Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2168/2006

{T 0/2}

Urteil vom 3. Mai 2007

Mitwirkung: Richterin Maria Amgwerd (vorsitzende Richterin); Richter Bernard Maitre (Abteilungspräsident); Richterin Vera Marantelli; Gerichtsschreiberin Barbara Aebi

L._____,

Beschwerdeführerin

gegen

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

Vorinstanz

betreffend
Anerkennung eines Diploms.

Sachverhalt:

A. L._____, schweizerische Staatsangehörige, stellte am 16. Mai 2004 (recte: 2005) beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) das Gesuch, ihr Meistertitel im Augenoptikerhandwerk (ausgestellt am 20. November 2004 von der Handwerkskammer Kassel) sei als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptikerin anzuerkennen. Den Gesuchsbeilagen ist zu entnehmen, dass L._____ am Institut für Berufsbildung (IfB) in Karlsruhe, einer staatlich anerkannten privaten Fachschule für Augenoptik und Optometrie, vom 15. April 2002 bis 20. Februar 2004 (5 Blöcke à je 6 Wochen) und vom 14. Oktober 2004 bis 16. November 2004 in der Schule "Gertrud Scherer Meistervorbereitung" in Hannover den Meisterlehrgang absolviert sowie am 20. November 2004 die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk erfolgreich bestanden hatte. Zuvor hatte L._____ von Oktober 1997 bis September 1999 am zweijährigen Lehrgang der Schweizerischen Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten teilgenommen.

Mit Schreiben vom 18. August 2005 teilte das Bundesamt L._____ mit, dass am 1. Juni 2002 die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU in Kraft getreten seien. Gemäss der anwendbaren europäischen Richtlinie könne der Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen verlangen, sollte die ausländische Ausbildung von der inländischen abweichen. Das Bundesamt forderte L._____ auf, einen detaillierten Ausbildungsplan der besuchten Schulen (inhaltliche Angaben pro Fach mit Stundenzahl) und ein detailliertes Prüfungsprogramm der Handwerkskammer (detaillierter Inhalt der geprüften Fächer) einzureichen.

Am 17. Oktober 2005 kam L._____ dieser Aufforderung nach und reichte die angeforderten Unterlagen ein.

Mit Verfügung vom 9. Dezember 2005 entschied das Bundesamt, die Meisterprüfung werde der Höheren Fachprüfung gleichgestellt unter der Bedingung, dass L._____ 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. Zur Begründung hielt das Bundesamt fest, mit dem Freizügigkeitsabkommen habe die Schweiz das System der Europäischen Union (EU) zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen in ihren Mitgliedstaaten angenommen und wende zur Beurteilung der Gleichwertigkeit bei reglementierten Berufen die europäischen Richtlinien an. Diese Richtlinien sähen vor, dass der Aufnahmestaat einem EU/EFTA-Bürger den Zugang zu seinem Arbeitsmarkt nicht verweigern könne, wenn der Gesuchsteller in seinem Heimatland für die Ausübung seines Berufes qualifiziert sei. Bestünden indessen Unterschiede bezüglich der Dauer und dem Inhalt der Ausbildung, könne der Aufnahmestaat vom Gesuchsteller Ausgleichsmassnahmen verlangen. Die Tätig-

keit als Augenoptiker sei in der Schweiz reglementiert. Die Ausbildung zur Vorbereitung auf die Höhere Fachprüfung (HFP) zum diplomierten Augenoptiker daure zwei Jahre. In den wichtigsten Fächern Augenoptik (Pathologie, Anatomie, Physiologie, Pharmakologie), Optik und Kontaktlinsenanpassung vermittle die Schule in Olten über 1500 Lektionen. Gesamthaft umfasse der Lehrplan der Schule 2750 Lektionen. Bei der HFP mit den Fallfächern Pathologie, Refraktionsbestimmung, Kontaktlinsen und Allgemeine Optik dienten optometrische/physikalische Grundlagen als Qualifikationsbasis. In den handwerklichen Meisterprüfungen in Deutschland liege das Schwergewicht bei der Meisterprüfungsarbeit und der Arbeitsprobe, die auch Teile der Refraktion und Kontaktlinsen-Abgabe beinhalte. Das im Rahmen der HFP geprüfte Fallfach Pathologie werde bei der Meisterprüfung "nur" als Teilbereich im Fach Augenoptik geprüft. Im Vergleich zu den schweizerischen Fallfächern Kontaktlinsen und Refraktionsbestimmung fehlten in Deutschland wichtige Teilbereiche wie die äussere und innere Inspektion des Auges, die ihrerseits fundierte Kenntnisse in Pathologie voraussetzten. Die Pathologie und die Inspektion des Auges erlangten in der Schweiz vor allem vor dem Hintergrund der kantonalen Berufsausübungsvorschriften elementare Bedeutung, sei doch der diplomierte Augenoptiker verpflichtet, bei Erkennen oder Verdacht auf Augenkrankheiten einen Kunden dem Facharzt zuzuweisen. Das Fallfach Allgemeine Optik & Instrumente werde in Deutschland nur sehr rudimentär geprüft. Das schweizerische Reglement betrachte dieses Fach als unabdingbares Grundlagenfach zum Verständnis der Berufsausübung und zur Lehrlingsinstruktion. Aus diesen Gründen seien die Höhere Fachprüfung in der Schweiz und die Meisterprüfung in Deutschland inhaltlich nicht vergleichbar und somit nicht gleichwertig.

