Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-4624/2009
{T 0/2}

Urteil vom 4. Oktober 2010

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter Frank Seethaler,
Gerichtsschreiberin Barbara Kummer.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung eines Diploms.

Sachverhalt:

A.
X._____, deutsche Staatsangehörige, erwarb am 9. Juni 1994 nach einer dreijährigen Ausbildung an der Lehranstalt für Heilpädagogische Berufe der Caritas der Erzdiözese in Wien (Österreich) das Diplom zur "Diplomierten Heilpädagogischen Fachbetreuerin bzw. Diplomierten Behindertenpädagogin". Von Dezember 1996 bis Februar 1999 arbeitete sie als Behindertenbetreuerin in einer Tagesgruppe für geistig behinderte Senioren beim Verein J._____ in Wien. Anschliessend übersiedelte sie in die Schweiz und war von August 1999 bis Juli 2002 in der Beschäftigungsstätte mit Wohnheim der Stiftung A._____ in O._____ als pädagogische Mitarbeiterin tätig. Von August 2002 bis 31. Oktober 2004 war sie als Sozialpädagogin mit einem Pensum von 60 % und von November 2004 bis Juni 2005 als Springerin im Kleinheim C._____ in W._____ angestellt. Seit Oktober 2004 ist X._____ als Sozialpädagogin in der Kita-Sternschnuppe in N._____ tätig. Im August 2005 erhöhte sie ihr Pensum in der Kita-Sternschnuppe von 40 % auf 60 % und übernahm die pädagogische Leitung. Seit August 2008 arbeitet sie als Kitaleiterin zu einem Pensum von 70 %. X._____ nahm in der Schweiz an der Weiterbildung zur Clownspielerin und Clownspielleiterin sowie am Theaterkurs "100 und 1" teil, welcher drei Module in einem Zeitraum von drei Jahren umfasst. Zudem absolvierte sie von 2004 bis 2006 am Bildungsinstitut für Theaterpädagogik in Heidelberg (Deutschland) eine berufsbegleitende theaterpädagogische Fortbildung zur "Spielleiterin in Grundlagen der Theaterpädagogik".

Am 25. Mai 2009 stellte X._____ beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) das Gesuch, ihr Diplom als diplomierte Heilpädagogische Fachbetreuerin bzw. diplomierte Behindertenpädagogin sei als gleichwertig mit folgenden schweizerischen Titeln in Sozialer Arbeit anzuerkennen: dem Diplom einer Höheren Fachschule HF als Sozialpädagogin (Tertiärstufe B) und dem Diplom einer Fachhochschule FH als Sozialpädagogin (Tertiärstufe A). Im beigelegten Begleitschreiben vermerkte sie, sie sei insbesondere interessiert an der Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung mit dem Fachhochschulabschluss (Tertiärstufe A).

Am 22. Juni 2009 eröffnete das Bundesamt der Beschwerdeführerin folgendes Schreiben, welches mit "Entscheid" betitelt war:

"Für reglementierte Berufe erfolgen die Diplomanerkennungen in Anwendung des Freizügigkeitsabkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Mit diesem Abkommen hat die Schweiz unter anderem die EU-Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG übernommen.

In Anwendung dieser Rechtstexte teilen wir Ihnen mit, dass Ihre Ausbildung in Österreich, "Diplom Diplomierte Behindertenpädagogin" vom 09.06.1994, mit der schweizerischen Ausbildung auf Sekundarstufe II

Fachfrau Betreuung EFZ
Fachrichtung Behindertenbetreuung

gleichwertig ist."

B.

Gegen diese Verfügung erhob X._____ (Beschwerdeführerin) am 17. Juli 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres Diploms mit dem eidgenössischen Diplom als Sozialpädagogin HF. Eventualiter beantragt sie sinngemäss die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres Diploms unter Auflagen, wie beispielsweise dem Absolvieren einer Prüfung.

Vorab hält sie fest, es sei ihr nicht möglich, die zur Begründung der angefochtenen Verfügung genannten rechtlichen Grundlagen (EU-Richtlinien) nachzuvollziehen, da ihr diese Dokumente nicht vorlägen. Sie könne ihre Begründung daher nicht auf diese Grundlagen beziehen, hoffe indessen, dass ihr daraus kein Nachteil erwachse. Zur Begründung ihrer Beschwerde führt sie aus, die Einstufung ihrer Ausbildung als Fachfrau Betreuung disqualifiziere ihre Ausbildung in Österreich in unerhörtem Ausmass und entbehre zudem jeglichem Vergleich mit ihrer ehemaligen Lehranstalt. Dazu vergleicht die Beschwerdeführerin die Ausbildung an der Lehranstalt für Heilpädagogische Berufe in Wien mit derjenigen an der Höheren Fachschule Agogis: Von der Themenbreite und der Anzahl Ausbildungsstunden her sei ihre österreichische Ausbildung mit der HFS-Ausbildung in der Schweiz gleichzusetzen, in den sozialpädagogisch relevantesten Fächern habe sie sogar wesentlich mehr Stunden absolviert. Es sei nicht zu verschleiern, dass die Themenfächer der wienerischen Lehranstalt vor 15 Jahren noch ein paar andere Schwerpunkte enthalten hätten. Der Fächerkanon der HFS agogis, die vor 15 Jahren noch VPG geheissen und Heimerzieherinnen ausgebildet habe, habe indessen damals auch ganz anders ausgesehen. Im Übrigen weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass die

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am 6. Juli 2000 die Ausbildung (zum Heimerzieher) bei der "Vereinigung zur Personalausbildung für Geistigbehinderte – VPG" als äquivalent mit der Ausbildung an einer Höheren Fachschule für Soziale Arbeit anerkannt habe. Schliesslich hält die Beschwerdeführerin fest, sie sei sich bewusst, dass die ehemaligen VPG-Abgänger nach einer bestimmten Zeit ein Verfahren zur Anpassung ihres Diploms als Heimerzieher zum Diplom als Sozialpädagoge HF hätten durchlaufen müssen, weshalb sie bereit sei, auch eine solche Prüfung oder Arbeit zu absolvieren und sie daher bitte, ihr in diesem Fall die entsprechenden Auflagen oder Anforderungen zuzustellen.

