

BVGer B-2171/2006 vom 11. April 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-04-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2171_2006

FR: TAF B-2171/2006 du 11 avril 2007

IT: TAF B-2171/2006 del 11 aprile 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; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1998, Rz. 410.). Der Entscheid des Bundesamtes vom 27. Februar 2006 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 ζ [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 (zitiert 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). Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor dem Bundesamt teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Sie hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie 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), der Vertreter hat sich rechtsgenüchlich ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 1.1

Die Beschwerdeführerin beantragt mit Schreiben vom 19. September 2006, die Eingabe des Bundesamtes vom 31. August 2006 solle nicht gehört werden, eventualiter seien die Ausführungen des Bundesamtes - sollte der Eingabe Gehör verschafft werden - infolge

Unerheblichkeit unberücksichtigt zu lassen.

E. 1.2

Zunächst ist festzuhalten, dass das Bundesamt anlässlich der öffentlichen Verhandlung ersucht wurde, die Richtlinien des Bundesamtes zu den verfügbaren Ausgleichsmassnahmen einzureichen (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 9). Abgesehen davon gilt es den prozessualen Anträgen der Beschwerdeführerin zu entgegnen, dass im Beschwerdeverfahren die Untersuchungsmaxime gilt (Art. 12 und 13 VwVG), was zur Folge hat, dass es der entscheidenden Behörde erlaubt ist, verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, zu berücksichtigen (Art. 32 Abs. 2 VwVG; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 70.23 E. 11.5 mit Verweis auf Alfred Kölz/Isabelle Häner, a.a.O., Rz. 325 und 944; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2A.186/2000 vom 28. Juli 2000 E. 1d).

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

Die Beschwerdeführerin arbeitet als Augenoptikerin im Kanton Zürich. 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 sektorielle 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.). Die Beschwerdeführerin hat 2002 in der Schweiz das Fähigkeitszeugnis als Augenoptikerin erworben. Sie hat in Deutschland (Herkunftsstaat) eine Ausbildung zur Meisterin 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). Die Beschwerdeführerin beantragt die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres 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

Die Beschwerdeführerin ist Schweizer Bürgerin und hat in Deutschland eine postsekundäre Ausbildung absolviert, welche sie 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 der Beschwerdeführerin ist von der Handwerkskammer Kassel 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 der Beschwerdeführerin 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 der Beschwerdeführerin den Zugang oder die Ausübung des reglementierten Berufes nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern. 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). Die Anforderungen an die Ausbildungsdauer werden von der Beschwerdeführerin, 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). Die Beschwerdeführerin hat die Lehre zur Augenoptikerin in der Schweiz absolviert und am 26. Juli 2002 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 der Y. _____ AG (Niederlassung S. _____) vom 30. Juni 2005 entnommen werden kann, arbeitete sie von September 2002 bis Juni 2005 als Augenoptikerin in der Niederlassung S. _____. Seit dem 1. Juli 2005 ist sie in der Niederlassung W. _____ als Augenoptikerin tätig. Die Beschwerdeführerin war zwar zum Zeitpunkt der Meisterprüfung erst seit etwas mehr als drei Jahren als Augenoptikerin praktisch tätig. Dies ist indessen unbeachtlich, da die Ausbildungsdauer der Beschwerdeführerin damit weniger als ein Jahr unter der in der Schweiz geforderten Ausbildungsdauer (vier Jahre Praxis) liegt (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG). Hingegen entschied das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 27. Februar 2006, dass die Meisterprüfung in Deutschland mit der Höheren Fachprüfung inhaltlich nicht vergleichbar und somit nicht gleichwertig sei. Die Meisterprüfung werde der Höheren Fachprüfung gleichgestellt unter der Bedingung, dass sie 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 von der Höheren Fachprüfung im Augenoptikerberuf unterscheidet und das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 27. Februar 2006 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

Völkerrechtliche Verträge bleiben vorbehalten. Wird die Ausübung einer Berufstätigkeit durch Rechtsvorschriften an den Besitz eines bestimmten Diploms oder Ausweises gebunden und verfügt die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller über ein ausländisches Diplom oder einen ausländischen Ausweis, der in der Schweiz nicht als gleichwertig anerkannt ist, so sorgt das Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Kantonen oder mit Organisationen der Arbeitswelt für Ausgleichsmassnahmen, mit denen die verlangten Qualifikationen erreicht werden können (vgl. Art. 70 Abs. 1 und 3 BBV). 3. Am 1. Juni 2002 trat das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681) in Kraft. Nach Art. 1 Bst. a Freizügigkeitsabkommen hat dieses zum Ziel, den

Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbstständiger sowie das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien einzuräumen. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (vgl. Art. 2 FZA) gewährleistet den Staatsangehörigen der Schweiz und der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das Recht, in der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, der das Abkommen handhabt (Yvo Hangartner, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, AJP 2003 S. 257 ff., dort S. 260). In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 9 Freizügigkeitsabkommen, dass die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen treffen, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern. Anhang III trägt die Bezeichnung "Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise)". Nach dessen Bestimmungen wenden die Vertragsparteien im Bereich der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise untereinander die gemeinschaftlichen Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, in der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens geltenden Fassung einschliesslich der in Abschnitt A dieses Anhangs genannten Änderungen oder gleichwertige Vorschriften an (vgl. hierzu und zum Ganzen: Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, Botschaft, BBl 1999 6128, insbesondere S. 6155 und S. 6347 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2A.331/2002 vom 24. Januar 2003 E. 6.1 mit Hinweis auf: Rudolf Natsch, Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen, in: Bilaterale Verträge Schweiz - EG, Zürich 2002, S. 195 ff., insbes. S. 204; Max Wild, Die Anerkennung von Diplomen im Rahmen des Abkommens über die Freizügigkeit der Personen, in: Bilaterale Abkommen Schweiz - EU, Basel etc. 2001, S. 383 ff., insbes. S. 403; Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bericht über die Anerkennung ausländischer Diplome in der Schweiz und die Anerkennung schweizerischer Diplome im Ausland: Regelungen, bestehende Praktiken und Handlungsbedarf, Bern 2001, S. 4 f.; im Folgenden: Bericht 2001). Hinsichtlich der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen erfasst das bilaterale Personenfreizügigkeitsabkommen nur die im Aufnahmestaat reglementierten beruflichen Tätigkeiten. Alle nicht reglementierten Berufe stehen der freien Ausübung offen. Für sie ist die Anerkennung nach dem Personenfreizügigkeitsabkommen ohne Bedeutung. Ist ein Beruf im Aufnahmestaat nicht reglementiert, bedarf es somit keiner Prüfung der Gleichwertigkeit des Diploms und eine Arbeitsbewilligung genügt (vgl. Natsch, a.a.O., S. 205; Wild, a.a.O., S. 386 f.; Hildegard Schneider, Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, Antwerpen-Apeldoorn 1995, S. 177). Als reglementierte berufliche Tätigkeit gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises (bzw. Diploms) gebunden ist. Dazu gehört insbesondere die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in Verbindung mit der Führung eines Titels, der nur von Personen geführt werden darf, die einen Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis (bzw. ein Diplom) besitzen, die in einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt sind; sowie die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Gesundheitswesen,

wenn die Vergütung dieser Tätigkeit und/oder eine diesbezügliche Erstattung durch das einzelstaatliche System der sozialen Sicherheit an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises (bzw. Diploms) gebunden ist (Art. 1 Bst. f der Richtlinie 92/51/EWG bzw. Art. 1 Bst. d der Richtlinie 89/48/EWG, beide zitiert in E. 3.2).

Berufsverbände oder -organisationen, die ihren Mitgliedstaaten derartige Titel ausstellen und von den Behörden anerkannt werden, können sich nicht auf ihre private Natur berufen, um sich der Anwendung der mit dieser Richtlinie vorgesehenen Regelung zu entziehen (Vorspann der Richtlinie 89/48/EWG). Das Bundesamt hat eine Liste der reglementierten Berufe in der Schweiz herausgegeben (abrufbar unter www.bbt.admin.ch [Themen/Internationale Diplomanerkennung/EU-Diplomanerkennung/Liste der reglementierten Berufe]). Der Beruf des Augenoptikers ist in dieser Liste erfasst (N. 1.04). Somit ist das Freizügigkeitsabkommen zur Prüfung der Gleichwertigkeit des Meistertitels im Augenoptikerhandwerk grundsätzlich anwendbar.

