



Urteil vom 25. Februar 2015

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Hans Urech,
Gerichtsschreiberin Karin Behnke.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Advokat Dr. Fabrizio Gabrielli und/oder
Rechtsanwältin Ardiana Rama, Kellerhals Anwälte,
Hirschgässlein 11, Postfach 257, 4010 Basel,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Internationale Diplomanerkennung (D); Augenoptikerin.

Sachverhalt:**A.**

Mit (Formular-) Eingabe vom 2. August 2013 ersuchte A. _____ (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (nachfolgend: die Vorinstanz) um Anerkennung ihres Meisterprüfungszeugnisses im Augentoptiker-Handwerk vom (...) der Handelskammer Kassel in Deutschland (amtl. Akten der Vorinstanz, act. 5). Ihrem Gesuch legte sie unter anderem eine Bestätigung ihrer Arbeitgeberin vom (...) bei, wonach sie vom (...) bis zum (...) zu deren vollen Zufriedenheit als Augentoptikermeisterin tätig gewesen sei, und den "Anhang zur Lehrgangsurkunde Augentoptikermeister" mit Stoffübersicht (amtl. Akten der Vorinstanz, act. 7 und 8). Mit Verfügung vom 20. März 2014 beschied ihr die Vorinstanz, zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit als diplomierte Optometristin sei in der Schweiz ein Bachelordiplom im Sinne von Art. 7 des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (vgl. die Zitierung in E. 2.2) erforderlich (wird näher ausgeführt). Die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres Diploms könne nur unter der Bedingung erfolgen, dass Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert würden, wobei ihr die Wahl zwischen einer Eignungsprüfung und einem zweijährigen Anpassungslehrgang offen stünden. Zur Begründung führte sie aus, vorliegend handle es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit, so dass die europäische Richtlinie 2005/36/EG (vgl. die Zitierung in E. 3.1.3) anwendbar sei. Aufgrund des Stoffplans der Ausbildung am Institut für Berufsbildung in Baden-Württemberg, der Selbstevaluation der Beschwerdeführerin und einer Stellungnahme der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) ergebe sich in 10 von 11 einschlägigen Ausbildungsmodulen ein wesentlicher Unterschied zu Ungunsten der Beschwerdeführerin (wird näher ausgeführt). Da ihre Berufspraxis diesen Unterschied nicht auszugleichen vermöge, seien der Beschwerdeführerin Ausgleichsmassnahmen im Sinne von Art. 14 Abs. 4 der erwähnten Richtlinie aufzuerlegen.

B.

Hiergegen führt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 26. Mai 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei kostenfällig aufzuheben. Ihr Gesuch um Anerkennung des ausländischen Abschlusses sei gutzuheissen und sie sei zur Titelführung "diplomierten Augentoptikerin" zu berechtigen. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz

zurückzuweisen. Zur Begründung macht sie geltend, die Vorinstanz habe ihren Entscheid zu Unrecht auf das Freizügigkeitsabkommen und dessen Anhang III (vgl. die Zitierung in E. 3.1. und 3.1.2) sowie auf die Richtlinie 2005/36/EG gestützt, welche hinter der zwischen der Schweiz und Deutschland seit dem 1. Dezember 1937 geltenden Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung handwerklicher Prüfungen (vgl. die Zitierung in E. 2.1) lediglich subsidiär gälten. Nach dieser Vereinbarung seien die deutschen Meisterprüfungen den höheren Fachprüfungen in der Schweiz gleichgestellt und eine materielle Vergleichsprüfung der in Deutschland abgeschlossenen Ausbildung und erworbenen Berufserfahrung mit derjenigen in der Schweiz sei unzulässig. Praxisgemäss seien die entsprechenden deutschen Abschlüsse seit Jahrzehnten "automatisch" (d.h. nach einer Prüfung formeller Aspekte bspw. hinsichtlich der ausstellenden Stelle, aber ohne materielle Prüfung hinsichtlich allfälliger Unterschiede in Ausbildung und Berufserfahrung) mit dem schweizerischen Diplom des Augenoptikers anerkannt worden. Dabei verweist sie auf zwei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (B-2170/2006 vom 28. März 2007 und B-6201/2011 vom 6. März 2013). Ergänzend führt sie aus, auch in Anwendung des Freizügigkeitsabkommens und der Richtlinie 2005/36/EG hätte ihr deutsches Meisterprüfungszeugnis in der Schweiz anerkannt werden müssen, habe sie doch insgesamt eine Ausbildung von 15 Jahren durchlaufen, davon 3 Jahre Berufsschule zur Ausbildung als Augenoptikerin, 1 Jahr zur Erlangung des Fachabiturs und 1 Jahr Besuch der Meisterschule. Als Augenoptikermeisterin sei sie seit 2003 ununterbrochen in Deutschland berufstätig gewesen. Damit seien die Anerkennungs Voraussetzungen gemäss der erwähnten Richtlinie erfüllt. Auch unter diesem Blickwinkel erwiesen sich daher die gegenteiligen Erkenntnisse und Ausführungen der Vorinstanz als sachlich unrichtig, rechtsfehlerhaft und unverhältnismässig (wird näher ausgeführt). Insbesondere treffe es nicht zu, dass in der Schweiz lediglich Personen im Besitz eines Bachelor-Diploms zur selbständigen Ausübung des Optiker-Berufs zugelassen seien. So würde bspw. im Kanton Bern, in welchem die Beschwerdeführerin in Zukunft tätig sein möchte, Inhabern des Fähigkeitsausweises (nach Ablegung der höheren Fachprüfung für Augenoptiker) die Berufsausübungsbewilligung erteilt. Weiter bemängelt sie, dass die Vorinstanz ihre fachspezifische Prüfkompetenz an die FHNW delegiert habe, was schon formalrechtlich unzulässig sei, und sie wendet sich auch in fachlicher Hinsicht gegen die nach ihrer Auffassung unzutreffenden Würdigungen in deren Bericht.

C.

Mit Vernehmlassung vom 28. August 2014 beantragt die Vorinstanz die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend, die höhere Fachprüfung, auf die sich die Vereinbarung von 1937 zwischen der Schweiz und Deutschland beziehe, werde in der Schweiz seit Jahren nicht mehr durchgeführt und es würden keine entsprechenden Diplome mehr ausgestellt. Insofern lasse sich aus der besagten Vereinbarung nichts zu Gunsten der Beschwerdeführerin ableiten. Vielmehr sei die Gleichwertigkeitsprüfung auf der Grundlage des Freizügigkeitsabkommens und der Richtlinie 2005/36/EG durchzuführen. Dabei verhalte es sich so, dass der deutsche Abschluss der Beschwerdeführerin eine Niveaustufe unter dem in der Schweiz geforderten Bachelor-Abschluss liege und damit einer Gleichwertigkeitsprüfung grundsätzlich zugänglich sei. Neben dem Niveauunterschied ergäben sich indessen bedeutsame Differenzen auch in Bezug auf die Ausbildungsdauer und den Inhalt (wird näher ausgeführt). Die diesbezüglichen Abklärungen seien grundsätzlich in transparenter Weise und unter Mitwirkung der Beschwerdeführerin erfolgt. Soweit ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei, werde ein allfälliger dahin gehender Mangel in diesem Beschwerdeverfahren geheilt. Im Übrigen treffe es zu, dass die Kantone über die Reglementierung und Bewilligungserteilung des Optometrie-Berufs entschieden. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer mit schweizerischen Abschlüssen liege indessen in der alleinigen Kompetenz der Vorinstanz, welche praxisgemäss keine Anerkennungen im Verhältnis zu nicht mehr aktuellen schweizerischen Ausbildungsgängen und Diplomen vornehme, in welchem Umstand entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch keine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu Inländern liege (wird näher ausgeführt).

D.

