



Abteilung II
B-5019/2016

Urteil vom 6. Februar 2018

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi,
Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI,**
Vorinstanz.

Gegenstand

Ausländischer Abschluss - Niveaubestätigung.

Sachverhalt:**A.**

Am 22. März 2016 stellte X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: Vorinstanz) ein Gesuch um eine Niveaubestätigung hinsichtlich ihrer in Polen erworbenen Ausbildung.

B.

Mit Verfügung vom 19. Juli 2016 ordnete die Vorinstanz den Abschluss der Beschwerdeführerin als "Technikerin für Ernährung und Haushalt" (fünfjährige Ausbildung in Polen) dem Niveau eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses bzw. der beruflichen Grundbildung auf Sekundarstufe II zu.

C.

Die Beschwerdeführerin erhob gegen die Verfügung vom 19. Juli 2016 (nachfolgend: angefochtene Verfügung) am 21. August 2016 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht mit dem Begehren, die angefochtene Verfügung aufzuheben.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen an, die Vorinstanz habe nicht berücksichtigt, dass es sich bei ihrem polnischen Abschluss um eine doppelt qualifizierende Ausbildung handle, welche sowohl eine Berufsqualifikation als auch eine Maturität und somit den uneingeschränkten Zugang zu Hochschulen ermögliche. In der Niveaubestätigung werde aber lediglich ein Lehrabschluss bestätigt und nicht auch der Umstand, dass es sich zugleich um eine gymnasiale Maturitätsschule handle. Der Nachteil der verfügten Niveaubestätigung liege für sie darin, dass sie sowohl Lohneinbusen bei einer möglichen Lohneinreihung in Kauf nehmen müsse als auch keine Hochschule oder pädagogische Hochschule in der Schweiz besuchen könne.

D.

In prozessualer Hinsicht ersuchte die Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Mit Zwischenentscheid vom 22. September 2016 wurde dieses Gesuch gutgeheissen und festgehalten, dass der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind.

E.

Mit Vernehmlassung vom 24. November 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie führt im Wesentlichen aus, die gymnasiale Maturität sowie die Fachmaturität lägen nicht im Geltungsbereich des

Berufsbildungsgesetzes, weshalb keine gesetzliche Grundlage für die Zuordnung ausländischer Diplome und Ausweise zu einer schweizerischen gymnasialen Maturität durch das SBFI bestehe.

F.

Die Beschwerdeführerin verdeutlicht mit Replik vom 16. Januar 2017 ihr Rechtsbegehren und ersucht darum, die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihr neu sowohl das Niveau des Berufsabschlusses als Technikerin für Ernährung und Haushalt als auch das Niveau der Maturität im Sinne des Zugangs zum Hochschulstudium zu bestätigen.

G.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2017 verzichtet die Vorinstanz auf eine Duplik und verweist auf ihre Vernehmlassung.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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]).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin 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 Beschwerde sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 VwVG).

Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

Die Vorinstanz hat den polnischen Abschluss als Technikerin für Ernährung und Haushalt der beruflichen Grundbildung auf Sekundarstufe II (Niveau eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, EFZ) zugeordnet. Die Beschwerdeführerin beantragt indessen, sowohl das Niveau des Berufsabschlusses als Technikerin für Ernährung und Haushalt wie auch das Niveau der Maturität im Sinne eines Zugangs zum Hochschulstudium zu bestätigen.

Zu prüfen ist somit, ob die Vorinstanz zu Recht davon abgesehen hat, die polnische Ausbildung der Beschwerdeführerin (auch) der schweizerischen Maturitätsstufe zuzuordnen.

2.1 Die Vorinstanz stützt ihre angefochtene Verfügung auf Art. 69b der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101) und führt im Weiteren aus, dem SBFI fehle eine gesetzliche Grundlage ausserhalb des Bereichs der Berufsbildung, welche es ermögliche, dem Begehren der Beschwerdeführerin nachzukommen.

