

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren B7-2017

ENTSCHEID VOM 26. MÄRZ 2018

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Gaby Schmidt, Marianne Stöckli

in Sachen

X.Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), vertreten durch die Generalsekretärin Susanne Hardmeier, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Verfügung vom 04. 07. 2017

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre Ausbildung 2009 in Deutschland mit dem Zeugnis über die zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Sonderschulen des Landeslehrerprüfungsamts beim Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg ab. In der Folge beantragte sie bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK, im Folgenden: Bg) eine gesamtschweizerische Anerkennung ihrer Ausbildung im Bereich Sonderpädagogik/Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik.

2. Am 4. Juli 2017 verfügte die Bg wie folgt:

1. Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres deutschen Diploms als äquivalent zu einem Diplom in Sonderpädagogik, Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik, erfolgt unter der Bedingung, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme das festgestellte Defizit kompensieren (20 ECTS-Kreditpunkte im Bereich Ausbildung für den Unterricht in der Regelschule).

2. Die konkrete Ausgestaltung der Ausgleichsmassnahmen wird 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 definitiv nicht bestanden, kann keine Anerkennung erfolgen. Ein erneutes Absolvieren der Ausgleichsmassnahme ist in einem solchen Fall ausgeschlossen.

3. Sobald die Ausgleichsmassnahme erfolgreich absolviert ist, wird eine entsprechende Gleichwertigkeitsanerkennung ausgestellt.

4. – 6. Gebühr/Rechtsmittelbelehrung/Eröffnung.

Die Bg stellte im Vergleich zu einer Ausbildung in der Schweiz eine wesentliche Ausbildungslücke aufgrund des Fehlens eines Regelklassenlehrdiploms fest und setzte die gemäss den nationalen Regeln dabei erforderliche Ausgleichsmassnahme von grundsätzlich 30 bis 60 ECTS-Kreditpunkten zu Gunsten der Bf auf deren 20 herab in Berücksichtigung des Umstandes, dass die Ausbildung der Bf zur Sonderpädagogin auch wesentliche Teile der Ausbildung zur Lehrperson für Regelklassen umfasst habe. Hingegen verneinte sie das Vorliegen einer Berufspraxis als Regelklassenlehrperson, die im Rahmen der Festlegung von Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen wäre.

3. Mit Beschwerde vom 6. September 2017 stellte die Bf folgende Anträge:

1. Die Beschwerde sei gutzuheissen und der Beschwerdeführerin sei die Anerkennung des Deutschen Lehrdiploms für Sonderschulen als Schweizerisches Diplom in Sonderpädagogik, Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik ohne Auflagen zu gewähren.

2. Die EDK sei im Rahmen der Vernehmlassung zu dieser Beschwerde aufzufordern den angefochtenen Entscheid im Sinne einer Wiedererwägung zu überdenken und allenfalls entsprechend dem hier gestellten Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin die Anerkennung ihres Diploms ohne Auflagen zu gewähren.

3. Unter o/e Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.

Mit Beschwerdeantwort vom 17. Oktober 2017 beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. In ihrer Replik vom 11. Dezember 2017 hielt die Bf an ihrem Standpunkt fest; zudem legte sie drei weitere Urkunden ins Recht.

Mit Schreiben vom 12. 12. 2017 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.). Der Bf ist durch den angefochtenen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert.

2. Im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission gelten die Beschwerdegründe gemäss Art. 49 VwVG sinngemäss, vgl. Art. 9 des Reglements vom 6. September 2007 über die Rekurskommission der EDK und der GDK (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2.) in Verbindung mit Art. 37 VGG. Ebenso finden die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des VVG bzw. des VwVG sinngemässe Anwendung.

2.1. Die Bf beantragt die Aufforderung der Bg zur Wiedererwägung. Eine Wiedererwägung ist (als Abschwächung des Devolutiveffekts) rechtlich möglich, wobei sie spätestens im Rahmen der Beschwerdeantwort (Vernehmlassung) zu erfolgen hat (VwVG Art. 58 Abs. 1). Die Bg ist in ihrer Beschwerdeantwort auf diesen Antrag nicht eingegangen, womit es sein Bewenden hat (vgl. Peleiderer, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, N 34 zu Art. 58). Eine Aufforderung seitens der Rekurskommission an die Bg zur Wiedererwägung ist angesichts des Verfahrensausgangs nicht angebracht.

