Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2705/2010
{T 0/2}

Urteil vom 28. September 2010

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz), Hans Urech und Philippe Weissenberger;
Gerichtsschreiberin Fabia Portmann-Bochsler.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT,
Vorinstanz.

Gegenstand

Diplomanerkennung.

Sachverhalt:

A.
A._____ (Beschwerdeführerin) reichte am 5. März 2008 beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT; nachfolgend: Vorinstanz) ein Vorgesuch betreffend Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise (Formular E 2) ein. Als Berufstitel gab sie Graphikerin an, sowie dass sie von 1988 bis 1996 die obligatorische Schulbildung, von 1996 bis 1999 weiterführende Schulen und von 1999 bis 2003 eine Höhere Schule oder Hochschule im Iran besucht habe. Zudem habe sie in den Jahren 2002 bis 2003 Berufspraktika absolviert.

Mit E-Mail vom 23. Mai 2008 dankte die Vorinstanz für die Einreichung des Formulars mit Kopie des Zeugnisses "Obermaturastudium" von der "Technischen Fachhochschule Teheran für Mädchen". Gleichzeitig wurden der Beschwerdeführerin mehrere Fragen gestellt, insbesondere wo bzw. wie im iranischen Bildungssystem ihre Ausbildung einzuordnen sei. Die Beschwerdeführerin antwortete darauf mit E-Mail vom 23. Juni 2008. In einer internen Notiz hielt die Vorinstanz alsdann fest: "NB empfehlen, aber dann NB ISCED 5B geben"; dies entspricht einer Niveaubestätigung auf Stufe der höheren Berufsbildung, d.h. Tertiärstufe B.

Mit Informationsschreiben vom 1. Juli 2008 teilte die Vorinstanz mit, es handle sich beim Beruf Graphiker/in um einen nicht reglementierten Beruf, so dass für dessen Ausübung weder eine Niveaubestätigung noch eine Anerkennung des ausländischen Ausweises erforderlich sei. Gleichwohl würde die Vorinstanz eine Einstufung des ausländischen Bildungsabschlusses in das schweizerische Bildungssystem vornehmen und empfehle, hierfür ein Gesuch um eine Niveaubestätigung einzureichen. Die vorgängig zu leistende Bearbeitungsgebühr betrage Fr. 150.–. Ausserdem wies die Vorinstanz ausdrücklich darauf hin, dass falls die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Gleichwertigkeit stellen möchte, sie dies telefonisch mitteilen solle, damit ihr das entsprechende Formular zugestellt werden könne. Die Überprüfung der besonderen berufsspezifischen Voraussetzungen, welche beim Bewerten der vollständig eingereichten Unterlagen festgestellt würden, erfolge im Rahmen des eigentlichen Anerkennungsverfahrens. Unvollständige Dossiers würden mit der Angabe der noch einzureichenden Dokumente retourniert.

Die Beschwerdeführerin reichte am 11. Juli 2008 (Eingang) das ihr zugesandte Gesuchsformular um Niveaubestätigung ein. Mit Schreiben vom 28. August 2008 teilte die Vorinstanz mit, auf Basis der ihr vorliegenden Dokumente könne sie keinen Entscheid fällen, da die Einordnung des Abschlusses in das iranische Bildungssystem unklar sei. Falls von offizieller Seite neue Unterlagen eingereicht werden könnten, die eine Einstufung des Diploms in das iranische Bildungssystem bestätigen würden, sei sie gerne bereit, auf ein neues Gesuch einzutreten. Damit der bereits geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet werden könne, wurde ein Rückerstattungsformular beigelegt und zudem das gesamte Dossier der Beschwerdeführerin retourniert.

Die Beschwerdeführerin reagierte vorerst nicht auf dieses Schreiben. Den Akten kann entnommen werden, dass sie am 25. März 2009 Mutter geworden ist. Mit E-Mail vom 19. Januar 2010 wies die Vorinstanz nochmals auf ihr Schreiben vom 28. August 2008 hin, mit welchem sie mitgeteilt habe, dass ein Entscheid nicht möglich sei. Das Rückerstattungsformular sei aber nie zurückgesandt worden, weshalb es erneut zugestellt werde.

