

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

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

Verfahren A14-2014

ENTSCHEID VOM 27. MÄRZ 2015

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Arianna Guerini Magni, Carole Plancherel-Bongard

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-Verfügung vom 16. 09. 2014

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre Ausbildung 1984 in Deutschland als *Staatlich anerkannte Erzieherin* ab. 2014 beantragte sie bei der EDK (im Folgenden: Bg) eine gesamtschweizerische Anerkennung für die Vorschulstufe.

2. Mit Verfügung vom 16. September 2014 entschied die Bg folgendes:

1. *Auf das Gesuch um Anerkennung Ihres Diploms als Staatlich anerkannte Erzieherin für den Unterricht an der Vorschulstufe wird nicht eingetreten.*

2. *Die Gebühr für das Überprüfungsverfahren beträgt CHF 500.--. Sie wurde im voraus entrichtet.*

3. *Rechtsmittelbelehrung ...*

4. *Eröffnung ...*

3. Mit Beschwerde vom 26. September 2014 stellte die Bf zwar keine formellen Anträge, doch geht aus Ihrer Eingabe hervor, dass sie die Aufhebung der angefochtenen Verfügung anstrebt mit dem Ziel der Überprüfung ihres Anerkennungsgesuches in der Sache durch die Bg.

In der Beschwerdeantwort vom 25. November 2014 stellte die Bg folgende Anträge:

1. *Die Beschwerde vom 26. September 2014 sei abzuweisen.*

2. *Die Kosten seien der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.*

Die Beschwerdeantwort wurde der Bf zur Kenntnis gebracht. Mit prozessleitender Verfügung vom 17. Dezember 2014 wurde die Bg aufgefordert, das in ihrer Internetaufschaltung genannte Gutachten aufzulegen. Mit Eingabe vom 23. Januar 2015 legte die Bg das angeforderte Gutachten neben weiteren Unterlagen auf. Eingabe und neu aufgelegte Unterlagen wurden der Bf zur Kenntnis gebracht, die sich in der Folge nicht mehr vernehmen liess.

4. Auf die Begründungen der Parteien wird soweit erforderlich in den nachfolgenden Erwägungen zurückgekommen.

B. Erwägungen

1. Gegen Entscheide der EDK betreffend Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ist die Beschwerde an die Rekurskommission gegeben (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.). Die Bf ist durch den angefochtenen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert.

2. Vorab ist zu prüfen, ob die Bf ihr Gesuch vor dem 2. Juli 2014 der Post übergeben hat. Gemäss der von der Bg im Internet aufgeschalteten Praxisänderung werden Gesuche mit Poststempel vom 1. Juli 2014 oder früher nach alter Praxis behandelt, was bedeuten würde,

dass auf das Gesuch einzutreten gewesen wäre, während nach geänderter Praxis mangels Vergleichbarkeit der Ausbildungen auf ein Anerkennungs-gesuch nicht mehr eingetreten wird.

2.1. Das ausgefüllte und der Bg zugestellte Antragsformular datiert vom 27. Juni 2014. Im von der Bg mit der Beschwerdeantwort eingereichten Dossier der Bf befand sich kein Zustellcouvert. Am 1. Dezember 2014 forderte die Rekurskommission die Bg mit prozessleitender Verfügung auf, das betreffende Zustellcouvert aufzulegen. Mit Eingabe vom 2. Dezember 2014 teilte diese mit, das Zustellcouvert sei versehentlich weggeworfen worden. Hingegen sprächen zwei Indizien für eine Postaufgabe nach dem 1. Juli: Zum einen sei auf dem Formular seitens der Bg ein Eingangsstempel mit Datum *30. Juli 2014* angebracht worden (die Bg könne sich ein Liegenlassen von 1 Monat aufgrund der viermonatigen Frist nach EU-Recht nicht leisten), zum andern sei die eingeforderte Kanzleigebühr gemäss dem von der Bf mit dem Anerkennungsantrag aufgelegten Zahlungsbeleg auf den 29. Juli 2014 fällig gestellt worden, womit davon auszugehen sei, dass Postaufgabe und Zahlung der Kanzleigebühr am gleichen Tag getätigt wurden. Beigelegt waren zwei Urkunden (die erste Seite des Antragsformulars mit dem Stempel 30. Juli 2014 und ein Auszug der PostFinance vom 28. Juli 2014). Die genannte Eingabe der Bg mit den beiden Urkunden wurde der Bf am 3. Dezember 2014 zur Kenntnis gebracht mit der Aufforderung zur Stellungnahme insbesondere zur Frage, wann das ausgefüllte Antragsformular der Post übergeben worden sei. Mit Eingabe vom 8. Dezember 2014 teilte die Bf ohne weitere Ausführungen mit, sich an das Datum der Postaufgabe nicht mehr zu erinnern.

