Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2170/2006
{T 0/2}

Urteil vom 28. März 2007

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

W._____,

Beschwerdeführerin

gegen

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

Vorinstanz

betreffend

Anerkennung eines Diploms.

Sachverhalt:

A. W._____, schweizerische Staatsangehörige, stellte am 20. Dezember 2004 (recte: 2005) beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) das Gesuch, ihr Meistertitel im Augenoptikerhandwerk (ausgestellt am 1. Dezember 2005 von der Handwerkskammer Kassel) sei als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptikerin anzuerkennen. Den Gesuchsbeilagen ist zu entnehmen, dass W._____ am Institut für Berufsbildung (IfB) in Karlsruhe, einer staatlich anerkannten privaten Fachschule für Augenoptik und Optometrie, von Oktober 2004 bis Oktober 2005 den Vollzeitlehrgang absolviert und am 1. Dezember 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 W._____ 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. Hingegen liege in den handwerklichen Meisterprüfungen in Deutschland 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 einen Kunden dem Facharzt zuzuweisen. Das Fallfach Allgemeine Optik & Instrumente werde in Deutschland nur sehr rudimentär geprüft. Das schweizerische Reglement betrachte dieses Fach als unabdingbares Grundlagenfach zum Verständnis der Berufsausübung und zur Lehrlingsinstruktion. Aus diesen Gründen sei die Höhere Fachprüfung in der Schweiz und die Meisterprüfung in Deutschland inhaltlich nicht vergleichbar und somit nicht gleichwertig.

B. Gegen diese Verfügung erhob W._____ (Beschwerdeführerin) am 29. März 2006 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD. Sie beantragt sinngemäss, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben und es sei ihr Meistertitel im Augenoptikerhandwerk anzuerkennen, eventualiter sei ihr Ersatz für den erlittenen finanziellen Schaden zu entrichten. Zur Begründung führt sie aus, bevor sie ihre Weiterbildung zur Augenoptikermeisterin in Deutschland begonnen habe, habe sie sich im Oktober 2003 beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert. Darauf hin habe sie sich für den Vollzeitlehrgang (Oktober 2004 bis Oktober 2005) am IfB angemeldet. Sie hätte die Ausbildung nicht absolviert, wenn sie geahnt hätte, dass ihrem Meistertitel die Anerkennung versagt würde. Dafür fehle ihr Zeit und Geld. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben habe sie sich auf die mündliche Auskunft des Bundesamtes verlassen dürfen. Wenn das Bundesamt keine mündlichen Auskünfte hätte erteilen wollen, so hätte es sie auf den schriftlichen Weg verweisen müssen. Der Geschäftsführer des Schweizer Optikverbandes (SOV), Herr J._____, habe ihr auf Anfrage hin im Jahr 2004 ebenfalls mitgeteilt, dass die deutsche Ausbildung in gängiger Praxis der schweizerischen Ausbildung gleichgestellt werde und sich erst mit der Einführung der Fachhochschule für Augenoptiker im Jahre 2007 etwas ändern werde. Sie dürfe davon ausgehen, dass das Bundesamt und der SOV in engem Kontakt zueinander stünden und der SOV über Diplomanerkennungen und allfällige Praxisänderungen des Bundesamtes informiert sei.

Es sei stossend, dass eine Ausbildung, welche bisher anerkannt war, ohne Übergangsfrist nicht mehr anerkannt werde. Dies obwohl die Beschwerdeführerin vorgängig alle zumutbaren Abklärungen vorgenommen habe. Falls ihre Beschwerde abgewiesen und ihr Meistertitel nicht mit dem eidgenössischen Diplom gleichgestellt werden sollte, wäre ihr durch die Auskunft des Bundesamtes erheblicher finanzieller Schaden entstanden, weshalb sie Anspruch auf Schadenersatz hätte.

C. Mit Vernehmlassung vom 13. 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 Umsetzung der bilateralen Abkommen habe eine gewisse Zeit gedauert. Bei der Anerkennung von Ausbildungen deutscher Optiker würden die Schweizer Behörden nun Anhang III des Freizügigkeitsabkommens anwenden. 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.

