



## Urteil vom 19. März 2018

---

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),  
Richter Stephan Breitenmoser,  
Richter Pascal Richard;  
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

---

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch Philippe Rosat, Rechtsanwalt,  
Rosat & Cie Rechtsanwälte,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI,**  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Verweigerung der Zulassung zur Prüfung für das  
Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse;  
Gleichwertigkeit einer deutschen Ausbildung.

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

Mit Schreiben vom 13. April 2016 meldete sich X. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer), deutscher Staatsangehöriger, beim Eidgenössischen Starkstrominspektorat ESTI (nachfolgend: Vorinstanz) zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse an.

**B.**

Mit Verfügung vom 3. Mai 2016 stellte die Vorinstanz fest, dass die deutsche Ausbildung des Beschwerdeführers zum Gesellen und Meister im Kälteanlagenbauer-Handwerk der Ausbildung zum Elektroinstallateur EFZ in der Schweiz nicht gleichwertig sei (Dispositiv-Ziffer 1). Sie wies sein Gesuch um Zulassung zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse ab (Dispositiv-Ziffer 2).

Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen an, die Tätigkeiten, welche der Beruf des Gesellen bzw. Meisters im Kälteanlagenbauer-Handwerk in Deutschland und der Beruf des Elektroinstallateurs EFZ in der Schweiz umfassten, seien nicht vergleichbar. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der deutschen Ausbildung des Beschwerdeführers zu derjenigen zum Elektroinstallateur EFZ in der Schweiz sei demnach nicht möglich. Folglich könne er nicht Träger einer Anschlussbewilligung nach Art. 15 der Niederspannungs-Installationsverordnung sein. Er könne auch nicht zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse zugelassen werden, weil das entsprechende Prüfungsreglement des ESTI – mangels einer schweizerischen Berufsausbildung des Beschwerdeführers – nicht anwendbar sei.

**C.**

Gegen die Verfügung vom 3. Mai 2016 (nachfolgend: angefochtene Verfügung) erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 2. Juni 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Begehren:

"1. Die Verfügung des Beschwerdegegners vom 3.5.2016 sei vollumfänglich aufzuheben und es sei der Beschwerdegegner als Vorinstanz anzuweisen abzuklären, ob zwischen der Ausbildung des Beschwerdeführers als zertifizierte Elektrofachkraft BGV A3 nach deutschem Recht und Meister sowie Geselle des Kälteanlagenbaus nach deutschem Recht einerseits und der Ausbildung eines schweizerischen Kältemonteurs mit Niederspannungs-Anschlussbewilligung wesentliche Unterschiede bestehen, welche Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit haben können. Falls diese Prüfung

ergibt, dass keine solchen wesentlichen Unterschiede bestehen, ist der Beschwerdegegner anzuweisen, dem Beschwerdeführer ohne Prüfung die Bewilligung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse gemäss Art. 15 NIV zu erteilen.

2. Für den Fall, dass die Prüfung gemäss Ziffer 1 hiervor wesentliche Unterschiede in der Ausbildung ergeben sollte, ist der Beschwerdegegner anzuweisen abzuklären, ob die vom Beschwerdeführer im Rahmen seiner Berufspraxis in der Schweiz erlangten Kenntnisse die wesentlichen Unterschiede in der Ausbildung nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit aufwiegen können. Für den Fall, dass dies zu bejahen ist, ist der Beschwerdegegner anzuweisen, dem Beschwerdeführer ohne Prüfung die Bewilligung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse zu erteilen.

3. Für den Fall, dass die Unterschiede in der Ausbildung nicht durch die Berufserfahrung kompensiert werden können, ist der Beschwerdegegner anzuweisen, den Beschwerdeführer zur Eignungsprüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse zuzulassen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Der Beschwerdeführer begründet seine Beschwerde im Wesentlichen damit, die ihm verweigerte Zulassung zur Eignungsprüfung stelle eine Verletzung der staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz aufgrund der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255/22 vom 30.09.2005; nachfolgend: Richtlinie 2005/36/EG) dar. Darüber hinaus habe er ebenfalls auf der Basis der Richtlinie Anspruch darauf, dass die Vorinstanz abkläre, ob zwischen seiner deutschen Ausbildung als Elektrofachkraft nach BGV A3 sowie Meister des Kälteanlagenbaus einerseits und der Ausbildung eines "schweizerischen Kältemonteurs mit Niederspannungs-Anschlussbewilligung" andererseits keine wesentlichen, die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Unterschiede bestünden, und ob, falls solche vorlägen, sie auf der Basis des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nach Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG durch seine langjährige praktische Berufstätigkeit kompensiert würden. In beiden Fällen stehe ihm – ohne Eignungsprüfung – ein Anspruch auf Erteilung der Bewilligung für den Anschluss elektrischer Niederspannungserzeugnisse zu.

Sollte diese Prüfung durch die Vorinstanz ergeben, dass für die Sicherheit und Gesundheit relevante Ausbildungsunterschiede bestünden und sie nicht durch die Berufserfahrung ausgeglichen werden könnten, müsse die Vorinstanz ihn zur Eignungsprüfung zulassen und diese durchführen.

**D.**

Mit Vernehmlassung vom 18. August 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

**E.**

**E.a** Mit Replik vom 16. September 2016 hält der Beschwerdeführer vollumfänglich an den Rechtsbegehren gemäss Beschwerde vom 2. Juni 2016 fest und beantragt zusätzlich, die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 18. August 2016 sei samt Beilagen vollumfänglich aus den Gerichtsakten zu weisen.

**E.b**

In der Verfügung vom 28. September 2016 hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass über den Antrag, die Vernehmlassung aus dem Recht zu weisen, im Hauptentscheid zu befinden sei.

**F.**

Die Vorinstanz hält mit Duplik vom 28. Oktober 2016 an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Der Entscheid der Vorinstanz vom 3. Mai 2016 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. d des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressat der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 49 VwVG).

Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

## **2.**

Hinsichtlich seines prozessualen Antrags, die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 18. August 2016 vollumfänglich aus dem Recht zu weisen, macht der Beschwerdeführer geltend, die Vorinstanz habe die ihr auf 14. Juli 2016 angesetzte Frist zur Vernehmlassung um mehr als einen Monat versäumt und auch kein fristgerechtes Erstreckungsgesuch gestellt. Das Bundesverwaltungsgericht hätte das so bezeichnete "Fristerstreckungsgesuch" der Vorinstanz vom 15. August 2016 nicht durch Verfügung vom 16. August 2016 bewilligen dürfen, da es sich materiell um ein Gesuch um Wiederherstellung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 VwVG gehandelt habe. Die Vorinstanz habe die Frist jedoch zufolge eigenen Versehens verpasst, weshalb die Voraussetzungen einer Wiederherstellung nicht vorlägen.

Allerdings können gemäss Art. 32 Abs. 2 VwVG Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, trotz Verspätung berücksichtigt werden. Zum einen werden die von der Vorinstanz in der Vernehmlassung vorgetragene Vorbringen im Kern ohnehin in ihrer fristgerecht eingereichten Duplik vom 28. Oktober 2016 wiederholt. Zum andern äussert sich die Vorinstanz in der Vernehmlassung (S. 2) zu dem für den Streitausgang bedeutsamen Zertifikat des Beschwerdeführers als "Elektrofachkraft im Sinne der BGV A3 in seinem Tätigkeitsgebiet" sowie zu neu eingereichten Beweismitteln des Beschwerdeführers (S. 2). Es ist daher gerechtfertigt, diese Vorbringen zu berücksichtigen. Entsprechend erweist sich der prozessuale Antrag, die Vernehmlassung der Vorinstanz vollumfänglich aus dem Recht zu weisen, als unbegründet und ist abzuweisen.

