

Beschwerdeentscheid

vom 14. Juli 2005

Es wirken mit: Eva Schneeberger, Ronald Flury, Maria Amgwerd, Claude Morvant,
Hans Urech, Richter
Kathrin Bigler, juristische Sekretärin

In Sachen

M.,
(Beschwerdeführer)
(Verwaltungsbeschwerde vom 31. Dezember 2003)

gegen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Effingerstrasse 27,
3003 Bern
(Vorinstanz)
(Verfügung vom 29. Dezember 2003)

betreffend

Anerkennung eines Diploms

hat sich ergeben:

- A. M. absolvierte von 1996 bis 2000 an der Höheren Technischen Bundeslehranstalt, Abteilung für Maschinenbau - Waffentechnik, in Ferlach/Kärnten (Österreich) eine vierjährige Ausbildung und bestand anschliessend die Reife- und Diplomprüfung mit dem Prädikat "mit ausgezeichnetem Erfolg bestanden". Mit Schreiben vom 17. November 2003 ersuchte er das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Bundesamt) sinngemäss um Anerkennung der Gleichwertigkeit seines österreichischen Reife- und Diplomzeugnisses mit der eidgenössischen technischen Berufsmaturität. Zur Begründung brachte er vor, er beabsichtige, ab Wintersemester 2004/05 an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) den Bachelor-Studiengang "Berufsoffizier" zu absolvieren. Der Prorektor für Diplomstudien der ETH Zürich habe sein Einverständnis signalisiert, ihn in Verbindung mit dem AKAD-Vorkurs zu diesem Studiengang zuzulassen, sofern seine österreichische Matura als äquivalent zu einer eidgenössischen technischen Berufsmaturität anerkannt werde.

Mit Verfügung vom 29. Dezember 2003 lehnte das Bundesamt das Gesuch von M. ab. Zur Begründung führte es an, die in Österreich erworbene Reife- und Diplomprüfung könne nicht mit der technischen Berufsmatur gleichgestellt werden, da die Grundlagenfächer Französisch, Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft sowie Staatslehre fehlten.

- B. Gegen diese Verfügung erhob M. (Beschwerdeführer) am 31. Dezember 2003 Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission EVD. Zur Begründung führt er in seiner Beschwerdeergänzung vom 11. Februar 2004 aus, die nach Meinung des Bundesamts fehlenden Grundlagenfächer seien Bestandteil seiner Ausbildung gewesen: So habe er Französisch im 4. Jahrgang, Volkswirtschaft und Betriebswirtschaft in den 4. und 5. Jahrgängen unter dem Titel "wirtschaftliche Bildung und Betriebstechnik" und Staatslehre im 5. Jahrgang unter dem Titel "Rechtskunde und politische Bildung" jeweils mit der Note 1 (sehr gut) abgeschlossen. Diese Fächer seien Bestandteil von Zwischenprüfungen und deren erfolgreicher Abschluss eine Bedingung für den Aufstieg in die nächst höhere Schulstufe beziehungsweise für die Zulassung zur Reifeprüfung gewesen. Somit habe er den Nachweis über den erfolgreichen Abschluss der Fächer Französisch, Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft sowie Staatslehre erbracht. Die in Österreich erworbene Matur berechtige zum Besuch einer Universität, Akademie oder einer Fachhochschule. Somit übertreffe das von ihm erbrachte Reifezeugnis hinsichtlich Zugangsberechtigungen eine schweizerische technische Berufsmatur.

- C. Mit Vernehmlassung vom 1. April 2004 führte das Bundesamt aus, die Berufsmaturität bestehe aus Grundlagenfächern, welche für alle Richtungen die gleichen seien, Schwerpunktfächern, die die verschiedenen Richtungen charakterisierten, sowie Ergänzungsfächern. Die Grundlagen- und Schwerpunktfächer sowie mindestens ein Ergänzungsfach seien obligatorisch. Damit ein Diplom als mit dem Berufsmaturitätsabschluss der technischen Richtung gleichwertig anerkannt werden könne, müssten mindestens die Grundlagenfächer geprüft worden sein. Das Reife- und Diplomprüfungszeugnis des Beschwerdeführers könne nicht dem Berufsmaturitätszeugnis gleich gestellt werden, da die Prüfungsfächer der Reifeprüfung nicht den Grundlagenfächern der Berufsmaturitätsprüfung entsprächen.
- D. Am 6. September 2004 teilte die Rekurskommission EVD dem Beschwerdeführer mit, er habe das Recht, die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung zu verlangen. In der Folge verzichtete der Beschwerdeführer konkludent auf dieses Recht.

Mit Schreiben vom 8. September 2004 stellte die Rekurskommission EVD dem Bundesamt eine Ergänzungsfrage, welche dieses am 14. September 2004 beantwortete.

Am 15. März 2005 unterbreitete die Rekurskommission EVD dem Departement des Innern und dem Department für auswärtige Angelegenheiten je eine Anfrage in Bezug auf Anwendung und Auslegung der Lissabonner Konvention. Mit Schreiben vom gleichen Tag stellte die Rekurskommission EVD dem Bundesamt diesbezüglich zwei weitere Ergänzungsfragen.

Mit Schreiben vom 19. Mai 2005 führte das Bundesamt aus, es sei zwar zuständig für die Anerkennung ausländischer Titel, die den schweizerischen Berufsmaturitäten gleichwertig seien, prüfe diese jedoch nur unter dem Gesichtspunkt des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Für den Entscheid über die Zulassung an die ETHZ sei es dagegen nicht zuständig. Es sei zwar unzweifelhaft, dass der Beschwerdeführer nach den Bestimmungen der Lissabonner Konvention auf der Grundlage seines österreichischen Titels und nach einer Zusatzprüfung an die ETHZ zugelassen werden könne. Dies wäre jedoch eine "indirekte" Wirkung der Anerkennung, da die Anerkennungen des Bundesamtes nicht für die Universitätszulassungen ausgestellt würden. Es sei daher ausgeschlossen, dass das Bundesamt Anerkennungs-gesuche bearbeite, welche dazu berechtigten, an die ETH oder eine Universität zugelassen zu werden.

