

BVGer B-6195/2008 vom 21. April 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-04-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-6195_2008

FR: TAF B-6195/2008 du 21 avril 2009

IT: TAF B-6195/2008 del 21 aprile 2009

Regeste

Anerkennung Abschluss/Ausbildung

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf die Beschwerde einzutreten ist (vgl. BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen). Der Entscheid des Bundesamtes vom 9. September 2008 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). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. d VGG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig. Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist mit ihren Anträgen vor dem Bundesamt teilweise unterlegen und somit zur Beschwerdeführung legitimiert. 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. 2.1

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 dessen Art. 1 Bst. a hat das FZA 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 in Art. 2 FZA verankerte Grundsatz der Nichtdiskriminierung

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., S. 260). Deshalb bestimmt Art. 9 FZA, 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". 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 des Bundesrates 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.).

E. 2.2

Die allgemeinen Anerkennungsregelungen, welche nicht für bestimmte berufliche Tätigkeiten gelten, setzen sich zusammen aus der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung der Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen (ABl. 1989 L 19 S. 16), 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. 1992 L 209 S. 25).

E. 2.3

Hinsichtlich der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen erfasst das FZA nur die im Aufnahmestaat reglementierten beruflichen Tätigkeiten. Alle nicht reglementierten Berufe stehen der freien Ausübung offen. Deshalb ist für sie die Anerkennung nach dem FZA ohne Bedeutung. Ist ein Beruf im Aufnahmestaat nicht reglementiert, bedarf es somit keiner Prüfung der Gleichwertigkeit des Diploms und eine Arbeitsbewilligung genügt zur Berufsausübung (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).

E. 2.4

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 (...) (vgl. Art. 1 Bst. f der Richtlinie 92/51/EWG bzw. Art. 1 Bst. d der Richtlinie 89/48/EWG). Der Beruf des Sozialpädagogen ("dipl. Sozialpädagogin HF/dipl. Sozialpädagogin HF) ist in der Schweiz reglementiert (vgl. Verordnung des EVD vom 11. März 2005 über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen, SR 412.101.61, insbes. Anhang 6 Ziff. 1 Bst. e und Ziff. 4 Bst. e). Das FZA ist somit auf das vorliegende Gesuchsverfahren anwendbar. 3. In ihrem Gesuch vom 4. September 2008 beantragte B. _____ beim Bundesamt, ihr "Diploma Z-Verpleegkundige" sei als gleichwertig mit den schweizerischen Titeln in Sozialer Arbeit "Sozialpädagogin" und "Fachfrau Betreuung (FABE) mit Berufsmaturität" anzuerkennen.

E. 3

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

E. 3.1

Die dreijährige Lehre zur Fachfrau Betreuung gehört im schweizerischen Bildungssystem zur beruflichen Grundbildung auf Sekundarstufe II (vgl. Verordnung vom 16. Juni 2005 über die berufliche Grundbildung Fachfrau Betreuung/Fachmann Betreuung, SR 412.101.220.14, abrufbar im Internet unter: www.bbt.admin.ch), welche mit einer Berufsmaturitätsausbildung ergänzt werden kann. Der Abschluss als "Dipl. Sozialpädagogin HF" setzt eine dreijährige Ausbildung an einer Höheren Fachschule voraus. Die Höheren Fachschulen in der Schweiz sind auf tertiärem Niveau anzusiedeln (vgl. die in E. 2.4 zitierte Verordnung des EVD vom 11. März 2005 über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen).

