



Abteilung II
B-6452/2013

Urteil vom 4. Dezember 2014

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Hans Urech und Pascal Richard;
Gerichtsschreiberin Katharina Walder Salamin.

Parteien

C. _____
Beschwerdeführerin,

gegen

**Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation SBFI,**
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen Studienabschlusses.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin stellte am 4. April 2013 bei der Vorinstanz ein Gesuch um Anerkennung ihres Hochschulabschlusses einer Diplom-Ingenieurin FH der Fachrichtung Feinwerktechnik, Studiengang Augenoptik, welchen ihr die Fachhochschule X. _____, Deutschland, am 24. Juli 1990 aufgrund der bestandenen Diplomprüfung verliehen hatte. Die Vorinstanz wies das Gesuch mit Verfügung vom 21. Oktober 2013 ab. In Ziff. 1 des Entscheiddispositivs hielt sie fest, die Anerkennung der Gleichwertigkeit des deutschen Abschlusses der Beschwerdeführerin mit dem schweizerischen Fachhochschulabschluss eines Bachelor of Science der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) in Optometrie könne nur unter der Bedingung erfolgen, dass die Beschwerdeführerin die in den Entscheiderwägungen näher umschriebenen Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviere. Dabei habe die Beschwerdeführerin die Wahl, entweder den Anpassungslehrgang mit Zusatzausbildung in den Modulen Kinderoptometrie, Allgemeine Anatomie und Physiologie, Allgemeine Pathologie, Anatomie und Physiologie des Auges, Pathologie des Auges sowie Pharmakologie zu absolvieren oder die Eignungsprüfung abzulegen.

B.

Gegen diese Verfügung legte die Beschwerdeführerin am 10. November 2013 (Eingang: 19. November 2013) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Sie beantragt sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung sowie die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres Hochschulabschlusses einer Diplom-Ingenieurin FH mit dem Schweizer Abschluss eines Bachelor of Science der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) in Optometrie gemäss heute gültiger Studienordnung. Zur Begründung macht sie geltend, bei der Prüfung der Gleichwertigkeit ihres Hochschulabschlusses vom 24. Juli 1990 seien weder die höheren Zulassungsvoraussetzungen zum Ingenieurstudienlehrgang in Deutschland noch ihre seither erworbene Berufspraxis berücksichtigt worden. Ebenso wenig sei auf die Erläuterungen der Studien- und Prüfungsordnung der Fachhochschule Aalen zu den Lerninhalten der als ungenügend bestandenen Fächer abgestellt worden. Ihre dem Studium vorangegangene Ausbildung zum Augenoptikergeselle erfülle zusammen mit ihrem Fachhochschulabschluss die Gleichwertigkeit mit dem Bachelor-Lehrgang in der Schweiz bei weitem, weshalb keine der Ausgleichsmassnahmen gerechtfertigt sei.

B.a Mit Zwischenverfügung vom 21. November 2013 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin auf, ein Zustelldomizil in der Schweiz zu bezeichnen, die angefochtene Verfügung nachzureichen und bis zum 17. Dezember 2013 einen Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– zu leisten. Am 5. Dezember 2013 (Eingang: 9. Dezember 2013) reichte die Beschwerdeführerin die angefochtene Verfügung nach.

B.b Mit Zwischenverfügung vom 10. Dezember 2013 lud das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz zur Vernehmlassung ein. Gleichzeitig bewilligte es das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zahlung des Kostenvorschusses in Raten und setzte dafür eine neue Frist bis zum 17. März 2014 an.

B.c Am 16. Januar 2014 teilte die Beschwerdeführerin dem Bundesverwaltungsgericht ein Zustellungsdomizil in der Schweiz gemäss Art. 11b Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) mit.

C.