Die Beschwerdeführerin antwortete mit E-Mail vom 10. Februar 2010, das Wort in Persisch für Obermaturastudium sei "Kardani". Ausserdem gab sie eine Webseite von Wikipedia über ein "Associate Degree" an, welche eine ähnliche Ausbildung wie die ihrige beschreibe. Mit Schreiben vom 22. Februar 2010 reichte die Beschwerdeführerin zudem Kopien ihres Diploms der Fachhochschule sowie von Arbeitszeugnissen und Praktikabescheinigungen ein.

Mit Verfügung vom 5. März 2010 stellte die Vorinstanz fest: "Dem Gesuch um Niveaubestätigung für Ihr Diplom 'Kardani / Obermaturastudium / Associate Degree in Fachrichtung Graphik, Schwerpunkt Graphik' vom 11.07.2008 kann im Sinne der Erwägungen nicht stattgegeben werden." Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, das Diplom entspreche nicht einem schweizerischen Fachhochschuldiplom (Stufe Bachelor), weshalb die Bestätigung des FH-Niveaus (Tertiär A / ISCED 5A) nicht möglich sei. Es bleibe der Vergleich mit einem Abschluss Tertiär B / ISCED 5B. Eine Ausbildung zur Graphik Designerin (Höhere Fachprüfung HFP) sei erst in Vorbereitung, weshalb auch auf dieser Stufe zum jetzigen Zeitpunkt das Prüfen einer eventuellen Niveaubestätigung noch nicht möglich sei.

Mit Schreiben vom 25. März 2010 wandte sich die Beschwerdeführerin nochmals an die Vorinstanz, da sie einige Ergänzungen und Erklärungen zu ihrem Ausbildungsweg habe. Sie brachte insbesondere vor, nach fünf Jahren Primarschule, drei Jahren Sekundarschule und vier Jahren Fachmittelschule mit der Fachrichtung Kunst und Graphik habe sie nach bestandener Abschlussprüfung ein Maturadiplom (Zeugnis) erhalten, welches als Berechtigung für ein Fachhochschulstudium galt. Hierauf seien dreieinhalb Jahre Studium an der Technischen Fachhochschule Teheran, Kunstgrafik und Design, gefolgt und ein Universitätsdiplom (Kardani) erteilt worden. Diese Ausbildung beinhalte auch die dazugehörigen Praktikasemester. Die Beschwerdeführerin bat um einen Vergleich der 77 bestandenen Einheiten der Fachhochschule ("Kardani") mit "Karshenasi". Das im Informationsblatt "Iran Education System" unter "Stages of Studies" erwähnte "Kardani" betreffe ein Collegediplom und nicht eine Technische Fachhochschule wie in ihrem Fall.

Die Vorinstanz verwies in einem Schreiben vom 1. April 2010 auf die Rechtsmittelbelehrung der Verfügung. Sie verneinte ausdrücklich die Möglichkeit einer Wiedererwägung, da die Rechtsmittelfrist noch nicht abgelaufen sei.

B.

Gegen die Verfügung vom 5. März 2010 reichte die Beschwerdeführerin am 19. April 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein, in welcher sie deren Aufhebung beantragt. Das Studium von dreieinhalb Jahren an der technischen Fachhochschule Teheran in Kunstgrafik und Design mit Diplomabschluss (Kardani) Niveau Fachhochschule – und nicht nur eine zweijährige College Ausbildung – sowie die zusätzlichen Praktikasemester seien entsprechend dem schweizerischen Grad eines Bachelor Abschlusses anzuerkennen. Des Weiteren sei ihr die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren. Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus, sie habe ihr Studium an der technischen und gewerblichen Fachhochschule Teheran für Mädchen (Valiasr) nach neuem Lehrplan und neuem Ausbildungssystem absolviert. Die Ausbildung sei in keiner Weise mehr vergleichbar mit dem ca. 30 Jahre alten "Iran Education System", nach welchem sie die Vorinstanz bisher eingestuft habe. Ihre 77 bestandenen Einheiten mit total 98 Wertpunkten im Abschlusszeugnis der technischen Fachhochschule Teheran sei anhand des Infoblattes

"Iran Education System" mit einem Bachelor's Degree (Karshenasi) zu vergleichen. Bei einem ersten Gespräch mit der Vorinstanz sei vorgebracht worden, ihre Unterlagen seien unpräzis und unklar. Eine erneute, fachlich einwandfreie Übersetzung durch eine Person, die die gegenwärtigen Ausbildungsverhältnisse im Iran kenne, könne sie sich nicht leisten.

