

BVGer B-2158/2006 vom 29. März 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-03-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2158_2006

FR: TAF B-2158/2006 du 29 mars 2007

IT: TAF B-2158/2006 del 29 marzo 2007

Regeste

Anerkennung Abschluss/Ausbildung

Erwägungen

E. 1

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BGE 130 II 65 E. 1; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 f.). Der Entscheid des Bundesamtes vom 15. Dezember 2005 stellt eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Diese Verfügung war bisher bei der Rekurskommission EVD angefochten, welche vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) am 1. Januar 2007 (vgl. AS 2006 1069) zur Beurteilung der Streitsache sachlich und funktionell zuständig war (vgl. Art. 61 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 BBG [zitiert in E. 2], AS 2003 4557; aufgehoben gemäss Anhang Ziff. 35 zum VGG, AS 2006 2248). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 VGG als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 53 Absatz 2 VGG (i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift. Soweit vorliegend das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (zit. in E. 3) zur Anwendung gelangt, hat dieses keine Änderungen auf die hier dargestellte (innerstaatliche) Ordnung des Rechtsschutzes zur Folge (vgl. Stephan Breitenmoser/Michael Isler, Der Rechtsschutz im Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG sowie den EU-Mitgliedstaaten, Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2002 S. 1003 ff., insbes. S. 1018). Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor dem Bundesamt teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerdeführung legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Einem schweizerischen Diplom oder Ausweis gleichwertig ist ein ausländisches Diplom oder ein ausländischer Ausweis dann, wenn: a. die gleiche Bildungsstufe gegeben ist; b. die Bildungsdauer äquivalent ist; c. die Inhalte vergleichbar sind; und d. der Bildungsgang neben theoretischen auch praktische Qualifikationen umfasst.

E. 3

Antragsberechtigt ist, wer in der Schweiz Wohnsitz hat oder als Grenzgängerin oder Grenzgänger tätig ist.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer möchte im Kanton Zürich als Filialleiter angestellt werden oder einen eigenen Betrieb eröffnen. Der Kanton Zürich regelt die Tätigkeit zur selbstständigen Berufsausübung als Augenoptiker in der Verordnung vom 8. Januar 1992 über die Berufe der Gesundheitspflege (ZH-Lex 811.31). Zur selbstständigen Berufsausübung ist eine Bewilligung der Gesundheitsdirektion erforderlich; die unselbstständige Berufsausübung bedarf keiner Bewilligung (vgl. § 9 i.V.m. § 8 Bst. h und § 35 Abs. 1 der Verordnung). Augenoptiker sind berechtigt, Korrektionsbestimmungen vorzunehmen und Kontaktlinsen anzupassen und abzugeben (§ 33 der Verordnung). Die Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung als Augenoptiker wird Inhabern eines eidgenössischen oder eidgenössisch anerkannten ausländischen Diploms erteilt (§ 34 der Verordnung). Damit steht fest, dass die selbstständige Ausübung des Augenoptikerberufs im Kanton Zürich im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG reglementiert ist.

E. 3.2

Das europäische Recht unterscheidet spezielle und allgemeine Anerkennungsrichtlinien. Erstere beruhen auf dem Prinzip der vorgängigen Harmonisierung der Ausbildung, letztere auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens in die Ausbildung der anderen Mitgliedstaaten (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 6347 f.). Sieben sektorale Richtlinien wurden nach dem System der Harmonisierung gestaltet und ermöglichen damit sechs medizinischen und paramedizinischen Berufen (Arzt, Zahnarzt, Tierarzt, Apotheker, Pflegepersonal in allgemeiner Pflege, Hebamme) sowie Architekten die automatische Anerkennung (vgl. Wild, a.a.O., S. 396 f.; Schneider, a.a.O., S. 167). Die allgemeine Anerkennungsregelung, welche nicht für bestimmte berufliche Tätigkeiten gilt, setzt sich aus der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen (ABl. 1989 L 019 S. 16; im Folgenden: Richtlinie 89/48/EWG) sowie aus der Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG (ABl. L 209 S. 25; im Folgenden: Richtlinie 92/51/EWG) zusammen.

