

Rekurskommission EDK/GDK
Commission de recours CDIP/CDS
Commissione di ricorso CDPE/CDS

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 630, 3000 Bern 7

Verfahren A12-2011

ENTSCHEID VOM 11. APRIL 2012

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Carole Plancherel-Bongard, Hans Peter Müller

in Sachen

X.Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), vertreten durch den Generalsekretär Hans Ambühl, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 660, 3000 Bern 7

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Schreiben vom 22. 08. 2011 (577.2/640/2009)

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre Ausbildung 1985 mit einem Diplom als *Professor für Volksverteidigung* an der Fakultät für Zivilschutz der Universität Belgrad ab. Mit Gesuch vom 28. Juni 2005 beantragte sie bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK, im Folgenden: Bg) die gesamtschweizerische Anerkennung als Lehrerin der Sekundarstufe I.

2. Mit Verfügung vom 10. August 2006 wies die Bg das Gesuch ab. Die mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Verfügung blieb unangefochten. In der Folge stellte die Bf mehrere Wiedererwägungsgesuche (2007, 2008 und 2010), auf welche die Bg nicht eintrat und was die Bf jeweils auf sich beruhen liess. Mit Gesuch vom 3. Juni 2011 (bg Bel. 4 / Gesuch und Gesuchsbeilagen) beantragte die Bf wiederum die Anerkennung. Mit Schreiben vom 22. August 2011 (bf Bel. 1) trat die die Bg auf das erneute Wiedererwägungsgesuch nicht ein. Das Schreiben enthielt keine Rechtsmittelbelehrung.

3. Mit Beschwerde vom 22. September 2011 (RK amtl. Bel. 1) an die Rekurskommission der EDK und der GDK stellte die Bf folgende Anträge:

1. Der vorinstanzliche Entscheid vom 22. 08. 2011 sei aufzuheben und das der Bf am 04. 06. 1985 von der Universität Belgrad verliehene Diplom als Lehrbefugnis für den Unterricht auf der Sekundarstufe I zu anerkennen.

2. Eventualiter sei der vorinstanzliche Entscheid vom 22. 08. 2011 aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

2. (sic) Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Bg beantragte in ihrer Stellungnahme vom 29. November 2011 (RK amtl. Bel. 5) die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde, eventualiter die Rückweisung zur Neubeurteilung.

B. Erwägungen

1. Gegen Entscheide der EDK betreffend Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen steht die Beschwerde an die Rekurskommission offen (Art. 1 Abs. 2 des Reglements vom 6. September 2007 über die Rekurskommission der EDK und der GDK, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2.).

2. Die Bg bestreitet vorab das Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung und verweist zudem auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach eine Verfügung, mit der das Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch abgelehnt wird, grundsätzlich nicht anfechtbar ist. In extremis ist jedoch denkbar, dass das Verfassungsrecht (vgl. Art. 29a BV) einen Anspruch auf die Korrektur einer nicht angefochtenen Verfügung gibt, was die Möglichkeit der gerichtliche Anfechtung einer abgelehnten Wiedererwägung impliziert (eine verwaltungsrechtliche Verfügung erlangt durch die Nichtanfechtung so genannte Rechtsbeständigkeit, ohne aber materiell rechtskräftig zu werden, vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 31 Rz 8 f.). Diese Fragen sind hingegen nicht abschliessend zu klären. Eine Wiedererwägung im vorliegenden Zusammenhang wäre ein Rückkommen aus revisionsähnlichen Gründen, was nach den anwendbaren allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts voraussetzt, dass damals bestandene erhebliche (also entscheidrelevante) Elemente nachträglich in Frage zu stellen sind durch neue Tatsachen und neue Beweismittel, die im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder deren Geltendmachung damals unmöglich war bzw. zu deren Geltendmachung keine Veranlassung bestanden hatte (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, aaO., § 31 Rz 38; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz

1042). Das Vorliegen solcher Tatsachen und Beweismittel ist in casu zu verneinen. Im Einzelnen:

3. Die Bf rügt zunächst, dass die Bg die beiden neu aufgelegten Urkunden (Gesuchsbeilagen 2 und 9 in bg Bel. 4) zu Unrecht nicht in Erwägung gezogen habe.

