



---

Abteilung II  
B-2423/2021

## Urteil vom 20. November 2024

---

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),  
Richter Jean-Luc Baechler, Richterin Eva Schneeberger,  
Richterin Mia Fuchs, Richter Pascal Richard,  
Gerichtsschreiber Raphael Arnold.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer

gegen

**Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),**  
Anerkennung Ausbildungsabschlüsse,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses  
(Optometrist/Deutschland).

**Sachverhalt:****A.**

Herr A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) bestand am 20. April 2015 die Meisterprüfung im Augenoptiker-Handwerk in Deutschland, was ein gleichentags ausgestellter Meisterbrief der Handwerkskammer (Stadt [Deutschland]) bestätigt. Mit Verfügung vom 16. Juni 2015 anerkannte das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: SBFI) den Abschluss und hielt fest, dass die Meisterprüfung in der Schweiz hinsichtlich der Ausübung des Berufs als Augenoptiker mit der höheren Fachprüfung zum diplomierten Augenoptiker gleichgestellt werde.

**B.**

Am 20. August 2018 erlangte der Beschwerdeführer an der (Hochschule) berufsbegleitend einen Bachelor of Science (B.Sc.) im Studiengang Optometrie (nachfolgend: B.Sc. [...]). Das Bachelorzeugnis weist eine Anzahl von 180 ECTS-Punkten aus, wobei in einer Fussnote angemerkt ist, es seien 90 ECTS-Punkte "aus dem Studienabschnitt I anerkannt" worden.

**C.**

Am 31. Januar 2020 verfügte das zwischenzeitlich vom Beschwerdeführer um eine Anerkennung der Gleichwertigkeit des neuen Abschlusses in der Schweiz angegangene SBFI, dass die Anerkennung der Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses B.Sc. (...) zum schweizerischen Fachhochschulabschluss "Bachelor of Science FHNW in Optometrie" (nachfolgend: B.Sc. FHNW) nur unter der Bedingung möglich sei, dass der Beschwerdeführer Ausgleichsmassnahmen in den Bereichen "allgemeine Anatomie und Physiologie" sowie "allgemeine Pathologie" absolviere, die entweder in der Form eines Anpassungslehrgangs oder einer Eignungsprüfung erfolgen könnten. "Sonstige oder weitergehende" Anträge wies das SBFI ab.

**D.**

In der Folge zeigte sich der Beschwerdeführer am 25. Februar 2020 sowohl telefonisch als auch per E-Mail mit der Verfügung nicht einverstanden. Im Anschluss hob das SBFI die Verfügung nach Vorankündigung in der E-Mail vom 27. Februar 2020 auf, um dem Beschwerdeführer den Weg für eine neuerliche Beurteilung durch das mittlerweile zuständige Schweizerische Rote Kreuz (nachfolgend: Vorinstanz) zu öffnen.

**E.**

Gestützt auf die vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen fällte die

Vorinstanz am 4. Mai 2021 einen Teilentscheid über das Anerkennungsgesuch. Bei einem Vergleich der Ausbildungsinhalte des B.Sc. (...) mit Inhalten des schweizerischen Studiengangs "Bachelor in Optometrie" sei festgestellt worden, dass die beiden Studiengänge auf unterschiedliche berufliche Tätigkeiten vorbereiteten und der Abschluss des Beschwerdeführers betreffend Bildungsdauer und Bildungsinhalte abfalle. Die Augenoptikermeisterausbildung könne nicht angerechnet werden, weshalb für die Ausbildung des Beschwerdeführers nur 90 statt der geforderten 180 ECTS-Punkte nachgewiesen seien. Davon entfielen rund 45 ECTS-Punkte auf die Bereiche Geschäftsführung, Management und ökonomische Aspekte der beruflichen Tätigkeit. Die Inhalte, welche spezifisch auf Kompetenzen in Optometrie ausgerichtet seien, machten ebenfalls rund 45 ECTS-Punkte aus. In einer tabellarischen Gegenüberstellung kam die Vorinstanz zum Schluss, der B.Sc. (...) erreiche die "Schwelle [von] 80%" der Ausbildungsstunden des schweizerischen Referenzstudiengangs in 14 von 21 Fächern nicht. Im Ergebnis erkannte die Vorinstanz darauf, dass eine Anerkennung "momentan nicht möglich" sei und die erfolgreiche Absolvierung von Ausbildungsmassnahmen voraussetze, welche entweder in einer Zusatzausbildung oder in einer Eignungsprüfung bestehen könnten. Die zu absolvierende Zusatzausbildung bestehe aus den Teilen "Grundlagen zur klinischen Optometrie" und "Klinische Optometrie, sichere Anwendung der Diagnostica". Dabei handle es sich um ein berufsbegleitendes Angebot, das mit einer schriftlichen und praktischen Prüfung abgeschlossen werde.

#### **F.**

Diesen Teilentscheid ficht der Beschwerdeführer vor Bundesverwaltungsgericht mit Schriftsatz vom 19. Mai 2021 (eingegangen: 25. Mai 2021) an. Er beantragt, (1.) die Verfügung der Vorinstanz aufzuheben, (2.) dem Anerkennungsgesuch stattzugeben und seinen Ausbildungsabschluss als B.Sc. in Optometrie (Niveau Fachhochschule) anzuerkennen, sowie (3.) festzustellen, "dass die Begründung des Teilentscheids betreffend Anerkennungsgesuch und dieses abzulehnen, unzulässig" sei. Zur Begründung bringt er vor, die Augenoptikermeisterausbildung sei ein Zwischenschritt des Bachelorstudiengangs und eine Zulassungsbedingung für den zweiten Studienabschnitt (ab dem fünften Semester), weshalb auch die 90 ECTS-Punkte für die ersten vier Semester anzurechnen seien. Der Beschwerdeführer weist darauf hin, die in Textform geäusserten Feststellungen der Vorinstanz widersprüchen ihrem tabellarischen Vergleich und seine Leistungen aus dem betriebswirtschaftlichen Kontextstudium würden nicht 45 ECTS-Punkten, sondern insgesamt lediglich 21 ECTS-Punkten entsprechen. Ausserdem könne die Berechnung der Ausbildungsstunden in

der Gegenüberstellung nicht nachvollzogen werden und der Vergleich sei nicht korrekt. Zusätzlich legte der Beschwerdeführer seinen Ausführungen eine von ihm erstellte und auf ECTS-Punkten basierende Gegenüberstellung der Inhalte seines Studiengangs und der Ausbildungsinhalte in der Schweiz bei und weist auf seine Berufserfahrung hin.

#### **G.**

Innert mehrfach erstreckter Frist liess sich die Vorinstanz mit Stellungnahme vom 16. September 2021 vernehmen. Sie weist darauf hin, dass der Beschwerdeführer bereits gestützt auf sein Meisterdiplom über eine Berufsausübungsbewilligung verfüge und nun mit dem gegenständlichen Antrag eine Anerkennung seines B.Sc. (...) verlange, die wiederum zur gleichen Berufsausübungsbewilligung führen würde. Es treffe nicht zu, dass die Anerkennung der Ausbildung aufgrund fehlender 90 ECTS-Punkte und einer kürzeren Studiendauer abgelehnt worden sei, vielmehr seien beim Beschwerdeführer die Ausbildungsinhalte aller acht Semester berücksichtigt worden. Die Vorinstanz habe ihren ursprünglichen tabellarischen Vergleich nochmals überprüft, habe dabei festgestellt, dass bei verschiedenen Modulen versehentlich Semesterstunden statt Semesterwochenstunden angerechnet worden seien und habe die Vergleichstabelle gegenüber dem Teilentscheid vom 4. Mai 2021 grundlegend überarbeitet. Dabei modifizierte die Vorinstanz ihre Einschätzung dahingehend, dass das Studium des Beschwerdeführers die "Schwelle [von] 80%" der Ausbildungsinhalte des B.Sc. FHNW nun in 12 statt wie ursprünglich in 14 Fächern nicht erfülle und reichte zusätzlich eine Aufschlüsselung der Ausbildungsinhalte auf die einzelnen Module ein. Der Studiengang des Beschwerdeführers weise weiterhin wesentliche Lücken auf, weshalb die Anerkennung von Ausgleichsmassnahmen abhängig zu machen und die Beschwerde abzuweisen sei.

#### **H.**

Mit Eingabe vom 3. Oktober 2021 replizierte der Beschwerdeführer und bekräftigte seine Ausführungen. Mit Duplik vom 5. November 2021 hielt die Vorinstanz ihrerseits an ihrer Auffassung fest. Der Beschwerdeführer äusserte sich mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 14. November 2021 erneut, worauf die Vorinstanz am 3. Dezember 2021 antwortete.

#### **I.**

Mit Verfügung vom 13. September 2022 räumte das Bundesverwaltungsgericht dem – nicht anwaltlich vertretenen – Beschwerdeführer die Gelegenheit ein, eine ergänzende Begründung betreffend sein

Rechtsschutzinteresse einzureichen, zu dem er sich bislang nicht einlässlich geäußert hatte.

**J.**

Mit innert erstreckter Frist eingereichter Eingabe vom 29. November 2022 äusserte sich der Beschwerdeführer zu seinem Rechtsschutzinteresse.

**K.**

Die Vorinstanz gelangte mit Eingabe vom 6. Januar 2023 zum Schluss, das Rechtsschutzinteresse sei "für [sie] fraglich".

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021]). Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Der Teilentscheid betreffend Anerkennungsgesuch der Vorinstanz vom 4. Mai 2021 ist eine solche Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG. Es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich zuständig ist (Art. 33 Bst. h VGG; vgl. Zwischenentscheid des BVGer B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E. 2.2.3 f.). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel in Dreierbesetzung (Art. 21 Abs. 1 VGG). Im vorliegenden Verfahren hat der Abteilungspräsident auf Antrag eine Fünferbesetzung angeordnet (Art. 21 Abs. 2 VGG). Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht richtet sich unter Vorbehalt allfälliger Ausnahmen durch das VGG nach dem VwVG.

Die Beschwerde erfolgte frist- und formgerecht (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.– wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

## 2.

Vorliegend stellt sich vorab die Frage nach der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers.

