Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2172/2006
{T 0/2}

Urteil vom 11. April 2007

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

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Beat Wieduwilt,

Beschwerdeführerin

gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT),

Vorinstanz

betreffend

Anerkennung eines Diploms.

Sachverhalt:

A. A._____, deutsche Staatsangehörige, stellte am 19. Januar 2006 beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) das Gesuch, ihr Meistertitel im Augenoptikerhandwerk (ausgestellt am 30. November 2005 von der Handwerkskammer Kassel) sei als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptikerin anzuerkennen. Den Gesuchsbeilagen ist zu entnehmen, dass A._____ am Institut für Berufsbildung (IfB) in Karlsruhe, einer staatlich anerkannten privaten Fachschule für Augenoptik und Optometrie, vom 4. Oktober 2004 bis 30. September 2005 die Meisterschule absolviert und am 30. November 2005 die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk erfolgreich bestanden hatte.

Mit Verfügung vom 27. Februar 2006 entschied das Bundesamt, die Meisterprüfung werde der Höheren Fachprüfung gleichgestellt unter der Bedingung, dass A._____ 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, die Schweiz habe mit dem Freizügigkeitsabkommen 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 Tätigkeit 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 schweizerische 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 A._____ (Beschwerdeführerin), vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Köppel, am 29. März 2006 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD. Sie beantragt, die Verfügung sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Bundesamtes aufzuheben und es sei festzustellen, dass der von ihr in Deutschland erhaltene Meistertitel im Augenoptikerhandwerk gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers sei. Zur Begründung führt sie aus, sie habe von 1996 bis 1999 eine Ausbildung zur Augenoptikerin in Deutschland absolviert. Von 1999 bis 2001 habe sie bei der Y._____ AG in P._____ (Deutschland) und ab Mai 2001 bei der Y._____ AG in der Niederlassung V._____ gearbeitet und während dieser Zeit verschiedene Weiterbildungen besucht. So habe sie unter anderem eine Kontaktlinsenanpassungsschulung und eine Refraktionsschulung absolviert. Während des Jahres 2004 habe sie sich entschlossen, entweder die Höhere Fachprüfung zur diplomierten Augenoptikerin in der Schweiz oder die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk in Deutschland zu absolvieren. Bevor sie sich für die Ausbildung am IfB in Karlsruhe entschieden habe, habe sie sich darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Kollegen (U._____, S._____, C._____ und W._____) hätten ihr mitgeteilt, dass nach Auskunft des Bundesamtes ein deutscher Meister im Augenoptikerhandwerk einem diplomierten Augenoptiker in der Schweiz gleichgestellt werde. Insofern habe das Bundesamt eine unrichtige Auskunft erteilt. Die Zusicherung des Bundesamtes, dass der deutsche Meistertitel anerkannt würde, sei zwar nicht an sie selbst erfolgt, was indessen unbeachtlich sei, da sie davon habe ausgehen dürfen, dass es sich in ihrer Situation gleich verhalte. Die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes seien im vorliegenden Fall erfüllt, weshalb das Bundesamt verpflichtet sei, gemäss seiner Auskunft zu handeln. Andernfalls sei sie für die von ihr getätigten Aufwendungen für die Weiterbildung in Deutschland angemessen zu entschädigen.

Die Anforderungen an die Absolventen der Höheren Fachprüfung zum diplomierten Augenoptiker und an die Absolventen der deutschen Meisterprü-

fung seien einander gleichwertig. Die deutschen Augenoptikermeister und die schweizerischen diplomierten Augenoptiker nähmen die gleichen Aufgaben wahr. Beide dürften selbstständig Refraktionsbestimmungen vornehmen und Kontaktlinsen anpassen. Im Weiteren sei die Argumentation des Bundesamtes, wonach die Ausbildung zur Vorbereitung auf die Höhere Fachprüfung für Augenoptiker zwei Jahre betrage, nicht korrekt. Für die Zulassung zur Höheren Fachprüfung sei kein Schulbesuch vorgeschrieben; der Besuch der Höheren Fachschule oder anderer Weiterbildungen sei rein fakultativ. Demgegenüber habe sie eine ungefähr einjährige Ausbildung am IfB absolviert. Auch die Aussage des Bundesamtes sei falsch, wonach der Schwerpunkt der Meisterprüfung im praktischen Bereich liege. Die deutsche Meisterprüfung setze sich aus vier Teilbereichen, nämlich der Fachpraxis, der Fachtheorie, wirtschaftlichen und rechtlichen Kenntnissen sowie Berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnissen zusammen. Insofern bestehe ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem praktischen und dem theoretischen Teil.

Zwar sei richtig, dass das im Rahmen der Höheren Fachprüfung geprüfte Fallfach Pathologie bei der deutschen Meisterprüfung nur als Teilbereich im Fach Augenoptik geprüft werde. Dies dürfe indessen nicht dahingehend ausgelegt werden, dass die deutsche Meisterprüfung nicht der Höheren Fachprüfung gleichwertig sei, denn das Teilfach Pathologie nehme bei der deutschen Meisterprüfung einen hohen Stellenwert ein. Zudem würden viele Teilbereiche der Pathologie auch in anderen Fächern, wie beispielsweise den Fächern Anatomie des Auges und Anomalien des Farbsehens, behandelt. Es habe auch einen speziellen Lehrgang zu den Augenkrankheiten gegeben. Daher seien die Inhaber eines deutschen Meistertitels auch im Bereiche der Pathologie mehr als genügend ausgebildet.

Das Bundesamt sei in diesem Bereich zudem von falschen Vorstellungen ausgegangen. So habe das Bundesamt dem Leiter des IfB in einem Schreiben sinngemäss mitgeteilt, dass Absolventen der Höheren Fachprüfung fähig sein müssten, Augenkrankheiten zu diagnostizieren. Die Diagnose von Augenkrankheiten und deren Behandlung seien indessen weder die Aufgabe eines schweizerischen diplomierten Augenoptikers noch die Aufgabe eines deutschen Augenoptikermeisters.

Was das schweizerische Fallfach Allgemeine Optik & Instrumente betreffe, so entspreche es nicht den Tatsachen, dass dieses nur rudimentär geprüft werde. Die Allgemeine Optik sei in Deutschland in den Fächern Allgemeine Optik und Augenoptik behandelt worden. Das schweizerische Teilfallfach Instrumente werde in Deutschland im Fach Werkstoff-, Maschinen- und Gerätekunde geprüft. Deshalb könne auch bezüglich dieser Fächer nicht die Rede davon sein, dass die von ihr absolvierte Meisterprüfung nicht gleichwertig mit der Höheren Fachprüfung sei. Auch der Argumentation, wonach im Vergleich zu den Fallfächern Kontaktlinsen und Refraktionsbestimmung in Deutschland wichtige Teilbereiche wie die äussere und innere Inspektion des Auges fehlten, könne nicht gefolgt werden. So sei sie anlässlich der Meisterprüfung im Bereich Wirkungsweise und Anwendung von Kontaktlinsen und im Bereich der Methoden der objektiven und subjek-

tiven Refraktion getestet worden. Auch die äussere und innere Inspektion des Auges sei in Deutschland unter dem Titel Anatomie des Auges unterrichtet und geprüft worden.