4. Gesuchsbeilage 2 in bg Bel. 4 enthält eine Bestätigung der Universität Belgrad vom 7. Juni 2006, welche die Bf selber angefordert hatte (*Aufgrund des Antrags von [Bf] ...*). Diese Bestätigung legt die Bf in ihrem Widererwägungsgesuch von 2011 der Bg zum ersten Mal auf. Nachdem das Dokument aber vom 7. Juni 2006 datiert und die Bf weder vor der Vorinstanz noch im vorliegenden Beschwerdeverfahren ausführt, aus welchem Grund sie das Dokument erst jetzt auflegt, kann sie daraus bereits aus diesem Grund nichts zu ihren Gunsten ableiten. Dass die Bf dieses Dokument im Zeitpunkt des Anerkennungsverfahrens von 2006 gekannt hat, ergibt sich aus der von der Bf angeforderten amtlichen Unterschriftsbeglaubigung der Gemeindekanzlei y. vom 16. Juni 2006 (Seite 2 unten rechts). Das Institut der Wiedererwägung steht nicht zur Verfügung, um Versäumtes nachzuholen.

5. Gesuchsbeilage 9 in bg Bel. 4 enthält eine Erläuterung des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft der Republik Serbien vom 15. Juli 2011 über das Diplom der Bf aus dem Jahre 1985. Die Bf leitet daraus zwei neue wesentliche Tatsachen ab, die eine Wiedererwägung rechtfertigen würden. Erst jetzt stehe fest erstens, dass die Universität für eine Bestätigung des pädagogischen Charakters des Diploms zuständig sei, und zweitens, dass das Diplom in Serbien heute einem Masterabschluss entspreche. Beide Tatsachen sind entgegen den Ausführungen der Bf nicht relevant im Zusammenhang mit einer Wiedererwägung. Im Einzelnen:

5.1. Der Umstand, dass die Bestätigung der pädagogischen Bedeutung des Diploms in die Kompetenz der Ausbildungsstätte (vorliegend der Universität Belgrad) falle, wäre für eine Wiedererwägung von vornherein nur dann relevant, wenn die Bg in ihrer damaligen Verfügung zur Begründung ihrer Gesuchsabweisung ausgeführt hätte, ein staatlich anerkannter pädagogischer Abschluss und eine damit verbundene Unterrichtsbefähigung seien unbewiesen. Das trifft aber nicht zu. Im Gegenteil: Aus der Verfügung der Bg vom 10. August 2006 (bg Bel. 2) geht ausdrücklich hervor, dass die Bg die Bf im Diplomland als unterrichtsberechtigt erachtet (vgl. Seite 1 letzter Absatz, ferner bg Bel. 1). Wer landesintern im Diplomland für die Bestätigung einer Unterrichtsberechtigung zuständig ist, bleibt für die Frage einer gesamtschweizerischen Anerkennung somit ohne Belang, wenn die Bestätigung seitens einer staatlich zuständigen Stelle erfolgt. Damit ist in dieser Hinsicht das Vorliegen einer wesentlichen neuen Tatsache im Sinne eines Anspruchs auf Wiedererwägung zu verneinen.

5.2. Die Bf sieht des weitern eine wesentliche neue Tatsache im Umstand, dass das Diplom von 1985 im Diplomland heute einem Masterabschluss gleichgestellt ist. Sie will damit gemäss ihren Ausführungen das Argument der Bg in deren Verfügung von 2006 entkräften, wonach die Ausbildung der Bf auf ein bestimmtes politisches System zugeschnitten ist, das heute im Diplomland der Vergangenheit angehört und in der Schweiz nie zum Tragen kam. Diese damalige Einschätzung durch die Bg wird von vornherein nicht in Frage gestellt durch den Umstand, dass die schon damals universitäre Ausbildung der Bf heute in Serbien einem universitären Masterabschluss gleichgestellt wird. Aus welchen Gründen Serbien die

