

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren B6-2016

ENTSCHEID VOM 7. FEBRUAR 2017

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Gaby Schmidt, Jürgen Kohler

in Sachen

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 19. Juli 2016

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) absolvierte Deutschland von 1981 bis 1984 an der staatlich anerkannten Berufsfachschule Schlaffhorst-Andersen in Bad Nenndorf eine Vollzeitausbildung zur Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin. Aus gesundheitlichen Gründen hatte sie bei Ausbildungsende (1984) die Schlussprüfung nicht abgelegt. Nachdem die Bf der EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) ein Gesuch um gesamtschweizerische Anerkennung als Logopädin eingereicht hatte, teilte diese mit Schreiben vom 18. Juni 2013 mit, ohne Schlussprüfung könne auf das Gesuch nicht eingetreten werden. In der Folge holte sie die genannte Schlussprüfung nach und erwarb am 27. Januar 2016 das Abschlusszeugnis als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin, das sie der Bg zu den Akten gab.

2. Am 19. Juli 2016 verfügte die Bg wie folgt:

1. Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres deutschen Ausbildungsabschlusses als äquivalent zu einem schweizerischen Hochschuldiplom in Logopädie wird abgewiesen.

2. – 4. Gebühr/Rechtsmittelbelehrung/Eröffnung.

3. Mit Beschwerde vom 14. August 2016 stellte die Bf folgende Anträge:

1. Die Verfügung der EDK vom 19. Juli 2016 ist vollumfänglich aufzuheben.
2. Der Entscheid der Verfügung sei abzuweisen und dem Antrag vom 11. Mai 2013 um Anerkennung des deutschen Ausbildungsabschlusses als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin sei zu entsprechen.
3. Der Ausbildungsabschluss als staatlich anerkannte Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin sei gesamtschweizerisch anzuerkennen.
Gegebenenfalls sollen der Antragstellerin Ausgleichsmassnahmen gewährt werden.
4. Die Kosten des Verfahrens sind der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.

Mit Beschwerdeantwort vom 8. November 2016 beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeantwort wurde der Bf zur Kenntnis gebracht unter Fristansetzung für eine Stellungnahme. Die Bf liess sich innert gesetzter Frist (29. November 2016) nicht vernehmen. Mit Schreiben vom 27. November 2016 (Postaufgabe: 14. Dezember 2016) teilte die Bf eine Adressänderung mit.

Mit Schreiben vom 23. Dezember 2016 wurde der Bf die Zusammensetzung des Spruchkörpers mitgeteilt.

4. Auf die Ausführungen der Verfahrensparteien 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. Die Bg hat das Anerkennungsgesuch mit der Begründung abgewiesen, die Bf sei in Deutschland als Logopädin nicht zugelassen. Die Bf macht gegen die angefochtene Verfügung unter anderem geltend, sie hätte auf die Auskunft der Bg vom 25. Juni 2013 vertrauen dürfen, wonach Diplome wie das ihrige nach dem Absolvieren von Ausgleichsmassnahmen anerkannt würden. Dieser Einwand ist vorab zu prüfen.

2.1. Nachdem die Bf das Anerkennungsgesuch ohne Abschlussprüfung eingereicht hatte, schrieb ihr ein juristischer Mitarbeiter der Bg am 25. Juni 2013 was folgt:

Wir beziehen und [recte: uns] auf Ihr Gesuch um gesamtschweizerische Anerkennung Ihrer ausländischen Ausbildung als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin vom 11. Mai 2013 sowie auf Ihre Anfrage vom 24. Juni 2013 und teilen Ihnen Folgendes mit:

Grundsätzlich sind die Ausbildungsziele der deutschen Ausbildung zur Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin mit einem schweizerischen Studium für Logopädie vergleichbar. Allerdings wird das deutsche Diplom auf dem Niveau der Sekundarstufe II erworben, während in der Schweiz ein dreijähriger Studiengang auf Hochschulniveau absolviert wird. Auch sind unter Umständen inhaltliche Unterschiede zwischen der deutschen und der schweizerischen Ausbildung feststellbar. Aus diesem Grund werden Diplome als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin von der EDK erst nach dem Absolvieren von Ausgleichsmassnahmen zur Kompensation des Niveauunterschiedes und gegebenenfalls der inhaltlichen Ausbildungsunterschiede anerkannt.