2.2 Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die Einstufung der Vorinstanz entspreche nicht ihrer allgemeinbildenden Schulausbildung. Die Vorinstanz habe ihr Ermessen pflichtwidrig ausgeübt und den von ihr dargelegten Sachverhalt unvollständig untersucht, indem sie, obgleich im Abschlusszeugnis vermerkt, ausser Acht gelassen habe, dass es sich bei ihrem Abschluss um eine doppelt qualifizierende Ausbildung handle. Diese beinhalte sowohl eine Maturität als auch einen Beruf. Die Absolventen der von ihr besuchten polnischen Technikerschule erhielten nach Bestehen der Berufs- und Maturitätsprüfung eine Berufsqualifikation auf dem Niveau des polnischen Technikerabschlusses wie auch die allgemeine Hochschulreife. Diese vermittele ihnen den uneingeschränkten Zugang zu Hochschulen in Polen und in der Europäischen Union. Zudem sei betreffend Einstufung als EFZ zu berücksichtigen, dass sie nie in einem Lehrverhältnis im Sinne einer schweizerischen Lehrstelle gestanden habe.

Die Technikerschule habe mit der Dauer von fünf Jahren länger als jede schweizerische Lehre und mindestens ein Jahr länger als eine gymnasiale Maturitätsschule gedauert. Die Vorinstanz hätte für eine richtige Niveaubestätigung die Empfehlungen vom 7. September 2007 der CRUS (Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten; heute: Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen [swissuniversities]; verfügbar unter: www.swissuniversities.ch > Publikationen [besucht am 16.1.2018]) für die Bewertung ausländischer Reifezeugnisse analog anwenden können. Sie erfülle danach sämtliche Voraussetzungen, nach welchen ein ausländischer Vorbildungsausweis im Wesentlichen einer schweizerischen gymnasialen Maturität entspreche. Somit sei die Technikerschule eine allgemeinbildende Schule. Dass es sich um den höchstmöglichen Abschluss handle, verdeutliche sich dadurch, dass sie sich bewusst für dieses Verfahren bei der staatlichen Universität Z. _____ für das Studienfach Soziologie immatrikuliert habe. Die Vorinstanz könne eine Niveaubestätigung ausstellen, ohne ihre Kompetenzen zu überschreiten (Beschwerde, S. 3 ff.).

2.3

Die Beschwerdeführerin betrachtet ihre Ausbildungsnachweise demnach als Einheit. So führt sie aus, dass der Berufsabschluss und die Maturität nach polnischem Rechtsverständnis zusammengehörten. Die Schweizer Behörden könnten die beiden Abschlüsse nicht aufteilen und in verschiedenen Verfahren leiten. Beide Abschlüsse zusammen ermöglichten ihr den direkten Zugang zur Hochschule (Replik, S. 3). Feststeht indessen, dass die Beschwerdeführerin verschiedene Ausbildungszeugnisse aus den Jahren 2002 und 2007 eingereicht hat. Ihrem Gesuch um Niveaubestätigung an die Vorinstanz legte sie beglaubigte Übersetzungen des "Abschlusszeugnisses des Technikums vom 7. Juni 2002" (Vernehmlassungsbeilage 2.2) sowie "das Diplom für den erworbenen Berufstitel vom 17. Juni 2002" (Vernehmlassungsbeilage 2.3) bei. Mit der Beschwerde (Beilage 4) erstmals vorgelegt hat die Beschwerdeführerin die beglaubigte Übersetzung des polnischen Reifezeugnisses (Matura) vom 6. Juni 2007, aus welchem hervorgeht, dass sie als Absolventin des Technikums die Reifeprüfung (Matura) am 31. Mai 2007 bestanden hat. Wie die Vorinstanz jedoch zutreffend ausführt (Vernehmlassung, S. 2), ist dem Abschlusszeugnis des Technikums und dem Diplom aus dem Jahr 2002 an keiner Stelle zu entnehmen, dass die Auszubildenden mit einer Maturität und einem Beruf abschliessen, oder dass die allgemeine Hochschulreife attestiert worden sei. Dies wäre auch nicht nachvollziehbar angesichts dessen, dass die Beschwerdeführerin am 31. Mai 2007 zusätzlich die Reifeprüfung (Matura) absolviert hat.

3.

Gemäss Art. 69b Abs. 1 BBV ordnet das SBFI den ausländischen Abschluss eines Berufs, dessen Ausübung nicht reglementiert ist, durch eine Niveaubestätigung dem schweizerischen Bildungssystem zu, sofern die Voraussetzungen nach Art. 69a Abs. 1 Bst. a und b BBV erfüllt sind. Dies ist der Fall, wenn – im Vergleich mit dem entsprechenden schweizerischen Abschluss der Berufsbildung – sowohl die Bildungsstufe als auch die Bildungsdauer als gleich einzustufen sind. Im Unterschied zur Diplomanerkennung wird bei einer Niveaubestätigung nicht die Gleichwertigkeit, sondern lediglich das gleiche Niveau bescheinigt und entsprechend nur das Niveau der ausländischen Ausbildung geprüft (vgl. Urteile des BVGer B-1019/2009 vom 12. November 2009 E. 3.1, B-2705/2010 vom 28. September 2010 E. 2.4).