Das Bundesamt sei für die Anerkennung von Ausbildungen zuständig; die Bewilligung zur Ausübung des Berufs hingegen falle in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Dies führe dazu, dass die Bedingungen zur Berufsausübung in den verschiedenen Kantonen variieren könnten.

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

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

Ausbildungsdauer deutlich kürzer sei als die im Aufnahmestaat vorgeschriebene Dauer, erhalte keine Anerkennung und habe keinen Anspruch auf Ausgleichsmassnahmen. Im vorliegenden Fall sei 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 der Beschwerdeführerin mit derjenigen in der Schweiz zu vergleichen. Die Ausbildung an der Schule in Olten erlaube einen gültigen Vergleich, weil sie den Erwerb der durch die Prüfungsordnung der höheren Fachprüfung vom 12. Juni 1991 geforderten Kenntnisse ermögliche.

Die Ausbildung der Beschwerdeführerin sei vom Schweizer Optikverband geprüft worden. Aus diesem Gutachten gehe hervor, dass die beiden Fächer, für welche Ausgleichsmassnahmen gefordert würden, in Deutschland 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 ein Anpassungspraktikum absolvieren. Das Bundesamt habe darauf verzichtet, im Fach Rechtskunde Ausgleichsmassnahmen zu fordern, denn es gehe davon aus, dass es sich dabei nicht um Kenntnisse handle, die für die Berufsausbildung unerlässlich seien.

D. Mit Verfügung vom 22. Juni 2006 teilte die Rekurskommission EVD der Beschwerdeführerin mit, sie habe das Recht auf eine öffentliche Verhandlung. Die Beschwerdeführerin verzichtete stillschweigend auf die Durchführung einer Verhandlung.

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

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

Am 7. September 2006 reichte die Beschwerdeführerin eine Stellungnahme sowie Kopien eines Briefwechsels zwischen ihr und dem Bundesamt betreffend die Anrechnung eines früheren Praktikums am Anpassungslehrgang ein.

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; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 f.).

   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 Abs. 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 (zit. in E. 3) zur Anwendung gelangt, hat dieses keine Änderungen auf die hier dargestellte (innerstaatliche) Ordnung des Rechtsschutzes zur Folge (vgl. STEPHAN BREITENMOSER/MICHAEL ISLER, Der Rechtsschutz im Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG sowie den EU-Mitgliedstaaten, Aktuelle juristische Praxis [AJP] 2002 S. 1003 ff., insbes. S. 1018).

   Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor dem Bundesamt teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Sie hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerdeführung legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

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

   Art. 68 Abs. 1 BBG überträgt dem Bundesrat die Regelung der Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise der Berufsbildung im Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes. 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 Grund-

satz der Nichtdiskriminierung (vgl. Art. 2 FZA) gewährleistet den Staatsangehörigen der Schweiz und der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das Recht, in der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, der das Abkommen handhabt (YVO HANGARTNER, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, AJP 2003 S. 257 ff, dort S. 260). In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 9 Freizügigkeitsabkommen, dass die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen treffen, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern.

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

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

Als reglementierte berufliche Tätigkeit gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvor-

schriften 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 wohnt im Kanton Zürich.

Der Kanton Zürich regelt die Tätigkeit zur selbstständigen Berufsausübung als Augenoptiker in der Verordnung vom 8. Januar 1992 über die Berufe der Gesundheitspflege (ZH-Lex 811.31). Zur selbstständigen Berufsausübung ist eine Bewilligung der Gesundheitsdirektion erforderlich; die unselbstständige Berufsausübung bedarf keiner Bewilligung (vgl. § 9 i.V.m. § 8 Bst. h und § 35 Abs. 1 der Verordnung). Augenoptiker sind berechtigt, Korrektionsbestimmungen vorzunehmen und Kontaktlinsen anzupassen und abzugeben (§ 33 der Verordnung). Die Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung als Augenoptiker wird Inhabern eines eidgenössischen oder eidgenössisch anerkannten ausländischen Diploms erteilt (§ 34 der Verordnung).

