

**R**ekurskommission EDK/GDK  
**C**ommission de recours CDIP/CDS  
**C**ommissione di ricorso CDPE/CDS

---

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

**Verfahren A1-2018**

**ENTSCHEID VOM 2. JULI 2018**

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Arianna Guerini Magni und Carole Plancherel-Bongard

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 28. 11. 2017

## A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) verfügt in fachwissenschaftlicher Hinsicht über eine *Licenciada en Filología Alemana* der Universität Barcelona aus dem Jahre 2010 und in fachdidaktischer Hinsicht über einen *Master Universitario en Formación del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanza de Idiomas en la Especialidad en Lengua y Literatura Española* der *Universidad Internacional Valenciana* von 2013. Mit Datum vom 14. 01. 2017 beantragte sie bei der EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) die Anerkennung ihrer Ausbildung für den Unterricht des Faches Spanisch an Maturitätsschulen.

2. Mit Verfügung vom 28. 11. 2017 wies die Bg das Gesuch ab. Sie führte aus, dass die fehlende fachwissenschaftliche Ausbildung im zur Anerkennung beantragten Fach (Spanisch) zur Abweisung des Gesuches führe (Fehlen einer formellen Anerkennungsvoraussetzung). Die Verfügung hielt hingegen fest, dass die Bf über genügende Kenntnisse einer Schweizer Landessprache und über eine genügende berufsdidaktische Ausbildung für das Fach Spanisch auf Maturitätsstufe verfüge.

3. Mit Beschwerde vom 15. 01. 2018 stellte die Bf folgende Anträge:

1. *Es sei die Verfügung der EDK (Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) vom 28. November 2017 (Referenz-Nr.: 356.3-193/2017) vollumfänglich aufzuheben;*

2. *Es sei die Beschwerdeführerin gesamtschweizerisch für den Unterricht des Faches Spanisch an Maturitätsschulen zuzulassen;*

3. *Eventualiter zu Ziffer 2 sei das Gesuch der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen;*

4. *Es sei die Beschwerdeführerin im Sinne einer vorsorglichen Massnahme bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über ihre Zulassung gemäss Ziffer 2 gesamtschweizerisch für den Unterricht des Faches Spanisch an Maturitätsschulen zuzulassen;*

5. *Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich 7,7% Mehrwertsteuer zulasten der Staatskasse.*

4. Mit Beschwerdeantwort vom 13. 03. 2018 beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Ebenso verlangte sie die Abweisung des Antrages auf Erlass vorsorglicher Massnahmen. Die Beschwerdeantwort und die eingereichten Belege wurden der Bf am 14. 03. 2018 zur Kenntnis gebracht, die sich in der Folge nicht mehr vernehmen liess.

5. Mit Zwischenentscheid vom 28. 03. 2018 wies der Präsident der Rekurskommission das Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen ab.

6. Mit Schreiben vom 18. 04. 2018 wurde der Bf die Zusammensetzung des Spruchkörpers mitgeteilt.

7. Auf die Ausführungen der Parteien wird soweit erforderlich in den nachfolgenden Erwägungen zurückgekommen. Soweit die Bf vor der Rekurskommission mit Bezug auf den Streitgegenstand von einer *Zulassung* spricht, ist darauf hinzuweisen, dass die Bg keine Zulassungen ausspricht, sondern ausländische Diplome gesamtschweizerisch anerkennt, falls sie einem Schweizer Abschluss gleichwertig sind. Ob jemand für den Unterricht eines bestimmten Faches zugelassen wird, entscheidet hingegen nicht die Bg, sondern die anstellende Schulbehörde.

## B. Erwägungen

1. Gegen Entscheide der EDK betreffend Anerkennung ausländischer 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 unmittelbar betroffen und zur Beschwerde damit legitimiert.

2. Soweit das Reglement über die Rekurskommission nichts Abweichendes vorsieht (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.), gelten für das Beschwerdeverfahren sinngemäss die Regeln des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz/VGG, SR 172.32). Das VGG seinerseits verweist in seinem Art. 37 bezüglich der verfahrensrechtlichen Bestimmungen auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). In sinngemässer Anwendung von Art. 49 VwVG kann ein Beschwerdeführer die Verletzung von Bundesrecht, interkantonalem Recht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen.

