto geringer sind die administrativen Anpassungskosten seitens der Beschwerdeführerin. Je später die Anpassung erfolgt, desto mehr ist die Beschwerdeführerin in ihren bis dann erfolgenden Dispositionen entsprechend gehindert und kann ihr weiterer Schaden an ihrem Ansehen und ihrer Reputation entstehen. Insoweit hat sie verständlicherweise und nachvollziehbar ein erhebliches Interesse an einer möglichst schnellen bzw. sofortigen verbindlichen Klärung der ungewissen Rechtslage durch die Vorinstanz. Die Interessen der Beschwerdeführerin werden daher – entgegen der Ansicht der Vorinstanz (vgl. Beschwerdeantwort, S. 19) – nicht erst zum Zeitpunkt der Anhörung im Rahmen eines konkreten Verwaltungsverfahrens beeinträchtigt. Ob und wann in Zukunft die offenen Grundsatzfragen geklärt werden, wenn die Vorinstanz in casu aktuell keine Feststellungsverfügung erlässt, ist ungewiss. Demgemäss ist vorliegend ein aktuelles schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin zu bejahen.

2.4.10 Schliesslich ist das Feststellungsinteresse dann schutzwürdig, wenn das Interesse der gesuchstellenden Person an einer sicheren Dispositionsgrundlage gegenüber dem Interesse der Verwaltungsökonomie überwiegt. Bei dieser Abwägung spielt die Wahrscheinlichkeit der Tatbestandsverwirklichung eine wichtige Rolle (BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: a.a.O., N. 18 zu Art. 25 VwVG mit Hinweisen).

2.4.11 Das hiervor (in E. 2.4.5) genannte Interesse am Erlass einer (behördlichen) Feststellungsverfügung zwecks rechtskonformer Ausgestaltung der Buchhaltung und Rechnungslegung überwiegt vorliegend eindeutigerweise das (vorn in Sachverhalt Bst. G) erwähnte Interesse der Vorinstanz an der gerichtlichen Klärung der offenen Rechtsfragen, ohne über diese vorausgehend selbst materiell zu befinden. Dass materiell-

rechtliche Grundsatzfragen ohne vorausgehende vorinstanzliche Entscheidung direkt von einer gerichtlichen Beschwerdeinstanz geklärt werden, liegt angesichts der damit verlorenen Verfahrensinstanz, der daraus folgenden Beeinträchtigung des verfassungsmässigen rechtlichen Gehörs, der geringeren Sachverhaltsnähe der Gerichte und deren notorischen Überlastung überhaupt nicht im öffentlichen Interesse. Zugunsten der Beschwerdeführerin ferner zu berücksichtigen, dass an einer raschen sach- und rechtsgemässen Klärung der von ihr aufgeworfenen Fragen – ob gewinnorientierte private Institution kollektive Bildungsmassnahmen im Sinne des AVIG durchführen und dabei einen Gewinn erzielen dürfen sowie ob die Vergütung solcher Massnahmen ganz oder teilweise pauschal vereinbart werden darf, sodass bezüglich der Anrechenbarkeitsprüfung allein dargelegt werden muss, die Massnahmen im vereinbarten Umfang und mit der erforderlichen Anzahl Teilnehmender durchgeführt zu haben – auch ein nicht geringes öffentliches Interesse besteht. Das schutzwürdige Feststellungsinteresse der Beschwerdeführerin ist damit zu bejahen.

2.5 Entsprechend hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung das Interesse der Beschwerdeführerin am Erlass einer Feststellungsverfügung zu Unrecht verneint und ist auf ihr Begehren zu Unrecht nicht eingetreten.

3.
Auf eine Überprüfung der Voraussetzungen der Rechtsverzögerungsbeschwerde kann verzichtet werden, da eine solche mangels Rechtsschutzinteresse ausgeschlossen ist, wenn eine anfechtbare Verfügung vorliegt (vgl. MARKUS MÜLLER, in: Kommentar VwVG, N. 11 zu Art. 46a).

