

Rekurskommission EDK/GDK

Haus der Kantone Speichergasse 6 Postfach 660 3000 Bern 7

B4-2014

Entscheid vom 27. März 2015

in Sachen

X. Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK),
vertreten durch Generalsekretär Hans Ambühl, Haus der Kantone, Speichergasse 6,
Postfach 660, 3007 Bern

Beschwerdegegnerin

betreffend

Anerkennung des polnischen Abschlusses als Heilpädagogin
(EDK-Verfügung vom 8. Juli 2014)

A. Sachverhalt

Mit Verfügung vom 8. Juli 2014 hat die Beschwerdegegnerin (Bg) das Gesuch der Beschwerdeführerin (Bf) um Anerkennung ihres polnischen Diploms als Heilpädagogin vom 20. Juni 2007 für eine Berufsausübung im Bereich Sonderpädagogik wie folgt abgewiesen:

1. *Die gesamtschweizerische Anerkennung Ihres polnischen Ausbildungsabschlusses als äquivalent zu einem Diplom in Sonderpädagogik, Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik, ist nur möglich, wenn das festgestellte Defizit im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme kompensiert wird (30 ECTS-Punkte im Bereich Ausbildung für den Unterricht in der Regelschule).*
2. *Die konkreten Ausgleichsmassnahmen und deren Modalitäten werden von einer Ausbildungsinstitution, die Mitglied der Koordinationskonferenz ist, festgelegt. Bei der Wahl der Ausbildungsinstitution sind Sie frei. Die Ausgleichsmassnahme ist in einem Zeitraum von zwei Jahren ab Rechtskraft der Verfügung zu beginnen. Nach Beginn der Ausgleichsmassnahme ist ein Wechsel der Institution nicht mehr möglich. Wird die Ausgleichsmassnahme nicht bestanden, kann keine Anerkennung erfolgen. Ein erneutes Absolvieren der Ausgleichsmassnahme ist in einem solchen Fall ausgeschlossen.*
3. *Sobald die Ausgleichsmassnahme erfolgreich absolviert und der Sprachnachweis erbracht ist, wird eine entsprechende Gleichwertigkeitsanerkennung ausgestellt.*
4. *Die Gebühr für das Überprüfungsverfahren beträgt CHF 500.--. Sie wurde im Voraus bezahlt.*

Gegen diese Verfügung erhob die Bf mit Eingabe vom 9. August 2014 Beschwerde. Dabei stellte sie folgenden Antrag:

Der Umfang an Ausgleichsmassnahmen sei zu reduzieren.

Im Rahmen ihrer Begründung ersuchte die Bf weiter um Überbindung der Kosten des Beschwerdeverfahrens an die Bg.

Als Begründung führte die Bf im Wesentlichen an, ihr polnisches Diplom berechtige, in Polen auch Regelklassen zu unterrichten. Damit sei die Gleichwertigkeit zum

entsprechenden schweizerischen Abschluss gegeben. Weiter machte sie geltend, während ihres Studiums Studienleistungen im Bereich Didaktik im Umfang von 7 ECTS-Punkten im 3. Semester bzw. von 9 ECTS-Punkten im 4. Semester absolviert zu haben. Zudem habe sie im Rahmen ihres Studiums Unterrichtspraxis im Umfang von 5 ECTS-Punkten absolviert. Hinzu komme ein einjähriges Praktikum im Schulheim B.. Schliesslich führte die Bf aus, in Polen bereits zwei Jahre berufstätig gewesen zu sein. Eventuelle Defizite seien somit durch ihre Berufspraxis und infolge Weiterbildung allenfalls bereits ausgeglichen.