Mit Vernehmlassung vom 17. Januar 2014 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung führt sie aus, sie habe in Anwendung des Freizügigkeitsabkommens und der europäischen Richtlinie 2005/36/EG die Ausbildung der Beschwerdeführerin geprüft und sei zum Ergebnis gelangt, dass die Inhalte der Ausbildung der Beschwerdeführerin sich wesentlich von denjenigen des schweizerischen Lehrgangs in Optometrie an der FHNW unterschieden. Der von der Beschwerdeführerin ausgefüllte Fragebogen zwecks Erhebung ihrer Fachkompetenz enthalte keine oder nur ungenaue Angaben zur theoretischen und klinischen (praktischen) Ausbildung, und die Beschwerdeführerin habe mehrere Fragen mit einem Fragezeichen versehen oder unbeantwortet gelassen. Der zur Stellungnahme beigezogene Experte der FHNW habe die Unterlagen und die Angaben der Beschwerdeführerin dennoch geprüft und sei zum Schluss gekommen, dass diese für eine Anerkennung der Gleichwertigkeit der Ausbildung nicht ausreichten. So würden der Beschwerdeführerin z.B. klinische Kompetenzen fehlen, wie etwa das Wissen um das Sehen nach der physiologischen Norm oder die den physikalischen Gesetzmässigkeiten folgenden Techniken zur Korrektur von Fehlsichtigkeit. Dabei gehe es darum, die Augengesundheit adäquat beurteilen zu können. Andererseits sei auch die Berufserfahrung der Beschwerdeführerin in Augenoptik nicht genügend nachgewiesen, damit beurteilt werden könne, ob die fehlende Ausbildung – wie durch die EU-

Richtlinie vorgesehen – teilweise durch Berufspraxis ausgeglichen werden könnte. Die Beschwerdeführerin erfülle daher die Mindestanforderungen der Ausbildung zum Bachelor of Science der FHNW nicht. Für eine Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung seien ihr deshalb Ausgleichsmassnahmen auferlegt worden.

D.

In ihrer Replik vom 17. Februar 2014 (Eingang: 20. Februar 2014) rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe sich im angefochtenen Entscheid überhaupt nicht mit ihren Berufskenntnissen auseinandergesetzt. Es gäbe keine wesentlichen inhaltlichen Unterschiede in den erforderlichen Kompetenzen, auch wenn die Fächer zum Teil unter anderer Bezeichnung gelehrt worden seien.

E.

Mit Duplik vom 18. März 2014 verzichtete die Vorinstanz auf weitere Ausführungen und hielt an ihrem Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Beim Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBFI handelt es sich um eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Die angefochtene Verfügung über die Anerkennung der Gleichwertigkeit einer Ausbildung ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt und die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfangs von Rechten und Pflichten der Beschwerdeführerin zum Gegenstand hat. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der Beschwerde zuständig.

1.1 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sie ist von der Verfügung besonders berührt und hat ein

schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie ist damit im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG beschwerdeberechtigt.

1.3 Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Damit ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

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. Gemäss Art. 1 Bst. a FZA hat dieses zum Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbständige sowie das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien einzuräumen. Art. 1 Bst. d FZA sieht als weiteres Ziel die Einräumung der gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie für Inländer vor. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäss Art. 2 FZA gewährleistet den Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich regelmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, das Recht, bei der Anwendung dieses Abkommens gemäss dessen Anhängen I (Freizügigkeit), II (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) und III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen) aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert zu werden. Dieses Ziel der Nichtdiskriminierung wird im Wesentlichen durch die Niederlassungsfreiheit und die Beseitigung des Inländervorrangs auf dem Arbeitsmarkt erreicht (vgl. STEPHAN BREITENMOSER/ROBERT WEYENETH, *Europarecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen/Wien 2014, S. 253 ff., insb. S. 258; NINA GAMMENTHALER, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit*, Zürich 2010, S. 286; YVO HANGARTNER, *Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft*, AJP 2003, S. 257 ff., 260). Namentlich nationale Diplomanerkennungserfordernisse verunmöglichen oder erschweren die Ausübung des Rechts auf Zugang zu einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit in einem Vertragsstaat. Um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, treffen daher die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Aner-

kennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie zur Koordinierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung wie auch über die Erbringung von Dienstleistungen (Art. 9 FZA).

2.1 Anhang III des Freizügigkeitsabkommens 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. Botschaft des Bundesrats vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6128, insbes. 6155 und 6347 ff.; 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.; BGE 136 II 470, E. 4.1 ff.; 134 II 341, E. 2.2. f.; BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., S. 201 f., insb. Rz. 691; 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., insb. S. 403).

