

**R**ekurskommission EDK/GDK  
**C**ommission de recours CDIP/CDS  
**C**ommissione di ricorso CDPE/CDS

---

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

**Verfahren A9-2015**

**ENTSCHEID VOM 21. MÄRZ 2016**

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

X.Y.

*Beschwerdeführerin*

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), vertreten durch den  
Generalsekretär Hans Ambühl, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

*Beschwerdegegnerin*

betreffend EDK-Verfügung vom 05. 05. 2015

## A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss 1998 ihr Studium in Südafrika an der University of Pretoria mit dem Baccalaureus Artium ab, erlangte 1999 das Higher Education Diploma (Postgraduate) und erhielt 2014 das Certificate of Registration des South African Council for Educators. Mit Gesuch vom 27. Januar 2014 stellte sie der EDK (im Folgenden: Bg) den Antrag auf Anerkennung ihrer Ausbildung für das Fach Englisch auf Sekundarstufe I und auf Stufe Maturitätsschulen.

2. Mit Verfügung vom 5. Mai 2015 entschied die Bg folgendes:

*1. Ihr südafrikanisches Lehrdiplom wird für den Unterricht des Fachs Englisch auf der Sekundarstufe I gesamtschweizerisch anerkannt.*

*2. Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres südafrikanischen Lehrdiploms für den Unterricht des Fachs Englisch an Maturitätsschulen kann nur unter der Bedingung erfolgen, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme das festgestellte Ausbildungsdefizit im Bereich der fachwissenschaftlichen Ausbildung kompensieren (45 ECTS-Kreditpunkte in englischer Philologie, davon 30 ECTS-Kreditpunkte auf Masterstufe).*

*3. Die konkrete Ausgleichsmassnahme und deren Modalitäten werden von einer Ausbildungsinstitution im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die 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 Ausgleichsmassnahmen nicht bestanden, kann keine Anerkennung erfolgen. Ein erneutes Absolvieren der Ausgleichsmassnahmen ist in einem solchen Fall ausgeschlossen.*

*4. Sobald die Ausgleichsmassnahme für den Unterricht an Maturitätsschulen erfolgreich absolviert ist, wird eine entsprechende Gleichwertigkeitsanerkennung ausgestellt.*

*5. Gebühr ...*

*6. Rechtsmittelbelehrung ...*

*7. Eröffnung der Verfügung ....*

3. Mit Beschwerde vom 2. Juni 2015 stellte die Bf zwar keine formellen Anträge, jedoch geht aus der Beschwerdeschrift mit genügender Klarheit hervor, dass sie eine bedingungslose Anerkennung ihrer Ausbildung für das Fach Englisch auch an Maturitätsschulen anstrebt.

Mit Eingabe vom 16. Juli 2015 legte die Bf einen detaillierten Studiennachweis der Universität Pretoria auf, der sowohl ihr Bachelor-Studium wie auch das Higher Education Diploma betrifft. Die Eingabe wurde mit dem genannten Studiennachweis der Bg am 17. Juli 2015 zur Kenntnis gebracht.

In der Beschwerdeantwort vom 28. Juli 2015 beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeantwort wurde der Bf am 29. Juli 2015 zugestellt. Mit Schreiben vom 10. November 2015 wurde der Bf die Möglichkeit eröffnet, sich zum Verfahren bis zum 30. November 2015 noch einmal schriftlich zu äussern. Die Bf hat sich innert gesetzter Frist nicht mehr vernehmen lassen. Mit Schreiben vom 22. Januar 2016

wurden beiden Parteien zwei amtlich beigezogene Unterlagen zugestellt (*South Africa Education System; Registration Criteria And Procedures*) unter Ansetzung einer Frist zur Stellungnahme bis zum 10. Februar 2016. Die Bf liess sich nicht vernehmen, während die Bg am 9. Februar 2016 eine Stellungnahme abgab, die am 11. Februar 2016 der Bf zugestellt wurde unter Einräumung der Möglichkeit, sich bis zum 25. Februar 2016 dazu schriftlich zu äussern. Die Bf liess sich in der Folge nicht mehr vernehmen.