## **3.**

Zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer den Zugang zur angestrebten reglementierten Tätigkeit (Anschliessen elektrischer Erzeugnisse) und zur dazu vorausgesetzten Prüfung (Art. 15 Abs. 3 NIV) zu Recht verweigert hat. Insbesondere stellt sich die Frage, ob sie ihm die dafür erforderlichen Berufsqualifikationen zu Recht trotz seiner im Ausland erworbenen Ausbildung abgesprochen hat.

**3.1** Die Verordnung über elektrische Niederspannungsinstallationen vom 7. November 2001 (Niederspannungs-Installationsverordnung [NIV, SR 734.27]) regelt die Voraussetzungen für das Arbeiten an elektrischen Niederspannungsinstallationen und die Kontrolle dieser Installationen (Art. 1). Anwendbar ist vorliegend die ab dem 20. April 2016 – und somit im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids vom 3. Mai 2016 – geltende Fassung. Die ab 1. Januar 2018 in Kraft stehenden Neuerungen gelangen währenddessen grundsätzlich noch nicht zur Anwendung, ausser wenn sie zuvor rechtswidrige Bestimmungen aufheben oder ändern würden.

Im 2. Kapitel normiert die NIV die für Installationsarbeiten geltende Bewilligungspflicht. Danach benötigt eine Installationsbewilligung des Inspektorats, wer elektrische Installationen erstellt, ändert oder in Stand stellt und wer elektrische Erzeugnisse an elektrische Installationen fest anschliesst oder solche Anschlüsse unterbricht, ändert oder in Stand stellt (Art. 6). Im Weiteren unterscheidet die Verordnung zwischen der allgemeinen Installationsbewilligung (Art. 7 - 11), den eingeschränkten Installationsbewilligungen (Art. 12 - 15) sowie den Installationsarbeiten ohne Bewilligung (Art. 16).

Das vorliegende Verfahren ist vor dem Hintergrund der in Art. 15 NIV geregelten Anschlussbewilligung zu beurteilen. Diese berechtigt zum Anschliessen und Auswechseln von fest angeschlossenen elektrischen Erzeugnissen (Abs. 2). Die Bewilligung wird gemäss Art. 15 Abs. 1 NIV einem Betrieb erteilt, der zur Ausführung der Arbeiten Betriebsangehörige einsetzt, welche die Voraussetzungen als Betriebselektriker im Sinne von Art. 13 Abs. 1 NIV erfüllen. Dies ist der Fall, wenn sie das eidgenössische Fähigkeitszeugnis als Elektromonteur besitzen und drei Jahre praktische Tätigkeit in elektrischen Installationen unter Aufsicht einer fachkundigen Person nachweisen können (Art. 13 Abs. 1 Bst. a NIV), alternativ das eidgenössische Fähigkeitszeugnis in einem dem Elektromonteur nahestehenden Beruf oder einen gleichwertigen Abschluss besitzen und zusätzlich mindestens fünf Jahre praktische Tätigkeit nachweisen können (Bst. b) oder die Betriebselektrikerprüfung bestanden haben (Bst. c).

Nach Art. 15 Abs. 3 NIV kann das Inspektorat zudem in besonderen Fällen Anschlussbewilligungen an Betriebe erteilen, welche die Bewilligungsvoraussetzungen nicht in allen Teilen erfüllen. Die Bewilligungserteilung wird davon abhängig gemacht, dass die für die Arbeiten eingesetzten Betriebsangehörigen eine vom Inspektorat durchgeführte Prüfung bestehen. Gestützt auf Art. 15 Abs. 3 und Art. 21 NIV hat das ESTI das Reglement über

die Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse vom 5. November 2009 erlassen (nachfolgend: Prüfungsreglement). Das Prüfungsreglement regelt unter anderem die Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung, über deren Vorliegen das ESTI entscheidet (Art. 2)

**3.2** Der Beschwerdeführer hat seine Ausbildung in Deutschland absolviert. Er hat sich zum Gesellen und später zum Meister im Kälteanlagenbauer-Handwerk ausgebildet, wie er mit entsprechenden Urkunden ausweist (Beschwerde-Beilagen 4 u. 5).

Im Rahmen der Meisterprüfungsvorbereitung zum Kälteanlagenbauermeister hat er zudem das Zertifikat als "Elektrofachkraft im Sinne der BGV A3 in seinem Tätigkeitsgebiet" (Beschwerde-Beilage 3) erworben, wofür er gemäss Zertifikat an der Bundesfachschule Kälte-Klima-Technik im Fach Elektrotechnik geschult wurde und die entsprechende Abschlussprüfung bestanden hat. Berufsgenossenschaftliche Vorschriften (BGV) sind die von den deutschen Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung erlassenen Unfallverhütungsvorschriften, welche 2014 als Vorschriften der gesetzlichen Unfallversicherung ("DGUV-Vorschriften") zusammengefasst wurden (verfügbar auf der Website des Spitzenverbands der gewerblichen Berufsgenossenschaften [<http://publikationen.dguv.de>]). Sie sind nach § 15 des Siebten Buchs des deutschen Sozialgesetzbuchs vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu genehmigen.

**3.3** Der Beschwerdeführer verfügt aufgrund seiner deutschen Ausbildung über kein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis als Elektromonteur oder in einem dem Elektromonteur nahestehenden Beruf (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b NIV). Die Verordnung sieht jedoch vor, dass das ESTI – im Rahmen der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen – über die Gleichwertigkeit von Ausbildungen im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst. b NIV entscheidet (Art. 13 Abs. 2, Art. 8 Abs. 3 NIV).

**3.4** In diesem Zusammenhang zu beachten ist angesichts des grenzüberschreitenden Sachverhalts 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). Nach Art. 2 FZA dürfen die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung des Abkommens gemäss den

Anhängen I, II und III nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Das Diskriminierungsverbot bzw. Gleichbehandlungsgebot gewährleistet, dass sie in der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt werden als die Angehörigen des Staates, der das Abkommen handhabt. Um den Staatsangehörigen der Vertragsparteien den Zugang zur unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeit zu erleichtern, treffen die Vertragsstaaten nach Anhang III des Abkommens die erforderlichen Massnahmen für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen sowie zur Koordinierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zugang zu unselbständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung (Art. 9 FZA). Die Schweiz hat sich in Anhang III verpflichtet, Diplome, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gemäss den darin für anwendbar erklärten Rechtsakten der EU zu anerkennen. Zu diesen Rechtsakten gehört auch die Richtlinie 2005/36/EG, welche mit dem Beschluss Nr. 2/2011 des Gemischten Ausschusses für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (AS 2011 4859 ff.) für anwendbar erklärt wurde (detailliert dazu Urteile des BVGer B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 5.3 f. und B-3706/2014 vom 28. November 2017 E. 6.3.1; Urteil des BGer 2C\_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.1 f.).

**3.5** Die Anschlussbewilligung nach Art. 15 NIV erlaubt mit dem Anschliessen von elektrischen Erzeugnissen eine reglementierte Tätigkeit, welche grundsätzlich die berufliche Qualifikation der Betriebsangehörigen als Elektromonteur voraussetzt (Art. 13 Abs. 1 NIV). Dabei handelt es sich unbestritten um einen in der Schweiz reglementierten Beruf im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 Bst. a und c), der in der entsprechenden Liste des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI unter dem Titel "10. Baubereich" enthalten ist (verfügbar unter [www.sbf.admin.ch](http://www.sbf.admin.ch) > Bildung > Anerkennung ausländischer Diplome > Reglementierte Berufe, abgerufen am 19.3.2018).