2.2 Mit Bezug auf die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen erfasst das bilaterale Personenfreizügigkeitsabkommen nur die im Aufnahmestaat reglementierten beruflichen Tätigkeiten. Alle nicht reglementierten Berufe stehen demgegenüber 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. Eine Arbeitsbewilligung genügt. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht auf dem Grundgedanken des sich entgegengebrachten Vertrauens: Er geht davon aus, dass ein Qualifikationsniveau, das ein Mitgliedstaat für sich selbst als ausreichend erachtet, grundsätzlich auch in den übrigen Mitgliedstaaten der EU und in den durch das Freizügigkeitsabkommen an der Personenfreizügigkeit teilhabenden Drittstaaten ausreicht (vgl. BGE 136 II 470,

E. 4.2; BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., S. 200, 258; NATSCH, a.a.O., S. 205; HILDEGARD SCHNEIDER, Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, Antwerpen-Apeldoorn 1995, S. 177; WILD, a.a.O., S. 386 f.).

2.3 Als reglementierte berufliche Tätigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG des europäischen Parlaments und des Rats vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22) 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 gehören 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.

2.4 Gemäss Art. 7 des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (FHGS, SR 414.711) ist nur zur Ausübung des Berufs eines dipl. Optometristen bzw. einer dipl. Optometristin zugelassen, wer ein entsprechendes Bachelor-Diplom als Optometrist/in erworben hat oder im Besitze eines gleichwertigen Diploms ist. Die Ausübung dieses Berufs im Aufnahmestaat Schweiz ist damit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG reglementiert, weshalb das Freizügigkeitsabkommen auf die Prüfung der Gleichwertigkeit des Fachhochschulabschlusses einer Diplom-Ingenieurin anwendbar ist.

2.5 Wird der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms abhängig gemacht, kann der Aufnahmestaat einem Angehörigen eines Mitgliedstaates, der im Besitz eines Diploms im Sinne dieser Richtlinien ist, grundsätzlich nicht den Zugang oder die Ausübung eines reglementierten Berufes wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn dieses Diplom Zugangs- oder Ausübungsvoraussetzung für den entsprechenden Beruf im Herkunftsstaat ist. Der Aufnahmestaat hat aber das Recht, die 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 die Dauer, den Inhalt oder die Tätigkeitsbereiche wesentlich von der Ausbildung im Aufnahmestaat unterscheidet (Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG; BGE 134 II 341, E. 2.3; vgl. BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., S. 200 f.; GAMMENTHALER, a.a.O., S. 201 ff.).

2.6 Die Kompensation einer unterschiedlichen Ausbildungsdauer kann durch den Nachweis von Berufserfahrung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. f der Richtlinie 2005/36/EG erbracht werden. Im Falle von unterschiedlichen Ausbildungsinhalten darf der Aufnahmestaat vom Antragsteller verlangen, dass er einen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt (sog. Ausgleichsmassnahmen, Art. 14 Richtlinie 2005/36/EG; vgl. GAMMENTHALER, a.a.O., S. 206 ff.; NATSCH, a.a.O., S. 206 f.; WILD, a.a.O., S. 400). Macht der Aufnahmestaat bei unterschiedlichem Ausbildungsinhalt von der Möglichkeit eines Anpassungsinstruments Gebrauch, so muss er dem Antragsteller die Wahl zwischen dem Anpassungslehrgang und der Eignungsprüfung lassen (Art. 14 Abs. 2 Richtlinie 2005/36/EG; BGE 134 II 341, E. 2.3; vgl. BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., S. 200, Rz. 685; JACQUES PERTEK, L'Europe des diplômes et des professions, Bruxelles 1994, S. 81; SCHNEIDER, a.a.O., S. 257).

2.7 Für die Zwecke der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 Bst. b und c der Richtlinie sind unter Fächern, "die sich wesentlich unterscheiden", jene Fächer zu verstehen, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Migranten bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist. Bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, dem Antragsteller einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied nach Abs. 4 ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 4 und 5 Richtlinie 2005/36/EG).