Mit Schreiben vom 27. Januar 2016 wurde der Bf die geänderte Zusammensetzung der Rekurskommission mitgeteilt.

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. Nachdem im verwaltungsgerichtlichen Verfahren es den Parteien freisteht, neue Beweismittel zu nennen, werden die vor Rekurskommission aufgelegten Urkunden zu den Akten genommen, zumal sie sich inhaltlich auf den Zeitraum vor Erlass der angefochtenen Verfügung beziehen.

3. Vorliegend ist einzig noch streitig, ob für eine Anerkennung auf Stufe Maturitätsschulen die Ausbildung der Bf in Südafrika im Vergleich mit einer Schweizer Ausbildung lückenhaft war, und wenn ja, ob diese Lücken Ausgleichsmassnahmen von 45 ECTS-Kreditpunkten (wovon 30 auf Masterstufe) rechtfertigen. Die Frage betrifft das dreijährige fachwissenschaftliche Studium in Südafrika, während die daran anschliessende didaktische Ausbildung von der Bg im Vergleich mit der Ausbildung in der Schweiz als genügend betrachtet wurde (vgl. zu letzterem dann E. 7).

4. Grundlage der Diplomanerkennung ist im vorliegenden Fall das Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.). Soweit dieses Reglement auf EU-Recht Bezug nimmt (vgl. zum Beispiel Art. 2 Abs. 1), ist es vorliegend nicht einschlägig, da Verfahrensgegenstand ein ausserhalb der EU erworbenes Diplom ist, zumal auch der Tatbestand des Drittstaates im Sinne des Art. 2 Abs. 1 des genannten Reglements nicht vorliegt. Nachdem die Bg allein fachwissenschaftliche Lücken feststellt, geht es um die Überprüfung der materiellen Anerkennungsvoraussetzungen gemäss Art. 2 Abs. 2 des Reglements, wobei es grundsätzlich an der Bf ist, den Nachweis der Gleichwertigkeit mit einer Ausbildung in der Schweiz zu erbringen (keine Anwendung des so genannten Cassis-de-Dijon-Prinzips, vgl. Art. 4 Abs. 3 des genannten Reglements). Für eine Anerkennung muss die ausländische Ausbildung einer entsprechenden schweizerischen Ausbildung gleichwertig sein, insbesondere in Bezug auf die fachwissenschaftlichen, fachdidaktischen und die berufspraktischen Inhalte, die Ausbildungsdauer und das Ausbildungsniveau (Art. 4 Abs. 1 des Reglements).

Aufgrund dieser Rechtsgrundlagen ist nicht ohne weiteres ersichtlich, aus welchen Gründen die Bg in der Beschwerdeantwort auch auf die Richtlinie 2005/36/EG verweist, nachdem das vorliegend zu beurteilende Diplom nicht in der EU erworben wurde und entsprechend nicht nach EU-Regeln zu beurteilen ist. Da das genannte Anerkennungsreglement (wie vorstehend ausgeführt) zwischen EU-Diplomen und Nicht-EU-Diplomen unterscheidet, können die Ausführungen der Bg jedenfalls nicht so verstanden werden, dass auf sämtliche Diplome die EU-Normen zur Anwendung kommen. Andernfalls würde die klare Trennung zwischen EU-Diplomen und Nicht-EU-Diplomen im anwendbaren Reglement keinen Sinn ergeben.

