

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren A7-2016

ENTSCHEID VOM 8. MAI 2017

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Arianna Guerini Magni,
Hans Peter Müller

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

Nichteintreten der EDK auf ein Wiedererwägungsgesuch / Schreiben der EDK vom 21. Juni
2016

A. Sachverhalt

1. Mit Gesuch vom 22. Mai 2011 stellte die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) bei der EDK (im Folgenden: Bg) den Antrag auf gesamtschweizerische Anerkennung ihres deutschen Lehrdiploms. Mit Verfügung vom 8. September 2011 erfolgte die gesamtschweizerische Anerkennung unter der Bedingung von Ausgleichsmassnahmen in zwei weiteren Fächern:

«Aufgrund der genannten wesentlichen Ausbildungsunterschiede und gestützt auf Art. 3 und 4 der Richtlinie 89/48/EWG kann eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres deutschen Lehrdiploms für die Primarstufe nur unter der Bedingung erfolgen, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme den Fächerkanon um mindestens zwei Fächer erweitern»

2. Nach absolvierter Ausgleichsmassnahme stellte die Bg am 1. März 2016 eine Diplomanerkennung mit folgendem Wortlaut aus:

*«Wir beziehen uns auf Ihr Anerkennungs-gesuch vom 22. Mai 2011 und bestätigen, dass Ihr deutscher Ausbildungsabschluss in Anwendung der massgebenden Rechtsgrundlagen und unter Berücksichtigung der erfolgreichen Absolvierung der Ausgleichsmassnahme als gleichwertig anerkannt ist zu einem **schweizerischen Lehrdiplom für die Primarstufe (Klassen 1-4 / HarmoS 3-6) für die Fächer Deutsch, Englisch, Mathematik, Mensch und Umwelt sowie Sport**»* (Hervorhebung original).

3. Die Diplomanerkennung blieb unangefochten. Am 22. März 2016 trat die Bf eine Primarlehrerstelle in der Schweiz an. Die betreffende Anstellungsverfügung wurde in der Folge am 23. Mai 2016 von der zuständigen Schulbehörde bezüglich der Entlöhnung zu Lasten der Bf korrigiert mit dem Hinweis, dass sie von der Bg allein für die Klassen 1 - 4 eine gesamtschweizerische Anerkennung erhalten habe, nicht aber für die Klassen 5 – 6. Mit Schreiben vom 6. Juni 2016 beschwerte sich die Bf bei der Bg gegen die Diplomanerkennung vom 1. März 2016, was von letzterer als Wiedererwägungsgesuch entgegengenommen und mit Nichteintreten erledigt wurde (Schreiben vom 21. Juni 2016).

4. Mit Beschwerde vom 13. Juli 2016 (Postaufgabe: 14. Juli 2016) an die Rekurskommission stellte die Bf folgende Anträge:

1. *Es sei auf mein Begehren der Prüfung der Rechtmässigkeit der EDK-Diplomanerkennung einzutreten.*
2. *Es sei mir die Lehrbefähigung auf Primarschulstufe ohne Einschränkung anzuerkennen.*

Aufgrund ihrer Ausführungen ist der Antrag gemäss Ziff. 2 so zu verstehen, dass die Bf eine Anerkennung für die gesamte Primarstufe, also für die Klassen 1 - 6 anstrebt.

5. Mit Eingabe vom 31. August 2016 ergänzte die Bf den Sachverhalt unter Einreichung weiterer Dokumente. Die Eingabe wurde der Bg zur Kenntnis gebracht. Am 3. September 2016 erfolgte seitens der Bf eine weitere Eingabe, die der Bg ebenfalls zur Kenntnis gebracht wurde.

Mit Beschwerdeantwort vom 29. September 2016 stellte die Bg folgende Anträge:

1. Die Beschwerde vom 13. Juli 2016 sei abzuweisen.
2. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Die Beschwerdeantwort wurde der Bf zur Kenntnis gebracht. Mit Eingabe vom 25. Oktober 2016 nahm die Bf Stellung; die Bg antwortete darauf mit Eingabe vom 29. November 2016. Die Bf liess sich zudem am 29. November 2016 vernehmen, worauf die Bg mit Eingabe vom 27. Dezember 2016 antwortete. Diese Eingabe wurde der Bf am 5. Januar 2017 unter Fristansetzung zur Stellungnahme zur Kenntnis gebracht, die sich in der Folge aber nicht mehr vernehmen liess.

In den vorgenannten Stellungnahmen haben beide Parteien an ihren Standpunkten festgehalten. Auf ihre Begründungen wird soweit erforderlich in den nachfolgenden Erwägungen zurückgekommen.