Die allgemeinen Regelungen zur Anerkennung von Ausbildungsnachweisen nach Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG sind auf alle Berufe anwendbar, die nicht von den Kapiteln II und III erfasst sind (Art. 10; vgl. Urteil des BVGer B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 5.3.2). In Kapitel II der Richtlinie (Anerkennung der Berufserfahrung) ist vorgesehen, dass für die Aufnahme der in Anhang IV Verzeichnis I aufgeführten Tätigkeiten – sofern sie gemäss den Voraussetzungen nach Art. 17 ausgeübt worden sind – eine Anerkennung der durch Berufserfahrung nachgewiesenen Qualifikationen erfolgt (Art. 16 Richtlinie 2005/36/EG). Im Verzeichnis I (Anhang IV) aufgelist-

tet ist – in der Hauptgruppe 37 (elektrotechnische Industrie) – auch die Reparatur, Montage und technische Installation von elektrotechnischen Erzeugnissen (Gruppe 379) und somit auch die Tätigkeit des Elektroinstallateurs.

Indessen macht vorliegend weder der Beschwerdeführer geltend noch ist aus den Akten ersichtlich, dass er die "betreffende" Tätigkeit in elektrischen Installationen (vgl. auch E. 5.5 und E. 6) nach den Erfordernissen von Art. 17 als Selbständiger oder Betriebsleiter ausgeübt hätte und ihm deshalb die Normen des II. Kapitels zur Anerkennung der Berufserfahrung den Zugang zur reglementierten Tätigkeit ermöglichen könnten (vgl. Art. 16 Richtlinie 2005/36/EG). Entsprechend blieb vorliegend unter den Parteien unstrittig, dass grundsätzlich die allgemeinen Anerkennungsregeln (subsidiär) zur Anwendung gelangen (vgl. Art. 10 Bst. a Richtlinie 2005/36/EG).

**3.6** Wird die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmestaat vom Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig gemacht, gestattet die zuständige Behörde des Aufnahmestaates den Antragsstellern die Aufnahme oder Ausübung *dieses Berufs* unter denselben Voraussetzungen wie Inländern, sofern sie ein Diplom besitzen, das in einem anderen Vertragsstaat für die Bewilligung der Aufnahme und Ausübung des Berufs erforderlich ist (Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BGer 2C\_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2, 2C\_668/2012 vom 1. Februar 2013 E. 3.1.3; zum Ausdruck "dieses Berufs" auch die Urteile des EuGH vom 19. Januar 2006 C-330/03, Slg. 2006 I-801, Rn. 20, und vom 21. September 2017 C-125/16, Rn. 40). Nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie ist der Beruf, den der Antragsteller im Aufnahmemitgliedstaat ausüben möchte, derselbe wie der, für den er qualifiziert ist, wenn die Tätigkeiten, die der Beruf umfasst, vergleichbar sind.

Der Aufnahmestaat kann indessen nach Massgabe von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG Ausgleichsmassnahmen verlangen. Ob Ausgleichsmassnahmen, mithin ein Anpassungslehrgang oder, wie vom Beschwerdeführer eventualiter beantragt, eine Eignungsprüfung, anzuordnen sind, bestimmt sich anhand eines Vergleichs der Ausbildungsdauer und des Ausbildungsinhalts mit dem im Aufnahmestaat zur Ausübung des reglementierten Berufs vorgeschriebenen Diplom (Art. 14 Richtlinie 2005/36/EG; zum Ganzen Urteile des BVGer B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 6.2, B-2680/2015 vom 21. Juni 2017 E. 2.6, B-6452/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.5 ff.). Nach eindeutigem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 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 (vgl. Urteile des BVGer a.a.O.; Urteil des EuGH vom 7. Mai 1991 C-340/89, Slg. 1991 I-2357 Rn. 16).

#### **4.**

Der Beschwerdeführer verlangt in erster Linie, die Vorinstanz zur Durchführung des Ausbildungsvergleichs nach Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG anzuhalten, und – für den Fall, dass ihre Prüfung keine wesentlichen Unterschiede ergibt oder solche durch seine Berufserfahrung kompensiert werden können – sie anzuweisen, ihm ohne Prüfung die Anschlussbewilligung gemäss Art. 15 NIV zu erteilen.

**4.1** Der Beschwerdeführer hat im vorinstanzlichen Verfahren ein Gesuch um Zulassung zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungsleitungen gemäss Art. 15 NIV gestellt (Vernehmlassungsbeilage 1). Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, das Prüfungsreglement mit den entsprechenden Zulassungsvoraussetzungen sei vorliegend nicht anwendbar, weil der Beschwerdeführer keine schweizerische Berufsausbildung besitze. Daher hat sie in der Folge die Vergleichbarkeit der in Deutschland abgeschlossenen Ausbildung im Kälteanlagenbauer-Handwerk mit der Ausbildung zum Elektroinstallateur EFZ in der Schweiz geprüft und abgelehnt (Verfügung, E. 3 f.).

**4.2** Sie erwägt diesbezüglich, die Tätigkeiten, welche der Beruf Geselle bzw. Meister im Kälteanlagenbauer-Handwerk in Deutschland einerseits und der Beruf Elektroinstallateur EFZ in der Schweiz andererseits umfassen, seien nicht vergleichbar. Kälteanlagenbauer planen, montieren und warten Kälteanlagen sowie Klima- und klimatechnische Einrichtungen, von der Kühlraum- und Milchkühlanlage bis zu Kälteeinrichtungen in produktions-, medizin- und labortechnischen Bereichen. Kälteanlagenbaumeister organisieren die Arbeitsabläufe, leiten Fachkräfte an und seien für die betriebliche Ausbildung verantwortlich. Sie nehmen kaufmännische und verwaltende Aufgaben wahr, beraten Kunden und verhandeln mit Lieferanten, kalkulieren Angebote, planen und überwachen die Auftragsabwicklung und erledigen den betriebsbezogenen Schriftverkehr. Zudem arbeiten sie selbst praktisch mit und stellen beispielsweise die Steuer- und Regeleinrichtungen von kältetechnischen Anlagen ein.

Demgegenüber erstelle der Elektroinstallateur EFZ insbesondere elektrische Installationen und nehme Anlagen in Betrieb. Er arbeite dabei hauptsächlich nach der technischen Niederspannungs-Installations-Norm (NIN; auch SEV 1000 genannt). Zudem instruiere er Kundinnen und Kunden über die funktionelle Handhabung und den energieeffizienten Einsatz von Energieverbrauchern und Anlagen der Gebäudesystemtechnik, unterhalte elektrische Systeme und behebe Störungen (Art. 1 Bst. a – c der Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Elektroinstallateurin/Elektroinstallateur mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis [EFZ] vom 27. April 2015, SR 412.101.220.45). Dass der Beschwerdeführer in Deutschland zusätzlich die Qualifikation einer Elektrofachkraft für Tätigkeiten gemäss Durchführungsanweisung zur BGV A3 erlangt habe, führe nicht zur Vergleichbarkeit des Berufs des deutschen Kälteanlagenbaus und demjenigen des eidgenössischen Elektroinstallateur EFZ. Vergleichbar im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG seien nur diejenigen Tätigkeiten, die sowohl nach ihrer Wesensart als auch ihrem Inhalt ähnlich seien, was für die beiden Berufe nicht zutrefte. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der deutschen Ausbildung des Beschwerdeführers mit derjenigen zum schweizerischen Elektroinstallateur EFZ sei daher nicht möglich. Folglich könne er nicht Träger einer Anschlussbewilligung (Art. 15 NIV) sein. Daran vermöge auch der Besuch des Kurses "Elektro-Anschlussbewilligung für Kältemonteur und für Mitarbeiter in der Kältebranche" nichts zu ändern (angefochtene Verfügung, E. 4 f.; Vernehmlassung, S. 2, Duplik, S. 2).