B. Gegen diese Verfügung erhob L._____ (Beschwerdeführerin) am 4. Januar 2006 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD. Sie beantragt sinngemäss, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben und es sei ihr Meistertitel im Augenoptikerhandwerk anzuerkennen. Zur Begründung führt sie aus, bevor sie ihre Weiterbildung zur Augenoptikermeisterin in Deutschland begonnen habe, habe sie sich beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert. Änderungen der bisherigen Bewilligungspraxis seien ihr und der von ihr besuchten Schule auch während ihrer Ausbildung nicht mitgeteilt worden. Noch im Jahr 2004 habe das Bundesamt deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom anerkannt. Ihr liege ein entsprechendes Schreiben vor. Es habe sie daher erstaunt, dass das Bundesamt ihr Gesuch nach rund acht Monaten abgelehnt habe. Da die Änderung der bisherigen Bewilligungspraxis nie kommuniziert worden sei, erachte sie die Vorgehensweise des Bundesamtes als ungerecht und willkürlich.

Am 19. Januar 2006 reichte die Beschwerdeführerin ein Schreiben der Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten ein, in welchem letztere bestätigte, dass die Beschwerdeführerin von Oktober 1997 bis September 1999

am Vollzeitstudium teilgenommen hatte.

C. Mit Vernehmlassung vom 14. März 2006 beantragt das Bundesamt die Abweisung der Beschwerde. Es hält fest, am 1. Dezember 1937 hätten die Regierungen der Schweiz und Deutschland ein Abkommen zur Gleichstellung deutscher und schweizerischer handwerklicher Prüfungen unterzeichnet. Wahrscheinlich sei dieses Abkommen von den deutschen und schweizerischen Behörden gelegentlich angewandt worden. Es sei jedoch weder ratifiziert noch in der systematischen Sammlung des Bundesrechts publiziert und daher in keiner Weise rechtskräftig. Mit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) am 1. Juni 2002 habe sich die Anerkennung ausländischer Diplome in der Schweiz grundlegend verändert. Die Umsetzung der bilateralen Abkommen habe eine gewisse Zeit gedauert. Bei der Anerkennung von Ausbildungen deutscher Optiker würden die Schweizer Behörden nun Anhang III des Freizügigkeitsabkommens anwenden. Auf Grund der wortgetreuen Auslegung des Abkommens von 1937 seien bisher Ausbildungen anerkannt worden, die nicht den Anforderungen der Schweizer Ausbildungen entsprächen. Dies widerspreche ganz offensichtlich den in Anhang III FZA aufgenommenen Richtlinien.

Es sei möglich, dass die Beschwerdeführerin mündlich über die damals herrschende Praxis informiert worden sei. Das Bundesamt habe indessen in keiner Weise garantiert, dass die deutsche Ausbildung in der Schweiz zeitlich unbeschränkt anerkannt würde. Es verstehe sich von selbst, dass sich eine nach der Erteilung der Information erfolgte Gesetzesänderung auf die Anerkennung der Diplome auswirken könne.

Eine Verwaltungspraxis stelle keine rechtliche Regelung dar und Privatpersonen könnten daraus keine Rechte ableiten. Der Rechtsgleichheitsgrundsatz könne nicht zur Folge haben, dass die Verwaltung immer an ihrer Praxis festhalten müsse. Dies gelte vor allem dann, wenn eine Änderung der Praxis wie im vorliegenden Fall auf eine Gesetzesänderung zurückzuführen sei. Eine Praxisänderung müsse sofort für alle Fälle gelten und nur vorgängig angekündigt werden, wenn sie die Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf unwiderrufliche Weise beeinträchtige. Das sei hier nicht der Fall, da ein Diplom nach einer nicht einmal einen halben Tag dauernden Prüfung anerkannt werden könne.

Gemäss den europäischen Richtlinien zur Anerkennung von Diplomen seien die wichtigsten Kriterien für die Prüfung eines Anerkennungsgesuchs Dauer und Inhalt der Ausbildungen. Der Entscheid des Bundesamtes, der auf einem Vergleich der Ausbildungen beruhe, entspreche somit dem in den europäischen Richtlinien vorgesehenen System. In der Schweiz werde ein Grossteil der Berufsausbildungen in Form von Prüfungen mit fakultativer Ausbildung durchgeführt. Die erlangten Titel (Fachausweise und Diplome) ermöglichten den Zugang zu Berufen mit grosser Verantwortung und hohem Wissensstand. Trotzdem würden diese in der EU nicht anerkannt, weil ihre Inhaber sich nicht auf eine Ausbildungsdauer in Sinne der Richtlinien berufen könnten. In Anbetracht dessen sei die Schweiz nicht bereit, über die Anforderungen der europäischen Richtlinien hinauszugehen. Eine

Person ohne Berufserfahrung, deren Ausbildungsdauer deutlich kürzer sei als die im Aufnahmestaat vorgeschriebene Dauer, erhalte keine Anerkennung und habe keinen Anspruch auf Ausgleichsmassnahmen. Im vorliegenden Fall sei nicht die Ausbildungsdauer das massgebliche Kriterium, sondern es gehe hauptsächlich um den Unterrichtsinhalt. Da die europäischen Richtlinien aber auf den Kriterien Ausbildungsdauer und -inhalt aufbauten, müsse man sich auf einen Ausbildungsweg beziehen, um die Ausbildung der Beschwerdeführerin mit derjenigen in der Schweiz zu vergleichen. Die Ausbildung an der Schule in Olten erlaube einen gültigen Vergleich, weil sie den Erwerb der durch die Prüfungsordnung der höheren Fachprüfung vom 12. Juni 1991 geforderten Kenntnisse ermögliche.

Die Beschwerdeführerin habe zwar die Ausbildung an der Schule in Olten besucht, aber die Prüfungen nicht bestanden. Wie aus dem Schreiben der Europäischen Kommission hervorgehe, sei das Bundesamt nicht verpflichtet, eine nicht bestandene Ausbildung zu berücksichtigen. Die Beschwerdeführerin könne sich daher nicht darauf berufen, bereits eine der Schweizer Ausbildung entsprechende Ausbildung absolviert zu haben.

