

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren A10-2016

ENTSCHEID VOM 16. OKTOBER 2017

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Francesca Antonini, Hans Peter Müller

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. 07. 2016

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss 2010 ihr Studium an der Nikolaus-Kopernikus-Universität in Torun/Polen ab mit dem Magister in deutscher Philologie - Deutschunterricht. Mit Gesuch vom 21. April 2016 beantragte sie der EDK (im Folgenden: Bg) die Anerkennung ihres Ausbildungsabschlusses für den Unterricht des Fachs Deutsch auf der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen.

2. Mit Verfügung vom 5. Juli 2016 entschied die Bg wie folgt:

1. Ihr Gesuch um gesamtschweizerische Anerkennung Ihres polnischen Lehrdiploms für den Unterricht des Fachs Deutsch auf der Sekundarstufe I wird abgewiesen.

2. Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres polnischen Lehrdiploms für den Unterricht des Fachs Deutsch an Maturitätsschulen erfolgt unter der Bedingung, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme im Umfang von 17 ECTS-Kreditpunkten im Bereich der beruflich-pädagogischen Ausbildung das festgestellte Defizit kompensieren.

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

4. Sobald die Ausgleichsmassnahme erfolgreich absolviert ist, wird eine Gleichwertigkeitsanerkennung für den Unterricht des Fachs Deutsch an Maturitätsschulen ausgestellt.

5. Gebühr ...

6. Rechtsmittelbelehrung ...

7. Eröffnung der Verfügung

3. Mit Beschwerde vom 2. September 2016 stellte die Bf keine formellen Anträge, jedoch geht aus der Beschwerdeschrift mit genügender Klarheit hervor, dass sie eine Neuberechnung der ECTS-Kreditpunkte anstrebt, die zu einer Neuurteilung der Abweisung ihres Gesuches bezüglich der Sekundarstufe I und zu einer Neuurteilung der bezüglich der Maturitätsstufe verfügten Ausgleichsmassnahme führen soll. Nicht geltend macht die Bf hingegen, aufgrund ihrer Ausbildung sei die definitive, direkte Anerkennung beider Stufen ohne Verfügung von Ausgleichsmassnahmen auszusprechen.

Das gleichzeitig mit der Beschwerde gestellte Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege führte zur Sistierung des vorliegenden Verfahrens und wurde mit Entscheid vom 14. September 2016 rechtskräftig abgewiesen (Verfahren A10-2016 UR). Mit prozessleitender Verfügung vom 27. Oktober 2016 wurde die Sistierung aufgehoben.

In der Beschwerdeantwort vom 24. Januar 2017 beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeantwort wurde der Bf am 25. Januar 2017

zugestellt. Mit Eingabe vom 18. März 2017 nahm die Bf zur Beschwerdeantwort der Bg Stellung und legte neue Belege auf. Die Eingabe wurde der Bg am 20. März 2017 zur Kenntnis gebracht. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 12. April 2017 wurde die Bg aufgefordert, die in der Verfügung berücksichtigten 26 ECTS-Kreditpunkte anhand der Aktenlage aufzuschlüsseln. Mit Eingabe vom 9. Mai 2017 beantragte die Bg die Rückweisung an sie zu neuer Beurteilung, ohne die geforderte Aufschlüsselung vorzunehmen. Mit Eingabe vom 29. Mai 2017 nahm die Bf Stellung. Mit Eingabe vom 20. Juni 2017 nahm die Bg dazu Stellung. Mit Telefonat vom 6. Juli 2017 wurde die Bg seitens der Rekurskommission darauf hingewiesen, dass die mit Verfügung vom 12. April 2017 eingeforderte Auskunft immer noch ausstehend sei. Diese Auskunft erfolgte mit Eingabe vom 18. Juli 2017. Die Bf nahm dazu mit Eingabe vom 4. August 2017 Stellung.