Damit steht fest, dass die selbstständige Ausübung des Augenoptikerberufes im Kanton Zürich 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, Pfle-

gepersonal in allgemeiner Pflege, Hebamme) sowie Architekten die automatische Anerkennung (vgl. WILD, a.a.O., S. 396 f.; SCHNEIDER, a.a.O., S. 167).

Die allgemeine Anerkennungsregelung, welche nicht für bestimmte berufliche Tätigkeiten gilt, setzt sich aus der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufausbildung abschliessen (ABl. 1989 L 019 S. 16; im Folgenden: Richtlinie 89/48/EWG) sowie aus der Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG (ABl. L 209 S. 25; im Folgenden: Richtlinie 92/51/EWG) zusammen.

3.3 Die beiden allgemeinen Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG stützen sich auf die Art. 49, Art. 57 Abs. 1 und Art. 66 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und bezwecken, dass Angehörige der Mitgliedstaaten als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte ihren Beruf auch in einem anderen Mitgliedstaat ausüben können als in demjenigen, in dem sie ihre beruflichen Qualifikationen erworben haben (vgl. einleitende Bemerkungen der Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG, 1. Abs.).

Von der Richtlinie 89/48/EWG erfasst werden Studienabschlüsse nach einem Studium von mindestens drei Jahren (vgl. Art. 1 Bst. a 2. Gedankenstrich der Richtlinie 89/48/EWG; SCHNEIDER, a.a.O., S. 239; WILD, a.a.O., S. 399). Die Richtlinie 92/51/EWG bezieht sich auf die Sekundarschulbildung sowie die kurzen postsekundären Studiengänge von mindestens einem Jahr und alle im Anhang C der Richtlinie aufgeführten Studiengänge (vgl. E. 9 der Richtlinie 92/51/EWG und Art. 1 der Richtlinie 92/51/EWG; SCHNEIDER, a.a.O., S. 239; Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bericht 2001, a.a.O., S. 28 f.).

Die Beschwerdeführerin hat am 31. Juli 1996 in der Schweiz das Fähigkeitszeugnis als Augenoptikerin erworben. Sie hat in Deutschland (Herkunftsstaat) eine Ausbildung zur Meisterin im Augenoptikerhandwerk absolviert. Zur Meisterprüfung wird zugelassen, wer eine Gesellenprüfung in dem Handwerk, in dem er die Meisterprüfung ablegen will, bestanden hat. Die Ausbildung zur Augenoptikerin, 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 und § 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 Augenoptikerin.

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 Die Beschwerdeführerin ist Schweizer Bürgerin und hat in Deutschland eine postsekundäre Ausbildung absolviert, welche sie in der Schweiz anerkennen lassen will.

Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 92/51/EWG erstreckt sich der Anwendungsbereich dieser Richtlinie auf alle Angehörigen eines Mitgliedstaates, die als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte einen reglementierten Beruf in einem Aufnahmestaat ausüben wollen. Nach dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 ist nicht klar, ob sich die Richtlinie auch auf Inländer bezieht, welche eine im Ausland getätigte Ausbildung anerkennen lassen wollen. Für die Auslegung der Begriffe des Gemeinschaftsrechts ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) bis zum Zeitpunkt vor der Unterzeichnung des Abkommens zu berücksichtigen (Art. 16 Abs. 2 FZA "acquis communautaire" auf dem Stand vom 21. Juni 1999; BREITENMOSER/ISLER, a.a.O., S. 1011). Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in Vorabentscheidungen erkannt, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Niederlassungsrecht im System der Gemeinschaft grundlegende Freiheiten darstellten, "die nicht voll verwirklicht wären, wenn die Mitgliedstaaten die Anwendung des Gemeinschaftsrechts denjenigen ihrer Staatsangehörigen versagen dürften, die von den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Erleichterungen Gebrauch gemacht und dank dieser Erleichterung berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen" (vgl. Urteil vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92, Kraus, Sammlung der Rechtsprechung [Slg.], I-1663,