In der Folge hat die Bf die seinerzeit aus gesundheitlichen Gründen nicht abgelegte Schlussprüfung nachgeholt und der Bg die entsprechende Urkunde eingereicht.

2.2. Die obgenannte Auskunft der Bg ist nach Treu und Glauben so zu verstehen, dass die Ausbildung der Bf (unter implizitem Vorbehalt der nachzuholenden Abschlussprüfung) aufgrund der Vergleichbarkeit der beiden Ausbildungen in Deutschland und der Schweiz dem Grundsatz nach anererkennungsfähig ist. Die im Text dann folgende Einschränkung im Hinblick auf mögliche Ausgleichsmassnahmen bestätigt diese Sicht, setzen doch Ausgleichsmassnahmen voraus, dass eine Anerkennung grundsätzlich möglich ist; im gegenteiligen Fall ist die Frage von Ausgleichsmassnahmen von vornherein obsolet. Das Schreiben entsprach im Übrigen offenbar der damaligen Anerkennungspraxis der Bg, die sie in der Folge selber dann aber als unzutreffend korrigierte (was zum vorliegenden Streit führte).

2.3. Zu prüfen ist, ob die Bf nach den in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Kriterien (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, S. 152 ff.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4.A., Bern 2014, S. 176 ff.; je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts) in ihrem Vertrauen zu schützen bzw. die Bg an ihre Auskunft gebunden ist. Im Einzelnen:

2.3.1. Vorbehaltlose Auskunft in einer konkreten Angelegenheit einer bestimmten Person. Das Vorliegen dieser Voraussetzung ist zu bejahen. Das Schreiben der Bg richtete sich persönlich an Bf und betraf konkret das laufende Anerkennungsverfahren. Die Auskunft erfolgte, was die grundsätzliche Vergleichbarkeit der beiden Ausbildungen betraf, zudem

vorbehaltlos. Die Bf durfte demnach von der grundsätzlichen Vergleichbarkeit und der damit verbundenen grundsätzlichen Anerkennung ausgehen. Daran ändert auch das vorgängige Schreiben der Bg vom 18. Juni 2013 nichts, weil dieses allein das Thema der fehlenden Abschlussprüfung betraf.

2.3.2. Zur Auskunftserteilung zuständige Behörde. Auch diese Voraussetzung ist ohne weiteres gegeben. Die Bg ist Anerkennungsbehörde, und die Auskunft erfolgte von einem juristischen Mitarbeiter der Bg. Keine Rolle spielt dabei der Umstand, dass die Bg für die das Anerkennungsverfahren abschliessende Verfügung selber dann durch ihren Generalsekretär vertreten wird und eine Verfügung entsprechend von diesem zu unterzeichnen ist. Eine Auskunft im Rahmen eines laufenden Anerkennungsverfahrens bindet die Bg auch ohne Unterschrift seitens des Generalsekretärs. Ob das im Übrigen auch dann gelten würde, wenn seitens der Bg allein eine Praktikantin unterschrieben hätte, kann vorliegend offenbleiben.

2.3.3. Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennbar. Nachdem die Auskunft offenbar die bestehende Praxis wiedergab, stellt sich die Frage der Unrichtigkeit im Grunde gar nicht. Die Auskunft wurde erst im Nachhinein unrichtig durch den Umstand, dass die Bg ihre eigene Praxis änderte. So gesehen ist von vornherein ausgeschlossen, dass die Bf die Unrichtigkeit der Auskunft erkennen konnte.

2.3.4. Getroffene Dispositionen. Es ist davon auszugehen, dass die Bf aufgrund der genannten Auskunft die Abschlussprüfung in Deutschland nachholte, um so die Grundlage für eine gesamtschweizerische Anerkennung zu schaffen. Die erforderliche Kausalität zwischen Auskunft und alsdann getroffener Disposition ist demnach zu bejahen, selbst wenn die Auskunft der Bg nicht das einzige Motiv der Bf gewesen sein sollte, die Abschlussprüfung nachzuholen.

