Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2186/2006
{T 1/2}

Urteil vom 30. Mai 2007

Mitwirkung: Richter Hans-Jacob Heitz (vorsitzender Richter); Richter Ronald Flury; Richter Jean-Luc Baechler; Gerichtsschreiber Stefan Wyler

Verband der Schweizer Druckindustrie, 3006 Bern,

Beschwerdeführer,

gegen

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

Vorinstanz

betreffend

Berufsbildung

Sachverhalt:

A. Für die Erarbeitung einer neuen Verordnung über die berufliche Grundbildung "Drucktechnologe/in" (Bildungsverordnung) bilden unter der Führung der für die Reform antragstellenden Paritätischen Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation mehrere Verbände, Gewerkschaften sowie kantonale und eidgenössische Stellen eine Reformkommission. Der Verband der Schweizer Druckindustrie will sich als derzeitiger und im Berufsverzeichnis des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) aufgeführter Träger der Beruflichen Grundbildung (Lehrberufe) des Drucktechnologen am Reformvorhaben und der Ausarbeitung der neuen Bildungsverordnung ebenfalls beteiligen. Unter Vermittlung des BBT sowie aufgrund diverser Treffen und intensivem Schriftverkehr zwischen den Parteien kam bis anhin keine Einigung über die Form der Partizipation des Verbands der Schweizer Druckindustrie am Reformprozess zu Stande.

Mit Brief vom 20. Juni 2006 teilte das BBT der Paritätischen Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation mit, dass das Projekt zum weiteren Vorantrieb der Arbeiten und mit der Zielsetzung der Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2009 ein Vor-Ticket unter Vorbehalt erhalte. Unter anderem hielt das BBT Folgendes fest:

"2. Zusätzlich zum Vorbehalt der Arbeitsgruppe Masterplan hat das BBT entschieden, dass dem Verband der Schweizer Druckindustrie 1 Sitz in der Berufsreformkommission einzuräumen ist (BBG Art. 1 Ziff. (recte: Abs.) 3 Bst. b).

Im Weiteren möchten wir Sie schon heute darauf hinweisen, dass ein Ticketantrag nur möglich ist, wenn sich Viscom und der Verband der Schweizer Druckindustrie über die künftige Trägerschaft des Berufes geeinigt haben."

In Kopie wurde dieses Schreiben auch dem Verband der Schweizer Druckindustrie zugestellt.

In einem zweiten Schreiben vom 10. August 2006 an die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation ergänzte das BBT ihre Vorbehalte zum Vor-Ticketentscheid dahingehend, dass die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation "nachweislich alles Zumutbare zu unternehmen habe, damit der Verband der Schweizer Druckindustrie in der Reformkommission Einsitz nehmen kann". Die Verknüpfung der Ticketvergabe mit der Klärung der künftigen Trägerschaft wurde dagegen aufgegeben. Der Verband der Schweizer Druckindustrie erhielt dieses Schreiben in Kopie.

Mit Ersuchen vom 16. August 2006 wandte sich der Verband der Schweizer Druckindustrie ans BBT und erbat in Bezug auf das Schreiben vom 10. August 2006 um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

B. Gegen das Schreiben des BBT vom 10. August 2006 an die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation gelangt der Verband der Schweizer Druckindustrie (Beschwerdeführer) am 8. September 2006 mit Beschwerde an die Rekurskommission EVD und beantragt die Aufhebung dieses Entscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des BBT, wobei er ausführt, beim Schreiben des BBT handle es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG. Die Beschwerde sei innert Frist eingereicht worden und er sei sowohl unmittelbar wie auch mehr als jedermann betroffen, womit er zur Beschwerde legitimiert sei. Im Weiteren verletze das Vorgehen des BBT den Grundsatz des rechtlichen Gehörs und des Gleichbehandlungsgebots, und laufe dem Berufsbildungsgesetz zuwider. Zur Begründung führt der Beschwerdeführer aus, er sei vor Erlass des Schreibens vom 10. August 2006 nicht angehört worden, was jedoch zwingend erforderlich gewesen wäre. Um alle relevanten Kreise in die Meinungsbildung miteinzubeziehen, sei auch der Beschwerdeführer in angemessener Weise in das Reformprojekt zu integrieren, da ansonsten eine Ungleichbehandlung vorliege. Zudem verstosse der Ausschluss des Beschwerdeführers gegen das Berufsbildungsgesetz, welches in Art. 1 und ausdrücklich in Art. 19 BBG auf die Mitarbeit der Organisationen der Arbeitswelt hinweise. In diesem Sinne äussere sich auch das "Gesamtkonzept Umsetzung des Berufsbildungsgesetzes" des BBT, wie auch die einschlägige Rechtssprechung der Rekurskommission EVD.

