

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-6408/2009
{T 0/2}

Urteil vom 7. Oktober 2010

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter David Aschmann, Richter Hans Urech,
Gerichtsschreiberin Barbara Kummer.

Parteien

X. _____
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung eines Diploms.

Sachverhalt:**A.**

A.a X._____, niederländische Staatsangehörige, erwarb am 15. April 1985 nach einer dreijährigen Ausbildung an der Stiftung Hendrik van Boeijenoord in Assen (NL) das Diplom "Z-Verpleegkundige". Von 1985 bis 1990 arbeitete sie in den Niederlanden, zuerst für einen Entlastungsdienst (Spitex) für Eltern mit geistig behinderten Kindern, anschliessend temporär in Psychiatrien, Pflegeheimen und Heimen und schliesslich in einer Stiftung für Menschen mit visuellen Behinderungen. 1990 übersiedelte sie in die Schweiz und war von 1990 bis 1995 im Kinderpavillon der S._____ in Z._____ tätig. Seit dem 1. Januar 1996 arbeitet sie in der Stiftung B._____ in J._____, momentan in der Funktion als Leiterin einer Wohngruppe. X._____ besuchte in der Schweiz zahlreiche Weiterbildungsveranstaltungen. Im Jahr 2002 schloss sie den Lehrgang für Praxisausbilderinnen und im Jahr 2007 den Kompaktlehrgang für Praxisausbilderinnen an der Agogis (Höhere Fachschule für Sozialpädagogik im Behindertenbereich) mit Erfolg ab. Gemäss dem Bestätigungsschreiben der Agogis vom 30. Mai 2007 sind Praxisausbilderinnen-Anerkennungen neu für alle Höheren Fachschulen für Sozialpädagogik gültig, und X._____ sei daher qualifiziert, an einer Höheren Fachschule Sozialpädagogen in Ausbildung (SpiA) auszubilden.

Am 4. September 2008 stellte X._____ beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) das Gesuch, ihr "Diploma Z-Verpleegkundige" sei als gleichwertig mit folgenden schweizerischen Titeln in Sozialer Arbeit anzuerkennen: dem Diplom einer Höheren Fachschule HF als "Sozialpädagogin" (Tertiärstufe B) und dem Abschluss auf Sekundarstufe II als "Fachfrau Betreuung (FABE) mit Berufsmaturität".

Mit Entscheid vom 9. September 2008 teilte das Bundesamt X._____ mit, in Anwendung der EU-Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG sei die niederländische Ausbildung "Diploma Z-Verpleegkundige" gleichwertig mit der schweizerischen Ausbildung auf Sekundarstufe II "Fachfrau Betreuung EFZ Fachrichtung Behindertenbetreuung mit Gesundheitlich-Sozialer Berufsmaturität (ISCED 3A)".

A.b Gegen diese Verfügung erhob X. _____ am 19. September 2008 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte sinngemäss, ihr niederländisches Diplom sei auch als gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom als Sozialpädagogin anzuerkennen. Zur Begründung führte sie aus, die Einstufung ihrer Ausbildung als "Fachperson Betreuung mit Berufsmaturität" beinhalte eine massive und nicht gerechtfertigte Abwertung ihrer Ausbildung.

Mit Urteil B-6195/2008 vom 21. April 2009 erwog das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesamt habe das Begehren der Beschwerdeführerin, ihr niederländisches Diplom sei als gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin anzuerkennen, überhaupt nicht geprüft und damit eine schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs begangen, weshalb eine Heilung im Rechtsmittelverfahren nicht in Frage komme. Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerde von X. _____ vom 19. September 2008 deshalb gut und wies die Streitsache im Sinne der Erwägungen zum Entscheid an das Bundesamt zurück.

A.c Am 5. Oktober 2009 verfügte das Bundesamt, das Diplom "Z-Verpleegkundige" vom 15. April 1985 sei nicht mit dem Schweizer Diplom "Sozialpädagogin HF" gleichwertig. Zur Begründung hielt das Bundesamt fest, um Anspruch auf eine Anerkennung der Gleichwertigkeit des niederländischen Diploms mit dem eidgenössischen Diplom "Sozialpädagogin HF" zu haben, müsse X. _____ gemäss Art. 3 § 1 der Richtlinie 92/51/EWG (zitiert in E. 3.4) in ihrem Herkunftsland eine Ausbildung absolviert haben, welche sie zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin berechtige. Gemäss einer E-Mail der zuständigen holländischen Behörde vom 29. April 2008 berechtige das Diplom "Z-Verpleegkundige" in Holland nicht zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin, weshalb die Grundvoraussetzung gemäss der EU-Richtlinien für die Anerkennung von Diplomen, bzw. die Identität der Berufe, nicht erfüllt sei. Die Tatsache, dass X. _____ mit einem Diplom, welches im Herkunftsstaat in den Gesundheitsbereich falle, in der Schweiz einen Beruf im Sozialwesen ausübe, ziehe für das Bundesamt keine Verpflichtungen nach sich.

B.

Gegen diese Verfügung erhob X. _____ (Beschwerdeführerin) am 9. Oktober 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt sinngemäss, ihr niederländisches Diplom sei als gleich-

wertig mit dem schweizerischen Diplom als Sozialpädagogin anzu-erkennen.