3. Im Verwaltungsgerichtsverfahren ist es den Parteien freigestellt, neue Beweismittel zu nennen, insbesondere neue Urkunden aufzulegen, zumal wenn sie inhaltlich den Zeitraum vor Erlass der angefochtenen Verfügung betreffen.

4. Die Bg hat das Diplom der Bf dem Grundsatz nach mit einem Schweizer Diplom als vergleichbar anerkannt, die definitive Anerkennung jedoch davon abhängig gemacht, dass die Bf Ausgleichsmassnahmen im Umfang von 20 ECTS-Kreditpunkten absolviert. Grund für die verfügte Ausgleichsmassnahme war gemäss der angefochtenen Verfügung zunächst das Fehlen eines Regelklassenlehrdiploms. Zudem seien weder einschlägige Berufspraxis als Regelklassenlehrperson, noch Weiterbildungen nachgewiesen, welche die erforderliche Ausgleichsmassnahme zugunsten der Bf beeinflussen könnte. Entsprechend wurden die

verfügten 20 ECTS-Kreditpunkte im Bereich der Ausbildung für den Unterricht in der Regelschule angesiedelt.

Die Bf stellt zu Recht nicht in Frage, dass gemäss Art. 4 Abs. 1 des Reglements vom 12. Juni 2008 über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.2.) in der Schweiz die Zulassung zum Studium der Sonderpädagogik ein Lehrdiplom für Regelklassen voraussetzt. Die weiteren in Art. 4 angeführten Möglichkeiten anstelle eines solchen Lehrdiploms können vorliegend ausser Betracht bleiben, da sie weder in der Beschwerde geltend gemacht werden, noch aus den Akten ersichtlich sind. Art. 4 Abs. 1 des Reglements vom 10. Juni 1999 über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.3.) statuiert für eine gesamtschweizerische Anerkennung einer Ausbildung in der Schweiz ein Vollzeitstudium von drei Jahren.

5. Die Bf macht nicht geltend, über ein deutsches Regelklassenlehrdiplom zu verfügen. Fehlt ein solches Diplom, ist zu prüfen, was daraus für die beantragte Anerkennung folgt, konkret, ob sich Ausgleichsmassnahmen rechtfertigen.

5.1. Vorab sind aufgrund des Freizügigkeitsabkommens die einschlägigen EU-Regeln zu beachten. Gemäss der Richtlinie 2005/36/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen gelten für Ausländer dieselben Voraussetzungen wie für Inländer, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass der Migrant nichtdiskriminierende Ausübungsvoraussetzungen des Zielstaates erfüllen muss, soweit diese objektiv gerechtfertigt und verhältnismässig sind (vgl. Einleitung Ziff. 3, Art. 13 und 14 der genannten Richtlinie). Ausgleichsmassnahmen sind unter anderem dann anzuordnen, wenn die absolvierten Fächer sich hinsichtlich Dauer oder Inhalt von jenen des Aufnahmestaates wesentlich unterscheiden. Liegt ein wesentlicher Unterschied vor, ist schliesslich zu prüfen, ob er nicht durch Berufspraxis ganz oder teilweise ausgeglichen worden ist. Besteht EU-rechtlich die Maxime des gleichen Berufszugangs wie für Inländer, sind Massstab somit die Anforderungen des Aufnahmestaates und nicht jene des Diplomstaates; das ausländische Diplom hat den Anforderungen des Aufnahmelandes zu genügen. Die Anerkennungspraxis darf weder die Ausländer diskriminieren, indem von ihnen mehr verlangt wird als von den Inländern, noch darf sie die Inländer diskriminieren, indem von ihnen mehr verlangt wird als von den Ausländern.

5.2. In einem zweiten Schritt ist zu untersuchen, was der Aufnahmestaat (die Schweiz) in eigener Kompetenz für die Frage der Anerkennung eines ausländischen Diploms bestimmt. In dieser Hinsicht ist das Reglement der EDK vom 27. Oktober 2006 über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.) zu beachten, das gemäss seinem Art. 1 unter anderem auch für die Anerkennung von Hochschuldiplomen in Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik, Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung) gilt. Gemäss seinem Art. 2 Abs. 1 sind zudem die Regeln des EU-Rechts (vgl. vorstehend E. 7.1.) und die in den Anerkennungsreglementen der EDK für entsprechende schweizerische Ausbildungsabschlüsse statuierten Mindestgrundsätze anwendbar. Gemäss Art. 4 Abs. 1 muss eine ausländische Ausbildung einer entsprechenden schweizerischen Ausbildung gleichwertig sein, insbesondere in Bezug auf die fachwissenschaftlichen, die fachdidaktischen und die berufspraktischen Inhalte, die Ausbildungsdauer und das Ausbildungsniveau.