4.

4.1 Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

4.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als (formeller) Verfügungsadressat hat die Beschwerdeführerin ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz vom 5. Februar 2014. Die Beschwerdeführerin ist damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt.

Frist und Form der Beschwerde sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Zudem hat sich der Vertreter der Beschwerdeführerin rechtsgenüglich durch Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 Abs. 2 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

5.

5.1 Wie vorstehend in E. 2.5 erwähnt, ist die Vorinstanz zu Unrecht auf den Antrag der Beschwerdeführerin, eine Feststellungsverfügung zu erlassen, nicht eingetreten. Dies zieht grundsätzlich die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz nach sich.

Aufgrund dessen, dass in der angefochtenen Verfügung eine eigentliche Begründung sozusagen vollständig fehlt (E. 1.8 hiervor), wären in casu der Beschwerdeführerin überdies auch die Argumente der verfügenden Behörde gänzlich unbekannt, so dass die Beschwerdeführerin der gegnerischen Position in der Beschwerde nicht umfassend entgegentreten könnte. Daher ist hier im Sinne eines obiter dictum im Folgenden zu prüfen, ob insbesondere eine Verletzung der Begründungspflicht, welche Teil des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV ist, vorliegen würde, und wenn ja, ob sie allenfalls geheilt werden könnte.

5.2

5.2.1 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV ergibt sich, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtslage betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 V 351 E. 4.2 und 134 I 83 E. 4.1, je mit Hinweisen).

Die verfassungsmässige Begründungsdichte ist abhängig von der Entscheidungsfreiheit der Behörde und der Eingriffsintensität des Entscheids. Je grösser der Spielraum, welcher der Behörde infolge Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriffe eingeräumt ist, und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung eines Entscheids zu stellen (BGE 112 Ia 107 E. 2b mit Hinweisen). Wenn bei Anwendung einer Norm Ermessen ausgeübt wird, sind daher unter dem Gesichtspunkt von Art. 29 Abs. 2 BV an die Begründung des Entscheids umso höhere Anforderungen zu stellen, je grösser der Spielraum des Ermessens ist und je zahlreicher die tatsächlichen Elemente sind, auf welche sich die Ermessensbetätigung bezieht (vgl. BGE 104 Ia 201 E. 5g).

Betrifft die fehlende Begründung eines Entscheids einen zentralen Punkt einer rechtlichen Auseinandersetzung, ist die Verletzung des rechtlichen Gehörs jedoch auf jeden Fall schwerwiegend (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2005.00001 vom 11. Juli 2005, E. 2.2, und VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 2.2).

5.2.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass aufgrund der fehlenden Begründung der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei. Den formellen Anforderungen an die Begründung eines Entscheids vermöge die Verfügung vom 5. Februar 2014 nicht zu genügen. Die Vorinstanz habe darin eine inhaltslose (Nicht-)Begründung geliefert. Die Vorinstanz lege nicht dar, welches der massgebliche Sachverhalt sei und aus welchen Gründen sie zur Auffassung gelange, dass kein Feststellungsinteresse bestehe. Sie nehme weder zur Sach- noch zur Rechtslage effektiv Stellung noch gebe sie eine hinreichende Begründung für das angebliche Fehlen des Feststellungsinteresses ab. In der angefochtenen Verfügung fehle eine Eventualbegründung der Vorinstanz zu den materiellen Fragen, deren Klärung sie mittels ihrer Feststellungsbegehren habe erreichen wollen.

Die Vorinstanz wendet hiergegen ein, dass die Begründung der Verfügung vom 5. Februar 2014 knapp habe ausfallen können, weil die Beschwerdeführerin offensichtlich kein rechtserhebliches Feststellungsinteresse habe ausweisen können.