C. In Beantwortung des Schreibens des Beschwerdeführers vom 16. August 2006 teilte das BBT mit Brief vom 12. September 2006 dem Beschwerdeführer mit, Vor-Ticketentscheide seien nicht Gegenstand einer Verfügung, sondern legten lediglich das weitere Verfahren fest.

D. Mit Vernehmlassung vom 22. November 2006 beantragt das BBT die Abweisung der Beschwerde. Das BBT habe die Koordination zwischen den interessierten Kreisen und den Kantonen sicher zu stellen und zu entscheiden, wenn keine Einigung zustande komme.

E. Am 12. Januar 2007 repliziert der Beschwerdeführer und legt seine Standpunkte unter Bezugnahme auf die Vernehmlassung noch einmal vertieft dar. Insbesondere verweist er auf die zentrale Bedeutung des rechtlichen Gehörs und zeigt die Beziehungen und das Verhältnis der beteiligten Verbände untereinander detailliert auf.

F. Mit Duplik vom 19. Februar 2007 hält das BBT an seinen Ausführungen in der Vernehmlassung fest, wobei es sich seinerseits zu den Verbandsstrukturen äussert und betont, dass weitere Vermittlungsversuche des BBT zwischen dem Beschwerdeführer und der Paritätischen Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation den politischen Konflikt zwischen den beiden Organisationen der Arbeitswelt nicht zu lösen vermocht hätten. Zudem stellt das BBT in Aussicht, anlässlich der Ticket-Vergabe zu

entscheiden und dabei besonders zu berücksichtigen, ob alles Zumutbare für eine einvernehmliche Zusammenarbeit unternommen wurde.

Auf die Vorbringen der Parteien wird – soweit sie für den Entscheid als erheblich erscheinen – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Das Bundesverwaltungsgericht hat am 1. Januar 2007 seine Tätigkeit aufgenommen und übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel (Art. 53 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]).

1.1 Liegt eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 vor (Art. 5 Abs. 1 Bst. a - c VwVG, SR 172.021) und sind die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt, ist das Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG und im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 37 ff. VGG i.V.m. Art. 44 ff. VwVG) für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).

1.2 Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BGE 131 II 58 E. 1). Das Bundesverwaltungsgericht prüft demnach frei, ob der angefochtene Verwaltungsakt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG) darstellt.

2. Auf den 1. Januar 2004 ist das revidierte Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10) in Kraft getreten. Es arbeitet die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demographischen Veränderungen auf, die seit dem Inkrafttreten des vorangegangenen Gesetzes im Jahre 1980 eingetreten sind.

Im Zuge dieser Veränderungen ist es notwendig, die über 200 Verordnungen über die berufliche Grundbildung zu überarbeiten respektive neue Berufsbildungsverordnungen zu erlassen (vgl. dazu auch die Übergangsbestimmung in Art. 73 Abs. 1 BBG). Im Rahmen der Erneuerungen dieser Berufsbildungsverordnungen wird auch die Verordnung über die berufliche Grundbildung "Drucktechnologe/in" (im Folgenden: Berufsbildungsverordnung „Drucktechnologe/in“) überarbeitet.

Zum besseren Verständnis der wichtigsten Vorgänge und Zusammenhänge bei Berufsbildungsverordnungsreformen drängt sich zunächst eine allgemeine Darstellung zu den Berufsbildungsreformen und deren Grundlagen auf (E. 3.). Nachher sind diese auf das konkrete Verfahren für die Überarbeitung der Berufsbildungsverordnung "Drucktechnologe/in" zu applizieren (E. 4.), um schliesslich die aufgeworfene Rechtsfrage nach der Verfügungsqualität des Schreibens vom 10. August 2006 beantworten und die materielle Beurteilung der Begehren des Beschwerdeführers vornehmen zu können (E. 5.-7.).