2.2. Vorliegend ist aufgrund von Indizien und des Verhaltens der Parteien zu entscheiden, ob von einer Postaufgabe vor dem 2. Juli 2014 auszugehen ist oder nicht. In ihrer Beschwerdeschrift macht die Bf geltend, dass bei laufendem Verfahren eine Praxisänderung nicht statthaft sei. Dabei ist nicht restlos klar, ob sie damit das Thema des Postaufgabedatums oder jenes des Inhalts des Antragsformulars anspricht. Die Frage kann indessen offen gelassen werden. Denn in beider Hinsicht könnte den Ausführungen der Bf nicht gefolgt werden. Im Einzelnen:

Postaufgabe. Die Bf kann sich nach ihren eigenen Angaben an das Datum der Postaufgabe nicht mehr erinnern. Für eine Postaufgabe vor dem 2. Juli 2014 spricht die Datierung des Antragsformulars auf den 27. Juni 2014, dagegen sprechen der Stempel seitens der Bg auf dem Formular (30. Juli 2014) und das Fälligkeitsdatum der Gebührenzahlung für das Anerkennungsverfahren (29. Juli 2014). Nachdem die Bf die Ausführungen der Bg nicht bestreitet, sich vielmehr auf die Feststellung des Nichterinnerns beschränkt, ist in Würdigung der gesamten Umstände davon auszugehen, dass das Antragsformular nach dem 1. Juli 2014 der Post übergeben wurde.

Antragsformular. Sollte die Bf mit ihren Ausführungen geltend machen, aufgrund des von der Bg zur Verfügung gestellten Formulars sei ihr Antrag nach alter Praxis zu beurteilen, geht sie fehl. Denn das Formular enthält weder direkt noch indirekt einen Hinweis auf die bisherige Praxis bei der Anerkennung deutscher Diplome von staatlich anerkannten ErzieherInnen. Das betreffende Formular kann denn auch ohne weiteres unabhängig von der erfolgten Praxisänderung weiterhin verwendet werden. Mit andern Worten: Aus dem Formular selber kann nach Treu und Glauben kein Anspruch auf Anwendung der bisherigen Praxis abgeleitet werden. Solches war aber der Fall im von der Bf erwähnten Verfahren A9-2010, wo das Formular konkrete Angaben zum erforderlichen Sprachennachweis enthielt, die dann nach Eingang des Anerkennungs-gesuches geändert wurden; in einem solchen Fall durfte die gesuchstellende Person sich auf die entsprechenden Angaben im Anerkennungsformular nach Treu und Glauben verlassen.

3. In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Bf aufgrund weiterer Umstände nach Treu und Glauben auf die Weitergeltung der bisherigen Anerkennungspraxis zählen durfte. Vorab ist festzuhalten, dass sie keine entsprechende Zusicherung seitens der Bg behauptet und eine solche auch nicht aus den Akten ersichtlich ist. Auf der anderen Seite ist unbestritten geblieben, dass die Bf sich im zeitnahen Vorfeld des Anerkennungs-gesuches um eine Stelle bemüht und dabei seitens der betreffenden Schulbehörde die Auskunft erhalten hat, es sei bei der EDK (Bg) ein Anerkennungsverfahren mit der Folge von Ausgleichsmassnahmen erforderlich, was bedeutet, dass die Bf damals konkret auf die geltende Anerkennungspraxis zählte. Zu entscheiden ist, ob diese Umstände die Bg dahingehend binden können, dass für die Bf weiterhin die alte Anerkennungspraxis zur Anwendung gelangt. Die Frage ist zu

verneinen. Denn gegen Änderungen einer materiellen Praxis gibt es keinen allgemeinen Rechtsschutz; vielmehr bedarf es zusätzlich einer behördlichen Zusicherung oder eines sonstigen, bestimmte Erwartungen begründenden Verhaltens der Behörde (vorliegend: der Bg) gegenüber dem betroffenen Bürger, damit er aus dem Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch auf Weitergeltung der früheren Praxis ableiten kann (BGE 103 Ib 202; Tschannen / Zimmerli / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 23 Rz 16 am Ende; ferner Wiederkehr / Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz 1683). Nachdem aber eine solche Zusicherung seitens der Bg wie gesagt nicht vorliegt, kann die Bf aus den vorliegenden Umständen nichts zu ihren Gunsten ableiten. Zudem ist ganz allgemein festzuhalten, dass die Bg durch Äusserungen Dritter (wie zum Beispiel Schulbehörden) bezüglich ihrer Anerkennungskompetenzen nicht gebunden wird (vgl. Entscheid der Rekurskommission vom 29. August 2014/Verfahren A4-2014, E. 3 und 6.).