Vorab rügt die Beschwerdeführerin sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Begründung des Bundesamtes in der angefochtenen Verfügung sei dieselbe wie im vorangehenden Verfahren.

Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, ihre Ausbildung werde in Deutschland anerkannt, weshalb der Verweis des Bundesamtes auf die EU-Richtlinien widersprüchlich sei. Zudem hält sie fest, der Entscheid des Bundesamtes dürfe nicht nur gestützt auf die E-Mail-Auskunft einer einzelnen Person der niederländischen Behörden, welche die schweizerischen Berufsunterscheidungen nicht kenne, erfolgen. Des Weiteren sei die Aussage falsch, dass sie in Holland nicht berechtigt sei, den Beruf als Sozialpädagogin auszuüben. In den Niederlanden habe der Beruf als Sozialpädagogin keine Ähnlichkeit mit dem Schweizer Berufstitel.

Schliesslich hält sie fest, fast alle Niederländer mit derselben Ausbildung hätten in der Schweiz führende Positionen inne, denn die Institutionen hätten ihr Fachwissen anerkannt. Dieses Fachwissen sei nicht zu vergleichen mit der Grundausbildung "Fachperson Betreuung (FABE)".

C.

Mit Vernehmlassung vom 1. Dezember 2009 beantragt das Bundesamt die Abweisung der Beschwerde. Mit Eröffnung des Entscheids vom 5. Oktober 2009 habe das Bundesamt die Anweisung des Bundesverwaltungsgerichts erfüllt, zu prüfen, ob das niederländische Diplom der Beschwerdeführerin gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin sei. Das Bundesamt habe im angefochtenen Entscheid festgehalten, dass gestützt auf die Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG eine Anerkennung des Diploms der Beschwerdeführerin als Sozialpädagogin HF nicht möglich sei, und die Gründe dafür aufgeführt. Diesbezüglich verweise es auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid. Die Tatsache, dass das Bundesamt das Diplom der Beschwerdeführerin als gleichwertig mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis "Fachfrau Betreuung" anerkannt habe, stelle eine Abweichung vom geltenden Recht dar, welche das Bundesamt nun bereue, und rechtfertige keine Abweichung von den Regelungen der beiden vorgängig erwähnten Richtlinien.

Was die angebliche Anerkennung des Diploms Z-Verpleegkundige in Deutschland betreffe, so werde die für die Diplomanerkennung zuständige Behörde nicht an die Praxis eines anderen Staates gebunden. Eine allfällige Anerkennung des Diploms in Deutschland sei theoretisch jedoch insofern möglich, als das Recht auf Anerkennung davon abhänge, wie die Staaten das Aufgabengebiet der verschiedenen Berufe auf ihrem Staatsgebiet definierten.

Des Weiteren bringt das Bundesamt vor, da die angefragte holländische Behörde zuständig sei, dürfe sich das Bundesamt in seinem Entscheid sehr wohl auf deren (E-Mail-) Auskunft stützen. Der Umstand, dass die Behörde per E-Mail antworte, bedeute nicht, dass deren Informationen nicht richtig seien.

Schliesslich hält das Bundesamt fest, die Tatsache, dass Schweizer Institutionen die Kompetenzen der Beschwerdeführerin anerkannten, sei nicht relevant. Das Bundesamt prüfe einzig, ob die Beschwerdeführerin über die Qualifikationen verfüge, die für die Ausübung des reglementierten Berufs "Sozialpädagogin" erforderlich seien. Andere Tätigkeiten, wie Verwaltungs- und Führungsaufgaben in sozialen Einrichtungen, machten das Aufgabengebiet anderer Berufe aus, deren Ausübung in der Schweiz nicht reglementiert sei.

D.

Mit Replik vom 15. Dezember 2009 erklärt die Beschwerdeführerin, ihre Ausbildung in Holland sei mit derjenigen der Sozialpädagogin in der Schweiz gleichwertig. In Deutschland werde die besagte Ausbildung anerkannt. Es erstaune sie daher, dass in der angefochtenen Verfügung zwar die EU-Richtlinien erwähnt würden, aber für die Anerkennung der Gleichwertigkeit nicht der Vergleich mit einem EU-Land (Deutschland) gezogen werde.

Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, der Titel des Sozialpädagogen in den Niederlanden sei ein universitärer Titel. Was die Auskunft der niederländischen Behörde anbelange, so sei daher klar, dass diese die Frage des Bundesamtes verneint habe, ob das Diplom "Z-Verpleegkundige" in den Niederlanden zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin berechtige.

Da sie seit 20 Jahren Sozialpädagogen ausbilde und früher auch

Psychiatriepfleger/DN2 ausgebildet habe, wisse sie ganz klar, welches die Unterschiede zwischen Fachpersonen Betreuung und Sozialpädagogen seien. Sie habe auch für die damalige Fachschule für Betreuung im Behindertenbereich (FBB) die Praxisausbildung übernommen und kenne nun das Ausbildungssystem der Schweiz. Sie habe miterlebt, wie das Ausbildungssystem im Behindertenbereich aufgebaut worden sei und habe tatkräftig mitgeholfen, dieses in die Praxis umzusetzen.