3.1 Die Berufsbildungsverordnung konkretisiert das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10). Der Geltungsbereich des Ge-

setzes erfasst die in Art. 2 Abs. 1 BBG aufgeführten Regelungsgegenstände für sämtliche Berufsbereiche ausserhalb der Hochschulen, unter anderem die berufliche Grundbildung, einschliesslich der Berufsmaturität (Bst. a), die höhere Berufsbildung (Bst. b) sowie die berufsorientierte Weiterbildung (Bst. c). Für Bildungen, die in anderen Bundesgesetzen geregelt sind, gilt das Gesetz nicht (Art. 2 Abs. 2 BBG). Bei der Regelung der Niveaubestätigung nach Art. 69b BBV handelt es sich (gemäss Verweis im Normtitel) um eine Ausführungsbestimmung zu Art. 68 BBG, wonach der Bundesrat die Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise der Berufsbildung im Geltungsbereich "dieses Gesetzes" regelt.

3.2 Daraus ergibt sich, dass die Niveaubestätigung nach Art. 69b BBV schweizerische Abschlüsse der Berufsbildung im Anwendungsbereich des Berufsbildungsgesetzes betrifft. Allfällige Zuordnungen ausländischer Abschlüsse (Niveaubestätigungen) in anderen Bereichen des schweizerischen Bildungssystems unterstehen dagegen den für sie anwendbaren Rechtserlassen. Das Berufsbildungsgesetz regelt zwar die Berufsmaturität (Art. 39). Die gymnasialen Maturitätsabschlüsse dagegen werden von ihm und der Berufsbildungsverordnung nicht umfasst. Es besteht auch keine andere bildungsrechtliche Grundlage auf Bundesebene, gestützt auf welche die Vorinstanz innerhalb ihrer Kompetenz die Zuordnung des polnischen Maturitätsabschlusses zum schweizerischen gymnasialen Maturitätsabschluss zu prüfen und zu verfügen hätte.

Somit ist der Vorinstanz darin beizupflichten, dass keine gesetzliche Grundlage besteht, die der Beschwerdeführerin ein Recht auf die Bestätigung des Niveaus der schweizerischen (gymnasialen) Maturität im Sinne des direkten Zugangs zum Hochschulstudium durch das SBFI verleihe.

3.3 Entsprechend trifft entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin auch nicht zu, dass die Vorinstanz ihr Ermessen bei der Auslegung von Art. 69b BBV unterschritten hätte.

3.4 Die Beschwerdeführerin weist ausdrücklich darauf hin, dass sie eine Ausbildung an der pädagogischen Hochschule anstrebe (Replik, S. 3). Sie hat auch ein Vorpraktikum an einer Primarschule im Kanton Y. _____ absolviert (Beschwerde, S. 7; Beschwerde-Beilage 10).

Für die Zulassung zur ersten Studienstufe verlangen die pädagogischen Hochschulen gemäss Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Förde-

derung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20) eine gymnasiale Maturität. Hinsichtlich der Vorstufen- und Primarlehrerausbildung setzen sie für die Zulassung zur ersten Studienstufe entweder eine gymnasiale Maturität, eine Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung oder unter bestimmten Voraussetzungen eine Berufsmaturität voraus (Art. 24 Abs. 2 HFKG) und können die Zulassung aufgrund einer gleichwertigen Vorbildung vorsehen (Abs. 3).