Mit Replik vom 3. Oktober 2014 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Zur Begründung weist sie auf ihre bisherigen Vorbringen und insbesondere erneut darauf hin, dass die zwischen der Schweiz und Deutschland geschlossene Vereinbarung von 1937 als Völkerrecht dem Landesrecht vorgehe und einzuhalten sei. Danach sei das deutsche Meisterprüfungszeugnis "automatisch" (d.h. nach einer Prüfung formeller Aspekte bspw. hinsichtlich der ausstellenden Stelle, aber ohne materielle Prüfung hinsichtlich allfälliger Unterschiede in Ausbildung und Berufserfahrung) als mit dem schweizerischen Titel "diplomierter Augenoptiker" gleichwertig anzuerkennen, welcher übrigens weiterhin in

der Schweiz geführt werde, und diese Anerkennung sei die Voraussetzung zur selbständigen Ausübung des genannten Berufs in der Schweiz bzw. zum Erhalt einer entsprechenden kantonalen Bewilligung. Dass die Prüfungsordnung zwischenzeitlich in der Schweiz geändert worden sei, vermöge an dieser Rechtslage nichts zu ändern. Doch selbst wenn vorliegend wider Erwarten auf das FZA und die RL 2005/36/EG abzustellen sei, müsste der deutsche Meistertitel in der Schweiz "automatisch" anerkannt werden. Denn gemäss dem FZA gelte das Günstigkeitsprinzip und somit im vorliegenden Zusammenhang wiederum die besagte Vereinbarung von 1937. Abgesehen davon schein die Vorinstanz zu verkennen, dass beide streitbezogenen Abschlüsse ausdrücklich Gegenstand der RL 2005/36/EG bildeten und auf gleicher Niveaustufe stünden, so dass sich die Argumentation der Vorinstanz auch unter diesem Gesichtswinkel als unzutreffend erweise (wird näher ausgeführt). In verfahrensrechtlicher Hinsicht bemängelt die Beschwerdeführerin das hauptsächliche Abstellen der Beurteilung auf eine sog. "Selbstevaluation" der Gesuchstellenden sowie den Beizug von Experten der möglicherweise befangenen FHNW (wird näher ausgeführt). Im Übrigen sei schon allein infolge Zeitablaufs und unterschiedlicher Messgrössen der Unterrichtsstunden in Deutschland (60 Minuten) und in der Schweiz (45 Minuten) ein exakter Vergleich der jeweiligen Ausbildungen, von welchem die Vorinstanz auszugehen schein, nicht möglich. Zudem habe sich die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren nie zum Bericht des beigezogenen Experten der FHNW äussern können, der ihr erst im Beschwerdeverfahren vorgelegen habe. Das Vorgehen der Vorinstanz erweise sich als insgesamt unstatthaft und bewirke eine unzulässige Abschottung des schweizerischen Arbeitsmarkts.

E.

In ihrer Duplik vom 28. Oktober 2014 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen und deren Begründung fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der angefochtene Entscheid vom 20. März 2014 stellt eine Verfügung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 dar (VwVG; SR 172.021). 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 Beschwerde 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.

2.1 Die Beschwerdeführerin besitzt das Meisterprüfungszeugnis im Augenoptiker-Handwerk vom (...) der Handelskammer Kassel in Deutschland und hat seit dessen Erwerb ununterbrochen als Augenoptiker-Meisterin in Deutschland gearbeitet (vgl. vorne Bst. A). Sie möchte diesen Beruf, der reglementiert ist (vgl. hierzu statt vieler: Urteil des BVGer B-2168/2006 vom 3. Mai 2007 E. 3 sowie nachfolgend E. 3.1.5), selbständig in der Schweiz ausüben, wozu eine Anerkennung der Gleichwertigkeit erforderlich ist. In ihren Eingaben in diesem Verfahren weist sie auf die bisherige, konstante Praxis der Schweizer Behörden hin, wonach eine Anerkennung der Gleichwertigkeit des deutschen Meisterprüfungszeugnisses im Augenoptiker-Handwerk mit dem schweizerischen Titel "diplomierte Augenoptikerin" gestützt auf die Vereinbarung vom 1. Dezember 1937 zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich (auszugsweise publiziert in BBl 1937 III 491; im Folgenden: Staatsvertrag 1937) "automatisch" erfolge, d.h. lediglich aufgrund einer formellen und nicht auch einer inhaltlichen Prüfung. Sie macht im Hauptstandpunkt geltend, so sei auch im vorliegenden Streit zu verfahren, weshalb ihr keine Ausgleichsmassnahmen auferlegt werden dürften.