Als Beilagen reichte die Beschwerdeführerin einen Bericht des Weiterbildungszentrums für Gesundheitsberufe (WE'G) betreffend "Bereich Pflege und Betreuung - Kompetenzzuschreibung entsprechend den Qualifikationsniveaus der Bildungssystematik" vom 7. Januar 2004 sowie eine Publikation von Robert Marzell mit dem Titel "Aus- und Weiterbildungen in der Sozial- und Krankenpflege (zorg en verpleging) im deutsch-niederländischen Vergleich" ein.

E.

Mit Duplik vom 20. Januar 2010 beantragt das Bundesamt weiterhin die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin verwechsle das Verfahren für die Anerkennung ausländischer Diplome mit dem Verfahren betreffend die Validierung von Bildungsleistungen. Die berufliche Stellung der Beschwerdeführerin sei für das Anerkennungsverfahren von Diplomen nicht entscheidend. Überdies seien die Dokumente und Berichte, welche die Beschwerdeführerin mit der Replik eingereicht habe, für den vorliegenden Fall nicht relevant. Der vom Weiterbildungszentrum für Gesundheitsberufe verfasste Bericht zu Handen des Leistungsbereichs Berufsbildung des Bundesamtes spiele bei der Diplomanerkennung keine Rolle und enthalte keine Elemente, welche die Anwendung von Anhang III FZA beträfen. Das Ziel des Anerkennungsverfahrens von Diplomen bestehe darin, zwei Ausbildungen miteinander zu vergleichen; es gehe nicht darum, die Erfahrung oder die Fachkompetenz einer gesuchstellenden Person zu bescheinigen.

F.

Am 27. April 2010 stellte das Bundesverwaltungsgericht dem Bundesamt mehrere Fragen in Bezug auf das Berufsbild von Sozialpädagogen in Holland im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit der EU-Richtlinien. Das Bundesamt reichte am 31. Mai 2010 eine Stellungnahme ein, welche der Beschwerdeführerin am 2. Juni 2010

zur Kenntnis gebracht wurde. Die Beschwerdeführerin liess sich dazu am 20. Juni 2010 vernehmen.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf die Beschwerde einzutreten ist (vgl. BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen).

Der Entscheid des Bundesamtes vom 5. Oktober 2009 stellt eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. d VGG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig. Es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor. Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz 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.

In formeller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Es sei für sie nicht zufriedenstellend, dass die Begründung des Bundesamtes in der angefochtenen Verfügung dieselbe sei wie im vorangehenden Verfahren.

2.1 Der Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör ist in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sowie in Art. 29 VwVG niedergelegt. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen (BGE 126 I 97 E. 2b, BGE 112 Ia 107 E. 2b). Für das Verfahren in Verwaltungssachen vor Bundesverwaltungsbehörden wird dies in Art. 35 Abs. 1 VwVG explizit festgehalten.

Der Betroffene soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 129 I 232 E. 3.2 mit Hinweisen).

Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs kann gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dann geheilt werden, wenn die Beschwerdeinstanz mit der gleichen Überprüfungsbefugnis wie die vorhergehende Instanz ausgestattet ist. Die Heilung ist aber ausgeschlossen, wenn es sich um eine besonders schwerwiegende Verletzung der Parteirechte handelt; zudem darf dem Beschwerdeführer kein Nachteil erwachsen und die Heilung soll die Ausnahme bleiben (BGE 126 V 130 E. 2b, BGE 126 I 68 E. 2; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 458 ff.). Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht erachtet das Bundesgericht den Mangel als behoben, wenn die Rechtsmittelbehörde eine hinreichende Begründung liefert oder wenn die unterinstanzliche Behörde anlässlich der Anfechtung ihres Entscheids eine hinreichende Begründung nachschiebt, etwa in der Vernehmlassung (BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 29 N 118; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 214 mit Hinweisen).

2.2 Im vorliegenden Fall hat das Bundesamt seinen Entscheid in eine kurze "Dass-Verfügung" gefasst. Das Bundesamt hat die rechtliche

Grundlage erwähnt, auf welche es sich stützt (Art. 3 der Richtlinie 92/51/EWG) und kurz festgehalten, dass das Diplom der Beschwerdeführerin sie in ihrem Herkunftsstaat nicht zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin berechtige, weshalb sie in der Schweiz nicht die Gleichwertigkeit ihres Diploms mit dem eidgenössischen Titel "Sozialpädagogin HF" geltend machen könne. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin in der Schweiz einen Beruf im Sozialwesen ausübe, ziehe für das Bundesamt keine Verpflichtungen nach sich.

Ob das Bundesamt mit dieser knapp gehaltenen Begründung den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt hat, kann indessen letztlich offen bleiben, da eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im vorliegenden Verfahren als geheilt betrachtet werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat einen zweifachen Schriftenwechsel durchgeführt, wobei sich das Bundesamt jeweils zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin geäußert hat. Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht dem Bundesamt mit Instruktionsschreiben vom 27. April 2010 verschiedene Fragen in Bezug auf das Berufsbild von Sozialpädagogen in Holland im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit der EU-Richtlinien gestellt, welche dieses mit Eingabe vom 31. Mai 2010 beantwortet hat. Die Stellungnahmen des Bundesamtes wurden jeweils der Beschwerdeführerin zugestellt, welche die Gelegenheit hatte, sich dazu zu äussern. Damit wurde das Anhörungsrecht der Beschwerdeführerin gewahrt.