5.3. Damit ist in einem dritten Schritt zu prüfen, welches bezogen auf eine Ausbildung in der Schweiz die Voraussetzungen für eine gesamtschweizerische Anerkennung eines Sonderpädagogikdiploms sind. Massgebend ist das Reglement der EDK vom 12. Juni 2008 über die (schweizerinterne) Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.2.). In Art. 4 ff. werden die Zulas-

sungsbedingungen zum Studium genannt. Dabei ist zumindest dem Grundsatz nach vorausgesetzt, dass dem Sonderpädagogikstudium ein Lehrdiplom für Regelklassen vorausgeht. Die substituierten Fälle (anstelle eines Regelklassenlehrdiploms zum Beispiel ein Bachelor in Erziehungswissenschaften) können vorliegend ausser Acht gelassen werden; sie werden von der Bf weder geltend gemacht, noch finden sich entsprechende Hinweise in den Akten. Art. 6 und 7 des genannten Reglements bestimmen, dass beim Fehlen eines Regelklassenlehrdiploms Zusatzleistungen zwischen 30 und 60 ECTS-Kreditpunkten (was 900 bis 1800 Arbeitsstunden entspricht) spätestens bis zum Ende des Studiums der Sonderpädagogik zu erbringen sind. Vorbehalten bleiben weitere Anordnungen in den Richtlinien des Vorstandes des EDK für den Vollzug des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 11. 09. 2008 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.2.1.), vgl. dort Ziff. 2.

Die Bedeutung des Regelklassenlehrdiploms im Rahmen der heilpädagogischen Ausbildung in der Schweiz ergibt sich aus dem vorgenannten Reglement Nr. 4.2.2.2. und den vorgenannten Richtlinien Nr. 4.2.2.2.1. Beim Erfordernis eines Regelklassenlehrdiploms handelt es sich nicht bloss um eine formelle Zulassungsvoraussetzung zum Studium der Heilpädagogik (wie zum Beispiel die Matura eine formelle Zulassungsvoraussetzung zum Universitätsstudium welcher Fachrichtung auch immer ist), sondern um ein materielles Erfordernis, indem das Studium der Heilpädagogik in der Sache selber auf einem Regelklassenlehrdiplom aufbaut. Insofern ist die Ausbildung zur Regelklassenlehrperson als zeitlich in der Regel vorgelagerte Ausbildung materieller Teil des Studiums der Heilpädagogik. Dieser sachliche, innere Zusammenhang zwischen Regelklassenlehrdiplom und heilpädagogischer Ausbildung folgt im Übrigen auch aus der Anordnung, dass allfällige Zusatzleistungen infolge eines fehlenden Regelklassendiploms spätestens bis zum Ende der heilpädagogischen Ausbildung erbracht sein müssen (vgl. Reglement Nr. 4.2.2.2., Art. 7 Abs. 2). Damit steht fest, dass aus Schweizer Sicht das Regelklassenlehrdiplom und bei dessen Fehlen festzulegende Zusatzleistungen notwendiger Bestandteil der heilpädagogischen Ausbildung sind. Der Schweizer Heilpädagoge ist gleichzeitig fertig ausgebildeter Regelklassenlehrer (bzw. erreicht diese Voraussetzung ohne formelles Diplom über Zusatzleistungen zwischen 30 und 60 ECTS-Kreditpunkten), was im Vergleich mit ausländischen Ausbildungen bedeutet, dass beim Fehlen eines Regelklassenlehrdiploms unter dem Blickwinkel der schweizerischen Anforderungen von einer wesentlichen Ausbildungslücke auszugehen ist.