**2.1** Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung festgehalten, dass die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 VwVG nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes kumulativ vorliegen müssen. Die Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren oder eine besondere, über das Interesse der Allgemeinheit hinausgehende, Beziehungsnähe zum Streitgegenstand sind für sich genommen noch nicht ausreichend, um die Beschwerdelegitimation zu begründen. Vielmehr ist das in Bst. c der genannten Bestimmung geforderte schutzwürdige Interesse zusätzlich erforderlich (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.1; Urteil des BGer 2C\_585/2021 vom 29. November 2022 E. 1.3.1 f.). Voraussetzung für ein schutzwürdiges Interesse ist ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse. Es muss im Urteilszeitpunkt noch aktuell sein und das Urteil muss einen praktischen Nutzen verschaffen können (vgl. Urteil des BVer B-2062/2022 vom 17. August 2022 E. 1.2.1). Das schutzwürdige Interesse besteht demnach im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn der Beschwerdeführer mit seinem Anliegen obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.1; 139 II 499 E. 2.2), mithin muss seine Situation durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Ob noch ein aktuelles praktisches Rechtsschutzinteresse besteht, ist mit Bezug auf den konkreten Streitgegenstand zu prüfen (Urteil des BGer A\_7342/2008 vom 5. März 2009 E. 8.1).

**2.2** Der Beschwerdeführer beantragt mit dem Rechtsbegehren 2 seiner Beschwerde die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines ausländischen Bildungsabschlusses (B.Sc. [...]) mit dem inländischen Bildungsabschluss "Bachelor of Science in Optometrie FH". Er begründet sein Rechtsschutzinteresse damit, dass die Anerkennungspraxis der Abschlüsse steter Änderung unterworfen sei. Es sei nicht absehbar, ob er in seiner noch mindestens 35 Jahre dauernden beruflichen Laufbahn nicht plötzlich die Berechtigung verlieren könnte, seinen Beruf (oder Teile davon) auszuüben. Diese Unsicherheit führe auch zu einem Nachteil auf dem Arbeitsmarkt, da potentielle Arbeitgeber lieber Personen mit einem unzweifelhaft

anerkannten Abschluss anstellen würden. Er habe die Weiterbildung bewusst zur Steigerung seiner Fachkompetenz gewählt und hätte, wenn sie nicht anerkannt würde, auch ebenso gut darauf verzichten können. Schliesslich befürchtet er für den Fall, dass die angefochtene Verfügung jetzt ungeprüft bleibe, für die Zukunft "keine rechtlichen Möglichkeiten mehr" zu haben.

**2.3** Die Vorinstanz dagegen bezweifelt in ihrer letzten Eingabe vom 6. Januar 2023, ob die Anerkennung seines neuen ausländischen Ausbildungsabschlusses überhaupt einen (zusätzlichen) praktischen Vorteil für den Beschwerdeführer in Bezug auf die gesetzliche Anerkennungswirkung zum Inhalt habe. Schliesslich verfüge er bereits über eine Berufsausübungsbewilligung.

**2.4** Der Beschwerdeführer verfügt über eine, gestützt auf den deutschen Meisterbrief vom 20. April 2015, am 16. Juni 2015, also vor dem am 1. Februar 2020 Inkraft getretenen Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG, SR 811.21), erteilte Bewilligung zur Ausübung des Berufs als Augenoptiker in der Schweiz, "die mit der höheren Fachprüfung zum diplomierten Augenoptiker gleichgestellt" ist. Inländische Abschlüsse nach bisherigem Recht sowie mit diesen als gleichwertig anerkannte ausländische Abschlüsse sind für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung den Abschlüssen nach Art. 12 Abs. 2 GesBG gleichgestellt (Art. 34 Abs. 3 GesBG; vgl. zum Bestandesschutz den erläuternden Bericht zur Gesundheitsberufeanerkennungsverordnung vom November 2019, S. 2, abrufbar unter [www.gesbg.admin.ch](http://www.gesbg.admin.ch) > Verordnungen zum GesBG, dort unter "Dokumentation", abgerufen am 15. Oktober 2024 [nachfolgend: EB GesBAV]). Dabei ist das eidgenössische Diplom "Augenoptiker" dem Bildungsabschluss für "Optometrist" nach Art. 12 Abs. 2 Bst. f GesBG gleichgestellt (Art. 13 der Verordnung über Anerkennung ausländischer und die Gleichstellung inländischer Bildungsabschlüsse nach bisherigem Recht in den Gesundheitsberufen nach dem GesBG vom 13. Dezember 2019 [Gesundheitsberufeanerkennungsverordnung, GesBAV, SR 811.214]); gleiches gilt für den bereits als gleichwertig mit der schweizerischen höheren Fachprüfung zum diplomierten Augenoptiker anerkannten ausländischen Bildungsabschluss des Beschwerdeführers (Art. 34 Abs. 3 GesBG). Durch die Anerkennung der Gleichwertigkeit könnte der Beschwerdeführer im Hinblick auf die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung selbst bei Gutheissung der Beschwerde nicht mehr erreichen, als er bereits besitzt. Somit entstünde ihm durch die Anerkennung seines ausländischen Bildungsabschlusses

(B.Sc. [...]) als entsprechender inländischer Bildungsabschluss (Bachelor of Science in Optometrie FH) unmittelbar kein rechtlicher Vorteil. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Beschwerdeführer aus der Anerkennung der Gleichwertigkeit tatsächliche Vorteile erfahren könnte. Die Gleichstellung seiner Meisterprüfung als Augenoptiker bezieht sich lediglich auf die Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung, eine Aussage über die bildungssystematische Einordnung ist damit nicht verbunden (EB GesBAV, S. 6). Das Bachelorstudium des Beschwerdeführers weist eine Anzahl von 180 ECTS-Punkten aus, wobei ihm 90 ECTS-Punkte für die Meisterprüfung als Augenoptiker, auf der die Bewilligung zur Berufsausübung derzeit beruht, angerechnet wurden. Mit Blick auf eine (bessere) bildungssystematische Einordnung ist im vorliegenden Einzelfall davon auszugehen, dass die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines umfassenderen Studiengangs (B.Sc. [...]) mit dem schweizerischen Bildungsabschluss (Bachelor of Science in Optometrie FH) für den Beschwerdeführer praktisch vorteilhaft hinsichtlich der Akzeptanz seiner beruflichen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt und bei Kunden wäre. Zudem hat der Beschwerdeführer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, seinem Begehren wurde nicht entsprochen und als Adressat der Verfügung ist er durch diese besonders berührt, mithin direkt betroffen. Auf das Rechtsbegehren 2 des Beschwerdeführers ist demnach einzutreten.

### 3.

Mit dem Rechtsbegehren 3 beantragt der Beschwerdeführer, es sei festzustellen, dass die "Begründung des Teilentscheids betreffend Anerkennungsgesuch und dieses abzulehnen, unzulässig" sei.

Feststellungsbegehren sind subsidiär zu Leistungsbegehren und im Übrigen ebenfalls nur zulässig, wenn daran ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse besteht (vgl. BGE 141 II 113 E. 1.7; 137 II 199 E. 6.5). Vorliegend kommt dem Feststellungsbegehren keine eigene Tragweite zu, welche über das hinausgehen würde, was der Beschwerdeführer schon selbständig mit dem Leistungsbegehren im Rechtsbegehren 2 beantragen konnte. Zudem fehlt es ohnehin an einem entsprechenden Anfechtungsobjekt. Es gilt sodann, dass, abgesehen von hier nicht interessierenden Ausnahmen, nur das Dispositiv, nicht aber die Begründung, Bindungswirkung entfalten kann (BGE 121 III 474 E. 4a; 115 II 187 E. 3b). Entsprechend ist nur das Dispositiv anfechtbar (BGE 140 I 114 E. 2.4.2; 120 V 233 E. 1a) und nur dieses, aber nicht die Begründung, kann Gegenstand der Rechtsbegehren

sein. Inhaltlich könnte das Rechtsbegehren 3 nur als Teil der Beschwerdebegründung aufgefasst werden. Auf das Begehren ist nicht einzutreten.

#### **4.**

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG).

#### **5.**

**5.1** Der Beschwerdeführer macht in seiner Replik vom 3. Oktober 2021 geltend, dass sich die Begründung der Vorinstanz gemäss Vernehmlassung vom 16. September 2021, mit der auch die Vergleichstabelle überarbeitet worden sei, deutlich von der ursprünglichen im Teilentscheid vom 4. Mai 2021 unterscheide. Seiner Ansicht nach diene diese neue Begründung beziehungsweise Berechnung bloss dazu, seine Beschwerde zu entkräften. Die ursprüngliche Gegenüberstellung sei nicht nachvollziehbar gewesen, was die zahlreichen Änderungen im Rahmen der Vernehmlassung zeigten. So gehe aus dem Teilentscheid vom 4. Mai 2021 etwa ganz klar hervor, dass die Vorinstanz seine Ausbildung ursprünglich als "um die Hälfte kürzer" ansah. Es stelle sich die Frage, mit welcher Willkür im ursprünglichen Teilentscheid und nun auch in der überarbeiteten Vergleichstabelle gearbeitet worden sei, zumal der vom Beschwerdeführer selbst eingereichte Vergleich unkommentiert geblieben sei. Damit wirft der Beschwerdeführer der Vorinstanz willkürliches Verhalten vor.

**5.2** Gemäss Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Dies ist nicht bereits der Fall, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn sie offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt nur vor, wenn nicht bloss die Begründung einer Entscheidung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 127 I 54 E. 2b; 125 I 166 E. 2a; 123 I 1 E. 4a).