Randnr. 16 und Urteil vom 6. Oktober 1981 in der Rechtssache 246/80, Broekmeulen, Slg., 2311, Randnrn. 18 ff.; vgl. SCHNEIDER, a.a.O., S. 260; JACQUES PERTEK, Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions, in: La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions, Bruxelles 1998, S. 189 f.; e contrario hat das Bundesgericht festgehalten, dass das Freizügigkeitsabkommen Schweizer Bürgern ohne grenzüberschreitenden Anknüpfungspunkt keine Rechte einräumt und deren Rechtsstellung sich grundsätzlich nach dem Landesrecht richtet, vgl. BGE 130 I 26 E. 1.2.3 und BGE 129 II 249 E. 4.3 und 5.1.).

3.5 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 vom entsprechender Dauer oder einen der in Anhang C ausgeführten Ausbildungsgänge absolviert hat (Art. 1 Bst. a 1. Gedankenstrich und 2. Gedankenstrich Ziff. i der Richtlinie 92/51/EWG).

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

Der Meistertitel der Beschwerdeführerin ist von der Handwerkskammer Kassel ausgestellt worden. Hierbei handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, welche zur Vertretung der Interessen des Handwerks errichtet worden ist (vgl. § 90 Abs. 1 HwO). Der Meistertitel der Beschwerdeführerin ist daher von einer zuständigen Stelle ausgestellt worden. Der deutsche Augenoptikermeister ist in Anhang C Nummer 2 (Bildungs- und Ausbildungsgänge zum "Meister" für die nicht unter die Richtli-

nien des Anhangs A fallenden handwerklichen Tätigkeiten) der Richtlinie 92/51/EWG aufgeführt. Beim Meistertitel in Deutschland (Herkunftsstaat) handelt es sich somit ebenfalls um ein Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG.

Das Augenoptikerhandwerk in Deutschland stellt ein zulassungspflichtiges Handwerk dar. Die Ausbildungsbezeichnung Meister/Meisterin in Verbindung mit einem zulassungspflichtigen Handwerk darf nur führen, wer für dieses zulassungspflichtige Handwerk die Meisterprüfung bestanden hat (vgl. § 1 i.V.m. Anlage A Nr. 33 HwO sowie § 51 HwO). Insofern ist dieser Beruf auch in Deutschland reglementiert (vgl. auch den Leitfaden für die allgemeine Regelung zur Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise der Europäischen Kommission, Anhang 1). Der Meistertitel berechtigt zur selbstständigen Berufsausübung und zur Lehrlingsausbildung (vgl. § 45 Abs. 2 HwO).

Grundsätzlich kann die Schweiz daher der Beschwerdeführerin den Zugang oder die Ausübung des reglementierten Berufes nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern.

3.6 Hingegen hat der Aufnahmestaat das Recht, Ausbildung und Berufserfahrung mit seinen Anforderungen zu vergleichen und eine Anerkennung der Diplome als gleichwertig abzulehnen, wenn die Ausbildung des Antragstellers sich in Bezug auf Dauer, Inhalt oder die Tätigkeitsbereiche wesentlich unterscheidet. Die Kompensation unterschiedlicher Ausbildungsdauer kann durch den Nachweis von Berufserfahrung erbracht werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG). Im Falle von unterschiedlichen Ausbildungsinhalten darf der Aufnahmestaat vom Antragsteller verlangen, dass er einen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 92/51/EWG; Natsch, a.a.O., S. 206 f., Wild, a.a.O., S. 400). Macht der Aufnahmestaat bei unterschiedlichem Ausbildungsinhalt von der Möglichkeit eines Anpassungsinstrumentes Gebrauch, so muss er dem Antragsteller die Wahl zwischen dem Anpassungslehrgang und der Eignungsprüfung lassen (Art. 4 Bst. b Unterabs. 3 der Richtlinie 92/51/EWG; Schneider, a.a.O., S. 257; Jacques Pertek, L'Europe des diplômes et des professions, Bruxelles 1994, S. 81). Der Aufnahmestaat darf die Anpassungsinstrumente des Art. 4 Abs. 1 Bst. a und b nicht kumulativ anwenden (Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 92/51/EWG; Schneider, a.a.O., S. 198; Pertek, L'Europe des diplômes et des professions, a.a.O., S. 80).