Im Übrigen sollte die Feststellung der Gleichwertigkeit von Diplomen nur verweigert werden, wenn gewichtige Gründe - wie insbesondere solche der Sicherheit - gegen eine Gleichwertigkeit sprächen. Solche Gründe seien vorliegend indessen keineswegs vorhanden. Die restriktive Handhabung der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen widerspreche dem Sinn und Zweck der Bilateralen Übereinkommen zwischen der Schweiz und der EU im Bereich des freien Personenverkehrs. Für den freien Personenverkehr sei die gegenseitige Anerkennung von Diplomen eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen. Könnte der aufnehmende Staat eine berufliche Tätigkeit unter Hinweis auf eine angeblich ungenügende Qualifikation verweigern, würde die freie Niederlassung in den Vertragsstaaten faktisch verhindert. Diesbezüglich spiele es auch keine Rolle, dass sie selbst Schweizerin sei und ihre Lehre in der Schweiz absolviert habe, denn es wäre stossend, wenn man das Recht hätte, ins europäische Ausland zu gehen, jedoch bei der Rückkehr in sein Heimatland beruflich diskriminiert würde.

Selbst wenn die Höhere Fachprüfung und die deutsche Meisterprüfung nicht gleichwertig wären, so wären die in der Schweiz gestellten höheren Anforderungen nicht nötig. Die Inhaber der Meisterprüfung verrichteten in Deutschland seit Jahrzehnten die gleichen Aufgaben wie die diplomierten Augenoptiker in der Schweiz. Im Weiteren könne es nicht im Sinne der bilateralen Verträge sein, dass ein Berufsverband wie der Schweizerische Optikverband (SOV) die Hürden für das Erhalten eines Diploms absichtlich und ohne Notwendigkeit so hoch ansetze, dass die Diplome des europäischen Auslandes nicht anerkannt werden könnten. Ansonsten könnte jeder Berufsverband die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU dadurch unterwandern, dass er unnötig hohe Anforderungen bei Berufsprüfungen einführe.

Schliesslich bringt sie vor, das Bundesamt entscheide - nach der erfolgten Praxisänderung - angeblich je nach Handwerkskammer, welche das Meisterprüfungszeugnis ausgestellt habe, unterschiedlich, obschon die Prüfungsvoraussetzungen bundesweit einheitlich geregelt würden.

C. Mit Vernehmlassung vom 30. Juni 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 Schweizer 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 Umset-

zung 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. Aufgrund der wortgetreuen Auslegung des Abkommens von 1937 seien Ausbildungen anerkannt worden, die nicht den Anforderungen der Schweizer Ausbildungen entsprächen. Dies widerspreche ganz offensichtlich den in Anhang III FZA aufgenommenen Richtlinien.

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. Diese seien zwar nicht die einzigen Kriterien, die einen Vergleich der Ausbildungen erlaubten - verwiesen werde beispielsweise auf die Kompetenzen-Referenzmodelle - sie würden jedoch in den Richtlinien berücksichtigt und gälten somit für die Schweiz. 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 Wissenstand. 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 keine Anspruch auf Ausgleichsmassnahmen. Im vorliegenden Fall sei die Ausbildungsdauer nicht 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 des Beschwerdeführers 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 Ausbildung der Beschwerdeführerin sei vom Schweizer Optikverband (SOV) geprüft worden. Aus diesem Gutachten gehe hervor, dass die beiden Fächer, für die Ausgleichsmassnahmen gefordert würden, in Deutsch-

land zu oberflächlich behandelt würden. Entgegen dem Standpunkt der Beschwerdeführerin sei es nicht möglich, sich bei einer so 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 einen Anpassungslehrgang 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.

Im Übrigen könnten die von der Beschwerdeführerin besuchten Weiterbildungskurse nicht anerkannt werden, da diese an Privatschulen absolviert worden seien.

D. Am 28. August 2006 fand am Sitz der Rekurskommission EVD in Frauenkappelen eine öffentliche Verhandlung im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention statt. Dabei hatten die Beschwerdeführerin, nunmehr vertreten durch Rechtsanwalt Beat Wieduwilt, 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 des Bundesamtes vom 18. August 2006 an den Geschäftsführer des SOV 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 19. September 2006 vernehmen. Sie beantragt, die Eingabe des Bundesamtes vom 31. August 2006 solle nicht gehört werden, eventualiter hätten die Ausführungen des Bundesamtes - sollte der Eingabe Gehör verschafft werden - infolge Unerheblichkeit unberücksichtigt zu bleiben. Zur Begründung des Hauptantrages führt sie aus, mit Verfügung der Rekurskommission EVD vom 14. Juni 2006 sei der Schriftenwechsel abgeschlossen worden, was an der Verhandlung durch die Rekurskommission EVD nochmals bestätigt worden sei. Weder zu diesem noch zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt habe das Bundesamt darauf hingewiesen, dass es Zeit zur Einreichung weiterer Unterlagen benötige. Zur Begründung des Eventualantrags hält sie fest, das Bundesamt habe das Schreiben vom 18. August 2006 nicht der Prüfungskommission zugestellt, sondern dem Geschäftsführer des SOV. Die entsprechenden Weisungen hätten indessen dem Präsidenten der Eidgenössischen Prüfungskommission oder dessen Sekretariat zugestellt werden müssen. Die Prüfungskommission sei daher zurzeit noch immer nicht im Besitz von Weisungen zur Durchführung der Eignungsprüfung. Im Weiteren enthalte das Schreiben vom 18. August 2006 keine verbindlichen Weisungen, das Bundesamt schlage lediglich vor, wie die Kandidaten beurteilt werden sollten. Auch zum Anpassungslehrgang bestünden noch keine rechtsverbindlichen Richtlinien und Weisungen. Monate nach Einreichung ihres Gesuches habe sie vom Bundes-

amt keine Grundlagen erhalten, auf Grund deren sie entscheiden könnte, ob sie die Eignungsprüfung oder den Anpassungslehrgang absolvieren möchte. Dies zeige, dass sich das Bundesamt beim Entscheid über die Tragweite seiner Praxisänderung nicht im Klaren gewesen sei. Die Einräumung einer Übergangsfrist hätte der Rechtssicherheit gedient und voraussichtlich auch den Vertrauensgrundsatz nicht verletzt.