Tatsächlich veränderte die Vorinstanz ihre Begründung gegenüber dem ursprünglichen Teilentscheid vom 4. Mai 2021 im Laufe des Beschwerdeverfahrens, dies aber tendenziell zu Gunsten des Beschwerdeführers. So stellte die Vorinstanz ursprünglich in 14 von 21 Fächern wesentliche Mängel fest, im überarbeiteten Vergleich hingegen nur noch in 12 Fächern. Auch von der für den Beschwerdeführer nachteiligen Ansicht, dass seine Ausbildung als "um die Hälfte kürzer" sei, wich die Vorinstanz im Laufe des Beschwerdeverfahrens ab (vgl. E. 7.4). Dabei ist ihr nicht verwehrt, auf ihre nach Ansicht des Beschwerdeführers ursprünglich nicht nachvollziehbare beziehungsweise willkürliche Begründung im Teilentscheid vom 4. Mai 2021 zurückzukommen, diese zu verändern und eine korrigierte Begründung im Beschwerdeverfahren nachzuschieben (vgl. Urteile des BVer B-716/2018 vom 23. November 2023 E. 13.3.3; A-2643/2015 vom 22. Juli 2015 E. 4.3).

Was die Anpassung an sich der ursprünglichen Begründung gemäss Teilentscheid vom 4. Mai 2021 im Beschwerdeverfahren betrifft, ist somit nicht erkennbar, weshalb diese Vorgehensweise der Vorinstanz willkürlich im Sinne der zitierten Praxis sein sollte. Die inhaltliche Beurteilung, ob sich die veränderte Begründung im Ergebnis als willkürlich oder angemessen (vgl. E. 8.2) erweist, hat an anderer Stelle zu erfolgen (vgl. E. 10 ff.).

## 6.

**6.1** Vorliegend ist ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu beurteilen. Zu beachten ist das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA SR 0.142.112.681). Die Schweiz hat sich in Anhang III verpflichtet, Diplome, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gemäss den darin für anwendbar erklärten Rechtsakten der Europäischen Union anzuerkennen. Zu diesen Rechtsakten gehört die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255/22 vom 30. September 2005; im Folgenden: Richtlinie 2005/36/EG). Diese Richtlinie ist gemäss Beschluss Nr. 2/2011 vom 30. September 2011 des Gemischten Ausschusses EU-Schweiz, der mit Art. 14 des Abkommens eingesetzt wurde, über die Änderung von Anhang III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen; 2011/702/EU; AS 2011 4859 ff.) seit dem 1. November 2011 anwendbar (vgl. dazu Urteil des BVer 2C\_472/2017 vom 7. Dezember 2017

E. 2.2.1 f.; Urteile des BVGer B-753/2021, B-4542/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 2.2; B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.2; B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 5.3 f.).

**6.2** Die Richtlinie 2005/36/EG regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, soweit die Ausübung einer Tätigkeit im Aufnahmestaat reglementiert ist (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG i.V.m. Art. 9 FZA). Die Bestimmungen der allgemeinen Regelung zur Anerkennung von Ausbildungsnachweisen sind auf alle Diplome anwendbar, die nicht von den Kapiteln II und III erfasst sind (Art. 10 der Richtlinie 2005/36/EG).

Beim Beruf Optometristin/Optometrist handelt es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit, für dessen Ausübung ein Bildungsabschluss als Bachelor of Science in Optometrie FH erforderlich ist (Art. 12 Abs. 2 lit. f GesBG). Dieser Beruf ist somit in der Schweiz reglementiert (vgl. Datenbank "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission, <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/jobseeker>>, abgerufen am 15. Oktober 2024). Der Beschwerdeführer beantragt die Gleichwertigkeitsanerkennung seines deutschen Ausbildungsnachweises mit dem schweizerischen Abschluss als Bachelor of Science in Optometrie FH. Die Richtlinie 2005/35/EG ist demnach anwendbar.

Da der Beruf des Optometristen nicht in Anhang V der Richtlinie (automatische oder sektorielle Anerkennung i.S.v. Art. 21 ff. der Richtlinie 2005/36/EG) aufgelistet ist und kein von den Kapiteln II und III erfasstes Diplom in Frage steht, kommt im vorliegenden Fall das allgemeine Anerkennungssystem gemäss Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG zur Anwendung.

## 7.

**7.1** Im Rahmen des allgemeinen Anerkennungsregimes (Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG) unterscheidet die Richtlinie mit Blick auf die Anerkennungsbedingungen, ob der betreffende Beruf nur im Aufnahmemitgliedstaat (vgl. Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG) oder aber auch im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert ist (vgl. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Für die Anerkennung der Befähigungs- und Ausbildungsnachweise aus einem Staat, der den Beruf nicht reglementiert, sind vier Voraussetzungen kumulativ zu erfüllen (Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG): (1) Die antragstellende Person hat den Beruf vollzeitlich zwei

Jahre lang in den vorhergehenden zehn Jahren in einem anderen Mitgliedstaat, der diesen Beruf nicht reglementiert, ausgeübt und ist im Besitz eines oder mehrerer Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise; (2) die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt worden sein; (3) die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert; (4) die Berufsqualifikation muss bescheinigen, dass die Inhaberin oder der Inhaber auf die Ausübung des betreffenden Berufs vorbereitet wurde (Urteil des BGer 2C\_1058/2019 vom 30. April 2020 E. 2.6).

**7.2** Als reglementiert gilt eine berufliche Tätigkeit, deren Aufnahme oder Ausübung in einem Vertragsstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises beziehungsweise eines 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 bestimmten Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis (bzw. ein Diplom) besitzen, der in einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a und c der Richtlinie 2005/36/EG).

In Deutschland ist der Beruf des Optometristen nicht reglementiert ("Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission, <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/jobseeker>>, abgerufen am 15. Oktober 2024), weshalb die Voraussetzungen gemäss Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG erfüllt sein müssen.

**7.3** Unter "Berufserfahrung" gemäss Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie ist nach der Definition in Art. 3 Abs. 1 Bst. f der Richtlinie 2005/36/EG die tatsächliche und rechtmässige Ausübung des betreffenden Berufs in einem Mitgliedstaat zu verstehen (Urteil des BVGer B-4044/2022 vom 27. November 2023 E. 6.1). Unter bestimmten Bedingungen kann die zweijährige Berufsausübung auch dann erfüllt sein, wenn diese lediglich im Aufnahmestaat beziehungsweise der Schweiz stattgefunden hat, wo die Berechtigung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung mangels erfolgter Diplomanerkennung in den meisten Fällen noch nicht besteht, wird doch eine entsprechende Bewilligung zur Berufsausübung erst beantragt (BVGE 2012/29 E. 7.1 ff.; Urteil des BVGer B-4044/2022 vom 27. November 2023 E. 7.1).

Der Beschwerdeführer verfügte bei Inkrafttreten des GesBG am 1. Februar 2020 bereits über die Berechtigung zur Ausübung des Berufs als Optometrist in eigener Verantwortung in der Schweiz, welche er auch mit der beantragten Anerkennung der Gleichwertigkeit seines ausländischen Bildungsabschlusses (B.Sc. [...]) mit dem entsprechenden inländischen Bildungsabschluss (Bachelor of Science in Optometrie FH) erlangen würde (vgl. E. 2.4). Spätestens ab diesem Zeitpunkt konnte der Beschwerdeführer rechtmässig Berufserfahrung im Tätigkeitsgebiet eines Optometristen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. f GesBG sammeln. Gemäss den eingereichten Unterlagen arbeitet er sogar bereits seit dem 1. September 2018 vollzeitlich unter der Berufsbezeichnung Optometrist in einer privaten Augenklinik in der Schweiz. Der Beschwerdeführer erfüllt somit die Voraussetzung der zweijährigen Beschäftigung im Sinn von Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG.

**7.4** Erforderlich ist ein Berufsqualifikationsniveau, das zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert. Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG unterscheidet zwischen verschiedenen Qualifikationsniveaus. In die Stufe gemäss dessen Bst. d wird ein Diplom eingeordnet, "das erteilt wird nach Abschluss einer postsekundären Ausbildung von mindestens drei und höchstens vier Jahren oder einer Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer an einer Universität oder Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Ausbildungsniveau sowie der Berufsausbildung, die gegebenenfalls neben dem Studium gefordert wird."

Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Studium zum B.Sc. (...) umfasse 180 ECTS-Punkte, woran die Anrechnung von 90 ECTS-Punkten für die Meisterprüfung als Augenoptiker nichts ändere. Die Anerkennung könne nicht wegen fehlenden ECTS-Punkten und kürzerer Studiendauer abgelehnt werden.

Dieser Einwand des Beschwerdeführers bezieht sich darauf, dass die Vorinstanz im Teilentscheid vom 4. Mai 2021 sinngemäss erklärt, die Dauer der Ausbildung des Beschwerdeführers sei ungenügend und es seien nur 90 ECTS-Punkte statt der erforderlichen 180 ECTS-Punkte nachgewiesen. Die entsprechenden Ausführungen der Vorinstanz im Teilentscheid vom 4. Mai 2021 sind insoweit missverständlich, als sie im Verlauf des Beschwerdeverfahrens ausdrücklich klarstellte, die Anerkennung sei nicht aufgrund der "fehlenden" 90 ECTS-Punkte und der kürzeren Dauer des Studiums abgelehnt worden. Vielmehr seien in den Vergleich die Module

aus allen acht Semestern der anzuerkennenden Ausbildung einbezogen worden. Dieses Vorgehen erscheint nachvollziehbar und wird auch vom Beschwerdeführer nicht beanstandet. Folglich ist nicht mehr umstritten, dass das Studium des Beschwerdeführers acht Semester dauerte und 180 ECTS-Punkte umfasst. Der Ausbildungsabschluss des Beschwerdeführers ist aufgrund der (insgesamt) vierjährigen Ausbildungsdauer und dem eingereichten Diplom einer Hochschule auf dem Qualifikationsniveau von Art. 11 Bst. d der Richtlinie 2005/36/EG anzusiedeln. Dies trifft auch auf den schweizerischen Abschluss des Bachelor of Science in Optometrie FH zu (vgl. "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission, <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/jobseeker>>, abgerufen am 15. Oktober 2024). Das in Deutschland erworbene Diplom des Beschwerdeführers liegt damit auf der Stufe des schweizerischen Referenzabschlusses und erfüllt die Voraussetzung gemäss Art. 13 Abs. 2 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG, wonach die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise bescheinigen müssen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert.