Die Ausbildung der Beschwerdeführerin sei vom Schweizer Optikverband geprüft worden. Aus diesem Gutachten gehe hervor, dass die beiden Fächer, für die Ausgleichsmassnahmen gefordert würden, in Deutschland zu oberflächlich behandelt würden. Entgegen dem Standpunkt der Beschwerdeführerin sei es nicht möglich, sich bei einer derart unterschiedlichen Ausbildungsdauer den gleichen Stoff anzueignen. Im Rahmen dieser beiden Fächer würden Inhalte vermittelt, die zur Berufsausübung unerlässlich seien. Eine zuwandernde Person könne nach Belieben eine Eignungsprüfung oder ein Anpassungspraktikum absolvieren. Das Bundesamt habe darauf verzichtet, im Fach Rechtskunde Ausgleichsmassnahmen zu fordern, denn es gehe davon aus, dass es sich dabei nicht um Kenntnisse handle, die für die Berufsausbildung unerlässlich seien.

D. Mit Schreiben vom 28. April 2006 ersuchte die Rekurskommission EVD das Bundesamt um Einreichung diverser Unterlagen und um Erläuterung darüber, was die vom Bundesamt alternativ verfügte Ausgleichsmassnahme - der einjährige Anpassungslehrgang - beinhalte.

Am 10. Mai 2006 reichte das Bundesamt die angeforderten Unterlagen ein und liess sich zum einjährigen Anpassungslehrgang und nochmals zur Praxisänderung vernehmen.

E. Am 9. Juli 2006 nahm die Beschwerdeführerin dazu Stellung. Sie führt aus, sie habe im Herbst 1999 nach einem Jahr Vorkurs und 2 Jahren Vollzeitstudium an der Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten die Schlussprüfung nicht bestanden. Sie habe die Durchfallquote von 60 % für eine Privatschule ohne Konkurrenz als hoch empfunden. Trotz ihren Bedenken und einem Jahr Wartezeit habe sie diese Prüfung wiederholen wollen. Dieses Vorhaben sei indessen an einem familiären Schicksalsschlag und einem Unfall gescheitert. Nach einem Jahr Rekonvaleszenz habe sie sich entschlossen, doch noch einen Abschluss zu machen. Bevor sie sich bei der Meisterschule in Karlsruhe angemeldet habe, habe sie sich beim

Bundesamt telefonisch über die Anerkennungspraxis von im Ausland erworbenen Diplomen erkundigt. Das Telefongespräch habe höchstwahrscheinlich im Februar 2002 stattgefunden. Die Mitarbeiterin des Bundesamtes habe ihr mitgeteilt, dass sich wohl eine Änderung abzeichnen würde, indessen sicher nicht vor Januar 2006. Somit habe es für sie keinen Hinderungsgrund gegeben, die deutsche Meisterschule berufsbegleitend zu absolvieren, zumal auch die Schule in Karlsruhe über dieselben Informationen verfügt habe wie sie. Sie hätte die mit dem Schulgang in Karlsruhe verbundenen Strapazen und das grosse finanzielle Engagement niemals auf sich genommen, wenn sie geahnt hätte, dass ihrem Meistertitel die Anerkennung in der Schweiz versagt würde. Dieser Aufwand könne nicht rückgängig gemacht werden, weshalb die Praxisänderung ihre Rechte - entgegen der Auffassung des Bundesamtes - auf unwiderrufliche Weise beeinträchtige. Sie habe sich auf die Auskunft des Bundesamtes verlassen dürfen, weshalb ihr die Praxisänderung nicht entgegengehalten werden könne. Im Übrigen bilde das Institut für Berufsbildung schon seit 17 Jahren Augenoptikermeister aus, welche in der Schweiz arbeiteten. Diesen Personen sei nie die Befähigung zur Berufsausübung abgesprochen worden.

F. Am 28. August 2006 fand am Sitz der Rekurskommission EVD eine öffentliche Verhandlung im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention statt. Dabei hatten die Beschwerdeführerin und das Bundesamt Gelegenheit, ihren Standpunkt nochmals einlässlich darzulegen.

Am 31. August 2006 äusserte sich das Bundesamt zur Bewertung des Lehrgangs und reichte unter anderem die an der Verhandlung erwähnten Weisungen betreffend die Durchführung der Eignungsprüfung ein.

Am 7. September 2006 gab die Rekurskommission EVD der Beschwerdeführerin Gelegenheit, sich zu diesen und weiteren Eingaben des Bundesamtes zu äussern. Die Beschwerdeführerin liess sich dazu mit Schreiben vom 13. September 2006 vernehmen.

G. Per 1. Januar 2007 hat die Rekurskommission EVD die Verfahrensakten an das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht überwiesen. Dieses übernahm das Verfahren mit Verfügung vom 18. Januar 2007.

H. Am 23. Februar 2007 stellte das Bundesverwaltungsgericht dem Schweizer Optikverband (SOV) mehrere Fragen im Zusammenhang mit dem vom Bundesamt alternativ verfügten Anpassungslehrgang.

Der Schweizer Optikverband beantwortete am 5. März 2007 die an ihn gerichteten Fragen.

Auf die vorstehend genannten und weiteren Vorbringen wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

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 9. 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 œ[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) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Nach Art. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) regelt dieses Gesetz sämtliche Berufsbereiche ausserhalb der Hochschulen, so unter anderem die berufliche Grundbildung, einschliesslich der Berufsmaturität; die höhere Berufsbildung; die berufsorientierte Weiterbildung und die Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel (Art. 2 Abs. 1 Bst. a - d BBG).