C.
Mit Vernehmlassung vom 18. September 2009 beantragt das Bundesamt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Es hält fest, die österreichische Ausbildung zur diplomierten Behindertenpädagogin sei nicht gleichwertig mit derjenigen zur Sozialpädagogin HF. Das in Österreich erlangte Ausbildungsniveau der Beschwerdeführerin entspreche nicht dem Niveau des beantragten HF-Titels. Bei der Lehranstalt, an welcher die Beschwerdeführerin ihr Diplom erworben habe, handle es sich um eine Fachschule für Berufstätige, d.h. eine berufsbildende mittlere Schule (BMS). Gemäss dem österreichischen Bildungssystems vermittelten solche Fachschulen berufliche Qualifikationen sowie Allgemeinbildung und seien auf der Sekundarstufe angesiedelt. Dagegen befinde sich die Ausbildung an einer Höheren Fachschule in der Schweiz auf Tertiärstufe. Höhere Fachschulen in der Schweiz bauten zwingend auf einer Grundausbildung plus zwischenzeitlicher Berufsausübung auf. Zudem sei die Ausbildung der Beschwerdeführerin nach der Internationalen Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED) der Stufe 3B zugeteilt. Die Ausbildung an einer Höheren Fachschule in der Schweiz entspreche gemäss der ISCED-Klassifizierung hingegen der Stufe 5.

Des Weiteren führt das Bundesamt aus, bei der Ausübung des in Österreich erlernten Berufes der diplomierten Behindertenpädagogin handle es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit, weshalb das Freizügigkeitsabkommen (zitiert in E. 5) zur Anwendung komme. Gemäss Art. 1 Bst. a des Freizügigkeitsabkommens habe dieses das Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz das Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und

Niederlassung als Selbständiger sowie das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien einzuräumen. Mit dem angefochtenen Entscheid vom 22. Juni 2009 sei der Beschwerdeführerin der Zugang zum Schweizerischen Markt geöffnet worden. Somit sei das Ziel gemäss Art. 1 Bst. a des Freizügigkeitsabkommens vollumfänglich erfüllt und ermögliche der Beschwerdeführerin den Zugang zu dem Beruf, den sie in Österreich ausüben könne.

Schliesslich weist das Bundesamt darauf hin, dass das Bundesverwaltungsgericht eine ähnliche Sache bereits beurteilt habe (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3522/2007 vom 28. Mai 2008, veröffentlicht in BVGE 2008/27).

D.
Mit Verfügung vom 24. September 2009 liess das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin unter anderem die Vernehmlassung des Bundesamtes, eine Kopie des Verzeichnisses der eingereichten Beilagen, eine Kopie der Beilage 9, welche eine Übersicht der österreichischen Ausbildungsmöglichkeiten auf der Sekundarstufe II beinhaltet, sowie eine Kopie des Urteils BVGE 2008/27 zukommen. Gleichzeitig gab das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin Gelegenheit, eine Replik einzureichen.

Die Beschwerdeführerin liess sich innert Frist nicht vernehmen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht mit Verfügung vom 6. November 2009 den Schriftenwechsel abschloss. Weitere Instruktionsmassnahmen blieben vorbehalten.

E.
Mit Instruktionsschreiben vom 19. Mai 2010 stellte das Bundesverwaltungsgericht dem Bundesamt verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Ausbildung der Beschwerdeführerin und der Anwendbarkeit der europäischen Richtlinien, darunter insbesondere die Frage, ob das vom Bundesamt geltend gemachte unterschiedliche Ausbildungsniveau durch eine Ausgleichsmassnahme kompensiert werden könne.

Nach einmaliger Fristerstreckung reichte das Bundesamt am 22. Juni 2010 eine Stellungnahme ein. Zur Frage des Bundesverwaltungsgerichts, ob das vom Bundesamt angeführte unterschiedliche Ausbildungsniveau durch eine Ausgleichsmassnahme kompensiert werden

könne, hält das Bundesamt fest, im vorliegenden Fall komme eine Ausgleichsmassnahme nicht in Betracht. Massgebend sei einzig, welcher Abschluss den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt im Bereich "soziale Arbeit" ermögliche. In der Schweiz sei es weder notwenig, ein Diplom einer Höheren Fachschule noch ein Diplom einer Fachhochschule zu besitzen, um im sozialen Bereich tätig werden zu können. Daher sei das Diplom der Beschwerdeführerin mit einem vergleichbaren schweizerischen Abschluss verglichen worden.

Die Stellungnahme des Bundesamtes vom 22. Juni 2010 wurde der Beschwerdeführerin am 24. Juni 2010 zur Kenntnis gebracht. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführerin die Gelegenheit gegeben, dazu eine allfällige Stellungnahme bis zum 14. Juli 2010 einzureichen.

F.
Am 12. Juli 2010 reichte die Beschwerdeführerin ein Fristerstreckungsgesuch ein. In der Folge erstreckte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin die Frist zur Einreichung einer allfälligen Stellungnahme bis zum 28. Juli 2010.

Die Beschwerdeführerin liess sich indessen nicht vernehmen.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

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 22. Juni 2009 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, ihr österreichisches Diplom sei als gleichwertig mit dem Diplom der Sozialpädagogin FH und/oder dem Diplom der Sozialpädagogin HF anzuerkennen, vor dem Bundesamt 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.