3. Das Berufsbildungsgesetz wie auch die Verordnung enthalten keine spezifischen Regelungen über das allgemeine Verfahren bei Berufsbildungsreformen. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) hat jedoch das "Handbuch Verordnungen – Schritt für Schritt zu einer Verordnung über die berufliche Grundbildung" (im Folgenden: Handbuch) herausgegeben. Dieses gilt es vorerst genauer zu betrachten.

3.1 Bei diesem Handbuch handelt es sich dem Inhalte nach, wie bei Weisungen oder Kreisschreiben, um eine Verwaltungsverordnung, die vom BBT im Sinn von Art. 65 Abs. 1 BBG i.V.m. Art. 71 Abs. 1 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101) erlassen wurde. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten beim Privaten Ihre Hauptfunktion besteht darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis – vor allem im Ermessensbereich – zu gewährleisten. Auch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung einer Fachstelle. Das Bundesverwaltungsgericht ist als verwaltungsunabhängige Instanz (Art. 2 VGG) nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden und ist in deren Anwendung frei. In der Rechtspraxis werden Verwaltungsverordnungen vom Richter bei der Entscheidfindung mitberücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (vgl. BGE 132 V 200 E. 5.1.2., BGE 130 V 163 E. 4.3.1. je mit weiteren Hinweisen; zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 854 ff.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, §41 Rz. 12 ff.; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 6. Auflage, Basel 1990, Nr. 9; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 628).

3.2 Gemäss dem Handbuch besteht auf Bundesebene ein Masterplan Berufsbildung. Dieser verfolgt in erster Linie das Ziel, die Reformen der Berufsbildungsverordnungen auf die finanziellen und personellen Kapazitäten der Verbundpartner abzustimmen. Der Masterplan Berufsbildung bestimmt mittels einem Ticketsystem, wann welche Organisationen der Arbeitswelt mit

der Reform einer Bildungsverordnung beginnen können. Der jeweilige Entscheid über die Ticketvergabe obliegt der politischen Steuergruppe des Masterplans Berufsbildung. Diese setzt sich aus den Vorstehern der Departemente des Inneren und der Volkswirtschaft sowie einer Delegation des Vorstands der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zusammen (vgl. Handbuch S. 6 und 17).

Der Masterplan Berufsbildung respektive die politische Steuergruppe vergibt Vor-Tickets und Tickets jeweils auf Antrag der im konkreten Verfahren ursprünglich antragstellenden Organisation der Arbeitswelt. Mit dem Antrag auf ein Vor-Ticket signalisiert die Organisation der Arbeitswelt, dass die Vorarbeiten so weit fortgeschritten sind, dass sie mit der Erarbeitung der Berufsbildungsverordnung beginnen kann und gewillt ist, die Reform durchzuführen. Ihr Antrag enthält in der Regel eine Ideenskizze mit Änderungsvorschlägen, Angaben zu den Abweichungen gegenüber dem bestehenden Reglement, die Zusammensetzung der Reformkommission und den Projektablauf. Die Phase nach der Erteilung des Vortickets dient der Erstellung des Entwurfs der Bildungsverordnung und des Bildungsplans sowie der Erarbeitung der Konzepte für Berufsbildungsverantwortliche, der Übersetzung des Entwurfs in die anderen Landessprachen und der verbandsinternen Vernehmlassung. Steht sodann dieser projektinterne Entwurf, stellt die Organisation der Arbeitswelt einen weiteren Antrag, um ein sogenanntes Ticket zu erhalten. Der positive Ticket-Entscheid bedeutet grünes Licht für die Fortsetzung der Arbeiten (Nachbesserungen/Anpassungen/Vernehmlassung ausserhalb der Projektorganisation/Publikation) und ist zugleich eine Verpflichtung mit den Vorarbeiten für die Implementierung (Vollzugs- und Umsetzungsarbeiten in den Kantonen) zu beginnen (vgl. Handbuch S. 13 und 14).