Im Weiteren bestehen Zulassungsregelungen auf kantonaler und interkantonalen Ebene (vgl. Art. 5 des Reglements der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK] über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999 [verfügbar unter: www.edk.ch > Dokumentation > Offizielle Texte > Rechtssammlung der EDK [besucht am 16.1.2018]). Beispielsweise ist die Zulassung an die Pädagogische Hochschule Nordwestschweiz [FHNW], die auf dem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz beruht, in § 3 der Studien- und Prüfungsordnung der Pädagogischen Hochschule FHNW vom 1. Januar 2017 (StuPO PH FHNW) sowie Ziff. 3 der Richtlinien zur Zulassung zum Studium im Detail geregelt (verfügbar unter: www.fhnw.ch > Studium > Pädagogik > Rechtserlasse und Ordnungen; vgl. für die Pädagogische Fachhochschule Zürich §§ 6 ff. des kantonalen Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 [PHG; LS 414.41] und Reglement des Fachhochschulrats über die Zulassung zum Studium an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 1. Juli 2014 [verfügbar unter: <https://phzh.ch>; besucht am 16.1.2018]; für die Pädagogische Hochschule Bern Art. 34 ff. der Verordnung über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule [PHV; BSG 436.911]).

Hinsichtlich ausländischer Ausbildungsnachweise bestehen zudem besondere Zulassungsnormen (vgl. etwa § 3 Abs. 6 StuPO PH FHNW) und ist zu prüfen, ob die pädagogischen Hochschulen der Schweiz zur "Hochschulbildung" im Sinn des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region vom 11. April 1997 (Lissaboner Konvention SR 0.414.8) gehören (vgl. dazu Urteil des BVGer B-1019/2009 vom 12. November 2009 E. 3.3.2). Die Konvention hat in Abschnitt IV auch die Anerkennung von Qualifikationen zum Gegenstand, welche den Zugang zur Hochschulbildung ermöglichen.

Darüber, ob der Inhaber eines im Ausland erworbenes Maturitätszeugnisses die Voraussetzungen der Zulassung zur Universität, zur Fachhochschule oder pädagogischen Hochschule erfüllt, entscheidet die entsprechende Hochschule bzw. das dafür zuständige Organ gemäss den einschlägigen Zulassungsnormen (vgl. etwa Art. 35 Abs. 2 der bernischen PHV; § 3 Abs. 2 Zulassungsreglement der PH Zürich).

Der Blick auf die Zulassungsordnung mit den entsprechenden Zuständigkeiten verdeutlicht somit ebenfalls, dass es nicht der Aufgabe der Vorinstanz ist, ausländische Maturitätszeugnisse den Abschlüssen gymnasialer Maturitätsschulen zuzuordnen und im Zusammenhang mit dem Zugang zur Ausbildung an eine Pädagogischen Hochschule zu vergleichen.

Hinzuweisen ist ausserdem darauf, dass die Frage der allfälligen Zuordnung der polnischen Ausbildung der Beschwerdeführerin zur schweizerischen Berufsmaturität nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete und von der Beschwerdeführerin auch nicht formell beantragt wurde.

3.5 Der Beschwerdeführerin bleibt zudem unbenommen, ein Gesuch um Zulassung an eine pädagogische Hochschule zu stellen bzw. beim zuständigen Organ um Anerkennung der Gleichwertigkeit des polnischen Maturitätszeugnisses vom 6. Juni 2007 zu ersuchen, um den direkten oder allenfalls mit Ausgleichsmassnahmen verbundenen Zugang zur Ausbildung anzustreben.

4.

Da nach dem Ausgeführten nicht zu beanstanden ist, dass die Vorinstanz mit Verweis auf fehlende Gesetzesgrundlagen davon abgesehen hat, die polnische Ausbildung dem Niveau der schweizerischen (gymnasialen) Maturität (Zugang zur Hochschule) zuzuordnen, geht auch die Rüge der unvollständigen Sachverhaltsermittlung fehl. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin (Replik, S. 2 f.) war die Vorinstanz gestützt auf den Untersuchungsgrundsatz nicht verpflichtet, den Nachweis der Hochschulreife einzufordern – obgleich die Beschwerdeführerin in ihrem (dem Gesuch beigefügten) Lebenslauf auf die Maturität hinwies (Vernehmlassungsbeilage 2.1). Denn wie erwähnt obliegt es ihr nicht, ausländische Maturitätszeugnisse darauf hin zu prüfen, ob sie dem Niveau der gymnasialen Maturität (allgemeine Hochschulreife) entsprechen.

5.

Demgemäss erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

6.

Die Verfahrenskosten sind nach Massgabe von Obsiegen und Unterliegen zu verlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da jedoch der unterliegenden Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 22. September 2016 die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde, sind von ihr keine Verfahrenskosten zu erheben. Auch ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Der Vorinstanz steht ebenfalls keine solche zu (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und es wird keine Parteient-schädigung zugesprochen.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

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: 12. Februar 2018