Art. 68 Abs. 1 BBG überträgt dem Bundesrat die Regelung der Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise der Berufsbildung im Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes. Zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit und Mobilität in der Berufsbildung kann der Bundesrat in

eigener Zuständigkeit internationale Vereinbarungen abschliessen (Art. 68 Abs. 2 BBG). Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt (Art. 65 Abs. 1 BBG). Mit dem Erlass der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101) hat der Bundesrat diesen Auftrag erfüllt und in Art. 69 Folgendes bestimmt:

> [1] Das Bundesamt anerkennt ausländische Diplome und Ausweise, wenn diese:
>
> a) im Herkunftsland staatlich ausgestellt oder staatlich anerkannt sind; und
>
> b) einem schweizerischen Ausweis oder Titel gleichwertig sind.
>
> [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.
>
> [3] Antragsberechtigt ist, wer in der Schweiz Wohnsitz hat oder als Grenzgängerin oder Grenzgänger tätig ist.
>
> [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. Ausgleichsmassnahmen bestehen in ergänzenden Eignungsprüfungen, Anpassungslehrgängen oder anderen Qualifikationsverfahren (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, insbes. 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.

3.1 Die Beschwerdeführerin arbeitet als Augenoptikerin im Kanton St. Gallen.

Der Kanton St. Gallen regelt die Tätigkeit zur selbstständigen Berufsausübung als Augenoptiker im Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979 (sGS 311.1) und in der Verordnung vom 2. Februar 1982 über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege (sGS 312.1). Die selbstständige Abklärung und Behandlung von Krankheiten, von Verletzungen und von anderen körperlichen oder seelischen Gesundheitsstörungen bedürfen einer Bewilligung des Gesundheitsdepartements (Art. 43 Abs. 1 Bst. a i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Bst. c des Gesundheitsgesetzes). Die Bewilligung für die selbstständige Ausübung des Augenoptikerberufes wird erteilt, wenn der Gesuchsteller ein schweizerisches Fähigkeitszeugnis besitzt, handlungsfähig ist, gut beleumdet ist und die körperlichen und geistigen Voraussetzungen für die Berufsausübung erfüllt (Art. 42 Abs. 1 Bst. h i. V. m. Art. 46 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes). Für das Bestimmen von Brillengläsern und das Anpassen von Kontaktlinsen ist das Diplom der eidgenössischen höheren Fachprüfung im Augenoptikerberuf notwendig (Art. 43 Abs. 2 der Verordnung).

Damit steht fest, dass die selbstständige Ausübung des Augenoptikerberufs im Kanton St. Gallen im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG reglementiert ist.

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 Berufausbildung 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.

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. E. 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 1994 in der Schweiz das Fähigkeitszeugnis als Augenoptikerin erworben. Sie hat in Deutschland (Herkunftsstaat) eine Ausbildung zur Meisterin im Augenoptikerhandwerk absolviert.

Sowohl der Meistertitel im Augenoptikerhandwerk in Deutschland (Herkunftsstaat) wie auch das Diplom des Augenoptikers in der Schweiz (Aufnahmestaat) sind Berufsabschlüsse im postsekundären Bereich, deren Ausbildungen weniger als drei Jahre dauern (vgl. § 49 des Gesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 17. September 1953 zur Ordnung des Handwerks [konsolidierte Fassung; BGBI I 1953, 1411; im Folgenden: HwO] und § 2 der Verordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. März 1997 über die Berufsausbildung zum Augenoptiker/zur Augenoptikerin [im Folgenden: AugOptAusbV 1997] sowie Art. 23 und Art. 10 des Reglements vom 12. Juni 1991 über die Durchführung der Höheren Fachprüfung im Augenoptikerberuf [Prüfungsreglement]). Die berufliche Tätigkeit des Augenoptikers 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.

3.4 Die Beschwerdeführerin ist Schweizer Bürgerin und hat in Deutschland eine postsekundäre Ausbildung absolviert, welche sie in der Schweiz aner-

kennen 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 Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften 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 und 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 professionelles 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).

3.5 Wird der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG oder der Richtlinie 89/48/EWG abhängig gemacht, kann der Aufnahmestaat einem Angehörigen eines Mitgliedstaates, 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 (Art. 3 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG).

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 Aus-

bildungsgang 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.

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).

3.7 Das Bundesamt hat im vorliegenden Verfahren zu Recht erkannt, dass die Beschwerdeführerin die Anforderungen an die Ausbildungsdauer (diese beträgt in der Schweiz mindestens 8 Jahre, vgl. Art. 10 Prüfungsreglement) erfüllt.

Hingegen stellte das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 9. Dezember 2005 fest, 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 die Beschwerdeführerin 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 von der Gesuchstellerin einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung verlangen kann.

Die Frage, ob sich die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk inhaltlich wesentlich von der Höheren Fachprüfung des Augenoptikers unterscheidet und das Bundesamt als Voraussetzung für die Anerkennung der Gleichwertigkeit deutscher Meistertitel zu Recht eine Ausgleichsmassnahme verlangt, kann hier offen gelassen werden, da die Beschwerde aus andern Gründen gutzuheissen ist.

4. Die Beschwerdeführerin macht geltend, bevor sie im April 2002 ihre Weiterbildung zur Augenoptikermeisterin in Deutschland begonnen habe, habe sie sich im Februar 2002 beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert. Die Mitarbeiterin des Bundesamtes habe ihr mitgeteilt, dass sich eine Änderung abzeichne, indessen sicher nicht vor Januar 2006. Sie habe sich auf die mündliche Auskunft des Bundesamtes verlassen dürfen. Sie hätte die mit dem Schulgang in Karlsruhe verbundenen Strapazen und das finanzielle Engagement niemals auf sich genommen, wenn sie geahnt hätte, dass ihrem Meistertitel die Anerkennung in der Schweiz versagt würde. Damit beruft sich die Beschwerdeführerin sinngemäss auf den Vertrauensschutz.

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

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, scheitert 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.).

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. Dezem-

ber 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).

4.2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, bevor sie im April 2002 ihre Weiterbildung zur Augenoptikermeisterin in Deutschland begonnen habe, habe sie sich beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert.