2.
In ihrem Gesuch vom 25. Mai 2009 beantragte die Beschwerdeführerin beim Bundesamt, ihr am 9. Juni 1994 in Österreich erworbenes Diplom als "Diplomierte Behindertenpädagogin" sei als gleichwertig mit dem schweizerischen Titel in Sozialer Arbeit "Sozialpädagogin" anzuerkennen. Im Gesuchsformular kreuzte sie bei der Frage, für welches Niveau der beruflichen Anerkennung sie sich bewerbe, "Diplom einer Höheren Fachschule HF (Tertiärstufe B: höhere Berufsbildung [ISCED 97: 5B])" und "Diplom einer Fachhochschule FH (Tertiärstufe A: Hochschulstufe [ISCED 97: 5A])" an.

Im Begleitschreiben vermerkte sie, sie sei insbesondere interessiert an der Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung mit dem Fachhochschulabschluss (Tertiärstufe A).

Das Bundesamt hielt in seiner Verfügung vom 22. Juni 2009 fest, die Ausbildung in Österreich zur Diplomierten Behindertenpädagogin sei mit der schweizerischen Ausbildung auf Sekundarstufe II "Fachfrau Betreuung EFZ Fachrichtung Behindertenbetreuung" gleichwertig. Damit hat das Bundesamt implizit zu erkennen gegeben, dass es das Diplom nicht als gleichwertig mit dem Titel der Sozialpädagogin –

weder auf der Stufe der höheren Fachschule noch der Hochschulstufe – erachtet.

Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, ihr österreichisches Diplom sei als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom der Sozialpädagogin HF (Tertiärstufe B) anzuerkennen.

2.1 Streitgegenstand ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Die Rechtsmittelinstanz darf eine Verfügung grundsätzlich nur insoweit überprüfen, als jene angefochten wird. Nicht beanstandete Punkte werden lediglich überprüft, soweit sie in engem Sachzusammenhang mit dem Streitgegenstand stehen. Der Streitgegenstand kann sich bei einer Beschwerde verglichen mit dem erstinstanzlichen Verfahren verengen und um nicht mehr strittige Punkte reduzieren. Der Beschwerdeführer darf umgekehrt den Streitgegenstand in den Rechtsbegehren nicht erweitern oder qualitativ verändern (Oliver Zibung/Elias Hofstetter, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 49 N 49; Christoph Auer, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Art. 12 Rz. 10 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 131 II 200 E. 3.2 mit Hinweisen, BGE 130 II 530 E. 2.2).

2.2 Die Beschwerdeführerin beantragt in der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nicht mehr – wie noch im erstinstanzlichen Verfahren – ihr österreichisches Diplom sei als gleichwertig mit dem Diplom der Sozialpädagogin FH (Tertiärstufe A) anzuerkennen, weshalb Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren einzig die Frage ist, ob das österreichische Diplom der Beschwerdeführerin als gleichwertig mit dem Diplom der Sozialpädagogin HF (Tertiärstufe B) anerkannt werden kann.

3.
Hinsichtlich des beim Bundesamt gestellten Begehrens der Beschwerdeführerin, welches nunmehr Streitgegenstand bildet, ihr österreichisches Diplom sei als gleichwertig mit dem schweizerischen Titel in Sozialer Arbeit "Sozialpädagogin" auf der Stufe der höheren Berufsbildung (Tertiärstufe B) anzuerkennen, hat sich das Bundesamt im angefochtenen Entscheid nicht befasst.

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde geltend, ihr österreichisches Diplom sei gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom der Sozialpädagogin HF (Tertiärstufe B). Die Einstufung ihrer Ausbildung als Fachfrau Betreuung disqualifiziere ihre Ausbildung in Österreich in unerhörtem Ausmass und entbehre zudem jeglichem Vergleich mit ihrer ehemaligen Lehranstalt.

Mit diesen Vorbringen rügt die Beschwerdeführerin sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

3.1 Als wichtiger Teilgehalt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör in Art. 29 Abs. 2 BV ist das Recht auf Prüfung der Parteivorbringen und Begründung des Entscheids durch die Behörden zu beachten (BGE 134 I 83 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen; vgl. PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), a.a.O., Art. 29 Rz. 1 sowie Art. 32 Rz. 1). Dieser Aspekt liegt bereits Art. 30 Abs. 1 VwVG immanent zugrunde, wonach die Behörde die Parteien anhört, bevor sie verfügt, kommt aber besonders deutlich in Art. 32 Abs. 1 VwVG zum Ausdruck, der bestimmt, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt, bevor sie verfügt (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.50 E. 6.3). Der Anspruch darauf, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft, würdigt und in der Entscheidfindung berücksichtigt, bezieht sich demnach nur auf form- und fristgerecht vorgebrachte Anträge, Eingaben, Rügen, Äusserungen, Argumente und Beweisanträge des Betroffenen, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erheblich sind (grundlegend BGE 112 Ia 1 E. 3c; vgl. MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 364 f.). Soweit ein Antrag gar nicht behandelt wird, steht der gehörsrechtliche Teilgehalt der Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht ausserdem in engem Zusammenhang zum Verbot formeller Rechtsverweigerung (ALBERTINI, a.a.O., S. 361; SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), a.a.O., Art. 29 Rz. 1). In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird indessen der Teilgehalt der Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht häufig unter dem Aspekt der Begründungspflicht behandelt (ALBERTINI, a.a.O., S. 361 und S. 400 ff. mit Hinweisen).

3.2 Das von der Beschwerdeführerin eingereichte Gesuchsformular "Anerkennung ausländischer Diplome in Sozialer Arbeit" zeigt, dass es ihr im vorinstanzlichen Verfahren um die Prüfung der Frage ging, ob ihr österreichisches Diplom zur "Diplomierten Heilpädagogischen Fachbetreuerin bzw. Diplomierten Behindertenpädagogin" als gleichwertig anerkannt werden kann mit dem Abschluss der Sozialpädagogin auf der Stufe der höheren Berufsbildung (Tertiärstufe B).