Mit Schreiben vom 4. September 2017 wurde der Bf die 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. Die fachwissenschaftlichen Deutschkenntnisse der Bf wurden von der Bg für beide beantragten Schulstufen (Sekundarstufe I und Maturitätsstufe) im Vergleich mit der Schweizer Ausbildung als genügend erachtet. Immerhin ist aber grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass ein Masterabschluss in einer Zweitsprache (wie im vorliegenden Fall: Master in deutscher Sprache bei polnischer Muttersprache) nicht ohne weiteres einem Masterabschluss bezüglich der eigenen Muttersprache entspricht. Wer mit polnischer Muttersprache in Polen Deutsch studiert, kann an sich nicht in Anspruch nehmen, einen gleichwertigen Masterabschluss erlangt zu haben wie ein Absolvent deutscher Muttersprache mit einem Master in deutscher Sprache an einer Universität im deutschen Sprachraum. Hingegen ist festzustellen, dass die einschlägigen Reglemente der EDK diese beiden Fälle (Sprach-Master in der Muttersprache, Sprach-Master in einer Zweitsprache) nicht unterschiedlich behandeln.

4. Der vorliegend zu beurteilende Studienabschluss weist unter Berücksichtigung des Antrags auf Anerkennung für die Stufen Sekundar I und Sekundar II (Maturität) eine weitere Eigenart auf. Die angefochtene Verfügung stellt fest, dass die Bf in beruflich-didaktischer Hinsicht eine Ausbildung absolviert hat, die zwischen den beiden zur Anerkennung beantragten Stufen (Sekundar I und II/Maturität) nicht unterschiedet. Dies im Gegensatz zur Ausbildung in der Schweiz, die je nach Stufe eine andere Anzahl erforderlicher ECTS-

Kreditpunkte im beruflich-didaktischen Bereich vorsieht (Sekundarstufe I: 94 ECTS-Kreditpunkte; Maturitätsstufe: 60 ECTS-Kreditpunkte), was bei der Ausbildung in der Schweiz auf unterschiedliche Ausbildungsinhalte schliessen lässt. Diese Feststellung einer stufenübergreifenden bzw. nicht stufenspezifischen Ausbildung der Bf ist von dieser im Beschwerdeverfahren unbestritten geblieben. Die Bg geht davon aus, dass dieser Umstand zu *berücksichtigen* sei, was implizit wohl meint, dass sich dieser Umstand zum Nachteil der Bf auswirke, ohne die Vergleichbarkeit ihrer Ausbildung mit einer solchen in der Schweiz aber von vornherein auszuschliessen (was im Rahmen des der Bg zustehenden Ermessens zu tolerieren ist und der Bf zum Vorteil gereicht).

5. Die Bf kritisiert eine nachteilige und somit ungerechtfertigte Festsetzung der ECTS-Kreditpunkte unter den drei Aspekten i) der im beruflich-didaktischen Bereich absolvierten Studienfächer, ii) des absolvierten Berufspraktikums und iii) der Berufserfahrung.

5.1. Im Rahmen des Antrags auf Anerkennung für die Sekundarstufe I hat die Bg in E. 2 der angefochtenen Verfügung die Frage der Anrechnung von Berufserfahrung ungeklärt gelassen, da sie bereits vorgängig zum Ergebnis gelangte, die Bf habe mit Ausbildung und Berufspraktikum bloss 31 ECTS-Kreditpunkte erworben, was die Vergleichbarkeit mit einer Schweizer Ausbildung allein mit dieser Begründung definitiv ausschliesse. Im Rahmen des Antrags auf Anerkennung für die Maturitätsschulen hat die Bg das Thema der einschlägigen Berufspraxis in E. 3 der angefochtenen Verfügung infolge grundsätzlicher Vergleichbarkeit der Ausbildungen abgehandelt, das Vorliegen einschlägiger Berufspraxis hingegen verneint.

6. Die Bf strebt ein für die Stufen Sekundar I und Sekundar II (Maturitätsschulen) kombiniertes Diplom an, wie es im Reglement vom 26. August 1999 über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vorgesehen ist (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.4.). Die Anforderungen an ein solches Diplom ergeben sich aus Art. 6 des genannten Reglements.

