

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren A14-2018

ENTSCHEID VOM 8. OKTOBER 2019

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Carole Plancherel-Bongard und Hans-Peter Müller

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 08. 10. 2018

A. Sachverhalt

1. Mit Verfügung vom 26. September 2017 stellte die EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) der Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) eine gesamtschweizerische Anerkennung aus einerseits für den Kindergarten (miteingeschlossen das erste und zweite Schuljahr) und andererseits für das Fach Bildnerisches Gestalten an Maturitätsschulen (gymnasiale Unter- und Oberstufe).

Eine Anerkennung für die Sekundarstufe I lehnte die Bg hingegen ab mit der Begründung, es fehle im Diplomland (Österreich) der direkte und uneingeschränkte Berufszugang zu dieser Schulstufe. Dagegen führte die Bf Beschwerde vor der Rekurskommission. Mit Entscheid vom 2. Juli 2018 im Verfahren A3-2017 hob die Rekurskommission die Verfügung in diesem Punkt auf und wies die Sache an die Bg zurück zu neuer Beurteilung der Frage, ob die Bf im Diplomland Österreich den erforderlichen direkten und uneingeschränkten Berufszugang für die von ihr zur gesamtschweizerischen Anerkennung beantragten Sekundarstufe I habe.

2. Am 8. Oktober 2018 verfügte die Bg wie folgt:

1. Die Verfügung vom 3. Oktober 2018 wird aufgehoben.

2. Ihr Gesuch um Anerkennung Ihres österreichischen Lehrdiploms für den Unterricht der Fächer Bildnerisches Gestalten, Textiles Gestalten und Technisches Gestalten auf der Sekundarstufe I wird mangels Vorliegen [sic] der vollumfänglichen Lehrbefähigung für die Sekundarstufe I in Österreich abgewiesen.

3. – 4. ...

3. Mit Beschwerde vom 14. November 2018 stellte die Bf folgende Anträge:

1. Ziffer 2 des Verfügungsdispositivs vom 8. Oktober 2018 sei aufzuheben und der Beschwerdeführerin seien ihre österreichischen Lehrdiplome für den Unterricht der Fächer Textiles Gestalten, Technisches Gestalten und Bildnerisches Gestalten auf der Sekundarstufe I gesamtschweizerisch anzuerkennen.

2. Eventualiter sei Ziffer 2 des Verfügungsdispositivs vom 8. Oktober 2018 aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Subeventualiter seien der Beschwerdeführerin Ausgleichsmassnahmen für die gesamtschweizerische Anerkennung ihrer österreichischen Lehrdiplome für den Unterricht der Fächer Textiles Gestalten, Technisches Gestalten und Bildnerisches Gestalten an Sekundarschulen aufzuzeigen.

4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. gesetzlicher MwSt.) zu Lasten der Vorinstanz.

4. Die Beschwerde wurde der Bg zusammen mit den von der Bf aufgelegten Belegen am 19. November 2018 zur Kenntnis gebracht.

Mit Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2019 beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeantwort wurde der Bf am 18. Januar 2019 mit den von der Bg eingereichten Belegen zugestellt.

Beide Parteien hielten in den weiteren Eingaben an ihrem Standpunkt fest. Mit Datum vom 19. Februar 2019 ging bei der Rekurskommission eine im ersten Beschwerdeverfahren angeforderte Amtsauskunft des zuständigen österreichischen Bundesministeriums ein, die aufgrund der materiell und personell identischen Sachlage zu den Akten genommen wurde. Die Amtsauskunft wurde den Parteien zur Kenntnis gebracht mit der Möglichkeit zur Stellungnahme. Mit Eingabe vom 15. April 2019 legte die Bf einen österreichischen Zeitungsartikel auf, aus dem die Gleichheit der Berufe hervorgehe. Die Bg machte mit Eingabe vom 2. Mai 2019 demgegenüber geltend, dass eine Anerkennung aufgrund eines Zeitungsartikels nicht möglich sei, und blieb bei ihrem Standpunkt. Mit Eingabe vom 7. Mai 2019 (beantragte die Bf die Sistierung des Verfahrens aufgrund einer parlamentarischen Intervention in Österreich, die mittels Gesetzesänderung auf eine Gleichstellung der Ausbildungen in Österreich abziele. Mit Eingabe vom 21. Mai 2019 widersetzte sich die Bg dem Sistierungsantrag. Mit Eingabe vom 29. Mai 2019 fordert die Bf die Gutheissung ihres Antrags in der Sache selber, da die betreffende Gesetzesänderung am 1. September 2019 in Kraft trete. Mit Zwischenentscheid vom 5. Juni 2019 sistierte der Präsident der Rekurskommission das Verfahren bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung am 1. September 2019 mit der Begründung, dass die Gesetzesänderung unter Umständen die Beurteilung der Streitsache beeinflussen könne. Mit Eingabe vom 3. Juli 2019 beantragte die Bg das Einholen einer amtlichen Auskunft.

Mit Eingabe vom 14. August 2019 legte die Bg eine selber eingeholte österreichische Amtsauskunft vor und stellte folgende Anträge:

- 1. Ziffer 2 der Verfügung vom 8. Oktober 2018 sei aufzuheben und die Angelegenheit per 1. September 2019 zur materiellen Überprüfung des österreichischen Lehrdiploms an die Vorinstanz zurückzuweisen.*
- 2. Unter Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.*

Mit Aufhebung der Sistierung wurde die Bf aufgefordert, zur noch nicht beantworteten letzten Eingabe der Bg Stellung zu nehmen; die Stellungnahme erfolgte am 17. September 2019.