3.7 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 Augenopti-

ker 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/zur Augenoptikerin bestanden hat (vgl. § 49 HwO sowie § 2 AugOptAusbV 1997).

Die Beschwerdeführerin hat die Lehre zur Augenoptikerin in der Schweiz absolviert und 1996 mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abgeschlossen. Insofern bedarf es entgegen der Darlegung des Bundesamtes im angefochtenen Entscheid keiner Gleichwertigkeitsbescheinigung der Meisterprüfung mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis. Wie den Arbeitszeugnissen entnommen werden kann, war die Beschwerdeführerin von Januar 1997 bis Juli 1998 bei der "A._____ AG" in X._____, von August 1998 bis September 2001 bei der "B._____ AG" in X._____ und von Oktober 2001 bis August 2004 bei "C._____" in X._____ als Augenoptikerin tätig.

3.8 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, welche die Beschwerdeführerin absolviert habe, 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 von der Gesuchstellerin einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung verlangen kann.

Die Frage, ob sich die Meisterprüfung im Augenoptikerhandwerk inhaltlich wesentlich vom Schweizerischen Diplom des Augenoptikers unterscheidet und das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung vom 27. Februar 2006 als Voraussetzung für die Anerkennung der Gleichwertigkeit zu Recht eine Ausgleichsmassnahme verlangt, kann hier offen gelassen werden, da die Beschwerde aus nachfolgenden Gründen gutzuheissen ist.

4. Die Beschwerdeführerin rügt, die Handlungsweise des Bundesamtes verstosse gegen den Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben. Bevor sie im Oktober 2004 ihre Weiterbildung zur Augenoptikermeisterin in Deutschland begonnen habe, habe sie sich im Oktober 2003 beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem

schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert. Sie habe sich auf diese mündliche Auskunft des Bundesamtes verlassen dürfen. Sie hätte die Ausbildung nicht absolviert, wenn sie geahnt hätte, dass ihrem Meistertitel die Anerkennung versagt würde. Die Beschwerdeführerin beruft sich somit sinngemäss auf den Vertrauensschutz.

Zudem hält sie fest, der Geschäftsführer des Schweizer Optikverbandes (SOV), Herr J._____, habe ihr im Jahr 2004 auf Anfrage hin ebenfalls mitgeteilt, dass die deutsche Ausbildung in gängiger Praxis der schweizerischen Ausbildung gleichgestellt werde und sich erst mit der Einführung der Fachhochschule für Augenoptiker im Jahr 2007 etwas ändern werde.

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. Sodann wird in Lehre und Rechtssprechung mehrheitlich die Auffassung vertreten, nur eine auf einen konkreten, die auskunftserheischende Person direkt betreffenden Sachverhalt bezogene Auskunft könne die Behörden binden, nicht aber eine allgemeine Auskunft (vgl. BGE 125 I 267 E. 4c, BGE 122 II 113 E. 3b/cc mit Hinweisen; RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., Nr. 75 B IIIa, S. 241; anderer Meinung: WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 84, S. 207; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 670.). Zudem begründet eine Auskunft schutzwürdiges Vertrauen nur, wenn sie vorbehaltlos erteilt worden ist (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.454/2002 vom 20. März 2003 E. 2.2 und 2A.251/2000 vom 19. 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, bevor sie im Oktober 2004 ihre Weiterbildung zur Augenoptikermeisterin in Deutschland begonnen habe, habe sie sich im Oktober 2003 beim Bundesamt telefonisch darüber informiert, ob der ausländische Ausweis mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig sei. Das Bundesamt habe dies zugesichert. Sie habe sich auf die mündliche Auskunft des Bundesamtes verlassen dürfen. Die gleiche Zusicherung habe sie auf Anfrage hin von Herrn J._____, Schweizer Optikverband, im Jahr 2004 erhalten.