6.1. Was das Fachwissenschaftliche betrifft, hat die Bg im Hinblick auf beide zur Anerkennung beantragten Stufen die Ausbildung als genügend betrachtet. Damit hat es in dieser Hinsicht sein Bewenden, auch wenn in der Sache selber Zweifel angebracht sind, ob ein Abschluss in einer Fremdsprache (die Bf ist polnischer Muttersprache und hat in Polen das Fach Deutsch abgeschlossen) einem Abschluss in der eigenen Muttersprache gleichzustellen ist (vgl. vorstehende Erwägung 3).

7. Bleibt die Frage zu prüfen, ob die Bf die Anforderungen an die berufspraktische Ausbildung erfüllt. Die angefochtene Verfügung unterscheidet zu Recht zwischen den beiden Stufen und stellt mit Bezug auf die Sekundarstufe II (Maturitätsschulen) einen Umfang von Studienleistungen fest, der es ermöglicht, mittels Ausgleichsmassnahmen eine Anerkennung auszusprechen, während auf Sekundarstufe I zu wenig Studienleistungen vorliegen, um überhaupt einen Vergleich mit einer Schweizer Ausbildung anzustellen (entsprechend wurde eine bedingte Anerkennung für die Sekundarstufe II/Maturitätsschulen ausgesprochen, während eine Anerkennung für die Sekundarstufe I abgelehnt wurde).

8. Sekundar II (Maturitätsschule). Die Anforderungen an die berufliche Ausbildung für die Sekundarstufe II (Maturitätsschulen) umfassen gemäss Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.1.) 60 ECTS-Kreditpunkte. Für den Vergleich mit einer Schweizer Ausbildung ist erforderlich, dass mindestens die Hälfte der Ausbildung absolviert wurden, vorliegend somit 30 ECTS-Kreditpunkte. Die angefochtene Verfügung geht bei der Bf von 31 absolvierten ECTS-Kreditpunkten aus (was knapp über der erforderlichen Hälfte

liegt) und berechnet 17 als Ausgleichsmassnahme zu absolvierende ECTS-Kreditpunkte, indem sie die 20%-Regel des erforderlichen wesentlichen Unterschieds in Anschlag bringt: 60 minus 20% (als wesentlicher Unterschied) ergibt die neue Ausgangsgrösse von 48, wovon die Bf 31 absolviert hat, was in der Differenz die verfügbaren 17 Punkte ergibt (48 minus 31=17). Ob es im Rahmen der Festlegung der Ausgleichsmassnahmen sachlich gerechtfertigt ist, die ursprüngliche Schweizer Ausgangsgrösse von 60 über den wesentlichen Unterschied von 20% zu Gunsten der antragstellenden Person auf 48 zu reduzieren, erscheint fraglich. Die Toleranz von 20% zu Gunsten einer ausländischen Ausbildung bedeutet, dass bis zu dieser Differenz nicht von einem wesentlichen Unterschied zwischen einer ausländischen Ausbildung und einer solchen in der Schweiz auszugehen ist (was zur direkten Anerkennung durch die Bg führt). Wird diese Grenze in einem konkreten Fall hingegen überschritten (indem die ausländische Ausbildung weniger als 80% einer Schweizer Ausbildung umfasst), spräche einiges dafür, die ausländische Ausbildung dann aber vollumfänglich (gleichsam «eins zu eins») mit einer solchen in der Schweiz zu vergleichen. Dass die Bg in diesem Punkt zu Gunsten der Bf verfährt (indem sie bei der konkreten Festlegung der Ausgleichsmassnahmen die ursprüngliche Ausgangsgrösse von 60 mittels der 20%-Regel auf 48 herabsetzt), kann im Rahmen ihres Ermessens hingenommen werden. Jedoch ist die Bf darauf hinzuweisen, dass ein solches Vorgehen zu ihren Gunsten erfolgt, ohne dass für diese Bevorteilung eine sachlich zu rechtfertigende Begründung erkennbar wäre.

8.1. Die Bf moniert, in der angefochtenen Verfügung seien ihr zu wenig Leistungen im beruflich-didaktischen Bereich angerechnet worden.