Mit Schreiben vom 31. Mai 2005 führte das Departement für auswärtige Angelegenheiten aus, Artikel IV 1 der Lissabonner Konvention sei eine klare und präzise Bestimmung, die ohne Schwierigkeiten in konkreten Fällen angewendet werden könne. Die Direktion für Völkerrecht sei zwar 1996 in einem Rechtsgutachten zu

keinem eindeutigen Schluss gekommen bezüglich der Frage, ob noch gesetzgeberische Massnahmen zur Umsetzung der Konvention nötig seien oder nicht, habe jedoch schon damals nicht ausgeschlossen, dass gewisse Bestimmungen unmittelbar anwendbar seien. Der Umstand, dass in den sechs Jahren seit dem Inkrafttreten der Konvention keine derartigen Massnahmen getroffen worden seien, sei ein weiterer Anhaltspunkt für eine direkte Anwendbarkeit. Die fragliche Bestimmung sei daher als unmittelbar anwendbar zu betrachten. Auch die Abklärungen im Ausland, beispielsweise in Österreich, Frankreich und Ungarn, hätten eine direkte Anwendbarkeit der Konvention bestätigt. Die direkte Anwendbarkeit bedeute jedoch kein Recht auf Zulassung zu einer Hochschuleinrichtung, denn es sei wichtig, das Recht auf Zugang vom Recht auf Zulassung zu unterscheiden. Nach schweizerischem Recht seien unmittelbar anwendbare völkerrechtliche Verträge von allen Behörden anzuwenden, seien dies kantonale oder Bundesbehörden. In der Schweiz sei die Hochschulbildung Sache der Kantone, doch sei der Bund zuständig für die Gesetzgebung im Berufsbildungsbereich und die ETH. Die Lissabonner Konvention gebe daher Anspruch auf Anerkennung der ausländischen Qualifikationen, soweit die für den Entscheid zuständige Behörde keinen wesentlichen Unterschied aufzeigen könne. Zuständig für diesen Anerkennungsentscheid seien die kantonalen Behörden, wenn es um den Zugang zu einer Universität gehe, das Staatssekretariat für Bildung und Forschung für den Zugang zu einer ETH oder das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie in Bezug auf den Zugang zu einer Fachhochschule.

Mit Schreiben vom 15. Juni 2005 führte das Departement des Innern aus, soweit die Bestimmungen der Lissabonner Konvention die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendung erfüllten, seien sie von den für den Entscheid zuständigen Behörden direkt anzuwenden.

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

Die Rekurskommission EVD zieht in Erwägung:

1. Der Entscheid des Bundesamtes vom 29. Dezember 2003 stellt eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Diese Verfügung kann nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 1 BBG (zitiert in E. 2) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege mit Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden (Art. 44 ff. und

Art. 71a VwVG i. V. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, VRSK, SR 173.31).

Der Beschwerdeführer als Adressat der angefochtenen Verfügung ist durch diese berührt und hat deshalb ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist daher einzutreten.

2. Am 1. Januar 2004 trat das neue Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 in Kraft (SR 412.10, AS 2003 4557). Damit wurde das Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung aufgehoben (Anhang nBBG, AS 2003 4580; zum aBBG siehe AS 1979 1687 und weitere Änderungen). Auf denselben Zeitpunkt hat die Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101, AS 2003 5047) die (alte) Verordnung vom 7. November 1979 über die Berufsbildung abgelöst (aBBV, AS 1979 1712 und weitere Änderungen). Da diese Rechtsänderung während des hier noch hängigen Beschwerdeverfahrens erfolgte, stellt sich die Frage, welches Recht auf dieses Anwendung findet.

- 2.1. Die Übergangsbestimmungen des neuen Berufsbildungsgesetzes äussern sich zu den Anpassungspflichten der kantonalen und eidgenössischen Verordnungsgeber, zur Gültigkeit von nach bisherigem Recht erworbenen Titeln sowie zum Beitragsrecht. Für die hier aufgeworfenen Fragen enthalten sie indessen keine Vorschriften.

Nach allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätzen sind, wenn abweichende gesetzliche Übergangsbestimmungen fehlen, neue Verfahrensbestimmungen sofort anwendbar (BGE 126 III 431 E. 2b). So verhält es sich im vorliegenden Fall, weshalb die neuen verfahrensrechtlichen Bestimmungen anzuwenden sind.

- 2.2. Demgegenüber ist beim materiellen Recht zu differenzieren.

Grundsätzlich ist bei einer Rechtsänderung während des Beschwerdeverfahrens nach altem Recht zu urteilen (vgl. BGE 127 II 209 E. 2b; 120 Ib 317 E. 2b).

Anders verhält es sich, wenn zwingende Gründe dafür bestehen, dass das neue Recht sogleich zur Anwendung gelangt (BGE 127 II 209 E. 2b; 125 II 591 E. 5e/aa; 120 Ib 317 E. 2b). So kann ein überwiegendes öffentliches Interesse beispielsweise des Umweltschutzes oder der Missbrauchsbekämpfung die sofortige Anwendung des neuen Rechts verlangen.

Ebenso kann unter bestimmten Voraussetzungen das neue Recht sogleich zur Anwendung gelangen, wenn es für den Betroffenen günstiger ist (BGE 115 II 30 E. 5a). Liegt der zu beurteilende Sachverhalt in der Vergangenheit und war er vor Erlass des Gesetzes abgeschlossen, darf das neue Recht jedoch nur angewendet werden, wenn dies ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt ist, dadurch keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirkt werden und triftige Gründe vorliegen (sog. echte Rückwirkung; BGE 119 Ia 154 E. 4b). Dauert der zu beurteilende Sachverhalt jedoch im Sinne eines sogenannten Dauersachverhalts in die Gegenwart fort, ist die Anwendung der neuen Bestimmungen grundsätzlich zulässig (sog. unechte Rückwirkung; BGE 119 V 200 E. 5c/dd; 118 Ia 245 E. 4c).

- 2.3. Da das neue Berufsbildungsgesetz soweit hier interessierend keine ausdrückliche übergangsrechtliche Ordnung beinhaltet, wäre nach dem Gesagten für die Beurteilung dieser Beschwerde in materieller Hinsicht grundsätzlich das alte Recht - beziehungsweise das Berufsbildungsgesetz vom 19. April 1978 mit seinen Folgeerlassen - massgebend.