E. 7

Die Beschwerdeführerin rügt, die Handlungsweise des Bundesamtes verstosse gegen den Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben. Bevor sie sich für die Ausbildung in Deutschland entschieden habe, habe sie sich im Jahr 2003 darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Kollegen (U._____, S._____, C._____ und W._____) hätten ihr mitgeteilt, dass nach Auskunft von Frau X._____ vom Bundesamt ein deutscher Meistertitel im Augenoptikerhandwerk einem Diplom als Augenoptiker in der Schweiz gleichgestellt werde. Die Beschwerdeführerin beruft sich somit auf den Vertrauensschutz.

E. 7.1

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. 7.2

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. In Lehre und Rechtsprechung wird mehrheitlich die Auffassung vertreten, nur eine auf einen konkreten, die auskunftserheischende Person direkt betreffenden Sachverhalt bezogene Auskunft könne die Behörden binden (vgl. Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel und Frankfurt am Main 1986, Nr. 75 B IIIa, S. 469; BGE 125 I 267 E. 4c, BGE 122 II 113 E. 3b/cc, mit Hinweisen). Einige Autoren befürworten indessen in besonderen Fällen auch die Anerkennung allgemeiner (generell-abstrakter) Auskünfte oder gar ein Stillschweigen der Behörden als genügende Vertrauensgrundlagen (Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 74 B IXa, S. 231; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O. Rz. 670; Beatrice Weber-Dürler, a.a.O., S. 84, 207). Auch das Bundesgericht bejaht in besonderen Fällen eine Durchbrechung des Grundsatzes, wonach nur individuell-konkrete Auskünfte unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes eine Abweichung vom Gesetz zu rechtfertigen vermögen (vgl. BGE 111 V 65 E. 4, in dem das Bundesgericht den Anspruch auf den Schutz des guten Glaubens eines Versicherten anerkannte, der irreführt wurde durch ein von der Verwaltung herausgegebenes Merkblatt, das ihm sein Arbeitgeber überreicht hatte und dessen Inhalt in dem Umfang überholt war, als es sich von einer neuen Verwaltungspraxis unterschied; vgl. auch BGE 101 Ia 116 E. 2b: eine Verordnungsbestimmung, die trotz jahrzehntelanger Kenntnis ihrer Gesetzeswidrigkeit durch die Behörden nicht angepasst worden ist, wurde als genügende Vertrauensgrundlage anerkannt). Nach Beatrice Weber-Dürler kann auch eine behördliche Auskunft, die einem Dritten erteilt worden ist, Vertrauensschutz begründen. Ihrer Meinung nach erweist sich auch hier eine zeitliche Grenze, die bei Auskünften allgemein gilt, als hilfreich. Die Auskunft bezieht sich grundsätzlich nur auf die Rechtslage im Zeitpunkt der Erteilung; mit zunehmendem zeitlichen Abstand muss man mit inzwischen erfolgten Gesetzes- oder Praxisänderungen rechnen (vgl. E. 4.6). Wegen der befristeten Verlässlichkeit besteht nicht die Gefahr, dass die weitergeleitete Auskunft ein unkontrollierbares Eigenleben führt und der Behörde auf unabsehbare Zeit die Hände bindet. Würde der Dritte innert kurzer Zeit ebenfalls an die Behörde gelangen, erhielte er wohl den gleichen Bescheid, ist es doch das Wesen der abstrakten Auskunft, für alle gleichgelagerten Fällen zu gelten. Der Dritte wird eine solche Nachfrage zu Recht für unnötig halten, wenn er sich auf seinen Informanten verlassen kann. Selbstverständlich trägt der Dritte das volle Risiko, dass der Adressat die Auskunft falsch verstanden oder ungenau oder verspätet weiter geleitet hat (a.a.O., S. 86 und S. 209 f.). Weiter 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. 7.2.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, Kollegen (U._____, S._____, C._____ und W._____) hätten ihr mitgeteilt, dass nach Auskunft von Frau X._____ vom Bundesamt ein deutscher Meister im Augentoptikerhandwerk einem diplomierten Augentoptiker in der Schweiz gleichgestellt werde. Sie habe davon ausgehen dürfen, dass es sich in ihrer Situation gleich verhalte. Die von der Beschwerdeführerin erwähnten Kollegen U._____, S._____, C._____ und W._____ haben wie die Beschwerdeführerin die Lehre zum Augentoptiker/zur Augentoptikerin in der Schweiz absolviert und mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abgeschlossen. Sie alle haben zwischen 2003 beziehungsweise 2004 und 2005 am Institut für Berufsbildung (IfB) in Karlsruhe in Deutschland die Meisterschule absolviert und im Jahr 2005 die Meisterprüfung im Augentoptikerhandwerk erfolgreich bestanden. Wie die Beschwerdeführerin haben auch sie Ende 2005 beim Bundesamt je das Gesuch gestellt, ihr Meistertitel im Augentoptikerhandwerk (ausgestellt von den Handwerkskammern Karlsruhe [U._____], Hannover [S._____] und Kassel [C._____ und W._____]) sei als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augentoptiker anzuerkennen. Sie erhielten im Dezember 2005 beziehungsweise Februar 2006 vom Bundesamt je eine gleich lautende negative Verfügung wie die Beschwerdeführerin. Gegen diese Verfügungen erhoben die Vorgenannten je Beschwerde an die Rekurskommission EVD beziehungsweise an das Bundesverwaltungsgericht (vgl. E. 1; vgl. U._____ (Verfahren B-2158/2006), S._____ (Verfahren B-2167/2006), C._____ (Verfahren B-2166/18) und W._____ (Verfahren B-2170/2006). U._____ und S._____ nahmen zudem auch an der öffentlichen Verhandlung teil, welche aus prozessökonomischen Gründen gemeinsam mit weiteren, gleich gelagerten Verfahren am 28. August 2006 vor der Rekurskommission EVD durchgeführt wurde. Sie machen übereinstimmend geltend, bevor sie ihre Weiterbildung zum Augentoptikermeister/zur Augentoptikermeisterin in Deutschland begonnen hätten, hätten sie sich beim Bundesamt im Jahr 2003 (U._____, S._____, W._____) beziehungsweise im Jahr 2004 (C._____) telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augentoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert. U._____ hält zusätzlich fest, das Bundesamt habe ausgeführt, es werde sich frühestens im Jahr 2007 etwas ändern, wenn eine Fachhochschule für Augentoptiker eingeführt werde. Per Fax habe ihm das Bundesamt einen Auszug aus dem Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland zugesandt. W._____ führt aus, der Geschäftsführer des SOV, Herr J._____, habe ihr im Jahr 2004 ebenfalls mitgeteilt, dass die deutsche Ausbildung in gängiger Praxis der Schweizerischen Ausbildung gleichgestellt werde und sich erst mit Einführung der Fachhochschule für Augentoptiker im Jahr 2007 etwas ändern werde. S._____ hält fest, er sei vom Schweizer Optikverband (SOV), welcher ihm mitgeteilt habe, dass es in der Schweiz einige Augentoptiker mit diesem Titel und der schweizerischen Gleichstellung gebe, für genauere Angaben an das Bundesamt verwiesen worden, welches ihm zugesichert habe, dass der deutsche Ausweis mit dem eidgenössischen Diplom des Augentoptikers gleichwertig sei. Auch C._____ hat sich sowohl beim Bundesamt als auch beim Schweizer Optikverband telefonisch informiert. Er