E. 3.3

Die beiden allgemeinen Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG stützen sich auf die Art. 49, Art. 57 Abs. 1 und Art. 66 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und bezwecken, dass Angehörige der Mitgliedstaaten als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte ihren Beruf auch in einem anderen Mitgliedstaat ausüben können als in demjenigen, in dem sie ihre beruflichen Qualifikationen erworben haben (vgl. einleitende Bemerkungen der Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG, 1. Abs.). Von der Richtlinie 89/48/EWG erfasst werden Studienabschlüsse nach einem Studium von mindestens drei Jahren (vgl. Art. 1 Bst. a 2. Gedankenstrich der Richtlinie 89/48/EWG; Schneider, a.a.O., S. 239; Wild, a.a.O., S. 399). Die Richtlinie 92/51/EWG bezieht sich auf die Sekundarschulbildung sowie die kurzen postsekundären Studiengänge von mindestens einem Jahr und alle im Anhang C der Richtlinie aufgeführten Studiengänge (vgl. Erwägung 9 der Richtlinie 92/51/EWG und Art. 1 der Richtlinie 92/51/EWG);

Schneider, a.a.O., S. 239; Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bericht 2001, a.a.O., S. 28 f.). Der Beschwerdeführer hat 1995 in der Schweiz das Fähigkeitszeugnis als Augenoptiker erworben. Er hat in Deutschland (Herkunftsstaat) eine Ausbildung zum Meister im Augenoptikerhandwerk absolviert. Zur Meisterprüfung wird zugelassen, wer eine Gesellenprüfung in dem Handwerk, in dem er die Meisterprüfung ablegen will, bestanden hat. Die Ausbildung zum Augenoptiker, welche mit der Gesellenprüfung abgeschlossen wird, dauert drei Jahre (vgl. § 49 des Gesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 17. September 1953 zur Ordnung des Handwerks [konsolidierte Fassung; BGBl I 1953, 1411]; im Folgenden: HwO sowie § 2 der Verordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. März 1997 über die Berufsausbildung zum Augenoptiker/zur Augenoptikerin; im Folgenden: AugOptAusV 1997). Der Beschwerdeführer beantragt die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines Meistertitels im Augenoptikerhandwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker. Der Inhaber des eidgenössischen Diploms ist berechtigt, sich als "diplomierter Augenoptiker" zu bezeichnen und diesen Titel öffentlich zu führen (vgl. Art. 23 Abs. 3 des Reglements vom 12. Juni 1991 über die Durchführung der Höheren Fachprüfung im Augenoptikerberuf [Prüfungsreglement]). Das Diplom ist eine Urkunde, welche bezeugt, dass ihr Inhaber sich an der Höheren Fachprüfung über die zur selbstständigen Ausübung des Augenoptikerberufes notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse ausgewiesen hat (Art. 23 Abs. 1 des Prüfungsreglements). Zur Höheren Fachprüfung für Augenoptiker wird zugelassen, wer über das Fähigkeitszeugnis der Lehrabschlussprüfung als Augenoptiker oder über einen von der Prüfungskommission als gleichwertig bezeichneten Ausweis verfügt, und wer seit dem Abschluss der Lehrzeit während vier Jahren im Berufe praktisch tätig war. Der Besuch einer höheren Fachschule für Augenoptiker wird als Praxiszeit angerechnet (Art. 10 des Prüfungsreglements). Demzufolge handelt es sich sowohl bei der Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk in Deutschland (Herkunftsstaat) wie auch der Höheren Fachprüfung für Augenoptiker in der Schweiz (Aufnahmestaat) um Ausbildungen im postsekundären Bereich, welche weniger als drei Jahre dauern. Die berufliche Tätigkeit wird zudem weder von einer sektoriellen Richtlinie noch von einer in Anhang A der Richtlinie 92/51/EWG aufgeführten Richtlinie erfasst (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 92/51/EWG). Daher ist für den Beruf des Augenoptikers die Richtlinie 92/51/EWG anwendbar.

E. 3.4

Der Beschwerdeführer ist Schweizer Bürger und hat in Deutschland eine postsekundäre Ausbildung absolviert, welche er in der Schweiz anerkennen lassen will. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 92/51/EWG erstreckt sich der Anwendungsbereich dieser Richtlinie auf alle Angehörigen eines Mitgliedstaates, die als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte einen reglementierten Beruf in einem Aufnahmestaat ausüben wollen. Nach dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 ist nicht klar, ob sich die Richtlinie auch auf Inländer bezieht, welche eine im Ausland getätigte Ausbildung anerkennen lassen wollen. Für die Auslegung der Begriffe des Gemeinschaftsrechts ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) bis zum Zeitpunkt vor der Unterzeichnung des Abkommens zu berücksichtigen (Art. 16 Abs. 2 FZA "acquis communautaire" auf dem Stand vom 21. Juni 1999; Breitenmoser/Isler, a.a.O., S. 1011). Der EuGH hat in Vorabentscheidungen erkannt, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Niederlassungsrecht im System der Gemeinschaft grundlegende Freiheiten darstellten, "die nicht voll verwirklicht wären, wenn die Mitgliedstaaten die Anwendung des Gemeinschaftsrechts denjenigen ihrer Staatsangehörigen versagen dürften, die von den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen

Erleichterungen Gebrauch gemacht und dank dieser Erleichterung berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen" (vgl. Urteil vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92, Kraus, Sammlung der Rechtsprechung [Slg.], I-1663, Randnr. 16 sowie Urteil vom 6. Oktober 1981 in der Rechtssache 246/80, Broekmeulen, Slg., 2311, Randnrn. 18 ff.; vgl. Schneider, a.a.O., S. 260; Jacques Pertek, Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions, in: La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions, Bruxelles 1998, S. 189 f.; e contrario hat das Bundesgericht festgehalten, dass das Freizügigkeitsabkommen Schweizer Bürgern ohne grenzüberschreitenden Anknüpfungspunkt keine Rechte einräumt und deren Rechtsstellung sich grundsätzlich nach dem Landesrecht richtet, vgl. BGE 130 I 26 E. 1.2.3 und BGE 129 II 249 E. 4.3 und 5.1).

E. 3.5

Art. 3 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG hält folgendes fest: "Wird der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG abhängig gemacht, so kann die zuständige Behörde [...] einem Angehörigen eines Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn der Antragsteller das Diplom im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG besitzt, das in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um Zugang zu diesem Beruf in seinem Hoheitsgebiet zu erhalten oder ihn dort auszuüben, und wenn dieses Diplom in einem Mitgliedstaat erworben wurde." Mit anderen Worten kann der Aufnahmestaat einem Antragsteller, der im Besitz eines Diploms im Sinne dieser Richtlinien ist, grundsätzlich nicht den Zugang oder die Ausübung eines reglementierten Berufes wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn dieses Diplom Zugangs- oder Ausübungsvoraussetzung für den entsprechenden Beruf im Herkunftsstaat ist. Als Diplome im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG gelten Ausbildungsnachweise, die in einem Mitgliedstaat von einer nach dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestimmten zuständigen Stelle ausgestellt werden, und aus denen hervorgeht, dass der Diplominhaber erfolgreich einen nicht in Art. 1 Bst. a der Richtlinie 89/48/EWG genannten postsekundären Ausbildungsgang von mindestens einem Jahr oder eine Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer oder einen der in Anhang C ausgeführten Ausbildungsgänge absolviert hat (Art. 1 Bst. a 1. Gedankenstrich und 2. Gedankenstrich Ziff. i der Richtlinie 92/51/EWG). Die Schweizerischen Höheren Fachprüfungen für Augenoptiker fallen unter Anhang C der Richtlinie 92/51/EWG (vgl. dazu Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bericht 2001, a.a.O., S. 28 f.). Der Meistertitel des Beschwerdeführers ist von der Handwerkskammer Karlsruhe ausgestellt worden. Hierbei handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, welche zur Vertretung der Interessen des Handwerks errichtet worden ist (vgl. § 90 Abs. 1 HwO). Der Meistertitel des Beschwerdeführers ist daher von einer zuständigen Stelle ausgestellt worden. Der deutsche Augenoptikermeister ist in Anhang C Nummer 2 (Bildungs- und Ausbildungsgänge zum "Meister" für die nicht unter die Richtlinien des Anhangs A fallenden handwerklichen Tätigkeiten) der Richtlinie 92/51/EWG aufgeführt. Beim Meistertitel in Deutschland (Herkunftsstaat) handelt es sich somit ebenfalls um ein Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG. Das Augenoptikerhandwerk in Deutschland stellt ein zulassungspflichtiges Handwerk dar. Die Ausbildungsbezeichnung Meister/Meisterin in Verbindung mit einem

zulassungspflichtigen Handwerk darf nur führen, wer für dieses zulassungspflichtige Handwerk die Meisterprüfung bestanden hat (vgl. § 1 i.V.m. Anlage A Nr. 33 HwO sowie § 51 HwO). Insofern ist dieser Beruf auch in Deutschland reglementiert (vgl. auch den Leitfaden für die allgemeine Regelung zur Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise der Europäischen Kommission, Anhang 1). Der Meistertitel berechtigt zur selbstständigen Berufsausübung und zur Lehrlingsausbildung (vgl. § 45 Abs. 2 HwO). Grundsätzlich kann die Schweiz daher dem Beschwerdeführer den Zugang oder die Ausübung des reglementierten Berufes nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern.