Mit Schreiben vom 8. Februar 2017 wurde der Bf die Zusammensetzung des Spruchkörpers mitgeteilt.

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.). Unter das Thema der Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen fällt auch der vorliegende Sachverhalt, bei dem die EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) auf ein Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten ist.

2. Die Diplomanerkennung vom 1. März 2016 blieb innert der Rechtsmittelfrist unangefochten. Auch wenn sie nicht formell als Verfügung gekennzeichnet ist und eine Rechtsmittelbelehrung fehlt, ist sie materiell als Verfügung zu betrachten, vgl. auch die erste (als solche betitelte) Verfügung der Bg vom 8. September 2011, wo auf Seite 2 in Ziff. 3 unter anderem ausgeführt wird, dass die Bf nach Absolvierung der Ausgleichsmassnahmen einen definitiven *Anerkennungsentscheid* erhalten werde. Die Bg nimmt in der Diplomanerkennung auf das Anerkennungsgesuch Bezug und stellt fest, dass dieses aufgrund der absolvierten Ausgleichsmassnahme nun definitiv gutgeheissen wird für die Klassen 1 - 4. Der Umstand, dass dieses Dokument weder formell als Verfügung bezeichnet ist noch eine Rechtsmittelbelehrung enthält, führt nicht zur Nichtigkeit, die von Amtes wegen festzustellen wäre (vgl. Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich / St. Gallen 2016, Rz 1123; Tschannen / Zimmerli / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, S. 301 unten; Wiederkehr / Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz 2594). Der Bf musste klar sein, dass mit der formellen Diplomanerkennung das Anerkennungsverfahren aus der Sicht der Bg nun beendet ist und damit eine Verfügung vorliegt.

3. Die Bf will erst aufgrund der späteren, zu ihren Lasten korrigierten Lohneinstufung im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses die Einschränkung auf die Klassen 1 - 4 bemerkt haben. Auf die *Beschwerde gegen die EDK-Diplomanerkennung vom 01. 03. 2016* ist die Bg mit Schreiben vom 21. Juni 2016 nicht eingetreten, was unmittelbarer Gegenstand des vorlie-

genden Beschwerdeverfahrens ist; mittelbarer Gegenstand des Verfahrens ist die Diplomanerkennung.

3.1. Die Beschwerde wurde von der Bg zu Recht als Wiedererwägungsgesuch entgegengenommen, nachdem die Diplomanerkennung innert der Frist von 30 Tagen unangefochten blieb. Erledigt die Verwaltungsbehörde ein Wiedererwägungsgesuch mit Nichteintreten, so kann mit einer Beschwerde allein geltend gemacht werden, die Behörde habe das Vorliegen von Rückkommensgründen zu Unrecht verneint (Tschannen / Zimmerli / Müller, aaO., S. 314). Dabei darf im Hinblick auf die Rechtssicherheit ein Rückkommensgrund nicht leichthin angenommen werden. In der Diplomanerkennung wird die Beschränkung auf die Klassen 1 - 4 ausdrücklich und zudem drucktechnisch hervorgehoben festgehalten. Insofern ist vorab schwer verständlich, dass die Bf ins Feld führt, diese Beschränkung erst im Zusammenhang mit der Lohnrückstufung durch den Arbeitgeber bemerkt zu haben. Insoweit ist zu verneinen, dass ein ausreichender Rückkommensgrund vorliegt; der blosser Umstand, dass die Bf die explizite Einschränkung in der formellen Diplomanerkennung nach ihrer eigenen Darstellung übersehen hat, genügt nicht für eine Neuurteilung im Rahmen einer Wiedererwägung. Zudem musste sich die Bf auch in der Sache selber bereits beim Ausfüllen des Antragsformulars der Bg unter objektivem Gesichtspunkt im Klaren sein, dass der konkrete Umfang der Berufsbefähigung im Herkunftsland (Deutschland) den maximalen Umfang der Anerkennung im Aufnahmestaat (die Schweiz) bestimmt, vgl. Antragsformular Seite 1 unten: *Bitte beachten Sie, dass eine Überprüfung nur für die Schulstufe(n) und Fächer möglich ist, für welche im Ursprungsland eine Lehrbefähigung erworben wurde.* Auf Seite 3 des vorgenannten Antragsformulars in der Rubrik *Befähigung für folgende Schulen / Klassenstufen* (z.B. *Grundschule 1 - 4*) hat die Bf ergänzt: *Grundschule Klasse 1 - 4.* In der Rubrik *Ziff. 4.2. Beruflich-praktische Ausbildung* hat die Bf bei der *Schulstufe / Klassen* ergänzt: *1 - 4.* Daraus folgt, dass die Bf nicht mit einer Anerkennung rechnen konnte, die über ihre Berufsbefähigung im Diploland (Deutschland) hinausgeht. Zu verweisen ist auch auf das innerschweizerisch einschlägige Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.), das in Art 3 Abs. 1 den direkten Berufszugang im Herkunftsland mit dem Ausbildungsabschluss kombiniert, und auf Art. 13 der RL 2005/36/EG (heute geltende Richtlinie, welche die alten, im Rahmen des Anerkennungsverfahrens von 2011 geltenden Anerkennungsrichtlinien zusammenfasst, ohne jedoch inhaltliche Änderungen vorzunehmen), die in Art. 13 die Anerkennung des Aufnahmestaates auf den Berufszugang im Diploland beschränkt.