Hingegen kann im Rahmen der Anerkennung eines ausländischen Diploms (im Unterschied zur Anerkennung einer Schweizer Ausbildung gemäss dem Reglement Nr. 4.2.2.2.) nicht verlangt werden, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen bzw. Zusatzleistungen spätestens bis zum Abschluss der heilpädagogischen Ausbildung zu absolvieren sind. Ein solches Erfordernis würde die gesamtschweizerische Anerkennung eines ausländischen Diploms infolge Zeitablaufs von vornherein ausschliessen, was einer Diskriminierung gleichkäme. In dieser zeitlichen Hinsicht ist die Anerkennung eines ausländischen Diploms geringeren Voraussetzungen unterworfen als die innerschweizerische Anerkennung gemäss dem Reglement Nr. 4.2.2.2., ohne dass darin eine Inländerdiskriminierung zu erblicken wäre.

Das Vorliegen eines Regelklassenlehrdiploms ist nach dem Gesagten nicht bloss eine formelle, sondern vielmehr eine materielle Voraussetzung der Anerkennung. Mit andern Worten hat die absolvierte Ausbildung die Inhalte eines (schweizerischen) Regelklassenlehrdiploms abzudecken, auch wenn daraus im Diplomland kein entsprechendes formelles Diplom resultiert. Das folgt aus dem Blickwinkel der Schweizer Ausbildung mittelbar bereits aus dem Umstand, dass im innerschweizerischen Verhältnis das fehlende Regelklassenlehrdiplom durch Zusatzleistungen kompensiert werden kann, ohne dass diese formell zu einem Regelklassenlehrdiplom führen.

Das im Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse für die Beurteilung von EU-Diplomen statuierte Cassis-de-Dijon-Prinzip bedeutet im vorliegenden Fall

nicht, dass es der Bg verwehrt ist, von einer Lücke auszugehen. Verlangt die Schweizer Ausbildung im Unterschied zur Ausbildung in Deutschland ein Regelklassenlehrdiplom und weist die antragstellende Person ein solches nicht nach, so unterscheiden sich die beiden Ausbildungen in einem Mass, das zu einer wesentlichen Ausbildungslücke führt. In diesem Zusammenhang hat die antragstellende Person nachzuweisen, welche konkreten Ausbildungsinhalte sie bezüglich des Regelklassenunterrichts im Rahmen ihrer Ausbildung zur Sonderpädagogin absolviert hat. Sind diese Inhalte nachgewiesen, ist es an der Bg, das Vorliegen einer wesentlichen Lücke im Ergebnis schliesslich zu bejahen oder zu verneinen.

6. Vorliegend steht fest, dass die Bf kein deutsches Diplom für Regelklassen vorgelegt hat (vgl. vorstehende E. 5). Ist sie in Deutschland aber nicht Regelklassenlehrer, so ist bereits aus diesem Grund von einem wesentlichen Unterschied zwischen der deutschen und der Schweizer Ausbildung auszugehen, was bedeutet, dass die Frage von Ausgleichsmassnahmen zu prüfen ist. Soweit die Bf in der Beschwerde in Ziff. 3 und 3.1. und in der Replik geltend macht, die Gleichwertigkeit sei erstellt und die Bg sei bloss der Ansicht, der Bf würde Berufspraxis in der Regelklasse fehlen, geht sie fehl. Das fehlende Regelklassenlehrdiplom bedeutet eine wesentliche Ausbildungslücke im Sinne von fehlenden Ausbildungsinhalten, die durch Ausgleichsmassnahmen zu kompensieren sind. Im Rahmen der Festlegung des Ausmasses der Ausgleichsmassnahmen kann einschlägige Berufserfahrung als Regelklassenlehrerin zu Gunsten der antragstellenden Person dadurch berücksichtigt werden, dass der an sich erforderliche Umfang der Ausgleichsmassnahme herabgesetzt wird, bei Nachweis jahrzehntelanger einschlägiger Berufspraxis auf das Absolvieren einer Ausgleichsmassnahme allenfalls gänzlich verzichtet wird. Soweit die Bf mit Verweis auf Art. 5 Abs. 3 der «Richtlinie» (recte: Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.) geltend macht, Berufspraxis (damit auch eine bloss geringe) schliesse eine Ausgleichsmassnahme aus, geht sie fehl. Eine solche Sicht wäre sachlich nicht zu begründen.