**7.5** Die Befähigungs- und Ausbildungsnachweise müssen eine Vorbereitung auf die Ausübung des betreffenden Berufs bescheinigen (Art. 13 Abs. 2 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG).

Die Vorinstanz führt aus, dass der anzuerkennende deutsche Studiengang und der inländische Bachelor of Science in Optometrie FH "auf unterschiedliche berufliche Tätigkeiten" vorbereiteten. Im vom Beschwerdeführer absolvierten Studiengang würden der Geschäftsführung, dem Management und den ökonomischen Aspekten als Augenoptiker und Optometrist eine beträchtliche Wichtigkeit beigemessen und sie würden im zweiten Teil des Studiums rund "50% des Studienganges" umfassen, während in der schweizerischen Ausbildung hauptsächlich die Grundlagen für die klinisch ausgerichteten beruflichen Aufgaben in der Optometrie vermittelt würden. Das sei mit dem Berufsbild des Optometristen in der Schweiz zu erklären. Es umfasse nebst Beratung und Versorgung auch die Triage als Erstanthropartner für die Bestimmung, Diagnose und Behandlung von funktionellen und pathologischen Störungen im visuellen System sowie weitreichende selbstverantwortete diagnostische Augenuntersuchungen. Dies ginge darüber hinaus, was in Deutschland von einem Optometristen (ohne Aufsicht eines Augenarztes) praktiziert werde. Die Ausbildung des Beschwerdeführers befähige zur Ausübung des Berufs, wie er in Deutschland definiert werde, also zur optisch technischen Versorgung und zu optischen

Messungen sowie zur Diagnose und Korrektur von Fehlern des visuellen Systems. Es gebe aber Bereiche bei diagnostischen Augenuntersuchungen sowie der Anwendung von pharmakologischen Substanzen, die im Unterschied zur Schweiz ausdrücklich den Augenärzten vorbehalten seien. Beispielsweise dürften Optometristen nach dem neuen GesBG auch diagnostische Medikamente einsetzen, in Deutschland hingegen nicht.

Zu prüfen ist die Frage, ob der B.Sc. (...) dem Beschwerdeführer bescheinigt, auf die Ausübung des Berufs eines schweizerischen Optometristen vorbereitet worden zu sein (Art. 13 Abs. 2 lit. c der RL 2005/36/EG). Der Beruf des Optometristen ist in der Schweiz als praxis- und patientenorientierte, auch wissenschaftsbasierte Tätigkeit als Erstversorger konzipiert (wie Hebammen, Physiotherapeuten, Ernährungsberater etc.; Art. 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GesBG, und insb. Art. 7 der Verordnung über die berufsspezifischen Kompetenzen für Gesundheitsberufe nach dem GesBG vom 13. Dezember 2019 [Gesundheitsberufekompetenzverordnung, GesBKV, SR 811.212]). Der Beschwerdeführer erlangte am 20. April 2015 die Meisterprüfung im Augenoptiker-Handwerk in Deutschland. Beim Augenoptikermeister nach deutscher Konzeption handelt es sich um eine Ausbildung, die zwar auch Grundkenntnisse in Anatomie und Physiologie umfasst, den Fokus aber auf den Handwerkerberuf legt. Die Berufe des Augenoptikermeisters in Deutschland und des Optometristen in der Schweiz sind damit nicht vergleichbar im Sinn von Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG (Urteil des BGer 2C\_893/2022 vom 3. Mai 2023 E. 4.14 f. i.V.m. E. 4.2; Urteil des BVerfG B-3879/2021 vom 27. September 2022 E. 3.4.3). Daran ändert der Umstand nichts, dass die Anerkennung der Gleichwertigkeit des deutschen Meisterdiploms mit dem Schweizer Optikerdiplom aufgrund des Staatsvertrags zwischen der Schweiz und Deutschland, die Berufsausübung als Optometrist nicht ausschloss, solange dafür in der Schweiz keine spezifische Ausbildung vorgesehen war. Zwischenzeitlich hat sich der Beschwerdeführer allerdings weitergebildet und den akademischen Grad eines B.Sc. (...) erworben. Dieser Studiengang auf Hochschulebene umfasst unter anderem Module in wissenschaftlichem Arbeiten, Pharmakologie, Anatomie und Physiologie, Pathologie des Auges sowie eine Bachelorarbeit. Unzutreffend ist es, wenn die Vorinstanz im Teilentscheid vom 4. Mai 2021 ohne Bezugnahme auf konkrete Module sinngemäss erklärt, dass rund die Hälfte der ab dem fünften Semester erworbenen 90 ECTS-Punkte auf die Bereiche Geschäftsführung, Management und ökonomische Aspekte der beruflichen Tätigkeit entfielen, weist doch im Bachelorzeugnis des Beschwerdeführers einzig das Pflichtmodul "Verkaufpsychologie" einen wirtschaftlichen Bezug aus. Folglich ist

auch nicht erkennbar, inwiefern der deutsche Studiengang seine Absolventen nicht auf die Ausübung der wissenschaftsbasierten Tätigkeit als Erstversorger, wie der Optometrist in der Schweiz verstanden wird, vorbereiten sollte. Die Umstände, dass es sich beim Optometristen in Deutschland um keinen reglementierten Beruf handelt und dort im Allgemeinen oder in Bezug auf die Anwendung pharmakologischer Substanzen eine andere Arbeitsteilung zwischen Augenärzten und Optometristen bestehen soll, stehen in keinem unmittelbaren Zusammenhang zum Abschluss des Beschwerdeführers. Wie dies auch die Vorinstanz durch die Prüfung und Auflegung von Ausgleichsmassnahmen im Sinn von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG zumindest implizit anerkennt, hat der B.Sc. (...) den Beschwerdeführer grundsätzlich auf den in der Schweiz reglementierten Beruf als Optometrist im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. f GesBG vorbereitet.

**7.6** Schliesslich wurde das Diplom, um dessen Anerkennung ersucht wird, unbestritten von einer staatlichen Behörde ausgestellt (Art. 13 Abs. 2 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG), weshalb sämtliche Voraussetzungen gemäss Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG erfüllt sind. Das allgemeine Anerkennungsregime (Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG) ist entsprechend anwendbar.

## **8.**

Der Anerkennungsstaat kann bei der allgemeinen Anerkennung - im Gegensatz zur automatischen Anerkennung - die Qualifikation des Antragstellers sowohl formell als auch materiell überprüfen. Die Behörde hat dabei die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises zu überprüfen. Der Antragsteller muss der Behörde hierzu die nötigen Unterlagen liefern (Art. 50 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteil des BVGer B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3).

**8.1** Der Aufnahmestaat kann nach Massgabe von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG Ausgleichsmassnahmen verlangen. Ob Ausgleichsmassnahmen, mithin ein Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung, anzuordnen sind, bestimmt sich nach dem allgemeinen Anerkennungssystem anhand eines Vergleichs der Ausbildungsdauer und des Ausbildungsinhalts mit dem im Aufnahmestaat zur Ausübung des reglementierten Berufs vorgeschriebenen Diplom (Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer B-404/2019 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1.3; B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 6.2; B-2680/2015 vom 21. Juni 2017 E. 2.6). Die Behörde

überprüft die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises. Nach dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 2 und 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG dient für die Anerkennung des im Ausland erworbenen Diploms derjenige schweizerische Abschluss als Vergleichsobjekt, der in der Schweiz vorgeschrieben ist, um die in Frage stehende reglementierte Tätigkeit auszuüben. Wenn sich wesentliche Unterschiede ergeben, kann der Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen vom Antragsteller verlangen. Wesentliche Unterschiede können dabei eine kürzere Ausbildungsdauer, ein divergierender Ausbildungsinhalt oder ein divergierender Tätigkeitsbereich sein (vgl. Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteil des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3; Urteil des EuGH C-340/89 vom 7. Mai 1991, Slg. 1991 I-2357 Rn. 16; NINA GAMMENTHALER, Diplomanerkennung und Freizügigkeit, 2010, S. 160; FRÉDÉRIC BERTHOUD, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse - Union européenne, 2016, S. 305 ff.; JOEL A. GÜNTHARDT, Switzerland and the European Union. The implications of the institutional framework and the right of free movement for the mutual recognition of professional qualifications, Diss. 2020, Kap. 6.4.2). Bei der Anwendung von Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, Ausgleichsmassnahmen zu verlangen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied ganz oder teilweise ausgleichen können (vgl. Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG).

**8.2** Die Vorinstanz verfügt bei der Anerkennung einer ausländischen Ausbildung und der damit möglicherweise verbundenen Anordnung von Ausgleichsmassnahmen über besonderes Fachwissen. Sie vermag diese daher sachgerechter zu beurteilen als das Bundesverwaltungsgericht. Insofern ist der Vorinstanz ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu belassen, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Das Bundesverwaltungsgericht weicht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Es korrigiert nur unangemessene Entscheidungen, überlässt aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen (vgl. BGE 133 II 35 E. 3; 131 II 680 E. 2.3.2; Urteil des BVGer B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 4.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.154).