3.

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

3.1 Am 1. Juni 2002 trat das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681) in

Kraft. Nach dessen Art. 1 Bst. a hat das FZA zum Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbstständiger sowie das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien einzuräumen. Der in Art. 2 FZA verankerte Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewährleistet den Staatsangehörigen der Schweiz und der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das Recht, in der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, der das Abkommen handhabt (YVO HANGARTNER, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, AJP 2003 S. 257 ff., S. 260).

Deshalb bestimmt Art. 9 FZA, dass die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen treffen, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern. Anhang III trägt die Bezeichnung "Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen". Nach dessen Bestimmungen wenden die Vertragsparteien im Bereich der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise untereinander die gemeinschaftlichen Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, in der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens geltenden Fassung einschliesslich der in Abschnitt A dieses Anhangs genannten Änderungen oder gleichwertige Vorschriften an (vgl. hierzu und zum Ganzen: Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, Botschaft, BBl 1999 6128, 6155 und 6347 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2A.331/2002 vom 24. Januar 2003 E. 6.1 mit Hinweis auf RUDOLF NATSCH, Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen, in: Bilaterale Verträge Schweiz - EG, Zürich 2002, S. 195 ff., 204; MAX WILD, Die Anerkennung von Diplomen im Rahmen des Abkommens über die Freizügigkeit der Personen, in: Bilaterale Abkommen Schweiz - EU, Basel 2001, S. 383 ff., 401 f.; BUNDESAMT FÜR BERUFSBILDUNG UND TECHNOLOGIE, Bericht über die Anerkennung ausländischer Diplome in der Schweiz und die Anerkennung schweizerischer Diplome im Ausland: Regelungen, bestehende Praktiken und Handlungsbedarf, Bern 2001, S. 4 f.).

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

3.3 Als reglementierte berufliche Tätigkeit gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises (bzw. Diploms) gebunden ist. Dazu gehört insbesondere die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in Verbindung mit der Führung eines Titels, der nur von Personen geführt werden darf, die einen Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis (bzw. ein Diplom) besitzen, die in einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt sind (...) (vgl. Art. 1 Bst. f der Richtlinie 92/51/EWG bzw. Art. 1 Bst. d der Richtlinie 89/48/EWG).

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

Das FZA ist somit auf das vorliegende Gesuchsverfahren anwendbar.

3.4 Die allgemeinen Anerkennungsregelungen, welche nicht für bestimmte berufliche Tätigkeiten gelten, setzen sich zusammen aus der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung der Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [ABl.] 1989 L 19 S. 16), sowie aus der Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG (ABl. 1992 L 209 S. 25). Einzelne Bestimmungen der vorgenannten Richtlinien werden

durch die Richtlinie 2001/19/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2001 (ABl. 2001 L 206 S. 1) geändert. Sie sind jedoch vorliegend nicht einschlägig.

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

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

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

4.

Die Beschwerdeführerin hat am 15. April 1985 nach einer dreijährigen

Ausbildung an der Stiftung Hendrik van Boeijenoord in Holland das "Diploma Z-Verpleegkundige" erworben. Die Beschwerdeführerin beantragt die Anerkennung ihres Diploms "Z-Verpleegkundige" mit dem Titel "Sozialpädagogin HF". Die Ausbildung an einer Höheren Fachschule fällt in den Geltungsbereich der Richtlinie 92/51/EWG (vgl. dazu BVGE 2008/27 E. 3.4 mit Verweis auf NATSCH, a.a.O., S. 200). Auch wird die berufliche Tätigkeit weder von einer sektoriellen Richtlinie noch von einer in Anhang A der Richtlinie 92/51/EWG aufgeführten Richtlinie erfasst (Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 92/51/EWG).

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

4.1 Art. 3 Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG lautet folgendermassen:

"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.

Das europäische System der Diplomanerkennung ist berufs- und nicht ausbildungsorientiert. Es ist daher nicht vorgeschrieben, dass eine Ausbildung eines Mitgliedstaates mit der Ausbildung eines anderen Mitgliedstaates gleichwertig sein muss. Vielmehr wird (u.a. nach Art. 3. Bst. a der Richtlinie 92/51/EWG) verlangt, dass einer Person, welche in einem Mitgliedstaat umfänglich für die Ausübung eines Berufes qualifiziert ist, die Ausübung des gleichen Berufes auch im Aufnahmestaat erlaubt werden muss. Der erste Schritt bei der Anwendung des allgemeinen Anerkennungssystems besteht daher in der Frage, ob der Antragsteller den Beruf, den er im Aufnahmestaat ausüben möchte, in seinem Herkunftsstaat ausüben darf. Das Diplom des An-

tragstellers, auf Grund dessen die allgemeinen Anerkennungsregeln in Anspruch genommen werden können, muss dabei den erfolgreichen Abschluss der gesamten für die Ausübung des Berufes im Herkunftsstaat notwendigen Ausbildung belegen (FRÉDÉRIC BERTHOUD, Die Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen der Schweiz und der EU, in: Thürer/Weber/Portmann/Kellerhals [Hrsg.]: Bilaterale Verträge I & II Schweiz-EU, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 249 ff., S. 258 N 34, S. 265 N 53; NATSCH, a.a.O., S. 399; vgl. auch SCHNEIDER, a.a.O., S. 189 ff.). Ist ein Antragsteller für die Ausübung des Berufes in seinem Herkunftsstaat nicht hinreichend qualifiziert, so gelangt die allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise grundsätzlich nicht zur Anwendung (vgl. Leitfaden der Europäischen Kommission für die allgemeine Regelung zur Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise, S. 16, abrufbar im Internet unter: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_de.htm > Allgemeines System > Leitfaden).