Der Umstand, dass die Bf in ihrer heilpädagogischen Ausbildung auch Studieninhalte absolviert hat, die den (deutschen) Regelklassenunterricht betreffen, ist bei der konkreten Festlegung der Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen (siehe auch die angefochtene Verfügung). Hingegen vermögen die nachgewiesenen absolvierten Lerninhalte in drei Unterrichtsfächern ein Schweizer Regelklassenlehrdiplom nicht ohne weiteres und vollumfänglich zu ersetzen, nachdem selbst die vollständige deutsche Ausbildung zur Regelklassenlehrperson (die von der Bf für sich aber zu Recht nicht beansprucht wird) weniger Unterrichtsfächer umfasst als die Ausbildung in der Schweiz (vgl. dazu den Entscheid vom 25. August 2014 E. 6.1. im Verfahren A1-2014). Gemäss ihren eigenen Ausführungen in der Beschwerdeschrift hat die Bf die Unterrichtsfächer Deutsch, Mathematik und Musik abgeschlossen nach einem Studium von einem bzw. zwei Jahren. Nach Art. 5 Abs. 2 des Reglements vom 27. Oktober 2006 über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.) liegt eine wesentliche Ausbildungslücke auch dann vor, wenn die ausländische Ausbildung mindestens ein Jahr kürzer ist als die schweizerische. Sowohl der zu kleine Kanon der Unterrichtsfächer wie auch die zu kurze Studiendauer im von der Bf behaupteten Bereich ihrer «Regelklassenausbildung» zeigen im Vergleich mit einer Schweizer Ausbildung zur Regelklassenlehrperson wesentliche Ausbildungslücken, womit eine nähere Prüfung der von der Bf in der Grundstufe absolvierten Studieninhalte sich erübrigt. Unter solchen Umständen von Ausgleichsmassnahmen von vornherein abzusehen, käme einer Inländerdiskriminierung gleich. Damit stellt sich zwingend die Frage von Ausgleichsmassnahmen.

7. Zu prüfen ist in einem letzten Schritt somit das konkrete Ausmass der Ausgleichsmassnahme. Dem Grundsatz nach mit zu berücksichtigen sind Berufspraxis und Weiterbildungen.

7.1. Die angefochtene Verfügung stellt im Rahmen der Überprüfung der Gleichwertigkeit fest, dass die Bf keine Weiterbildungen vorweise, welche das Ausmass der Ausgleichsmassnahmen zu ihren Gunsten beeinflussen könnte. In der Beschwerde wird darauf nicht eingegangen. Damit hat es in diesem Punkt sein Bewenden, zumal aufgrund der Akten nicht ersichtlich ist, dass diese Feststellung in der angefochtenen Verfügung unzutreffend wäre. Soweit die Bf in ihrer Beschwerde Weiterbildungen auf dem Gebiet der Sonderpädagogik geltend macht (RK amtl. Bel. 1, Ziff. 2.7.), sind ihre Ausführungen nicht relevant, da solche Weiterbildungen nicht geeignet sind, die Ausbildungslücke bezüglich des fehlenden Regelklassenlehrdiploms auszugleichen.

7.2. Die Bf macht in der Beschwerdeschrift zu berücksichtigende Berufserfahrung geltend, was die Bg in der angefochtenen Verfügung verneint hat. Vorab ist festzuhalten, dass nach der Praxis der Bg allein jene Berufserfahrung zu berücksichtigen ist, die sich konkret auf die festgestellte Ausbildungslücke bezieht (diese Praxis wurde von der Rekurskommission wiederholt bestätigt, vgl. Entscheid vom 20. März 2017 im Verfahren B5-2016 E. 9 sowie Entscheid vom 11. Oktober 2017 im Verfahren B3-2016 E. 8). Wer wie die Bf Lücken im Bereich der Regelklassenausbildung aufweist, hat demnach nachzuweisen, dass Berufserfahrung in der Funktion als Regelklassenlehrperson vorliegt. Davon zu unterscheiden ist die Berufserfahrung in einer Regelklasse in anderen Funktionen: Wer als Sonderpädagoge in einer Regelklasse arbeitet, kann damit im vorliegenden Zusammenhang nicht Berufserfahrung als Regelklassenlehrperson geltend machen.