E. Im November 2006 teilte die Rekurskommission EVD den Parteien mit, dass die Rekurskommission EVD am 31. Dezember 2006 durch das Bundesverwaltungsgericht ersetzt werde, welches seine Tätigkeit am 1. Januar 2007 in Bern aufnehme und die Beurteilung der bisher bei der Rekurskommission EVD hängigen Rechtsmittel übernehme. In der Folge überwies die Rekurskommission EVD die Akten auf den 1. Januar 2007 an das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht. Dieses übernahm das Verfahren mit Verfügung vom 18. Januar 2007.

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 27. Februar 2006 stellt eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Diese Verfügung war bisher bei der Rekurskommission EVD angefochten, welche vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) am 1. Januar 2007 (vgl. AS 2006 1069) zur Beurteilung der Streitsache sachlich und funktionell zuständig war (vgl. Art. 61 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 BBG 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), der Vertreter hat sich rechtsgenüglich ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

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

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

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. 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 (vgl. Art. 70 Abs. 1 und 3 BBV).

3. Am 1. Juni 2002 trat das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681) in Kraft. Nach Art. 1 Bst. a Freizügigkeitsabkommen hat dieses zum Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbstständiger sowie das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien einzuräumen. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (vgl. Art. 2 FZA) gewährleistet den Staatsangehörigen der Schweiz und der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das Recht, in der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, der das Abkommen handhabt (YVO HANGARTNER, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, AJP 2003 S. 257 ff., dort S. 260). In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 9 Freizügigkeitsabkommen, dass die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen treffen, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern.

Anhang III trägt die Bezeichnung "Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise)". Nach dessen Bestimmungen wenden die Vertragsparteien im Bereich der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise untereinander die gemeinschaftlichen Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, in der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens geltenden Fassung einschliesslich der in Abschnitt A dieses Anhangs genannten Änderungen oder gleichwertige Vorschriften an (vgl. hierzu und zum Ganzen: Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, Botschaft, BBl 1999 6128, insbesondere S. 6155 und S. 6347 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2A.331/2002 vom 24. Januar 2003 E. 6.1 mit Hinweis auf: Rudolf Natsch, Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen, in: Bilaterale Verträge Schweiz - EG, Zürich 2002, S. 195 ff., insbes. S. 204; Max Wild, Die Anerkennung von Diplomen im Rahmen des Abkommens über die Freizügigkeit der Personen, in: Bilaterale Abkommen Schweiz - EU, Basel etc. 2001, S. 383 ff., insbes. S. 403; Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bericht über die Anerkennung ausländischer Diplome in der Schweiz und die Anerkennung schweizerischer Diplome im Ausland: Regelungen, bestehende Praktiken und Handlungsbedarf, Bern 2001, S. 4 f.; im Folgenden: Bericht 2001).

Hinsichtlich der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen erfasst das bilaterale Personenfreizügigkeitsabkommen nur die im Aufnahmestaat reglementierten beruflichen Tätigkeiten. Alle nicht reglementierten Berufe stehen der freien Ausübung offen. Für sie ist die Anerkennung nach dem Personenfreizügigkeitsabkommen ohne Bedeutung. Ist ein Beruf im Aufnahmestaat nicht reglementiert, bedarf es somit keiner Prüfung der Gleichwertigkeit des Diploms und eine Arbeitsbewilligung genügt (vgl. Natsch, a.a.O., S. 205; Wild, a.a.O., S. 386 f.; Hildegard Schneider, Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, Antwerpen-Apeldoorn 1995, S. 177).

Als reglementierte berufliche Tätigkeit gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises (bzw. Diploms) gebunden ist. Dazu gehört insbesondere die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in Verbindung mit der Führung eines Titels, der nur von Personen geführt werden darf, die einen Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis (bzw. ein Diplom) besitzen, die in einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt sind; sowie die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Gesundheitswesen, wenn die Vergütung dieser Tätigkeit und/oder eine diesbezügliche Erstattung durch das einzelstaatliche System der sozialen Sicherheit an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises (bzw. Diploms) gebunden ist (Art. 1 Bst. f der Richtlinie 92/51/EWG bzw. Art. 1 Bst. d der Richtlinie 89/48/EWG, beide zitiert in E. 3.2). Berufsverbände oder -organisationen, die ihren Mitgliedstaaten derartige Titel ausstellen und von den Behörden

anerkannt werden, können sich nicht auf ihre private Natur berufen, um sich der Anwendung der mit dieser Richtlinie vorgesehenen Regelung zu entziehen (Vorspann der Richtlinie 89/48/EWG).

Das Bundesamt hat eine Liste der reglementierten Berufe in der Schweiz herausgegeben (abrufbar unter www.bbt.admin.ch [Themen/Internationale Diplomanerkennung/EU-Diplomanerkennung/Liste der reglementierten Berufe]). Der Beruf des Augenoptikers ist in dieser Liste erfasst (N. 1.04). Somit ist das Freizügigkeitsabkommen auf das Gesuchsverfahren der Beschwerdeführerin grundsätzlich anwendbar.

3.1 Die Beschwerdeführerin arbeitet als Augenoptikerin im Kanton Aargau.

Der Kanton Aargau regelt die Tätigkeit zur selbstständigen Berufsausübung als Augenoptiker im Gesundheitsgesetz vom 10. November 1987 (SAR 301.100). Zur selbstständigen Berufsausübung ist eine Bewilligung des Gesundheitsdepartements erforderlich; die unselbstständige Berufsausübung erfolgt unter der Verantwortung und Aufsicht des Bewilligungsinhabers (vgl. § 23 Abs. 1 und Abs. 3 des Gesetzes). Die Bewilligung wird an Augenoptiker erteilt, die den eidgenössischen Fähigkeitsausweis besitzen; zur Vornahme von Brillenglasbestimmungen sowie zur Anpassung und Abgabe von Kontaktlinsen ist überdies die höhere Fachprüfung als Augenoptiker oder ein gleichwertiges ausländisches Diplom erforderlich (§ 37 Bst. a des Gesetzes).

Damit steht fest, dass die selbstständige Ausübung des Augenoptikerberufs im Kanton Aargau 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. Erwägung 9 der Richtlinie 92/51/EWG und Art. 1 der Richtlinie 92/51/EWG; SCHNEIDER, a.a.O., S. 239; Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bericht 2001, a.a.O., S. 28 f.).