Die Bf macht in diesem Zusammenhang geltend, das Fach *Sprachpraxis Deutsch* habe im theoretisch-pädagogischen Bereich keine angemessene Berücksichtigung gefunden, und sie legt entsprechende Ausführungen ihrer Ausbildungsstätte auf. Der Einwand ist nicht stichhaltig. Aus der Auflistung der Themen ergibt sich klar, dass es nicht um theoretisch-pädagogische Bereiche geht, sondern ausschliesslich sprachliche Zielsetzungen angesprochen sind. Als Mittel zum Spracherwerb ist eine grosse Anzahl von gesellschaftlichen Themen aufgeführt, worunter auch ein paar schulische. Damit wird dieses Modul aber nicht zu einem theoretisch-pädagogischen bzw. gleichzeitig zu einem erziehungswissenschaftlich-didaktischen. Fachdidaktik und Fachstudium sind unterschiedliche Fächer, die von entsprechend unterschiedlich ausgebildeten Dozierenden unterrichtet werden (Fachdidaktiker haben eine entsprechende Zusatzausbildung, während Deutschdozierende einen Fachmaster bzw. ein Doktorat in Deutsch haben). Nachdem das Fach *Sprachpraxis Deutsch* gemäss dem Ausgeführten in den fachwissenschaftlichen Bereich gehört, kann es nicht im theoretisch-pädagogischen Bereich Berücksichtigung finden. Würde man das Fach wie von der Bf geltend gemacht berücksichtigen (was aber aufgrund seiner Inhalte ausgeschlossen ist), müsste es logischerweise alsdann im fachwissenschaftlichen Bereich fehlen, was zu einer entsprechenden Lücke führen würde. Denn es wäre ausgeschlossen, ein und dasselbe Fach sowohl im fachwissenschaftlichen wie auch im theoretisch-pädagogischen Bereich zu berücksichtigen.

8.2. Soweit die Bf geltend macht, das Fach *Emission der Stimme* sei im beruflich-pädagogischen Bereich fälschlicherweise nicht berücksichtigt worden, ist sie nicht zu hören, da dieses Fach in den fachwissenschaftlichen Bereich der Logopädie gehört.

8.3. Die Bf macht zu Unrecht geltend, das Fach *Psycholinguistik, Spracherwerb und Sprachverlust* sei fälschlicherweise unberücksichtigt geblieben. Gemäss Beschwerdeantwort ist dieses Fach der Bf (zu ihren Gunsten versehentlich) angerechnet worden, was die Bg mit ihrer Aufstellung in der Eingabe vom 18. Juli 2017 belegt.

8.4. Eine Berufserfahrung auf Sekundarstufe I oder auf Maturitätsstufe behauptet die Bf nicht, so dass unter diesem Gesichtspunkt keine Anrechnung erfolgen kann.

8.5. Im Beschwerdeverfahren blieb unbestritten, dass die Bf keine relevante Weiterbildung nachgewiesen hat.

9. Sekundarstufe I. Die Bg hat eine Vergleichbarkeit von vornherein verneint und das Gesuch abgewiesen. Die Bf strebt offenbar ein so genanntes kombiniertes Diplom an.

9.1. Die Anforderungen beim kombinierten Diplom betragen ausserhalb des Fachwissenschaftlichen gemäss Art. 6 Abs. 4 (mit Verweis auf die Absätze 2 und 3) des Reglements über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.4.) 94 ECTS-Kreditpunkte (10 ECTS-Kreditpunkte Fachdidaktik, 36 Erziehungswissenschaft und 48 berufspraktische Ausbildung). Die Bf muss im Rahmen ihrer Ausbildung mindestens die Hälfte absolviert haben (also 47 ECTS-Kreditpunkte), um einen Vergleich mit einer Schweizer Ausbildung zu ermöglichen.