5.2.3 Die Vorinstanz gab zur Begründung der angefochtenen Verfügung bloss an, der klaren Auffassung zu sein, dass in Anbetracht der Sach- und Rechtslage seitens der Beschwerdeführerin kein nach dem VwVG aus-

reichendes Feststellungsinteresse gegeben sei. Die Vorinstanz setzt sich in der angefochtenen Verfügung somit mit dem allfälligen Recht der Beschwerdeführerin auf Erlass einer Feststellungsverfügung, welches sie anlässlich ihres schriftlichen Gesuchs vom 25. Oktober 2013 darlegte, in keiner Weise konkret näher auseinander. Insbesondere geht die Vorinstanz mit keinem Wort einlässlich auf die Frage ein, inwiefern seitens der Beschwerdeführerin ein konkretes rechtserhebliches Interesse am Erlass einer solchen Feststellungsverfügung nicht bestehe. Mit anderen Worten kann der angefochtenen Verfügung nicht entnommen werden, aus welchen konkreten Gründen offensichtlich kein rechtserhebliches Feststellungsinteresse gegeben sein soll. Aus dem vorinstanzlichen Schreiben vom 5. Februar 2014 gehen keinerlei konkrete Gründe hervor, welche die Vorinstanz zu ihrer "klaren" Auffassung veranlassten. Eine einlässliche Begründung der angefochtenen Verfügung fehlt gänzlich. Folglich würde die vorinstanzliche Verfügungsbegründung den Anforderungen, die aus dem Recht auf rechtliches Gehör folgen, eindeutig nicht genügen. Die Beschwerdeführerin könnte die erwähnte Verfügung infolge dessen nur bedingt sachgerecht anfechten. Damit hätte die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin auf schwerwiegende Weise verletzt.

5.3

5.3.1 Die Verletzung des rechtlichen Gehörs würde ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen. Es käme mit anderen Worten nicht darauf an, ob die Anhörung im konkreten Fall für den Ausgang der materiellen Streitentscheidung von Bedeutung sein würde, das heisst ob die Behörde zu einer Änderung ihres Entscheides veranlasst würde oder nicht (BGE 132 V 390 E. 5.1 und 127 V 437 E. 3d/aa). Vorbehalten sind rechtsprechungsgemäss diejenigen Fälle, in denen diese Verletzung nicht besonders schwer wiegt und dadurch geheilt wird, dass die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 und 124 V 183 E. 4a mit Hinweisen). Von einer Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Verwaltung ist im Sinne einer Heilung des Mangels selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195

E. 2.3.2, 136 V 117 E. 4.2.2.2, 132 V 387 E. 5.1 und 116 V 182 E. 3d; SVR 2008 IV Nr. 6 S. 15 E. 3.5; vgl. auch RKUV 1998 U 309 S. 461-462 E. 4c). Nach der Praxis des Bundesgerichts setzt die Heilung einer Gehörsverletzung im Rechtsmittelverfahren jedoch voraus, dass die Beschwerdeinstanz in Sach- und Rechtsfragen über dieselbe Kognition verfügt wie die Vorinstanz und dem Betroffenen dieselben Mitwirkungsrechte wie vor dieser zustehen (BGE 130 II 530 E. 7.3, 129 I 129 E. 2.2.3, 126 I 68 E. 2 und 126 V 130 E. 2b; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. 1999, S. 517).

5.3.2 In neueren Entscheiden ist das Bundesgericht allerdings deutlich zurückhaltender und will die Heilung grundsätzlich nur noch zulassen, wenn die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht besonders schwer wiegt (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.3, 136 V 117 E. 4.2.2.2 und 132 V 387 E. 5.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 548). Die Heilung eines allfälligen Mangels soll die Ausnahme bleiben (BGE 127 V 431 E. 3d/aa, 126 I 68 E. 2 und 126 V 130 E. 2b; SVR 2008 IV Nr. 6 S. 15 E. 3.5). Eine Heilung ist in Fällen, in denen die fehlende Entscheidbegründung einen zentralen Punkt einer rechtlichen Auseinandersetzung betrifft, höchstens ausnahmsweise möglich (Urteil VB.2012.00015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 10. Juli 2013 E. 5.3). Jedenfalls ist dort eine Heilung ausgeschlossen, wo im Verwaltungsverfahren die Gehörsgewährung überhaupt unterblieben ist und mithin die entsprechenden Vorschriften zu blossen Ordnungsvorschriften degradiert wurden (vgl. SVR 2000 AHV Nr. 7 und UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Rz. 10 zu Art. 42 ATSG).