Die Beschwerdeführerin kann zwar nicht belegen, dass das Bundesamt ihr diese Auskunft erteilt hat. Über den Inhalt des Telefonats ist keine Gesprächsnotiz erstellt worden. Die Beschwerdeführerin 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 Beschwerdeverfahren B-2158/2006 [Stellungnahme vom 5. Juli 2006] sowie das Verhandlungsprotokoll, S. 7). Der Rekurskommission EVD 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-2195/2006, B-2173/2006).

4.2.2 Der Umstand, dass das Bundesamt nach eigenen Angaben (vgl. Verhand-

lungsprotokoll 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 Auskunft anfangs des Jahres 2002 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 der Beschwerdeführerin 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-2158/2006, B-2159/2006, B-2166/2006, B-2167/2006, B-2174/2006).

Im Weiteren ist aktenkundig, dass das Bundesamt im April 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).

Zudem bestreitet das Bundesamt nicht, dass es damals auf telefonische Anfrage hin solche Auskünfte erteilt 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 der Beschwerdeführerin eine solche konkrete, sie direkt betreffende Auskunft vorbehaltlos erteilt worden ist.

4.3 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Auskunft des Bundesamtes. Ausser Frage steht, dass diese 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), weshalb die zweite Voraussetzung ohne Weiteres als gege-

ben erachtet werden kann.

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 am 20. November 2004 von der Beschwerdeführerin erlangte Meistertitel mit dem eidgenössischen Diplom gleichgestellt werde) erweist sich im Nachhinein als falsch. Es ist offensichtlich, dass die Beschwerdeführerin die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte, stand diese doch im Einklang mit der damaligen Anerkennungspraxis.

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 344/00 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 auf Grund 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).

Die Beschwerdeführerin hat von April 2002 bis Februar 2004 (5 Blöcke à je 6 Wochen) am Institut für Berufsbildung (IfB) in Karlsruhe den Meistervorbereitungslehrgang in den Teilen eins und zwei, von Mitte Oktober bis Mitte November 2004 in der Schule "Gertrud Scherer Meistervorbereitung" in Hannover den Meistervorbereitungslehrgang in den Teilen drei und vier 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 sich die Beschwerdeführerin ohne die ihr vom Bundesamt erteilte Auskunft nicht für die Ausbildung in Deutschland entschieden hätte.

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 (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 692). Das Bundesamt macht nicht geltend und aus den Akten ist auch 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) zwischenzeitlich geändert haben. Es steht auch fest, dass die Anforderungen an die Höhere Fachprüfung im Augenoptikerberuf in der Schweiz ebenfalls unverändert geblieben sind (vgl. Prüfungsreglement vom 12. Juni 1991 insbes. Art. 15 [Prüfungsfächer] und Art. 16 [Prüfungsstoff]). Insofern war die tatsächliche Situation im Zeitpunkt der Auskunftserteilung dieselbe wie im Zeitpunkt des Entscheides.

4.7 Behördliche Auskünfte stehen grundsätzlich auch 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 gerade im Hinblick auf diese Änderung erteilt worden, oder die Behörde hätte die Pflicht zur Orientierung auch über die möglichen Rechtsänderungen gehabt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 692).

Eine aus Treu und Glauben folgende Pflicht zur Orientierung über die möglichen Rechtsänderungen bzw. eine Aufklärungspflicht der Behörde wird allgemein bejaht, wenn im Zeitpunkt der Auskunfterteilung eine Rechtsänderung unmittelbar bevorsteht (BEATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, Schweizerisches Zentralblatt für Staats-und Verwaltungsrecht [ZBl] 103/2002, S. 290; MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Nr. 75 B IVb, S. 471; vgl. auch ZBl 1980 S. 316 sowie Urteil des Versicherungsgerichts C 344/00, a.a.O., E. 3c/aa).

Die Beschwerdeführerin hat sich beim Bundesamt im Februar 2002 vor Beginn ihrer Ausbildung in Deutschland über die Gleichstellung des Meistertitels mit dem Diplom des Augenoptikers erkundigt. Ihre Anfrage erfolgte rund vier Monate vor Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (1. Juni 2002) und bezog sich auf den Zeitpunkt des voraussichtlichen Abschlusses der Ausbildung im Herbst 2004.

Das Prinzip des Vertrauensschutzes soll verhindern, dass die Privaten infolge ihres Vertrauens in das Verhalten von Behörden einen Nachteil erleiden. Der Vertrauensschutz bewirkt eine Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage, indem Auskünfte und Zusagen trotz ihrer Unrichtigkeit verbindlich werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 697 f.). Diese Rechtswirkung setzt unter anderem voraus, dass zwischen dem Zeitpunkt der Auskunftserteilung und der Realisierung des massgeblichen Sachverhaltes keine Änderung der Rechtslage eingetreten ist. Auskünfte stehen unter dem stillschweigenden Vorbehalt einer Rechtsänderung (BGE 121 V 65 E. 2a mit Verweisen und BGE 115 Ia 12 E. 4). Nach Auffassung von Beatrice Weber-Dürler ist die Annahme, die Vertrauensgrundlage falle durch eine Rechtsänderung stets dahin, jedoch zu kategorisch. Demnach sollte der Vertrauensschutz nicht von vornherein ausgeschlossen sein,

wenn eine Auskunft oder Zusage offensichtlich im Hinblick auf einen zukünftigen Zeitpunkt eingeholt wird und unmittelbar zu treffende Dispositionen davon abhängen (BEATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, a.a.O., S. 290 mit entsprechenden Hinweisen). Nach Angaben der Beschwerdeführerin hat ihr die Mitarbeiterin des Bundesamtes damals mitgeteilt, dass sich eine Änderung der Anerkennungspraxis deutscher Meistertitel im Augenoptikerhandwerk abzeichnen würde, indessen sicher nicht vor Januar 2006. Die Fragen, ob es sich dabei um eine vorbehaltlose Auskunft gehandelt hat und wie es sich mit der Bindungswirkung einer behördlichen Auskunft, die im Hinblick auf einen zukünftigen Zeitpunkt und eine unmittelbar bevorstehende neue Rechtsgrundlage eingeholt wird, verhält, können hier offen bleiben, zumal die Beschwerde aus anderen Gründen begründet ist.