3.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid gestützt auf Art. 49 Bst. a-c VwVG auf die richtige Rechtsanwendung, die

vollständige Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und die Angemessenheit, sofern – wie im vorliegenden Fall – als Vorinstanz eine Bundesbehörde verfügt hat.

3.1 In Anwendung von Art. 12 VwVG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest und bedient sich dafür u.a. des Beweismittels eines Sachverständigengutachtens (Expertise; Bst. e). Dieses Beweismittel ersetzt die besonderen Sachkenntnisse, die der Vorinstanz für die Erhebung des Sachverhalts fehlen. Je nach Rechtsgebiet ist die Bedeutung einer Expertise unterschiedlich (vgl. CHRISTOPH AUER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar VwVG, Zürich/St. Gallen, 2008, N 55 ff. zu Art. 12 VwVG). Ein Sachverständigen-gutachten ist aber insbesondere im vorliegenden Fall ein wichtiges Beweismittel, um die Gleichwertigkeit der Ausbildungen feststellen zu können, da dafür besondere Kenntnisse über anatomische, pathologische und technische Fragestellungen notwendig sind, über welche die Vorinstanz und die Beschwerdebehörde nicht verfügen. So hat die Vorinstanz eine Expertise bei der FHNW eingeholt, welche in der französischen Originalfassung und der deutschen Übersetzung bei den Akten liegt und nachfolgend zu würdigen ist.

3.2 In Ergänzung zur Feststellung des Sachverhalts durch die Entscheid-behörde sind die Parteien in einem Verfahren, das sie durch ihr Begehren einleiten, verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG). Die Mitwirkungspflicht ist allgemeiner Natur, sie gilt jedoch vorab mit Bezug auf jene Umstände, die eine Partei besser kennt als die Behörden. Das Ausmass der Mitwirkungspflicht richtet sich nach der Zumutbarkeit und der Verhältnismässigkeit (vgl. AUER, a.a.O., N 3 ff. zu Art. 13 VwVG). So sind vorliegend an die Mitwirkungspflicht der Gesuchstellerin und Beschwerdeführerin umso höhere Anforderungen zu stellen, als ihr Fachhochschulabschluss schon über 20 Jahre zurückliegt und ihr reglementierter Beruf sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz eine regelmässige Weiterbildung erfordert, um auf dem Stand der Technik und der Entwicklung ausgeübt werden zu können.

3.3 Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung entschieden, der deutsche Abschluss "Diplom-Ingenieurin (Fachhochschule)" werde mit dem schweizerischen Fachhochschulabschluss eines Bachelors of Science FHNW in Optometrie nur unter der Bedingung gleichgestellt, dass die Beschwerdeführerin entweder Ausgleichsmassnahmen in den Modulen "Kinderoptometrie, Allgemeine Anatomie und Physiologie, All-

gemeine Pathologie, Anatomie und Physiologie des Auges, Pathologie des Auges sowie Pharmakologie" erfolgreich absolviere oder die Eignungsprüfung in diesen Fächern ablege. Dafür steht der Beschwerdeführerin gemäss dem angefochtenen Entscheid ein einjähriger Anpassungslehrgang in der Schweiz unter der Anleitung eines diplomierten Augenoptikers oder der Besuch dieser Fächer an der FHNW zur Wahl.

3.4 Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerdeschrift und in der Replik im Wesentlichen vor, ihre Ausbildung erfülle die Kriterien der Gleichwertigkeit mit einem Schweizer Fachhochschulabschluss in Optometrie bei weitem, da es keine wesentlichen Unterschiede in den geforderten Kompetenzen gebe, obwohl zum Teil einzelne Themen in Fächern mit einer anderen Bezeichnung als in der Schweiz gelehrt worden seien. Die Zulassungsvoraussetzungen für ein Fachhochschulstudium seien in Deutschland höher als in der Schweiz. So werde in Deutschland eine Gesellenprüfung verlangt, während in der Schweiz lediglich die Hochschulreife erforderlich sei. Viele der für die Gleichwertigkeit vorausgesetzten Kompetenzen seien indessen in Deutschland bereits Bestandteil der Gesellenprüfung.