erklärt, Frau X. _____ vom Bundesamt habe nicht erwähnt, dass die Anerkennungsgrundlagen in absehbarer Zeit ändern würden.

E. 7.2.2

Zunächst erscheint aus den folgenden Überlegungen glaubhaft, dass U. _____, S. _____, C. _____ und W. _____ vom Bundesamt solche individuell-konkreten Auskünfte vorbehaltlos erteilt worden sind: Unbestritten und aktenkundig ist, 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 das Verfahren B-2158/2006 [Stellungnahme des Bundesamtes 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. 7.2.3

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 entsprechender Zusicherungen in den Jahren 2003 und 2004 gewertet werden, standen 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 der Kollegen der Beschwerdeführerin über die Auskünfte 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-2168/2006, B-2174/2006). Auch bestehen kaum Zweifel an der Aussage

von U._____, wonach das Bundesamt betont habe, dass sich an der Anerkennungspraxis erst im Jahr 2007 etwas ändern werde, wenn eine Fachhochschule für Augenoptiker eingeführt werde, zumal auch der Schweizer Optikverband Auskünfte desselben Inhalts erteilt hat. Im Weiteren ist aktenkundig, dass das Bundesamt im Jahr 2002 weiteren Betroffenen die Gleichstellung des deutschen Meistertitels mit dem schweizerischen Diplom unter Verweis auf Artikel 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 von U._____, 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 gewesen sei (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 6 und 7 sowie Gutachten des Schweizer Optikverbandes vom 1. November 2005).