### Wesentliche Ausbildungslücke

5. Unbestritten geblieben ist, dass die fachwissenschaftliche Ausbildung der Bf an der Universität von Pretoria 3 Jahre umfasste (und entsprechend mit einem baccalaureus/Bachelor endete), während in der Schweiz für eine Unterrichtsbefugnis auf Maturitätsstufe in fachwissenschaftlicher Hinsicht ein Masterabschluss erforderlich ist (vgl. Art. 3 Abs. 2 des Reglements über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998; Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.1.), mithin ein Studium von über vier Jahren (auch der von der Bf im Laufe des Beschwerdeverfahrens neu aufgelegte Sammelbeleg der University of Pretoria betrifft explizit den Abschluss baccalaureus artium [*C. Baccalaureus artium / 1. Duration: A minimum of three years of full-time or part-time study*] und den Abschluss des Higher Education Diploma, nicht aber einen Masterabschluss). Ein solcher Unterschied in der Studiendauer bedeutet eine ins Gewicht fallende Ausbildungslücke, was aus dem Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 folgt (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.), das in Art. 5 Abs. 2 vorsieht: *Ein wesentlicher Unterschied ist auch dann gegeben, wenn die ausländische Ausbildung mindestens ein Jahr kürzer ist als die schweizerische*. Keine Rolle spielt der Umstand, dass die Bg sich weder in der angefochtenen Verfügung, noch in der Beschwerdeantwort auf diese Bestimmung beruft, da die Rechtsanwendung durch die Rekurskommission von Amtes wegen erfolgt (vgl. auch Kölz / Häner / Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich-Basel-Genf 2013, Rz 154).

6. Ob der fachwissenschaftliche Abschluss der Bf (Baccalaureus artium) in Südafrika überhaupt einen direkten Zugang zum Masterstudium ermöglicht, ist aufgrund der amtlich beigezogenen Dokumente zweifelhaft. Gemäss amtlich beigezogener Urkunde 1 (*South Africa Education System*) eröffnet erst die Absolvierung eines zusätzlichen Bachelor Honours degree den Zugang zum Masterstudium (vgl. S. 3 unten: *The completion of a Bachelor Honours degree meets the minimum entry requirements for admission to a Master's degree*). Nachdem vorliegend jedenfalls aber feststeht, dass die Bf über keinen Masterabschluss in englischer Sprache verfügt, kann die Frage nach dem Zugang zum Masterstudium offenbleiben. Die Bg hat somit zu Recht eine wesentliche fachwissenschaftliche Ausbildungslücke festgestellt, nachdem die Bf bloss eine dreijährige Fachausbildung mit einem Baccalaureus artium abgeschlossen hat, während in der Schweiz in fachwissenschaftlicher Hinsicht der Masterabschluss erforderlich ist.

7. Die Bg hat die Ausbildung der Bf in fachdidaktischer Hinsicht (auch) für den Unterricht auf der Maturitätsstufe als genügend erachtet. Diese Sicht ist zu beanstanden. Aufgrund der *Registration Criteria And Procedures* muss davon ausgegangen werden, dass die südafrikanische Zulassung als Lehrperson für Maturitätsschulen keine stufenspezifische didaktische Ausbildung voraussetzt (vgl. Ziff. 3.1.2/*Criteria for registration*, wo allein zwischen allgemeiner didaktischer Qualifikation und einer Qualifikation minderen Grades für

*the pre-primary phase* unterschieden wird). Gestützt wird dieses Ergebnis durch die von der Bf selber aufgelegten Urkunden. Im *ACADEMIC TRANSCRIPT* werden auf S. 4 ff. die Leistungen im Rahmen des Higher Education Diploma angeführt, ohne dass sich daraus Stufenspezifisches für die Maturitätsschule im Sinne einer Ausbildung in der Schweiz ergäbe (vgl. insbesondere S. 7 f. die Nummern PED 411, PED 412, Ped 421, Ped 422). Auch der Hinweis auf S. 8 in *VES 400/3 lectures per week, wo neben anderem von and lesson planning and lesson demonstration based on the high school English syllabi* die Rede ist, vermag daran nichts zu ändern, da diese Einheit im Gesamtkontext des higher education diploma als marginal zu betrachten ist und sich selber bloss teilweise mit der Stufe der high school befasst. Damit steht aber fest, dass die Bf in didaktischer Hinsicht keine Ausbildung absolviert hat, die spezifisch auf Maturitätsschulen ausgerichtet war. Auch in dieser Hinsicht (und entgegen der angefochtenen Verfügung) ist im Vergleich mit einer Ausbildung in der Schweiz eine wesentliche Lücke festzustellen.