**8.3** Gemäss Art. 3 Abs. 2 GesBG müssen die Absolventen eines Schweizer Fachhochschulstudiengangs im Gesundheitsbereich unter anderem dazu fähig sein, in eigener fachlicher Verantwortung in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der guten Berufsausübung qualitativ hochstehende Dienstleistungen im Gesundheitsbereich zu erbringen (Bst. a), bei der Berufsausübung neue wissenschaftliche Erkenntnisse umzusetzen, ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten laufend zu reflektieren und im Sinne des lebenslangen Lernens fortlaufend zu aktualisieren (Bst. b), sowie die Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen zu beurteilen und sich danach verhalten können (Bst. c). Nach Art. 7 GesBKV müssen Personen mit einem abgeschlossenen Bachelor of Science in Optometrie FH fähig sein fachlich die Verantwortung für die optometrische Behandlung zu übernehmen und die optometrische Versorgung zu koordinieren (Bst. a); zu behandelnde Personen mit Beschwerden, objektiven Symptomen oder spezifischen Bedürfnissen im Bereich des visuellen Systems als Erstansprechpartnerin und Erstansprechpartner zu beraten und gegebenenfalls zu versorgen (Bst. b); Informationen über den visuellen oder okulären Status der zu behandelnden Person zu erheben, zu interpretieren und ausserhalb der physiologischen Norm stehende Befunde zu erkennen (Bst. c); die Zusammenhänge von systemischen Erkrankungen mit der Augengesundheit zu verstehen und Veränderungen am Sehorgan als Hinweise auf solche zu erkennen (Bst. d); für die Bestimmung des visuellen Status die geeignete Technik und Methodik zu nutzen, gegebenenfalls unter Anwendung topischer diagnostischer Ophthalmika (Bst. e); geeignete Massnahmen wie Untersuchungen, Sehhilfen und andere Hilfsmittel, Therapien oder eine Überweisung an die entsprechende Spezialistin oder den entsprechenden Spezialisten zu empfehlen oder zu verordnen (Bst. f); Erwartungen, Ängste und Vorstellungen der zu behandelnden Personen zu erfassen und sie so zu beraten, dass diese die Massnahmen zur Erhaltung der Augengesundheit oder die Verwendung von Sehhilfen im Alltag umsetzen können (Bst. g); die Wirksamkeit ihrer Massnahmen nach den für die Optometrie gültigen Qualitätsstandards zu überprüfen (Bst. h); bei der Implementierung und Evaluation von Qualitätsstandards der Optometrie, die sich auf die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse im Fachgebiet stützen, mitzuarbeiten und entsprechend zu handeln (Bst. i); sowie optometriespezifisches Wissen Angehörigen der eigenen und anderer Berufsgruppen weiterzugeben (Bst. j).

**9.**

Die Vorinstanz hat den zu prüfenden B.Sc. (...) mit dem schweizerischen Fachhochschulabschluss eines B.Sc. FHNW verglichen. Dies wird vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt und ist auch nicht zu beanstanden, kann doch Optometrie in der Schweiz ausschliesslich an der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) studiert werden und ist der entsprechende Studienplan geeignet, die für den Beruf des Optometristen notwendigen Kompetenzen zu vermitteln (vgl. Urteil des BVGer B-1553/2022 vom 15. Januar 2024 E. 4.1.4 und E. 4.3.3). Die Anforderungen an einen erfolgreichen Abschluss sind im Studienreglement für den Bachelor-Studiengang Optometrie der Hochschule für Technik FHNW vom 1. August 2021 (vgl. <https://www.fhnw.ch> > Studium > Technik > Organisatorisches > Studienordnung > Studienreglement des Bachelor in Optometrie, abgerufen am 15. Oktober 2024 [nachfolgend: Studienreglement 2021]) festgelegt.

**10.**

Die Vorinstanz geht von einem wesentlichen Unterschied in der Ausbildung aus, wenn die anzuerkennende Ausbildung nicht mindestens 80% der schweizerischen Referenzausbildung abdeckt. Der Beschwerdeführer äussert sich nicht dazu.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits in anderen Fällen mit der von der Vorinstanz angewandten Schwelle von 80% befasst und offengelassen, ob ein Unterschied von 20% bereits genüge, um als wesentlich im Sinne von Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG eingestuft zu werden. Zu beachten sei, dass die Vorinstanz über einen Ermessensspielraum verfüge, so dass der festgelegte Schwellenwert zumindest nicht unhaltbar erscheine, nachdem es sich beim wesentlichen Unterschied bezüglich der Dauer oder des Inhalts doch um einen unbestimmten Rechtsbegriff handle (Urteile des BVGer B-1332/2014 vom 7. Mai 2015 E. 5.2; B-1553/2022 vom 15. Januar 2024 E. 6.2.2). Vorliegend besteht kein Grund von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Dennoch kann darauf hingewiesen werden, dass ein Verfehlen des Schwellenwerts von 80% um wenige Prozentpunkte bei der im Ermessen der Vorinstanz liegenden Beurteilung, ob und welche Ausgleichsmassnahmen aufzuerlegen sind, unter Umständen anders gewertet werden könnte, als eine deutliche Unterschreitung.

**11.**

Der Beschwerdeführer und die Vorinstanz sind sich uneinig darüber, ob die Überprüfung der Gleichwertigkeit des B.Sc. (...) mit dem B.Sc. FHNW anhand der "Ausbildung in Stunden" oder in ECTS-Punkten erfolgen soll.

**11.1** Der Beschwerdeführer rügt, die errechneten Stunden des Schweizer Studiengangs seien nicht nachvollziehbar. Der Vergleich der beiden Ausbildungen in Ausbildungsstunden überzeuge nicht. Die Modulbeschreibungen des B.Sc. (...) seien in Stunden und ECTS-Punkten vorhanden, diejenigen des B.Sc. FHNW lediglich in ECTS-Punkten. Es müsse darauf vertraut werden, dass im Schweizer Studiengang ein ECTS-Punkt 15 Stunden Präsenzstudium und 15 Stunden Selbststudium entspreche, wobei die von ihm eingereichten nicht öffentlich zugänglichen "Drehbücher" zur "Allgemeinen Anatomie und Physiologie" aus den Jahren 2015 und 2018 diesbezüglich Diskrepanzen aufzeigten. Mangels effektiver Stundenangaben zum B.Sc. FHNW seien die Ausbildungsstunden aber nicht vergleichbar. Die Vorinstanz begründe nicht näher, weshalb in seinem Studium ein ECTS-Punkt 10 Stunden Präsenzunterricht und 20 Stunden Selbststudium entspräche. Die ECTS-Punkte beim Vergleich zu nutzen sei schon deshalb sinnvoll, weil diese auf eine Vergleichbarkeit abzielten.

**11.2** Die Vorinstanz erklärte, aus den Modulbeschrieben ergebe sich, dass im B.Sc. (...) auf einen ECTS-Punkt "in der Regel" 10 Stunden Präsenzunterricht und 20 Stunden Selbststudium entfielen. Hingegen werde bei der FHNW "in der Regel" für einen ECTS-Punkt mit 15 Präsenzstunden und 15 Stunden Selbststudium gerechnet. Mit Blick darauf, dass Institutionen in den verschiedenen Ländern die ECTS-Punkte unterschiedlich handhaben würden, und bestrebt um eine möglichst grosse Präzision bei der Analyse der Ausbildungen, werde der Vergleich anhand der zu besuchenden Stunden und nicht in ECTS-Punkten vorgenommen. Die Formulierung "in der Regel" sei bewusst gewählt, denn es gebe auch Ausnahmen vom beschriebenen Verhältnis von Präsenzunterricht zu Selbststudium. Aus diesem Grund habe es die Vorinstanz vorgezogen, bei der Analyse auf die Präsenzstunden abzustellen. Wie die überarbeiteten Tabellen zeigten, würde aber ein auf ECTS-Punkten basierender Vergleich nichts am festgestellten Ergebnis ändern. Soweit sich der Beschwerdeführer auf die "Drehbücher" der Jahre 2015 und 2018 mit leicht tieferen Stundenangaben stütze, komme er zu keinen massgeblich unterschiedlichen Resultaten.

**11.3** Das auf den ECTS-Punkten beruhende System dient dazu, die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Ausbildungsgänge im Hochschulbereich beurteilen zu können, weshalb es naheliegt, für die Beurteilung der quantitativen Gleichwertigkeit von Ausbildungsgängen auf die ihnen zugeschriebenen Kreditpunkte abzustellen (zum Ganzen vgl. Urteil des BGer 2C\_584/2015 vom 23. November 2015 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Die Leistung eines Vollzeitstudenten pro Hochschuljahr entspricht 60 ECTS-

Punkten. Ein Abschluss auf Bachelor-Stufe (180 ECTS-Punkte) entspricht somit einem Vollzeitstudium von drei Jahren beziehungsweise sechs Semestern (Urteil des BGer 2C\_584/2015 vom 23. November 2015 E. 3.3). Ein ECTS-Punkt entspricht einer Studienleistung, die in 25 bis 30 Arbeitsstunden erbracht werden kann. Die 60 ECTS-Punkte pro Jahr ergeben somit zwischen 1'500 und 1'800 Arbeitsstunden pro Studienjahr. Im Bologna-Modell werden Kontaktstunden (Präsenzzeit, Unterrichtsstunden) und selbständiges Lernen (neben der Präsenzzeit; Vor- und Nachbereitung, Übungsaufwand, Prüfungsvorbereitung usw.) unterschieden. Massgebend für die Berechnung der ECTS-Punkte sind die Arbeitsstunden, die sich aus der Summe der Kontakt- beziehungsweise Unterrichtsstunden und der Stunden für selbständiges Lernen ergeben (Urteile des BGer 8C\_706/2017 vom 24. November 2017 E.5.2; 2C\_584/2015 vom 23. November 2015 E. 3.4 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz stellt bei ihrem Vergleich hingegen auf "Ausbildung in Stunden" ab und berücksichtigt dabei lediglich den Präsenzunterricht, was sie mit einer unterschiedlichen Handhabung des ECTS-Punktesystems in verschiedenen Ländern begründet. Der Ansatz, die Präsenzstunden zu vergleichen, erscheint nicht naheliegend. Während für den Studiengang des Beschwerdeführers immerhin die Modulbeschreibungen mit der Präsenzzeit in den Akten liegen, bleibt zunächst unklar, worauf sich die Ausbildungsstunden zu den Modulen im B.Sc. FHNW stützen, denn entsprechende Beschreibungen mit Angaben zu den Präsenzstunden liegen nicht vor. Auch die Regel, wonach pro ECTS-Punkt von 15 Ausbildungsstunden auszugehen sei, trifft gemäss der überarbeiteten Gegenüberstellung, wie die Vorinstanz selbst einräumt, auf einige Module nicht zu. Nicht näher begründet wird auch, weshalb das selbständige Lernen im Rahmen des Vergleichs der Ausbildungsgänge nicht berücksichtigt werden sollte oder weshalb die Ausbildungsinstitutionen in den verschiedenen Ländern die Präsenzstunden, im Gegensatz zu den ECTS-Punkten, nicht unterschiedlich handhaben sollten. Eine nähere Erklärung dafür, inwiefern ein Vergleich der Präsenzstunden präziser sein soll, als ein solcher nach ECTS-Punkten, liegt damit nicht vor. Immerhin zielt das ECTS-Punktesystem nach der Rechtsprechung darauf ab die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Ausbildungsgänge im Hochschulbereich zu beurteilen, weshalb es naheliegt, auf die jeweiligen ECTS-Punkte abzustellen, wenn die quantitative Gleichwertigkeit von Ausbildungsgängen zu beurteilen ist (zum Ganzen vgl. Urteil des BGer 2C\_584/2015 vom 23. November 2015 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Eine entsprechende Begründung wäre aber insbesondere dann zu verlangen, wenn die gegenüberstehenden Leistungen ohnehin in