Die Beschwerdeführerin hat 1999 in Deutschland (Herkunftsstaat) die Gesellenprüfung im Augenoptikerhandwerk bestanden. Sie hat ebenfalls in Deutschland eine Ausbildung zur Meisterin im Augenoptikerhandwerk absolviert. Zur Meisterprüfung wird zugelassen, wer eine Gesellenprüfung in dem Handwerk, in dem er die Meisterprüfung ablegen will, bestanden hat. Die Ausbildung zum Augenoptiker, welche mit der Gesellenprüfung abgeschlossen wird, dauert drei Jahre (vgl. § 49 des Gesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 17. September 1953 zur Ordnung des Handwerks [konsolidierte Fassung; BGBI I 1953, 1411]; im Folgenden: HwO sowie § 2 der Verordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. März 1997 über die Berufsausbildung zum Augenoptiker/zur Augenoptikerin; im Folgenden: AugOptAusbV 1997).

Die Beschwerdeführerin beantragt die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres Meistertitels im Augenoptikerhandwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker.

Der Inhaber des eidgenössischen Diploms ist berechtigt, sich als "diplomierter Augenoptiker" zu bezeichnen und diesen Titel öffentlich zu führen (vgl. Art. 23 Abs. 3 des Reglements vom 12. Juni 1991 über die Durchführung der Höheren Fachprüfung im Augenoptikerberuf [Prüfungsreglement]). Das Diplom ist eine Urkunde, welche bezeugt, dass ihr Inhaber sich an der Höheren Fachprüfung über die zur selbstständigen Ausübung des Augenoptikerberufes notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse ausgewiesen hat (Art. 23 Abs. 1 des Prüfungsreglements). Zur Höheren Fachprüfung für Augenoptiker wird zugelassen, wer über das Fähigkeitszeugnis der Lehrabschlussprüfung als Augenoptiker oder über einen von der Prüfungskommission als gleichwertig bezeichneten Ausweis verfügt, und wer seit dem Abschluss der Lehrzeit während vier Jahren im

Berufe praktisch tätig war. Der Besuch einer höheren Fachschule für Augenoptiker wird als Praxiszeit angerechnet (Art. 10 des Prüfungsreglements).

Demzufolge handelt es sich sowohl bei der Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk in Deutschland (Herkunftsstaat) wie auch der Höheren Fachprüfung für Augenoptiker in der Schweiz (Aufnahmestaat) um Ausbildungen im postsekundären Bereich, welche weniger als drei Jahre dauern. Die berufliche Tätigkeit wird zudem weder von einer sektoriellen Richtlinie noch von einer in Anhang A der Richtlinie 92/51/EWG aufgeführten Richtlinie erfasst (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 92/51/EWG).

Daher ist für den Beruf des Augenoptikers die Richtlinie 92/51/EWG anwendbar.

3.4 Art. 3 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG hält folgendes fest:

> "Wird der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG abhängig gemacht, so kann die zuständige Behörde [...] einem Angehörigen eines Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn der Antragsteller das Diplom im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG besitzt, das in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um Zugang zu diesem Beruf in seinem Hoheitsgebiet zu erhalten oder ihn dort auszuüben, und wenn dieses Diplom in einem Mitgliedstaat erworben wurde."

Mit anderen Worten kann der Aufnahmestaat einem Antragsteller, der im Besitz eines Diploms im Sinne dieser Richtlinien ist, grundsätzlich nicht den Zugang oder die Ausübung eines reglementierten Berufes wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn dieses Diplom Zugangs- oder Ausübungsvoraussetzung für den entsprechenden Beruf im Herkunftsstaat ist.

Als Diplome im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG gelten Ausbildungsnachweise, die in einem Mitgliedstaat von einer nach dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestimmten zuständigen Stelle ausgestellt werden, und aus denen hervorgeht, dass der Diplominhaber erfolgreich einen nicht in Art. 1 Bst. a der Richtlinie 89/48/EWG genannten postsekundären Ausbildungsgang von mindestens einem Jahr oder eine Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer oder einen der in Anhang C ausgeführten Ausbildungsgänge absolviert hat (Art. 1 Bst. a 1. Gedankenstrich und 2. Gedankenstrich Ziff. i der Richtlinie 92/51/EWG).

Die Schweizerischen Höheren Fachprüfungen für Augenoptiker fallen unter Anhang C der Richtlinie 92/51/EWG (vgl. dazu Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bericht 2001, a.a.O., S. 28 f.).

Der Meistertitel der Beschwerdeführerin ist von der Handwerkskammer Kassel ausgestellt worden. Hierbei handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, welche zur Vertretung der Interessen des Handwerks errichtet worden ist (vgl. § 90 Abs. 1 HwO). Der Meistertitel der Be-

schwerdeführerin 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.

3.5 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).

3.6 Die Anforderungen an die Ausbildungsdauer werden von der Beschwerdeführerin, was auch das Bundesamt nicht bestreitet, erfüllt:

Diese beträgt in der Schweiz mindestens acht Jahre. Nach Art. 10 des

Prüfungsreglements ist die Zulassung zur Höheren Fachprüfung für Augenoptiker an die doppelte Voraussetzung geknüpft, dass der Kandidat über das Fähigkeitszeugnis der Lehrabschlussprüfung als Augenoptiker verfügt, und dass er nach Abschluss der Lehrzeit vier Jahre als Augenoptiker tätig war. Der Besuch einer höheren Fachschule für Augenoptiker wird als Praxiszeit angerechnet.

Die Ausbildungsdauer ist in Deutschland demgegenüber wesentlich kürzer. Zur Meisterprüfung wird zugelassen, wer eine Gesellenprüfung nach dreijähriger Ausbildung zum Augenoptiker bestanden hat (vgl. § 49 HwO sowie § 2 AugOptAusbV 1997).

Die Beschwerdeführerin hat von September 1996 bis Juli 1999 in Deutschland eine Ausbildung zur Augenoptikerin absolviert. Von 1999 bis April 2001 arbeitete sie bei der Y._____ AG in P._____ (Deutschland) als Augenoptikerin. Ab dem 1. Mai 2001 war sie bei der Y._____ AG, Niederlassung V._____, als Augenoptikerin tätig. Vom 4. Oktober 2004 bis 30. September 2005 absolvierte sie die Meisterschule am IfB in Karlsruhe, war indessen stundenweise als Aushilfe in der Niederlassung V._____ tätig (vgl. Zwischenzeugnis der Y._____ AG vom 16. Oktober 2005). Ende 2005 wechselte die Beschwerdeführerin von der Niederlassung V._____ in die Niederlassung W._____ (AG).