5. Die Beschwerdeführerin bringt im weiteren vor, sie habe von Oktober 1997 bis September 1999 am zweijährigen Lehrgang der Schweizerischen Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten teilgenommen. Damit macht sie sinngemäss geltend, der vom Bundesamt verlangte Anpassungslehrgang sei nicht verhältnismässig.

5.1 Nach der Richtlinie 92/51/EWG erkennt der einen Beruf reglementierende Mitgliedstaat die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Befähigungsnachweise an und gestattet deren Inhabern in seinem Hoheitsgebiet die Ausübung ihrer Tätigkeit unter den für Inländer geltenden Bedingungen. Es gilt der in Art. 3 der Richtlinie 92/51/EWG niedergelegte Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in die Qualität der in einem anderen Mitgliedstaat absolvierten Ausbildung und der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen. Hierzu bilden die Anpassungsinstrumente des Art. 4 die Ausnahme und sind dementsprechend restriktiv anzuwenden (SCHNEIDER, a.a.O., S. 200). Führt jedoch ein Vergleich mit den im innerstaatlichen Recht vorgeschriebenen Kenntnissen und Fähigkeiten zur Feststellung, dass erhebliche Unterschiede zwischen der vorgeschriebenen und der erworbenen Ausbildung bestehen und deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für eine Ausübung des Berufs im Aufnahmestaat ist, so bietet der Aufnahmemitgliedstaat dem Antragsteller die Möglichkeit nachzuweisen, dass er die fehlenden Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat. Er muss dem Antragsteller die Wahl zwischen dem Anpassungslehrgang und der Eignungsprüfung lassen (vgl. einleitende Bemerkungen der Richtlinie 92/51/EWG). Als "Anpassungslehrgang" gilt die Ausübung eines reglementierten Berufs, die in dem Aufnahmestaat unter der Verantwortung eines qualifizierten Berufsangehörigen erfolgt und gegebenenfalls mit einer Zusatzausbildung einhergeht. Der Lehrgang ist Gegenstand einer Bewertung. Die Einzelheiten des Anpassungslehrgangs und seine Bewertung werden von den zuständigen Behörden des Aufnahmestaates festgelegt (Art. 1 Bst. i der Richtlinie 92/51/EWG). Als "Eignungsprüfung" gilt eine ausschliesslich die beruflichen Kenntnisse des Antragstellers betreffende und von den zuständigen Stellen des Aufnahmestaats durchgeführte Prüfung, mit der die Fähigkeit des Antragstellers, in diesem Mitgliedstaat einen reglementierten Beruf auszuüben, beurteilt werden soll. Die Modalitäten der

Eignungsprüfung werden von den zuständigen Behörden des Aufnahmestaates festgelegt (Art. 1 Bst. j der Richtlinie 92/51/EWG).

Nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 92/51/EWG ("Artikel 3 hindert den Aufnahmestaat nicht daran, vom Antragsteller ebenfalls zu verlangen, dass er einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt....") kommt der zuständigen Behörde, dem Bundesamt, beim Entscheid, ob eine Ausgleichsmassnahme verlangt werden soll, ein Entschliessungsermessen zu. Dem Bundesamt wird durch das Ermessen ein Spielraum für den Entscheid im Einzelfall eingeräumt. Dies bedeutet aber nicht, dass es in seiner Entscheidung völlig frei ist. Es hat innerhalb seines Entscheidungsspielraums unter Berücksichtigung der Rechtsgrundsätze der Ermessensausübung, die zweckmässigste Lösung zu treffen. Das Bundesamt ist dabei an die Verfassung gebunden und hat insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip zu befolgen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 441; VPB 66.22 E. 3.5.2 mit Hinweisen).

5.2 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stellt kein verfassungsmässiges Recht, sondern bloss einen verfassungsmässigen Grundsatz dar. Das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit umfasst nach Praxis und Lehre drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen. Es verlangt, dass staatliche Hoheitsakte für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind (BGE 131 I 91 E. 3.3, BGE 128 I 92 E.2b, BGE 128 II 292 E. 5.1, BGE 126 I 112 E. 5b, je mit Hinweisen; RENÉ RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel etc. 2003, Rz.1135 f.; JEAN-FRANCOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, Art. 5 Rz. 12 f. und Art. 36 Rz. 15 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581).

Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischiesst, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme (HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 587, mit Hinweisen; RHINOW/ KRÄHENMANN, a.a.O., Nr. 58 IVa, S. 180; BGE 130 I 140 E. 5.3.6).

Das staatliche Handeln muss ferner erforderlich sein, das heisst es muss grundsätzlich notwendig sein. Als erforderlich erweist sich eine staatliche Handlung, wenn kein weniger einschneidendes Mittel zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses zur Wahl steht (zweckkonformer mildester Eingriff). Verboten ist ein das unabdingbar Notwendige übertreffendes Vorgehen. Die Massname darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (RENÉ RHINOW, a.a.O., Rz. 1136; AUBERT/MAHON, a.a.O., Art. 36 Rz. 16; YVO HANGARTNER in: Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar/ hrsg. von BERNHARD EHRENZELLLER ... [et al.], Zürich etc. 2002, hiernach: Kommentar, Art. 5 Rz. 33 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 591).

Schliesslich muss die Verwaltungsmassnahme auch zumutbar sein. Sie ist

nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 614; YVO HANGARTNER, Kommentar, a.a.O., Art. 36 Rz. 24; AUBERT/MAHON, a.a.O., Art. 36 Rz. 16).