E. 3.6

Hingegen hat der Aufnahmestaat das Recht, Ausbildung und Berufserfahrung mit seinen Anforderungen zu vergleichen und eine Anerkennung der Diplome als gleichwertig abzulehnen, wenn die Ausbildung des Antragstellers sich in Bezug auf Dauer, Inhalt oder die Tätigkeitsbereiche wesentlich unterscheidet. Die Kompensation unterschiedlicher Ausbildungsdauer kann durch den Nachweis von Berufserfahrung erbracht werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG). Im Falle von unterschiedlichen Ausbildungsinhalten darf der Aufnahmestaat vom Antragsteller verlangen, dass er einen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 92/51/EWG; Natsch, a.a.O., S. 206 f., Wild, a.a.O., S. 400). Macht der Aufnahmestaat bei unterschiedlichem Ausbildungsinhalt von der Möglichkeit eines Anpassungsinstrumentes Gebrauch, so muss er dem Antragsteller die Wahl zwischen dem Anpassungslehrgang und der Eignungsprüfung lassen (Art. 4 Bst. b Unterabs. 3 der Richtlinie 92/51 EWG; Schneider, a.a.O., S. 257; Jacques Pertek, *L'Europe des diplômes et des professions*, Bruxelles 1994, S. 81). Der Aufnahmestaat darf die Anpassungsinstrumente des Art. 4 Abs. 1 Bst. a und b nicht kumulativ anwenden (Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 92/51/EWG; Schneider, a.a.O., S. 198; Pertek, *L'Europe des diplômes et des professions*, a.a.O., S. 80).

E. 3.7

Die Anforderungen an die Ausbildungsdauer werden vom Beschwerdeführer, was auch das Bundesamt nicht bestreitet, erfüllt: Diese beträgt in der Schweiz mindestens acht Jahre. Nach Art. 10 des Prüfungsreglements ist die Zulassung zur Höheren Fachprüfung für Augenoptiker an die doppelte Voraussetzung geknüpft, dass der Kandidat über das Fähigkeitszeugnis der Lehrabschlussprüfung als Augenoptiker verfügt, und dass er nach Abschluss der Lehrzeit vier Jahre als Augenoptiker tätig war. Der Besuch einer höheren Fachschule für Augenoptiker wird als Praxiszeit angerechnet. Die Ausbildungsdauer ist in Deutschland demgegenüber wesentlich kürzer. Zur Meisterprüfung wird zugelassen, wer eine Gesellenprüfung nach dreijähriger Ausbildung zum Augenoptiker bestanden hat (vgl. § 49 HwO sowie § 2 AugOptAusbV 1997). Der Beschwerdeführer hat die Lehre zum Augenoptiker in der Schweiz absolviert und 1995 mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abgeschlossen. Insofern bedarf es entgegen der Darlegung des Bundesamtes im angefochtenen Entscheid keiner Gleichwertigkeitsbescheinigung der Meisterprüfung mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis. Wie dem Zwischenzeugnis seines Arbeitgebers "X. _____" vom 26. Oktober 2005 entnommen werden kann, ist er seit dem 1. März 1996 als Augenoptiker und stellvertretender Geschäftsführer in diesem Unternehmen tätig. Vom 5. Mai 2003 bis 18. Februar 2005 (5 Blöcke à je 6 Wochen) besuchte er in Deutschland die Meisterschule und absolvierte am 22. Oktober 2005 die

Meisterprüfung, arbeitete indessen in der Zwischenzeit weiterhin bei X._____.

E. 3.8

Hingegen entschied das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 15. Dezember 2005, dass die Meisterprüfung in Deutschland mit den Höheren Fachprüfung inhaltlich nicht vergleichbar und somit nicht gleichwertig sei. Die Meisterprüfung, welche der Beschwerdeführer absolviert habe, werde der Höheren Fachprüfung gleichgestellt unter der Bedingung, dass er als Ausgleichsmassnahme entweder a. eine Eignungsprüfung in den Fächern Pathologie sowie Allgemeine Optik & Instrumente ablege oder b. einen einjährigen Anpassungslehrgang in der Schweiz unter der Anleitung eines diplomierten Augenoptikers absolviere und die Fächer Pathologie sowie Allgemeine Optik & Instrumente an der Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten besuche. Insofern macht das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung von Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 92/51/EWG Gebrauch, wonach der Aufnahmestaat im Falle von unterschiedlichem Inhalt der Ausbildung als Kompensation vom Gesuchsteller einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung verlangen kann. Die Frage, ob sich die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk inhaltlich wesentlich vom Schweizerischen Diplom des Augenoptikers unterscheidet und das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 15. Dezember 2005 als Voraussetzung für die Anerkennung der Gleichwertigkeit zu Recht eine Ausgleichsmassnahme verlangt, kann hier offen gelassen werden, da die Beschwerde aus nachfolgenden Gründen gutzuheissen ist.

E. 4

Der Beschwerdeführer rügt, die Handlungsweise des Bundesamtes verstosse gegen den Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben. Bevor er im Jahr 2003 seine Weiterbildung zum Augenoptikermeister in Deutschland begonnen habe, habe er sich beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert und ausgeführt, es werde sich frühestens im Jahr 2007 etwas ändern, wenn eine Fachhochschule für Augenoptiker eingeführt werde. Per Fax habe ihm das Bundesamt einen Auszug aus dem Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland zugesandt. Der Beschwerdeführer beruft sich somit sinngemäss auf den Vertrauensschutz.