Nur wenn der Antragsteller den betreffenden Beruf im Herkunftsstaat ausüben kann, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die Ausübung des betreffenden Berufs im Herkunftsstaat reglementiert ist, und wenn nicht, ob der Antragsteller diesen Beruf zwei Jahre lang vollzeitig in den vergangenen zehn Jahren in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt hat (vgl. Art. 3 Bst. b der Richtlinie 92/51/EWG). Ist dies der Fall, verfügt der Antragsteller über die im Aufnahmeland erforderliche Ausbildung, weshalb zum letzten Schritt des Verfahrens, - zum Vergleich der Ausbildungen hinsichtlich Dauer, Ausbildungsinhalt oder Tätigkeitsbereiche -, übergegangen werden kann (BERTHOUD, a.a.O., S. 266 N 54; SCHNEIDER, a.a.O., S. 253).

4.2 Das Bundesamt verweigerte die Anerkennung des holländischen Diploms als gleichwertig mit dem schweizerischen Diplom der Sozialpädagogin HF mit der Begründung, das Diplom der Beschwerdeführerin berechtige in Holland nicht zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin, weshalb die Grundvoraussetzung gemäss der EU-Richtlinien für die Anerkennung von Diplomen, bzw. die Identität der Berufe, nicht erfüllt sei. Das Bundesamt beruft sich dabei auf eine E-Mail von A._____ vom RIBIZ/BIG-Register, Ministerie van volksgezondheid, welzijn en sport (Ministerium für Volksgesundheit, Soziales und Sport) vom 29. April 2008. In dieser E-Mail antwortete Herr A._____ auf die Frage des Bundesamtes, ob eine Inhaberin

des Diploms "Z-Verpleegkundige" in Holland als Sozialpädagogin arbeiten dürfe, folgendermassen:

"Ms [...] holds a diploma nurse in the care of mentally handicapped -Z-verpleegkundige. [...]. She is (therefore) entitled to work as a nurse. The diploma does not entitle her to work in social pedagogy. The training of nurses in the care of the mentally handicapped no longer exists. Nowadays all nurses are trained as 'general nurse'".

4.3 Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, der Entscheid des Bundesamtes dürfe nicht gestützt auf die E-Mail-Auskunft einer einzelnen Person der niederländischen Behörden erfolgen, welche die schweizerischen Berufsunterscheidungen nicht kenne.

4.3.1 Da das Bundesamt in Bezug auf die holländischen Berufe in der Regel über kein Fachwissen verfügt, war es gehalten, die holländischen Behörden beizuziehen. Das BIG-Register verwaltet die Registrierung der Berufe der Gesundheitsfürsorge zuhanden des holländischen Ministeriums für Gesundheit, Soziales und Sport. Das RIBIZ/BIG-Register erteilt auch Befähigungsausweise für ausländische Inhaber von Diplomen der Gesundheitsfürsorge (nähere Informationen im Internet unter: www.bigregister.nl). Daraus erhellt, dass das RIBIZ/BIG-Register vor allem für die Gesundheitsfürsorge zuständig ist. Da die Beschwerdeführerin einen Berufsabschluss im Gesundheitsbereich aufweist (Z-Verpleegkundige, vgl. E. 4.5), ist davon auszugehen, dass sich das Bundesamt bei einer zuständigen holländischen Behörde erkundigt hat. Gemäss der Aussage der holländischen Behörde berechtigt das Diplom "Z-Verpleegkundige" in Holland zur Ausübung des Berufes als Pflegefachfrau. Das Diplom "Z-Verpleegkundige" berechtigt in Holland indessen nicht zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin. Der Umstand, dass die holländische Behörde per E-Mail geantwortet hat, ändert nichts am Inhalt der Aussage. Zudem vermag das Argument der Beschwerdeführerin, der Entscheid des Bundesamtes dürfe nicht gestützt auf die E-Mail-Auskunft einer einzelnen Person erfolgen, welche die schweizerischen Berufsunterscheidungen nicht kenne, auch insofern nicht zu überzeugen, als die schweizerischen Berufsunterscheidungen für die Frage, welchen Beruf die Beschwerdeführerin mit ihrem Diplom im Herkunftsstaat ausüben darf, nicht relevant ist (vgl. E. 4.1).

Auf die Frage im Instruktionsschreiben des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. April 2010 hin, was für ein Diplom oder Prüfungszeugnis benötigt werde, um in Holland den Beruf des Sozialpädagogen ausüben

zu dürfen, hat das Bundesamt überdies weitere Abklärungen vorgenommen. In seiner Stellungnahme vom 31. Mai 2010 bringt das Bundesamt vor, es gebe in den Niederlanden mehrere spezifische Ausbildungen in sozialer Arbeit, namentlich einen Bachelor "HBO social educational care" und einen Bachelor "HBO social work".