3. Die Bg hat das Gesuch abgewiesen mit der Begründung, für eine Anerkennung des beantragten Faches Spanisch auf Stufe Maturitätsschulen fehle es an der erforderlichen fachwissenschaftlichen Ausbildung, nachdem das vorgelegte fachwissenschaftliche Diplom das Fach Deutsch und nicht das Fach Spanisch betreffe. Die Bf erblickt darin eine unrichtige Beurteilung des Sachverhalts bzw. eine Unterschreitung des Ermessens, indem die Bg nicht sämtliche Elemente im Sinne einer Gesamtschau berücksichtigt habe.

4. Nachdem die Bf in der EU erworbene Diplome vorlegt, sind als Ausgangspunkt die einschlägigen Normen des EU-Rechts anwendbar; es geht dabei um die RL 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Diese Richtlinie hält in Art. 13 Ziff. 1 das Verbot der Diskriminierung fest. Wer im Diplomland zur Aufnahme und Ausübung eines bestimmten Berufes zugelassen ist, wird auch im Aufnahmestaat zugelassen, sofern er die Voraussetzungen erfüllt, die für Inländer gelten. Bindeglied zwischen dem EU-Recht und den innerschweizerischen Normen bildet das Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.). Die Anforderungen an eine inländische Ausbildung finden sich im vorliegenden Fall schliesslich im Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.1.). In Art. 3 Abs. 2 des letztgenannten Reglements wird unter dem Titel *Anerkennungsvoraussetzungen/Fachwissenschaftliche*

*Ausbildung/Inhalt und Umfang* festgelegt, dass für Fächer, in denen die wissenschaftliche Ausbildung an einer Universität möglich ist, als Abschluss ein universitärer Master verlangt wird.

5. Die Bf hat eine Anerkennung für das Unterrichtsfach Spanisch beantragt. Ihr fachwissenschaftlicher Abschluss in Spanien und das damit verbundene Diplom betreffen hingegen das Fach Deutsch (*Facultat de Filologia/Licenciada en Filologia Alemana*). In formeller Hinsicht gelingt es der Bf somit nicht, den in der Schweiz erforderlichen fachwissenschaftlichen Abschluss im zur Anerkennung beantragten Fach (Spanisch) nachzuweisen. Dass die nachgewiesene fachwissenschaftliche Ausbildung im Fach Deutsch gleichzeitig eine fachwissenschaftliche Ausbildung im Fach Spanisch umfasst, macht die Bf nicht geltend und solches ergibt sich auch nicht aus den Akten. Aus dem *Diploma Supplement* folgt vielmehr, dass die Bezüge ihrer Deutschausbildung zur spanischen Sprache insgesamt als marginal zu betrachten sind: Von insgesamt 2840 Stunden können bei grosszügiger Betrachtung höchstens deren 480 mit der spanischen Sprache in Verbindung gebracht werden, wobei es kaum angezeigt ist, Fächer wie Übersetzung Deutsch-Spanisch und Interpretation Spanisch-Deutsch im vorliegenden Zusammenhang voll zu zählen. Zudem ist offen, ob diese Fächer auch Gegenstand eines Masterstudiums im Fach Spanisch wären (was aufgrund der verfahrensrechtlichen Mitwirkungsobliegenheit die Bf zu behaupten und zu belegen hätte). Die von der Bg angeführte Eventualbegründung auf Seite 3 oben der angefochtenen Verfügung erübrigt sich demnach. Somit kann vorliegend offengelassen werden, ob ein Diplom formell allein für ein bestimmtes Fach das Thema eröffnen könnte, bei der dem Diplom zugrundeliegenden Ausbildung liege materiell zusätzlich ein fachwissenschaftlicher Abschluss in einem weiteren (und in der Diplommurkunde nicht genannten) Fach vor. Der Vergleich der Bf mit einer auszulegenden Vertragsbezeichnung geht im Übrigen fehl, weil die Diplommurkunde im Unterschied zu einer Vertragsurkunde eine amtliche Bescheinigung darstellt, deren Richtigkeit und Vollständigkeit zu vermuten ist. Hat die Bf aber keinen fachwissenschaftlichen Abschluss im zur gesamtschweizerischen Anerkennung beantragten Fach Deutsch, steht damit fest, dass eine Anerkennung für dieses Fach ausgeschlossen ist. Eine abweichende Beurteilung würde zu einer Inländerdiskriminierung führen, indem diese (neben der berufspraktischen Ausbildung) einen fachwissenschaftlichen Master im zur Anerkennung beantragten Fach nachzuweisen haben, während bei der Bf davon abgesehen würde. Darin läge auch eine Verletzung der anwendbaren EU-Richtlinie, die den Berufszugang unter den gleichen Voraussetzungen gestattet wie sie für Inländer (d.h. für Angehörige des Aufnahmestaates) gelten.