4. Zu prüfen ist im Weiteren, ob die erfolgte Praxisänderung unabhängig von den Umständen des vorliegenden Falles in der Sache selber rechtens ist. Die Frage stellt sich unter mehreren Gesichtspunkten.

4.1. Unter dem Gesichtspunkt des Schweizer Verwaltungsrechts (vgl. dazu Tschannen / Zimmerli / Müller, aaO., § 23 Rz 16 ff.) hat eine Praxisänderung zunächst in grundsätzlicher Weise zu erfolgen, was vorliegend ohne weiteres zu bejahen ist; die neue Praxis gilt gemäss der im Internet aufgeschalteten Mitteilung für alle entsprechenden deutschen Diplome. Des weitern müssen ernsthafte und sachliche Gründe vorliegen, um eine bestehende Praxis zu ändern. Die Bg hat nach Aufforderung seitens der Rekurskommission das gemäss der Eingabe vom 23. Januar 2015 in der Internetmitteilung angesprochene Gutachten aufgelegt. Das genannte Gutachten (Schlussbericht / 2014, verfasst von Regula Villari) vergleicht unter verschiedenen Aspekten die deutsche Ausbildung zur Erzieherin mit jener der Schweizer Vorschullehrerin und kommt zum Ergebnis, dass Ausbildungsziel, Berufsfeld und Ausbildungsniveau in einem Ausmass sich unterscheiden, das eine Anerkennung von vornherein ausschliesse. Im Kern geht es darum, dass die deutsche Ausbildung im Unterschied zur Ausbildung in der Schweiz nicht auf die Einschulung ausgerichtet ist, die deutsche Erzieherin also nicht Lehrperson ist, ihr vielmehr eine ausserschulische, soziale Funktion zukomme (vgl. zum Beispiel die Ausführungen in Ziff. 7 des Gutachtens, wonach die staatlich anerkannten Erzieherinnen die Lehrkräfte im Unterricht unterstützen, indem sie Aufgaben im sozialpädagogischen Bereich übernehmen). Daraus erklärt sich auch der Umstand, dass die deutsche Erzieherin in ganz verschiedenen Institutionen (wie zum Beispiel auch in der Jugendarbeit) tätig sein kann. Dem Gutachten, das von der Bf im Übrigen nicht in Frage gestellt wird, kann in der Sache selber gefolgt werden. Gestützt wird das Ergebnis des Gutachtens auch durch die weiteren, von der Bg aufgelegten Urkunden, die aufzeigen, dass das Arbeitsfeld der Deutschen ErzieherInnen bloss eine lose und indirekte Beziehung zum Schulbetrieb aufweist (hauptsächlich Kindergärten, Kinderkrippen, Horte, Kinderheime, Jugendwohnheime, Erziehungsheime, Jugendzentren, Erziehungs-, Familienberatungs-, Suchtberatungsstellen, ambulante soziale Dienste, Tagesstätten, Wohnheime für Menschen mit Behinderung). Sowohl die Identität wie auch die Vergleichbarkeit der Berufsfelder sind zu verneinen.

4.2. Zum Grund der Praxisänderung äussert sich das Gutachten nicht explizit. Die Frage stellt sich aber deshalb, weil bis anhin die deutschen Diplome seitens der Bg dem Grundsatz nach als anererkennungsfähig erachtet wurden, wenn auch unter der Bedingung des Absolvierens von Ausgleichsmassnahmen. Das Gutachten geht in seinem Vergleich im Rahmen der Umschreibung der Schweizer Anforderungen von den aktuellen Voraussetzungen aus, die durch das Inkrafttreten von HarmoS bestehen. Es nimmt mit andern Worten als Vergleichsgrundlage die heutigen Anforderungen in der Schweiz an eine Ausbildung für die Vorschulstufe, was nicht zu beanstanden ist, da eine Anerkennung von ausländischen Diplomen jeweils aufgrund der aktuellen Schweizer Anforderungen im Zeitpunkt des Anerkennungsgesuches zu prüfen ist. Die intertemporale Frage von wohlervorbenen Rechten stellt sich bei ausländischen Diplomen nicht (Entscheid der Rekurskommission vom 25. April 2009 / Verfahren A1-2008, E. 6; Entscheid der Rekurskommission vom 13. Januar 2010 / Verfahren A4-2009, E. 5; Entscheid der Rekurskommission vom 23. September 2012 / Verfahren A6-2011, E. 12.2.; Entscheid der Rekurskommission vom 25. Oktober 2012 / Verfahren A3-2012, E. 5 [bestätigt vom Bundesgericht mit Urteil vom 5. Juli 2013 / Verfahren 2C_127/2013]; Entscheid der Rekurskommission vom 25. August 2014 / Verfahren A1-2014, E. 8).