Vorliegend geht es um die Anerkennung eines österreichischen Reife- und Diplomprüfungszeugnisses in der Schweiz. Dieses Zeugnis attestiert dem Beschwerdeführer nicht nur die erfolgreiche Absolvierung der österreichischen Reife- und Diplomprüfung, sondern berechtigt ihn in Österreich auch zum Besuch einer Universität oder Akademie sowie eines Fachhochschulstudienganges. Der Beschwerdeführer beantragt die Anerkennung der Gleichwertigkeit dieses Zeugnisses mit einer eidgenössischen Berufsmaturität im Hinblick auf ein Studium an der ETH. Damit gelangt ein nicht abgeschlossener Sachverhalt zur Beurteilung (sog. Dauersachverhalt). Wie zu zeigen sein wird, stimmen das alte und das neue Berufsbildungsrecht im hier interessierenden Zusammenhang weitgehend miteinander überein. Freilich werden verschiedentlich bisher auf Weisungs- oder Verordnungsstufe festgehaltene Regelungen nunmehr auf Verordnungs- beziehungsweise Gesetzesstufe geordnet, was die Rechtssicherheit erhöhen dürfte und damit im öffentlichen Interesse liegt. Dies betrifft insbesondere den Katalog der Kriterien, welche bei der Prüfung der Gleichwer-

tigkeit zu berücksichtigen sind, sowie die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Berufsmaturität (vgl. E. 3).

Unter allen diesen Gesichtspunkten ist daher im hier zu beurteilenden Fall auch in materieller Hinsicht auf das neue Recht abzustellen.

3. Streitgegenstand bildet vorliegend die Frage, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer am 29. Dezember 2003 die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines österreichischen Reife- und Diplomprüfungszeugnisses mit dem eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnis zu Recht verweigert hat, und ob diese Verweigerung der Anerkennung im heutigen Zeitpunkt zu bestätigen sei.

In ihrem Schreiben vom 19. Mai 2005 macht die Vorinstanz erstmals geltend, sie sei für diesen Entscheid eigentlich gar nicht zuständig, da das Bundesamt nur Anerkennungen erteile, welche die Ausübung eines Berufes ermöglichen sollten. Hingegen sei es ausgeschlossen, dass das Bundesamt Anerkennungsgesuche bearbeite, welche dazu berechtigten, an die ETH oder eine Universität zugelassen zu werden. In Bezug auf die ETH sei "vermutlich" das Departement des Innern zuständig.

- 3.1. Artikel 68 Absatz 1 BBG überträgt dem Bundesrat die Regelung der Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise der Berufsbildung im Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes. Gemäss der Botschaft wurde damit die bisherige Vollzugskompetenz grundsätzlich beibehalten (Botschaft vom 6. September 2000 zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung, BBl 2000 VI 5686, S. 5763). Mit dem Erlass der neuen Berufsbildungsverordnung hat der Bundesrat diesen Auftrag erfüllt und in Artikel 69 Absatz 1 Folgendes bestimmt:

Das Bundesamt anerkennt ausländische Diplome und Ausweise, wenn diese:

- a. im Herkunftsland staatlich ausgestellt oder staatlich anerkannt sind; und
- b. einem schweizerischen Ausweis oder Titel gleichwertig sind.

- 3.2. Artikel 69 BBV spricht dem Bundesamt generell die Zuständigkeit zu, über die Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer Ausweise zu entscheiden, ohne diese Zuständigkeit sachlich näher abzugrenzen. Da sich diese Bestimmung indessen auf Artikel 68 Absatz 1 BBG stützt, ergibt sich die erforderliche Abgrenzung aus dieser Delegationsnorm, denn diese präzisiert, dass es um die

Regelung der Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise der Berufsbildung im Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes geht.

Die eidgenössische Berufsmaturität ist in Artikel 39 BBG geregelt und stellt daher einen Ausweis im Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes dar. Weder Artikel 68 Absatz 1 BBG noch Artikel 69 BBV machen die Frage der Zuständigkeit zum Anerkennungsentscheid von den Motiven des Gesuchstellers oder überhaupt von einem bestimmten Kontext abhängig.

Die Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer Ausweise mit der eidgenössischen Berufsmaturität fällt daher in die Zuständigkeit des Bundesamtes.

- 3.3. In systematischer Hinsicht zu beachten ist auch die Verordnung vom 19. Dezember 2003 über die Anerkennung von Berufsmaturitätsausweisen für die Zulassung zu den universitären Hochschulen (SR 413.14, in Kraft seit 1. April 2004). Darin wird die Ergänzungsprüfung geregelt, welche die Inhaber eines (eidgenössischen) Berufsmaturitätsausweises vor der Schweizerischen Maturitätskommission abzulegen haben, um zu einer universitären Hochschule zugelassen zu werden. Aus Artikel 2 dieser Verordnung ergibt sich, dass ein (eidgenössischer) Berufsmaturitätsausweis zusammen mit dem Ausweis über die bestandene Ergänzungsprüfung einem Ausweis über die allgemeine Hochschulreife entspricht und den Inhaber zur Zulassung an eine ETH berechtigt (vgl. auch die parallel dazu von der der Schweizerischen Maturitätskommission erlassenen "Passerelle"-Richtlinien).

Die Verordnung über die Anerkennung von Berufsmaturitätsausweisen für die Zulassung zu den universitären Hochschulen weist der Schweizerischen Maturitätskommission keine konkurrierende Kompetenz für die Anerkennung ausländischer Berufsmaturitätsausweise zu, sondern erwähnt diese Frage gar nicht. Dieses Schweigen in Verbindung mit der ausführlichen Regelung der Ergänzungsprüfung, die in die ausdrückliche Zuständigkeit der Schweizerischen Maturitätskommission fällt, lässt nur den Schluss zu, dass die Verordnung auf der Annahme aufbaut, dass die Zuständigkeit für die Anerkennung ausländischer Berufsmaturitätsausweise bereits anderweitig klar geregelt ist - nämlich im Berufsbildungsgesetz und in der Berufsbildungsverordnung, wo auch die Anforderungen an und der Erwerb der eidgenössischen Berufsmaturitätsausweise geregelt sind - und die Zuständigkeit der Schweizerischen Maturitätskommission sich daher auf die Regelung und Durchführung der Ergänzungsprüfung beschränkt.

Weiter ergibt sich aus der Verordnung auch die klare Auffassung, dass der Stellenwert eines Berufsmaturitätsausweises im Hinblick auf die Zulassung an eine ETH nicht durch die ETH selbst zu beurteilen ist.

Auch diese Verordnung bietet daher keinerlei Anhaltspunkte für die - erstmals im Beschwerdeverfahren erhobenen - Zweifel des Bundesamtes an seiner eigenen Zuständigkeit.