E. 3.2

Das Bundesamt hielt in seiner Verfügung vom 9. September 2008 fest, das von B. _____ in den Niederlanden erworbene Diplom "Z-Verpleegkundige" sei mit der schweizerischen Ausbildung auf Sekundarstufe II "Fachfrau Betreuung EFZ, Fachrichtung Behindertenbetreuung mit Gesundheitlich-Sozialer Berufsmaturität (ISCED 3A)" gleichwertig. Hinsichtlich des zweiten beim Bundesamt gestellten Begehrens, ihr niederländisches Diplom sei als gleichwertig mit dem Diplom der Sozialpädagogin anzuerkennen, hat sich das Bundesamt im angefochtenen Entscheid nicht befusst. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr niederländisches Diplom sei gleichwertig mit dem schweizerischen Titel der Sozialpädagogin. Die Einstufung ihres niederländischen Diploms (nur) als "Fachperson Betreuung mit Berufsmaturität", und nicht als Sozialpädagogin, beinhalte eine nicht gerechtfertigte Abwertung ihrer Ausbildung. Dadurch werde ihr Kompetenzbereich sehr eingeschränkt, was auch Auswirkungen auf die Salär-Einstufung habe. Mit diesen Vorbringen rügt die Beschwerdeführerin sinngemäss eine Verletzung des

rechtlichen Gehörs.

E. 3.3

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 29 VwVG haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (BGE 127 I 54 E. 2b, BGE 126 I 15 E. 2a/aa, BGE 122 I 53 E. 4a, je mit weiteren Hinweisen). Der Umfang des rechtlichen Gehörs bestimmt sich bei Verfahren in Bundesverwaltungssachen, die durch Verfügung oder auf Beschwerde hin zu erledigen sind, nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (BGE 117 Ib 481 E. 5a.aa, mit Hinweisen und BGE 106 Ia 4 E. 2b.aa; vgl. BERNHARD WALDMANN/JÖRG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 29 N 50). Art. 29 VwVG bildet die Grundnorm der Gehörsrechte, die in weiteren Vorschriften konkretisiert werden. Inhalt und Umfang des rechtlichen Gehörs ergeben sich daher regelmässig erst aus den Bestimmungen zu den einzelnen Teilgehalten wie jene zur Prüfung der Parteivorbringen (Art. 32 VwVG) und zur Begründung der Verfügung (Art. 35 VwVG; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 29 N 2). Unter der Marginalie "Prüfung der Parteivorbringen" bestimmt Art. 32 Abs. 1 VwVG, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt, bevor sie verfügt ("Pflicht zur Berücksichtigung"). Als Korrelat zur behördlichen Berücksichtigungspflicht beinhaltet Art. 32 VwVG für die Betroffenen einen Anspruch auf Berücksichtigung ihrer Vorbringen ("Recht auf Berücksichtigung"; vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N 1 ff. mit Hinweis auf BGE 99 V 188; vgl. dazu auch ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N 325). Unter die behördliche Berücksichtigungspflicht fallen zum einen die sog. Sachbehauptungen und eingereichten Beweismittel, zum anderen die rechtlichen Parteivorbringen wie Rechtsbegehren, Einwendungen und Einreden (vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N 7). Der Anspruch auf Berücksichtigung gebietet, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N 18 mit Hinweis auf BGE 129 I 232 E. 3.2; BGE 112 Ia 107 E. 2b). Ob die Behörde ihrer Berücksichtigungspflicht im Einzelfall tatsächlich nachgekommen ist, d.h. sämtliche relevanten Vorbringen sorgfältig und ernsthaft geprüft hat, lässt sich in der Praxis kaum feststellen. Als Surrogat des Berücksichtigungsanspruchs fungiert deshalb der Anspruch auf hinreichende Verfügungsbegründung gemäss Art. 35 VwVG. Ob nämlich im konkreten Fall das Vorgehen der Behörde den Anforderungen von Art. 32 VwVG genügt, lässt sich regelmässig nur anhand der Verfügungsbegründung beurteilen (WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N 21 mit Hinweis auf BGE 117 Ib 481 E. 6b/bb; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 32 N 2). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene sie gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihre Verfügung stützt. (Waldmann/Bickel, a.a.O., N 21 mit Hinweis auf BGE 129 I 232 E. 3.2, BGE 126 I 97 E. 2b, BGE 112 Ia 107 E. 2b; Lorenz Kneubühler, in:

E. 3.4

Das von der Beschwerdeführerin eingereichte Gesuchsformular "Anerkennung ausländischer Diplome in Sozialer Arbeit" zeigt, dass es ihr um die Prüfung der Frage geht, ob ihr Diplom "Z-Verpleegkundige" als gleichwertig anerkannt werden kann mit dem eidgenössischen Diplom der Sozialpädagogin und dem Fähigkeitszeugnis "Fachfrau Betreuung (FABE) mit Berufsmaturität". Damit hat die Beschwerdeführerin die Prüfung einer Gleichwertigkeit ihres niederländischen Ausweises sowohl mit einem Diplom auf Tertiärstufe B als auch einem Abschluss auf Sekundarstufe beantragt. Das Bundesamt beschränkte sich in der angefochtenen Verfügung auf die Mitteilung, dass das niederländische Diplom "Z-Verpleegkundige" mit der schweizerischen Ausbildung auf Sekundarstufe II "Fachfrau Betreuung EFZ, Fachrichtung Behindertenbetreuung mit Gesundheitlich-Sozialer Berufsmaturität (ISCED 3A)" gleichwertig ist. Damit hat es dem Begehren der Beschwerdeführerin entsprochen, ihr niederländisches Diplom sei als gleichwertig mit dem schweizerischen Titel in sozialer Arbeit "Fachfrau Betreuung mit Berufsmaturität" anzuerkennen (vgl. Art. 35 Abs. 3 VwVG). Diese Ausbildung befindet sich aber auf der niedrigeren Ausbildungsstufe als die Ausbildung zur Sozialpädagogin (vgl. E. 3.1). Mit dem Begehren der Beschwerdeführerin, ihr niederländisches Diplom sei als gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin anzuerkennen, hat sich das Bundesamt in seiner Verfügung überhaupt nicht auseinander gesetzt. Auf dieses bezieht sich die Begründung im angefochtenen Entscheid weder ausdrücklich noch auch nur sinngemäss. Das Bundesamt hat daher die nach dem Freizügigkeitsabkommen gebotene eingehende Prüfung der Frage, ob und inwiefern die niederländische Ausbildung der Beschwerdeführerin in Bezug auf das von ihr im Gesuchsformular ausdrücklich genannte schweizerische Diplom der Sozialpädagogin die in der EU-Richtlinie 89/48/EWG oder der EU-Richtlinie 92/51/EWG genannten Voraussetzungen erfüllt, zu Unrecht gänzlich unterlassen. Die angefochtene Verfügung des Bundesamtes wird damit weder der Prüfungs- bzw. Berücksichtigungspflicht (Art. 32 VwVG) noch der Begründungspflicht (Art. 35 VwVG) gerecht.

E. 3.5

Die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts formeller Natur. Damit hat sie ungeachtet der Erfolgsaussichten einer Beschwerde in der Sache selbst die Aufhebung der angefochtenen Verfügung zur Folge (BGE 132 V 387 E. 5.1, BGE 126 V 130 E. 2b, BGE 125 I 113 E. 3, BGE 121 I 230 E. 2a, BGE 120 Ib 379 E. 3b). Ausnahmsweise kann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs unter bestimmten Voraussetzungen im Rechtsmittelverfahren geheilt werden. Eine Heilung kommt indessen grundsätzlich nur für eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung der Parteirechte in Frage (Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 29 N 108 und N 115 mit Hinweis auf BGE 132 V 387 E. 5.1, BGE 127 V 431 E. 3d/aa, BGE 126 V 130 E. 2b; Philippe Weissenberger, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 61 N 18; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2008, S. 855 ff.). Da das Bundesamt ein Begehren der Beschwerdeführerin in der angefochtenen Verfügung überhaupt nicht geprüft hat, liegt eine schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, weshalb eine Heilung nicht in Frage kommt.

E. 3.6

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen und die Streitsache zur Prüfung der Gleichwertigkeit des niederländischen Diploms der Beschwerdeführerin mit dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin an das Bundesamt zurückzuweisen.

E. 4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der erhobene Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- ist der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Der nicht durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdeführerin, der keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs.1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

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