2.2 Demgegenüber weist die Vorinstanz auf das zwischenzeitlich geänderte innerstaatliche Recht hin, wonach der Titel "diplomierte Augenoptikerin" gemäss Art. 23 des Reglements vom 12. Juni 1991 über die Durchführung der höheren Fachprüfung nach der Aufhebung dieses Reglements am 31. Dezember 2012 in der Schweiz nicht mehr erworben

werden könne. Vielmehr sei heute ein auf (Fach-) Hochschulstufe angesiedelter Bachelor-Abschluss bzw. ein Bachelordiplom als Optometristin im Sinne des Art. 7 des Bundesgesetzes über Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (FHSG; SR 414.71) erforderlich (vgl. den angefochtenen Entscheid Ziff. I sowie ihre Vernehmlassung vom 28. August 2014, S. 2). Dieser werde vom erwähnten Staatsvertrag 1937, welcher sich auf Abschlüsse der höheren Berufsbildung beziehe, nicht erfasst, so dass der Anerkennungsmechanismus nach FZA und RL 2005/36/EG (zitiert in E. 3.1 und 3.1.3) greife. Aufgrund des Niveauunterschieds und wesentlicher Unterschiede in der Ausbildung erwiesen sich somit Ausgleichsmassnahmen als unumgänglich.

2.3 Es stellt sich im Folgenden zunächst die Frage, nach welchen Rechtsnormen die vorliegende Angelegenheit zu beurteilen ist.

3.

3.1 Die Vorinstanz vertritt die Ansicht, auf die Frage der Anerkennung des deutschen Meisterprüfungszeugnisses der Beschwerdeführerin in der Schweiz sei das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit anwendbar (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681). Es sind daher im Folgenden kurz Zielsetzung und Tragweite des FZA in Bezug auf den vorliegenden Fall darzustellen.

3.1.1 Nach Art. 1 Bst. a FZA hat dieses Abkommen zum Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Schweiz u.a. ein Recht auf Zugang zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbständige im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien einzuräumen. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 2 FZA) gewährleistet den Staatsangehörigen in der Schweiz und Mitgliedstaaten der EU das Recht, bei der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, in dem das Abkommen gehandhabt wird (vgl. hierzu und zum Folgenden statt vieler: Urteile des BVGer B-6452/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2, B-2183/2006 vom 28. August 2007 E. 3.1 ff., sowie STEPHAN BREITENMOSE/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., insbes. 260). In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 9 FZA, dass die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen treffen, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz den Zugang zu unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern.

3.1.2 Anhang III FZA trägt die Bezeichnung "Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise)". Nach dessen Bestimmungen wenden die Vertragspartner 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. Dies bedeutet, dass die Schweiz und die EU in diesem Bereich der gegenseitigen Diplomanerkennung eine ganze Reihe von Rechtsakten (europäische Richtlinien) anwenden, die in der EU selbst schon in Kraft sind (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, Botschaft, BBl 1999 6128, insbes. S. 6155 und 6347 ff. sowie die vorstehend zitierten Urteile, je mit weiteren Hinweisen).

3.1.3 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. Als reglementiert gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme, Ausübung oder eine der Arten der 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, welche in einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 7. September 2005 über Anerkennung von Berufsqualifikationen [ABl. L 255 vom 30. September 2005, S. 22] sowie die zitierten Urteile des BVGer).