Die Beschwerdeführerin hat die Berufsausbildung zur Augenoptikerin in Deutschland absolviert. Diese dauert zwar mindestens ein Jahr weniger lang als in der Schweiz (4 Jahre Lehre zum Augenoptiker). Dies ist indessen unbeachtlich, weil die Beschwerdeführerin die fehlende Ausbildungszeit von einem Jahr durch ihre langjährige Berufserfahrung kompensieren kann (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 92/51).

3.7 Hingegen entschied das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 27. Februar 2006, dass die Meisterprüfung in Deutschland mit der Höheren Fachprüfung inhaltlich nicht vergleichbar und somit nicht gleichwertig sei. Die Meisterprüfung werde der Höheren Fachprüfung gleichgestellt unter der Bedingung, dass sie als Ausgleichsmassnahme entweder a. eine Eignungsprüfung in den Fächern Pathologie sowie Allgemeine Optik & Instrumente ablege oder b. einen einjährigen Anpassungslehrgang in der Schweiz unter der Anleitung eines diplomierten Augenoptikers absolviere und die Fächer Pathologie sowie Allgemeine Optik & Instrumente an der Höheren Fachschule für Augenoptik in Olten besuche.

Insofern macht das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung von Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 92/51/EWG Gebrauch, wonach der Aufnahmestaat im Falle von unterschiedlichem Inhalt der Ausbildung als Kompensation vom Gesuchsteller einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung verlangen kann.

Die Frage, ob sich die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk inhaltlich wesentlich von der Höheren Fachprüfung im Augenoptikerberuf unterscheidet und das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 27. Fe-

bruar 2006 als Voraussetzung für die Anerkennung der Gleichwertigkeit zu Recht eine Ausgleichsmassnahme verlangt, kann hier offen gelassen werden, da die Beschwerde aus nachfolgenden Gründen gutzuheissen ist.

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

   Die Beschwerdeführerin beruft sich somit auf den Vertrauensschutz.

4.1 Der in Art. 9 BV (SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen, Auskünfte, Mitteilungen oder Empfehlungen einer Behörde, die sich im Nachhinein als unrichtig erweisen. Er führt dazu, dass die Behörde unter gewissen, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen an ihre unrichtige Zusicherung, Auskunft usw. gebunden ist; das heisst, sich so verhalten muss, als ob die Zusicherung, Auskunft usw. richtig gewesen wäre (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2005, S. 153; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 698).

   Gemäss Rechtsprechung und Doktrin sind unrichtige Zusicherungen, Auskünfte, Mitteilungen oder Empfehlungen von Behörden bindend, wenn (a) die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat; (b) die Behörde für die Erteilung der Auskunft zuständig war oder als zuständig betrachtet werden durfte; (c) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte; (d) der Bürger im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können und (e) die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 121 V 65 E. 2a, BGE 119 V 302 E. 3a, BGE 118 Ia 245 E. 4b, BGE 118 V 65 E. 7, BGE 117 Ia 285 E. 2b, BGE 117 Ia 412 E. 3b, je mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichts 1A.8/2004 vom 17. Dezember 2004 E. 4.2 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 668 ff.).

   Selbst wenn die Voraussetzungen für eine verbindliche behördliche Auskunft erfüllt sind, 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. In Lehre und Rechtsprechung wird mehrheitlich die Auffassung vertreten, nur eine auf einen konkreten, die auskunfterheischende Person direkt betreffenden Sachverhalt bezogene Auskunft könne die Behörden binden (vgl. MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel und Frankfurt am Main 1986, Nr. 75 B IIIa, S. 469; BGE 125 I 267 E. 4c, BGE 122 II 113 E. 3b/cc, mit Hinweisen). Einige Autoren befürworten indessen in besonderen Fällen auch die Anerkennung allgemeiner (generell-abstrakter) Auskünfte oder gar ein Stillschweigen der Behörden als genügende Vertrauensgrundlagen (RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 74 B IXa, S. 231; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O.Rz. 670; BEATRICE WEBER-DÜRLER, a. a. O., S. 84, 207). Auch das Bundesgericht bejaht in besonderen Fällen eine Durchbrechung des Grundsatzes, wonach nur individuell-konkrete Auskünfte unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes eine Abweichung vom Gesetz zu rechtfertigen vermögen (vgl. BGE 111 V 65 E. 4, in dem das Bundesgericht den Anspruch auf den Schutz des guten Glaubens eines Versicherten anerkannte, der irregeführt wurde durch ein von der Verwaltung herausgegebenes Merkblatt, das ihm sein Arbeitgeber überreicht hatte und dessen Inhalt in dem Umfang überholt war, als es sich von einer neuen Verwaltungspraxis unterschied; vgl. auch BGE 101 Ia 116 E. 2b: eine Verordnungsbestimmung, die trotz jahrzehntelanger Kenntnis ihrer Gesetzwidrigkeit durch die Behörden nicht angepasst worden ist, wurde als genügende Vertrauensgrundlage anerkannt).

Nach BEATRICE WEBER-DÜRLER kann auch eine behördliche Auskunft, die einem Dritten erteilt worden ist, Vertrauensschutz begründen. Ihrer Meinung nach erweist sich auch hier eine zeitliche Grenze, die bei Auskünften allgemein gilt, als hilfreich. Die Auskunft bezieht sich grundsätzlich nur auf die Rechtslage im Zeitpunkt der Erteilung; mit zunehmendem zeitlichen Abstand muss man mit inzwischen erfolgten Gesetzes- oder Praxisänderungen rechnen (vgl. E. 4.6). Wegen der befristeten Verlässlichkeit besteht nicht die Gefahr, dass die weitergeleitete Auskunft ein unkontrollierbares Eigenleben führt und der Behörde auf unabsehbare Zeit die Hände bindet. Würde der Dritte innert kurzer Zeit ebenfalls an die Behörde gelangen, erhielte er wohl den gleichen Bescheid, ist es doch das Wesen der abstrakten Auskunft, für alle gleichgelagerten Fällen zu gelten. Der Dritte wird eine solche Nachfrage zu Recht für unnötig halten, wenn er sich auf sei-

nen Informanten verlassen kann. Selbstverständlich trägt der Dritte das volle Risiko, dass der Adressat die Auskunft falsch verstanden oder ungenau oder verspätet weiter geleitet hat (a. a. O., S. 86 und S. 209 f.).

Weiter begründet eine Auskunft schutzwürdiges Vertrauen nur, wenn sie vorbehaltlos erteilt worden ist (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.454/2002 vom 20. März 2003 E. 2.2 und 2A.251/2000 vom 19. Dezember 2000 E. 2b/cc; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 680; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., S. 154; WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 205).