2.3.5. Keine Änderung der relevanten Rechts- und Sachlage. Eine solche Änderung ist vorliegend nicht ersichtlich. Eine nicht konkret angekündigte Praxisänderung vermag keine Änderung der Rechts- und Sachlage im vorliegend verstandenen Sinn herbeizuführen.

2.4. Erforderlich ist schliesslich, dass eine Interessenabwägung zwischen dem richtigen Recht und dem Vertrauensschutz des Einzelnen zugunsten des letzteren ausschlägt. Das ist in casu ebenfalls zu bejahen. Wenn bis zum vorliegenden Verfahren eine Anerkennung durch die Bg grundsätzlich möglich war und eine solche allein für eine bestimmte Person ausgesprochen wird, ist das Interesse dieser Person höher zu gewichtigen als das öffentliche Interesse einer sofortigen Praxisänderung. Ein überwiegendes öffentliches Interesse, wonach die Ausbildung der Bf nicht anerkennungsfähig sein darf, ist nicht auszumachen, zumal vorliegend nicht beispielsweise gesundheitliche Risiken Dritter auf dem Spiel stehen. Diese Feststellung hindert die Bg selbstverständlich nicht, in Zukunft ihre Anerkennungspraxis bei solchen Diplomen allenfalls zu ändern. Vorliegend ist eine solche Änderung aber deswegen ausgeschlossen, weil die Bf sich auf die schriftliche Auskunft der grundsätzlichen Anerkennungsfähigkeit nach Treu und Glauben verlassen durfte.

2.5. Das Verhalten der Bg kann mit dem gleichen Ergebnis auch unter dem Gesichtspunkt des widersprüchlichen Verhaltens betrachtet werden (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, aaO., S. 180). Der verbindlich eingenommene Standpunkt im genannten Schreiben der Bg darf nicht durch eine im gleichen Verfahren überraschend vorgenommene Praxisänderung mit gegenteiligem und für die Bf negativem Ergebnis durchkreuzt werden, zumal die Bg aufgrund ihrer Auskunft damit rechnen musste, dass die Bf sich in Deutschland der noch ausstehenden Abschlussprüfung unterziehen würde.

2.6. Ist die Bf in ihrem Vertrauen auf das Schreiben der Bg und damit auf die grundsätzliche Anerkennbarkeit ihrer Ausbildung zu schützen, stellt sich die Frage nach den Folgen. Die Bf beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die gesamtschweizerische Anerkennung, allenfalls unter der Auflage von Ausgleichsmassnahmen. Die Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes können in einen Bestandesschutz oder in einen Entschädigungsanspruch gegen den Staat münden (Häferlin/Müller/Uhlmann, aaO., S. 158 f.). Die Bf macht aufgrund ihrer Anträge einen Bestandesschutz geltend. Das ist vorliegend nicht zu beanstanden, nachdem die dadurch allenfalls entstehende Anomalie zumindest bis heute keine Rolle spielte, indem Ausbildungsabschlüsse wie jener der Bf dem Grundsatz nach unter dem Blickwinkel der Logopädie von der Bg anerkannt wurden. Hingegen ist die Frage von allfälligen Ausgleichsmassnahmen offen.

2.7. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Streitsache an die Bg zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. Der Ausbildungsabschluss der Bf ist unter dem Blickwinkel der Logopädie gesamtschweizerisch dem Grundsatz nach anerkannt, wobei die Bg über allfällig zu absolvierende Ausgleichsmassnahmen noch verfügen muss.

2.8. Bei diesem Verfahrensausgang werden keine Gebühren erhoben. Der von der Bf geleistete Kostenvorschuss in Höhe von CHF 1'000.00 ist ihr bei Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides zurückzuerstatten. Sie hat zu diesem Zweck dem Präsidenten der Rekurskommission die entsprechenden Kontodaten mitzuteilen. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet (die Bf ist nicht anwaltlich vertreten und unverhältnismässig hoher Aufwand ist weder ersichtlich noch geltend gemacht).

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Streitsache zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

2. Es werden keine Kosten erhoben; der Beschwerdeführerin wird der in Höhe von CHF 1'000.00 bezahlte Kostenvorschuss zurückerstattet. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.

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

Gaby Schmidt