Das Bundesamt beschränkte sich in der angefochtenen Verfügung auf die Mitteilung, dass die österreichische Ausbildung zur diplomierten Behindertenpädagogin mit der schweizerischen Ausbildung auf Sekundarstufe II "Fachfrau Betreuung EFZ, Fachrichtung Behindertenbetreuung" gleichwertig ist. Mit dem Begehren der Beschwerdeführerin, ihr österreichisches Diplom sei als gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin auf der Stufe der höheren Berufsbildung anzuerkennen, hat sich das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung nicht auseinander gesetzt.

Die angefochtene Verfügung des Bundesamtes wird damit weder der Prüfungs- bzw. Berücksichtigungspflicht (Art. 32 VwVG) noch der Begründungspflicht (Art. 35 VwVG) gerecht.

3.3 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).

Nach der Rechtsprechung kann eine – nicht besonders schwerwiegende – Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 133 I 201 E. 2.2 mit Verweis auf BGE 127 V 431 E. 3d/aa). Von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 133 I 201 E. 2.2, BGE 132 V 387 E. 5.1 mit Hinweis; WALDMANN/BICKEL, in:

Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 29 N 116). Ein solcher formalistischer Leerlauf liegt insbesondere dann vor, wenn die Vorinstanz mit grösster Wahrscheinlichkeit nach nochmaliger Wahrung der Gehörsrechte wieder gleich entscheiden würde (WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 29 N 116 mit Hinweisen).

Dem Bundesverwaltungsgericht kommt in den vorliegenden Beschwerdeverfahren volle Überprüfungsbefugnis zu (Art. 49 VwVG). Es verfügt damit über dieselbe Kognition wie das Bundesamt. Das Bundesamt hat sich in der Vernehmlassung mit dem Begehren der Beschwerdeführerin, ihr österreichisches Diplom sei als gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin HF anzuerkennen, auseinander gesetzt und hinreichend begründet, weshalb es das österreichische Diplom der Beschwerdeführerin nicht als gleichwertig erachtet. Dabei hat es auf den Entscheid BVGE 2008/27 hingewiesen, in welchem das Bundesverwaltungsgericht einen Entscheid des Bundesamtes in einem ähnlich gelagerten Fall geschützt hatte. Zudem wurde ein zweifacher Schriftenwechsel durchgeführt, in dessen Rahmen die Beschwerdeführerin sich jedoch nicht geäussert hat. Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht dem Bundesamt verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Ausbildung der Beschwerdeführerin und der Anwendbarkeit der europäischen Richtlinien gestellt. Die entsprechende Stellungnahme des Bundesamtes wurde wiederum der Beschwerdeführerin zugestellt, welche sich dazu nicht geäussert hat. Die Beschwerdeführerin hat daher die Möglichkeit gehabt, im vorliegenden Beschwerdeverfahren ihren Standpunkt umfassend darzulegen. Eine Rückweisung an die Vorinstanz käme folglich einem formalistischen Leerlauf gleich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorinstanzlichen Verfahren im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ausnahmsweise als geheilt zu betrachten ist.

3.4 Soweit die Beschwerdeführerin mit dem Argument, sie könne die zur Begründung der angefochtenen Verfügung genannten rechtlichen Grundlagen (EU-Richtlinien) nicht nachvollziehen, da ihr diese Dokumente nicht vorlägen, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend macht, ist festzuhalten, dass sich der Rechtsunterworfene um die Kenntnis der Gesetze zu bemühen hat (Error iuris nocet; vgl. BGE

129 IV 238 E. 3.1 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin kann daher daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4.
Der vorliegende Sachverhalt fällt in den Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes (Art. 2 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10]). Art. 68 Abs. 1 BBG delegiert die Regelung der Anerkennung von ausländischen Diplomen und Ausweisen der Berufsbildung dem Bundesrat. Mit dem Erlass der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101) hat der Bundesrat diese Kompetenz wahrgenommen. Die Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise ist in Art. 69 BBV geregelt. Dieser behält in Abs. 4 völkerrechtliche Verträge vor.

5.
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, 6155 und 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., 204; MAX WILD, Die Anerkennung von Diplomen im Rahmen des Abkommens über die Freizügigkeit der Personen, in: Bilaterale Abkommen Schweiz - EU, Basel 2001, S. 383 ff., 401 f.; 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.).

5.1 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).

5.2 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 fest-

gelegt 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. Sozialpädagoge HF) ist in der Schweiz reglementiert (vgl. die vom Bundesamt herausgegebene Liste der reglementierten Berufe [Stand: 16.06.2009] > Sozialpädagogik/-arbeit; vgl. auch die Liste der reglementierten Berufe unter: http://www.ag.ch/aargauservices/shared/dokumente/pdf/reglementierte_berufe.pdf > Sozialpädagoge/in).

Das FZA ist somit auf das vorliegende Gesuchsverfahren anwendbar.

5.3 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 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [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). Einzelne Bestimmungen der vorgenannten Richtlinien werden durch die Richtlinie 2001/19/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2001 (ABl. 2001 L 206 S. 1) geändert. Sie sind jedoch vorliegend nicht einschlägig.