Ausbildung der Bf heute einem Masterabschluss gleichstellt, ist ohne Belang, nachdem es im Anerkennungsverfahren vor der Bg insbesondere um die Prüfung der Ausbildungsinhalte geht. Durch die serbische Anerkennung als Masterabschluss ändert sich nichts an der von der Bf absolvierten Ausbildung. Die Bg hat denn die Ablehnung nicht in erster Linie mit der damaligen politischen Situation im Diplomland begründet, sondern mit der amtlichen Bestätigung (vgl. bg Bel. 1), wonach die Bf zum Unterricht in den Fächern *System of Social Self-protection in the fields of Economics, Law and Administration* und *First Aid in the field Health Care and Social Protection* befähigt ist, was eine gesamtschweizerische Anerkennung im Sinne der einschlägigen Reglemente ausschliesse. Daran hat sich durch die Gleichstellung des Diploms mit einem serbischen Masterabschluss nichts geändert. Damit ist auch in dieser Hinsicht die Erheblichkeit der geltend gemachten neuen Tatsache im Sinne eines Anspruchs auf Wiedererwägung zu verneinen.

6. Die weiteren bei der Bg im streitigen Wiedererwägungsgesuch aufgelegten Urkunden (Bel. 3-8 in bg Bel. 4) sind bis auf Bel. 8 (Aufstellung der Tätigkeiten der Bf zwischen dem 15. 10. 2007 und dem 01. 08. 2010) nicht neu und waren zum Teil bereits Gegenstand des Anerkennungsverfahrens von 2006. Soweit sie im streitigen Wiedererwägungsgesuch zum ersten Mal aufgelegt werden, finden sich in der Beschwerde keine Ausführungen über den Umstand, dass es der Bf verunmöglicht gewesen wäre, diese Unterlagen bereits im Rahmen des damaligen Anerkennungsverfahrens einzureichen. Die berufliche Praxis seit der Ablehnung des Anerkennungsgesuches (Bel. 8 in bg Bel. 4) vermag an der Sachlage nichts zu ändern: Die Ausbildung der Bf umfasste gemäss ihren eigenen Ausführungen 31 Fächer (Bel. 2 in bg Bel. 4), was einen durchschnittlichen Ausbildungsaufwand pro Fach ergibt, der mit der Schweizer Ausbildung für den Unterricht auf Sekundarstufe I von vornherein nicht vergleichbar ist.

7. Die Beschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen, weil bereits die Erheblichkeit der neuen Tatsachen und Beweismittel zu verneinen ist. Für die Wiedererwägung als ausserordentlichen Behelf genügt es nicht, bis heute nicht geltend gemachte Fakten und Beweismittel nun ins Feld zu führen (wobei es im Falle von alten Fakten und Beweismitteln am Ansprecher liegt, konkret darzulegen, aus welchem Grund sie erst heute geltend gemacht werden), andernfalls dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet würde, indem eine nicht angefochtene Verfügung in einem späteren Zeitpunkt in eine anfechtbare umgewandelt würde. Vielmehr ist eine Sachlage erforderlich, dass die seinerzeitige Verfügung aufgrund der nun geltend gemachten Tatsachen und der nun aufgelegten Beweise sich im Gesamtergebnis als falsch erweisen könnte. Mit andern Worten müssen die Tatsachen und Beweismittel den Kerninhalt der seinerzeitigen Verfügung betreffen; darin liegt die Erheblichkeit im Rahmen einer Wiedererwägung. Diese notwendige Erheblichkeit ist vorliegend wie dargelegt aber zu verneinen: Weder die serbische Anerkennung als Masterdiplom, noch die heutige politische Sachlage in Serbien, noch der Umstand, dass die Ausbildungsstätte selber über den pädagogischen Charakter eines Diploms entscheidet, sind geeignet, die ablehnende Verfügung der Bg von 2006 in Frage zu stellen. Das Vorgehen der Bg ist demnach nicht zu beanstanden.

8. Gemäss dem Verfahrensausgang trägt die Bf die amtlichen Kosten von CHF 1'000.00. Diese Summe wird dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Beide Parteien tragen je ihre eigenen Kosten.
3. Der vorliegende Entscheid wird den Parteien schriftlich mit eingeschriebener Post eröffnet.
4. Rechtsmittelbelehrung: Dieser Entscheid kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne (Schweizerisches Bundesgericht, 1000 Lausanne 14) angefochten werden. Die Rechtsschrift ist in einer Landessprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz / BGG, SR 173.110). Die Beschwerdeschrift muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingehen oder zu dessen Händen der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 BGG).

Für die Rekurskommission

Viktor Aepli

Carole Plancherel-Bongard