3.3 In Bezug auf die ersten Verfahrensschritte von der "Vorphase: Reformkonzept" bis zur "Phase 2: Vor-Ticket" hält das Handbuch im Speziellen fest, dass dem Dialog und der gemeinsamen Suche nach Lösungen ein hoher Stellenwert zukommt. Am Anfang jeder Überarbeitung von Bildungsverordnungen geht es grundsätzlich darum, das Feld der Berufsreform abzustecken und sich Gedanken über das Berufsbild zu machen. Dabei ist zu klären, welche Organisationen der Arbeitswelt von der Reform betroffen und inwiefern diese an einer gemeinsamen Trägerschaft des Projekts interessiert sind. In der "Vorphase: Reformkonzept" wird neben der Klärung grundsätzlicher Fragen und dem Entscheid bezüglich der geplanten Neuerungen auch die Projektorganisation geschaffen. Diese Aufgabe fällt der für das Reformprojekt antragstellenden Organisation der Arbeitswelt zu, welche gleichzeitig die operative Projektleitung übernimmt. Die Bestellung der Projektorganisation beinhaltet unter anderem auch die Besetzung der Reformkommission. Einsitz in die Reformkommission nehmen mindestens eine oder mehrere Organisationen der Arbeitswelt, das BBT, Vertreter der Kantone wie auch anderer Institutionen und Organisationen. Nach dem Abschluss der Vorphase wird ein detailliertes Reformkonzept in Bezug auf die neue Verordnung über die berufliche Grundbildung und den Bildungs-

plan ausgearbeitet, was nach deren Abschluss zum Vor-Ticketantrag führt (vgl. Handbuch S. 8-10).

3.4 Aus dem Handbuch des BBT ergibt sich damit folgendes Rollenverständnis: Verfahrensleitende Aufgaben in übergeordneten Belangen des Bildungswesens werden durch den Bund (EDK/BBT) wahrgenommen; innerhalb von bestimmten Reformprojekten kommt der für das Projekt antragstellenden Organisation der Arbeitswelt eine verfahresleitende Funktion zu. Im einzelnen bedeutet dies:

3.4.1 Im Anfangsstadium (Vorphase bis Vor-Ticketantrag) zeichnet in der Hauptsache die antragstellende Organisation der Arbeitswelt für die Aufgleisung des Reformprozesses verantwortlich. Sie arbeitet dabei mit ihren Partnern zusammen und es liegt an ihr, mit den einzelnen Interessierten zu verhandeln, erste Eckwerte zu definieren, Ziele vorzugeben und ein detailliertes Reformkonzept zu erarbeiten. Hat die antragstellende Organisation der Arbeitswelt diese ersten Arbeiten erledigt und ist eine erste Konsolidierung eingetreten, stellt die Organisation der Arbeitswelt beim BBT den Antrag auf Erteilung eines Vor-Tickets, dessen Erteilung gleichzeitig den Beginn des eigentlichen Ausarbeitungsprozesses markiert (vgl. Übersichtstabelle im Handbuch S. 28).

3.4.2 Das BBT steht innerhalb von Einzelprojekten während der Vorphase den Organisationen der Arbeitswelt beratend zur Seite und ist während der "Phase 1: Projektvorbereitung", wie die übrigen Beteiligten auch, in der Position eines Verbundpartners tätig, übernimmt also keine leitenden Funktionen. Ausserhalb von konkreten Projektarbeiten übernimmt das BBT jedoch insofern steuernde Funktionen, als es bei einzelnen Vor-Ticket-Entscheiden mitbeteiligt ist (Handbuch S. 6-10, 28).

3.5 Anhaltspunkte zur Rollenverteilung bei Berufsbildungsreformen ergeben sich im Weiteren aus der Botschaft vom 6. September 2000 zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (Botschaft, BBl 2000 5686 ff.). Dies insbesondere mit Blick auf den Aufgabenbereich der Bundesbehörden. Gemäss der Botschaft regelt das Gesetz die Grundlagen der Zusammenarbeit und weist klare Verantwortlichkeiten zu, die den Akteuren im Rahmen der gesetzlichen Ziele optimale Entfaltungsmöglichkeiten bieten. Die bundesstaatliche Aufgabe ist subsidiär und primär auf der strategischen Ebene anzusiedeln, die Anbieter von Lehr- und Ausbildungsplätzen sorgen für zukunftsorientierte Inhalte und eine abnehmergerechte Qualifizierung der Lernenden (BBl 2000 5698). Im Weiteren führt die Botschaft unter dem Titel "Kompetenzordnung" aus, dass der Bund für die übergeordneten, landesweiten Belange, d.h. für Systementwicklung und -steuerung, Koordination und Transparenz zuständig ist (BBl 2000 5729).