Dieses allgemeine Anerkennungssystem wird aufgehoben durch die Richtlinie 2005/36/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005 L 255 S. 22), welche in der EU seit Oktober 2007 in Kraft ist. Dadurch werden die bestehenden Richtlinien konsolidiert und in einer einzigen Richtlinie zusammengefasst. Der Bundesrat hat sich im Juni 2008 für die Übernahme der neuen Richtlinie in den Anhang III des FZA ausgesprochen. Seither laufen die Verhandlungen zur Anpassung des Anhangs III des FZA zwischen der Schweiz und der EU-Kommission. Sowohl in der Schweiz wie auch in der EU sind Vorarbeiten zur konkreten Umsetzung der Richtlinie notwendig. Das Inkrafttreten der Richtlinie konnte bislang noch nicht festgelegt werden (vgl. bbt.admin.ch > Themen > Anerkennung ausländischer Diplome > Rechtliche Grundlagen > Übernahme der Richtlinie 2005/36/EG).

5.4 Die beiden allgemeinen Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG stützen sich auf die Artikel 49, Artikel 57 Absatz 1 und Artikel 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.).

Für die Abgrenzung der Anwendungsbereiche beider Anerkennungsrichtlinien ist die Unterscheidung von Ausbildungsniveaus entscheidend. Das erste Niveau bezieht sich auf die Sekundarschulausbildung und wird von der Richtlinie 92/51/EWG geregelt. Das zweite Niveau betrifft die kurzen Studiengänge und alle in einem Anhang C aufgeführten Studiengänge und wird ebenfalls von der Richtlinie 92/51/EWG erfasst. Beim dritten Niveau handelt es sich um Studienabschlüsse nach einem Studium von mindestens drei Jahren, welches in der Richtlinie 89/48/EWG geregelt wird. Da die Richtlinie 92/51/EWG zwei Ausbildungsniveaus und die Richtlinie 89/48/EWG ein drittes Ausbidlungsniveau erfasst, soll im Rahmen der Richtlinie 92/51/EWG nun neben einer innerhalb des jeweiligen Ausbildungsniveaus vorgesehenen Anerkennung auch die Anerkennung zwischen diesen Stufen in einem gewissen Masse ermöglicht werden. Dabei ist ein Durchstieg vom untersten zum höchsten Niveau jedoch ausgeschlossen (vgl. dazu SCHNEIDER, a.a.O., S. 239 f.).

5.5 Die Beschwerdeführerin beantragt die Anerkennung ihres Diploms "Diplomierte Heilpädagogische Fachbetreuerin bzw. Diplomierte Behindertenpädagogin" mit dem Titel "dipl. Sozialpädagogin HF". Die Ausbildung an einer Höheren Fachschule fällt in den Geltungsbereich der Richtlinie 92/51/EWG, welche für sämtliche reglementierten Berufe unterhalb des Niveaus einer dreijährigen Hochschulausbildung (Richtlinie 89/48/EWG) anwendbar ist (BVGE 2008/27 E. 3.4 mit Verweis auf NATSCH, a.a.O., S. 200). Auch wird die berufliche Tätigkeit weder von einer sektoriellen Richtlinie noch von einer in Anhang A der Richtlinie 92/51/EWG aufgeführten Richtlinie erfasst (Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 92/51/EWG).

Daher ist im vorliegenden Fall die Richtlinie 92/51/EWG anwendbar.

6.

Im Kapitel III der Richtlinie 92/51/EWG werden die materiellen Anerkennungsregelungen umschrieben. Dabei enthalten Art. 3 und Art. 4 die Anerkennungsregeln, die gelten, wenn der Aufnahmestaat ein Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG oder der Richtlinie 89/48/EWG verlangt. Es handelt sich damit um eine Anerkennung zwischen Ausbildungsniveau 2 (Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG) und Ausbildungsniveau 3 (Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48/EWG). Kapitel IV regelt die Anerkennung zwischen Ausbildungsniveau 1 (Prüfungszeugnis der Richtlinie 92/51/EWG) und Ausbildungsniveau 2, d.h. eine Anerkennung zwischen dem untersten und dem mittleren Ausbildungsniveau. Kapitel V bestimmt die Fälle, wenn der Aufnahmestaat lediglich ein Prüfungszeugnis (Ausbildungsniveau 1) fordert (SCHNEIDER, a.a.O., S. 241).

Nach Art. 3, 5 und 6 der Richtlinie 92/51/EWG kann der Aufnahmestaat einem Antragsteller, der im Besitz eines Diploms bzw. eines Prüfungszeugnisses im Sinne dieser Richtlinien ist, grundsätzlich nicht den Zugang oder die Ausübung eines reglementierten Berufes wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn dieses Diplom bzw. dieses Prüfungszeugnis Zugangs- oder Ausübungsvoraussetzung für den entsprechenden Beruf im Herkunftsstaat ist.

Hingegen hat der Aufnahmestaat das Recht, Ausbildung und Berufserfahrung mit seinen Anforderungen zu vergleichen und eine Anerkennung der Diplome bzw. Prüfungszeugnisse 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, Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG; NATSCH, a.a.O., S. 206 f.). 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, Art. 5 Abs. 2, Art. 7 Bst. a Unterabs. 3 der Richtlinie 92/51 EWG). Der Aufnahmestaat darf die Anpassungs-

instrumente nicht kumulativ anwenden (Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 92/51/EWG).

7.
Gemäss Ziff. 2 der einleitenden Erwägungen der Richtlinie 92/51/EWG können die Mitgliedstaaten bei den Berufen des allgemeinen Anerkennungssystems das geforderte Ausbildungsniveau frei festlegen (vgl. dazu FRÉDÉRIC BERTHOUD, Die Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen der Schweiz und der EU, in: Thürer/Weber/Portmann/Kellerhals [Hrsg.]: Bilaterale Verträge I & II Schweiz-EU, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 249 ff., S. 259 N. 36).

Das Bundesamt verweigerte die Anerkennung des österreichischen Diploms als "Diplomierte Heilpädagogische Fachbetreuerin bzw. Diplomierte Behindertenpädagogin" als gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom "Sozialpädagogin HF" mit der Begründung, das in Österreich erlangte Ausbildungsniveau der Beschwerdeführerin entspreche nicht dem Niveau des beantragten HF-Titels.