7.2.1. Die angefochtene Verfügung verneinte eine Berufserfahrung der Bf als Regelklassenlehrerin, womit bei der Festlegung der Ausgleichsmassnahmen dieser Gesichtspunkt ausser Betracht blieb. Die Ausführungen der Bf vor der Rekurskommission sind nicht geeignet, diese tatsächlichen Feststellung der Bg in Frage zu stellen. Im Einzelnen:

Die Bf macht in der Beschwerdeschrift zu ihren verschiedenen Berufstätigkeiten Ausführungen insbesondere in den Ziffern 2.2. bis 2.5. sowie in Ziff. 3.1.2. Aus den dabei dargestellten praktischen Tätigkeiten folgt ausnahmslos, dass sie in verschiedenen Institutionen in der Funktion als Heilpädagogin tätig war, unter anderem auch in Regelklassen, nicht aber, dass sie die Funktion einer Regelklassenlehrperson ausgeübt hätte; Ziff. 2.2.: separative Förderung, an allen bisherigen Arbeitsorten mit dem Befähigten von Schülern mit besonderem Förderungsbedarf; Ziff. 2.3.: integrative Pädagogik in der Regelschule, Klassenlehrperson in Sonderschulen; Ziff. 2.4.: Förderung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Spracherwerbs- und Kommunikationsstörung und/oder Hörbeeinträchtigung; aus Ziff. 3.1.2. ergibt sich dasselbe Bild von Berufspraxis auf dem Gebiet der Sonderpädagogik und in Sonderschulen: *Die Bf weist seit 2009 eine ununterbrochene Tätigkeit als schulische Sonderpädagogin aus.* Auch das im Beschwerdeverfahren neu aufgelegte Arbeitszeugnis vom 7. August 2017 bestätigt eine Tätigkeit als Schulische Heilpädagogin.

Mit ihrer Replik hat die Bf unter anderem eine selber verfasste Aufstellung ihrer praktischen Tätigkeiten eingereicht, auf die sie dann mehrfach verweist. Selbst wenn auf diesen Eigenbeleg abzustellen wäre, würde das der Bf nicht weiterhelfen. Denn die Auflistung wird von der Bf eingeleitet mit der Feststellung *Beispiele für das Unterrichten von Ganzklasse, Halbklassse oder Gruppen in der Regelschule in meiner Funktion als schulische Heilpädagogin.* So gesehen ist diese Aufstellung untauglich zum Nachweis einer praktischen Tätigkeit in der Funktion als Regelklassenlehrperson. Zudem unterteilt die Bf die aufgelisteten Einsätze in *unregelmässige* und *regelmässige*, ohne bei den einzelnen Einsätzen aber eine konkrete Zeitspanne zu nennen (bis auf eine Tätigkeit von 4 Wochen bei anwesender Klassenlehrperson, was aber den Umfang der erforderlichen Ausgleichsmassnahme nicht zu beeinflussen vermöchte). Die weiteren in der Replik aufgeführten Tätigkeiten betreffen den Unterricht in Kleinklassen und Sonderklassen und können nicht als Regelklassenlehrtätigkeit betrachtet werden.

Unter diesen Umständen sind mit Bezug auf die geltend gemachten Tätigkeiten keine Beweise abzunehmen. Damit kann im Übrigen auch offenbleiben, ob die Bf mit den wiederholten Beweisanträgen *Amtliche Erkundigung bei* ihrer prozessualen Mitwirkungspflicht gemäss VwVG Art. 13 Abs. 1 Lit. a überhaupt nachgekommen wäre.

