

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

Verfahren A2-2014

ENTSCHEID VOM 26. JUNI 2014

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Francesca Antonini, Martino Malinverni

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 17. 12. 2013

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre Ausbildung in der Ukraine mit dem Titel „Bakkalaureus in Philologie-Pädagoge, Lehrer der deutschen und englischen Sprache und Literatur“ an der Lwiver Universität „Iwan Franko“ ab. Den ursprünglichen Antrag an die EDK (im Folgenden: Bg) auf Anerkennung ihres Abschlusses für die Primar- sowie die Sekundarstufen I und II (letzteres Maturitätsschulen) schränkte die Bf in der Folge auf die beiden Fächer Deutsch und Englisch an der Sekundarstufe I ein.

2. Mit Verfügung vom 17. Dezember 2013 entschied die Bg folgendes:

1. Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihrer ukrainischen Lehrbefähigung für die Fächer Deutsch und Englisch an der Sekundarstufe I kann nur unter der Bedingung erfolgen, dass Sie im Rahmen von Ausgleichsmassnahmen das festgestellte Ausbildungsdefizit kompensieren (15 ECTS-Kreditpunkte im Bereich der beruflich-pädagogischen Ausbildung).

2. Die konkreten Ausgleichsmassnahmen und deren Modalitäten werden von einer Ausbildungsinstitution im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, welche Mitglied der Koordinationskonferenz ist, festgelegt. Bei der Wahl der Ausbildungsinstitution sind Sie frei. Die Ausgleichsmassnahmen sind in einem Zeitraum von zwei Jahren ab Rechtskraft der Verfügung zu beginnen. Nach Beginn der Ausgleichsmassnahmen ist ein Wechsel der Institution nicht mehr möglich. Werden die Ausgleichsmassnahmen nicht bestanden, kann keine Anerkennung erfolgen. Ein erneutes Absolvieren der Ausgleichsmassnahmen ist in einem solchen Fall ausgeschlossen.

3. Sobald die Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert sind, wird eine entsprechende Gleichwertigkeitsanerkennung ausgestellt.

4. Gebühr ...

5. Rechtsmittelbelehrung ...

3. Mit Beschwerde vom 10. Januar 2014 stellte die Bf folgende Anträge:

1. Die Verfügung des Generalsekretärs der EDK vom 17. Dezember 2013 sei vollumfänglich aufzuheben und die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, der Beschwerdeführerin die Anerkennung ihres Lehrdiploms für die Sekundarstufe I zu erteilen.

2. Eventualiter sei die Angelegenheit für weitere Abklärungen an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

3. Subeventualiter sei die [recte: der] Beschwerdeführerin im Rahmen von Ausgleichsmassnahmen im Sinne von Art. 7 des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 die Möglichkeit zur Ablegung einer Eignungsprüfung zu geben.

4. Unter o/e Kostenfolge.

In der Beschwerdeantwort vom 6. Mai 2014 stellte die Bg folgende Anträge:

1. Die Rechtsbegehren 1 und 2 seien abzuweisen.

2. Rechtsbegehren 3 sei gutzuheissen.

3. Der Antrag, Ziffer 2 des Dispositivs sei aufzuheben (Ziff.II.10), sei abzuweisen.

4. Rechtsbegehren 4 sei abzuweisen, die Kosten seien der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

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. Nachdem es im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren den Parteien frei steht, neue Tatsachen und Beweismittel zu nennen, werden die vor der Rekurskommission von der Bf neu geltend gemachten Ausführungen zum Monitoring zur Kenntnis genommen (die in Aussicht gestellte Bestätigung des Schulleiters der Kreisschulpflege NN hat die Bf hingegen nicht eingereicht). Hingegen sind diese Ausführungen für das vorliegende Verfahren nicht entscheidend (vgl. nachfolgend E. 5 und 6).