Es ist im Folgenden zu prüfen, wie es sich damit verhält.

7.1 Die allgemeine Schulpflicht im österreichischen Bildungssystem beträgt neun Jahre und umfasst Bildungseinrichtungen der Primarstufe sowie der Sekundarstufe I und teilweise II (vgl. zum Ganzen die Darstellung des österreichischen Bildungssystems, abrufbar unter www.bildungssystem.at sowie auf der Homepage des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur www.bmukk.gv.at; Schulorganisationsgesetz vom 25. Juli 1962, BGBl. Nr. 242/1962, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 44/2009). Während der ersten acht Schuljahre existieren ausschliesslich allgemein bildende Schulen. Ab dem neunten Schuljahr teilt sich das Schulwesen in allgemein bildende (allgemein bildende Höhere Schule, AHS, Oberstufe) und berufsbildende Institutionen. Zu den berufsbildenden Institutionen auf der Sekundarstufe II (9.-12. Schuljahr) gehören die berufsbildenden mittleren Schulen (BMS, Fachschulen) sowie die berufsbildenden höheren Schulen (BHS). Die BMS dauert zwischen einem und vier Jahren (§ 53 Schulorganisationsgesetz). Voraussetzung für die Aufnahme in eine BMS ist gemäss § 55 Abs. 1 Schulorganisationsgesetz der erfolgreiche Abschluss der 8. Schulstufe. Die BMS vermittelt jenes fachliche grundlegende Wissen und Können, das unmittelbar zur Ausübung eines Berufes auf gewerblichem, technischem, kunstgewerblichem, kauf-

männischem oder hauswirtschaftlichem und sonstigem wirtschaftlichem oder sozialem Gebiet befähigt (§ 52 Abs. 1 Schulorganisationsgesetz). Nach Absolvierung einer mindestens dreijährigen BMS führen Aufbaulehrgänge (drei Jahre) zur Reife- oder Diplomprüfung. Ein Reife- oder Diplomprüfungszeugnis kann auch direkt nach einer fünfjährigen Ausbildung an einer BHS erworben werden und berechtigt anschliessend zum Studium an Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen sowie Akademien (vgl. dazu Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, abrufbar unter www.bmukk.gv.at > Bildung und Schulen > Bildungswesen in Österreich).

Die Lehranstalt für Heilpädagogische Berufe der Caritas der Erzdiözese Wien (seit 2007 "Schule für Sozialbetreuungsberufe – Behindertenarbeit"), an welcher die Beschwerdeführerin ihre Ausbildung absolviert hat, ist eine "Privatschule mit Öffentlichkeitsrecht", also eine staatlich anerkannte Privatschule. Dabei handelt es sich um eine Fachschule, mithin eine berufsbildende mittlere Schule (BMS). Eine Fachschule für Sozialberufe umfasst einen ein- bis dreijährigen Bildungsgang und dient unter praktischer Einführung in die Berufstätigkeit der Erwerbung der Fachkenntnisse für die Ausübung eines Berufes auf sozialen Gebieten (§ 63 Schulorganisationsgesetz). Die Ausbildung der Beschwerdeführerin dauerte drei Jahre und war vollzeitlich ausgestaltet. Aufnahmevoraussetzungen für die Ausbildung zur Diplomierten Behindertenpädagogin waren ein positiver Abschluss einer höheren oder mittleren Schule oder der Abschluss einer Berufsausbildung und ein mindestens zweimonatiges einschlägiges Vorpraktikum in der Behindertenarbeit. Aus den beim Bundesamt eingereichten Unterlagen der deutschen Beschwerdeführerin geht hervor, dass sie nach dem Erwerb des Abiturs in Deutschland vier Semester an der Universität Lüneburg (D) das Lehramt studiert und anschliessend die Ausbildung in Wien in Angriff genommen hat.

7.2 Inhalt und Ziel der BMS ist, neben der Vermittlung von Allgemeinbildung, die berufliche Erstausbildung. Aus der Zeugniserläuterung zum Diplomzeugnis der Lehranstalt für Heilpädagogische Berufe (Diplom-Behindertenpädagogin) erhellt, dass es sich bei dieser Ausbildung um eine behindertenpädagogische Grundausbildung handelt (Zeugniserläuterung einsehbar unter www.zeugnisinfo.at). Wie das Bundesamt zu Recht festhält, ist die BMS innerhalb des österreichischen Bildungssystems auf Sekundarstufe II anzusiedeln (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.7.1 sowie vorangehende E. 7.1).

7.3 Dagegen setzt der Abschluss als "Dipl. Sozialpädagogin HF" eine dreijährige Ausbildung an einer Höheren Fachschule voraus, welche in der Schweiz auf tertiärem Niveau anzusiedeln ist, d.h. sie schliesst an die Sekundarstufe II an (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.6.2 sowie die Darstellung des schweizerischen Bildungssystems, abrufbar unter www.edk.ch > Bildungssystem CH). Die Zulassungsvoraussetzungen an eine Höhere Fachschule im Sozialbereich sind der Abschluss einer mindestens dreijährigen Berufslehre, d.h. ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, oder der Abschluss einer anerkannten Mittelschule, das Bestehen einer Eignungsprüfung und eine Arbeitserfahrung von mindestens einem Jahr (Art. 13 Abs. 1 der Verordnung des EVD vom 11. März 2005 über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen, SR 412.101.61).