E. 7.2.4

In der Beschwerde wird ausgeführt, dass sich die Beschwerdeführerin im Jahr 2003 bei den vorgenannten Kollegen informiert und insofern Kenntnis der zu diesem Zeitpunkt ergangenen Auskünfte des Bundesamtes an die Kollegen hatte, wonach der deutsche Meistertitel dem Diplom als Augenoptiker gleichgestellt sei. In diesem Zusammenhang wird als Beweis die Einvernahme von Frau X._____ vom Bundesamt und die Befragung der Kollegen als Zeugen angeboten (vgl. Beschwerdeschrift, S. 4). Anlässlich der öffentlichen Verhandlung vom 28. August 2006 hat der Rechtsvertreter wiederum auf die in der Beschwerdeschrift genannten Personen verwiesen (vgl. Plädoyernotizen des Rechtsvertreters, N. 5a). Zwei der genannten Kollegen, U._____ und S._____, haben ebenfalls an der Verhandlung teilgenommen. Auf die Abnahme der offerierten Beweise hat die Beschwerdeinstanz indessen verzichtet, da das Bundesamt im Beschwerdeverfahren solche Auskünfte im damaligen Zeitraum bestätigt hat. Zudem hat es ausdrücklich zugestanden, dass nach konstanter Praxis bis anfangs 2005 deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als mit dem Diplom des Augenoptikers gleichwertig anerkannt wurden. Daher kann davon ausgegangen werden, dass auch die von der Beschwerdeführerin genannten Kollegen eine entsprechende mündliche Zusicherung seitens des Bundesamtes erhalten haben. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin im selben Zeitraum wie die erwähnten Kollegen den gleichen Ausbildungslehrgang am Institut für Berufsbildung in Karlsruhe besucht und die Meisterprüfung, deren Anforderungen bundeseinheitlich geregelt sind (vgl. §§ 45 - 51 HwO), absolviert hat, lässt darauf schliessen, dass sie sich für diese Ausbildung in Kenntnis der an die Kollegen ergangenen Auskünfte entschieden hat. Im Weiteren vermögen diese von den Kollegen an die Beschwerdeführerin weitergeleiteten Auskünfte im vorliegenden Fall eine genügende Vertrauensgrundlage zu bilden: So waren die Auskünfte des Bundesamtes, wonach der deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig

sei, inhaltlich genügend bestimmt, und sie betrafen alle. Zudem enthielten die Auskünfte an die Kollegen der Beschwerdeführerin auch Informationen genereller Natur, d.h sie richteten sich an einen unbestimmten Adressatenkreis (alle Inhaber eines deutschen Meistertitels). Auf Grund des Umstandes, dass das Bundesamt vier Kollegen der Beschwerdeführerin, welche im selben Zeitraum die Meisterschule besucht und zum fast gleichen Zeitpunkt (Ende 2005) wie die Beschwerdeführerin die Meisterprüfung vor einer Handwerkskammer absolviert haben, jeweils gleich lautende Auskünfte erteilt hat, durfte die Beschwerdeführerin davon ausgehen, der Erklärungsinhalt gelte auch für ihren - gleich gelagerten - Fall. Hätte sich die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt selbst ans Bundesamt gewandt, hätte sie wohl die selbe Auskunft erhalten (vgl. E. 4.2; siehe auch die anderen Verfahren, zitiert in E. 4.2.3). Die Beschwerdeführerin durfte daher unter diesen Umständen eine solche Nachfrage für unnötig halten. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält, würde ein anderes Ergebnis in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider laufen.