Die Beschwerdeführerin kann zwar nicht belegen, dass das Bundesamt ihr diese Auskunft erteilt hat. Über den Inhalt des Telefonats ist keine Gesprächsnotiz erstellt worden. Die Beschwerdeführerin hat sich den Inhalt des Gesprächs auch nicht schriftlich bestätigen lassen.

Unbestritten und aktenkundig ist aber, dass das Bundesamt während Jahren in ständiger Praxis alle deutschen Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker anerkannt hat. Das Bundesamt stützte diese Anerkennungspraxis auf die Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem deutschen Reich vom 1. Dezember 1937 über die gegenseitige Anerkennung der Lehrabschluss- und Meisterprüfungen, welche zwar nie ratifiziert, aber beiderseits angewendet wurde (vgl. dazu NATSCH, a.a.O., S. 217 f. Fusszeile 41; Botschaft, a.a.O., S. 6350 sowie Schreiben vom 2. August 1995 der Abteilung Berufsbildung

des damaligen Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit [BIGA; heute: BBT] an den Deutschen Handwerkskammertag, wonach das Bundesamt die zwischenstaatliche Vereinbarung von 1937 bis zum Zeitpunkt einer allfälligen neuen Regelung weiter einhalten werde).

Am 1. Juni 2002 trat das Freizügigkeitsabkommen und damit die in seinem Anhang III aufgeführte Richtlinie 92/51/EWG in Kraft. In der Folge stützte sich das Bundesamt wie zuvor auf die Gegenrechtsvereinbarung mit Deutschland (vgl. Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem deutschen Reich vom 1. Dezember 1937) und anerkannte weiterhin automatisch deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers. Dies wird vom Bundesamt nicht bestritten (vgl. dazu Beschwerdeverfahren B-2158/2006 [Stellungnahme vom 5. Juli 2006] sowie das nachfolgend zitierte Verhandlungsprotokoll, S. 7). Der Rekurskommission EVD liegen solche Gleichwertigkeitsbestätigungen aus den Jahren 2003 und 2004 vor (vgl. die eingereichten Gleichwertigkeitsbestätigungen in den Beschwerdeverfahren B-2159/2006, B-2160/2006, B-2169/2006; vgl. dazu auch die Beschwerdeverfahren B-2161/2006, B-2168/2006, B-2195/2006, B-2173/2006).

4.2.2 Der Umstand, dass das Bundesamt nach eigenen Angaben (vgl. Verhandlungsprotokoll der öffentlichen Verhandlung, welche in gleichgelagerten Beschwerdeverfahren am 28. August 2006 vor der Rekurskommission EVD durchgeführt wurde [Beschwerdeverfahren B-2158/2006, B-2159/2006, B-2160/2006; B-2168/2006, B-2190/2006, B-2164/2006, B-2167/2006, B-2171/2006, B-2172/2006, B-2173/2006, B-2174/2006, B-2176/2006], S. 7) in einer langjährigen, konstanten Praxis bis Ende 2004/anfangs 2005 alle deutschen Meistertitel im Augenoptikerhandwerk dem eidgenössischen Diplom gleichwertig anerkannte, kann als gewichtiges Indiz für das Vorliegen einer entsprechenden Zusicherung im Oktober des Jahres 2003 gewertet werden, stand diese doch vollkommen im Einklang mit der damaligen Anerkennungspraxis. Zudem ist auf Grund der Ausführungen des Bundesamtes in der Vernehmlassung, wonach die Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens eine gewisse Zeit gedauert habe, und auf Grund der Aussagen des Vertreters des Bundesamtes an der öffentlichen Verhandlung (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 7) zu schliessen, dass sich eine Änderung der Anerkennungspraxis erst im Verlaufe des Jahres 2005 abzeichnete. Dafür spricht auch der Umstand, dass die Auskunft des Schweizer Optikverbandes im Jahr 2004, wonach sich an der Anerkennungspraxis erst im Jahr 2007 mit der Einführung der Fachhochschule für Augenoptiker etwas ändern werde, inhaltlich den Auskünften entspricht, welche das Bundesamt in den Beschwerdeverfahren B-2158/2006, B-2159/2006 erteilt hat. Andernfalls hätte der Schweizer Optikverband - wie auch die Beschwerdeführerin vermutet - über die Praxisänderung informiert sein müssen, arbeiten doch das Bundesamt und der Schweizer Optikverband im Bereich der Berufsbildung zusammen (vgl. Art. 1 BBG und Art. 1 BBV).