**8.** Was die Bf in der Beschwerdeschrift im Hinblick auf die angestrebte direkte Anerkennung vorbringt, ändert an den bestehenden Ausbildungslücken nichts. Der Umstand, dass sie englischer Muttersprache ist, vermag die fehlende Ausbildung nicht zu ersetzen: Gegenstand des Vergleichs bilden Ausbildungsgänge (Niveau, Dauer und Inhalt der Ausbildung) und nicht persönliche Eigenschaften (auch zum Beispiel besonders gute Examensqualifikationen bleiben ausser Betracht, vgl. Entscheid vom 7. September 2015 im Verfahren A2-2015, E. 22). Ebenso wenig hilft der Bf der geltend gemachte Umstand, dass das betreffende Studium allein Studenten mit englischer Muttersprache zugänglich ist (vgl. Entscheid vom 20. Februar 2015 im Verfahren A12-2014, E. 6). Auch der Einwand, ein Masterstudium werde im Diplomland üblicherweise nur von Studierenden absolviert, die eine universitäre Forschungstätigkeit anstreben würden, spricht nicht für den Standpunkt der Bf; der Vergleich durch die Bg erfolgt anhand der Anforderungen in der Schweiz und nicht anhand jener im Diplomland (in der Schweiz würde nicht einmal das auf den Masterabschluss folgende Doktorat den akademischen Weg in die universitäre Forschung eröffnen, sondern in der Regel erst die Habilitation). Soweit die Bf eine Aufstellung ihrer Studienleistungen auflegt, verzichtet sie in diesem Zusammenhang auf jegliche Ausführungen zum Thema, ob und warum diese Leistungen den Studienleistungen im Rahmen eines Masters in der Schweiz entsprechen sollen. Nachdem ihr Studium unbestritten bedeutend kürzer war als ein (Vollzeit-) Studium in der Schweiz (vgl. vorstehende E. 5), spricht keine Vermutung für die Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung mit jener in der Schweiz. Vielmehr ist die vorliegende Sachlage im anwendbaren Reglement ausdrücklich so geregelt, dass eine wesentliche Lücke bejaht werden muss. Gegen die Nichtberücksichtigung ihrer Berufspraxis (angefochtene Verfügung E. 3), die im Rahmen der durch die Bg vorzunehmenden Gesamtbeurteilung zu prüfen ist, wendet die Bf in der Beschwerde nichts ein, womit es in diesem Punkt sein Bewenden hat.

**8.1.** Zudem ist die Bf daran zu erinnern, dass der Nachweis der Gleichwertigkeit ihr obliegt (vgl. vorstehend E. 4) und nicht die Bg den Nachweis wesentlicher Lücken zu erbringen hat.

**8.2.** Die Bg verweist in der Beschwerdeantwort auf ein Urteil des Bundesgerichts (recte: des Bundesverwaltungsgerichts) vom 7. Mai 2015 (Urteil Nr. B-1330 / 2014), das eine Lücke mit Bezug auf die ECTS-Kreditpunkte von mehr als 20% als erheblich beurteilt. Dieser Entscheid befasst sich mit der Anerkennung eines französischen Abschlusses durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation; mithin geht es um einen Sachverhalt, bei dem für die Frage nach einer wesentlichen Ausbildungslücke die EU-Normen zu berücksichtigen sind. Ob im vorliegenden Fall das genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts überhaupt in Erwägung zu ziehen ist, erscheint zweifelhaft, nachdem ein ausserhalb der EU erlangtes Diplom zur Beurteilung steht (vgl. vorstehende E. 4).