Unmassgeblich ist die Form der Auskunftserteilung; auch eine mündliche Auskunft kann verbindlich sein, wenn sie auf Grund der Umstände geeignet ist, den guten Glauben des Betroffenen zu erwecken (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 669; RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., Nr. 75 B IIIa, S. 241; BGE 106 V 139 E. 4c mit Verweis auf BGE 91 I 133 E. 4b, BGE 114 Ia 105 E. 2a).

4.2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, Kollegen (U._____, S._____, C._____ und W._____) hätten ihr mitgeteilt, dass nach Auskunft von Frau X._____ vom Bundesamt ein deutscher Meister im Augenoptikerhandwerk einem diplomierten Augenoptiker in der Schweiz gleichgestellt werde. Sie habe davon ausgehen dürfen, dass es sich in ihrer Situation gleich verhalte.

Die von der Beschwerdeführerin erwähnten Kollegen U._____, S._____, C._____ und W._____ haben wie die Beschwerdeführerin die Lehre zum Augenoptiker/zur Augenoptikerin in der Schweiz absolviert und mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abgeschlossen. Sie alle haben zwischen 2003 beziehungsweise 2004 und 2005 am Institut für Berufsbildung (IfB) in Karlsruhe in Deutschland die Meisterschule absolviert und im Jahr 2005 die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk erfolgreich bestanden. Wie die Beschwerdeführerin haben auch sie Ende 2005 beim Bundesamt je das Gesuch gestellt, ihr Meistertitel im Augenoptikerhandwerk (ausgestellt von den Handwerkskammern Karlsruhe [U._____], Hannover [S._____] und Kassel [C._____ und W._____]) sei als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker anzuerkennen. Sie erhielten im Dezember 2005 beziehungsweise Februar 2006 vom Bundesamt je eine gleich lautende negative Verfügung wie die Beschwerdeführerin.

Gegen diese Verfügungen erhoben die Vorgenannten je Beschwerde an die Rekurskommission EVD beziehungsweise an das Bundesverwaltungsgericht (vgl. E. 1; vgl. U._____ (Verfahren B-2158/2006), S._____ (Verfahren B-2167/2006), C._____ (Verfahren B-2166/18) und W._____ (Verfahren B-2170/2006). U._____ und S._____ nahmen zudem auch an der öffentlichen Verhandlung teil, welche aus prozessökonomischen Gründen gemeinsam mit weiteren, gleich gelagerten Verfahren am 28. August 2006 vor der Rekurskommission EVD durchgeführt wurde.

Sie machen übereinstimmend geltend, bevor sie ihre Weiterbildung zum Augenoptikermeister/zur Augenoptikermeisterin in Deutschland begonnen

hätten, hätten sie sich beim Bundesamt im Jahr 2003 (U._____, S._____, W._____) beziehungsweise im Jahr 2004 (C._____) telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert.

U._____ hält zusätzlich fest, das Bundesamt habe ausgeführt, es werde sich frühestens im Jahr 2007 etwas ändern, wenn eine Fachhochschule für Augenoptiker eingeführt werde. Per Fax habe ihm das Bundesamt einen Auszug aus dem Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland zugesandt.

W._____ führt aus, der Geschäftsführer des SOV, Herr J._____, habe ihr im Jahr 2004 ebenfalls mitgeteilt, dass die deutsche Ausbildung in gängiger Praxis der Schweizerischen Ausbildung gleichgestellt werde und sich erst mit Einführung der Fachhochschule für Augenoptiker im Jahr 2007 etwas ändern werde.

S._____ hält fest, er sei vom Schweizer Optikverband (SOV), welcher ihm mitgeteilt habe, dass es in der Schweiz einige Augenoptiker mit diesem Titel und der schweizerischen Gleichstellung gebe, für genauere Angaben an das Bundesamt verwiesen worden, welches ihm zugesichert habe, dass der deutsche Ausweis mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei.

Auch C._____ hat sich sowohl beim Bundesamt als auch beim Schweizer Optikverband telefonisch informiert. Er erklärt, Frau X._____ vom Bundesamt habe nicht erwähnt, dass die Anerkennungsgrundlagen in absehbarer Zeit ändern würden.

4.2.2 Zunächst erscheint aus den folgenden Überlegungen glaubhaft, dass U._____, S._____, C._____ und W._____ vom Bundesamt solche individuell-konkreten Auskünfte vorbehaltlos erteilt worden sind:

Unbestritten und aktenkundig ist, dass das Bundesamt während Jahren in ständiger Praxis alle deutschen Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker anerkannt hat. Das Bundesamt stützte diese Anerkennungspraxis auf die Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem deutschen Reich vom 1. Dezember 1937 über die gegenseitige Anerkennung der Lehrabschluss- und Meisterprüfungen, welche zwar nie ratifiziert, aber beiderseits angewendet wurde (vgl. dazu NATSCH, a.a.O., S. 217 f. Fusszeile 41; Botschaft, a. a. O, S. 6350 sowie Schreiben vom 2. August 1995 der Abteilung Berufsbildung des damaligen Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit [BIGA; heute: BBT] an den Deutschen Handwerkskammertag, wonach das Bundesamt die zwischenstaatliche Vereinbarung von 1937 bis zum Zeitpunkt einer allfälligen neuen Regelung weiter einhalten werde).

Am 1. Juni 2002 trat das Freizügigkeitsabkommen und damit die in seinem Anhang III aufgeführte Richtlinie 92/51/EWG in Kraft. In der Folge stützte sich das Bundesamt wie zuvor auf die Gegenrechtsvereinbarung mit Deutschland (vgl. Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem deutschen

Reich vom 1. Dezember 1937) und anerkannte weiterhin automatisch deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers. Dies wird vom Bundesamt nicht bestritten (vgl. dazu das Verfahren B-2158/2006 [Stellungnahme des Bundesamtes vom 5. Juli 2006] sowie das Verhandlungsprotokoll, S. 7 oben). Dem Bundesverwaltungsgericht liegen solche Gleichwertigkeitsbestätigungen aus den Jahren 2003 und 2004 vor (vgl. die eingereichten Gleichwertigkeitsbestätigungen in den Beschwerdeverfahren B-2159/2006, B-2160/2006, B-2169/2006; vgl. dazu auch die Beschwerdeverfahren B-2161/2006, B-2168/2006, B-2195/2006, B-2173/2006).

4.2.3 Der Umstand, dass das Bundesamt nach eigenen Angaben (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 7) in einer langjährigen, konstanten Praxis bis Ende 2004/anfangs 2005 alle deutschen Meistertitel im Augenoptikerhandwerk dem eidgenössischen Diplom gleichwertig anerkannte, kann als gewichtiges Indiz für das Vorliegen entsprechender Zusicherungen in den Jahren 2003 und 2004 gewertet werden, standen diese doch vollkommen im Einklang mit der damaligen Anerkennungspraxis. Zudem ist auf Grund der Ausführungen des Bundesamtes in der Vernehmlassung, wonach die Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens eine gewisse Zeit gedauert habe, und auf Grund der Aussagen des Vertreters des Bundesamtes an der öffentlichen Verhandlung (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 7) zu schliessen, dass sich eine Änderung der Anerkennungspraxis erst im Verlaufe des Jahres 2005 abzeichnete.