ECTS-Punkten bewertet werden, was beim B.Sc. (...) und beim B.Sc. FHNW der Fall ist. Zukünftig wird dies erst recht gelten müssen, trat doch am 1. September 2024 ein neues Studienreglement für den Bachelor-Studiengang Optometrie der Hochschule für Technik FHNW (vgl. <https://www.fhnw.ch> > Studium > Technik > Organisatorisches > Studienordnung > Studienreglement des Bachelor in Optometrie ab Bachelor-Studiengang 2023, abgerufen am 15. Oktober 2024 [nachfolgend: Studienreglement 2024]) in Kraft. Neu kann der Bachelor-Studiengang Optometrie nicht nur im Vollzeitstudium, sondern auch berufsbegleitend studiert werden. Dabei sollen die Kompetenzen nach den neuesten didaktischen Methoden in Form von Workshops, Blockwochen, Kolloquien, Distant learning, Flipped Classroom und Präsenzunterricht vermittelt werden (vgl. <https://www.fhnw.ch> > Studium > Technik > Optometrie > Berufsbegleitend studieren, abgerufen am 15. Oktober 2024). Damit bietet die FHNW neu einen berufsbegleitenden Bachelor an, der nebst Präsenzunterricht ausdrücklich verschiedene andere Methoden zur Vermittlung der Lehrinhalte (etwa Distant learning, Flipped Classroom) vorsieht, die zwar problemlos mit ECTS-Punkten bewertbar sind, sich – im Gegensatz zu klassischem Unterrichtsformen – aber nicht zur Bemessung in Anwesenheitsstunden eignen.

Es scheint allerdings die Praxis der Vorinstanz zu sein, bei Vergleichen bezüglich den Bachelor of Science in Optometrie FH auf die Ausbildungsstunden und nicht die ECTS-Punkte abzustellen. Die Vorinstanz selbst weist aber ergänzend sowie nachvollziehbar darauf hin, dass ein auf ECTS-Punkten basierender Vergleich zum selben Ergebnis führt, wie derjenige anhand der "Ausbildung in Stunden", wobei sie sich darauf beruft, dass die 80%-Schwelle in den gleichen Fächern nicht überschritten würde. Die von der Vorinstanz gewählte Vorgehensweise ist daher vorliegend nicht entscheiderelevant. Es ist aber gleichwohl darauf hinzuweisen, dass, soweit das auf ECTS-Punkten basierende System anwendbar ist, bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit von Ausbildungsgängen, nur in Ausnahmefällen und mit überzeugender Begründung, vom naheliegenden Vergleich der Kreditpunkte abgewichen werden sollte.

## **12.**

Der Beschwerdeführer erkennt generell keine wesentlichen Unterschiede zwischen seiner Ausbildung und dem B.Sc. FHNW, während die Vorinstanz von wesentlichen Lücken in 12 Fächern ausgeht.

**12.1** Der Beschwerdeführer bringt vor, der tabellarische Vergleich der Vorinstanz und die Aufschlüsselung seiner Ausbildung auf die einzelnen Module durch die Vorinstanz seien nicht nachvollziehbar. Um die Stunden der Fächer auf einzelne Lerninhalte herunterzubrechen, müssten der Unterrichtsstoff und die Unterrichtsdokumente detailliert untersucht werden, oder es wäre dem Unterricht beizuwohnen, was er getan habe. Die vorgegebenen Lerninhalte dienen lediglich als Anhaltspunkte und würden die vermittelten Inhalte nie im kompletten Umfang beschreiben, so thematisiere etwa das Modul Lichttechnik nicht bloss die Beleuchtung von Innenräumen. Zusätzlich reichte der Beschwerdeführer einen auf ECTS-Punkten beruhenden eigenen Vergleich ein, wonach keine wesentlichen Inhalte fehlten. Dieser stelle die inhaltlich gleichen Module der beiden Studiengänge gegenüber. Soweit Module dabei mehrfach berücksichtigt würden, sei dies von untergeordneter Bedeutung, zumal der Studiengang insgesamt 180 ECTS-Punkte umfassen müsse. Die abschliessende Beurteilung seiner Gegenüberstellung und derjenigen der Vorinstanz bleibe aber dem Gericht überlassen.

**12.2** Die Vorinstanz erklärt, der Beschwerdeführer stelle selbst fest, dass die Module seiner Ausbildung nicht deckungsgleich mit denjenigen des B.Sc. FHNW seien. Der B.Sc. (...) habe den geforderten Schwellenwert von 80% in 12 von 21 Fächern nicht erreicht, was die wesentlichen Lücken im Studium des Beschwerdeführers aufzeige. Der vom Beschwerdeführer selbst durchgeführte Vergleich sei nicht zielführend, da eine Aufschlüsselung erforderlich sei, die weitergehe als ein blosser Vergleich der Modultitel. Dieser Komplexität trage der Beschwerdeführer nur beschränkt Rechnung. Eine weitere Auseinandersetzung mit der Gegenüberstellung des Beschwerdeführers erübrige sich aber ohnehin, nachdem dort verschiedene Module mehrfach aufgeführt seien.

**12.3** Beim ursprünglichen Vergleich in der Teilverfügung vom 4. Mai 2021 erreichte der Beschwerdeführer die von der Vorinstanz gesetzte Schwelle von 80% in 14 von 21 Fächern nicht, beim überarbeiteten Vergleich gilt dies noch für 12 von 21 Fächern. Im Rahmen des überarbeiteten Vergleichs der 21 Fächer berücksichtigte die Vorinstanz entsprechend ihrer Aufschlüsselung ausschliesslich Pflichtmodule gemäss Studienreglement 2021. Es handelt sich somit durchgehend um obligatorische Unterrichtsbestandteile des B.Sc. FHNW. Dabei ist unbestritten, dass besagte Pflichtmodule Kompetenzen beinhalten, welche für die Ausübung des Berufs des Optometristen wesentlich sind. Zudem ist der Vorinstanz bei der Prüfung der Anerkennung von Ausbildungsinhalten ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum

zu belassen. Es kann daher nicht entscheidend sein, ob eine alternative Gegenüberstellung der Module ebenfalls möglich wäre, sondern nur, ob die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen unrechtmässig ausgeübt hat. Soweit sich der Beschwerdeführer also weitgehend pauschal auf seine eigene Gegenüberstellung mit alternativer Gruppierung der Module bezieht und mit Blick darauf keine wesentlichen Ausbildungsunterschiede zu erkennen vermag, ist er damit nicht zu hören. Darüber hinaus hat der Beschwerdeführer in seiner Gegenüberstellung verschiedene Fächer mehrfach verwertet, was unzulässig ist. Selbst wenn Leistungen inhaltlich mehrere Fächer oder Fachgebiete betreffen, basieren sie letztlich auf den identischen Arbeits- beziehungsweise Unterrichtsstunden (Urteile des BGer 8C\_706/2017 vom 24. November 2017 E.5.2; 2C\_584/2015 vom 23. November 2015 E. 3.4 mit Hinweisen), welche bei der Anrechnung nicht deshalb mehrfach berücksichtigt werden können, weil sie mehrere Fachgebiete behandeln. Der überarbeitete Vergleich der Vorinstanz ist betreffend die Ausbildungsinhalte, bei welchen der Beschwerdeführer die 80%-Schwelle nicht erreicht hat, grundsätzlich nachvollziehbar, was die Aufschlüsselung der Ausbildungsinhalte sowie die Bewertung nach Ausbildungsstunden beziehungsweise ECTS-Punkten betrifft, und nicht zu beanstanden. Das "klinisch-optometrische Praktikum", wo die Vorinstanz beim Vergleich auf die Fallzahl abstellt, ist gesondert zu prüfen.

### **13.**

Umstritten ist, ob der Studiengang des Beschwerdeführers wesentliche Lücken hinsichtlich des "klinisch-optometrischen Praktikums" aufweist.

**13.1** Der Beschwerdeführer erklärt, dem mit insgesamt 6 ECTS-Punkten bewerteten "klinisch-optometrischen Praktikum" des Schweizer Studiengangs sei zunächst das mit 12 ECTS-Punkten bewertete "Praxismodul I" gegenüberzustellen. Er habe vom 10. August 2015 bis 21. August 2015 ein zweiwöchiges Praktikum in einer Augenklinik am Universitätsspital (...) und ein Praktikum von sechs Wochen in einem Augenoptikerbetrieb absolviert. Darüber hinaus weist er auf das "Praxismodul II" hin, welches laut Modulbeschreibung ebenfalls ein Praktikum vorsehe. Er habe Augenprüfungen in mehr als 150 Fällen durchgeführt, nicht bloss im Rahmen des Praktikums am Universitätsspital (...), sondern auch in seinem Berufsleben.

