

BVGer B-147/2012 vom 4. Juli 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-07-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-147_2012

FR: TAF B-147/2012 du 4 juillet 2012

IT: TAF B-147/2012 del 4 luglio 2012

Regeste

Rechtsverzögerung/Rechtsverweigerung

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 32 VGG genannten Behörden, mithin auch das BBT.

E. 1.2

Bei Fehlen einer anfechtbaren Verfügung kann, gestützt auf Art. 46a VwVG, gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer solchen Beschwerde geführt werden. Die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ist grundsätzlich nicht fristgebunden: gemäss Art. 50 Abs. 2 VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung jederzeit Beschwerde geführt werden. Verweigert die betreffende Stelle allerdings ausdrücklich den Erlass einer Verfügung, so ist nach dem Grundsatz von Treu und Glauben innerhalb der gesetzlichen Frist von 30 Tagen Beschwerde zu erheben (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.16/2002 vom 18. Dezember 2002 E. 2.2, veröffentlicht in der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 2003, 706). Vorliegend hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 22. November 2011 mitgeteilt, dass sie den Erlass einer Verfügung ausdrücklich ablehne. Die vom Beschwerdeführer ins Recht gelegte Kopie dieses Schreibens trägt einen Eingangsstempel vom 1. Dezember 2011. Unter der Annahme eines mutmasslichen Zugangs des Schreibens am 23. November 2011 sowie unter Berücksichtigung der sich vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar erstreckenden Gerichtsferien (Art. 22a Abs. 1 Bst. c VwVG) erweist sich die aufgrund der erwähnten Rechtsprechung zur Anwendung gelangende Beschwerdefrist von 30 Tagen mit der Beschwerdeerhebung am 9. Januar 2012 als gewahrt.

E. 1.3

Die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde hat sich an die Beschwerdeinstanz zu richten, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre. Mit der Wendung "anfechtbare Verfügung" wird klargestellt, dass eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde entfällt, wenn die verweigerte oder verzögerte Verfügung selbst nicht anfechtbar wäre (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 5.19).

E. 2.1

Eine formelle Rechtsverweigerung i.e.S. gemäss Art. 46a VwVG liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Entscheidung zu treffen, obwohl sie dazu aufgrund der einschlägigen Rechtsnormen verpflichtet wäre (vgl. Markus Müller in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, N 4 zu Art. 46a VwVG; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 5.24).

E. 2.2

Rechtsverzögerung ist eine abgeschwächte Form der Rechtsverweigerung. Sie ist anzunehmen, wenn eine Behörde zwar gewillt ist, tätig zu werden bzw. eine Entscheidung zu fällen, jedoch ihrer Verpflichtung nicht innert angemessener Frist nachkommt und somit das Verfahren verschleppt (Felix Uhlmann/Simone Wälle-Bär in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, N 2 zu Art. 46a VwVG).

E. 3.1

Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ist, dass die Ratsuchenden zuvor ein Begehren auf Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und dass ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung besteht (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, S. 255; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 5.20). Ein solcher Anspruch besteht dann, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln und andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (Kölz/Häner, a.a.O., S. 78, S. 255).

E. 3.2

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen (vgl. BGE 131 II 58).

E. 4

Vorliegend stellt sich im Rahmen der Prüfung der Prozessvoraussetzungen die Frage, ob Entscheide der Vorinstanz betreffend die im Verfahren zum Erlass neuer Bildungsverordnungen als Zwischenschritt vorgesehene Erteilung sogenannter Vor-Tickets wie vom Beschwerdeführer behauptet, in Verfügungsform zu ergehen haben oder nicht.