4.3.2 In dem seit August 1997 geltenden holländischen Bildungssystem besteht für Kinder im Alter von 5 bis 16 Jahren Schulpflicht. Die Schulpflicht umfasst Bildungseinrichtungen der Primarstufe, der Sekundarstufe I und teilweise II (vgl. zum Ganzen die Darstellung des holländischen Bildungssystems auf der Homepage des National Reference Point (NRP) Netherlands, abrufbar unter: www.nlgrp.nl > Education in NL > Current educational system). Während der ersten acht Schuljahren existieren für vier- bis 12-jährige Schüler ausschliesslich allgemein bildende Schulen. Das erste Schuljahr ist dabei nicht obligatorisch. Nach dem achten Schuljahr teilt sich das Schulwesen in vorberuflichen Sekundarunterricht, (Pre-Vocational Secondary Education, VMBO), in allgemeinbildenden Sekundarunterricht der Oberstufe (Senior General Secondary Education, HAVO) und in voruniversitären Unterricht (Pre-University Education; VWO).

Die VMBO existiert für die vier Sektoren Technologie, Gesundheit und Soziales, Wirtschaft sowie Landwirtschaft und ermöglicht den Zugang zur Berufsbildung auf Sekundarstufe II (Senior Secondary Vocational Education, MBO). Die MBO enthält auf Sekundarstufe II fünf verschiedene Unterrichtsformen, welche sich in Länge und Dauer unterscheiden, sowie vier unterschiedliche Qualifikationsniveaus. Zwei der fünf verschiedenen Unterrichtsformen (Middle Management Training und Specialist Training), welche sich auf dem Qualifikationsniveau vier befinden, ermöglichen den Zugang zur höheren Berufsbildung (Fachhochschule, HBO) auf Tertiärstufe.

Der Abschluss der VWO ermöglicht den Zugang zur Universität (welche zum Abschluss VO-Bachelor und VO-Master führt), der Abschluss der HAVO den Zugang zur höheren Berufsbildung (Fachhochschule, university of applied sciences [hogeschool]; führt zum Abschluss HBO-Bachelor und HBO-Master) auf tertiärer Stufe. Die höhere Berufsbildung HBO wird für sieben Sektoren angeboten, darunter den Sektor "Higher Education in Social and Community Work" (vgl. education and training in the Netherlands from August 1997, im Internet abrufbar unter: www.nlgrp.nl > Education in NL >

Current educational system).

Wie aus den Recherchen des Bundesamtes ersichtlich ist, existieren in den Niederlanden verschiedene Ausbildungen in sozialer Arbeit ("Social and Behavioural Sciences") auf der Fachhochschulstufe (university of applied sciences [hogeschool]), insbesondere eine Ausbildung "HBO social educational care" und eine Ausbildung "HBO social work" (siehe die Ausbildungen im Internet abrufbar unter: www.studychoice.nl/All+studies/_Bachelors/default.aspx). Die höhere Berufsbildung ausserhalb der Fachhochschule, wie sie die Schweiz kennt (Höhere Fachschulen) existiert nicht (vgl. den von der Beschwerdeführerin eingereichten Bericht des Weiterbildungszentrums für Gesundheitsberufe (WE'G) betreffend "Bereich Pflege und Betreuung - Kompetenzzuschreibung entsprechend den Qualifikationsniveaus der Bildungssystematik" vom 7. Januar 2004, im Folgenden: Bericht Pflege und Betreuung, S. 13).

4.4 Die Beschwerdeführerin hält in der Beschwerde fest, in den Niederlanden habe der Beruf der Sozialpädagogin keinerlei Ähnlichkeiten mit dem gleichnamigen schweizerischen Berufstitel. In der Vernehmlassung präzisiert sie, der Titel des Sozialpädagogen in den Niederlanden sei ein universitärer Titel. Es sei daher klar, dass die niederländische Behörde die Frage des Bundesamtes verneint habe, ob das Diplom "Z-Verpleegkundige" in den Niederlanden zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin berechtige. Damit bestreitet die Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht, dass das Diplom "Z-Verpleegkundige" sie in Holland nicht zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin berechtigt. Ihre Aussage stimmt auch mit den Abklärungen des Bundesamtes überein, wonach es sich beim holländischen Abschluss zum Sozialpädagogen um einen Hochschulabschluss (HBO) handelt (vgl. E. 4.3.1 und 4.3.2).

4.5 Die Beschwerdeführerin erwarb ihr Diploma Z-Verpleegkundige 1985. Bis 1997 galt in Holland ein anderes Bildungssystem, welches sich indessen – soweit ersichtlich - nicht wesentlich vom heute geltenden unterscheidet. Insbesondere die Berufsbildung auf Sekundarstufe II beinhaltete die Senior Secondary Vocational Education, welche drei bis vier Jahre (Lang-MBO) oder zwei Jahre (Kort-MBO) dauerte. Dabei ermöglichte die Lang-MBO den Zugang zur höheren Berufsbildung (Fachhochschule, HBO) auf Tertiärstufe (vgl. zum Ganzen die Darstellung des früheren holländischen Bildungssystems auf der Home-

page des National Reference Point (NRP) Netherlands, abrufbar unter: www.nlncrp.nl > Education in NL > Educational system until 1997).