Die Vorinstanz gelangte mit anderen Worten zum Schluss, dass es sich nicht um vergleichbare Berufstätigkeiten und nicht um "denselben" oder "diesen Beruf" im Sinne von Art. 4 und Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG handle, weshalb sie in der Folge davon absah, Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie, namentlich eine Eignungsprüfung (Abs. 1), in Betracht zu ziehen.

**4.3** Der Beschwerdeführer brachte in seiner Beschwerde zunächst vor, er sei nicht nur Meister des Kälteanlagenbaus, sondern besitze auch die Qualifikation einer Elektrofachkraft für Tätigkeiten gemäss Durchführungsanweisung zur BGV A3. Somit verfüge er über eine Ausbildung, die mit derjenigen des schweizerischen Kältemonteurs mit Anschlussbewilligung vergleichbar sei. Umso mehr gelte dies, als innerhalb der Ausbildung zum Kälteanlagenbauer der Elektrotechnik und Elektronik ein hoher Stellenwert eingeräumt werde. Entsprechend habe er einen Rechtsanspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit im Sinne von Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG.

Abzuklären sei, ob sich aus dem Vergleich der Ausbildung als Kälteanlagenbauer sowie Elektrofachkraft im Sinne von BGV A3 und der Ausbildung eines "schweizerischen Kältemonteurs mit Niederspannungs-Anschlussbewilligung" wesentliche Unterschiede mit Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit ergäben, ansonsten er ohne Prüfung ein Anspruch auf Erteilung der Bewilligung habe.

**4.4** Damit bezieht sich der Beschwerdeführer indessen nicht auf das korrekte Vergleichsobjekt. Was die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation als Bewilligungserfordernis nach Art. 13 Abs. 1 i.V.m. 15 Abs. 1 NIV betrifft, ist der Vorinstanz gestützt auf Vorstehendes (E. 3) darin beizupflichten, dass die Ausbildung des Beschwerdeführers, anders als gemäss Beschwerde vorgebracht, nicht mit derjenigen eines "schweizerischen Kältemonteurs mit Niederspannungs-Anschlussbewilligung" zu vergleichen ist (Vernehmlassung, S. 2; Duplik, S. 2), sondern in erster Linie mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis als Elektromonteur (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b NIV). Massgebend ist somit grundsätzlich die Ausbildungsstufe des Elektroinstallateurs EFZ (vgl. Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Elektroinstallateurin/Elektroinstallateur mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis [EFZ] vom 27. April 2015, SR 412.101.220.45), worauf auch die veröffentlichten ESTI-Publikationen "Eingeschränkte Bewilligungen für Personen mit ausländischer Ausbildung" (2016) und "Anerkennung von ausländischen elektrotechnischen Berufsqualifikationen" (2015) hinweisen (verfügbar unter [www.esti.admin.ch](http://www.esti.admin.ch) > Dokumentationen > ESTI-Publikationen > Vollzug NIV & Inspektionen - abgerufen am 19.3.2018).

Diese halten konkretisierend fest (je S. 2), dass die Nachprüfung der Ausbildungen sich auf die Fächer beziehe, welche für das sichere Erstellen, Ändern und in Stand Stellen von elektrischen Niederspannungsinstalltionen in der Schweiz relevant seien. Diese Fächer seien in der Schweiz auf Stufe Elektroinstallateur EFZ (Lehrabschluss) Regeln der Technik, Elektrotechnik sowie Werkstoffe und Arbeitssicherheit, und hinsichtlich dieser Fächer würden die Ausbildungen hinsichtlich Dauer, Inhalt und Verhältnis von theoretischer und praktischer Ausbildung gegenübergestellt.

**4.5** Daraus folgt, dass die Ausbildung des schweizerischen Kältemonteurs mit Anschlussbewilligung, mit welcher der Beschwerdeführer seine Ausbildung als vergleichbar erachtet (Beschwerde, Rechtsbegehren Ziff. 1 u. S. 5), gemäss Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 Abs. 1 NIV nicht das geeignete Vergleichsobjekt für den Vergleich mit seiner deutschen Ausbildung darstellt. Entsprechend kann seinem Rechtsbegehren (Ziffer 1), mit dem er

auf dieser Vergleichsgrundlage eine Gleichwertigkeitsprüfung der Vorinstanz und eine Anschlussbewilligung ohne Eignungsprüfung anstrebt, nicht entsprochen werden.

Die eidgenössische Ausbildung zum Kältemonteur wird dagegen das relevante Vergleichsobjekt im Rahmen der später zu klärenden Frage bilden, ob die Vorinstanz die Zulassungsvoraussetzungen zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse gemäss dem anwendbaren Prüfungsreglement richtig angewandt hat (dazu E. 7.3).

## **5.**

**5.1** In der Replik hält der Beschwerdeführer nicht mehr an dem in der Beschwerde bemühten Vergleichsobjekt fest, sondern legt seinen weiteren Ausführungen die vorstehend erläuterte Betrachtung (E. 4.4) zu Grunde (vgl. Replik, S. 4 ff.). Indessen macht er geltend, für die Anwendbarkeit der Richtlinie 2005/36/EG und für die beschränkte Anschlussbewilligung (Art. 15 NIV) sei keine umfassende Vergleichbarkeit der gesamten Berufsaktivitäten eines deutschen Kühlanlagenbaumeisters mit Elektrofachzertifikat BGV A3 und eines schweizerischen Elektroinstallateurs EFZ notwendig. Da es sich vorliegend nur um eine inhaltlich stark beschränkte Bewilligung zum Anschliessen und Auswechseln von Kühlanlagen an das Niederspannungsstromnetz handle, sei für die Vergleichbarkeit der Ausbildung lediglich der hier betroffene Überschneidungsbereich der Berufe massgebend. Entscheidend sei einzig, ob derjenige Teil der Ausbildung des deutschen Kühlanlagenbauers mit Elektrofachkraftzeugnis, der sich auf den Anschluss von Kühlanlagen ans Stromnetz beziehe, vergleichbar sei mit dem entsprechenden Teil der Ausbildung des schweizerischen Elektroinstallateurs, welcher sich ebenfalls mit dem Anschluss oder der Änderung des Anschlusses solcher Geräte an das Stromnetz befasse. Denn nur für diesen eingeschränkten Bereich, in dem die Vergleichbarkeit klar zu bejahen sei, werde eine Anschlussbewilligung gemäss Art. 15 NIV verlangt. Die übrigen Tätigkeitsbereiche und Ausbildungsinhalte der beiden Berufe seien vorliegend irrelevant (Replik, S. 3 ff.).