Daraus muss gefolgert werden, dass der Gesetzgeber – wie schon unter dem alten Recht – auch mit dem neuen Berufsbildungsgesetz dem BBT und anderen Bundesstellen nicht eine einseitige Führungsaufgabe zuweisen wollte, sondern diese die Rolle des strategischen Planers zu übernehmen, insofern also Gesamtziele vorzugeben und einen allgemeinen Blick über die Entwicklung des Bildungswesens zu bewahren haben. Sie haben in erster Linie dafür zu sorgen, dass innerhalb des gesetzlichen Rahmens die nötigen bildungsrelevanten Erlasse zu Stande kommen; wie dabei im Einzelnen vorzugehen ist, wird jedoch den einzelnen Partnern überlassen. Dahingehend muss auch die Botschaft verstanden werden, wenn sie die bundesstaatlichen Aufgaben als "subsidiär und primär auf der strategischen Ebene anzusiedeln" beurteilt. Mit "subsidiär" ist gemeint, dass die einzelne zu regelnde Materie Verbundaufgabe darstellt und der Bund über diese Belange nicht von sich aus entscheiden soll. Mit "primär strategisch" hingegen wird darauf verwiesen, dass der Bund die Koordination im Grossen übernehmen, also etwa die Verfahrensstände aller sich in Überarbeitung befindlichen Bildungsverordnungen überwachen und die finanziellen und personellen Kapazitäten der Verbundpartner aufeinander abstimmen soll (vgl. vorne E. 3.2).

4. Gestützt auf die vorstehenden Darstellungen ergibt sich folgendes Bild in Bezug auf die Reform der Bildungsverordnung "Drucktechnologe/in".

Die für das Reformprojekt neue Bildungsverordnung "Drucktechnologe/in" antragstellende Organisation der Arbeitswelt war vorliegend die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation. Diese bildet daher die operative Projektleitung der Bildungsverordnungsreform "Drucktechnologe/in" und es obliegt ihr, die im Handbuch genannten Aufgaben bis zum Vor-Ticket-Antrag wahrzunehmen. Nach übereinstimmender Darstellung der Parteien sind diese Arbeiten an die Hand genommen und durchgeführt worden. Insbesondere hat die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation eine Reformkommission bestellt, in welcher die gemäss Handbuch nötigen Beteiligten vertreten sind. Deshalb richtet sich die Beschwerde auch nicht generell gegen den Vor-Ticket-Entscheid, sondern lediglich gegen eine darin enthaltene Auflage, respektive die Abänderung zum Vor-Ticket-Entscheid.

Mit Schreiben an die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation vom 20. Juni 2006 erhielt das Reformprojekt Bildungsverordnung "Drucktechnologe/in" ein Vor-Ticket zugesprochen. Dies unter der Bedingung, dass dem Beschwerdeführer ein Sitz in der Reformkommission einzuräumen sei. Dieses Schreiben wurde am 10. August 2006 dahingehend ergänzt, als die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation nunmehr alles Zumutbare zu unternehmen habe, um dem Beschwerdeführer die Einsitznahme in der Kommission zu ermöglichen. Der Beschwerdeführer erkennt in dieser Ergänzung zum Vor-Ticket den Ausschluss seines Verbands vom wei-

teren Reformprozess der Berufsbildungsverordnung "Drucktechno-loge/in" und qualifiziert diesen als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG.

5. Vor diesem Hintergrund muss im Folgenden festgestellt werden, ob mit dem Schreiben vom 10. August 2006 eine anfechtbare Verfügung ergangen ist. Einerseits kann aufgrund einer besonderen gesetzlichen Grundlage die Pflicht bestehen, dass eine Behörde einen bestimmten Entscheid fällen muss. Anderseits kann Verwaltungstätigkeit Verfügungsqualität erlangen, wenn ein Verwaltungsakt die allgemeinen Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 VwVG erfüllt. Dabei gilt es im Besonderen die zuvor dargestellten Abläufe und die von den einzelnen Beteiligten wahrzunehmenden Aufgaben zu berücksichtigen.