9.2. Die Frage, ob die im Rahmen der Sekundarstufe II/Maturität (vgl. vorstehend E. 8) berücksichtigten ECTS-Kreditpunkte im Rahmen des kombinierten Diploms gemäss Art. 6 des Reglements Nr. 4.2.2.4. erneut in Anschlag kommen können, kann offengelassen werden. Selbst eine Berücksichtigung würde der Bf nicht helfen, da sie unter der erforderlichen Hälfte von 47 ECTS-Kreditpunkten liegt. Ihre unter vorstehender E. 8 behandelten Einwände gegen die Berechnung in der angefochtenen Verfügung betreffend Sekundarstufe II sind auch im vorliegenden Zusammenhang (Sekundarstufe I) nicht stichhaltig.

9.3. Mit Bezug auf das erforderliche Berufspraktikum benötigt die Bf mindestens 24 Wochen. Mit den nach ihren Angaben tatsächlich absolvierten 8 Wochen erreicht sie klarerweise nicht die erforderliche Hälfte von 12 Wochen, so dass ihr selbst eine erneute Berücksichtigung nicht helfen würde.

10. Ergebnis. Berücksichtigt man den Umstand, dass die Bf eine fachwissenschaftliche Ausbildung absolviert hat, die den Deutschunterricht auf allen Schulstufen umfasst, sowie den Umstand, dass sie in theoretisch-pädagogischer Hinsicht eine Ausbildung, die zwischen den verschiedenen Schulstufen nicht unterschiedet, ist das Auferlegen von 17 ECTS-Kreditpunkten als Ausgleichsmassnahme zur Füllung von Lücken im theoretisch-pädagogischen Bereich für die Sekundarstufe II / Maturitätsschule (vgl. vorstehende Erwägung 8) grundsätzlich nicht zu beanstanden (siehe aber nachfolgende Erwägung 10.1.). Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass eine Anerkennung auf Sekundarstufe I ausgeschlossen wurde, da die Bf in diesem Bereich jedenfalls die Mindestvoraussetzung der Hälfte der erforderlichen ECTS-Kreditpunkte im theoretisch-pädagogischen Bereich nicht erreicht, was eine Vergleichbarkeit zu einer Schweizer Ausbildung von vornherein ausschliesst (vgl. vorstehende Erwägung 9).

10. 1. Immerhin ist eine kleine Korrektur zu Gunsten der Bf anzubringen. Nachdem die Bg im Rahmen der Beschwerdeantwort die Anzahl der berücksichtigten ECTS-Kreditpunkte von 26 (in der angefochtenen Verfügung) um 1 Punkt auf 27 erhöht hat, ist es auch ohne entsprechende Ausführungen der Bf im Beschwerdeverfahren gerechtfertigt, die 17 verfügbaren ECTS-Kreditpunkte um diesen einen Punkt zu reduzieren, was im theoretisch-pädagogischen Bereich der Sekundarstufe II / Maturitätsschule zu einer Ausgleichsmassnahme von neu 16 ECTS-Kreditpunkten führt.

11. Damit ist die Beschwerde in einem marginalen Umfang gutzuheissen, im Übrigen aber abzuweisen. Die amtliche Gebühr wird auf CHF 900.00 festgelegt. Dieser Betrag wird dem in

Höhe von CHF 1'000.00 geleisteten Kostenvorschuss entnommen; der Bf sind demnach nach Eintritt der Rechtskraft CHF 100.00 zurückzuerstatten.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.

2. Die gesamtschweizerische Anerkennung des polnischen Lehrdiploms für den Unterricht des Faches Deutsch an Maturitätsschulen erfolgt unter der Bedingung, dass das festgestellte Defizit im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme im Umfang von 16 ECTS-Kreditpunkten im Bereich der beruflich-pädagogischen Ausbildung kompensiert wird.

3. Das Gesuch um gesamtschweizerische Anerkennung des polnischen Lehrdiploms für den Unterricht des Faches Deutsch auf der Sekundarstufe I wird abgewiesen.

4. Die amtliche Gebühr beträgt CHF 900.00. Sie ist von der Beschwerdeführerin zu tragen. Dieser Betrag wird dem in Höhe von CHF 1'000.00 geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Beschwerdeführerin sind demnach nach Eintritt der Rechtskraft CHF 100.00 zurückzuerstatten. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

5. Der vorliegende Entscheid wird den Parteien schriftlich mit eingeschriebener Post eröffnet.

6. 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