E. 4.1

Der in Art. 9 BV (SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen, Auskünfte, Mitteilungen oder Empfehlungen einer Behörde, die sich im Nachhinein als unrichtig erweisen. Er führt dazu, dass die Behörde unter gewissen, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen an ihre unrichtige Zusicherung, Auskunft usw. gebunden ist; das heisst, sich so verhalten muss, als ob die Zusicherung, Auskunft usw. richtig gewesen wäre (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2005, S. 153; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 698). Gemäss Rechtsprechung und Doktrin sind unrichtige Zusicherungen, Auskünfte, Mitteilungen oder Empfehlungen von Behörden bindend, wenn (a) die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat; (b) die Behörde für die Erteilung der Auskunft zuständig war oder als zuständig betrachtet werden durfte; (c) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte; (d) der Bürger im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft

Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können und (e) die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 121 V 65 E. 2a, BGE 119 V 302 E. 3a, BGE 118 Ia 245 E. 4b, BGE 118 V 65 E. 7, BGE 117 Ia 285 E. 2b, BGE 117 Ia 412 E. 3b, je mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichts 1A.8/2004 vom 17. Dezember 2004 E. 4.2 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 668 ff.). Selbst wenn die Voraussetzungen für eine verbindliche behördliche Auskunft erfüllt sind, scheidet die Berufung auf Treu und Glauben, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1 mit Hinweisen, BGE 116 Ib 185 E. 3c; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 696 mit Hinweisen; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 160; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 75 B IVc, S. 243; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel und Frankfurt am Main 1983, S. 112). In einem solchen Fall besteht aber allenfalls Anspruch auf Schadenersatz (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 696 und Rz. 703 mit Hinweisen; Weber-Dürler, a.a.O., S. 129 ff.).

E. 4.2

Was die erste Voraussetzung betrifft, so taugt nicht jede behördliche Auskunft als Vertrauensbasis. Die Auskunft muss an sich geeignet sein, schutzwürdiges Vertrauen zu begründen. Notwendig ist eine gewisse inhaltliche Bestimmtheit; eine lediglich vage Absichtskundgabe oder ein Hinweis auf eine bisherige Praxis genügt nicht. Sodann wird in Lehre und Rechtssprechung mehrheitlich die Auffassung vertreten, nur eine auf einen konkreten, die auskunftserheischende Person direkt betreffenden Sachverhalt bezogene Auskunft könne die Behörden binden, nicht aber eine allgemeine Auskunft (vgl. BGE 125 I 267 E. 4c, BGE 122 II 113 E. 3b/cc, mit Hinweisen; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 75 B IIIa, S. 241; anderer Meinung: Weber-Dürler, a.a.O., S. 84, S. 207; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 670). Zudem begründet eine Auskunft schutzwürdiges Vertrauen nur, wenn sie vorbehaltlos erteilt worden ist (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.454/2002 vom 20. März 2003 E. 2.2 und 2A.251/2000 vom 19. Dezember 2000 E. 2b/cc; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 680; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., S. 154; Weber-Dürler, a.a.O., S. 205). Unmassgeblich ist die Form der Auskunftserteilung; auch eine mündliche Auskunft kann verbindlich sein, wenn sie auf Grund der Umstände geeignet ist, den guten Glauben des Betroffenen zu erwecken (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 669; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 75 B IIIa, S. 241; BGE 106 V 139 E. 4c mit Verweis auf BGE 91 I 133 E. 4b, BGE 114 Ia 105 E. 2a).

E. 4.2.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe sich vor Beginn der Ausbildung in Deutschland im Jahr 2003 beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Meistertitel Augenoptikerhandwerk mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert und ausgeführt, es werde sich frühestens im Jahr 2007 etwas ändern, wenn eine Fachhochschule für Augenoptiker eingeführt werde. Per Fax habe ihm das Bundesamt einen Auszug aus dem anwendbaren Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland zugesandt. Der Beschwerdeführer kann zwar nicht belegen, dass das Bundesamt ihm diese Auskunft erteilt hat. Über den Inhalt des Telefonats, welches der Beschwerdeführer mit einer Angestellten des Bundesamtes geführt hat, ist keine Gesprächsnotiz erstellt worden. Der Beschwerdeführer hat sich den Inhalt des Gesprächs auch nicht schriftlich bestätigen lassen.