7.3. Die Bg hat in der angefochtenen Verfügung 20 ECTS-Kreditpunkte als Ausgleichsmassnahme verfügt. Die Bf moniert, dass in einem vergleichbaren Fall 15 ECTS-Kreditpunkte festgesetzt wurden (vgl. Entscheid vom 25. März 2017 im Verfahren B5-2016). Die Bg führt in diesem Zusammenhang aus, sie sei aufgrund des genannten Entscheides verpflichtet gewesen, ihre Praxis anzupassen. Diese Sicht ist formell insofern unzutreffend, als die Rekurskommission die damalige Verfügung von 15 ECTS-Kreditpunkten geschützt hat, wenn auch mit dem Hinweis, eine solche Ausgleichsmassnahme sei als ausgesprochen moderat zu bezeichnen. Die Bg geht nun von der Annahme aus, beim Fehlen eines Regelklassenlehrdiploms seien 15 ECTS-Kreditpunkte unter Berücksichtigung aller Umstände (teilweise Ausbildung, Weiterbildung, Berufspraxis) das absolute Minimum, nachdem gemäss den Schweizer Regeln beim Fehlen eines Regelklassenlehrdiploms als Ausgleichsmassnahme 30 bis 60 ECTS-Kreditpunkte zu verfügen sind (schweizintern die Minimalzahl also 30 ECTS-Kreditpunkte beträgt). Geht man davon aus, dass die innerschweizerisch reglementarisch festgelegte Minimalzahl von 30 ECTS-Kreditpunkte den Fall im Auge hat, dass einerseits keine (auch keine teilweise) Ausbildung zur Regelklassenlehrperson und andererseits keine einschlägige Berufserfahrung und/oder Weiterbildung vorliegt, ist es gerechtfertigt, im Falle nachgewiesener teilweiser Ausbildung zur Regelklassenlehrperson die reglementarische Mindestzahl von 30 ECTS-Kreditpunkten zu unterschreiten. Wenn die Bg diese Unterschreitung um maximal die Hälfte der reglementarischen Mindestzahl als sachgerecht erachtet (die 15 ECTS-Kreditpunkte also für eine antragstellende Person die bestmögliche Lösung darstellt), hat das zwar etwas Schematisches an sich, ist aber im Rahmen des Ermessensspielraums der Bg hinzunehmen. Somit sind die 15 ECTS-Kreditpunkte als günstigste Lösung dem Sachverhalt vorbehalten, bei dem eine antragstellende Person sowohl eine Teilausbildung als Klassenlehrperson als auch eine einschlägige Berufserfahrung und/oder einschlägige Weiterbildungen nachweist. Ob allenfalls allein eine einschlägige Berufserfahrung die gänzlich fehlende Ausbildung zu kompensieren vermag (mit dem Ergebnis von minimal 15 ECTS-Kreditpunkten als Ausgleichsmassnahme), wenn die Berufserfahrung über einen ausserordentlich langen Zeitraum erfolgte, kann vorliegend offenbleiben. Sind aber 15 ECTS-Kreditpunkte dem Fall vorbehalten, dass sowohl eine teilweise Ausbildung zur Regelklassenlehrperson wie auch eine Berufserfahrung und/oder Weiterbildungen als Regelklassenlehrperson vorliegen, ist die von der Bg in casu verfügte Anzahl von 20 ECTS-Kreditpunkten nicht zu beanstanden, nachdem feststeht, dass die Bf keine einschlägige Berufserfahrung als Regelklassenlehrperson vorweisen kann. Ihre teilweise Ausbildung zur Klassenlehrperson findet insofern Berücksichtigung, indem nicht das schweizinterne Minimum von 30 ECTS-Kreditpunkten zur Anwendung gelangt, sondern dieses reglementierte Minimum zu Gunsten der Bf auf 20 ECTS-Kreditpunkte herabgesetzt wird.

8. Die Bf macht in Ziff. 3.3. der Beschwerde unter dem Titel des Vertrauensschutzes geltend, sie sei seitens der verschiedenen Arbeitgeber in keinem Zeitpunkt auf eine mögliche lohn-mässige Schlechterstellung hingewiesen worden. Die Bf verkennt, dass das Anerkennungsverfahren vor der Bg allein die Frage zum Gegenstand hat, ob und falls ja inwieweit ein vorgelegtes Diplom mit einem solchen aus der Schweiz vergleichbar ist. Die möglichen wirtschaftlichen Folgen einer gänzlichen Nichtvergleichbarkeit (keine Anerkennung) oder einer Vergleichbarkeit im Sinne einer Anerkennung unter der Bedingung von Ausgleichsmassnahmen sind im Rahmen dieser Prüfung ohne Bedeutung. Wie die Bf in Ziff. 3.1.1. der Beschwerde selber und zu Recht ausführt, dient das Anerkennungsverfahren der Qualitätssicherung, was die Berücksichtigung subjektiver wirtschaftlicher Gesichtspunkte der antragstellenden Person von vornherein ausschliesst. Ob ohne Anerkennung oder mit bloss bedingter Anerkennung eine definitive bzw. vorläufige Lohneinbusse verbunden ist, spielt daher ebenso wenig eine Rolle wie die Frage, ob die Kosten der zu absolvierenden Ausgleichs-

massnahmen für eine antragstellende Person wirtschaftlich tragbar sind (zu letzterem vgl. auch Entscheid vom 25. April 2009 im Verfahren A1-2008 E. 12). Das Gesagte gilt selbst dann, wenn aufgrund der fehlenden gesamtschweizerischen Anerkennung in einem bereits bestehenden Arbeitsverhältnis mit einer Lohnrückstufung zu rechnen ist.