3.1.4 Mit dem FZA und seinem Anhang III sowie mit der RL 2005/36/EG hat die Schweiz somit den Anerkennungsmechanismus der Berufsbildungen der EU übernommen. Dabei enthält die genannte RL 2005/36/EG einerseits allgemeine Anerkennungsregeln, wonach die jeweiligen beruflichen Ausbildungen und Ausbildungsabschlüsse (Art. 10 ff.) sowie gegebenenfalls die erworbenen Berufserfahrungen (Art. 16 ff.) gestützt auf eine materielle Prüfung miteinander verglichen werden. Darüber hinaus enthält sie in Art. 21 ff. auch Grundsätze für eine automatische Anerkennung ohne materielle Prüfung, welche sich auf eine Koordination der Mindestanforderungen für die Ausbildung abstützt, und worunter im heutigen Zeitpunkt gemäss Anhang V der RL sechs Medizinalberufe und der Architektenberuf fallen (vgl. etwa die Urteile des BVGer B-4857/2012 vom 5. Dezember 2013, E. 3 – 4.1.2 sowie A-6542/2012 vom 22. April 2013 E. 3.3).

3.1.5 Da es sich, wie eingangs ausgeführt (vgl. E. 2.1), beim Optikergewerbe um einen in der Schweiz reglementierten Beruf handelt und die Beschwerdeführerin als Angehörige eines EU-Staates ihr in ihrem Herkunftsstaat erworbenes Meisterzeugnis in der Schweiz zur Anerkennung vorlegt, sind nach dem Gesagten im vorliegenden Fall grundsätzlich das FZA und die dort genannte RL 2005/36/EG anwendbar. Weil der genannte Beruf zudem nicht unter diejenigen Berufe fällt, welche nach diesem Regelwerk automatisch anerkannt werden, ist – wie die Vorinstanz ausführt - grundsätzlich nach dem allgemeinen Anerkennungsmechanismus bzw. aufgrund einer materiellen Prüfung darüber zu befinden, ob – und gegebenenfalls mit welchen Auflagen – eine Anerkennung des deutschen Titels in der Schweiz möglich ist.

3.1.6 Indessen weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie eine Anerkennung ihres deutschen Meisterprüfungszeugnisses im Hinblick auf eine selbständige Ausübung ihres Optiker-Berufs in der Schweiz (und insbesondere im Kanton Bern) beantragt habe, wie dies Gegenstand des im Jahr 1937 zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich abgeschlossenen Vertrags sei, und welche Anerkennung zufolge dieses Vertrags automatisch zu erfolgen habe. Dieser Vertrag gehe als *lex specialis* dem FZA vor, und seine für sie günstigeren Bestimmungen hätten daher Anwendung finden müssen. Dies sei die bisherige langjährige Praxis gewesen. Insofern verletze der angefochtene Entscheid diesen Vertrag, der nicht von der Vorinstanz einseitig abgeändert werden könne.

Es ist daher im Folgenden die Zielsetzung und Tragweite des erwähnten Vertrags in Bezug auf den vorliegenden Fall und sein Verhältnis zum FZA zu untersuchen.