**5.2** Dass die Vorinstanz eine teilweise Zulassung zur reglementierten Tätigkeit gestützt auf einen Teilvergleich der Ausbildungen direkt hätte gewähren müssen und der Beschwerdeführer hierauf Anspruch hat, ergibt sich jedoch nicht aus dem in der NIV verankerten System der vorgesehenen Bewilligungsarten und ihrer Tragweite. Die Anschlussbewilligung gemäss Art. 15 NIV berechtigt, nach expliziter Regelung, zum Anschliessen

und Auswechseln "von fest angeschlossenen elektrischen Erzeugnissen" (Art. 15 Abs. 2 NIV). Eine weitere Differenzierung der Anschlussbewilligung für bestimmte Arten elektrischer Erzeugnisse hält zumindest der Verordnungstext (in der bis 31. Dezember 2017 geltenden Fassung) nicht bereit. Die Verordnung (Art. 15 Abs. 1) verzichtet auf eine Aufspaltung der Anschlussbewilligung in verschiedene Tätigkeitsbereiche und entsprechend reduzierte (Teil-)Anforderungen an die für die Bewilligung erforderlichen Ausbildungsnachweise. Die Bewilligung nach Art. 15 NIV geht mithin in sachlicher Hinsicht über den Anschluss von Kühlanlagen ans Stromnetz hinaus. An dieser objektiven Tragweite sind auch die in Art. 15 Abs. 1 NIV (durch Verweis auf Art. 13 Abs. 1 NIV) – im öffentlichen Interesse der Sicherheit und der Gesundheit – festgesetzten Voraussetzungen ausgerichtet. Entsprechend stellen diese für die Prüfung der Vergleichbarkeit (und Gleichwertigkeit) massgebenden Normen nicht lediglich auf einen beschränkten Teilbereich der Ausbildung zum Elektromonteur im Sinne des Beschwerdeführers, sondern ohne Einschränkung auf das Fähigkeitszeugnis ab. Dadurch wird verhindert, dass mit der Bewilligung Arbeiten ausgeführt und Erzeugnisse angeschlossen werden, für welche die eingesetzten Personen nicht ausgebildet sind.

Nach der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen, neu formulierten Fassung von Art. 15 Abs. 2 NIV berechtigt die Anschlussbewilligung zwar zum Anschliessen und Auswechseln von den explizit "in ihr aufgeführten" (fest anzuschliessenden oder fest angeschlossenen) elektrischen Erzeugnissen. Dennoch hält Art. 15 Abs. 1 NIV auch in der neuen Fassung weiterhin daran fest, dass die Betriebsangehörigen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung für Arbeiten an betriebseigenen Installationen (Art. 13 Abs. 1) erfüllen müssen (Bst. a) oder eine vom Inspektorat durchgeführte Prüfung bestanden haben (Bst. b).

Ohne gleichwertige ausländische Ausbildung zu derjenigen des eidgenössischen Elektroinstallateurs sehen also sowohl das alte als auch das neue Verordnungsrecht das Bestehen der Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse als Zugangsvoraussetzung zur reglementierten Tätigkeit vor.

**5.3** Wie ausgeführt dient derjenige schweizerische Abschluss als Vergleichsobjekt für die Anerkennung der ausländischen Ausbildung, der vorgeschrieben ist, um die in Frage stehende reglementierte Tätigkeit auszuüben (E. 3.6). Somit beschränkt sich die Prüfung, ob von vergleichbaren

Tätigkeiten bzw. demselben Beruf im Sinne von Art. 4 und Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG auszugehen ist, nach Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 Abs. 1 NIV nicht auf denjenigen Teil der Ausbildungen, der sich auf den Anschluss von Kühlanlagen bezieht. Vielmehr vergleicht die Vorinstanz seine deutschen Qualifikationen im Kälteanlagenbauer-Handwerk mit dem Zertifikat als "Elektrofachkraft im Sinne der BGV A3 in seinem Tätigkeitsgebiet" zutreffend mit der schweizerischen Ausbildung als Elektroinstallateur EFZ in einem umfassenderen Sinn.

Mangels einschlägiger Vergleichsgrundlage dringt der Beschwerdeführer somit auch mit seinem Vorbringen nicht durch, wonach seine deutsche Ausbildung und diejenige des eidgenössischen Elektromonteurs – im Teilbereich des Elektroanschlusses von Kühlanlagen – in der Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit vergleichbar und gleichwertig seien, weshalb ihm direkt die beschränkte Bewilligung für den Elektroanschluss von Kühlanlagen gemäss Art. 15 NIV zu erteilen sei (Replik, S. 5 ff.).

Absolventen von Ausbildungen, die nur einen teilweisen, beschränkten elektrotechnischen Bezug in ihrem Berufsfeld aufweisen, können dagegen, soweit sie die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, im Wege der vom ESTI durchgeführten Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse (Art. 15 Abs. 3 NIV) den allfälligen Zugang zur reglementierten Tätigkeiten erlangen (vgl. E. 7).

**5.4** Währenddessen führt der Beschwerdeführer selbst aus ("völlig klar"), dass im Sinne einer gesamthaften, sich nicht nur auf Kühlanlagen beschränkenden Gegenüberstellung, die Berufstätigkeiten und die Ausbildung der beiden Berufe nicht vergleichbar seien (Replik, S. 4). Die Parteien gehen somit übereinstimmend davon aus, dass die Ausbildung des deutschen Kühlanlagenbauers (mit Elektrofachkraftzeugnis in seinem Gebiet) nicht vergleichbar sei mit der schweizerischen Ausbildung zum Elektroinstallateur EFZ.

Dafür spricht auch, dass es sich bei der Ausbildung des Beschwerdeführers als "Elektrofachkraft im Sinne der BGV A3 in seinem Tätigkeitsgebiet" gemäss Urkunde (Beschwerde-Beilage 3) um ein lediglich auf das Tätigkeitsgebiet des Kälteanlagenbauers beschränktes Zertifikat als Elektrofachkraft im Sinne der Unfallverhütungsvorschrift "Elektrische Anlage und Betriebsmittel" (BGV A3 – heute: DGUV Vorschrift 3) handelt. Es diene ausdrücklich zur Vorlage bei der Handwerkskammer für eine Eintragung gemäss § 7a der deutschen Handwerksordnung (HWO; vgl. Beschwerde-

Beilage 3). Mit anderen Worten ermöglichte es eine beschränkte Ausübungsberechtigung im Sinne von § 7a HWO, d.h. eine auf den Elektroanschluss von Kühlanlagen beschränkte Bewilligung der Tätigkeit im Elektrogewerbe, wie der Beschwerdeführer eigens ausführt (vgl. Replik, S. 6; Beschwerdebeilage 3 mit Beiblatt). Dagegen verfügt der Beschwerdeführer über kein Diplom als Elektrogeselle oder Elektromeister nach deutschem Recht, welches allenfalls mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis als Elektromonteur vergleichbar wäre.

Die deutsche Ausbildung des Beschwerdeführers weist somit, auch unter Einbezug des Zertifikats als besagte Elektrofachkraft, von vornherein nur hinsichtlich eines eng beschränkten Teils (Kühlanlagen) eine gewisse thematische Nähe zur schweizerischen Ausbildung des Elektroinstallateurs auf, lässt sich aber nicht als vergleichbar mit der umfassenden elektronischen Grundbildung des Elektroinstallateurs und den in Art. 3 ff. der Verordnung des SBFJ über die berufliche Grundbildung Elektroinstallateurin/Elektroinstallateur mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) vom 27. April 2015 (SR 412.101.220.45) festgelegten Anforderungen erachten.

**5.5** Die Ausbildung und die Berufstätigkeiten des eidgenössischen Elektroinstallateurs und des deutschen Kühlanlagenbauers (mit Elektrofachkraftzeugnis in seinem Tätigkeitsgebiet) unterscheiden sich somit in ihrer Wesensart, ihrem Inhalt und ihrem Umfang grundlegend. Daher ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz sie nicht als vergleichbar und nicht als dieselben Berufe im Sinne von Art. 4 und Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG erachtet hat, und in der Folge weder die Gleichwertigkeit anerkannt (vgl. Art. 13) noch Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG zur Anwendung gebracht hat. Entsprechend beruft sich der Beschwerdeführer ohne Erfolg auf die in Art. 14 vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie.