Die Bg hat mit Eingabe vom 14. Oktober 2014 zur Beschwerde Stellung genommen. Sie führte aus, es werde nicht bestritten, dass die Bf in ihrem Herkunftsland Polen auch an Regelklassen tätig sein dürfe. Im Unterschied zur schweizerischen Lehrperson, welche über ein Regelklassendiplom verfüge, könne die Bf aber nicht als Lehrperson eines bestimmten Fachs gemäss Lehrplan (wie bspw. Mathematik) eingesetzt werden. Es liege somit zwischen der von der Bf absolvierten und der schweizerischen Ausbildung ein wesentlicher Unterschied vor, welcher die Auferlegung von Ausgleichsmassnahmen rechtfertige. Bezüglich den von der Bf geltend gemachten bereits absolvierten ECTS-Punkten stellte sich die Bg auf den Standpunkt, diese Studienleistungen würden - auch in Kombination mit der geltend gemachten Berufspraxis - den Unterschied im Ausbildungsinhalt nicht ausgleichen. In Polen sei die Bf nicht an einer Regelschule tätig gewesen, sondern an einer Sonderschule für Kinder mit Autismus und Koppelungsbehinderungen. Auch im Schulheim B. sei sie in der internen Sonderschule angestellt gewesen. Die Bg führt in ihrer Stellungnahme aber weiter aus, es stehe derjenigen Institution, welche die konkreten Ausgleichsmassnahmen festlege, frei, der Bf die von ihr geltend gemachten Studienleistungen und ihre Berufspraxis an die verfügbaren 30 ECTS-Punkte anzurechnen und den Umfang der Ausgleichsmassnahmen dementsprechend zu reduzieren.

Die Bf hat auf eine Vernehmlassung zur Stellungnahme der Bg vom 14. Oktober 2014 verzichtet.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird, soweit nötig, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

B. Erwägungen

1. Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.
2. Die Überprüfung eines ausländischen Diploms in Sonderpädagogik erfolgt nach Massgabe der im Reglement der EDK über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 12. Juni 2008 statuierten schweizerischen Mindeststandards sowie des Reglements der EDK über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Diplomanerkennungsvereinbarung) in Anwendung der Richtlinien 2005/36/EG. Eine Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses kann grundsätzlich dann erfolgen, wenn die ausländische Ausbildung bezogen auf die Ausbildungsstufe, die Ausbildungsdauer und die Ausbildungsinhalte einerseits sowie die dem Abschluss nachfolgende Berufsbefähigung andererseits mit dem entsprechenden Schweizerischen Ausbildungsabschluss vergleichbar ist. Bestehen zwischen dem ausländischen Studienabschluss und dem schweizerischen Unterschiede bezüglich Niveau, Dauer und/oder Inhalt, so können vom Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen im Sinne der entsprechenden Richtlinien verlangt werden. Hinzu kommt, dass sich die antragstellenden Personen über genügende Kenntnisse in einer Landessprache der Schweiz auszuweisen haben.
3. Die Bf beantragt in ihrer Beschwerde, es sei der Umfang der von der Bg verfügbaren Ausgleichsmassnahmen zu reduzieren. Zwar führt sie in ihrer Begründung weiter aus, „eventuelle Defizite“ seien durch Berufspraxis und Weiterbildung „allenfalls bereits ausgeglichen“. Damit stellt sie zumindest eventualiter in Frage, ob die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen rein grundsätzlich rechtmässig sei. Ein entsprechender Antrag, es sei von der

Anordnung von Ausgleichs-massnahmen abzusehen, fehlt jedoch. Die Bf beantragt im Gegenteil explizit, es sei hinsichtlich der angeordneten Ausgleichsmassnahmen der Umfang zu reduzieren. Damit ist im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens davon auszugehen, dass die Bf die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen dem Grundsatz nach akzeptiert, den verfügten Umfang von 30 ECTS-Punkten aber als zu hoch erachtet.