4. Die Vorinstanz begründete die Verweigerung der Anerkennung der Gleichwertigkeit damit, dass die für die eidgenössische technische Berufsmaturität unabdingbaren Grundlagenfächer "Französisch", "Volkswirtschaft", "Betriebswirtschaft" sowie "Staatslehre" an der vom Beschwerdeführer in Österreich absolvierten Reife- und Diplomprüfung nicht geprüft worden seien.

Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, diese Fächer seien sehr wohl geprüft worden, denn sie seien Bestandteil von Zwischenprüfungen gewesen, deren erfolgreicher Abschluss eine Bedingung für den Aufstieg in die nächst höhere Schulstufe beziehungsweise für die Zulassung zur Reifeprüfung dargestellt habe.

In ihrer Vernehmlassung im Beschwerdeverfahren bestreitet die Vorinstanz dies nicht, wendet aber ein, diese Fächer seien nicht an der Reifeprüfung selbst geprüft worden. Mit dem Argument des Beschwerdeführers, sein in Österreich erworbenes Reifezeugnis berechtige ihn zum Besuch einer Universität, Akademie oder einer Fachhochschule in Österreich, weshalb es hinsichtlich der Zugangsberechtigungen eine eidgenössische technische Berufsmaturität übertreffe, setzte sich die Vorinstanz nicht auseinander.

- 4.1. Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise ist, dass diese im Herkunftsland staatlich ausgestellt oder staatlich anerkannt sind, und einem schweizerischen Ausweis oder Titel gleichwertig sind (Art. 69 Abs. 1 BBV). Einem schweizerischen Diplom oder Ausweis gleichwertig ist ein ausländisches Diplom oder ein ausländischer Ausweis dann, wenn die gleiche Bildungsstufe gegeben ist, die Bildungsdauer äquivalent ist, die Inhalte vergleichbar sind und der Bildungsgang neben theoretischen auch praktische Qualifikationen umfasst (Art. 69 Abs. 2 BBV). Völkerrechtliche Verträge bleiben vorbehalten (Art. 69 Abs. 4 BBV).
- 4.2. Die in Artikel 69 BBV genannten Kriterien der "Gleichwertigkeit", der "gleichen Bildungsstufe", der "äquivalenten Bildungsdauer", der "vergleichbaren Inhalte" und der "theoretischen und praktischen" Qualifikationen stellen unbestimmte Rechtsbegriffe dar. Ein unbestimmter Rechtsbegriff liegt vor, wenn der Rechtsatz die Voraussetzungen der Rechtsfolge oder die Rechtsfolge selbst in offener, unbestimmter Weise umschreibt (Häfelin / Müller, Allgemeines Verwal-

tungsrecht, Zürich / Basel / Genf 2002, Rz. 445). Unbestimmte Rechtsbegriffe gebieten eine auf den Einzelfall bezogene Auslegung. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bildet deren Auslegung und Anwendung eine Rechtsfrage, die grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen ist (BGE 119 Ib 33 E. 3b). Nach konstanter Praxis und Lehrmeinung ist bei der Überprüfung der Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen jedoch Zurückhaltung auszuüben und der Behörde ist dann ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn diese den örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen näher steht. Der Richter hat so lange nicht einzugreifen, als die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheint (statt vieler: BGE 119 Ib 254 E. 2b, mit Hinweisen; Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 454 f.). Die Rekurskommission EVD hat aber in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung einzuschreiten, wenn das der Verwaltung mit dem Beurteilungsspielraum zugebilligte Ermessen über- oder unterschritten wird und oder dieses rechtsfehlerhaft ausgeübt hat.

In dieser Hinsicht ist vorab zu prüfen, ob allenfalls Bestimmungen des übergeordneten Rechts, insbesondere völkerrechtliche Bestimmungen, bestehen, welche durch den angefochtenen Entscheid verletzt sein könnten (vgl. Art. 69 Abs. 4 BBV).

- 4.3. Am 24. März 1998 unterzeichnete die Schweiz das Übereinkommen von Lissabon über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region vom 11. April 1997, welches am 1. Februar 1999 auch für die Schweiz in Kraft trat (Lissabonner Konvention, SR 0.414.8). Diesem Übereinkommen trat auch Österreich am 3. Februar 1999 bei.

Gegenstand der Lissabonner Konvention ist einerseits die Anerkennung von durch Hochschulbildung erworbenen Qualifikationen, andererseits aber ausdrücklich auch die Anerkennung derjenigen Qualifikationen, welche den Zugang zur Hochschulbildung ermöglichen (vgl. Ziff. 22 des erläuternden Berichts des Europarats zur Lissabonner Konvention, amtliche französische Fassung [rapport explicatif], <http://conventions.coe.int>; sowie die nichtamtliche deutsche Übersetzung [nichtamtliche Übersetzung] mit zusätzlichen österreichischen Anmerkungen, <http://www.bmbwk.gv.at>). Artikel IV.1 sieht dementsprechend vor, dass jede Vertragspartei für den Zweck des Zugangs zu den zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Programmen die von den anderen Vertragsparteien ausgestellten Qualifikationen anerkennt, welche die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung in diesen Staaten erfüllen, sofern nicht ein wesentlicher Unterschied zwischen den allgemeinen Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in der Vertragspartei, in der die Anerkennung der Qualifikation angestrebt wird, nachgewiesen werden kann (Art. IV.1 Lissabonner Konvention).

Soweit eine Qualifikation nur den Zugang zu spezifischen Arten von Hochschuleinrichtungen oder -programmen in der Vertragspartei ermöglicht, in der die Qualifikation erworben wurde, gewährt jede andere Vertragspartei dem Inhaber dieser Qualifikation den Zugang zu ähnlichen spezifischen Hochschulprogrammen in Einrichtungen, die zu ihrem Hochschulsystem gehören, sofern nicht ein wesentlicher Unterschied zwischen den Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in der Vertragspartei, in der die Anerkennung der Qualifikation angestrebt wird, nachgewiesen werden kann (Art. IV.3 Lissabonner Konvention).