**13.2** Die Vorinstanz entgegnet, im letzten Studienjahr erarbeiteten die Studierenden in den Modulen "Klinisch-optometrisches Praktikum I" und "Klinisch-optometrisches Praktikum II", die jeweils mit 3 ECTS-Punkten bewertet seien, ein Portfolio mit 150 klinischen Fällen und wendeten für dieses

"klinisch-optometrische Praktikum" rund 300 Stunden auf. Die Stundenanzahl sei nur eine Annäherung, "wichtig" seien die 150 Fälle. Diese Fallzahl entspreche auch derjenigen, die für das europäische ECOO-Diplom erforderlich sei, wobei in Deutschland einzig die (...) vom European Council of Optometry and Optics ECOO akkreditiert sei. Dem Beschwerdeführer seien für das "Praxismodul I" 50 klinische Fälle angerechnet worden, obwohl dieses Modul bereits im fünften Semester besucht werde und dabei 30 Sehtests und 20 Kontaktlinsenanpassungen erarbeitet würden. Zudem seien acht Case Reports des Moduls "Patient Care" berücksichtigt worden. Die Ausbildung des Beschwerdeführers umfasse also insgesamt 58 Fälle. Zudem weist die Vorinstanz darauf hin, dass es zweifelhaft erscheine, wenn dem Beschwerdeführer für das "Praxismodul I" 12 ECTS-Punkte mit 360 Stunden zugesprochen würden. Nach seinen eigenen Angaben habe der Beschwerdeführer das Praktikum, das gemäss Modulbeschreibung acht Wochen hätte dauern sollen, innert zwei Wochen absolviert.

**13.3** Im überarbeiteten Vergleich zum "klinisch-optometrischen Praktikum" geht die Vorinstanz für den B.Sc. FHNW von 300 Ausbildungsstunden, 6 ECTS-Punkten und 150 Fällen aus. Den Studiengang des Beschwerdeführers bewertet sie mit insgesamt 510 Ausbildungsstunden, 22.5 ECTS-Punkten und 58 Fällen. Dabei rechnet sie für das "Praxismodul I" 360 Ausbildungsstunden, 12 ECTS-Punkte und 50 Fälle an. Auch wenn sie selbst relativiert, dass dieses Modul relativ früh im Studium besucht werde, liegt diese Anrechnung im Ermessen der Vorinstanz. Die von der Vorinstanz vorgebrachten Zweifel an der Praktikumsdauer von acht Wochen räumt das diesbezüglich klare Bachelorzeugnis des Beschwerdeführers, das für die "Praxisphase I" ein "Praktikum [...] im Umfang von acht Wochen" nennt, aus. Weiter berücksichtigt die Vorinstanz einen Teil des Moduls "Optometrie IV" mit 15 Ausbildungsstunden, 1.5 ECTS-Punkten und keinen Fällen sowie das Modul "Patient Care" mit 135 Ausbildungsstunden, 9 ECTS-Punkten und 8 Fällen.

Für die Vorinstanz entscheidend ist allein die Anzahl Fälle, weshalb der B.Sc. (...) bloss 39% der erforderlichen Inhalte abdecke. Den Entscheid, beim "klinisch-optometrischen Praktikum" ausschliesslich auf die Fallzahl abzustellen, begründet die Vorinstanz inhaltlich nicht näher. Sie weist lediglich darauf hin, dass die 150 Fälle "wichtig" seien und ergänzt, dass diese Fallzahl auch den Voraussetzungen des europäischen ECOO-Diploms entspreche. Die Möglichkeit das ECOO-Diplom zu erwerben kann zwar durchaus als Qualitätsmerkmal des schweizerischen Studiengangs betrachtet werden, doch vermag dieser Umstand allein nicht

nachvollziehbar zu erklären, weshalb einzig in Bezug auf das "klinisch-optometrische Praktikum" von der ansonsten geltenden Bezugsgrösse im übrigen Vergleich abgewichen werden sollte. Dies wiegt umso schwerer als die Vorinstanz in ihrem ursprünglichen Teilentscheid vom 4. Mai 2021 und in einem früheren Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht auch beim "klinisch-optometrischen Praktikum" noch auf 300 Ausbildungsstunden abstellte (Urteil des BVGer B-1553/2022 vom 15. Januar 2024 E. 6.2.2), aber in keiner Weise darlegt, weshalb sie von dieser Vorgehensweise im vorliegenden Beschwerdeverfahren abweicht. Zu beachten ist zudem, dass die zwei Module der FHNW, in welchen die 150 Fälle behandelt werden, laut Studienreglement 2021 mit insgesamt 6 ECTS-Punkten bewertet werden, was laut Bologna-Modell zwischen 150 und 180 Arbeitsstunden entspricht (Urteile des BGer 8C\_706/2017 vom 24. November 2017 E.5.2; 2C\_584/2015 vom 23. November 2015 E. 3.4 mit Hinweisen). Diese Stundenzahl weicht deutlich von der Einschätzung der Vorinstanz mit 300 Ausbildungsstunden ab. Hingegen rechnet die Vorinstanz dem Beschwerdeführer beim Fach "klinisch-optometrisches Praktikum" zwar 510 Ausbildungsstunden und 22.5 ECTS-Punkte, aber bloss 58 Fälle an. Nachdem für das 50 Fälle umfassende "Praxismodul I" 12 ECTS-Punkte vergeben und 360 Ausbildungsstunden anfallen, liegt der Schluss nahe, dass die angerechneten Fälle im B.Sc. (...) mit grösserem Aufwand verbunden sind als diejenigen im Schweizer Studiengang, was von der Vorinstanz aber nicht berücksichtigt wurde. Darüber hinaus rechnet die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zwar 1.5 ECTS-Punkte und 15 Ausbildungsstunden, aber keinen einzigen Fall für das Modul "Optometrie IV" an, obschon die Lernmethode "Praktika mit intensiver Betreuung (Praktikumsprotokolle)" ausdrücklich in der Modulbeschreibung vorgesehen ist. Dies zeigt die Problematik, wenn die Modulbeschreibung zwar ECTS-Punkte sowie Präsenz- und Selbststudienzeit, aber wie hier, keine Fallzahlen aufführt, was letztlich eine Anrechnung durch die Vorinstanz ohne Wirkung zur Folge hat. Dieses Vorgehen erscheint widersprüchlich. Keine Begründung gibt die Vorinstanz dafür, weshalb sie das "Praxismodul II", welches laut Modulbeschreibung mit 12 ECTS-Punkten beziehungsweise einem Gesamtaufwand von 360 Stunden bewertet ist und eine Dauer von acht Wochen, aber keine Fallzahlen vorsieht, nicht berücksichtigte; zum "Praxismodul II" bleibt anzumerken, dass das Bachelorzeugnis des Beschwerdeführers für die "Praxisphase II" zwar ein Praktikum von acht Wochen bestätigt, aber im Gegensatz zur Modulbeschreibung nur 9 ECTS-Punkte ausweist. Weitere acht Fälle gesteht die Vorinstanz dem Beschwerdeführer hingegen für das mit 9 ECTS-Punkten und 135 Ausbildungsstunden bewertete Modul "Patient Care" zu. Gemäss Modulbeschreibung handelt es sich dabei um ein

Wahlpflichtmodul des siebten Semesters, das aber im Bachelorzeugnis des Beschwerdeführers nicht erwähnt wird. Nachdem das Modul also erst im zweiten Studienabschnitt angeboten wird und kein Bestandteil der Augenoptikermeisterausbildung sein kann, erscheint unklar, ob der Beschwerdeführer das entsprechende Modul überhaupt absolvierte.

Im Ergebnis ist der Vergleich zum "klinisch optometrischen Praktikum" nicht nachvollziehbar und die Vorinstanz überschreitet das ihr eingeräumte Ermessen. Sie begründet nicht, weshalb sie sich ausschliesslich auf die reinen Fallzahlen stützt oder weshalb kein Vergleich in Ausbildungsstunden oder ECTS-Punkten durchgeführt werden sollte. Umgekehrt wäre selbst unter der Annahme, dass der Beschwerdeführer das Modul "Patient Care" tatsächlich nicht besuchte, nicht erkennbar, weshalb beim Vergleich nach Ausbildungsstunden oder ECTS-Punkten wesentliche Lücken bestünden. Entsprechend ist davon auszugehen, die Ausbildung des Beschwerdeführers genüge den Anforderungen des Referenzstudiengangs in Bezug auf das "klinisch optometrische Praktikum".

#### **14.**

Umstritten ist die Berücksichtigung der Berufserfahrung des Beschwerdeführers.

**14.1** Zur Schliessung möglicher Ausbildungslücken verweist der Beschwerdeführer insbesondere auf seinen Lebenslauf. Seit Mai 2015 führe er Augenprüfungen durch, habe klinische Fälle während des Praktikums am Unispital (...) betreut, seit September 2018 auch als anerkannter Optometrist in der (Augenklinik). Entsprechend habe er bisher weit mehr als 150 Fälle begleitet. In seinem Studiengang sei er zudem auf die Abgabe von topischen diagnostischen Ophthalmika vorbereitet worden und deren Anwendung sei ein fester Bestandteil seiner Arbeit in der Klinik. Der Einsatz von lokal und gegebenenfalls systemisch wirkenden Pharmaka gehörten zu seiner täglichen Arbeit. Auch die Nutzung von Mydriatikum sei alltäglich. Zudem reichte der Beschwerdeführer aufforderungsgemäss einen Kompetenzbogen bei der Vorinstanz ein, der seine vorhandene Kompetenz in allen Bereichen aufzeige. Diesbezüglich weist der Beschwerdeführer auf das hohe Patientenaufkommen hin, worauf seine Angaben zurückzuführen seien.