   In einem ersten Schritt ist zu klären, ob das BBT gestützt auf das Berufsbildungsgesetz verpflichtet ist, über den Streitgegenstand mittels anfechtbarer Verfügung zu bestimmen und somit ein geeignetes Anfechtungsobjekt zu schaffen (E. 6.). Besteht keine solche Pflicht ist als zweiter Schritt zu prüfen, ob dem Schreiben vom 10. August 2006 des BBT im Sinne der allgemeinen Regeln von Art. 5 Abs. 1 VwVG trotzdem Verfügungscharakter zukommt (E. 7.).

6. Als unmittelbare gesetzliche Grundlage für den Erlass einer anfechtbaren Verfügung fällt Art. 19 BBG in Betracht. Gemäss Art. 19 Abs. 1 BBG erlässt das BBT auf Antrag der Organisationen der Arbeitswelt oder, bei Bedarf, von sich aus Bildungsverordnungen. Art. 19 Abs. 2 - 4 BBG regelt im Weiteren Einzelheiten in Bezug auf den Inhalt, die Qualifikationsverfahren für nicht formalisierte Bildung sowie die Publikation der neuen Bildungsverordnungen.

   Als weitere Grundlage ist Art. 1 BBG heranzuziehen. Dieser hält fest, dass die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt ist. Zur Verwirklichung der Ziele arbeiten Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt zusammen, ebenso die Kantone und Organisationen der Arbeitswelt unter sich.

6.1 Betreffend die Erarbeitung von Bildungsverordnungen geht aus Art. 19 BBG nur hervor, dass das BBT grundsätzlich für den Erlass von Bildungsverordnungen verantwortlich zeichnet, respektive diese von sich aus oder auf einen entsprechenden Antrag einer Organisation der Arbeitswelt hin erlässt.

   Das Gesetz enthält aber keine Einzelheiten oder Modalitäten darüber, wie bei der Ausarbeitung neuer oder bei der Revision bestehender Bildungsverordnungen vorzugehen ist. Es bezeichnet nicht näher, ob gewisse Verbände oder Organisationen von bestimmten Berufen oder Berufszweigen zwingend in den Erarbeitungsprozess für den Entwurf einer Bildungsverordnung miteinzubeziehen und deshalb diese Mitwirkungsrechte einzelner

Verbände mit einer individuell-konkreten Verwaltungshandlung – also mittels Verfügung – festzustellen sind. Art. 19 BBG schreibt lediglich fest, dass die Organisationen der Arbeitswelt an den einzelnen Berufsbildungsverordnungsprojekten zu beteiligen sind, wobei die Art und Weise von deren Beteiligung offen gelassen wird.

6.2 Der in Art. 1 BBG verankerte Grundsatz, wonach Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt die Ziele des BBG gemeinsam zu verwirklichen haben, statuiert im Hinblick auf die Beteiligung einzelner Verbände ebenso wenig eine Verfügungspflicht. Art. 1 BBG hält das Prinzip der breit abgestützten Zusammenarbeit unter den interessierten Kreisen fest (vgl. auch BBl 2000 5747). Art. 1 BBG kann nicht entnommen werden, dass dieser Grundsatz – über das Zusammenarbeitsprimat hinaus – das BBT von Gesetzes wegen verpflichtet, in individueller und durchsetzbar Weise über Mitwirkungsrechte einzelner Interessierter zu verfügen. Daran ändert auch der explizite Verweis des BBT auf Art. 1 Abs. 3 Bst. b BBG in seinem an die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation gerichteten Schreiben vom 20. Juni 2006 betreffend Vor-Ticket-Vergabe nichts.

Aus dem Berufsbildungsgesetz lässt sich somit nicht ableiten, dass das BBT schon von Gesetzes wegen gehalten wäre, mittels Verfügung über den Einsitz des Beschwerdeführers in der Reformkommission für die Revision der Bildungsverordnung zu befinden.

7. Im Weiteren muss geprüft werden, ob mit dem Schreiben des BBT vom 10. August 2006 trotzdem und im Sinn von Art. 5 Abs. 1 VwVG eine anfechtbare Verfügung ergangen ist.