8.1. Entgegen der Ausführungen der Bf gibt es im vorliegenden Fall kein gleichsam behördenübergreifendes Vertrauen. Die Bg ist als autonome Anerkennungsbehörde nicht an das Verhalten eines Arbeitgebers gebunden. Die Bf könnte sich allein dann auf den Vertrauensschutz berufen, wenn die Bg selber ihr gegenüber eine entsprechende Vertrauenslage geschaffen hätte (zum Beispiel durch eine konkrete Zusicherung). Solches behauptet die Bf hingegen nicht und ergibt sich auch nicht aus den Akten. Ein Kanton oder eine kantonale Behörde kann durch eigenes Verhalten die Bg als Anerkennungsbehörde weder binden noch in ihrer Aufgabe der Qualitätssicherung einschränken.

8.2. Massgebender Zeitpunkt ist nicht die Aufnahme einer Tätigkeit in der Schweiz, sondern die Gesuchseinreichung bei der Bg.

9. Die Bf rügt eine Verletzung der Verhältnismässigkeit und macht zudem geltend, die angefochtene Verfügung entbehre einer objektiven Rechtfertigung. Eine Verletzung der Verhältnismässigkeit liegt gemäss den vorstehenden Erwägungen nicht vor. Aus welchem Grund die Bf durch das Absolvieren einer Ausgleichsmassnahme im Bereich der Regelklassenausbildung die Qualität ihrer Arbeitsleistung nicht steigern könnte (so ihr Standpunkt), ist nicht ersichtlich, nachdem von entsprechenden Ausbildungslücken auszugehen ist.

10. Die Bf beruft sich schliesslich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung mit anderen Anerkennungsfällen, bei denen vom Erfordernis einer vollständigen Ausbildung zur Regelklassenlehrperson abgesehen wurde. Die Bg weist darauf hin, dass sie ihre alte Anerkennungspraxis zur Verhinderung der Diskriminierung von Ausbildungen in der Schweiz, in anderen EU-Ländern als Deutschland und in Drittstaaten verschärft hat. Diese Korrektur war begründet, weil die ursprüngliche Praxis eine sachlich nicht zu vertretende Besserstellung deutscher Abschlüsse zur Folge hatte, indem bei deutschen Diplomen von der Voraussetzung einer vollständigen Ausbildung als Regelklassenlehrperson abgesehen wurde. Nachdem die Bf ihr gegenüber seitens der Bg keine konkrete Zusicherung auf Weitergeltung einer bestehenden Anerkennungspraxis behauptet und eine solche auch nicht aus den Akten ersichtlich ist, hat sie eine Praxisänderung grundsätzlich hinzunehmen. Denn gegen die Änderung einer materiellen Praxis gibt es keinen allgemeinen Rechtsschutz (Entscheid vom 27. März 2015 im Verfahren A14-2014 E. 3 mit Verweis auf BGE 103 Ib 202; vgl. Tschannen / Zimmerli / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 23 Rz 16 am Ende; Wiederkehr / Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz 1683; ferner Entscheid vom 11. Oktober 2017 im Verfahren B3-2016 E. 9). Dass die Bg die geänderte Praxis konsequent handhabt, ist aufgrund bereits erfolgter Verfügungen zu bejahen (vgl. den Fall des Entscheids vom 11. Oktober 2017 im Verfahren B3-2016 E. 9 mit Verweis auf weitere Anerkennungsfälle).

11. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung weder den massgeblichen Sachverhalt unzutreffend feststellt, noch die einschlägigen Regeln unrichtig anwendet. Ebenso wenig hat die Bg mit der angeordneten Ausgleichsmassnahme ihr Ermessen überschritten. Schliesslich hat die Bf die ungleiche Behandlung im Verhältnis zur früheren Anerkennungspraxis der Bg hinzunehmen. Damit ist die Beschwerde abzuweisen. Die Bf trägt die amtliche Gebühr von CHF 1'000.00, vgl. Art. 12 des Reglements vom 6. September 2007 über die Rekurskommission der EDK und der GDK (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2.) in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Ziff. 4 des Gebührenreglements der EDK vom 7. September 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.1.). Dieser

Betrag wird dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung.
2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtliche Gebühr von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. 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