Kommt hinzu, dass sich die Aussagen der Beschwerdeführerin über die Auskunft des Bundesamtes mit den Aussagen anderer betroffener Per-

sonen, welche in Deutschland ebenfalls die Meisterprüfung abgelegt und sich beim Bundesamt vorgängig über die Gleichstellung dieser Prüfung informiert haben, inhaltlich decken (vgl. dazu die Beschwerdeverfahren B-2158/2006, B-2159/2006, B-2168/2006, B-2166/2006, B-2167/2006, B-2174/2006).

Im Weiteren ist aktenkundig, dass das Bundesamt im Jahr 2002 weiteren Betroffenen die Gleichstellung des deutschen Meistertitels mit dem schweizerischen Diplom unter Verweis auf Art. 1 der Vereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz vom 1. Dezember 1937 schriftlich bestätigt hat (vgl. B-2162/2006; B-2179/2006).

Zudem bestreitet das Bundesamt nicht, dass es damals auf telefonische Anfrage hin solche Zusicherungen abgegeben hat (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 8). Auf die Aussage eines Beschwerdeführers anlässlich der öffentlichen Verhandlung hin, wonach das Bundesamt nun anscheinend keine Auskünfte mehr über die (künftige) Anerkennung von Diplomen erteile (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 4), erklärte der Vertreter des Bundesamtes, es sei richtig, dass das Bundesamt früher solche Auskünfte erteilt habe (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 5). Hinzu kommt auch, dass der Vertreter des Bundesamtes anlässlich der öffentlichen Verhandlung ausgeführt hat, dass deutsche Meistertitel im Augenoptikerhandwerk bis anfangs 2005 als gleichwertig mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers anerkannt worden seien. Das Bundesamt habe seine Praxis im Jahre 2005 überprüft und dann geändert, da es festgestellt habe, dass die bisherige Praxis nicht mehr rechtskonform war (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 6 und 7 sowie Gutachten des Schweizer Optikverbandes vom 1. November 2005).

Angesichts der gesamten Umstände ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführerin eine solche konkrete, sie direkt betreffende Auskunft vorbehaltlos erteilt worden ist.

4.3 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Auskunft des Bundesamtes. Ausser Frage steht, dass diese von der zuständigen Behörde erteilt worden ist (vgl. Art. 68 Abs. 1 BBG und Art. 69 BBV, zitiert in E. 2; vgl. auch Art. 71 BBV), weshalb die zweite Voraussetzung ohne Weiteres als gegeben erachtet werden kann.

Was die Auskunft des Schweizer Optikverbandes betrifft, so war der Beschwerdeführerin - wie aus ihren Rügen hervor geht - klar, dass Diplomanerkennungen nicht in seiner Entscheidkompetenz liegen und dieser nur die Informationen, über welche er verfügte, weitergab.

4.4 Was die Auskunft bezüglich der im Zeitpunkt der Anfrage geltenden Anerkennungspraxis des Bundesamtes betrifft, so war diese richtig. Die Auskunft, wonach deutsche Meistertitel vom Bundesamt weiterhin anerkannt würden (weshalb der am 1. Dezember 2005 von der Beschwerdeführerin erlangte Meistertitel mit dem eidgenössischen Diplom gleichgestellt werde) erweist sich im Nachhinein als falsch. Es ist offensichtlich, dass die Be-

schwerdeführerin die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte, stand 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 Auskunftserteilung (im Oktober 2003) schon seit mehr als einem Jahr in Kraft, weshalb die Beschwerdeführerin weder ahnen konnte noch damit rechnen musste, dass das Abkommen drei Jahre später eine Praxisänderung bewirken würde.