Als Hochschulbildung definiert die Konvention "alle Arten von Studienabschnitten oder Studiengängen, von Ausbildung oder forschungsbezogener Ausbildung auf postsekundärem Niveau, die von den einschlägigen Behörden einer Vertragspartei als zu ihrem Hochschulsystem gehörend anerkannt sind" (vgl. Art. I Lissabonner Konvention). Die Anwendung der Konvention ist nicht auf die universitären Hochschulen begrenzt; im Rapport explicatif werden Fachhochschulen als typisches Beispiel für nichtuniversitäre Hochschulen, welche ebenfalls als Hochschulen im Sinn der Konvention gelten können, aufgeführt (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung, Abschnitt I). In der Schweiz gelten Fachhochschulen als Ausbildungsstätten der Hochschulstufe (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen [Fachhochschulgesetz, FHSG, SR 414.71]). Dementsprechend enthält auch die offizielle Liste der von der Schweiz im Rahmen der Umsetzung der Lissabonner Konvention anerkannten Hochschulen neben den Universitäten und Universitätsinstitutionen auch sieben Fachhochschulen sowie weitere, nicht universitäre Hochschulen (vgl. <http://www.crus.ch> i. V. m. der Erklärung der Schweiz zur Lissabonner Konvention).

In Bezug auf die in Frage stehende Anerkennung differenziert die Lissabonner Konvention zwischen dem "Zugang" (zur Hochschulbildung) einerseits und der "Zulassung" (zu Hochschuleinrichtungen und -programmen) andererseits (vgl. Art. I Lissabonner Konvention). Die Begriffe "Zugang" und "Zulassung" sind unterschiedlich, jedoch miteinander verbunden. Sie bezeichnen gewissermaßen verschiedene Schritte in demselben Vorgang, der zur Teilnahme an der Hochschulbildung führt. Der Zugang ist eine notwendige, aber nicht immer ausreichende Voraussetzung für die Zulassung zur Hochschulbildung. Der Begriff "Zugang" bedeutet die Bewertung der Qualifikationen des Antragstellers im Hinblick darauf, ob sie den Mindestvoraussetzungen zur Aufnahme des Studiums in einem bestimmten Hochschulprogramm genügen. Der Zugang unterscheidet sich von der Zulassung, welche die tatsächliche Teilnahme des einzelnen an dem jeweiligen Hochschulprogramm betrifft (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung, Art. I). Eine Qualifikation, die den Zugang zur Hochschulbildung ermöglicht, ist daher eine Urkunde, die den erfolgreichen Abschluss eines Bildungsprogramms bescheinigt und die in der betreffenden Vertragspartei grundsätzlich als Qualifikation des Inhabers zur Teilnahme an der Hochschul-

bildung angesehen wird (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung, Art. I).

Anerkennung ist eine Art der Bewertung der Qualifikationen einer Einzelperson. Die Bewertung kann eine Art Feststellung des Wertes einer ausländischen Qualifikation sein, die Anerkennung jedoch bezieht sich auf eine von einer zuständigen Behörde ausgestellte förmliche Erklärung, die den Wert der betreffenden Qualifikation bestätigt und aufzeigt, welche Folgen diese Anerkennung für den Inhaber der Qualifikation, deren Anerkennung angestrebt wird, zeitigt (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung, Art. I). Die zuständige Anerkennungsbehörde kann ein Amt, eine halbamtliche Stelle, eine Hochschuleinrichtung, eine Berufsvereinigung oder jede andere Stelle sein, die zuständig ist, förmliche und verbindliche Entscheidungen über die Anerkennung ausländischer Qualifikationen in den jeweiligen Fällen zu treffen. Die Zuständigkeit einer solchen Behörde kann sich auf Entscheidungen über alle Arten von Anerkennungsfällen erstrecken oder eingeschränkt sein. Als Beispiele genannt werden die Anerkennung innerhalb nur einer Hochschuleinrichtung oder die auf nur eine Art der Hochschulbildung beschränkte Anerkennung, zum Beispiel nicht-universitäre Hochschulqualifikationen (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung, Art. I).

- 4.4. Die eidgenössische Berufsmaturität ist definiert als der Bildungsabschluss, der die Voraussetzungen für ein Studium an einer Fachhochschule schafft (vgl. Art. 25 Abs. 1 BBG). Sie ist daher eine Qualifikation, die den **Zugang** zur Hochschulbildung im Sinn der Lissabonner Konvention ermöglicht. Gemäss Artikel 69 Absatz 1 BBV in Verbindung mit Artikel 68 Absatz 1 und 39 BBG ist das Bundesamt zuständig für den Entscheid darüber, ob ein in einem anderen Staat ausgestelltes Diplom oder ein Ausweis der Berufsbildung gleichwertig ist mit einer eidgenössischen Berufsmaturität.

Der Entscheid über die **Zulassung** des Beschwerdeführers zu dem von ihm gewünschten Studiengang an der ETHZ ist nicht Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens. Zuständig für diesen Entscheid ist der Rektor der ETHZ (Art. 5 der Verordnung vom 10. September 2002 über die Zulassung zu den Studien an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Zulassungsverordnung ETHZ, SR 414.131.52). Nebst den allgemeinen Maturitätsausweisen kann auch eine eidgenössische technische Berufsmaturität beziehungsweise ein als gleichwertig anerkanntes ausländisches Zeugnis zur Zulassung zu bestimmten Studiengängen an der ETHZ berechtigen, wenn auch nicht allein, sondern zusammen mit einer spezifischen Ergänzungsprüfung (vgl. Art. 2 der Verordnung vom 19. Dezember 2003 über die Anerkennung von Berufsmaturitätsausweisen für die Zulassung zu den universitären Hochschulen sowie Art. 4 der Verordnung vom 24. September 2004 über die Militärakademie an der ETH

Zürich, VMilAk, SR 414.131.1 i. V. m. Art. 6 Zulassungsverordnung ETHZ). Es besteht somit insofern ein Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren, als mit dem Entscheid über die Zugangsqualifikation ein verbindlicher Vorentscheid über eine von mehreren Voraussetzungen für die Zulassung getroffen wird. Da einzig das Bundesamt für diesen Vorentscheid - die Anerkennung der Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation mit einer eidgenössischen Berufsmaturität - zuständig ist, sistierte das Rektorat der ETHZ den Zulassungsentscheid und verwies den Beschwerdeführer für die Anerkennung seines Diplom- und Reifezeugnisses an das Bundesamt.

Der Entscheid über die **Zulassung** des Beschwerdeführers an die ETHZ wird somit erst zu einem allfälligen späteren Zeitpunkt und vom Rektor der ETHZ zu treffen sein. Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist einzig die Frage, ob der Beschwerdeführer Anspruch darauf hat, dass sein österreichisches Reife- und Diplomzeugnis als gleichwertig mit einer eidgenössischen technischen Berufsmaturität anerkannt wird. Bei diesem Entscheid handelt es sich nach dem Gesagten um die Anerkennung einer Qualifikation, welche den **Zugang** zu einer spezifischen Art von Hochschulbildung (Fachhochschule) ermöglicht.