E. 4.1

Gemäss Art. 19 BBG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101) erlässt das BBT auf schriftlich begründeten Antrag der Organisationen der Arbeitswelt hin oder, bei Bedarf, von sich aus Verordnungen für den Bereich der beruflichen Grundbildung. Die Ausgestaltung derselben erfolgt nach Art. 13 Abs. 3 BBV durch das BBT unter Mitwirkung der Kantone und von Organisationen der Arbeitswelt. Gemäss Art. 13 Abs. 3 BBV stellt das BBT die Koordination mit und zwischen den interessierten Kreisen und den Kantonen sicher und entscheidet, falls keine Einigung zustande kommt, unter Berücksichtigung des Gesamtnutzens für die Berufsbildung und allfälliger sozialpartnerschaftlicher Regelungen. Unter Verordnung versteht man den Erlass von generell-abstrakten Rechtsnormen in einer anderen Form als derjenigen der Verfassung oder des Gesetzes (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008,

Rz. 1849). Zum allgemeinen Verfahren bei Berufsbildungsreformen enthalten weder das BBG noch die zugehörige Verordnung spezifische Regelungen, jedoch hat die Vorinstanz auf der Grundlage von Art. 65 Abs. 1 BBG i.V.m. Art. 71 BBV und dem in Art. 1 BBG verankerten Grundsatz der Berufsbildung folgend unter engem Einbezug der Verbundpartner das "Handbuch Verordnungen" erarbeitet und erlassen, bei welchem es sich um eine Verwaltungsverordnung handelt und welches nunmehr in der 4., veränderten Auflage von 2007 vorliegt. Verwaltungsverordnungen sind für die Durchführungsorgane verbindlich, begründen indessen im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten beim Privaten. Laut "Handbuch Verordnungen" besteht auf Bundesebene ein ebenfalls verbundpartnerschaftlich ausgehandelter Masterplan Berufsbildung, welcher mittels eines Ticket-Systems bestimmt, wann welche Organisationen der Arbeitswelt mit der Reform einer Bildungsverordnung beginnen können. Mit dem Antrag auf eine 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 ("Handbuch Verordnungen" S. 10). Die Phase nach der Erteilung des Vor-Tickets dient der Erstellung der Entwürfe von Qualifikationsprofil, Bildungsplan sowie der Verordnung über die berufliche Grundbildung selbst sowie der Erarbeitung der Konzepte für Bildungsverantwortliche, der Übersetzung der Entwürfe in die anderen Landessprachen und der verbandsinternen Vernehmlassung und Bereinigung. Sind diese Schritte getan, 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 und ist zugleich eine Verpflichtung für die Organisation der Arbeitswelt sowie für die Kantone, mit den Vorbereitungen für die Implementierung der neuen Verordnung über die berufliche Grundbildung zu beginnen ("Handbuch Verordnungen" S. 13).

E. 4.2

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 30. Mai 2007 (B-2186/2006) entschieden, dass dem Vor-Ticket-Entscheid keine Verfügungsqualität zukomme. Dies zum Einen, da sich dem Berufsbildungsgesetz keinerlei Verpflichtung des BBT entnehmen lasse, über die Vor-Ticket-Vergabe mittels Verfügung zu entscheiden (E. 6). Zum Anderen werde mit dem Vor-Ticket-Entscheid grundsätzlich nur ein Schritt auf dem Weg hin zu einer neuen Berufsbildungsverordnung unternommen, ohne dass dabei ein rechtlich zu regelnder Sachverhalt, ein Rechtsverhältnis i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG festgelegt werden solle.

E. 4.3

Die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Einwände vermögen an dieser Qualifikation des Vor-Ticket-Entscheid nichts zu ändern. Er wendet zunächst ein, dass, entgegen Erwägung 3.4.2 des von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zitierten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Mai 2007 (B-2186/2006), die Vorinstanz einseitig und alleine über den Antrag auf Erteilung eines Vor-Tickets entscheide, weshalb insofern nicht von einem Dialog gesprochen werden könne. In Erwägung 3.4.2 des zitierten Urteils heisst es jedoch explizit, dass die Vorinstanz durch ihre Beteiligung an den Vor-Ticket-Entscheiden ausserhalb von konkreten Projektarbeiten durchaus auch in der Projektvorbereitungsphase steuernde Funktionen übernimmt. In diesem Zusammenhang vermag auch die Tatsache, dass das BBT nach der zwischenzeitlich erfolgten Auflösung der Arbeitsgruppe Masterplan berufliche Grundbildung sämtliche Vorticket-Entscheide selbst