7.4 Das Bundesamt verweist zu Recht auf den ISCED, welcher dieses Ergebnis bestätigt: Der ISCED wurde von der UNESCO zur Klassifizierung und Charakterisierung von Schultypen und Schulsystemen entwickelt (vgl. hierzu und zum Folgenden den Wortlaut dieses Standards, abrufbar unter www.uis.unesco.org > Documents > Classifications & Manuals > ISCED 97). Dabei wird zwischen mehreren Stufen ("levels") unterschieden. Ziel dieses Standards ist die Vergleichbarkeit der Bildungssysteme verschiedener Staaten namentlich zu statistischen Zwecken. Da dieses Einstufungskonzept auf der inhaltlichen Ausgestaltung der jeweiligen Ausbildungsgänge basiert (vgl. ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 11), kann über die ISCED-Klassierung auch ein inhaltlicher Vergleich nationaler Ausbildungsgänge erfolgen. Die geltende ISCED-Klassifizierung wurde 1997 von der UNESCO genehmigt. Die ISCED ermöglicht Vergleiche von Bildungsstatistiken und Indikatoren auf der Basis von einheitlichen Definitionen (vgl. ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 7: "The basic concept and definitions of ISCED have therefore been designed to be universally valid and invariant to the particular circumstances of a national education system".).

Gemäss ISCED befindet sich der Abschluss einer BMS auf Stufe 3B (vgl. www.bildungssystem.at > ISCED 97). Stufe 3 bedeutet Sekundarstufe II. B bedeutet, dass die Ausbildung den Zugang zu einer höheren Berufsbildung erlaubt (ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 28 ff.). Der Abschluss an einer Höheren Fachschule ist nach ISCED auf Stufe 5B anzusiedeln: Die Ausbildung befindet sich damit auf tertiärer Stufe I und weist einen deutlich fortgeschritteneren Inhalt auf. Dabei handelt es sich

um einen praxisbezogenen Studiengang (ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 34 ff.). Voraussetzung für den Zugang zur Stufe 5B ist die Stufe 3B (ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 18). Daraus wird deutlich, wie gross der Niveauunterschied zwischen der Ausbildung der Beschwerdeführerin und dem beantragten HF-Titel ist. Auf der Stufe 5B befinden sich in Österreich beispielsweise die Kollegs, Akademien, Meisterschulen und Werkmeisterschulen. Demgegenüber befinden sich in der Schweiz auf der Stufe 3B beispielsweise die Fachmittelschulen (BVGE 2008/27 E. 3.7.3).

7.5 Als Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG gilt jeder Ausbildungsnachweis, der den Abschluss eines postsekundären, d.h. an die Sekundarstufe II anschliessenden Ausbildungsgangs von mindestens einem Jahr bescheinigt (Art. 1 Bst. a der Richtlinie 82/51/EWG; vgl. dazu WILD, a.a.O., S. 389). Wie dargelegt (E. 7.3) setzt der Abschluss als "Dipl. Sozialpädagogin HF" eine dreijährige Ausbildung an einer Höheren Fachschule voraus und schliesst an die Sekundarstufe II an. Beim Abschluss als "Dipl. Sozialpädagogin HF" handelt es sich daher um ein Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG. Der Abschluss der Beschwerdeführerin als "Diplomierte Behindertenpädagogin" auf Sekundarstufe II gilt demgegenüber gemäss Art. 1 Bst. b der Richtlinie 92/51/EWG als Prüfungszeugnis. Dieses bescheinigt den Abschluss einer postsekundären beruflichen Ausbildung oder einer Sekundarschulausbildung technischer oder beruflicher Art (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.8 mit Verweis auf WILD, a.a.O., S. 389). Somit ist grundsätzlich Kapitel IV und damit Art. 5 der Richtlinie 92/51/EWG anwendbar, welches eine Anerkennung zwischen Ausbildungsniveau 1 und Ausbildungsniveau 2 regelt.

7.6 Gemäss Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 92/51/EWG darf ein Mitgliedstaat, welcher den Zugang zu einem reglementierten Beruf von einem Diplom abhängig macht, sofern der Angehörige eines anderen Mitgliedstaates ein Prüfungszeugnis besitzt, den Zugang oder die Ausübung dieses Berufes unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn der Beruf im Herkunftsstaat reglementiert ist (Bst. a) oder ein genügender Praxisnachweis im Sinne von Bst. b erbracht werden kann. Der Aufnahmestaat kann die Anerkennung in solchen Fällen von Ausgleichsmassnahmen (höchstens dreijähriger Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung) nach Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie 92/51/EWG abhängig machen.

7.7 Voraussetzung für die Anwendung des europäischen Systems der Diplomanerkennung ist, dass der Antragsteller den Beruf, den er im Aufnahmestaat ausüben möchte, in seinem Herkunftsstaat ausüben darf. Das Diplom des Antragstellers, auf Grund dessen die allgemeinen Anerkennungsregeln in Anspruch genommen werden können, muss dabei den erfolgreichen Abschluss der gesamten für die Ausübung des Berufes im Herkunftsstaat notwendigen Ausbildung belegen (BERTHOUD, a.a.O., S. 258 N 34, S. 265 N 53; NATSCH, a.a.O., S. 399; vgl. auch SCHNEIDER, a.a.O., S. 189 ff.). Als Herkunftsstaat wird der Staat bezeichnet, in dem ein Antragsteller die geforderten Qualifikationen erworben hat, ungeachtet ob es sich um seinen Heimatstaat oder um einen dritten handelt (NATSCH, a.a.O., S. 205 Fn 18)