3.2

3.2.1 Es trifft zu, dass das Bundesverwaltungsgericht sich in letzter Zeit verschiedentlich zur Tragweite des von der Beschwerdeführerin angerufenen schweizerisch-deutschen Staatsvertrags von 1937 geäußert hat (vgl. statt vieler das bereits erwähnte Urteil B-2183/2006 vom 28. August 2007 E. 3.1 ff., insb. E. 5 ff.). Danach werden deutsche Meisterprüfungszeugnisse oder Meisterbriefe "automatisch" (d.h. nach einer formellen Prüfung bspw. hinsichtlich der ausstellenden Behörde, aber ohne inhaltlich-materielle Prüfung) als gleichwertig mit den entsprechenden schweizerischen Diplomen oder Fachausweisen der Tertiärstufe anerkannt, und ein Vergleich der Ausbildung und Berufserfahrung im Herkunftsstaat und im Aufnahmestaat findet nicht statt. Gemäss Art. 23 des Reglements vom 12. Juni 1991 über die Durchführung der höheren Fachprüfung im Augenoptikerberuf (vgl. E. 2.2) lautete der hier interessierende Schweizer Titel "diplomierter Augenoptiker". Diese Rechtsprechung stiess in der Lehre auf Zustimmung (vgl. die Besprechung des vorerwähnten Urteils B-2183/2006 durch IVO HANGARTNER, AJP 2008, S. 492 ff.). Sie führte dazu, dass die Vorinstanz ihre abweichende frühere Praxis änderte. Inhabern eines solchen Meisterprüfungszeugnisses oder Meisterbriefs steht daher die selbständige Ausübung eines reglementierten Berufs wie des Optikers oder des Hörgeräteakustikers auch in der Schweiz offen. An dieser Rechtsprechung ist grundsätzlich festzuhalten.

3.2.2 Die Vorinstanz macht jedoch geltend, das innerstaatliche Recht sei auf den 1. Januar 2013 dahin geändert worden, dass im Bereich der Optometrie auf der Tertiärstufe einzig der Erwerb eines Bachelordiploms der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) möglich sei. Die Gleichwertigkeit etwa der deutschen Meisterprüfungszeugnisse mit den früheren, nun aber nicht mehr erhältlichen schweizerischen Fähigkeitszeugnissen oder Diplomen der Tertiärstufe im Bereich Optometrie würde daher nicht mehr Gegenstand ihrer Prüftätigkeit bilden, sondern sie prüfe im gegenwärtigen Zeitpunkt ausschliesslich die Gleichwertigkeit der genannten deutschen Abschlüsse mit dem aktuellen schweizerischen Bachelor-Abschluss. Da der Bachelor-Titel indessen nicht Gegenstand des Staatsvertrags von 1937 bilde, sei der Staatsvertrag vorliegend nicht anwendbar.

Die Vorinstanz beruft sich damit auf geändertes innerstaatliches Recht, welches der bisher geübten Umsetzung der staatsvertraglichen Bestimmungen entgegen stehe bzw. die Schweizer Behörden von deren Anwendung befreie.

3.2.3 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Nach Artikel 26 und 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Übereinkommen; SR 0.111) binden geltende völkerrechtliche Verträge die Vertragsstaaten und ihre Behörden und sind nach Treu und Glauben zu erfüllen. Insbesondere kann eine Partei sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen (vgl. hierzu statt vieler: BESSON/BREITENMOSER/SASSÖLI/ZIEGLER, Völkerrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2013, S. 60; ANNE PETERS, Völkerrecht: Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Zürich 2012, S. 103; MATTHIAS HERDEGEN, Völkerrecht, 13. Aufl., München 2014, S. 167 f., Rz 3 f.). Zwar ist das Wiener Übereinkommen für die Schweiz erst am 6. Juni 1990 in Kraft getreten und gilt nach dessen Art. 4 der Grundsatz der Nichtrückwirkung, so dass die darin festgeschriebenen Grundsätze der Vertragstreue und des Handelns nach Treu und Glauben auf das vorliegende Rechtsverhältnis nicht unmittelbar aus diesen Bestimmungen Wirkung entfalten. Indessen verhält es sich so, dass sie als Völkergewohnheitsrecht und bereits vor Inkrafttreten des Wiener Übereinkommens für die Schweiz galten (vgl. Botschaft vom 17. Mai 1989 betreffend den Beitritt der Schweiz zur Wiener Konvention von 1969 [BBI 1989 II 757 ff., insb. 759, 773]; MATTHIAS HERDEGEN, a.a.O., S. 117, Rz 4; WOLFGANG GRAF VITZTHUM, Die Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Graf Vitzthum/Proelss [Hrsg.], Völkerrecht, 6. Aufl., Berlin/Boston 2013, S. 54, Rz 142; ANDREAS R. ZIEGLER, Einführung in das Völkerrecht, 2. Aufl., Bern 2011, Rz 126; IAN SINCLAIR, The Vienna Convention on the Law of Treaties, second edition, Manchester 1984, S. 83 sowie MARK E. VILLIGER, Customary International Law and Treaties, Dordrecht etc., 1985, S. 257 f., Rz 370 f., und S. 274, Rz 411). Das Gebot von Treu und Glauben und das ihm innewohnende Verbot des widersprüchlichen Verhaltens bildet zudem festen Bestandteil unseres innerstaatlichen Rechts und ist von der Behörde bei ihrem Handeln im Verhältnis zum Bürger zwingend zu beachten (vgl. CHRISTOPH ROHNER in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Art. 9 BV, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Rz 36 ff., insb. Rz 38 mit Hinweisen auf die Urteile des BVGer A-737/2012 vom 5. April 2012, E. 4 sowie B-2700/2013 vom 2. Juni 2013, E. 2).