Unbestritten und aktenkundig ist aber, dass das Bundesamt während Jahren in ständiger Praxis alle deutschen Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker anerkannt hat. Das Bundesamt stützte diese Anerkennungspraxis auf die Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem deutschen Reich vom 1. Dezember 1937 über die gegenseitige Anerkennung der Lehrabschluss- und Meisterprüfungen, welche zwar nie ratifiziert, aber beiderseits angewendet wurde (vgl. dazu Natsch, a.a.O., S. 217 f. Fusszeile 41; Botschaft, a. a. O, S. 6350 sowie Schreiben vom 2. August 1995 der Abteilung Berufsbildung des damaligen Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit [BIGA; heute: BBT] an den Deutschen Handwerkskammertag, wonach das Bundesamt die zwischenstaatliche Vereinbarung von 1937 bis zum Zeitpunkt einer allfälligen neuen Regelung weiter einhalten werde). Am 1. Juni 2002 trat das Freizügigkeitsabkommen und damit die in seinem Anhang III aufgeführte Richtlinie 92/51/EWG in Kraft. In der Folge stützte sich das Bundesamt wie zuvor auf die Gegenrechtsvereinbarung mit Deutschland (vgl. Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem deutschen Reich vom 1. Dezember 1937) und anerkannte weiterhin automatisch deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers. Dies wird vom Bundesamt nicht bestritten (vgl. dazu die Stellungnahme des BBT vom 5. Juli 2006 sowie das Verhandlungsprotokoll, S. 7 oben). Dem Bundesverwaltungsgericht liegen solche Gleichwertigkeitsbestätigungen aus den Jahren 2003 und 2004 vor (vgl. die eingereichten Gleichwertigkeitsbestätigungen in den Beschwerdeverfahren B-2159/2006, B-2160/2006, B-2169/2006; vgl. dazu auch die Beschwerdeverfahren B-2161/2006, B-2168/2006, B-2195/2006, B-2173/2006).

E. 4.2.2

Der Umstand, dass das Bundesamt nach eigenen Angaben (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 7) in einer langjährigen, konstanten Praxis bis Ende 2004/anfangs 2005 alle deutschen Meistertitel im Augenoptikerhandwerk dem eidgenössischen Diplom gleichwertig anerkannte, kann als gewichtiges Indiz für das Vorliegen einer entsprechenden Zusicherung anfangs des Jahres 2003 gewertet werden, stand diese doch vollkommen im Einklang mit der damaligen Anerkennungspraxis. Zudem ist auf Grund der Ausführungen des Bundesamtes in der Vernehmlassung, wonach die Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens eine gewisse Zeit gedauert habe, und auf Grund der Aussagen des Vertreters des Bundesamtes an der öffentlichen Verhandlung (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 7) zu schliessen, dass sich eine Änderung der Anerkennungspraxis erst im Verlaufe des Jahres 2005 abzeichnete. Kommt hinzu, dass sich die Aussagen des Beschwerdeführers über die Auskunft des Bundesamtes mit den Aussagen anderer betroffener Personen, welche in Deutschland ebenfalls die Meisterprüfung abgelegt und sich beim Bundesamt vorgängig über die Gleichstellung dieser Prüfung informiert haben, inhaltlich decken (vgl. dazu die Beschwerdeverfahren B-2159/2006, B-2166/2006, B-2167/2006, B-2168/2006, B-2170/2006, B-2174/2006). Auch bestehen kaum Zweifel an der Aussage, wonach das Bundesamt betont habe, dass sich an der Anerkennungspraxis erst im Jahr 2007 etwas ändern werde, wenn eine Fachhochschule für Augenoptiker eingeführt werde (vgl. B-2159/2006), zumal auch der Schweizer Optikverband Auskünfte desselben Inhalts erteilt hat (vgl. B-2170/2006). Im Weiteren ist aktenkundig, dass das Bundesamt im Jahr 2002 weiteren Betroffenen die Gleichstellung des deutschen Meistertitels mit dem schweizerischen Diplom unter Verweis auf Art. 1 der Vereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz vom 1. Dezember 1937 schriftlich bestätigt hat (vgl. B-2162/2006, B-2179/2006), weshalb auch die Aussage des

Beschwerdeführers, das Bundesamt habe ihm per Fax einen Auszug aus dem Staatsvertrag zugesandt, als glaubhaft erscheint. Zudem bestreitet das Bundesamt nicht, dass es damals auf telefonische Anfrage hin solche Zusicherungen abgegeben hat (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 8). Auf die Aussage eines Beschwerdeführers anlässlich der öffentlichen Verhandlung hin, wonach das Bundesamt nun anscheinend keine Auskünfte mehr über die (künftige) Anerkennung von Diplomen erteile (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 4), erklärte der Vertreter des Bundesamtes, es sei richtig, dass das Bundesamt früher solche Auskünfte erteilt habe (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 5). Hinzu kommt auch, dass der Vertreter des Bundesamtes anlässlich der öffentlichen Verhandlung ausgeführt hat, dass deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk bis anfangs 2005 als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers anerkannt worden seien. Das Bundesamt habe seine Praxis im Jahre 2005 überprüft und dann geändert, da es festgestellt habe, dass die bisherige Praxis nicht mehr rechtskonform war (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 6 und 7 sowie Gutachten des Schweizer Optikverbandes vom 1. November 2005). Angesichts der gesamten Umstände ist davon auszugehen, dass dem Beschwerdeführer eine solche konkrete, ihn direkt betreffende Auskunft vorbehaltlos erteilt worden ist.