5.3 Im angefochtenen Entscheid hat das Bundesamt in zwei Fächern Ausgleichsmassnahmen verlangt. Mit den alternativ verfügten Ausgleichsmassnahmen (einjähriger Anpassungslehrgang **oder** Eignungsprüfung) bezweckt das Bundesamt, dass sich die Beschwerdeführerin die ihr - nach Meinung des Bundesamtes - fehlenden Kenntnisse in den Fächern Pathologie und Allgemeine Optik & Instrumente aneignen beziehungsweise direkt den Nachweis genügender Kenntnisse in diesen Fächern durch Ablegen einer Prüfung erbringen kann.

In den Berufen des Gesundheitswesens - wie Augenoptiker - besteht in der Tat ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass 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). Ausser Frage steht, dass die vorliegend verfügten Ausgleichsmassnahmen geeignet sind, nachzuweisen, dass die Inhaberin eines ausländischen Diploms über die nötigen Kenntnisse verfügt, die zur Berufsausübung als Augenoptikerin unerlässlich sind. In diesem Sinne kann die Zwecktauglichkeit der verlangten Ausgleichsmassnahmen bejaht werden.

Der vom Bundesamt alternativ verfügte einjährige Anpassungslehrgang besteht einerseits aus einer obligatorischen Ausbildung an der Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten in den Fächern Pathologie des Auges und Allgemeine Optik & Instrumente und andererseits aus einem Praktikum unter Anleitung eines diplomierten Augenoptikers.

Der Schweizerische Optikverband (SOV) führt die Höheren Fachprüfungen für Augenoptiker durch und bietet mit der Höheren Fachschule für Augenoptik einen zweijährigen (fakultativen) Ausbildungsgang an. Das Bundesamt hat in der angefochtenen Verfügung den Schweizer Optikverband mit der Durchführung der angeordneten Ausgleichsmassnahmen beauftragt. Auf Grund der Stellungnahme des Schweizer Optikverbandes vom 5. März 2007 ergibt sich bezüglich der Ausgestaltung des Anpassungslehrganges Folgendes:

Die Absolventen des einjährigen Anpassungslehrgangs besuchen den ordentlichen Unterricht an dem auch die Absolventen des (2-jährigen) Vollzeitstudiums der Höheren Fachschule für Augenoptik teilnehmen. Der Lehrgang beinhaltet den Besuch des 3. und 4. Semesters der Höheren Fachschule in Olten. Es gelten inhaltlich die gleichen Anforderungen wie bei den Absolventen der schweizerischen Ausbildung, identisch sind auch die Lehrmittel und die Dozenten. Die Bewertung des Ausbildungslehrganges erfolgt im Rahmen der ordentlichen Semesterprüfungen (vgl. auch "Merkblatt Ausgleichsmassnahmen im Bereich Optik" des BBT vom September 2006). Die Semesterprüfungen bestehen jeweils aus zwei schriftlichen Einzelprüfungen, und die erforderliche Schlussbewertung pro Ausbil-

dungsfach bildet der Durchschnitt aller vier Einzelprüfungen. Einzig der Bewertungsraster weicht von demjenigen der normalen Prüfungen der Schule ab. Bei der Bewertung werden die vom BBT verfügten Bewertungskriterien der Eignungsprüfung auch für den Anpassungslehrgang übernommen, indem die Anforderungen für ein "genügend" 50 % der möglichen Punktzahl (gegenüber 60 % bei den regulären Kursteilnehmern) betragen. Im weitern weist der Schweizer Optikverband darauf hin, dass der Lehrgang vom Arbeitgeber in Form eines Arbeitszeugnisses als erfüllt bestätigt werden müsse. Diese Forderung betreffe den Schweizer Optikverband als Kursanbieter nicht und sei durch den Arbeitgeber vorzunehmen.

5.4 Die Beschwerdeführerin nahm von Oktober 1997 bis September 1999 am Vollzeitstudium der Schweizerischen Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten teil (vgl. Bestätigung vom 12. März 2002 und Semesterzeugnisse 1998-1999). Das Fach "Allgemeine Optik & Instrumente", für welches das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung Ausgleichsmassnahmen verlangt, wurde in allen vier Semestern unterrichtet und geprüft. In diesem Fach erreichte die Beschwerdeführerin im 1. Semester die Note 4.0, im 2. Semester die Note 4.5, im 3. Semester die Note 4.0 und im 4. Semester die Note 4.0. Das Fach "Pathologie des Auges", für welches das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung ebenfalls Ausgleichsmassnahmen angeordnet hat, wurde nur im 3. und 4. Semester unterrichtet und geprüft. In diesem Fach erhielt die Beschwerdeführerin im 3. Semester die Note 5.0 und im 4. Semester die Note 4.5. Damit hat die Beschwerdeführerin in beiden Fächern (nach dem strengeren Bewertungsmasstab der regulären Kursteilnehmer) genügende Noten (zweimal die Note 4.0 im Fach "Allgemeine Optik & Instrumente" und die Noten 5.0 und 4.5 im Fach "Pathologie des Auges") erzielt.

Nach Auskunft des Schweizer Optikverbandes endet der letzte ordentliche Lehrgang der Schweizerischen Höheren Fachschule für Augenoptik im September 2007. Das Reglement für Höhere Fachprüfungen im Augenoptikerberuf von 1991 werde voraussichtlich im Jahr 2011 aufgehoben. Ab 2010 würden durch die Fachhochschule Nordwestschweiz die ersten Bachelor-Ausweise in Optometrie abgegeben (vgl. Stellungnahme des Schweizer Optikverbandes vom 5. März 2007 S. 2). Solange das aktuelle Reglement der Höheren Fachprüfung in Kraft sei, seien auch die entsprechenden Ausgleichsmassnahmen sichergestellt.