Der im vorliegenden Verfahren in Frage stehende Entscheid fällt daher unter Artikel IV.3 der Lissabonner Konvention.

- 4.5. In seiner Eingabe vom 29. November 2004 im Parallellfall HA/2004-14 vertritt das Bundesamt die Auffassung, die Lissabonner Konvention sei nicht anzuwenden, da diese nicht "self-executing" sei. In der Folge ist daher zu prüfen, ob beziehungsweise inwieweit die Lissabonner Konvention unmittelbar anwendbar ("self-executing") ist oder nicht.
- 4.5.1. Staatsverträge erlangen zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung; sie können daher vom Bürger vor Gericht angerufen beziehungsweise von den Behörden als Grundlage einer Entscheidung herangezogen werden, wenn sie unmittelbar anwendbar (self-executing) sind. Dies setzt voraus, dass die angerufene staatsvertragliche Norm inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Die erforderliche Bestimmtheit geht vor allem blossen Programmartikeln ab. Sie fehlt auch Normen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum lassen oder blosse Leitgedanken enthalten, sich also nicht an die Verwaltungs- und Justizbehörden, sondern an den Gesetz-

geber richten (BGE 126 I 240 E. 2b; 125 III 277 E. 2d/aa; 124 II 293 E. 4b; 124 III 90 E. 3a; 124 IV 23 E. 4a, je mit Hinweisen).

Ausgangspunkt ist daher in erster Linie der Wortlaut eines völkerrechtlichen Vertrages selbst.

4.5.2. Der im vorliegenden Fall in Betracht fallende Artikel IV.1 der Lissabonner Konvention lautet wie folgt:

"Jede Vertragspartei erkennt für den Zweck des Zugangs zu den zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Programmen die von den anderen Vertragsparteien ausgestellten Qualifikationen an, welche die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung in diesen Staaten erfüllen, sofern nicht ein wesentlicher Unterschied zwischen den allgemeinen Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in der Vertragspartei, in der die Anerkennung der Qualifikation angestrebt wird, nachgewiesen werden kann (Art. IV.1 Lissabonner Konvention).

...

Soweit eine Qualifikation nur den Zugang zu spezifischen Arten von Hochschuleinrichtungen oder -programmen in der Vertragspartei ermöglicht, in der die Qualifikation erworben wurde, gewährt jede andere Vertragspartei dem Inhaber dieser Qualifikation den Zugang zu ähnlichen spezifischen Hochschulprogrammen in Einrichtungen, die zu ihrem Hochschulsystem gehören, sofern nicht ein wesentlicher Unterschied zwischen den Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in der Vertragspartei, in der die Anerkennung der Qualifikation angestrebt wird, nachgewiesen werden kann (Art. IV.3 Lissabonner Konvention)."

4.5.3. Wie auch das Departement für auswärtige Angelegenheiten in seiner Vernehmlassung bestätigt, sind diese Bestimmungen genügend klar und präzise, um ohne Schwierigkeiten in konkreten Fällen angewendet zu werden. Nach den Kriterien der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Artikel IV.1 und IV.3 der Lissabonner Konvention daher als unmittelbar anwendbar zu qualifizieren.

4.5.4. In der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung wird allerdings teilweise die Auffassung vertreten, die Lissabonner Konvention sei gleich einzustufen wie die dieser vorausgehenden Hochschulkonventionen, unter anderem die Europäische Konvention vom 11. Dezember 1953 über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (SR 0.414.1) und das Übereinkommen vom 21. Dezember 1979 über die Anerkennung von Hochschulstudien, Universitätsdiplomen und akademischen Graden in den Staaten der Region Europa (SR 0.414.6), und daher nicht unmittelbar anwendbar (vgl. BGE 2A.331/2002 vom 24. Januar 2003 i. S. V., E. 6.2.; Entscheid des Tribunal administratif (FR) vom

6. Juni 2001, publiziert in RFJ 2001, S. 147; Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten, <http://www.crus.ch>; Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern 2003, S. 93; Felix Hafner / Barbara Merz Feitknecht, Ausländische Schulkinder und ausländische Studierende, S. 974 f., in: Peter Uebersax et al. [Hrsg.], Ausländerrecht: Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Strafrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz, Basel 2002). Die gleiche Auffassung vertritt auch das Bundesamt in seiner Antwort vom 29. November 2004 auf eine entsprechende Instruktionsfrage im Parallelfall HA/2004-14.

- 4.5.5. Wie bereits in der Botschaft vom 17. September 1990 über Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung, mit der unter anderem die Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse am 17. September 1990 zur Ratifikation unterbreitet wurde, ausgeführt wurde, sind diese Konventionen jedoch nicht generell nicht unmittelbar anwendbar, sondern sie enthalten vielmehr eine differenzierte Regelung in dem Sinn, dass der jeweiligen innerstaatlichen Kompetenzaufteilung im Hochschulbereich und insbesondere der traditionellen Autonomie der Universitäten Rechnung getragen und den Kantonen in diesen Bereichen keine unmittelbar anwendbaren Rechtspflichten auferlegt werden (BBI 1990 III 1059, S. 1096).

Auch die Lissabonner Konvention sieht diesbezüglich in Art. II.1 Folgendes vor:

"(1) Soweit zentralstaatliche Behörden dafür zuständig sind, Entscheidungen in Anerkennungsfällen zu treffen, sind die Vertragsparteien durch dieses Übereinkommen unmittelbar gebunden und ergreifen die notwendigen Massnahmen, um die Durchführung des Übereinkommens in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten.

Soweit die Zuständigkeit für Entscheidungen in Anerkennungsangelegenheiten den Gliedstaaten einer Vertragspartei obliegt, stellt die Vertragspartei einem der Verwahrer bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde oder jederzeit danach eine kurze Darstellung seiner verfassungsrechtlichen Lage oder Gliederung zur Verfügung. In solchen Fällen treffen die zuständigen Behörden der Gliedstaaten derartiger Vertragsparteien die notwendigen Massnahmen, um die Durchführung dieses Übereinkommens in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten.