E. 4.3

Ausser Frage steht, dass die Auskunft von der zuständigen Behörde erteilt worden ist (vgl. Art. 68 Abs. 1 BBG und Art. 69 BBV, zitiert in E. 2 sowie Art. 71 BBV), weshalb die zweite Voraussetzung ohne Weiteres als gegeben erachtet werden kann.

E. 4.4

Was die Auskunft bezüglich der im Zeitpunkt der Anfrage geltenden Anerkennungspraxis des Bundesamtes betrifft, so war diese richtig. Die Auskunft, wonach deutsche Meistertitel vom Bundesamt weiterhin anerkannt würden (weshalb der vom Beschwerdeführer im Oktober 2005 erlangte Meistertitel mit dem eidgenössischen Diplom gleichgestellt werde) erweist sich im Nachhinein als falsch. Es ist offensichtlich, dass der Beschwerdeführer die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte, stand diese doch im Einklang mit der damaligen Anerkennungspraxis. Das Freizügigkeitsabkommen war im Zeitpunkt der Auskunftserteilung schon seit mehreren Monaten in Kraft, weshalb der Beschwerdeführer weder ahnen konnte noch damit rechnen musste, dass das Abkommen beinahe drei Jahre später eine Praxisänderung bewirken würde.

E. 4.5

Bei der Prüfung des Kriteriums, ob Dispositionen getroffen wurden, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, ist zu berücksichtigen, dass die Auskunft für das Verhalten des Betroffenen ursächlich sein muss (vgl. Urteil des Versicherungsgerichts C.344/2000 vom 6. September 2001 E. 3c/bb). Ein solcher Kausalzusammenhang ist gegeben, wenn angenommen werden kann, der Betroffene hätte sich ohne die fehlerhafte Auskunft anders verhalten. An den Beweis des Kausalzusammenhangs zwischen Auskunft und Disposition werden nicht allzu strenge Anforderungen gestellt. Denn bereits aus dem Umstand, dass ein Betroffener Erkundigungen einholt, erwächst eine natürliche Vermutung dafür, dass er im Falle eines negativen Entscheides ein anderes Vorgehen gewählt hätte. Der erforderliche Kausalitätsbeweis darf deshalb schon als geleistet gelten, wenn es aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung als glaubhaft erscheint, dass sich der Betroffene ohne die fragliche Auskunft anders verhalten hätte (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 687 mit Verweis auf BGE 121 V 65 E. 2b). Der Beschwerdeführer hat vom 5. Mai 2003

bis 18. Februar 2005 (5 Blöcke à je 6 Wochen) die Meisterschule am Ifb in Karlsruhe absolviert und im Anschluss daran die Meisterprüfung vor der Handwerkskammer Karlsruhe abgelegt. Ausser Frage steht, dass der Besuch der Schule in Deutschland und die Ablegung der Meisterprüfung mit erheblichem finanziellem und zeitlichem Aufwand verbunden waren und der Beschwerdeführer ohne die Zusicherung des Bundesamtes sich nicht für die Ausbildung in Deutschland entschieden hätte.