## Berechnung der konkreten Ausgleichsmassnahmen

**9.** Besteht eine wesentliche Lücke, ist die Bg verpflichtet, Ausgleichsmassnahmen festzulegen. Die Bg hat in der angefochtenen Verfügung Ausgleichsmassnahmen von 45 ECTS-Kreditpunkten angeordnet, wovon 30 auf Masterstufe. In der Beschwerdeantwort verweist sie auf die neue (und transparente) Berechnungspraxis, wonach eine Ausgleichsmassnahme von 40.46 ECTS-Kreditpunkten angezeigt wäre. Trotz diesen Ausführungen beantragt die Bg die Abweisung der Beschwerde.

**10.** Die Berechnung der Bg in der Beschwerdeantwort erfolgt insofern von vornherein zu Gunsten der Bf, als die Bg die Massstäbe des EU-Rechts anwendet und damit verbunden nach ihrer Ansicht ein „Freibetrag“ von 20% zu berücksichtigen ist. Das liegt in casu nicht auf der Hand, nachdem es erstens nicht um die Beurteilung eines EU-Diploms geht und zweitens selbst bei einem EU-Diplom die Frage der konkreten Füllung einer festgestellten Ausbildungslücke von über 20% offen ist (wäre eine solche Lücke bloss bis 80% oder aber bis 100% auszugleichen?).

**11.** Nachdem der Bf im Rahmen der fachwissenschaftlichen Ausbildung mehr als ein Studienjahr fehlt (sie verfügt bloss über einen Bachelorabschluss, während in der Schweiz ein Masterabschluss erforderlich ist), und darin bei der Berücksichtigung aller Umstände eine wesentliche Ausbildungslücke zu erblicken ist (vgl. vorstehende E. 6), sind die verfügbaren 45 ECTS-Kreditpunkte im Ergebnis nicht zu beanstanden. Denn ohne Berücksichtigung des Abzuges von 20% (wie oben festgehalten, liegt ein solcher Abzug zugunsten der Bf in Anwendung des einschlägigen Reglements nicht auf der Hand) wäre eine Ausgleichsmassnahme von rund 65 ECTS-Kreditpunkten angebracht (120 [erforderlich] – 55 [tatsächlich erbracht] = 65).

**12.** Die festgestellten Ausbildungslücken führen hingegen zu einer teilweise anderen Gewichtung in inhaltlicher Hinsicht. Entgegen der Ansicht der Bg ist die Ausbildung der Bf (auch) in didaktischer Hinsicht lückenhaft, weil das fachdidaktische Diplom (Higher Education Diploma) die vorliegend angestrebte Anerkennung für die Maturitätsstufe nicht abdeckt. So gesehen ist es angezeigt, neben den 30 ECTS-Kreditpunkten in fachwissenschaftlicher Hinsicht auf Masterstufe (vgl. die angefochtene Verfügung), die restlichen 15 ECTS-Kreditpunkte (neu und in Abweichung der angefochtenen Verfügung) für eine fachdidaktische Zusatzausbildung auf Maturitätsstufe zu absolvieren. Insofern ist die angefochtene Verfügung zu modifizieren, wobei die Gesamtzahl der zu absolvierenden ECTS-Kreditpunkte (45) unverändert bleibt.

**13.** Nachdem es im Ergebnis bei der von der Bg verfügbaren Ausgleichsmassnahme von 45 ECTS-Kreditpunkten bleibt, ist die Beschwerde abzuweisen. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'000.00 (vgl. 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.). Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

## C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Beschwerdeführerin hat im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Anerkennung ihrer südafrikanischen Ausbildung für den Unterricht auf Maturitätsstufe als Ausgleichsmassnahme 45 ECTS-Kreditpunkte zu absolvieren, wovon 30 in fachwissenschaftlicher Hinsicht auf Masterstufe (englische Philologie) und 15 ECTS-Kreditpunkte in fachdidaktischer Hinsicht auf Maturitätsstufe.
2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten in Höhe 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

Hans Peter Müller