3. Der vorliegende Streit beschränkt sich auf die Frage, ob der Bf zu Recht Ausgleichsmassnahmen im beruflich-pädagogischen Bereich auferlegt wurden. Die Ausführungen der Bf zur Dauer ihrer Ausbildung sind demnach ohne Bedeutung, da in diesem Punkt seitens der Bg keine Beanstandung erfolgte; vielmehr anerkennt die Bg, dass die nachgewiesene Ausbildung im fachwissenschaftlichen Bereich den Schweizer Mindestanforderungen genüge. Die Bf macht im Übrigen und zu Recht nicht geltend, die genügende fachwissenschaftliche Ausbildungsdauer habe einen Einfluss auf die Frage der didaktischen - pädagogischen Voraussetzungen im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Anerkennung.

4. Die Ausgleichsmassnahmen werden in der angefochtenen Verfügung unter zwei Gesichtspunkten begründet. Zum einen führt die Bg aus, dass die von der Bf absolvierte beruflich-pädagogische Ausbildung deutlich weniger umfangreich ist als bei einer Schweizer Ausbildung, zum andern wird festgehalten, dass die pädagogische Ausbildung der Bf nicht allein den Unterricht bezüglich der Sekundarstufe I, sondern sämtliche Stufen (somit Primarstufe, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II) umfasste. Die Berufserfahrung als Lehrerin auf Sekundarstufe I wurde von der Bg in die Beurteilung miteinbezogen, während sie im Übrigen festhielt, dass Weiterbildungen seitens der Bf nicht geltend gemacht wurden.

5. Die Ausführungen der Bf in ihrer Beschwerde beschränken sich auf eine Kritik an der Begründung in der angefochtenen Verfügung, wonach die beruflich-pädagogische Ausbildung im Vergleich mit einer Schweizer Ausbildung deutlich weniger umfangreich ist. Unangefochten seitens der Bf blieb demgegenüber die Feststellung in der angefochtenen Verfügung, wonach die pädagogische Ausbildung der Bf sich nicht spezifisch auf die Sekundarstufe I bezog, sondern auf sämtliche Schulstufen, was im Übrigen auch mit der Aktenlage übereinstimmt (das im Rahmen des Anerkennungsgesuches eingereichte Diplom enthält keinen Hinweis auf eine spezifische Ausbildung für die Sekundarstufe I). Ebenso blieb unbestritten, dass die Bf keine einschlägigen Weiterbildungen vorweisen kann. Aufgrund dieses Sachverhalts (von dem die angefochtene Verfügung zu Recht ausgegangen ist) steht fest, dass die Ausbildung der Bf im pädagogischen Bereich klarerweise eine Lücke aufweist, indem eine spezifische pädagogische Ausbildung für die beantragte Sekundarstufe I fehlt. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass die Bf im Rahmen ihrer Ausbildung nachgewiesenermassen pädagogische Fächer besuchte, auf diesem Gebiet eine Arbeit schrieb und ein Praktikum absolvierte. Ob die bestehende stufenspezifische Lücke allenfalls durch eine lange

einschlägige Berufserfahrung ausgeglichen werden kann, ist vorliegend nicht zu prüfen, da die Bf unbestritten bloss wenige Monate auf der Sekundarstufe I unterrichtet hat, was von vornherein nicht ins Gewicht fällt.

Soweit die Bf ihre Ausbildung im Beschwerdeverfahren hypothetisch mit ECTS - Kreditpunkten unterlegt, geht es um Punkte für Fächer, die sich nicht spezifisch auf die pädagogische Ausbildung für die Sekundarstufe I beziehen und zur Füllung der festgestellten Lücken dementsprechend nicht geeignet sind. Ob die hypothetischen Berechnungen der Bf zutreffend sind, kann demnach offen bleiben.

6. Bestehen wie vorliegend ins Gewicht fallende Ausbildungslücken, muss die Bg gemäss den anwendbaren Regeln Ausgleichsmassnahmen bzw. eine Eignungsprüfung (siehe dazu nachfolgend E. 7) anordnen, vgl. Art. 5 Abs. 1 des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.). In dieser Hinsicht verfügt die Bg über kein (so genanntes Entschliessungs-) Ermessen.