6. Die Bf moniert, dass die Vorinstanz mehrere Elemente ausser Acht gelassen hat: die spanische Muttersprache der Bf, ihre Matura in Spanien sowie ihre spanische didaktische Ausbildung zur Spanischlehrerin. Diese Einwände helfen der Bf nicht. Die einzelnen Elemente einer erforderlichen Ausbildung (fachwissenschaftlich einerseits und fachdidaktisch andererseits) können nicht gleichsam querkompensiert werden. Die nachgewiesene didaktische Ausbildung der Bf kann angesichts der Anforderungen an eine Ausbildung in der Schweiz die fehlende fachwissenschaftliche Ausbildung nicht ausgleichen, da es sich um verschiedene Studieninhalte handelt. Auch wenn die Bf die spanische Sprache als Muttersprache besser beherrscht als eine Person, welche mit anderer Muttersprache die fachwissenschaftliche Ausbildung im Fach Spanisch absolviert, fehlt ihr aus Schweizer Sicht dennoch die erforderliche fachwissenschaftliche Ausbildung. Ebenso wenig vermag der Umstand einer spanischen Matura ein fachwissenschaftliches universitäres Studium ausserhalb Spaniens im Fach Spanisch zu ersetzen: Zum einen ist im Rahmen der voruniversitären Ausbildung Spanisch bloss ein Fach unter vielen (so wie das Fach Deutsch an einem Gymnasium in der Deutschschweiz ein Fach unter vielen ist), zum andern sind das gymnasiale Ausbildungsniveau und die damit verbundenen Anforderungen an die Lernenden und die Lehrenden mit einem universitären Masterstudiengang nicht vergleichbar.

7. Fehlt nach dem Gesagten die aus Schweizer Sicht erforderliche universitäre fachwissenschaftliche Ausbildung im zur Anerkennung beantragten Fach, hat die Bg im Rahmen der anwendbaren Regeln eine Anerkennung bereits aus diesem formellen Grund zu Recht abgelehnt: Der nachgewiesene Master im Fach Deutsch ist nicht vergleichbar mit dem vorliegend erforderlichen Master im Fach Spanisch. Damit entfällt auch die Frage von möglichen Ausgleichsmassnahmen, deren Anordnung zunächst eine grundsätzliche Vergleichbarkeit zwischen der nachgewiesenen Ausbildung und einer solchen in der Schweiz voraussetzt, da die Vergleichbarkeit vorliegend zu verneinen ist.

8. Die Bf macht schliesslich eine Ungleichbehandlung geltend, indem sie sich auf einen ähnlich gelagerten Fall beruft, der zu einer Anerkennung durch die Bg geführt hat. Die Bg weist darauf hin, dass sie ihre frühere Anerkennungspraxis zur Verhinderung der Diskriminierung von Ausbildungen in der Schweiz geändert hat. Diese Korrektur war begründet, weil die ursprüngliche Praxis eine sachlich nicht zu vertretende Besserstellung ausländischer Abschlüsse zur Folge hatte. Nachdem die Bf ihr gegenüber keine konkrete Zusicherung seitens der Bg 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).

9. Damit ist die Beschwerde abzuweisen. Die Bf trägt die amtlichen Kosten, die miteingeschlossen den Zwischenentscheid vom 28. 03. 2018 betreffend Anwendung vorsorglicher Massnahmen auf CHF 1'500.00 festgelegt werden. Der Betrag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

### **C. Rechtsspruch**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung.
2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'500.00. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Beide Parteien tragen je ihre eigenen Kosten.
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