7.1 Die Verfügung wird als individueller, an den einzelnen gerichteten Hoheitsakt definiert, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt werden soll (BGE 131 II 13 E. 2.2., BGE 130 V 388 E. 2.3.; zum Ganzen: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 854 ff.). Als Beschwerdeobjekt öffnet die Verfügung den Zugang zum streitigen Verwaltungsverfahren und zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Deshalb ist in Verfügungsform zu Handeln, wenn ein Verwaltungsrechtsverhältnis verbindlich festgelegt werden soll, ausser die gesetzliche Grundlage sehe eine andere Handlungsform vor. Soll ein Rechtsverhältnis verbindlich festgelegt werden, besteht grundsätzlich auch ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 188, 191).

Eine Verfügung liegt also vor, wenn es sich beim angefochtenen Verwaltungsakt um eine behördliche, einseitige, individuell-konkrete, rechtsverbindliche und auf Bundesverwaltungsrecht gestützte Anordnung handelt (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., §28 Rz. 1 ff.; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 487 ff.).

Liegt nur eines dieser Elemente nicht vor, ist der entsprechende Verwaltungsakt nicht als Verfügung zu qualifizieren.

Im vorliegenden Fall drängt sich insbesondere die Frage auf, ob mit dem Ergänzungsschreiben vom 10. August 2006 zum Vor-Ticket-Entscheid vom 20. Juni 2006 eine rechtsverbindliche Anordnung getroffen, mithin die Regelung eines Rechtsverhältnisses bezweckt wurde. Die Regelung eines Rechtsverhältnisses liegt dann vor, wenn die zuständige Behörde mit einer Anordnung im Einzelfall gegenüber jemand anderem Rechte oder Pflichten begründet, ändert oder aufhebt (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG), darüber eine Feststellung trifft (Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG) oder Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten abweist oder auf solche Begehren nicht eintritt (Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG).

Diesen Aspekt gilt es zuerst zu prüfen, bevor die übrigen Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 VwVG zu untersuchen sind.

7.2 Wie vorne in den Erwägungen 3 und 4 dargestellt, übernimmt die für die Reform antragstellende Organisation der Arbeitswelt, hier die Paritätische Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation, die operative Leitung der Reformarbeiten. Primär bestimmt also die Projektleitung in den ersten Phasen des Überarbeitungsprozesses über die diversen Belange der Reform, ohne dass von Seiten des Bundes ein besonderer Einfluss ausgeübt oder dieser von sich aus in einzelne Belange der Reform eingreifen würde. Die Organisation der Arbeitswelt legt die ersten Ergebnisse ihrer Tätigkeit in Form des Vor-Ticket-Antrags vor und erst hierauf erfolgt im Hinblick auf die Vor-Ticket-Vergabe eine erste Prüfung der erledigten Vorarbeiten (vgl. Schritt 5 im Handbuch S.10).

Mit der Vergabe des Vor-Tickets an den Antragsteller erfolgt sodann die Bestätigung, dass mit der Erarbeitung der Bildungsverordnung definitiv begonnen werden kann. Die Organisation der Arbeitswelt verpflichtet sich dabei zugleich die Bedingungen zum Erhalt des Tickets einzuhalten. Dass aber mit dem Vor-Ticket-Entscheid bereits über besondere Parteirechte, insbesondere über die Beiteiligung einzelner Verbände am Reformprozess entschieden wird oder überhaupt entschieden werden soll, kann darin nicht erkannt werden, und ist auch nicht Zweckbestimmung des Vor-Ticket-Entscheids. Sinn und Zweck eines Vor-Tickets liegt einzig darin, das Verfahren in Bezug auf eine bestimmte Bildungsverordnungsreform mit den übrigen laufenden Reformen zu koordinieren, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen bestmöglich einsetzen und nutzen zu können. Der Vor-Ticket-Entscheid initiiert den verfahrenstechnisch nächsten Schritt von der einen zur nächsten Phase im Reformprozess, den Übergang von der Planungs- zur eigentlichen Erarbeitungsphase einer neuen Berufsbildungsverordnung nämlich.