3.5 Für die Erhebung der Kompetenzen hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin und drei weiteren Gesuchstellern einen Fragebogen zugestellt. Die Beschwerdeführerin wurde aufgefordert, diesen auszufüllen und für alle aufgeführten Kompetenzen je nach Fachgebiet auf dem Fragebogen anzugeben, in welchen Fächern des Diplomstudiengangs ihr diese Kompetenzen vermittelt worden seien und wie hoch die Stundendotation der einzelnen Fächer gewesen sei. Daraufhin hat die Vorinstanz die Angaben der Beschwerdeführerin und die Studienordnung der Fachhochschule Aalen mit den Anforderungen des Bachelor-Lehrgangs der FHNW "Optometrie" verglichen. Dabei hat sie festgestellt, dass die Beschwerdeführerin viele Felder des Fragebogens offen gelassen und lediglich mit einem Fragezeichen beantwortet hatte, und dies mit der Begründung, dass nach über 20 Jahren ein Vergleich ihrer Studienfächer mit den heutigen Fächern schwierig sei. Damit ist die Beschwerdeführerin ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen, die umso grösser ist, als die zu vergleichenden Fakten schon über 20 Jahr zurückliegen und damit an die Vergleichbarkeit der Ausbildungen allein aufgrund des technischen Fortschritts in dieser Zeit bereits höhere Beweisanforderungen zu stellen sind.

3.6 Zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung holte die Vorinstanz ein schriftliches Gutachten ein. Der Sachverständige der FHNW, Prof. M. Goldschmidt, kam darin zum Ergebnis, dass die Beschwerdeführerin mindestens eine theoretische Ausbildung in den Bereichen "Allgemeine Anatomie und Physiologie, Anatomie und Physiologie des Auges, allgemeine Pathologie, Pathologie des Auges, Pharmakologie und Kinderoptometrie" absolvieren müsste, damit ihre Ausbildung als gleichwertig mit einem Bachelor in Optometrie anerkannt werden könnte. Ausserdem sei seines Erachtens eine zusätzliche klinische Ausbildung zum Erwerb der klinischen optometrischen Kompetenzen für allgemeine Augenuntersuchungen, zur Erkennung von Grünem Star sowie für Untersuchungen des Augenhintergrunds und für Sehtests bei kleinen Kindern notwendig. Diese Expertise vom 14. Oktober 2013 wurde aufgrund der Gesuchunterlagen erstellt. Gemäss den Ausführungen des Sachverständigen sei versucht worden, die Ausbildung der Beschwerdeführerin möglichst grosszügig zu beurteilen.

3.7 Die Expertise ist nach Ansicht des Gerichts *lege artis* erstellt, ausführlich begründet und kommt zu einem schlüssigen und überzeugenden Ergebnis. Die erheblichen Lücken in der theoretischen Ausbildung der Beschwerdeführerin im Vergleich zu den heutigen Anforderungen der FHNW lassen sich demgegenüber nicht oder – wenn überhaupt – nur in sehr geringem Masse damit erklären, dass die Beschwerdeführerin ihr Studium vor über 20 Jahren abgeschlossen hat. Da es sich bei der Ausbildung als Optometristin in beiden Ländern um einen reglementierten Beruf handelt, ist im Sinne des Freizügigkeitsabkommens und der EU-Richtlinie vom Aufnahmemitgliedstaat sicherzustellen, dass nur Ausbildungen als gleichwertig anerkannt werden, in denen effektiv die vorausgesetzten und damit erforderlichen Grundlagen des Studiums auf dem Stand der Wissenschaft vermittelt worden sind. Die Vorinstanz hat deshalb nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu Recht entschieden, dass die Beschwerdeführerin diese Wissensrückstände durch das Ablegen einer Ergänzungsprüfung oder den Besuch von Ausgleichsmassnahmen wettmachen müsste, damit ihre Ausbildung als gleichwertig anerkannt werden könne.

4.

Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG sieht vor, dass vom Anerkennungsstaat auch die praktische Tätigkeit der Gesuchstellerin eingängig zu würdigen ist, damit eine Anerkennung nicht durch unterschiedliche staatliche Vorgaben in der Ausbildung zu Ungunsten der Freizügigkeit der Ar-

beitnehmer vereitelt wird. Als Zweites ist daher zu prüfen und zu würdigen, ob die Vorinstanz allenfalls zu streng war in der Beurteilung, ob die Beschwerdeführerin nicht durch ihre lange Praxis als Geschäftsführerin eines eigenen Augenoptikerbetriebs in Deutschland diese fehlenden theoretischen Kenntnisse in der Praxis erworben hat.

4.1 In diesem Zusammenhang ist nochmals festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin nur ungenügende Angaben zu ihrer praktischen Tätigkeit gemacht hat und deshalb ihrer Mitwirkungspflicht als Gesuchstellerin nicht nachkommt. Die eingereichten Arbeitszeugnisse datieren aus den 1980er- und frühen 1990er-Jahren und somit aus den Anfängen der Berufstätigkeit der Beschwerdeführerin. Aus diesen Zeugnissen geht gerade nicht hervor, dass die Beschwerdeführerin über die erforderlichen Fachkenntnisse auf dem heutigen Stand der Technik verfügt. Ebenso wenig ist dieser Nachweis gestützt auf das Praktikumszeugnis einer Augenärztin vom 9. Juni 1988 über ein einmonatiges Praktikum erbracht. Abgesehen davon, dass ein einmonatiges Praktikum kaum einen aussagekräftigen Nachweis der praktischen und theoretischen Berufskennntnisse sowie der Berufserfahrung bilden kann, ging es bei diesem Praktikum gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin lediglich darum, die Kontaktlinsenanpassung in der Praxis zu üben, und nicht um die Vermittlung theoretischer Fachkenntnisse.

4.2 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin zwecks Nachweises ihrer Berufspraxis geltend, sie führe seit 1999 als selbständige Augenoptikerin einen eigenen Optikerbetrieb (sog. Innungsbetrieb). Mit der Führung eines eigenen Geschäfts ist die im Sinne von Art. 14 der Richtlinie zu berücksichtigende Berufspraxis indessen nicht nachgewiesen. Zur Führung eines eigenen Geschäfts gehören neben der fachlichen Arbeit vielmehr zahlreiche kaufmännische, personelle und organisatorische Tätigkeiten. Mit dem eingereichten Handelsregistrauszug ist ebenfalls nicht nachweisen, dass die Beschwerdeführerin die verlangten fachlichen Fähigkeiten beherrscht. Dafür müsste sie insbesondere etwa anonymisierte Fallbeispiele aus der Kundendatei einreichen, aus denen hervorgeht, dass die Beschwerdeführerin selbst – und nicht etwa Angestellte von ihr – diese Aufgaben ausgeführt haben. Diesen Nachweis lehnt die Beschwerdeführerin jedoch mit einem allgemeinen Hinweis auf den Datenschutz ab, womit sie wiederum ihrer verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflicht und damit den Beweisanforderungen an ihr Anerkennungsgesuch nicht nachkommt.

4.3 Zusammenfassend ist deshalb in Übereinstimmung mit der Vorinstanz festzustellen, dass die Beschwerdeführerin im Anerkennungsverfahren keine Beweise vorgelegt hat, aus denen schlüssig und überzeugend hervorgeht, dass ihre Kenntnisse auf dem heutigen Stand der Technik sind und sie über die notwendigen theoretischen und praktischen Kenntnisse verfügt, um in der Schweiz den reglementierten Beruf einer Optometristin auszuüben. Die Beschwerdeführerin hat damit den Nachweis nicht erbracht, dass sie über Praxiskenntnisse im Sinne von Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie verfügen würde, die ihre aufgrund der lange zurückliegenden Ausbildung fehlenden theoretischen Kenntnisse wettmachen würden. Die von der Vorinstanz aufgrund der Expertise verfügten Ausgleichsmassnahmen erscheinen deshalb als gerechtfertigt und für die Ausübung der reglementierten Tätigkeit einer Optometristin angezeigt.

5.

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen und der angefochtene Entscheid zu bestätigen. Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 1'200.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'200.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 353/tag/24817; Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Katharina Walder Salamin

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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 9. Dezember 2014