7.7.1 Die deutsche Beschwerdeführerin hat (im Herkunftsstaat Österreich) den Beruf der "diplomierten Behindertenpädagogin" erlernt. Laut der Europass Zeugniserläuterung vermittelt diese behindertenpädagogische Ausbildung Grundkompetenzen für die Arbeit mit Menschen mit Behinderung oder unterschiedlichen Entwicklungsbeeinträchtigungen in deren Lebensfeldern Arbeit, Wohnen und Freizeit. Der erlernte Beruf der Beschwerdeführerin befähigt in Österreich indessen nicht zur Ausübung des Berufes der Sozialpädagogin. Hierzu wäre – soweit ersichtlich – vielmehr ein Reife- und Diplomprüfungszeugnis einer Bildungsanstalt für Sozialpädagogik (berufsbildende höhere Schule) oder ein Diplomprüfungszeugnis eines Kollegs für Sozialpädagogik erforderlich (vgl. dazu auch BVGE 2008/27 E. 3.7.4). Laut der Europass Zeugniserläuterung vermitteln diese Ausbildungen insbesondere eine umfassende pädagogisch-didaktische Bildung als Voraussetzung für das sozialpädagogische Berufsfeld sowie fundierte Fähigkeiten und Kompetenzen für die sozialpädagogischen Aufgabenstellungen. Verlangt werden auch spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten sowie berufsübergreifende Fähigkeiten. Der erfolgreiche Abschluss dieser Ausbildungen eröffnet den Zugang zu reglementierten und nicht reglementierten Berufen im sozialpädagogischen Berufsfeld. Über eine solche Ausbildung verfügt die Beschwerdeführerin indessen nicht.

7.7.2 Wie das Bundesamt in seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2010 ausführt, gibt es in der Schweiz – wie auch in Österreich – im Bereich "Soziale Arbeit" Ausbildungen auf verschiedenen Ausbildungsstufen. Es ist daher nicht notwendig, ein Diplom einer Höheren Fachschule zu besitzen, um in der Schweiz im Bereich "Soziale Arbeit" tätig werden zu können. Das Bundesamt hat das Diplom der Beschwerdeführerin daher

mit einem schweizerischen Abschluss auf der selben Ausbildungsstufe verglichen. Der schweizerische Abschluss als "Fachfrau Betreuung EFZ, Fachrichtung Behindertenbetreuung" befindet sich ebenfalls auf Sekundarstufe II und stellt ein Prüfungszeugnis im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG dar. Gemäss Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/51/EWG darf ein Mitgliedstaat, welcher den Zugang zu einem reglementierten Beruf von einem Prüfungszeugnis abhängig macht, sofern der Angehörige eines anderen Mitgliedstaates ebenfalls ein Prüfungszeugnis besitzt, grundsätzlich nicht den Zugang oder die Ausübung eines reglementierten Berufes wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn dieses Prüfungszeugnis Zugangs- oder Ausübungsvoraussetzung für den entsprechenden Beruf im Herkunftsstaat ist. Das Bundesamt hat mit der Anerkennung des österreichischen Diploms zur "Diplomierten Heilpädagogischen Fachbetreuerin bzw. Diplomierten Behinderten-pädagogin" als gleichwertig mit dem schweizerischen Fähigkeitszeugnis zur "Fachfrau Betreuung EFZ, Fachrichtung Behindertenbetreuung" der Beschwerdeführerin den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt im Bereich "Soziale Arbeit" geöffnet. Wie das Bundesamt zu Recht festhält, ermöglicht die Anerkennung als "Fachfrau Betreuung EFZ, Fachrichtung Behindertenbetreuung" der Beschwerdeführerin den Zugang zu dem Beruf, den sie in Österreich (auf derselben Stufe) ausüben kann.

7.7.3 Somit kommen Ausgleichsmassnahmen wie ein Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung nicht in Betracht. Die Stufendiskrepanz zwischen der Ausbildung der Beschwerdeführerin und dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin HF kann nicht durch Ausgleichsmassnahmen ausgeglichen werden (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.9.1). Die Weiter- und Fortbildungen sowie die Berufserfahrung der Beschwerdeführerin vermögen an diesem Ergebnis nichts zu ändern (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.9.2). Auch der Einwand der Beschwerdeführerin, die ehemaligen Abgänger der "Vereinigung zur Personalausbildung für Geistigbehinderte - VPG" hätten ein Verfahren zur Anpassung ihres Diploms als Heimerzieher zum Diplom als Sozialpädagoge HF durchlaufen müssen, weshalb auch ihr dies zu ermöglichen sei, vermag nicht zu überzeugen. Wie das Bundesamt in seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2010 zu Recht festhält, bestimmt sich die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsaktes in materiellrechtlicher Hinsicht nach Massgabe des zur Zeit seines Erlasses geltenden Rechts (BGE 126 III 431 E. 2a mit Hinweisen), weshalb im vorliegenden Fall auf die Verordung vom 16. Juni 2005 über die berufliche Grundbildung Fachfrau Betreuung/Fachmann Betreuung (SR 412.101.220.14) und nicht auf ein

Reglement, welches ausser Kraft ist, abzustellen ist. Im Übrigen war für eine Anerkennung auch da erforderlich, dass es sich um eine Ausbildung handelte, welche im Anschluss an die Sekundarstufe II erfolgte (vgl. Art. 7 des vom Bundesamt eingereichten Reglements vom 6. Juni 1997 über die Anerkennung der Diplome der höheren Fachschulen für Soziale Arbeit). Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin, ihr Diplom sei unter Auflagen, wie beispielsweise dem Absolvieren einer Prüfung, als gleichwertig mit dem Diplom der Sozialpädagogin HF anzuerkennen, ist daher abzuweisen.

8.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die von der Beschwerdeführerin in Österreich abgeschlossene Ausbildung von der schweizerischen Ausbildung zum beantragten Titel "Dipl. Sozialpädagogin HF" hinsichtlich der Bildungsstufe wesentlich unterscheidet. Die Vorinstanz hat die Anerkennung als "Dipl. Sozialpädagogin HF" daher zu Recht verweigert. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen.

9.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'000.– festgesetzt und mit dem am 27. Juli 2009 geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref.-Nr. 353/meh/6451; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin: Die Gerichtsschreiberin:

Maria Amgwerd Barbara Kummer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 7. Oktober 2010