Hingegen hat die Bg ein so genanntes Auswahlermessen für die konkrete Ausgestaltung der Ausgleichsmassnahme, indem eine bestimmte Anzahl von zu absolvierenden ECTS - Kreditpunkten festgelegt werden muss (Rahmenausfüllungsermessen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung einer anzuordnenden Massnahme). In der Festsetzung einer konkreten Zahl von ECTS - Kreditpunkten liegt zwangsläufig ein Ermessensentscheid; eine gleichsam mathematische Herleitung und Begründung der dann verfügten Anzahl ist nicht möglich. Die Rekurskommission der EDK und der GDK hat als Fachgericht volle Überprüfungsbefugnis. Nachdem die seitens der Bg festgelegte Anzahl von 15 Punkten angesichts der fehlenden stufenspezifischen pädagogischen Ausbildung und in Anbetracht der gemäss einer Schweizer Ausbildung minimalen Gesamtzahl von 104 moderat ausgefallen ist (vgl. den seitens der Bf unbestritten gebliebenen Hinweis in der angefochtenen Verfügung, wonach von den 270 ECTS - Kreditpunkten mindestens deren 104 auf die erziehungswissenschaftlichen, fachdidaktischen und berufspraktischen Ausbildungsmodule entfallen), kann sie bestätigt werden. Es bestehen keine Anhaltspunkte, wonach die von der Bg festgelegte Anzahl von 15 ECTS - Kreditpunkten aufgrund weiterer Umstände zu Lasten der Bf unangemessen oder unverhältnismässig wäre. Dass die Bg damit die Grenzen ihres Ermessensspielraums überschritten hätte, wäre klar zu verneinen. Die Bf unterlässt es dann auch zu Recht, für den Fall gerechtfertigter Ausgleichsmassnahmen die konkrete Anzahl in Frage zu stellen.

Aufgrund des vorstehend Ausgeführten kann im Übrigen die von der Bg in ihrer Beschwerdeantwort aufgeworfene Frage offen gelassen werden, wie sich ihr Ermessensspielraum bei der Beurteilung von ausserhalb der EU erworbenen Diplomen im Verhältnis zur Beurteilung von EU-Diplomen gestaltet.

7. Was den Subeventualantrag der Bf auf wahlweise Ablegung einer Eignungsprüfung anbelangt, ist dieser ohne weiteres in Übereinstimmung mit den Anträgen der Bg gutzuheissen. Sollte sich die Bf zu einer Eignungsprüfung entscheiden, hätte die Bg sich über das Vorgehen (Stoff und Anforderungen) noch zu äussern.

8. Ohne formellen Antrag in der Beschwerdeschrift kritisiert die Bf Ziff. 2 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung, weil daraus die Möglichkeit einer einmaligen Wiederholung von nicht bestandenen Ausgleichsmassnahmen nicht angeführt werde. Eine solche Wiederholungsmöglichkeit folgt ohne weiteres aus dem einschlägigen Reglement. Aus diesem Grund muss sie in der betreffenden Dispositivziffer nicht zwingend aufgeführt werden.

9. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde insofern gutzuheissen, als die Bf anstelle der festgelegten Ausgleichsmassnahmen auch eine Eignungsprüfung ablegen kann. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt es sich, der Bf die amtlichen Kosten in Höhe von CHF 1'000.00 zu überbinden (Gebührenreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 7. September 2006, Art. 2 Abs. 1 Ziff. 4 Lit. a; Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.2.). Dieser Be-

trag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

C. Rechtsspruch

- 1.** Es wird festgestellt, dass die Beschwerdeführerin anstelle der Ausgleichsmassnahmen eine Eignungsprüfung ablegen kann. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und die angefochtene Verfügung bestätigt.
- 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

Francesca Antonini