Mit Zwischenverfügung vom 25. Mai 2010 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gut.

C.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 24. Juni 2010, die Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin abzuweisen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin sei daraufhin geprüft worden, ob sich die Ausbildung der Beschwerdeführerin hinsichtlich Dauer, Ausbildungsinhalt oder Tätigkeitsbereiche wesentlich von der Fachhochschulausbildung FH unterscheide. Dabei sei von grosser Bedeutung, wie das ausländische Diplom bzw. die jeweilige Schule im Herkunftsstaat eingestuft werde. Ein Abschluss an einer schweizerischen Fachhochschule sei ein Bachelor (Tertiär A / ISCED 5A) und gebe Zugang zum Masterstudium. Im Iran entsprächen Karshenasi-Abschlüsse dem Bachelor, nicht jedoch die Kardani-Abschlüsse. Mit E-Mail vom 10. Juli 2010 nenne die Beschwerdeführerin ihr Diplom ausdrücklich "Kardani". Laut Auskunft des ENIC UK, Stand 2010, entspreche das Diplom der Beschwerdeführerin nicht einem Karshenasi/Bachelor. Dieselbe Information finde man in der Beschreibung des iranischen Bildungssystems durch die UNESCO-Datenbank. Über weitere offizielle Quellen über das iranische Bildungssystem verfüge die Vorinstanz nicht. Die Beschwerdeführerin vermöge nicht nachzuweisen, dass im Bereich Kunst/Design im Iran das Diplom Kardani einem akademischen Grad Karshenasi/Bachelor gleichwertig sei. Schon wegen dieser Stufendiskrepanz sei das Diplom der Beschwerdeführerin nicht gleichwertig mit einem FH-Abschluss. Selbst wenn die Beschwerdeführerin den Nachweis erbringen würde, dass ihre Ausbildung tatsächlich vier Jahre gedauert habe, wäre die Voraussetzung gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. a Fachhochschulverordnung (zitiert in E. 2) nicht erfüllt. Die Übersetzung sei von der Beschwerdeführerin ausserdem als richtig und wahrheitsgemäss bestätigt worden, und es gehe daraus nicht hervor, dass das Diplom einem Karshenasi/Bachelor entspreche. Auch wenn eine solche neue Übersetzung vorläge, müsste ein offizielles Dokument, beispielsweise

durch das Bundesministerium ausgestellt, vorgelegt werden, welches die Gleichwertigkeit des Diploms mit einem Karshenasi/Bachelor bestätige.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Der Entscheid der Vorinstanz vom 5. März 2009 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. d VGG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Die Beschwerdeführerin hat vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die Beschwerde ist form- und fristgerecht erfolgt.

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

2.1 Das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) gilt für sämtliche Berufsbereiche ausserhalb der Hochschulen (Art. 2 BBG). Nach Art. 68 Abs. 1 BBG regelt der Bundesrat die Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise der Berufsbildung im Geltungsbereich dieses Gesetzes. Von dieser Kompetenz hat er in Art. 69 der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101) Gebrauch gemacht, welcher wie folgt lautet:

"Art. 69 Anerkennung
(Art. 68 BBG)

1 Das Bundesamt anerkennt ausländische Diplome und Ausweise, wenn diese:

a) im Herkunftsstaat 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."

2.2 Im Bereich der Fachhochschulen geht das Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 (FHSG, SR 414.71) als Spezialgesetz dem BBG und der BBV vor (Art. 2 BBG). Nach Art. 7 Abs. 5 FHG regelt der Bundesrat die Anerkennung ausländischer Diplome und berücksichtigt dabei insbesondere auch den berufspraktischen Teil in den entsprechenden Ausbildungsgängen. Die in der Fachhochschulverordnung vom 11. September 1996 (FHSV, SR 414.711) hierzu erlassene Bestimmung in Art. 5 FHSV lautet wie folgt:

"Art. 5 Anerkennung ausländischer Diplome
(Art. 7 Abs. 5 FHSG)

1 Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) oder Dritte nach Artikel 7 Absatz 5 FHSG können ausländische Diplome und Ausweise einem Diplom einer Fachhochschule gleichstellen, wenn diese:
a) vom Herkunftsstaat ausgestellt oder anerkannt worden sind; und
b) einem Diplom einer Fachhochschule gleichwertig sind.