**14.2** Die Vorinstanz ist der Ansicht die Berufserfahrung des Beschwerdeführers vermöge seine Ausbildungslücken nicht zu schliessen. Bis zum Abschluss seines Studiums im Jahr 2018 sei der Beschwerdeführer nicht als Optometrist tätig gewesen. Seit September 2018 arbeite er in der (Augenklinik) und führe dort unter anderem auch optometrische Untersuchungen durch, wobei aber nicht davon ausgegangen werden könne, dass der Beschwerdeführer in eigener fachlicher Verantwortung arbeite, sondern schlussendlich die Ärzte für die richtige Diagnose und Behandlung verantwortlich seien. Sollte der Beschwerdeführer hingegen in eigener Verantwortung tätig sein, wäre die Berufsausübung nicht rechtmässig, weil er noch nicht über eine Anerkennung seines Bachelorstudiums verfüge. Die theoretischen Grundlagen der klinischen Optometrie seien in der Ausbildung des Beschwerdeführers nur teilweise vermittelt und ungenügend vertieft worden. In seinem Studium sei er nicht auf die Abgabe von topischen diagnostischen Ophthalmika vorbereitet worden und nur in geringem Masse auf das Verstehen des menschlichen Körpers insgesamt. Es fehlten die notwendigen theoretischen Kenntnisse, um diese in der Berufsausübung anzuwenden. Die festgestellten Lücken in der Ausbildung in der klinischen Optometrie könnten folglich nicht durch erworbene Berufserfahrung ausgeglichen werden. Theoretisches Wissen könne ohnehin kaum mittels Berufserfahrung erworben werden und der Beschwerdeführer zeige nicht auf, wo und wie er das fehlende Wissen erworben habe. Der Kompetenzbogen zeige auf, welche Kompetenzen eine Person in welchem Rahmen erworben oder eingesetzt habe. Der vom Beschwerdeführer ausgefüllte Kompetenzbogen bestätige das Ergebnis des Ausbildungsvergleichs. Dies verdeutlichte die Vorinstanz beispielhaft damit, dass es sich bei der "Aniseikonie", "unerwünschten Reaktionen auf ein Anästhetikum" und "unerwünschten Reaktionen auf ein Mydriatikum" um "eher seltene" beziehungsweise "sehr seltene" Phänomene handle, mit denen der Beschwerdeführer nach eigenen Angaben "während des Studiums" beziehungsweise "während seines Berufslebens" jeweils über zehnmal konfrontiert gewesen sein und persönlich einen entsprechenden Patienten behandelt haben will.

**14.3** Der Beschwerdeführer verfügt bereits über die Bewilligung, um den Beruf eines Optometristen in eigener fachlicher Verantwortung auszuüben und erhalte bei einer Anerkennung der Gleichwertigkeit seiner Ausbildung keine ergänzende Bewilligung zur Ausübung eines Gesundheitsberufs, die mit zusätzlichen Befugnissen für seine berufliche Tätigkeit verbunden wäre. Die Berufserfahrung des Beschwerdeführers ist damit als rechtmässig zu berücksichtigen. Der Beschwerdeführer ist in der Schweiz tätig und

arbeitet seit dem 1. September 2018 vollzeitlich als Optometrist bei der (Augenklinik). Dort führt er gemäss Zeugnis seiner Arbeitgeberin vom 10. Januar 2020 unter anderem "prä- und postoperative optometrische Untersuchungen" sowie "optometrische Untersuchungen am Patienten" durch. Warum er dabei nicht in eigener fachlicher Verantwortung im Sinn von Art. 11 GesBG handeln sollte, obschon er spätestens seit 1. Februar 2020 über eine entsprechende Bewilligung verfügt, wird von der Vorinstanz nicht nachvollziehbar begründet. Zwar kann es sein, dass bestimmte Diagnosen und Behandlungen unter ärztlicher Verantwortung durchgeführt werden. Entscheidend für die eigene fachliche Verantwortung ist aber, ob die Ausübung des Berufs unter fachlicher Aufsicht eines Angehörigen desselben Berufs stattfindet oder nicht (THOMAS GÄCHTER/PETRA BETSCHART-KOLLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VIII/1, Gesundheitsrecht, D. Gesundheitsberufegesetz, 2. Auflage 2023, N 44). Entsprechende Hinweise auf eine fachliche Unterstellung des Beschwerdeführers unter einen anderen Optometristen liegen nicht vor.

In vielen Fällen scheint die Berufserfahrung eher ungeeignet, fehlende theoretische Kenntnisse und Bildungslücken auszugleichen. Fehlt das entsprechende Fachwissen, ist meist schwer vorstellbar, wie der Betroffene in der Lage sein soll, diese Kenntnisse in der Praxis umzusetzen (vgl. Urteil des BGer 2C\_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 5.2; Urteil des BVer B-5953/2020 vom 6. Mai 2022 E. 6.4.3). Hier weist der Beschwerdeführer allerdings eine Ausbildung auf Hochschulstufe nach, in welcher, wie die Vorinstanz in ihrer Gegenüberstellung selbst feststellte, unter anderem substantielle Inhalte in Pharmakologie, Biomedizin, allgemeiner Anatomie und Physiologie sowie Pathologie des Auges vermittelt werden. Im Modulbescheid zu "Biomedizin II: Ophthalmoskopie" wird sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass "Praktika z.T. mit Mydriatika begleitend durch Mediziner" Bestandteil der Ausbildung seien. Entsprechend fällt es schwer die Berufserfahrung des Beschwerdeführers wegen fehlender theoretischer Grundlagenkenntnisse des menschlichen Körpers oder der Abgabe von topisch diagnostischen Ophthalmika nicht zu berücksichtigen. Zudem führt der Beschwerdeführer den fraglichen Beruf schon seit mehreren Jahren rechtmässig in der Schweiz aus und verfügt über ein von einer Augenklinik ausgestelltes Zeugnis, welches ihm ausdrücklich optometrische Tätigkeiten bescheinigt ("prä- und postoperative optometrische Untersuchungen" sowie "optometrische Untersuchungen am Patienten"). Unter diesen aussergewöhnlichen Umständen vermögen die weitgehend pauschalen Hinweise auf die fehlenden theoretischen Kenntnisse, welche nicht durch Berufspraxis kompensiert werden könnten, nicht zu überzeugen.

Entsprechend ist eine nähere und spezifischere Prüfung der Berufserfahrung mit Blick auf die tatsächliche Notwendigkeit der verfügbaren Ausgleichsmassnahmen (insb. die Zusatzausbildung, welche aus den Teilen "Grundlagen zur klinischen Optometrie" und "Klinische Optometrie, sichere Anwendung der Diagnostica" besteht) angezeigt. Daran vermögen die sehr spezifischen Hinweise der Vorinstanz auf die Antworten des Beschwerdeführers zur "Aniseikonie", "unerwünschte Reaktionen auf ein Anästhetikum" und "unerwünschte Reaktionen auf ein Mydriatikum", welche angeblich Zweifel am Ergebnis des vom Beschwerdeführer ausgefüllten Kompetenzbogens wecken würden, nichts zu ändern.

#### **15.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz das ihr beim Vergleich der Ausbildung des Beschwerdeführers mit dem Schweizer Referenzstudiengang zukommende Ermessen nicht rechtsfehlerhaft ausgeübt hat, wenn sie von wesentlichen Lücken in den Fächern "Brillenglasbestimmung/Refraktion", "Allgemeine Anatomie und Physiologie", "Allgemeine Pathologie", "Anatomie und Physiologie des Auges", "Pathologie des Auges", "Allgemeine Optik", "Physiologische Optik", "Erweiterte optometrische Untersuchungsmethoden", "Systematische Analyse klinischer Problemstellungen", "Englisch" sowie "Recht und Ethik" ausgeht. Zu Unrecht stellte die Vorinstanz hingegen eine wesentliche Ausbildungslücke hinsichtlich des "klinisch optometrischen Praktikums" fest. Zudem würdigte und berücksichtigte die Vorinstanz die Berufserfahrung des Beschwerdeführers nicht ausreichend. Diese Umstände wären im Zusammenhang mit der geforderten Anerkennung der Gleichwertigkeit des B.Sc. (...) mit dem schweizerischen "Bachelor of Science in Optometrie FH" und bei der Anordnung allfälliger Ausgleichsmassnahmen entsprechend zu berücksichtigen gewesen. Damit ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit auf sie einzutreten ist, und die angefochtene Teilverfügung vom 4. Mai 2021 ist aufzuheben.

#### **16.**

**16.1** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Rückweisung ist namentlich dann angezeigt, wenn die Vorinstanz bei ihrer Entscheidung aufgrund der von ihr eingenommenen Rechtsauffassung Fragen nicht geprüft hat, die besondere Sachkenntnis bedingen oder bei deren Beurteilung sie einen Ermessensspielraum gehabt hätte (vgl. Urteile des BVGer

B-4639/2021 vom 8. September 2022 E. 6; B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 4.1; B-4992/2015 vom 6. September 2017 E. 3.5). Dies ist vorliegend der Fall, kann doch die richterliche Beschwerdeinstanz nicht anstelle der fachkompetenten Behörde einschätzen, inwiefern sich die veränderte Beurteilung bezüglich des "klinisch optometrischen Praktikums" und der effektiven Berücksichtigung der Berufserfahrung des Beschwerdeführers auf die Anerkennung der Gleichwertigkeit oder allfällige Ausgleichsmassnahmen auswirkt. Damit ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**16.2** In diesem Kontext ist die Vorinstanz zudem darauf hinzuweisen, dass das Studienreglement 2021, an dem sich der vorinstanzliche Teilentscheid vom 4. Mai 2021 orientierte, durchaus erheblich vom Studienreglement 2024 abzuweichen scheint (vgl. E. 11.3). Dies gilt auch für Fächer, in denen die Vorinstanz beim Beschwerdeführer wesentliche Ausbildungslücken feststellte. Das zwischenzeitlich neu in Kraft getretene Studienreglement 2024 ist zu berücksichtigen, soweit sich dieser Umstand zugunsten des Beschwerdeführers auswirken sollte (vgl. Urteil des BGer 2C\_206/2019 vom 25. März 2021 E. 6.3; BGE 129 II 497 E. 5.3.2).

## 17.

Praxisgemäss sind eine Kassation und Rückweisung zu neuem Entscheid im Kostenpunkt wie eine Gutheissung zu behandeln (Urteil des BVer B-753/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 7.1). Dementsprechend sind dem Beschwerdeführer keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt, selbst wenn sie unterliegen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Eine obsiegende Partei hat Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Beschwerdeführer war im vorliegenden Verfahren indessen nicht vertreten und hat auch sonst keine anrechenbaren Kosten in diesem Sinn dargetan, weshalb ihm praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Sache wird im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zur erneuten Beurteilung des Gesuchs des Beschwerdeführers um Anerkennung seines ausländischen Bildungsabschlusses zurückgewiesen.

**2.**

Für das vorliegende Verfahren werden keine Verfahrenskosten erhoben und keine Parteientschädigungen gesprochen. Der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**3.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Raphael Arnold

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 3. Dezember 2024

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;  
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)