Ebenfalls ergibt sich daraus, dass der Beschwerdeführer über keinen zum schweizerischen Elektroinstallateur EFZ gleichwertigen Abschluss im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst. b NIV verfügt, weshalb die Voraussetzungen für eine Anschlussbewilligung gemäss Art. 15 Abs. 1 NIV i.V.m. Art. 13 Abs. 1 NIV zur Zeit nicht erfüllt sind.

**5.6** Soweit der Beschwerdeführer (sinngemäss) eine teilweise Anerkennung der Gleichwertigkeit seiner Ausbildung im Bereich der Kühlanlagen gestützt auf einen Teilvergleich der Ausbildungen verlangt, damit er in diesem begrenzten Bereich einen partiellen Zugang zur reglementierten Tätigkeit im Sinne einer eingeschränkten Anschlussbewilligung erhalte (Replik, S. 3 ff.), so wurde zum einen aus der Sicht des nationalen Rechts bereits erwähnt, dass die Regelung nach Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 Abs. 1 NIV eine zum eidgenössischen Elektroinstallateur gleichwertige ausländische Ausbildung oder aber das Bestehen der Prüfung für den Anschluss elektrischer Niederspannungserzeugnisse voraussetzt. Die NIV enthält somit keine mit § 7a HWO in Deutschland äquivalente Regelung, wonach dem Gesuchsteller ein Anspruch auf eine partielle Ausübungsberechtigung für Tätigkeiten eines anderen Gewerbes bei Nachweis der entsprechend erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten eingeräumt wird (vgl. E. 5.2). Zum andern hilft ihm das angerufene Staatsvertragsrecht gemäss den folgenden Erwägungen ebenfalls nicht weiter.

**5.6.1** Die Frage des nur partiellen Zugangs zu einer reglementierten Berufstätigkeit wurde bislang in der Praxis des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, soweit ersichtlich, noch nicht aufgegriffen. Doch findet sie sich in der Rechtsprechung des EuGH thematisiert. In dieser Hinsicht ist das (zur Richtlinie 89/48/EWG ergangene) Urteil des EuGH vom 19. Januar 2006 C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Slg. 2006 I-801) zu erwähnen. In jenem Fall hatte der Inhaber des italienischen Diploms eines Wasserbauingenieurs Zugang zum Beruf des Ingenieurs für Wege-, Kanal- und Hafenanbau in Spanien beantragt. Dieser umfasste auch Tätigkeiten, die nicht dem Diplom des Antragstellers entsprachen. Zunächst wies der EuGH darauf hin, dass der Wortlaut der Richtlinie die partielle Anerkennung beruflicher Qualifikationen weder ausdrücklich zulasse noch ausdrücklich verbiete (Urteil a.a.O., Rn. 18). Dies trifft auf die hier massgebliche Richtlinie 2005/36/EG gleichermassen zu, während die neuere Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36 und der Verordnung Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems (ABl. L 354/132 vom 28.12.2013) die Richtlinie um den Art. 4f ergänzte, der die Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ermächtigt, auf Einzelfallbasis einen partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit unter bestimmten Bedingungen zu gewähren (vgl. Urteil des EuGH vom 21. September 2017 C-125/16, Rn. 7, 50 f.; Schlussanträge des Generalanwalts vom 1. Juni 2017 in dieser Sache, Rn. 15 ff.).

Weiter befasste sich der Gerichtshof im Urteil C-330/03 mit der Frage, ob es einem Mitgliedstaat verwehrt sei, die Möglichkeit eines partiellen Zugangs – beschränkt auf die Ausübung einer oder mehrerer der vom reglementierten Beruf umfassten Tätigkeiten – auszuschliessen. Dabei ging er davon aus, dass die Mitgliedstaaten in Bereichen, in denen Bedingungen des Zugangs zu einem Beruf auf der EU-Ebene nicht harmonisiert sind, befugt bleiben, diese Bedingungen festzulegen, welche sowohl die eigenen Angehörigen als auch diejenigen anderer Mitgliedstaaten grundsätzlich erfüllen müssten (Rn. 28 f.). Sie hätten ihre Befugnisse jedoch gemäss den vertraglich garantierten Grundfreiheiten auszuüben (Rn. 30 f.). Nationale Massnahmen, welche deren Ausübung behindern oder weniger attraktiv machen könnten, seien praxismässig nur unter vier Voraussetzungen zulässig: Sie müssten in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, zwingenden Gründen des Allgemeinwohls entsprechen, zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sein, und dürften nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (Rn. 30).

Hinsichtlich der letzten beiden Voraussetzungen im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips unterschied der EuGH zwischen den Fällen, die objektiv mit den in der Richtlinie vorgesehenen Mitteln (insbesondere Ausgleichsmassnahmen) gelöst werden können, da der Beruf im Heimatstaat jenem im Aufnahmestaat so ähnlich sei, dass man ihn im Wesentlichen als "diesen Beruf" im Sinne der Richtlinie bezeichnen könne – und denjenigen Fällen, in denen dies nicht möglich sei, da sie von der Richtlinie insofern nicht erfasst würden, als die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsbereichen (wie im beurteilten Fall) so erheblich seien, dass eine vollständige Ausbildung absolviert werden müsste (Rn. 33 f.), die angestrebte Berufstätigkeit sich jedoch von anderen Tätigkeiten des reglementierten Berufs objektiv trennen lasse und somit der Schutz von Verbrauchern und Dienstleistungsempfängern mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden könne (Rn. 33 ff.).

Im Ergebnis hält der EuGH fest, dass es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt sei, den partiellen Zugang zu einem Beruf zu versagen, soweit die Lücken in der Ausbildung des Antragstellers durch die Anwendung der in der Richtlinie vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen wirksam geschlossen werden könnten. Dagegen sei es einem Mitgliedstaat verwehrt, den partiellen Zugang zu verweigern, wenn der Betroffene ihn beantrage und die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsbereichen so erheblich seien, dass in Wirklichkeit eine vollständige Ausbildung absolviert werden müsste, es sei denn, die Verweigerung des partiellen Zugangs sei durch zwingende

Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt, die zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet seien und nicht über das dazu Erforderliche hinausgingen (Urteil, a.a.O. Rn. 39; bestätigt im Urteil des EuGH vom 27. Juni 2013 C-575/11, Rn. 16 ff.; vgl. auch die Schlussanträge der Generalanwältin vom 16. Juli 2009 in der Rechtssache C-200/08; zum Ganzen FRÉDÉRIC BERTHOUD, *La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse-Union européenne*, 2016, S. 48 ff.).