4. Die Bg begründete in der angefochtenen Verfügung, warum sie davon ausgehe, dass in Anwendung der Richtlinie 2005/36/EG ein wesentlicher Unterschied zwischen der von der Bf absolvierten und der schweizerischen Ausbildung bestehe und deshalb Ausgleichsmassnahmen anzuordnen seien (keine vergleichbare Befähigung für den Regelunterricht). Dem ist zuzustimmen. Die Bg begründete demgegenüber nicht, aufgrund welcher Erwägungen sie für die Ausgleichung des festgestellten Defizits 30 ECTS-Punkte verlangt. Sie verwies diesbezüglich lediglich auf Art. 6 des Reglements der EDK über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik vom 12. Juni 2008. Gemäss besagter Bestimmung müssen Studierende, welche nicht über ein anerkanntes Lehrdiplom für den Unterricht in Regelklassen verfügen, das mindestens einem Bachelor-Abschluss entspricht, theoretische und/oder praktische Zusatzleistungen im Bereich Ausbildung für den Unterricht in der Regelschule erbringen. Laut Art. 7 des besagten Reglements umfassen die entsprechenden Zusatzleistungen 30 bis 60 ECTS-Kreditpunkte beziehungsweise 900 - 1800 Arbeitsstunden. Die Bg hat diese Bestimmung allerdings nicht als Begründung für die verfügten 30 ECTS-Punkte angeführt. Darauf ist unter Ziff. 5 nachfolgend zurückzukommen. Zugunsten der Bg kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Festlegung der verfügten Anzahl ECTS-Punkte gestützt auf die fragliche Bestimmung erfolgte. Sie verfügte somit die kleinstmögliche Anzahl an ECTS-Punkten, welche für die Kompensation des festgestellten Defizits vorgesehen ist. Die Verfügung der Vorinstanz ist angesichts dieser reglementarischen Vorgabe somit grundsätzlich nicht zu beanstanden, zumal z.B. die Pädagogischen Hochschulen im besagten Bereich modulare Passerellen im Rahmen von rund 36 ECTS-Punkten anbieten. Die Beschwerde der Bf ist demgemäss abzuweisen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen ist jedoch auf folgendes hinzuweisen: Auch in Fällen, in welchen eine gesetzlich oder reglementarisch statuierte Minimalanzahl zu absolvierender ECTS-Punkte verfügt wird, erscheint eine Begründung als trotzdem angezeigt – z.B. analog zu den Leistungssegmenten, wie sie von den Pädagogischen Hochschulen für die Passerellen geführt werden -, jedoch als nicht zwingend. In Fällen, in welchen die vorgegebene Mindestanzahl an ECTS-Punkten überschritten wird oder gar keine entsprechenden Vorgaben bestehen, ist eine detaillierte Begründung hinsichtlich der verfügten Anzahl ECTS-Punkte vor dem Hintergrund des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör unumgänglich. Andernfalls ist die Begründungspflicht verletzt. Die Begründungspflicht wiederum ist ein Ausfluss des grundrechtlich garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung formeller Natur. Dessen Verletzung führt deshalb in der Regel zur Aufhebung der betreffenden Verfügung (vgl. z.B. BGE 121 I 232). Dies erfolgt vorliegend nur deshalb nicht, weil es sich – wie vorstehend ausgeführt - bei der Anzahl der verfügten ECTS-Punkte um die Mindestanzahl handelt. In diesem Zusammenhang zumindest kritisch erscheint weiter, dass die Bg die Beurteilung, ob und wenn ja in welchem Umfang von der Bf angeführte bereits absolvierte ECTS-Punkte und/oder die erworbene Berufspraxis an die verfügte Anzahl ECTS-Punkte angerechnet werden, an die Einrichtung delegiert, an welcher die Bf die Ausgleichsmassnahmen absolvieren wird. Da sich angesichts der verfügten Mindestanzahl zu absolvierender ECTS-Punkte jedoch jede Anrechnung zusätzlich zugunsten der Bf auswirken wird, kann diese Frage mangels Beschwerde der Bf im vorliegenden Fall offenbleiben.

5. Gemäss Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgerichtsgesetz; SR 172.012) ist eine den Adressaten beschwerende Verfügung zu begründen. Wie vorstehend unter Ziff. 4 ausgeführt, hat die Bg in ihrer Begründung nicht dargelegt, aufgrund welcher Überlegungen sie die Anzahl der zu absolvierenden ECTS-Punkten auf 30 festlegte und sie hat insbesondere auch nicht darauf hingewiesen, dass es sich bei den verfügten 30 Punkten um die Minimal-Anzahl handelt. Die Bf wurde im

Rahmen der Verfügungsbegründung somit über einen entscheidenden Umstand, welcher der Verfügung der Bg zugrundelag, nicht informiert. Es ist nun aber davon auszugehen, dass die Kenntnis dieser Verfügungsgrundlage den Entscheid der Bf, gegen die Verfügung der Bg Beschwerde einzulegen, beeinflusst hätte. Vor diesem Hintergrund ist die Bf trotz Abweisung ihrer Beschwerde von Kosten zu befreien. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss ist ihr demgemäss zurückzuerstatten.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Entscheid der Beschwerdegegnerin wird bestätigt.
3. Auf die Erhebung amtlicher Kosten wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurückerstattet.
4. Der vorliegende Entscheid wird den Parteien mit eingeschriebener Post eröffnet.
5. Rechtsmittel

Für die Rekurskommission:

lic.iur. Susanne Vincenz-Stauffacher
Vorsitzende der Abteilung B / Heilpädagogische Berufe

Marianne Stöckli-Bitterli
Mitglied der Abteilung B / Heilpädagogische Berufe