2 Ausländische Diplome oder ausländische Ausweise sind gleichwertig, wenn:
a) sie für die gleiche Bildungsstufe ausgestellt wurden, namentlich wenn dafür eine gleichwertige Vorbildung verlangt wurde;
b) die Bildungsdauer äquivalent ist;
c) die Bildungsinhalte vergleichbar sind; und
d) der Bildungsgang neben theoretischen auch praktische Qualifikationen umfasst.

3 Völkerrechtliche Verträge bleiben vorbehalten."

2.3 Bei der Anerkennung ausländischer Diplome wird mit Bezug auf Fragen der Voraussetzungen und des Verfahrens zwischen den reglementierten Berufen einerseits und den nicht reglementierten Berufen andererseits unterschieden.

Bei reglementierten Berufen ist für die Berufsausübung eine Anerkennung des ausländischen Diploms notwendig, weil nach Gesetz für die Berufsausübung ein bestimmter Abschluss beziehungsweise

Titel verlangt wird. Mit der Anerkennung bestätigt die Vorinstanz, dass das ausländische Diplom bzw. der Ausweis einem schweizerischen Diplom oder Ausweis gleichwertig ist. Die Prüfung der Gleichwertigkeit erfolgt nach den Kriterien gemäss den rechtlichen Grundlagen.

Die Vorinstanz vergleicht im Bereich der Berufsbildung die ausländischen Diplome und Ausweise mit den schweizerischen Berufsabschlüssen, die im Berufsverzeichnis der beruflichen Grundbildung oder der höheren Berufsbildung aufgeführt sind. Wenn eine ausländische Ausbildung die Voraussetzung für eine Anerkennung erfüllt, wird der Berufsabschluss mit einem eidgenössischen Berufsattest, Fähigkeitszeugnis, Fachausweis, Diplom oder mit einem Abschluss einer höheren Fachschule gleichgestellt. Im Bereich der Hochschulabschlüsse mit praktischen Qualifikationen vergleicht sie die ausländischen Hochschulabschlüsse mit praktischen Qualifikationen (Fachhochschule) mit einem schweizerischen Fachhochschulabschluss. Erfüllt eine ausländische Ausbildung die Voraussetzung für die Anerkennung nach der Fachhochschulverordnung, wird der ausländische Hochschulabschluss mit einem Fachhochschuldiplom gleichgestellt (vgl. www.bbt.admin.ch > Themen > Anerkennung ausländischer Ausweise > Zuständige Anerkennungsstellen > Anerkennungsstelle BBT, besucht am 7. September 2010).

2.4 Bei nicht reglementierten Berufen wie im vorliegenden Fall wird demgegenüber keine Anerkennung des ausländischen Diploms benötigt, um in der Schweiz zu arbeiten. Die Vorinstanz stellt jedoch auf Gesuch hin eine Niveaubestätigung aus. Bei einer Niveaubestätigung handelt es sich um eine Bestätigung, die Schulen, künftige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Behörden über die Einstufung eines ausländischen Diploms bzw. Ausweises in das schweizerische Bildungssystem informiert (vgl. www.bbt.admin.ch > Themen > Anerkennung ausländischer Ausweise > Anerkennungsverfahren, besucht am 7. September 2010).

Bei einer Niveaubestätigung wird im Unterschied zur Diplomanerkennung daher nicht die Gleichwertigkeit bescheinigt, sondern lediglich das gleiche Niveau; bei der entsprechenden Prüfung werden daher nur das Niveau der ausländischen Ausbildung geprüft und der ausländische Bildungsabschluss in das schweizerische Bildungssystem eingeordnet (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1019/2009 vom 12. November 2009 E. 3.1).