Da nach Angaben des SOV beim Anpassungslehrgang inhaltlich die gleichen Anforderungen an die Absolventen der Höheren Fachschule gestellt werden und feststeht, dass sich die Anforderungen seit 1991 nicht geändert haben, Dozenten und Lehrmittel die gleichen sind wie im ordentlichen Unterricht, ist daraus zu schliessen, dass die Beschwerdeführerin einen identischen Lehrgang an der Schule in Olten bereits 1999 mit genügenden Noten in den Fächern "Allgemeine Optik & Instrumente" und "Pathologie des Auges" abgeschlossen und sie damit den Nachweis der nötigen Kenntnisse in den entsprechenden Fächern erbracht hat. Daher erweist sich im konkreten Fall die vom Bundesamt verlangte einjährige Ausbildung (gleichen Inhaltes) an der Höheren Fachschule für Augenoptik als nicht er-

forderlich und damit unzulässig.

5.5 Im weitern ordnete das Bundesamt an, dass der einjährige Anpassungslehrgang in der Schweiz unter der Anleitung eines diplomierten Augenoptikers zu erfolgen habe und mit Bestätigung des Begleiters nachgewiesen werden müsse. Im Merkblatt des BBT wird hiezu festgehalten, dass der Lehrgang vom Arbeitgeber in Form eines Arbeitszeugnisses als erfüllt bestätigt werden müsse. Das BBT empfehle, die Absolventen eines Praktikums wie ausgebildete Personen anzusehen, die ihre Ausbildung gemäss Verfügung vervollständigen. Die Bezahlung solle sich grundsätzlich nach den Ansätzen eines Augenoptikers richten (vgl. Merkblatt S. 3). Die Beschwerdeführerin verfügt über eine langjährige Berufserfahrung als Augenoptikerin, was die beigelegten Arbeitszeugnisse bestätigen. Im weiteren liegt auch eine Arbeitsbestätigung/Zwischenzeugnis des gegenwärtigen Arbeitgebers, eines diplomierten Augenoptikers, vor, bei welchem die Beschwerdeführerin seit Dezember 2000 arbeitet. Demnach umfasst die Tätigkeit der Beschwerdeführerin folgende Gebiete: Refraktion/Brillenglasbestimmung, Kontaktlinsenanpassung, Verkauf, Kundenberatung und Mithilfe Werkstatt. Mit dem Anpassen von Kontaktlinsen und der Brillenglasbestimmung übt sie Tätigkeiten aus, die nach kantonalem Recht diplomierten Augenoptikern vorbehalten sind und bezüglich welchen das Bundesamt festgehalten hat, dass in Deutschland wichtige Bereiche dieser Themen in den Prüfungsanforderungen fehlen und diese Lücken zu schliessen seien. Der Vorgesetzte führte in seinem Zwischenzeugnis aus, dass die Beschwerdeführerin sämtliche Aufgaben zur vollsten Zufriedenheit erledige. Auf Grund der Qualifikation durch den Arbeitgeber ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin in ihrer beruflichen Tätigkeit über die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse eines Augenoptikers verfügt und sich auch über die erforderlichen Kenntnisse in den Fächern "Pathologie" und "Allgemeine Optik & Instrumente" ausgewiesen hat.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin auf Grund ihrer (höheren) Ausbildung in der Schweiz und der beruflichen Tätigkeit über genügende Kenntnisse in den Fächern "Pathologie" und "Allgemeine Optik & Instrumente" verfügt und die Anforderungen an den vom Bundesamt angeordneten einjährigen Anpassungslehrgang (Schulbesuch und Praktikum) bereits im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides erfüllt waren. Das Bundesamt hat zu Unrecht die von der Beschwerdeführerin - nebst der Ausbildung in Deutschland - erworbenen Kenntnisse in seinem Entscheid nicht berücksichtigt. Da Ausgleichsmassnahmen (Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung) alternativ zu verfügen sind und die Beschwerdeführerin die Anforderungen an den einjährigen Anpassungslehrgang erfüllt, erweist sich die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen als nicht nötig und damit unverhältnismässig. Die Voraussetzungen für die Anerkennung der Gleichwertigkeit des Meistertitels sind im konkreten Fall gegeben. Dies führt dazu, dass die angefochtenen Ausgleichsmassnahmen ersatzlos aufzuheben sind.

6. Die Beschwerde ist gutzuheissen und die Verfügung des Bundesamtes vom 9. Dezember 2005 aufzuheben. Es wird festgestellt, dass der am

20. November 2004 in Deutschland verliehene Meistertitel im Augenoptikerhandwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker gleichwertig ist. Das Bundesamt wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Gleichwertigkeitsbestätigung auszustellen.

7. 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 18. Januar 2006 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.- ist ihr zurückzuerstatten.

8. 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) Die Beschwerdeführerin war im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, und auch sonst sind ihr keine anrechenbaren Kosten in diesem Sinn entstanden. Daher ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

9. 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 173.110, in Kraft seit 1. Januar 2007, AS 2006 1205]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie vom 9. Dezember 2005 aufgehoben.

   Es wird festgestellt, dass der am 20. November 2004 in Deutschland verliehene Meistertitel im Augenoptikerhandwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker gleichwertig ist. Das Bundesamt wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Gleichwertigkeitsbestätigung auszustellen.

2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 900.- wird der Beschwerdeführerin aus der Gerichtskasse zurückerstattet, sobald dieses Urteil in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4. Dieses Urteil wird eröffnet:

   - der Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (Ref-Nr. 353/han/6436; mit Gerichtsurkunde)
   - dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (mit Gerichtsurkunde)

Der Abteilungspräsident:	Die Gerichtsschreiberin:
Bernard Maitre	Barbara Aebi

Rechtsmittelbelehrung
Dieses Urteil kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne angefochten werden.

Versand am: 11. Mai 2007