5.3.3 Die Beschwerdeführerin legt dar, dass die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung zur neuen Verfügung unter Abgabe einer Begründung nicht in ihrem Interesse liege. Sie habe ein Interesse daran, dass die strittigen Rechtsfragen autoritativ und innert nützlicher Frist geklärt würden, weil der bisherige Rechts(un)zustand unzumutbar sei und die Planung der künftigen geschäftlichen Aktivitäten massiv erschwere.

Die Vorinstanz vertritt die Ansicht, dass die Verletzung der Begründungspflicht vorliegend ohne Weiteres geheilt werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht verfüge über dieselbe Kognition wie sie und sie begründe ihren Entscheid in der Beschwerdeantwort in hinreichendem Mass. Die

Beschwerdeführerin könne kein Interesse an einem formalistischen Leerlauf haben.

5.3.4 Vorliegend waren sich die Parteien vor dem Gesuch der Beschwerdeführerin um Erlass einer Feststellungsverfügung einig, dass eine Klärung der Situation nur auf gerichtlichem Weg erfolgen könne. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass sich die Vorinstanz nach dieser Übereinkunft um eine materielle Entscheidung des Rechtsstreits auf Verwaltungsebene bemühte. Vielmehr ging die Vorinstanz offenbar weiterhin davon aus, dass sie es dem Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz – und allenfalls dem Bundesgericht – überlassen könne, den Rechtsstreit mit der Beschwerdeführerin materiell zu entscheiden. Die Beschwerdeführerin hat erklärtermassen ebenfalls ein Interesse an einem solchen gerichtlichen Entscheid. Sie wünscht einen solchen aus geschäftlichen Interessen überdies innert nützlicher Frist, wogegen die Vorinstanz nichts einwendet (hiervor E. 5.3.3).

5.3.5 Das Bundesgericht betrachtet es jedoch nicht als Sinn des durch die Rechtsprechung geschaffenen Instituts der Heilung einer Verletzung des rechtlichen Gehörs, dass Verwaltungsbehörden oder Gerichte sich über diesen elementaren Grundsatz hinwegsetzen und darauf vertrauen, dass schwerwiegende Verfahrensmängel in einem allfällig angehobenen Rechtsmittelverfahren behoben würden. Denn die nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs bildet häufig nur einen unvollkommenen Ersatz für eine unterlassene vorgängige Anhörung. Zudem geht der betroffenen Person, welcher die Ergreifung eines Rechtsmittels zur Verwirklichung ihrer Mitwirkungsrechte zugemutet wird, dadurch eine Instanz verloren (Urteil U 101/04 des Bundesgerichts vom 16. August 2004 E. 4.2 mit Hinweis). Es ist daher nicht Sinn der nachträglichen Heilung von Verfahrensmängeln, dass Verwaltungsbehörden oder auch Gerichte auf eine eigene Begründung verzichten können, im Vertrauen darauf, dass die Begründung in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren nachgeholt werden könne (Urteil des Bundesgerichts 1P.191/2003 vom 22. August 2003 E. 2.4.2 mit Hinweisen).