E. 7.3

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; vgl. auch Art. 71 BBV). Sodann ist erforderlich, dass die Beschwerdeführerin die Fehlerhaftigkeit der an die Kollegen ergangenen Auskünfte nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen. Eigentliche Nachforschungen über die Richtigkeit behördlichen Handelns werden von den Privaten aber nicht erwartet, sondern sie dürfen sich grundsätzlich darauf verlassen. Anlass zur Überprüfung, etwa durch eine Rückfrage bei der Behörde, besteht einzig dort, wo die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage leicht erkennbar ist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O, Rz. 655 ff.). Was die an die Kollegen der Beschwerdeführerin ergangenen Auskünfte des Bundesamtes bezüglich der im Zeitpunkt der Anfragen geltenden Anerkennungspraxis des Bundesamtes betrifft, so waren diese richtig. Die Auskünfte, wonach deutsche Meistertitel vom Bundesamt weiterhin anerkannt würden, erweisen sich im Nachhinein als falsch. Es ist offensichtlich, dass die Beschwerdeführerin die Unrichtigkeit der an ihre Kollegen ergangenen Auskünfte nicht ohne Weiteres erkennen konnte, standen diese doch im Einklang mit der damaligen Anerkennungspraxis und verfügte auch der Schweizer Optikverband über keine anderen Informationen. Das Freizügigkeitsabkommen (in Kraft seit 1. Juni 2002) war im Zeitpunkt der Auskunftserteilungen (im Jahr 2003 beziehungsweise 2004) schon seit mehreren Monaten in Kraft, weshalb die Beschwerdeführerin weder ahnen konnte noch damit rechnen musste, dass dieses Abkommen drei Jahre später eine Praxisänderung bewirken würde. Die Beschwerdeführerin hatte daher keinen Anlass, an der Richtigkeit der an die Kollegen ergangenen Auskünfte zu zweifeln.

E. 7.4

In der Regel kann Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 660 und 687 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Versicherungsgerichts C.344/2000 vom 6. September 2001 E. 3c/bb). Die Beschwerdeführerin 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 Kassel 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 die Beschwerdeführerin ohne Kenntnis der an die Kollegen ergangenen Auskünfte des Bundesamtes sich nicht für die Ausbildung in Deutschland entschieden hätte.

E. 7.5

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 [ZBl] 103/2002, S. 289 ff.; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 75 B IVb, S. 242; Gygi, a.a.O., S. 160; Tschannen/Zimmerli a.a.O., S. 154). Gleiches muss auch für Auskünfte, welche von Dritten weitergeleitet worden sind, gelten (so auch Weber Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, a.a.O., S. 210). 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 den Auskunftserteilungen 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 Auskunftserteilungen war somit dieselbe wie im Zeitpunkt des Entscheides. Das Freizügigkeitsabkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft (vgl. E. 3). Die Kollegen der Beschwerdeführerin haben sich beim Bundesamt indessen erst im Jahr 2003 beziehungsweise im Jahr 2004 über die Gleichstellung ihrer deutschen Ausbildung in der Schweiz erkundigt; zum Zeitpunkt der Auskunftserteilungen 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 den Auskunftserteilungen im Jahr 2003 bzw. 2004 und dem Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches um Anerkennung der Gleichwertigkeit bzw. dem angefochtenen Entscheid im Februar 2006 die Rechtslage keine Änderungen erfahren hat.

E. 7.6

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 die Beschwerdeführerin ist in ihrem Vertrauen auf die Auskunft des Bundesamtes an ihre Kollegen, wonach der Meistertitel als mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig anerkannt werde, zu schützen. Auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin muss daher nicht weiter eingegangen werden. Auf Grund der Gutheissung des Hauptantrages erübrigt es sich auch, auf den Eventualantrag der Beschwerdeführerin, wonach ihr Schadenersatz zu entrichten sei, einzugehen.

E. 8

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die Verfügung des Bundesamtes vom 27. Februar 2006 aufzuheben. Es wird festgestellt, dass der am 30. November 2005 in Deutschland verliehene Meistertitel im Augenoptikerhandwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker gleichwertig ist. Das Bundesamt wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Gleichwertigkeitsbestätigung auszustellen.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist die Beschwerdeführerin 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 von der Beschwerdeführerin am 11. April 2006 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.- ist ihr zurückzuerstatten.

E. 10

Die Beschwerdeführerin hat sich durch einen berufsmässigen Anwalt vertreten lassen und ist als obsiegende Partei zu betrachten. Es ist ihr daher zu Lasten der Vorinstanz eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

E. 11

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.