**5.6.2** Darüber, ob das Konzept des EuGH zum partiellen Zugang auf das Freizügigkeitsabkommen übertragbar bzw. von der Schweiz zu berücksichtigen ist, bestehen in der Literatur uneinheitliche Äusserungen (vgl. NINA GAMMENTHALER, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz*, 2010, S. 346 f.; EPINEY/MOSTERS/THEUERKAUF, *Die Rechtsprechung des EuGH zur Personenfreizügigkeit*, SJER 2005/2006, S. 98; BERTHOUD, a.a.O., S. 81). Es braucht jedoch nicht weiter vertieft zu werden, ob und unter welchen Bedingungen die Schweiz allenfalls einen partiellen Zugang zu einer reglementierten Berufstätigkeit zu gewähren hätte. Jedenfalls lässt sich im vorliegenden Fall von vornherein kein solches Gebot aus der Rechtsprechung des EuGH ableiten. Denn wie sich nachfolgend ergibt, hat die Vorinstanz den Beschwerdeführer mit unzutreffender Begründung nicht zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse nach Art. 15 Abs. 3 NIV zugelassen (E. 7). Wenngleich es sich vorliegend nicht um dieselben Berufe handelt, ergibt sich somit, dass der Beschwerdeführer voraussichtlich keine vollständige Berufsausbildung absolvieren muss, um Zugang zur reglementierten Tätigkeit zu erlangen, sondern dieser ihm mittelbar durch die Zulassung zur Prüfung und deren allfälliges Bestehen offensteht. Dies führt in der vorliegenden Konstellation zu einem ähnlichen Ergebnis, wie wenn eine Eignungsprüfung als Ausgleichsmassnahme gemäss Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG angeordnet würde. Es bestehen damit aufgrund des nationalen Rechts keine Bedenken, dass dem Beschwerdeführer der Zugang zur reglementierten Tätigkeit in unverhältnismässiger Weise verweigert würde.

**5.6.3** Im Übrigen ist auch fraglich, ob der Beschwerdeführer den partiellen Zugang in der Replik (S. 4 a.E.) hinlänglich beantragt hat, hat er doch kein solches Begehren explizit an die Vorinstanz gestellt und zielt das Beschwerde-Begehren des Beschwerdeführers (Ziff. 1), an dem er in seiner

Replik (S. 2) vollumfänglich festhält, letztlich ohne formulierte Einschränkung auf die Erteilung der Anschlussbewilligung gemäss Art. 15 NIV durch die Vorinstanz ab.

**5.7** Der Zugang zur reglementierten Tätigkeit ist dem Beschwerdeführer somit weder gestützt auf die verlangte Prüfung, ob seine berufliche Qualifikation im Teilbereich der Kühlanlagen zur Ausbildung des schweizerischen Elektroinstallateurs gleichwertig sei, noch als partieller Zugang gestützt auf das Staatsvertragsrecht zu gewähren, ohne dass er die Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse nach Art. 15 Abs. 3 NIV zu absolvieren hätte.

**5.8** Entsprechend erübrigt sich auch die Klärung der (vorliegend nicht umstrittenen) Frage, ob der Beschwerdeführer – als Arbeitnehmer und als "Träger" der Anschlussbewilligung gemäss der im öffentlichen Verzeichnis der Installationsbewilligungen (Art. 20 NIV) verwendeten Terminologie [verfügbar unter [www.esti.admin.ch](http://www.esti.admin.ch) > Dokumentation > Bewilligungsverzeichnisse, abgerufen am 19.3.2018] – die Bewilligung wie vorliegend eigenständig beantragen kann, oder ob dies dem Betrieb als "Inhaber" derjenigen Bewilligung vorbehalten ist, in welcher seine Arbeitnehmer als "Träger" aufgenommen und aufgeführt würden (vgl. Art. 15 Abs. 1 NIV).

## **6.**

Auch soweit sich der Beschwerdeführer auf seine praktische Berufserfahrung beruft, kann er daraus hinsichtlich des Zugangs zur reglementierten Tätigkeit keinen Nutzen ziehen. Zum einen wurde bereits aufgezeigt, dass die beantragten Ausgleichsmassnahmen gemäss Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG nicht greifen. Zum andern macht der Beschwerdeführer zwar geltend, seit dem 1. April 2007 in der Schweiz für mehrere Arbeitgeber als Kältemonteur in der Kältetechnik, teilweise in leitenden Funktionen, tätig gewesen zu sein und somit über Erfahrung im Bereich der Erstellung und des Anschlusses von Kälteanlagen zu verfügen. Dabei habe er als zertifizierte Elektrofachkraft nach BGV A3 auch auf dem Gebiet des Anschlusses elektrischer Niederspannungserzeugnisse Erfahrungen gesammelt (Beschwerde, S. 3 f., 7; Replik, S. 7). Allerdings ist damit noch keine mehrjährige praktische Tätigkeit mit elektrischen Installationen unter Aufsicht einer fachkundigen Person ausgewiesen, wie sie ein Elektroinstallateur (oder ein Angehöriger eines nahestehenden oder gleichwertigen Berufs) ausübt und sie das schweizerische Recht – zusätzlich zum Fähigkeitszeugnis als Elektromonteur oder zum gleichwertigen Abschluss – verlangt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b NIV). Insbesondere enthalten die Arbeitszeugnisse des

Beschwerdeführers (Vernehmlassungsbeilagen 1.3 - 1.5) keine Hinweise auf praktisch ausgeführte elektrische Installationen im Sinne dieser Norm.

## 7.

Damit ist weiter zu prüfen, ob die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Zulassung zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse nach Art. 15 Abs. 3 NIV zu Recht abgelehnt hat.

**7.1** Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer einzig mit der Begründung nicht zur Prüfung zugelassen, dass das Reglement über die Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse nicht anwendbar sei, da der Beschwerdeführer keine schweizerische Berufsbildung abgeschlossen habe (angefochtene Verfügung, S. 2 und 3).

**7.2** Der Beschwerdeführer wendet ein, die Vorinstanz müsse gemäss dem anwendbaren Staatsvertragsrecht entweder einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung anordnen, sofern ihre Prüfung ergebe, dass allfällige für die Sicherheit und Gesundheit relevanten Ausbildungsunterschiede durch die erworbene Berufserfahrung nicht kompensiert werden könnten. Dabei stehe ihm das Wahlrecht zu, welches er durch seine Anmeldung zur Prüfung bei der Vorinstanz (Beschwerde-Beilage 2) bereits ausgeübt habe. Somit müsse die Vorinstanz verpflichtet werden, ihn zur Prüfung zuzulassen und diese durchzuführen (Beschwerde, S. 8 f.).

Zudem habe er, um seine auf den Anschluss von Kühlanlagen beschränkte Elektrofachkraftbewilligung zu erlangen, eine bedeutend längere Ausbildung in elektrospezifischen Fächern absolviert, als sie von schweizerischen Kühlanlagenbauern verlangt werde, um zur Prüfung für die Anschlussbewilligung nach Art. 15 NIV zugelassen zu werden. Ebenfalls verfüge er über deutlich mehr Berufserfahrung, als sie die Anbieter von Ausbildungskursen, die von schweizerischen Kältemonteuren für die Zulassung zur Prüfung absolviert würden, verlangten (Replik, S. 5 ff.; Replik-Beilagen 1 - 3). Deshalb sei es als willkürlich und als Verletzung der staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz einzustufen, ihm den Zugang zur Anschlussbewilligung nach Art. 15 NIV zu verweigern.

**7.3** Die Auffassung der Vorinstanz, wonach ein Gesuchsteller mit einer im Ausland erworbenen Ausbildung von vornherein nicht zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse (Art. 15 Abs. 3 NIV) und damit nicht zur reglementierten Tätigkeit zugelassen werden könne, findet in den relevanten Rechtsgrundlagen keine Stütze.