5.3.6 In casu ist eine rechtsgenügliche Begründung der angefochtenen Verfügung überhaupt unterblieben (E. 5.2.3 hiervor). Damit hätte die Vorinstanz die Pflicht zur Entscheidbegründung in schwerwiegender Weise missachtet. Die im verfassungsmässigen Recht auf rechtliches Gehör enthaltene Begründungspflicht wäre zu einer blossen Ordnungsvorschrift degradiert worden. Bei dieser Sachlage bestünde trotz der glaubhaften

wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin an einer baldigen gerichtlichen Entscheidung ihres Rechtsstreits mit der Vorinstanz für das Gericht kein Anlass, die Gehörsverletzung als im vorliegenden Verfahren geheilt zu betrachten. Ungeachtet der Erfolgsaussichten in der Sache selbst wäre im Hinblick auf die formelle Natur des verfassungsmässigen Gehörsanspruchs die angefochtene Verfügung infolgedessen aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.

6.1 Nach Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück.

6.2 Ein Rückweisungsentscheid rechtfertigt sich vor allem, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und ein umfassendes Beweisverfahren durchzuführen ist. Zu einer Rückweisung kommt es zudem immer dann, wenn die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid gefällt und folglich keine materielle Prüfung vorgenommen hat (Urteil B-7420/2006 des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2007 E. 4.1 mit Hinweisen; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1156 mit Hinweis).

Grundsätzlich hat das Bundesverwaltungsgericht – soweit dies möglich und geboten erscheint – die Entscheidungsreife selber herbeizuführen, zumal das Verfahrensrecht nicht Selbstzweck ist, sondern einzig der Verwirklichung des materiellen Rechts dient (vgl. HANSJÖRG SEILER, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, in: SJZ 100 [2004], S. 381). So kann die Beschwerdeinstanz auf die Rückweisung verzichten und in der Sache entscheiden, wenn sich die Vorinstanz in einer Eventualbegründung materiell zur Sache geäussert hat (vgl. Urteil C-8/2006 des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. September 2008 E. 6.2 und KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1156). Daher lässt die Rechtsprechung im Kontext von Art. 61 Abs. 1 VwVG die Rückweisung nicht voraussetzungslos zu (Urteil B-6372/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2011 E. 4.1). Eine Rückweisung ist jedoch grundsätzlich vorzunehmen, wenn die Vorinstanz Verfahrensgarantien, denen "formelle Natur" zugeschrieben wird, verletzt hat (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1156 mit Hinweis). Eine solche Verfahrensgarantie wäre unter anderem der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV.

Gemäss Bundesgericht steht im Verhältnis zwischen Gerichten und Verwaltung dem rückweisenden Gericht bei der Beantwortung der Frage, ob es selber die nötigen Instruktionen vornehmen oder die Akten zur weiteren Abklärung an die Verwaltung zurückweisen will, ein weiter Ermessensspielraum zu (BGE 131 V 407 E. 2.1.1). Indes darf eine Rückweisung an die Verwaltung nicht einer Verweigerung des gerichtlichen Rechtsschutzes gleichkommen, was etwa dann der Fall ist, wenn wegen besonderer Gegebenheiten nur ein Gerichtsgutachten oder andere gerichtliche Beweismassnahmen geeignet sind, zur Abklärung des Sachverhalts beizutragen. Unzulässig ist die Rückweisung auch, wenn sie nach den Umständen als unverhältnismässig erscheint. Liegen jedoch sachliche Gründe vor, ist eine Rückweisung mit dem Untersuchungsgrundsatz vereinbar (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.1).

6.3 Die Vorinstanz weist darauf hin, dass es vorliegend nicht zutreffe, dass der Sachverhalt nicht liquid sei und zusätzliche Abklärungen zu treffen seien. Zur Beantwortung einer abstrakten Rechtsfrage seien Gerichte in aller Regel nicht berufen. Eine Ausnahme wäre vertretbar, wenn durch diese Klärung eine Unsicherheit im Vollzug beseitigt werden könne, die auch in einer Vielzahl anderer Fälle bestehe.