3.2.4 Dass die Vorinstanz als zuständige schweizerische Behörde die deutschen Meisterprüfungszeugnisse im Bereich der Optometrie entgegen dem Sinn und Zweck des bilateralen Staatsvertrags nicht mehr automatisch als mit den für einen Marktzugang erforderlichen schweizerischen Diplomen gleichwertig anerkennt, stellt eine Vertragsverletzung dar. Dass sie sich dabei auf geändertes innerstaatliches Recht stützt, vermag ihr Handeln nicht zu rechtfertigen. Vielmehr wäre die Vorinstanz verpflichtet gewesen, die Gleichwertigkeit der deutschen Diplome weiterhin gestützt auf eine formelle Prüfung ("automatisch") oder zumindest im bisherigen Umfang anzuerkennen, zumal diejenigen Kantone, in denen der fragliche Beruf reglementiert ist, nach übereinstimmender Darstellung der Streitbeteiligten die gewerblichen Zulassungsbewilligungen unverändert gestützt auch auf die altrechtlichen Diplome erteilen. Wie es sich verhielte, wenn die Kantone ihre Praxis dahin änderten, dass sie die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung im Bereich Optometrie ausschliesslich von der Vorlage eines Bachelor-Diploms abhängig machten, braucht daher an dieser Stelle nicht untersucht zu werden. Massgebend ist, dass das deutsche Meisterprüfungszeugnis nach unwidersprochener Darstellung der Streitbeteiligten den im Vertrag festgehaltenen Anforderungen entspricht und daher ohne weitergehende materielle Prüfung als mit einem entsprechenden schweizerischen Diplom gleichwertig anzuerkennen ist.

3.2.5 Aus den genannten Gründen ist die Beschwerde gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Gleichwertigkeit des vorgelegten Meisterprüfungszeugnisses mit einem entsprechenden (altrechtlichen) schweizerischen Diplom, wie es von den Kantonen zur Gewährung des Marktzugangs verlangt wird, anzuerkennen.

3.3 Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, den weiteren Vorbringen und Rügen der Beschwerdeführerin nachzugehen.

4.

Bei diesem Verfahrensausgang obsiegt die Beschwerdeführerin. Kosten sind keine zu erheben (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). Der von der Beschwerdeführerin am 12. Juni 2014 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist ihr zurück zu erstatten. Dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation als Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten

aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Demgegenüber hat die Vorinstanz der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin die dieser erwachsenen Parteikosten zu ersetzen (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Diese werden mangels Kostennote gerichtlich bestimmt auf Fr. 4'000.– (inkl. MwSt).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation vom 20. März 2014 wird aufgehoben. Es wird festgestellt, dass das am (...) in Deutschland verliehene Meisterprüfungszeugnis im Augenoptiker-Handwerk mit dem eidgenössischen Diplom als Augenoptiker gleichwertig ist. Das Staatssekretariat wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Gleichwertigkeitsbestätigung auszustellen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– (inkl. MwSt) zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Frank Seethaler

Karin Behnke

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

Versand: 2. März 2015