4.5 Bei der Prüfung des Kriteriums, ob Dispositionen getroffen wurden, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, ist zu berücksichtigen, dass die Auskunft für das Verhalten des Betroffenen ursächlich sein muss (vgl. Urteil des Versicherungsgerichts C.344/2000 vom 6. September 2001 E. 3c/bb). Ein solcher Kausalzusammenhang ist gegeben, wenn angenommen werden kann, der Betroffene hätte sich ohne die fehlerhafte Auskunft anders verhalten. An den Beweis des Kausalzusammenhangs zwischen Auskunft und Disposition werden nicht allzu strenge Anforderungen gestellt. Denn bereits aus dem Umstand, dass ein Betroffener Erkundigungen einholt, erwächst eine natürliche Vermutung dafür, dass er im Falle eines negativen Entscheides ein anderes Vorgehen gewählt hätte. Der erforderliche Kausalitätsbeweis darf deshalb schon als geleistet gelten, wenn es aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung als glaubhaft erscheint, dass sich der Betroffene ohne die fragliche Auskunft anders verhalten hätte (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 687 mit Verweis auf BGE 121 V 65 E. 2b).

Die Beschwerdeführerin hat von Oktober 2004 bis Oktober 2005 den Vollzeitlehrgang am Institut für Berufsbildung (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 sich die Beschwerdeführerin ohne die Zusicherung des Bundesamtes nicht für die Ausbildung in Deutschland entschieden hätte.

4.6 Eine Auskunft ist nur in Bezug auf den Sachverhalt, wie er der Behörde zur Kenntnis gebracht wird, verbindlich. Ändert sich die tatsächliche Situation, so hat die Behörde den neuen Sachverhalt zu beurteilen und ist an ihre früheren Aussagen nicht mehr gebunden. 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).

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

Das Freizügigkeitsabkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft (vgl. E. 3). Die Beschwerdeführerin hat sich beim Bundesamt indessen erst im Oktober des Jahres 2003 über die Gleichstellung ihrer deutschen Ausbildung in der Schweiz erkundigt; zum Zeitpunkt der Auskunftserteilung war das Freizügigkeitsabkommen demzufolge schon seit mehr als einem Jahr 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 der Auskunftserteilung im Oktober 2003 und dem Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches um Anerkennung der Gleichwertigkeit beziehungsweise dem angefochtenen Entscheid im Februar 2006 die Rechtslage keine Änderungen erfahren hat.

Hätte sich eine Änderung der Anerkennungspraxis auf Grund des Freizügigkeitsabkommens damals bereits abgezeichnet, so wäre das Bundesamt verpflichtet gewesen, die Beschwerdeführerin darüber zu informieren (vgl. auch MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Nr. 75 B IVb, S. 471).

4.7 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, 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, wonach der Meistertitel als mit dem eidgenössischen Diplom des Augenoptikers gleichwertig anerkannt werde, zu schützen.

Aufgrund der Gutheissung des Hauptantrages erübrigt es sich, 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 das am 1. Dezember 2005 in Deutschland verliehene Meisterprüfungszeugnis im Augenoptikerhandwerk mit der Höheren Fachprüfung zum diplomierten 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 15. April 2006 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.- ist ihr zurückzuerstatten.

7. Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG) Die Beschwerdeführerin war im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, und auch sonst sind ihr keine anrechenbaren Kosten in diesem Sinn entstanden. Daher ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

8. Gegen diesen Beschwerdeentscheid kann innert 30 Tagen beim Eidgenössischen Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegen-

heiten 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 das am 1. Dezember 2005 in Deutschland verliehene Meisterprüfungszeugnis im Augenoptikerhandwerk mit der Höheren Fachprüfung zum diplomierten 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. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4. Dieses Urteil wird eröffnet:

   - der Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (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: 2. April 2007