6.4 Es trifft vorliegend zwar zu, dass der Sachverhalt von der Vorinstanz bereits näher abgeklärt worden ist und mittels einer materiellen gerichtlichen Entscheidung eine Unsicherheit im Vollzug beseitigt werden könnte. Das Bundesverwaltungsgericht hätte sich jedoch von vornherein einer funktionell gebotenen Zurückhaltung zu befleissigen, da die Vorinstanz unter völliger Missachtung der aus dem verfassungsmässigen Recht auf rechtliches Gehör fliessenden Begründungspflicht das Vorhandensein sowohl eines rechtsgenüglichen Feststellungsinteresses als auch der übrigen Voraussetzungen zum Erlass einer Feststellungsverfügung in pauschaler Weise verneint und gänzlich darauf verzichtet hat, die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin zu analysieren.

In solchen Fällen wäre vom Bundesverwaltungsgericht kein reformatorischer Entscheid zu erwarten. Vielmehr würden sachliche Gründe für eine Rückweisung vorliegen, welche die prozessökonomischen Gesichtspunkte in den Hintergrund drängten. Die hier auszusprechende Rückweisung erweist sich daher insbesondere als verhältnismässig, weil sie erforderlich und geeignet ist, der Vorinstanz eine sachgerechte Beurteilung der Streitsache nahezulegen (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-

6372/2010 vom 31. Januar 2011, E. 4.2, und B-7420/2006 vom 10. Dezember 2007, E. 4.2).

7.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen. Auf die Festlegung einer Frist, innert welcher der Entscheid zu fällen ist, wird aufgrund der komplexen Sach- und Rechtslage verzichtet.

8.

8.1 Nach Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG sind die Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich kostenpflichtig. Die Kostenpflicht gilt auch für Beschwerdeverfahren betreffend den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-7902/2007 vom 24. Juni 2007, E. 10, und B-7898/2007 vom 13. Mai 2008, E. 6.1). Geht es wie vorliegend um Vermögensinteressen, richtet sich die Gerichtsgebühr grundsätzlich nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Streitsache, der Art der Prozessführung und der finanziellen Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} Bst. b VwVG und Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR. 173.320.2]). Bei Streitigkeiten mit Vermögensinteresse mit einem Streitwert zwischen Fr. 100'000.– und Fr. 200'000.– beträgt die Gerichtsgebühr Fr. 2'000.– bis Fr. 10'000.– (Art. 4 VGKE). Im vorliegenden Fall wird die Gerichtsgebühr ermessensweise auf Fr. 5'000.– festgelegt.

Davon hat die Beschwerdeführerin, die mit ihrem Rechtsbegehren nur geringfügig unterlegen ist, ermessensweise Fr. 500.– zu tragen. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– ist im Umfang von Fr. 500.– zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Im Übrigen, das heisst im Umfang von Fr. 4'500.–, ist er zurückzuerstatten. Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

8.2 Die teilweise obsiegende, anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE Anspruch auf eine angemessene reduzierte Parteientschädigung zu Lasten der Verwaltung. Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Unter Berücksichti-

gung des Verfahrensausgangs, des gebotenen und aktenkundigen Aufwands, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des vorliegend zu beurteilenden Verfahrens sowie in Anbetracht der in vergleichbaren Fällen gesprochenen Entschädigungen wäre bei vollständigem Obsiegen eine Parteientschädigung von Fr. 10'000.– angemessen. Entsprechend dem Ausmass des Obsiegens erscheint daher eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 9'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als gerechtfertigt (Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 2 VGKE). Als Bundesbehörde hat die Vorinstanz keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als dass die angefochtene Verfügung vom 5. Februar 2014 des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO aufgehoben und die Streitsache im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen wird.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.– werden der Beschwerdeführerin im Betrag von Fr. 500.– auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 5'000.– wird im Umfang von Fr. 500.– zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet und im Umfang von Fr. 4'500.– der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

3.
Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 9'000.– zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
  Beilage: Rückerstattungsformular)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. '_____'; Gerichtsurkunde)
– das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und
  Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Hans Urech	Andrea Giorgia Röllin

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, 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 hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 29. September 2014