2.5 Das Verfahren für die Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise bzw. für eine Niveaubestätigung läuft in zwei Schritten ab. In einem ersten Schritt wird anhand eines verkürzten Verfahrens (sog. Vorgesuch) geklärt, welches die zuständige Stelle für die Anerkennung ist. Aufgrund der Beurteilung des Vorgesuchs stellt die Vorinstanz in einem zweiten Schritt ein Informationsschreiben mit Angaben über das weitere Verfahren sowie über die Bearbeitungsgebühr eines allfälligen Gesuchs aus. Nach Erhalt des ausführlichen Gesuchsformulars, der verlangten Dokumente sowie nach Einzahlung der Bearbeitungsgebühr prüft die Vorinstanz bei einer Niveaubestätigung das Niveau einer ausländischen Ausbildung und stuft sie in das schweizerische Bildungssystem ein. Der Entscheid wird dem Gesuchsteller schriftlich mitgeteilt (vgl. www.bbt.admin.ch > Themen > Anerkennung ausländischer Ausweise > Anerkennungsverfahren, besucht am 7. September 2010).

Vorliegend stellte die Vorinstanz nach der ersten summarischen Prüfung der eingereichten Unterlagen fest, dass sie für die Prüfung des Gesuchs zuständig sei und die Beschwerdeführerin in der Schweiz einen Beruf ausüben möchte, der nicht reglementiert ist. Das an die Beschwerdeführerin gesandte Informationsschreiben vom 1. Juli 2008 hielt weiter fest, die Überprüfung der besonderen berufsspezifischen Voraussetzungen würde im Rahmen des eigentlichen Anerkennungsverfahrens erfolgen und beim Bewerten der vollständig eingereichten Unterlagen festgestellt werden. Zudem wurde ausdrücklich angeführt: "Unvollständige Dossiers werden mit der Angabe der noch einzureichenden Dokumente retourniert."

3.

Streitgegenstand im vorliegenden Fall ist, ob der Beschwerdeführerin eine Niveaubestätigung ausgestellt werden kann oder nicht. Erst in einem zweiten Schritt wäre zu prüfen, ob die Verweigerung der Einstufung im schweizerischen Bildungssystem als Bachelor zu Recht erfolgt ist.

3.1 Die Beschwerdeführerin hat bei der Vorinstanz eine Niveaubestätigung beantragt. Die Vorinstanz kam zum Schluss, dem Gesuch der Beschwerdeführerin um Niveaubestätigung für ihr Diplom "Kardani / Obermaturastudium / Associate Degree in Fachrichtung Graphik, Schwerpunkt Graphik" könne im Sinne der Erwägungen nicht

stattgegeben werden. Damit hat die Vorinstanz in ihrer Verfügung festgehalten, dass sie keine Einstufung des Abschlusses der Beschwerdeführerin in das schweizerische Bildungssystem vornimmt, wie es bei einer Niveaubestätigung üblicherweise der Fall ist. Sie ist damit dem Gesuch der Beschwerdeführerin nicht nachgekommen.

3.2 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass weder Gesetz noch Verordnung bestimmte materielle oder formelle Voraussetzungen vorsehen, unter denen eine Niveaubestätigung erteilt werden muss. Es besteht daher kein Anspruch auf Ausstellung einer Niveaubestätigung.

3.3 In verfahrensrechtlicher Hinsicht richtet sich das Verfahren um Niveaubestätigung nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021). Nach Art. 12 VwVG gilt im Verwaltungsverfahren des Bundes der Untersuchungsgrundsatz, wonach es Sache der Behörde ist, den Sachverhalt festzustellen. In einem Verfahren, das die Partei durch ihr Begehren (Gesuch) einleitet, ist diese jedoch aufgrund von Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG gehalten, an der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts mitzuwirken. Allerdings hat die Behörde die Partei darüber aufzuklären, worin die Mitwirkungspflicht besteht und welche Tragweite ihr zukommt. Sind bestimmte Tatsachen der Behörde nicht oder nur schwerlich zugänglich, gebieten auch Treu und Glauben der Partei, der Behörde die ersuchten Auskünfte über einschlägige Tatsachen zu erteilen (vgl. BGE 132 II 113 E. 3.2 f., mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2C_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1; Patrick L. Krauskopf/Katrin Emmenegger, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 12 N 15 ff. und N 51 ff.). Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht ändern hingegen an der Beweislast nichts, wonach grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat, die daraus Vorteile ableitet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1, mit Verweis auf BGE 130 II 465 E. 6.6.1; Krauskopf/Emmenegger, a.a.O., Art. 12 N 207; Nadine Mayhall, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 2 N 12).