Auf der Ebene des nationalen Verordnungsrechts trifft Art. 15 Abs. 3 NIV – wonach die Bewilligungserteilung davon abhängig gemacht werde, dass die Betriebsangehörigen eine vom Inspektorat durchgeführte Prüfung bestehen – keine Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Ausbildungen als Zulassungsvoraussetzung zur Prüfung. Das die Norm konkretisierende Prüfungsreglement des ESTI sieht – nach der im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids vom 3. Mai 2016 geltenden Fassung – vor, dass zur Prüfung zugelassen werde, wer das eidgenössische Fähigkeitszeugnis in einem Beruf gemäss Anhang 1 "oder eine gleichwertige Ausbildung" besitzt (Art. 2 Abs. 1 Bst. a), drei Jahre Berufspraxis im Fachgebiet nachweisen kann (Bst. b) sowie die empfohlene Mindestanzahl an Lektionen in den Ausbildungsinhalten gemäss Bst. c besucht hat. Gemäss Anhang 1 des Prüfungsreglements gelten als Berufe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a insbesondere die Ausbildungen *mit einem elektrotechnischen Bezug* in den aufgelisteten Berufsfeldern. Zu den im Bereich der Gebäudetechnik aufgeführten Berufsfeldern zählt auch dasjenige des Kältemonteurs (Anhang 1 Ziffer 4).

**7.3.1** Das alternative Zulassungserfordernis der "gleichwertigen Ausbildung" (Art. 2 Abs. 1 Bst. a) wurde mit der Änderung des Prüfungsreglements vom 13. Juli 2017 zwar gestrichen. Grundsätzlich ist die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsaktes jedoch nach der (materiellen) Rechtslage zur Zeit seines Erlasses zu beurteilen (vgl. Urteile des BVGer B-5644/2012 vom 4. November 2014 E. 2.2, B-1571/2015 vom 31. August 2015 E. 2.2; BGE 139 II 263 E. 6; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 293 f.). Dieser Grundsatz ist hier ebenfalls heranzuziehen. Somit erübrigt es sich zu prüfen, ob die neue Fassung des Reglements vor dem übergeordneten Recht (namentlich dem Diskriminierungsverbot und dem Gleichbehandlungsgebot) standhält.

Jedenfalls kann der Vorinstanz insofern nicht gefolgt werden, als nur Gesuchsteller mit einer eidgenössischen Ausbildung mit elektronischem Bezug im Berufsfeld des Kältemonteurs (Art. 2 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Anhang 1 Ziff. 4 des Reglements), soweit sie alle weiteren Erfordernisse erfüllen, zur Prüfung zugelassen seien, während solche mit einer vergleichbaren ausländischen Berufsqualifikation von der Prüfung kategorisch ausgeschlossen wären. Auch in dieser Hinsicht ist der Zugang zur reglementierten Tätigkeit, der an bestimmte Berufsqualifikationen gebunden ist, diskriminierungsfrei zu gewähren. So sind Gesuchsteller mit einer gleichwertigen im Ausland erworbenen Ausbildung sowohl gemäss dem vorliegend noch anwendbaren Prüfungsreglement ("gleichwertige Ausbildung") als auch nach

Massgabe des Staatsvertragsrechts (vgl. Art. 2 FZA und Art. 10 ff. Richtlinie 2005/36/EG), sofern dieses im konkreten Fall anwendbar ist, gleich zu behandeln wie solche mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis in den Berufen gemäss Anhang 1.

Aufgrund der Ausbildung des Beschwerdeführers als Kälteanlagenbauer bietet sich vorliegend das Fähigkeitszeugnis des schweizerischen Kältemonteurs (Anhang 1 Ziff. 4) – insbesondere in Bezug auf seine elektrotechnischen bzw. für die Anschlussbewilligung relevanten Ausbildungsinhalte – als Vergleichsobjekt an, dürfte es sich dabei doch um ähnliche Berufe handeln.

**7.3.2** Ist folglich die deutsche Qualifikation des Beschwerdeführers als Meister im Kälteanlagenbauer-Handwerk mit Zertifikat als "Elektrofachkraft im Sinne der BGV A3 in seinem Tätigkeitsgebiet" zur erwähnten Ausbildung des schweizerischen Kältemonteurs nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Anhang 1 Ziff. 4 des altrechtlichen Prüfungsreglements hinsichtlich der bewilligungsrelevanten Inhalte gleichwertig, ist er auch unter denselben Voraussetzungen zur Prüfung und – im Fall des Bestehens – zur reglementierten Tätigkeit zuzulassen. Indem die Vorinstanz den Beschwerdeführer einzig mangels eidgenössischen Ausbildungsnachweises nicht zur Prüfung zulies, hat sie somit gegen Art. 15 NIV bzw. das die Norm konkretisierende Prüfungsreglement verstossen.

## **8.**

Demnach ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 der angefochtenen Verfügung sind aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie im Sinne der Erwägungen neu beurteile, ob der Beschwerdeführer die Zulassungsvoraussetzungen zur Prüfung für das Anschliessen elektrischer Niederspannungserzeugnisse (Art. 15 Abs. 3 NIV) erfülle, und ihn auf dieser Grundlage zur Prüfung zulasse.

## **9.**

Die Gerichtsgebühr richtet sich nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Streitsache, der Art der Prozessführung und der finanziellen Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Mit Blick auf den Verfahrensaufwand, die Komplexität der Angelegenheit und den Aktenumfang rechtfertigt es sich vorliegend, die Gerichtsgebühr auf Fr. 1'500.– festzulegen.

**9.1** Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. VGKE). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer dringt zwar mit seiner Beschwerde insoweit nicht durch, als davon abzusehen ist, die Vorinstanz unter vollumfänglicher Aufhebung der Verfügung zu den beantragten Gleichwertigkeitsprüfungen und zur Bewilligungserteilung ohne Eignungsprüfung anzuweisen (Rechtsbegehren Ziffer 1 und 2). Er obsiegt jedoch insofern, als Dispositiv-Ziffer 2 (Abweisung des Gesuchs um Prüfungszulassung) aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zur diskriminierungsfreien Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen und Neubeurteilung zurückgewiesen wird. Demgemäss obsiegt der Beschwerdeführer zur Hälfte, womit er im ebenso reduzierten Umfang Verfahrenskosten von Fr. 750.– zu tragen hat. Diese werden, nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils, dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– entnommen, während der Restbetrag von Fr. 750.– dem Beschwerdeführer aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten ist.

**9.2** Für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht hat der Beschwerdeführer als teilweise obsiegende Partei Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Entschädigung wird der Körperschaft auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie, wie vorliegend, nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Gemäss den vorstehenden Ausführungen unterliegt der Beschwerdeführer zur Hälfte, weshalb die ihm zustehende Parteientschädigung im entsprechenden Umfang zu kürzen ist.

Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Das Anwaltshonorar wird nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters bemessen. Der Stundenansatz beträgt für Anwälte mindestens Fr. 200.– und höchstens Fr. 400.– (Art. 10 VGKE). Die Partei, die Anspruch auf Parteientschädigung erhebt, hat dem Gericht vor dem Entscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen, wobei das Gericht die Parteientschädigung auf Basis der beigebrachten Kostennote festsetzt (Art. 14 VGKE).

Der Beschwerdeführer hat vorliegend keine Kostennote eingereicht. Die ihm zuzuerkennende Entschädigung ist daher ermessensweise aufgrund der Akten und des gebotenen Aufwands auf Fr. 2'800.– festzusetzen.

(Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Demnach ist dem Beschwerdeführer, entsprechend seinem Obsiegen zur Hälfte, eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'400.– zu Lasten der Eidgenossenschaft (Vorinstanz) zuzuerkennen.

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 der angefochtenen Verfügung werden aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

### **2.**

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 750.– auferlegt und – nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils – dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 750.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse auf ein von ihm zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

### **3.**

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 1'400.– auszurichten. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

### **4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;  
Beilage: Rückerstattungsformular),
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Thomas Ritter

**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 Rechtschrift 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: 26. März 2018