E. 4.6

Eine Auskunft ist nur in Bezug auf den Sachverhalt, wie er der Behörde zur Kenntnis gebracht wird, verbindlich. Ändert sich die tatsächliche Situation, so hat die Behörde den neuen Sachverhalt zu beurteilen und ist an ihre früheren Aussagen nicht mehr gebunden. Behördliche Auskünfte stehen sodann immer unter dem Vorbehalt einer allfälligen späteren Rechtsänderung. Eine vertrauensschutzbegründende Auskunft kann deshalb nur vorliegen, wenn die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung des Tatbestandes die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunfterteilung, es sei denn die auskunfterteilende Behörde sei für die Rechtsänderung selbst zuständig und die Auskunft sei im Hinblick darauf erteilt worden (BGE 117 Ia 285 E. 2b mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 692; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 103/2002, S. 289 ff.; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 75 B IVb, S. 242; Gygi, Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 160; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., S. 154). Das Bundesamt macht nicht geltend und aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass sich der Stoffplan des Vorbereitungslehrganges "Augenoptikermeister" des Ifb (Institut für Berufsbildung) und die Anforderungen an die Meisterprüfung (vgl. die Verordnung vom 9. August 1976 über das Berufsbild und über die Prüfungsanforderungen im praktischen Teil und im fachtheoretischen Teil der Meisterprüfung für das Augenoptiker-Handwerk und Verordnung vom 18. Juli 2000 über gemeinsame Anforderungen in der Meisterprüfung im Handwerk) seit der Auskunftserteilung geändert haben. Es steht auch fest, dass die Anforderungen an die Höhere Fachprüfung im Augenoptikerberuf in der Schweiz unverändert geblieben sind (vgl. Prüfungsreglement, insbes. Art. 15 [Prüfungsfächer] und Art. 16 [Prüfungsstoff]). Die tatsächliche Situation im Zeitpunkt der Auskunftserteilung war somit dieselbe wie im Zeitpunkt des Entscheides. Das Freizügigkeitsabkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft (vgl. E. 3). Der Beschwerdeführer hat sich beim Bundesamt indessen erst im Jahr 2003 über die Gleichstellung seiner deutschen Ausbildung in der Schweiz erkundigt; zum Zeitpunkt der Auskunftserteilung war das Freizügigkeitsabkommen demzufolge schon seit mehreren Monaten in Kraft. Das Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens lässt sich daher im konkreten Fall einer Berufung auf den Vertrauensschutz nicht entgegen halten. Ebenfalls steht unbestritten fest, dass seit der Auskunftserteilung im Jahr 2003 und dem Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches um Anerkennung der Gleichwertigkeit beziehungsweise dem angefochtenen Entscheid Ende 2005 die Rechtslage keine Änderungen erfahren hat. Hätte sich eine Änderung der Anerkennungspraxis auf Grund des Freizügigkeitsabkommens damals bereits abgezeichnet, so wäre das Bundesamt verpflichtet gewesen, den Beschwerdeführer darüber zu informieren (vgl. Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel und Frankfurt am Main 1986, Nr. 75 B IVb, S. 471).

E. 4.7

Der Bürger kann aus dem Vertrauensschutz dann keinen Anspruch auf Bindung an die Vertrauensgrundlage ableiten, wenn dieser Rechtsfolge überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, a.a.O., S. 134; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 75 B IVc, S. 243). So besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass in den Berufen des Gesundheitswesens nur fähige Leute tätig sind, handelt es sich doch gerade bei der Gesundheit um ein Rechtsgut, das des gewerbepolizeilichen Schutzes in hohem Masse bedarf (vgl. BGE 125 I 322 E. 3d, BGE 125 I 335 E. 3b, BGE 112 IA 322 E. 4c mit Hinweisen). Vom Bundesamt wird indessen nicht geltend gemacht, dass die deutschen Meister im Augenoptikerhandwerk nicht befähigt wären und deren Tätigkeit Gefahren für das Publikum mit sich bringe. Vielmehr erklärte der Vertreter des Bundesamtes an der Verhandlung, dass es bisher keine Probleme mit deutschen Augenoptikermeistern gegeben habe (vgl. S. 9 des Verhandlungsprotokolls), und dass der einjährige Anpassungslehrgang auch unter der Anleitung eines im Ausland ausgebildeten Berufsangehörigen, dessen Ausweis vom Bundesamt mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers gleichgestellt worden war, absolviert werden könnte (vgl. S. 9 des Verhandlungsprotokolls). Überwiegende öffentliche Interessen, welche der Berufung auf Treu und Glauben gegenüberstehen, sind im vorliegenden Fall daher nicht ersichtlich. Die Voraussetzungen für eine Berufung auf Treu und Glauben sind damit erfüllt und der Beschwerdeführer ist in seinem Vertrauen auf die Auskunft des Bundesamtes, wonach der Meistertitel als mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig anerkannt werde, zu schützen. Damit erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen des Beschwerdeführers einzugehen.

E. 5

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die Verfügung des Bundesamtes vom 15. Dezember 2005 aufzuheben. Es wird festgestellt, dass das am 22. Oktober 2005 in Deutschland verliehene Meisterprüfungszeugnis im Augenoptikerhandwerk mit der Höheren Fachprüfung zum diplomierten Augenoptiker gleichwertig ist. Das Bundesamt wird angewiesen, dem Beschwerdeführer eine Gleichwertigkeitsbestätigung auszustellen.

E. 6

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist der Beschwerdeführer obsiegende Partei. Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der vom Beschwerdeführer am 12. Januar 2006 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.00 ist ihm zurückzuerstatten.

E. 7

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG) Der Beschwerdeführer war im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, und auch sonst sind ihm keine anrechenbaren Kosten in diesem Sinn entstanden. Daher ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

E. 8

Gegen diesen Beschwerdeentscheid kann innert 30 Tagen beim Eidgenössischen Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Art. 82 Bst. a und Art. 86 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 100 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.11, in Kraft seit 1. Januar 2007, AS 2006 1205]).

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