4.3. Zur Frage, in welchem Verhältnis die von der Gutachterin dann vorgeschlagene Praxisänderung zu den ebenfalls anwendbaren EU-Regeln steht, äussert sich das Gutachten lediglich am Rande (*Zusätzlich ist zu erwähnen, dass die deutschen ErzieherInnen im sogenannten „Anhang C der Richtlinie 2005/36/EG“ aufgenommen sind. Berufe in diesem Anhang basieren auf einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II*). Hingegen steht zunächst nicht die Frage des Ausbildungsniveaus im Vordergrund, sondern der Umstand, dass es sich infolge der Harmonisierung in der Schweiz nun neu um derart verschiedene Berufsfelder handelt, dass selbst eine grundsätzliche Vergleichbarkeit ausgeschlossen ist. Die anwendbare Richtlinie 2005/36/EG (Richtlinie EG 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen) geht im Zusammenhang mit der Anerkennung in Art. 13 Ziff. 1 im Sinne einer ersten Voraussetzung von der Identität des Berufes in beiden Ländern (Diplomland und Aufnahmeland) aus (vgl. auch Art. 4 der genannten Richtlinie: vergleichbare Tätigkeiten). Fehlt es an der Identität bzw. an der Vergleichbarkeit, ist eine Anerkennung von vornherein ausgeschlossen. Immerhin können trotz grundsätzlicher Identität (bzw. Vergleichbarkeit) der Berufsbilder Ausbildungsunterschiede bestehen, die durch Ausgleichsmassnahmen eliminiert werden. Zum Thema, wo die Grenze zwischen fehlender Identität einerseits und bestehender Berufsidentität mit notwendiger Korrektur über Ausgleichsmassnahmen andererseits verläuft, äussert sich die EU-Richtlinie nicht. Die Frage ist für den jeweils verfahrensgegenständlichen Beruf zu beantworten. Im vorliegenden Fall kann (wie vorstehend festgehalten) auf das von der Bg eingereichte Gutachten abgestellt werden, dass eine Vergleichbarkeit bzw. Identität unter dem sachbezogenen Gesichtspunkt des Berufsfeldes und der damit verbundenen Ausbildung verneint.

Ob eine Vergleichbarkeit zudem unter dem Blickwinkel des formellen Ausbildungsniveaus zu verneinen wäre (so das von der Bg eingereichte Gutachten in der Antwort zu Frage 3, wonach im Verhältnis zu einer Schweizer Ausbildung zwei Bildungsstufen zu überbrücken wären, was nicht zugänglich sei), kann nach dem vorstehend Gesagten ungeprüft bleiben.

4.4. Schliesslich äussert sich die genannte Richtlinie 2005/36/EG nicht zum Thema, unter welchen Umständen eine Praxis geändert werden kann. Hingegen ist davon auszugehen, dass es einem Land offen steht, seine Berufsbilder und die entsprechenden Ausbildungen zu ändern. Damit einhergehend muss es auch zulässig sein, eine bisherige Anerkennungspraxis den neuen Umständen anzupassen, selbst wenn im Ergebnis eine Anerkennung bei unveränderter Ausbildung im Diplomland in Zukunft dann grundsätzlich ausgeschlossen ist. Anders wäre zu entscheiden, wenn eine Praxisänderung den alleinigen Zweck verfolgen würde, eine bestimmte ausländische Ausbildung von der Anerkennung auszuschliessen. Solches ist vorliegend aber weder geltend gemacht, noch ersichtlich: Die geänderte Praxis findet ihren Grund in der gesamtschweizerischen Harmonisierung des Schulsystems und der damit verbundenen neu ausgerichteten Ausbildung der Lehrpersonen für die Vorschulstufe.

5. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die Bg ist auf das Anerkennungsgesuch der Bf mangels Identität bzw. Vergleichbarkeit der Berufsfelder zu Recht nicht eingetreten.

6. Nachdem die Bf unterliegt, trägt sie die amtlichen Verfahrenskosten. Diese werden auf CHF 1'000.00 festgelegt. Dieser Betrag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

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

Arianna Guerini Magni