Die Beschwerdeführerin hat nach Abschluss der Sekundarschule drei Jahre lang eine Ausbildung zur Z-Verpleegkundige absolviert. Gemäss der von der Beschwerdeführerin ihrem Gesuch beigelegten Europass-Zeugnis-erläuterung (Informationen zu Europass im Internet unter: www.europass.cedefop.europa.eu), welches vom OVDB-Organ der Niederlande (Kenntniszentrum für die praktische Berufsausbildung im Gesundheitswesen sowie im Dienstleistungs-, Sozial- und Sportbereich; im Internet unter: www.ovdb.nl) ausgestellt worden ist, befähigt dieses Diploma zur Ausübung des Berufes der Pflegefachfrau in der Pflege von Geistesbehinderten (stationäre Pflege und nicht-stationäre Pflege, z. B. Anstalten, Tagesstätten und familienersetzenden Unterbringungsformen). Bei der von der Beschwerdeführerin absolvierten Ausbildung handelt es sich um berufsbildenden Unterricht auf Sekundarstufe II (früher: Lang-MBO, heute: Middle Management Training, Qualification Level 4), welcher den Zugang zur Fachhochschule HBO ermöglicht (vgl. auch die Europass-Zeugnis-erläuterung, Ziff. 4).

Daraus folgt, dass die Beschwerdeführerin nicht über einen (Hochschul-) Abschluss verfügt, welcher - soweit ersichtlich - in Holland zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin erforderlich ist. Die Beschwerdeführerin hat auch sonst nicht dargetan, dass sie in Holland zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin berechtigt ist. Das "Diploma Z-Verpleegkundige" kann daher nicht als gleichwertig mit dem schweizerischen Titel "Sozialpädagogin HF" anerkannt werden (vgl. E. 4.1). Der Umstand, dass für den Beruf des Sozialpädagogen in Holland ein Hochschulabschluss (im Gegensatz zu der Schweiz, in der auch ein Abschluss auf der Stufe der Höheren Fachschule genügt) erforderlich ist, vermag daran nichts zu ändern.

4.6 Für dieses Ergebnis spricht im Übrigen auch der Niveauunterschied zwischen der Ausbildung der Beschwerdeführerin und der Ausbildung zur Sozialpädagogin HF. Gemäss Ziff. 2 der einleitenden Erwägungen der Richtlinie 92/51/EWG können die Mitgliedstaaten bei den Berufen des allgemeinen Anerkennungssystems das geforderte Ausbildungsniveau frei festlegen (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.7 mit Verweis auf BERTHOUD, a.a.O., S. 259 N 36).

Wie dargelegt (vgl. vorangehende E. 4.5) befindet sich die Ausbildung der Beschwerdeführerin auf Sekundarstufe II (früher: Lang-MBO, heute: Middle Management Training, Qualification Level 4). Ausbildungen auf mittlerer Führungsebene erfordern berufsunabhängige Fähigkeiten wie z.B. taktisches und strategisches Handeln. Der Mitarbeiter auf mittlerer Führungsebene trägt eigene Verantwortung, wobei es nicht um eine Verantwortung im ausführenden Sinne geht, wie z. B. bei der Kontrolle und Betreuung, sondern eher um eine formelle, organisatorische Verantwortung. Weiterhin gehört die Konzeptionierung neuer Arbeitsweisen zu seinem Aufgabenbereich (vgl. die Darstellung des holländischen Bildungssystems unter: www.nlirp.nl > Education in NL > Current educational system sowie die Europass-Zeugniserläuterung, Ziff. 5).

Dagegen sind Höhere Fachschulen im schweizerischen Bildungssystem auf der tertiären Stufe anzusiedeln, d.h. sie schliessen an die Sekundarstufe II an (vgl. die Darstellung "Das Bildungssystem in der Schweiz", abrufbar im Internet unter: www.edk.ch > Das schweizerische Bildungswesen). Nach Art. 2 der Verordnung des EVD vom 11. März 2005 über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Ausbildungsgängen und Nachdiplomstudien der Höheren Fachschulen (SR 412.101.61) vermitteln diese den Studierenden Kompetenzen, die sie befähigen, in ihrem Bereich selbstständig Fach- und Führungsverantwortung zu übernehmen (Abs. 1). Sie sind praxisorientiert und fördern insbesondere die Fähigkeit zu methodischem und vernetztem Denken, zur Analyse von berufsbezogenen Aufgabenstellungen und zur praktischen Umsetzung der erworbenen Kenntnisse (Abs. 2). Die Höheren Fachschulen im Sozialbereich gewährleisten eine praxisbezogene, wissenschaftlich fundierte Grundausbildung in sozialer Arbeit.