3.4 Gemäss Art. 29 VwVG haben die Parteien zudem Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die

Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Art. 29 VwVG bildet die Grundnorm der Gehörsrechte, die in weiteren Vorschriften konkretisiert werden. Inhalt und Umfang des rechtlichen Gehörs ergeben sich daher regelmässig erst aus den Bestimmungen zu den einzelnen Teilgehalten (vgl. BERNHARD WALDMANN/JÖRG BICKEL, in: Waldmann/ Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 29 N 2).

Unter der Marginalie "Prüfung der Parteivorbringen" bestimmt Art. 32 Abs. 1 VwVG, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt, bevor sie verfügt (sog. Pflicht zur Berücksichtigung). Als Korrelat zur behördlichen Berücksichtigungspflicht beinhaltet Art. 32 VwVG für die Betroffenen einen Anspruch auf Berücksichtigung ihrer Vorbringen (sog. Recht auf Berücksichtigung). Unter die behördliche Berücksichtigungspflicht fallen zum einen sog. Sachbehauptungen und die eingereichten Beweismittel, zum anderen die rechtlichen Parteivorbringen wie Rechtsbegehren, Einwendungen und Einreden. Der Anspruch auf Berücksichtigung gebietet, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N 1 ff., mit weiteren Hinweisen).

Ob die Behörde ihrer Berücksichtigungspflicht im Einzelfall tatsächlich nachgekommen ist, d.h. sämtliche relevanten Vorbringen sorgfältig und ernsthaft geprüft hat, lässt sich in der Praxis kaum feststellen. Als Surrogat des Berücksichtigungsanspruchs fungiert deshalb der Anspruch auf hinreichende Verfügungsbegründung gemäss Art. 35 VwVG. Ob nämlich im konkreten Fall das Vorgehen der Behörde den Anforderungen von Art. 32 VwVG genügt, lässt sich regelmässig nur anhand der Verfügungsbegründung beurteilen (vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N 21, mit Hinweis auf BGE 117 Ib 481 E. 6b/bb; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 32 N 2).

3.5 Das Vorgehen und die formelle Behandlung des Gesuchs der Beschwerdeführerin überzeugen vorliegend in mehrfacher Hinsicht nicht.

Bei einem Gesuch um Niveaubestätigung ist nicht vorgeschrieben, dass die Gesuchstellerin die Prüfung einer bestimmten Einstufung ausdrücklich nennt. Wie den Angaben auf der Webseite der Vorinstanz

sowie dem an die Beschwerdeführerin zugesandten Informationsschreiben entnommen werden kann, erfolgt eine allgemeine Beurteilung und Einstufung des ausländischen Abschlusses. Aus der vorliegend angefochtenen Verfügung geht indessen nicht hervor, dass sich die Vorinstanz vertieft mit dem Begehren auseinandergesetzt hätte, das Diplom der Beschwerdeführerin im schweizerischen System auf einer anderen Ausbildungsstufe als einem Bachelor einer Fachhochschule einzustufen. Insoweit ausgeführt wird, ein Vergleich mit der Höheren Fachprüfung Graphik Design sei nicht möglich, wird dies nicht näher begründet und ist deshalb nicht nachvollziehbar. Die Prüfungsordnung über die Höhere Fachprüfung für Grafik-Designer/Grafik-Designerin steht seit dem 25. August 2008 in Kraft. Die Ausführungen der Vorinstanz, eine entsprechende Höhere Fachprüfung befinde sich erst im Aufbau, ist daher nicht schlüssig. Zudem gibt es den Beruf des Grafikers als Grundberuf auf der Stufe berufliche Grundbildung. Auch diesbezüglich ist von der Vorinstanz kein Vergleich vorgenommen worden. Diese Unterlassungen, welche in der angefochtenen Verfügung sowie im Beschwerdeverfahren weitestgehend unbegründet geblieben sind, sind nicht nachvollziehbar.