Kommt hinzu, dass sich die Aussagen der Kollegen der Beschwerdeführerin über die Auskünfte des Bundesamtes mit den Aussagen anderer betroffener Personen, welche in Deutschland ebenfalls die Meisterprüfung abgelegt und sich beim Bundesamt vorgängig über die Gleichstellung dieser Prüfung informiert haben, inhaltlich decken (vgl. dazu die Beschwerdeverfahren B-2159/2006, B-2168/2006, B-2174/2006). Auch bestehen kaum Zweifel an der Aussage von U._____, wonach das Bundesamt betont habe, dass sich an der Anerkennungspraxis erst im Jahr 2007 etwas ändern werde, wenn eine Fachhochschule für Augenoptiker eingeführt werde, zumal auch der Schweizer Optikverband Auskünfte desselben Inhalts erteilt hat.

Im Weiteren ist aktenkundig, dass das Bundesamt im Jahr 2002 weiteren Betroffenen die Gleichstellung des deutschen Meistertitels mit dem schweizerischen Diplom unter Verweis auf Artikel 1 der Vereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz vom 1. Dezember 1937 schriftlich bestätigt hat (vgl. B-2162/2006; B-2179/2006), weshalb auch die Aussage von U._____, das Bundesamt habe ihm per Fax einen Auszug aus dem Staatsvertrag zugesandt, als glaubhaft erscheint.

Zudem bestreitet das Bundesamt nicht, dass es damals auf telefonische Anfrage hin solche Zusicherungen abgegeben hat (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 8). Auf die Aussage eines Beschwerdeführers anlässlich der öffentlichen Verhandlung hin, wonach das Bundesamt nun anscheinend keine Auskünfte mehr über die künftige Anerkennung von Diplomen erteile

(vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 4), erklärte der Vertreter des Bundesamtes, es sei richtig, dass das Bundesamt früher solche Auskünfte erteilt habe (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 5). Hinzu kommt auch, dass der Vertreters des Bundesamtes anlässlich der öffentlichen Verhandlung ausgeführt hat, dass deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk bis anfangs 2005 als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers anerkannt worden seien. Das Bundesamt habe seine Praxis im Jahre 2005 überprüft und dann geändert, da es festgestellt habe, dass die bisherige Praxis nicht mehr rechtskonform gewesen sei (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 6 und 7 sowie Gutachten des Schweizer Optikverbandes vom 1. November 2005).

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

Im Weiteren vermögen diese von den Kollegen an die Beschwerdeführerin weitergeleiteten Auskünfte im vorliegenden Fall eine genügende Vertrauensgrundlage zu bilden:

So waren die Auskünfte des Bundesamtes, wonach der deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei, inhaltlich genügend bestimmt, und sie betrafen alle. Zudem enthielten die Auskünfte an die Kollegen der Beschwerdeführerin auch Informationen genereller Natur, d.h sie richteten sich an einen unbestimmten Adressatenkreis (alle Inhaber eines deutschen Meistertitels).

Auf Grund des Umstandes, dass das Bundesamt vier Kollegen der Beschwerdeführerin, welche im selben Zeitraum die Meisterschule besucht und zum fast gleichen Zeitpunkt (Ende 2005) wie die Beschwerdeführerin die Meisterprüfung vor einer Handwerkskammer absolviert haben, jeweils gleich lautende Auskünfte erteilt hat, durfte die Beschwerdeführerin davon ausgehen, der Erklärungsinhalt gelte auch für ihren - gleich gelagerten – Fall.

Hätte sich die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt selbst ans Bundesamt gewandt, hätte sie wohl die selbe Auskunft erhalten (vgl. E. 4.2; siehe auch die anderen Verfahren, zitiert in E. 4.2.3). Die Beschwerdeführerin durfte daher unter diesen Umständen eine solche Nachfrage für unnötig halten.

Wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält, würde ein anderes Ergebnis in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider laufen.

4.3 Ausser Frage steht, dass die Auskunft von der zuständigen Behörde erteilt worden ist (vgl. Art. 68 Abs. 1 BBG und Art. 69 BBV, zitiert in E. 2; vgl. auch Art. 71 BBV).

Sodann ist erforderlich, dass die Beschwerdeführerin die Fehlerhaftigkeit der an die Kollegen ergangenen Auskünfte nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen. Eigentliche Nachforschungen über die Richtigkeit behördlichen Handelns werden von den Privaten aber nicht erwartet, sondern sie dürfen sich grundsätzlich darauf verlassen. Anlass zur Überprüfung, etwa durch eine Rückfrage bei der Behörde, besteht einzig dort, wo die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage leicht erkennbar ist (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a. a. O, Rz. 655 ff.).

Was die an die Kollegen der Beschwerdeführerin ergangenen Auskünfte des Bundesamtes bezüglich der im Zeitpunkt der Anfragen geltenden Anerkennungspraxis des Bundesamtes betrifft, so waren diese richtig. Die Auskünfte, wonach deutsche Meistertitel vom Bundesamt weiterhin anerkannt würden, erweisen sich im Nachhinein als falsch. Es ist offensichtlich, dass die Beschwerdeführerin die Unrichtigkeit der an ihre Kollegen ergangenen Auskünfte nicht ohne Weiteres erkennen konnte, standen diese doch im Einklang mit der damaligen Anerkennungspraxis und verfügte auch der Schweizer Optikverband über keine anderen Informationen. Das Freizügigkeitsabkommen (in Kraft seit 1. Juni 2002) war im Zeitpunkt der Auskunftserteilungen (im Jahr 2003 beziehungsweise 2004) schon seit mehreren Monaten in Kraft, weshalb die Beschwerdeführerin weder ahnen konnte noch damit rechnen musste, dass dieses Abkommen drei Jahre später eine Praxisänderung bewirken würde.

Die Beschwerdeführerin hatte daher keinen Anlass, an der Richtigkeit der an die Kollegen ergangen Auskünfte zu zweifeln.

4.4 In der Regel kann Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder

rückgängig gemacht werden kann (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 660 und 687 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Versicherungsgerichts C.344/2000 vom 6. September 2001 E. 3c/bb).