trifft, an deren mangelnder Verfügungsqualität nichts zu ändern. Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, Art. 19 Abs. 1 BBG statuiere implizit eine Verfügungspflicht, denn wo ein Antrag durch eine Partei gestellt werden müsse, müsse durch eine andere über denselben entschieden werden. Zwar ist in Art. 19 Abs. 1 BBG die Rede davon, dass die Vorinstanz Bildungsverordnungen auf Antrag der Organisationen der Arbeitswelt - oder, bei Bedarf, von sich aus - erlässt, jedoch erfolgt der Erlass einer Verordnung, welche definitionsgemäss einen generell-abstrakten Erlass darstellt, niemals in der Form einer Verfügung nach Art. 5 VwVG, weshalb das entsprechende Vorbringen des Beschwerdeführers ins Leere geht. Schliesslich legt der Beschwerdeführer dar, beim Vor-Ticket-Entscheid handle es sich um eine Verfügung, da dieser sämtliche Definitionsmerkmale einer solchen aufweise. Wie im erwähnten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ausgeführt wird (E. 7.4), stellt der Vor-Ticket-Entscheid allerdings grundsätzlich nur einen Schritt auf dem Weg hin zu einer neuen Berufsbildungsverordnung dar, ohne dass dabei ein rechtlich zu regelnder Sachverhalt festgelegt werden soll. Er regelt kein Rechtsverhältnis im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG. Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers wird ihm mit dem Vor-Ticket-Entscheid keine Berechtigung auf finanzielle Unterstützung durch den Bund eingeräumt, sondern verleiht der Vor-Ticket-Entscheid lediglich die Berechtigung, einen Antrag auf derartige Unterstützung zu stellen (vgl. Formular "Finanzielle Unterstützung der Reform von Verordnungen über die berufliche Grundbildung"). In diesem Sinne sind das Verfahren auf Erteilung und dasjenige auf Gewährung finanzieller Unterstützung auseinanderzuhalten. Damit ist die mögliche Subventionierung unabhängig vom Vor-Ticket-Entscheid und der Frage, ob letzterem Verfügungsqualität zukommt, zu sehen.

E. 4.4

An der erwähnten Rechtsprechung ist nach dem vorstehend Gesagten festzuhalten. Eine Qualifikation des Vor-Ticket-Entscheides als der Beschwerde zugängliche Verfügung würde im Übrigen zu einer in der schweizerischen Rechtsordnung im Rahmen von Verfahren auf Erlass generell-abstrakter Rechtsnormen grundsätzlich nicht bekannten und unerwünschten Verrechtlichung des Verfahrens auf Erlass von Verordnungen der beruflichen Grundbildung führen und dem in Art. 1 BBG verankerten Grundsatz der Berufsbildung zuwiderlaufen.

E. 5

Zusammenfassend kann nach dem Vorstehenden festgehalten werden, dass Entscheide der Vorinstanz zur Vergabe sogenannter Vor-Tickets im Verfahren zum Erlass neuer Bildungsverordnungen nicht in Verfügungsform ergehen müssen. Damit besteht kein Anspruch des Beschwerdeführers auf Erlass einer entsprechenden Verfügung, weshalb vorliegend eine notwendige Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde nicht erfüllt ist (vgl. vorne E. 3.1). Ermangelt es der Beschwerde an einer zwingenden Prozessvoraussetzung, so hat die Rechtsmittelinstanz das Verfahren durch Nichteintretensentscheid zu erledigen (VPB 62.11; Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 410). Die Überprüfung der übrigen Prozessvoraussetzungen kann damit entfallen, ebenso eine materielle Beurteilung der Streitsache an sich. Auf die Beschwerde ist nicht einzutreten.

E. 6

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterlegene Partei, weshalb ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Als unterliegender Partei ist dem Beschwerdeführer keine Parteienschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.