4.7 Ein Blick auf die International Standard Classification of Education (ISCED) bestätigt dieses Ergebnis. Die ISCED wurde von der UNESCO zur Klassifizierung und Charakterisierung von Schultypen und Schulsystemen entwickelt (vgl. hierzu und zum Folgenden den Wortlaut dieses Standards, abrufbar unter www.uis.unesco.org > Documents > Classifications & Manuals > ISCED 97). Dabei wird zwischen mehreren Stufen ("levels") unterschieden. Ziel dieses Standards ist die Vergleichbarkeit der Bildungssysteme verschiedener Staaten namentlich zu statistischen Zwecken. Da dieses Einstufungskonzept auf der inhaltlichen Ausgestaltung der jeweiligen Aus-

bildungsgänge basiert (vgl. ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 11), kann über die ISCED-Klassierung auch ein inhaltlicher Vergleich nationaler Ausbildungsgänge erfolgen (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.7.3). Die geltende ISCED-Klassifizierung wurde 1997 von der UNESCO genehmigt. Die ISCED ermöglicht Vergleiche von Bildungsstatistiken und Indikatoren auf der Basis von einheitlichen Definitionen (vgl. ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 7: "The basic concept and definitions of ISCED have therefore been designed to be universally valid and invariant to the particular circumstances of a national education system.").

Der Abschluss der Beschwerdeführerin befindet sich gemäss ISCED auf Stufe 3A (vgl. Europass-Zeugniserläuterung sowie den Bericht Pflege und Betreuung, S. 14, Tabelle 3: Berufsbilder des Bereichs Pflege und Betreuung der Niederlande). Stufe 3 bedeutet Sekundarstufe II. A bedeutet, dass die Ausbildung den Zugang zur Fachhochschule auf Tertiärstufe erlaubt (ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 28 ff.). Der Abschluss an einer Höheren Fachschule ist nach ISCED auf Stufe 5B anzusiedeln: Die Ausbildung befindet sich damit auf tertiärer Stufe I und weist einen deutlich fortgeschritteneren Inhalt auf. Dabei handelt es sich um einen praxisbezogenen Studiengang (ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 34 ff.) Voraussetzung für den Zugang zur Stufe 5B ist die Stufe 3B, d.h. es wird eine abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II vorausgesetzt (ISCED 97, Ausgabe 2006, S. 18). Daraus wird deutlich, dass ein wesentlicher Niveauunterschied zwischen der Ausbildung der Beschwerdeführerin und dem beantragten HF-Titel besteht.

4.8 Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird ein ausländisches Diplom oder ein ausländischer Ausweis als "Endresultat" mit dem entsprechenden schweizerischen Titel verglichen. Zeitlich nach dem Diplom oder Ausweis absolvierte Weiterbildungen und Berufserfahrungen stellen daher für die Anerkennung eines ausländischen Diploms oder Ausweises keine rechtserheblichen Tatsachen dar (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2673/2009 vom 14. Juli 2010 E. 6.2). Die Weiterbildungen und die Berufserfahrung der Beschwerdeführerin können somit nicht berücksichtigt werden, ebensowenig die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin den Lehrgang für Praxisausbildner an der Agogis abgeschlossen hat. Auch das Bestätigungsschreiben der Agogis vom 30. Mai 2007, wonach X. _____ qualifiziert ist, an einer Höheren Fachschule Sozialpädagogen in Ausbildung (SpiA) auszubilden, kann keine Rechtsver-

bindlichkeit statuieren. Der Umstand, dass die Agogis die Ausbildung der Beschwerdeführerin genügen lässt, um angehende Sozialpädagogen auszubilden, berechtigt nicht zur Führung des Titels (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.9.2). Die Frage, ob Weiterbildungen und Berufserfahrungen der Beschwerdeführerin hingegen im Rahmen des Erwerbs eines schweizerischen Titels angerechnet werden könnten, ist nicht in diesem Verfahren zu prüfen.

4.9 Ob die holländische Ausbildung der Beschwerdeführerin "Z-Verpleegkundige" in Deutschland als gleichwertig mit der Ausbildung des Sozialpädagogen anerkannt wird, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht, ist vorliegend nicht von Belang und geht im Übrigen aus dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Dokument "Aus- und Weiterbildungen in der Sozial- und Krankenpflege (zorg en verpleging) im deutsch-niederländischen Vergleich (ROBERT MARZELL, Nijmegen u. Düsseldorf 2006) auch nicht hervor. Vielmehr wird erwähnt, dass Verpleegkundige gemäss den einschlägigen sektoralen Richtlinien in der Bundesrepublik Deutschland ohne weiteres Zugang zu der Ausübung der entsprechenden Berufe als Entbindungspfleger/Hebamme und Krankenpfleger/-schwester hätten (a.a.O., Anmerkung N. 20, S. 46).

5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Diplom "Z-Verpleegkundige" in Holland nicht zur Ausübung des Berufes als Sozialpädagogin berechtigt. Zudem unterscheidet sich die von der Beschwerdeführerin in Holland abgeschlossene Ausbildung von der schweizerischen Ausbildung zur Sozialpädagogin HF hinsichtlich der Bildungsstufe wesentlich. Das Bundesamt hat die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Ausbildung der Beschwerdeführerin mit der Ausbildung zur Sozialpädagogin HF daher zu Recht verweigert. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'000.- festgesetzt und mit dem am 4. November 2009 geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1000.- verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 353/meh/4546; mit Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (mit Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Maria Amgwerd

Barbara Kummer

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: 19. Oktober 2010