Die Beschwerdeführerin hat vom 4. Oktober 2004 bis 30. September 2005 die Meisterschule am IfB in Karlsruhe absolviert und im Anschluss daran die Meisterprüfung vor der Handwerkskammer Kassel abgelegt. Ausser Frage steht, dass der Besuch der Schule in Deutschland und die Ablegung der Meisterprüfung mit erheblichem finanziellem und zeitlichem Aufwand verbunden waren und die Beschwerdeführerin ohne Kenntnis der an die Kollegen ergangenen Auskünfte des Bundesamtes sich nicht für die Ausbildung entschieden hätte.

4.5 Eine Auskunft ist nur in Bezug auf den Sachverhalt, wie er der Behörde zur Kenntnis gebracht wird, verbindlich. Ändert sich die tatsächliche Situation, so hat die Behörde den neuen Sachverhalt zu beurteilen und ist an ihre früheren Aussagen nicht mehr gebunden. Behördliche Auskünfte stehen sodann immer unter dem Vorbehalt einer allfälligen späteren Rechtsänderung. Eine vertrauensschutzbegründende Auskunft kann deshalb nur vorliegen, wenn die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung des Tatbestandes die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunfterteilung, es sei denn die auskunfterteilende Behörde sei für die Rechtsänderung selbst zuständig und die Auskunft sei im Hinblick darauf erteilt worden (BGE 117 Ia 285 E. 2b mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 692; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 103/2002, S. 289 ff.; RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., Nr. 75 B IVb, S. 242; GYGI, Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 160; TSCHANNEN/ZIMMERLI a.a.O., S. 154). Gleiches muss auch für Auskünfte, welche von Dritten weitergeleitet worden sind, gelten (so auch WEBER DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, a.a.O., S. 210).

Das Bundesamt macht nicht geltend und aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass sich der Stoffplan des Vorbereitungslehrganges "Augenoptikermeister" des IfB (Institut für Berufsbildung) und die Anforderungen an die Meisterprüfung (vgl. die Verordnung vom 9. August 1976 über das Berufsbild und über die Prüfungsanforderungen im praktischen Teil und im fachtheoretischen Teil der Meisterprüfung für das Augenoptiker-Handwerk und Verordnung vom 18. Juli 2000 über gemeinsame Anforderungen in der Meisterprüfung im Handwerk) seit den Auskunftserteilungen geändert haben. Es steht auch fest, dass die Anforderungen an die Höhere Fachprüfung im Augenoptikerberuf in der Schweiz unverändert geblieben sind (vgl. Prüfungsreglement, insbes. Art. 15 [Prüfungsfächer] und Art. 16 [Prüfungsstoff]). Die tatsächliche Situation im Zeitpunkt der Auskunftserteilungen war somit dieselbe wie im Zeitpunkt des Entscheides.

Das Freizügigkeitsabkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft (vgl. E. 3). Die Kollegen der Beschwerdeführerin haben sich beim Bundesamt indessen erst im Jahr 2003 beziehungsweise im Jahr 2004 über die Gleichstellung ihrer deutschen Ausbildung in der Schweiz erkundigt; zum Zeitpunkt der

Auskunftserteilungen war das Freizügigkeitsabkommen demzufolge schon seit mehreren Monaten in Kraft. Das Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens lässt sich daher im konkreten Fall einer Berufung auf den Vertrauensschutz nicht entgegen halten.

Ebenfalls steht unbestritten fest, dass seit den Auskunftserteilungen im Jahr 2003 bzw. 2004 und dem Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches um Anerkennung der Gleichwertigkeit bzw. dem angefochtenen Entscheid im Februar 2006 die Rechtslage keine Änderungen erfahren hat.

4.6 Der Bürger kann aus dem Vertrauensschutz dann keinen Anspruch auf Bindung an die Vertrauensgrundlage ableiten, wenn dieser Rechtsfolge überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, a.a.O., S. 134; RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., Nr. 75 B IVc, S. 243).

So besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass in den Berufen des Gesundheitswesens nur fähige Leute tätig sind, handelt es sich doch gerade bei der Gesundheit um ein Rechtsgut, das des gewerbepolizeilichen Schutzes in hohem Masse bedarf (vgl. BGE 125 I 322 E. 3d, BGE 125 I 335 E. 3b, BGE 112 IA 322 E. 4c mit Hinweisen).

Vom Bundesamt wird indessen nicht geltend gemacht, dass die deutschen Meister im Augenoptikerhandwerk nicht befähigt wären und deren Tätigkeit Gefahren für das Publikum mit sich bringe. Vielmehr erklärte der Vertreter des Bundesamtes an der Verhandlung, dass es bisher keine Probleme mit deutschen Augenoptikermeistern gegeben habe (vgl. S. 9 des Verhandlungsprotokolls), und dass der einjährige Anpassungslehrgang auch unter der Anleitung eines im Ausland ausgebildeten Berufsangehörigen, dessen Ausweis vom Bundesamt mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers gleichgestellt worden war, absolviert werden könnte (vgl. S. 9 des Verhandlungsprotokolls).

Überwiegende öffentliche Interessen, welche der Berufung auf Treu und Glauben gegenüberstehen, sind im vorliegenden Fall daher nicht ersichtlich.

Die Voraussetzungen für eine Berufung auf Treu und Glauben sind damit erfüllt und die Beschwerdeführerin ist in ihrem Vertrauen auf die Auskunft des Bundesamtes an ihre Kollegen, wonach der Meistertitel als mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig anerkannt werde, zu schützen. Auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin muss daher nicht weiter eingegangen werden.

Auf Grund der Gutheissung des Hauptantrages erübrigt es sich auch, auf den Eventualantrag der Beschwerdeführerin, wonach ihr Schadenersatz zu entrichten sei, einzugehen.

5. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die Verfügung des Bundesamtes vom 27. Februar 2006 aufzuheben. Es wird festgestellt, dass der

am 30. November 2005 in Deutschland verliehene Meistertitel im Augenoptikerhandwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker gleichwertig ist. Das Bundesamt wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Gleichwertigkeitsbestätigung auszustellen.

6. 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 21. April 2006 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.- ist ihr zurückzuerstatten.

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

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie vom 27. Februar 2006 aufgehoben.

   Es wird festgestellt, dass der am 30. November 2005 in Deutschland verliehene Meistertitel im Augenoptikerhandwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker gleichwertig ist. Das Bundesamt wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Gleichwertigkeitsbestätigung auszustellen.

2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 900.-- wird der Beschwerdeführerin aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3. Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie eine Parteientschädigung von Fr. 2000.-- (inkl. MwSt) zugesprochen.

4. Dieses Urteil wird eröffnet:

   - der Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (Ref-Nr. 353/han/7726; 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: 12. April 2007