(2) Soweit die Zuständigkeit für Entscheidungen in Anerkennungsangelegenheiten einzelnen Hochschuleinrichtungen oder anderen Stellen obliegt, übermittelt jede Vertragspartei entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Lage oder Gliederung diesen Einrichtungen oder Stellen den Wortlaut dieses Übereinkommens und unternimmt alle möglichen Schritte, um zu erreichen, dass seine Bestimmungen wohlwollend geprüft und zur Anwendung gebracht werden."

Wie im rapport explicatif dargelegt wird, beschreibt diese Bestimmung die wechselnde Zuständigkeit zentraler Behörden der Vertragsparteien sowie einzelner Hochschuleinrichtungen in den von dem Übereinkommen erfassten Angelegenheiten und die Verpflichtungen der Vertragsparteien entsprechend den verschiedenen Zuständigkeitskategorien und ist für die Bestimmung der sich aus den weiteren Artikeln des Übereinkommens ergebenden Verpflichtungen der Vertragsparteien massgeblich. Der Artikel versucht, ein Ungleichgewicht in den Verpflichtungen auszugleichen, die von Vertragsparteien, deren Behörden die Zuständigkeit in Anerkennungsfragen haben, und von Vertragsparteien, in denen die Zuständigkeit bei Hochschuleinrichtungen liegt, übernommen werden. Während die eingeschränkte Hoheitsgewalt staatlicher Behörden in den Staaten anerkannt wird, in denen die Entscheidungen in Anerkennungsfällen nicht bei zentralen Behörden liegen, erlegt dieser Artikel den Vertragsparteien die Verpflichtung auf, dafür zu sorgen, dass Informationen über die Bestimmungen des Übereinkommens an alle Hochschuleinrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet verteilt werden, und dass diesen nahe gelegt wird, das Übereinkommen zu befolgen (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung, Art. II.1).

Nach der in der Botschaft über die Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung vertretenen Auffassung des Bundesrats begründen die europäischen Hochschulkonventionen daher sehr wohl eine unmittelbare Verbindlichkeit, nämlich überall dort, wo der Signatarstaat, seine staatlichen Behörden oder Verwaltungen selbst über die Zulassung zu den Hochschulen entscheiden (vgl. BBl 1990 III 1067, 1070, 1072). Auch in der Informationsschrift der Schweizerischen Zentralstelle für Hochschulwesen, Informationsstelle für Anerkennungsfragen / Swiss ENIC, wird ausgeführt, es sei charakteristisch für diese Konventionen, dass sie nur (aber immerhin) für die direkt der staatlichen Hoheit unterstehenden Hochschulen völkerrechtlich verbindlich seien (vgl. Marianne Tresp / Christine Gehrig / Rudolf Nägeli, Zur Regelung von Anerkennungsfragen im Bereich des höheren Bildungswesens in der Schweiz und im europäischen Umfeld, Bern 1999, S. 58). Diese Überlegung liegt auch dem zitierten Entscheid des Freiburger Verwaltungsgerichts (a. a. O., E. 3b, S. 146 f.) sowie den Ausführungen von Hafner / Merz Feitknecht (a. a. O., S. 974) zugrunde.

- 4.5.6. Die Auffassung, dass sämtliche Hochschulkonventionen, und damit auch die Lissabonner Konvention, nicht "self-executing" seien, ist daher allenfalls insoweit zutreffend, als es um Entscheide geht, die in die Kompetenz der kantonalen Behörden oder der autonomen universitären Hochschulen fallen. In Bezug auf Entscheide, für die eine Bundesbehörde zuständig ist, sind die Bestimmungen der Lissabonner Konvention jedoch als unmittelbar anwendbar zu qualifizieren, soweit die einzelnen Bestimmungen die in der bundes-

gerichtlichen Rechtsprechung aufgestellten Kriterien für eine unmittelbare Anwendbarkeit erfüllen.

Da der hier in Frage stehende Entscheid in die Zuständigkeit des Bundesamtes fällt und Artikel IV.1 und IV.3 der Lissabonner Konvention diese Kriterien erfüllen, sind diese Bestimmungen daher im vorliegenden Fall unmittelbar anzuwenden.

- 4.6. Gemäss Artikel IV.3 in Verbindung mit Artikel IV.1 der Lissabonner Konvention hat das Bundesamt das Reifezeugnis des Beschwerdeführers dann als einer eidgenössischen Berufsmaturität gleichwertig anzuerkennen, wenn dieses Reifezeugnis eine von einer anderen Vertragspartei ausgestellte Qualifikation darstellt, welche den Zugang zu einer spezifischen, der schweizerischen Fachhochschule ähnlichen Art von Hochschuleinrichtung gewährt, und wenn nicht ein "wesentlicher Unterschied" zwischen den Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in der Schweiz nachgewiesen werden kann.

- 4.6.1. Im Reife- und Diplomzeugnis des Beschwerdeführers wird ausdrücklich ausgeführt, dass die erfolgreiche Ablegung der Reife- und Diplomprüfung zum Besuch einer Universität oder eines Fachhochschulstudienganges berechtigt (vgl. Ziff. II der Hinweise auf Berechtigungen). Fachhochschul-Studiengänge nach österreichischem Recht sind Studiengänge auf Hochschulniveau, die einer wissenschaftlich fundierten Berufsausbildung dienen (vgl. § 3 des österreichischen Bundesgesetzes über Fachhochschul-Studiengänge).

Gemäss dem schweizerischen Fachhochschulgesetz sind Fachhochschulen Ausbildungsstätten der Hochschulstufe, die grundsätzlich auf einer beruflichen Grundausbildung aufbauen (Art. 2 FHSG). Sie bereiten durch praxisorientierte Diplomstudien auf berufliche Tätigkeiten vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern. Die Diplomstudien werden dabei durch ein Angebot an Weiterbildungsveranstaltungen ergänzt (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 FHSG).

Die österreichischen Fachhochschulen entsprechen somit bezüglich der Zugehörigkeit zur Hochschulstufe der schweizerischen Definition einer Fachhochschule und sind daher "Studiengänge ... auf postsekundarem Niveau, die von den einschlägigen Behörden einer Vertragspartei als zu ihrem Hochschulsystem gehörend anerkannt sind" (vgl. Art. I Lissabonner Konvention).