Weiter fällt auf, dass die Vorinstanz im August 2008 noch beabsichtigte, auf das Gesuch nicht einzutreten, da aufgrund der damals vorgelegenen Dokumente eine Einstufung nicht möglich sei. Anderthalb Jahre später erliess sie demgegenüber eine Verfügung, mit welcher sie dem Gesuch im Ergebnis keine Folge gab, ohne dass in der Zwischenzeit wesentliche neue Erkenntnisse hinzukamen. Dieses Vorgehen erscheint widersprüchlich und lässt eher darauf schliessen, dass der Sachverhalt unvollständig geblieben ist.

Die Beschwerdeführerin trifft im vorliegenden Verfahren unbestrittenermassen eine Mitwirkungspflicht. Dabei ist allerdings nicht ausser Acht zu lassen, dass für sie Deutsch eine Fremdsprache darstellt. So geht aus den Akten teilweise hervor, dass es ihr Mühe bekundet, auf die von der Vorinstanz gestellten Fragen mit Präzision und entsprechend sprachlicher Feinheit zu antworten. Gleichwohl stellt die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung weitestgehend auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin sowie die Bezeichnung und Übersetzung des Diploms und der besuchten Ausbildung ab.

Wohl ist anzuerkennen, dass die Beschwerdeführerin die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat. Mit Bezug auf die Einholung von

offiziellen Dokumenten müssen jedoch die Situation im Iran und der Umstand, dass sich die Beschwerdeführerin als Flüchtling in der Schweiz aufhält, ebenfalls berücksichtigt werden. Es ist daher nicht leichtfertig von einer Verletzung der Mitwirkungspflicht und einem Anlasten der Beweislosigkeit auszugehen.

Auskünfte über das iranische Bildungssystem sind der Vorinstanz nur schwer zugänglich und die persische Sprache mit nicht-lateinischem Alphabet erleichtert die Abklärungen ebenfalls nicht. Die Vorinstanz hat jedoch nicht aufgezeigt, dass sie irgendwelche Anstrengung unternommen hätte, sich Zugang zu weiteren Dokumenten zu beschaffen. Auch hat sie diese nicht konkret bezeichnet oder deren Einholung durch die Beschwerdeführerin klar und deutlich gefordert. Es war der Beschwerdeführerin deshalb kaum möglich, ihrer Mitwirkungspflicht im gesetzlich geforderten Rahmen nachzukommen.

Schliesslich überzeugt die Begründung der Vorinstanz mit Bezug auf die begriffliche Unterscheidung zwischen Kardani und Karshenasi nicht. Ebenso hätte festgehalten werden können, dass die das Diplom ausstellende Behörde mit "technische Fachhochschule" übersetzt worden ist und die Beschwerdeführerin fünf Jahre Primarschule, drei Jahre Sekundarschule und vier Jahre Fachmittelschule mit der Fachrichtung Kunst und Graphik besucht hat. Nach bestandener Abschlussprüfung hat sie ein mit dem Begriff "Maturadiplom" übersetztes Diplom erhalten, welches als Berechtigung für ein Fachhochschulstudium galt. Hierauf folgten dreieinhalb Jahre Studium mit Universitätsdiplom (Kardani), wozu auch Praktikasemester gehörten. Die Begründung, die Beschwerdeführerin verfüge aufgrund der Bezeichnung als Kardani über kein Bachelor-Diplom, erweist sich daher als zu eng bzw. erscheint das Abstellen der Vorinstanz einzig auf die Bezeichnung als Kardani als zu formalistisch. Vielmehr ist ebenso naheliegend, dass sich die absolvierte Ausbildung auf Tertiärstufe bewegt.

Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz wird damit weder der Prüfungs- bzw. Berücksichtigungspflicht (Art. 32 VwVG) noch der Untersuchungsmaxime (Art. 12 VwVG) gerecht. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und die Streitsache zur erneuten Prüfung einer Niveaubestätigung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der nicht durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdeführerin, der keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Streitsache wird im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Stephan Breitenmoser	Fabia Portmann-Bochsler

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: 25. Oktober 2010