7.3 Zudem würde eine einseitige Festlegung von Rechten und Pflichten dem in der Botschaft und ebenso in Art. 1 BBG gründenden Prinzip der Zusammenarbeit zuwiderlaufen. Wohl am prägnantesten kommt dies zum Ausdruck, wenn der Gesetzgeber in seiner Botschaft schreibt, dass "der Bund nicht überall dort einzuspringen hat, wo die Akteure nicht zu Rande kommen" und im Weiteren erklärt, dass "der Zusammenarbeit unter und zwischen den Akteuren erste Priorität zukommt" (BBl 2000 5729).

7.4 In seinem Schreiben an den Beschwerdeführer vom 12. September 2006 stellt sich schliesslich auch das BBT auf den Standpunkt, dass Vor-Ticket-Entscheide nicht als Verfügungen im Sinn von Art. 5 Abs. 1 VwVG, sondern als verfahrensleitende Entscheide zu qualifizieren sind.

Dieser Ansicht schliesst sich das Bundesverwaltungsgericht an, denn mit dem Vor-Ticket wird grundsätzlich nur ein Schritt auf dem Weg hin zu einer neuen Berufsbildungsverordnung unternommen, ohne dass dabei ein rechtlich zu regelnder Sachverhalt festgelegt werden soll. Die zentralen Aufgaben vor der Vor-Ticket-Erteilung treffen zur Hauptsache die Organisationen der Arbeitswelt respektive die Projektleitung und finden ohne besondere Einflussnahme statt. Es zeigt sich daher, dass aufgrund der Stellung des BBT und der von ihm wahrzunehmenden Funktionen zu Beginn von Bildungsverordnungsreformen kein Bedürfnis besteht, dass überhaupt eine – im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG – verbindliche Anordnung getroffen wird. Der Vor-Ticketentscheid regelt daher kein Rechtsverhältnis im Sinn von Art. 5 Abs. 1 VwVG, weshalb es sich beim Vor-Ticketentscheid vom 20. Juni 2006 nicht um eine anfechtbare Verfügung handelt. Somit steht fest, dass dem Vor-Ticket-Entscheid des BBT keine Verfügungsqualität zukommt, wobei offen bleiben kann, ob der Vor-Ticket-Entscheid die übrigen Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 VwVG erfüllen würde, liegt doch beim Fehlen nur eines Elements gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG bereits keine Verfügung im Sinne des Gesetzes vor.

7.5 Beim vorliegend angefochtenen Verwaltungsakt, dem Schreiben vom 10. August 2006 an die Paritätischen Berufsbildungsstelle für die Berufe der visuellen Kommunikation, handelt es sich zwar nicht um den eigentlichen Vor-Ticket-Entscheid, jedoch um die Modifikation des Vor-Ticket-Entscheids. Konsequenterweise ist zu folgern, dass dem Schreiben vom 10. August 2006 als Ergänzungsschreiben und Anfechtungsobjekt kein Verfügungscharakter beizumessen ist. Wenn schon der Anknüpfungsgegenstand (der Vor-Ticket-Entscheid vom 20. Juni 2006) des angefochtenen Verwaltungsaktes (das Schreiben vom 10. August 2006) nicht als Verfügung zu qualifizieren ist, muss folgerichtig dasselbe auch für dessen Ergänzung oder Abänderung gelten.

8. Das Schreiben vom 10. August 2006 ist damit nicht als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG zu qualifizieren, womit der vorliegenden Beschwerde das geeignete Anfechtungsobjekt fehlt.

Ermangelt es der Beschwerde an einer zwingenden Prozessvoraussetzung, hat die Rechtsmittelinstanz das Verfahren durch Nichteintretensentscheid zu erledigen (VPB 62.11 E. 2.; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 410). Die Überprüfung der übrigen Prozessvoraussetzungen kann damit entfallen, ebenso die materielle Beurteilung der Streitsache an sich.

Auf die Beschwerde ist nicht einzutreten.

9. Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei, weshalb ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

   Als unterliegender Partei ist dem Beschwerdeführer auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem am 22. September 2006 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'400.-- verrechnet.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - dem Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (Ref-Nr. 221.10/csc; mit Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Hans-Jacob Heitz	Stefan Wyler

Rechtsmittelbelehrung
Dieses Urteil kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne angefochten werden (Art. 82 i.V.m. Art. 100 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Landessprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 BGG). Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingegangen oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 BGG).

Versand am: 12. Juni 2007