- 4.6.2. Das in Frage stehenden österreichische Reife- und Diplomzeugnis des Beschwerdeführers stellt daher eine Qualifikation dar, die im Ausstellerstaat sowohl die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung wie auch die Voraussetzungen für den Zugang zu einer spezifischen, Hochschule ermöglicht (Art. I und IV.1 beziehungsweise IV.3 der Lissabonner Konvention). Auf Grund der inhaltlichen Übereinstimmung der jeweiligen Definitionen der Fachhochschule ist auch davon auszugehen, dass es sich in beiden Ländern um ähnliche "spezifische" Hochschulprogramme handelt (vgl. Art. IV.3 Lissabonner Konvention).
- 4.7. In der Folge ist daher weiter zu prüfen, ob im vorliegenden Fall ein "wesentlicher Unterschied" zwischen den Zugangsvoraussetzungen zur Fachhochschulstufe in Österreich und in der Schweiz nachgewiesen ist.
- 4.7.1. Als Beispiele für einen "wesentlichen Unterschied" werden im rapport explicatif des Europarats angeführt:
- ein wesentlicher Unterschied zwischen der Allgemeinbildung und einer besonderen fachbezogenen Bildung;
 - ein Unterschied in der Schuldauer, die den Inhalt des Lehrplans wesentlich beeinflusst;
 - das Vorhandensein, Fehlen oder der Umfang bestimmter Fächer, wie erforderliche Grundkurse oder nichtakademische Fächer;
 - ein wesentlicher Unterschied bei der Schwerpunktverteilung, wie zwischen einem Programm, das in erster Linie für den Eintritt in die Hochschulbildung gedacht ist, und einem Programm, das vor allem zur Vorbereitung auf die Arbeitswelt dient. (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung, Art. IV.1)"

Gemäss dem rapport explicatif des Europarats zeigen diese Beispiele einige ausschlaggebende Bereiche, in denen wesentliche Unterschiede auftreten können. Es wird jedoch hervorgehoben, dass nicht *jeder* Unterschied in einem dieser Bereiche als wesentlich anzusehen ist. Als Faustregel sind die Vertragsparteien und Hochschuleinrichtungen bei der Feststellung, ob es einen wesentlichen Unterschied zwischen den beiden betreffenden Qualifikationen gibt, dazu angehalten, so weit wie möglich den Wert der einzelnen fraglichen Qualifikation zu prüfen, ohne automatisch die für den Erwerb der Qualifikation benötigten Studienzeiten zu vergleichen. Es obliegt der Vertragspartei oder der Einrichtung, welche die Anerkennung versagen wollen, nachzuweisen, dass die fraglichen Unterschiede wesentlich sind (vgl. rapport explicatif und nichtamtliche Übersetzung des erläuternden Berichts zur Lissabonner Konvention, Art. IV.1).

- 4.7.2. Die Vorinstanz begründete ihre Verfügung damit, dass die für die eidgenössische technische Berufsmaturität unabdingbaren Grundlagenfächer "Französisch", "Volkswirtschaft", "Betriebswirtschaft" sowie "Staatslehre" an der vom Beschwerdeführer in Österreich absolvierten Reife- und Diplomprüfung nicht geprüft worden seien.

Ein Vergleich dieser Begründung mit den Ausführungen im rapport explicatif sowie die weiteren Vorbringen der Vorinstanz in diesem Beschwerdeverfahren zeigen eindeutig, dass die Vorinstanz ihre Prüfung nicht darauf beschränkt hat, ob ein "wesentlicher Unterschied" im Sinn der Lissabonner Konvention zwischen den Zugangsvoraussetzungen zur Fachhochschulstufe in Österreich und in der Schweiz vorliege, sondern dass sie bei ihrem Entscheid davon ausging, dass auch wesentlich geringfügigere Unterschiede ausreichen, um die nachgesuchte Anerkennung zu verweigern.

Diese Auffassung erweist sich nach dem bisher Dargelegten als rechtsfehlerhaft.

- 4.7.3. Die Beschwerdeinstanz entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Als reformatorisches Rechtsmittel gestattet die Verwaltungsbeschwerde der Rechtsmittelinstanz, über die Kassation hinaus, in der Sache selbst abschliessend zu entscheiden, also das streitige Rechtsverhältnis zu regeln. Damit wird prozessökonomisch das Verfahren abgekürzt, indem sich nicht nochmals die Vorinstanz und allenfalls erneut die Rechtsmittelinstanz mit der Sache befassen muss (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 232 mit Verweis auf BGE 102 V 184).

Wenn es um technische Fragen geht, die besondere Sachkenntnis bedingen, kann es jedoch nicht Sache der Rekurskommission EVD sein, als erste Instanz in einem Fachbereich zu entscheiden, in dem ein gewisser Beurteilungsspielraum der fachkundigeren Vorinstanz zu respektieren ist. Diese Konstellation ist im vorliegenden Fall gegeben, denn es ist in erster Linie Sache des Bundesamtes abzuklären, ob ein "wesentlicher Unterschied" im Sinn der Lissabonner Konvention zwischen den Zugangsvoraussetzungen zur Fachhochschulstufe in Österreich und denjenigen in der Schweiz vorliegt oder nicht.

- 4.8. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Beschwerde kassatorisch gutzuheissen und die Streitsache an die Vorinstanz als an die zuständige Fach- und

Verfügungsinanz zurückzuweisen ist, damit diese die Sache unter dem zutreffenden rechtlichen Blickwinkel überprüfe und alsdann erneut über das Gesuch des Beschwerdeführers um Anerkennung der Gleichwertigkeit seines österreichischen Reife- und Diplomprüfungszeugnisses mit einem eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnis entscheide.

5. *(Verfahrenskosten und Parteientschädigung)*

Demnach entscheidet die Rekurskommission EVD:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung des Bundesamt für Berufsbildung und Technologie vom 29. Dezember 2003 wird aufgehoben und die Sache wird an das Bundesamt zurückgewiesen, damit dieses prüfe, ob ein "wesentlicher Unterschied" im Sinne von Artikel VI.3 der Lissabonner Konvention zwischen den Zugangsvoraussetzungen zur Fachhochschulstufe in Österreich und denjenigen in der Schweiz vorliege, und alsdann erneut über das Gesuch des Beschwerdeführers um Anerkennung der Gleichwertigkeit seines österreichischen Reife- und Diplomprüfungszeugnisses mit einem eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnis entscheide.

2. *(Verfahrenskosten und Parteientschädigung)*

3. *(Rechtsmittelbelehrung)*

4. *(Eröffnung)*

REKURSKOMMISSION EVD

Der Präsident
H. Urech

Die juristische Sekretärin
K. Bigler