3.2. Soweit die Bf geltend macht, in Brandenburg (das als eines von bloss zwei deutschen Bundesländern auf der Primarstufe nicht 4, sondern 6 Klassen vorsieht) sei sie vollumfänglich zugelassen, verwechselt sie die Berufsbefähigung aufgrund einer Ausbildung mit der allfälligen verwaltungsrechtlichen Erlaubnis (aus welchem Grund auch immer), unabhängig vom Umfang einer Ausbildung als Lehrperson tätig zu werden. Unbestritten ist vorliegend, dass in jenem Bundesland, in dem die Bf ihre Ausbildung abschloss, die Primarstufe allein die Klassen 1 - 4 umfasst und die Ausbildung entsprechend ausgerichtet ist (und in diesem Sinn hat die Bf ihre Befähigung im Antragsformular denn auch auf die Klassen 1 - 4 beschränkt).

4. Eine Wiedererwägung ist angezeigt, wenn eine erlassene Verfügung zweifellos unrichtig und ihre Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist (Scherrer Reber, in: Waldmann / Weissenberger, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensrecht, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, N 11 zu Art. 66). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht bei einem Wiedererwägungsgesuch ein Minimalanspruch auf Eintreten, falls sich die Umstände seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder neue Beweismittel auftauchen (vgl. die Hinweise bei Häfelin / Müller / Uhlmann, aaO., Rz 1273). Von einer solchen Sachlage ist vorliegend nach dem Gesagten nicht auszugehen. Die Bf hat sich über die objektive Tragweite ihres Anerkennungs-gesuches getäuscht und die darauf basierende Diplomanerkennung offenbar nicht gelesen bzw. deren unmissverständlich ausformulierte Tragweite der Beschränkung auf

die Klassen 1-4 nicht zur Kenntnis genommen. Eine zweifelsfreie inhaltliche Unrichtigkeit der Diplomanerkennung ist nach den vorstehenden Erwägungen im Übrigen nicht auszumachen, womit auch eine Nichtigkeit infolge eines schwerwiegenden inhaltlichen Mangels entfällt (vgl. dazu Tschannen / Zimmerli / Müller, aaO., S. 301). Das Nichteintreten der Bg auf das Wiedererwägungsgesuch ist demnach nicht zu beanstanden.

5. Soweit die Bf in ihren Eingaben zur Stützung ihres Standpunktes geltend macht, die Bg hätte ihre Ausbildungsstufe als genügend anerkannt, übersieht sie, dass damit nicht die vorliegende streitige Stufe ihrer Lehrbefähigung, sondern die Stufe ihrer eigenen Ausbildung zur Primarlehrerin angesprochen ist.

6. Soweit die Bf geltend macht, die Diplomanerkennung sei mit nicht eingeschriebener Post versandt worden, ist sie nicht zu hören, da sie aus diesem Umstand nichts zu ihren Gunsten ableitet. Eine Verfügung kann mit gewöhnlicher Post versandt werden; bestreitet hingegen der Adressat den Erhalt (was vorliegend aber nicht der Fall ist), hat die verfügende Behörde den entsprechenden Nachweis zu erbringen.

7. Soweit sich die Bf zur Stützung ihres Standpunktes auf Auslegungen und Meinungsäusserungen Dritter beruft, sind diese für die Bg nicht massgebend. Ebenso wenig haben die unterschiedlichen kantonalen Primarschulkonzepte einen Einfluss auf den Umfang der Anerkennung einer ausländischen Ausbildung.

8. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde kostenpflichtig abzuweisen. Die Bf trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens, die auf CHF 1'000.00 festgesetzt werden. Dieser Betrag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtliche Gebühr beträgt CHF 1'000.00. Sie ist von der Beschwerdeführerin zu tragen. Der Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin 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

Arianna Guerini Magni