Mit Schreiben vom 22. März 2019 wurde der Bf die Zusammensetzung der Rekurskommission mitgeteilt.

5. 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. Soweit das Reglement über die Rekurskommission der EDK und der GDK 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 verweist in Art. 37 bezüglich der verfahrensrechtlichen Regeln auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). In sinngemässer Anwendung von Art. 49 VwVG kann eine beschwerdeführende Person die Verletzung von Bundesrecht, interkantonalem Recht einschliesslich Überschreiten oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen.

3. Die angefochtene Verfügung stellt in Ziffer 1 des Dispositivs ohne nähere Ausführungen in den Erwägungen fest, dass die *Verfügung vom 3. Oktober 2018* aufgehoben werde. Dazu äussert sich im Beschwerdeverfahren weder die Bg noch die Bf (vgl. auch die Anträge der Bf, die sich ausschliesslich auf Ziffer 2 des angefochtenen Dispositivs beziehen). Ziffer 1 des Dispositivs der vorliegend angefochtenen Verfügung ist schwer verständlich. Zunächst ist aufgrund der Aktenlage keine Verfügung der Bg vom 3. Oktober 2018 ersichtlich, zum andern kann von vornherein nicht die in casu angefochtene Verfügung vom 8. Oktober 2018 gemeint sein. Sollte die Bg die erste Verfügung vom 26. September 2017 ansprechen, hätte deren Aufhebung zur Folge, dass auch die darin ausgesprochenen Anerkennungen (Kindergarten und 1. und 2. Klasse sowie Bildnerisches Gestalten auf Maturitätsstufe) aufgehoben wären, was aber offensichtlich nicht Sinn der Sache ist. Im Ergebnis ist Ziffer 1 des Dispositivs der vorliegend angefochtenen Verfügung ohne Relevanz. Das Beschwerdeverfahren hat allein die Frage nach der gesamtschweizerischen Anerkennung für die Sekundarstufe I zum Gegenstand, während die anderen seitens der Bg bereits ausgesprochenen Anerkennungen (unabhängig von Ziff. 1 des Dispositivs der vorliegend angefochtenen Verfügung) weiterhin Bestand haben.

4. In der Sache selber sind aufgrund des Umstandes, dass ein in der EU erworbenes Diplom zu beurteilen ist, einerseits die Regeln des EU-Rechts anzuwenden (RL 2005/36/EG vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen; im Folgenden: die Richtlinie), andererseits die einschlägigen schweizinternen Reglemente (Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.; Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.4.). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob die Bf im Diplomland (Österreich) den direkten und uneingeschränkten Zugang zum Unterricht auf jener Schulstufe in Österreich hat, die der Schweizer Sekundarstufe I entspricht.

5. Die genannte EU-Richtlinie fokussiert auf den *Beruf* und nicht auf die Ausbildung. Ausgangspunkt ist, dass im Diplomland ein bestimmter Beruf (allenfalls aufgrund einer spezifischen Ausbildung) besteht. Sinn der Richtlinie ist, dass *derselbe* Beruf in einem anderen Staat ausgeübt werden kann (vgl. Richtlinie Ziff. 3 der Gründe und Art. 4 Ziff. 1). Art. 4 Ziff. 2 der Richtlinie präzisiert den Ausdruck «*derselbe* Beruf» in allgemeiner Weise dahingehend, dass vergleichbare Tätigkeiten gemeint sind. Die Fragestellung der Vergleichbarkeit ist hingegen eine offene, und sie hängt insbesondere davon ab, inwieweit die Berufsbilder in den beiden Staaten (Herkunftsland/Diplomland und Aufnahmestaat) ähnlich sind. Je ähnlicher die Berufsbilder und ihre gegenseitigen Abgrenzungen sind, desto präziser lässt sich die Trennlinie zwischen Vergleichbarkeit und Nichtvergleichbarkeit ziehen.

6. Faktischer Ausgangspunkt der Beurteilung durch die Bg ist der Antrag auf gesamtschweizerische Anerkennung. Im Formular der Bg hat die antragstellende Person anzugeben, für welchen Beruf sie eine gesamtschweizerische Anerkennung anstrebt. Alsdann hat die Bg aufgrund der Aktenlage zu prüfen, erstens zu welcher Berufsausübung die antragstellende

Person im Diplomland berechtigt ist, und zweitens, ob dieser Beruf mit dem in der Schweiz beantragten übereinstimmt bzw. eine vergleichbare Tätigkeit im Sinne der Richtlinie vorliegt.

6.1. Spricht die Richtlinie von einem Beruf im Herkunftsland (Diplomland), ist damit gleichsam stillschweigend mitverstanden, dass ein direkter und uneingeschränkter Zugang zu diesem Beruf bestehen muss. Das Reglement Nr. 4.2.3.1., das in Art. 3 Abs. 1 Lit. c. unter den formellen Anerkennungsvoraussetzungen die Berufsbefähigung im Diplomland anspricht, geht damit über die Anforderungen der Richtlinie nicht hinaus.

6.2. Nimmt die antragstellende Person diese Hürden (erstens Nachweis der Berechtigung, im Diplomland einen bestimmten Beruf ausüben zu dürfen, und zweitens Vergleichbarkeit der betreffenden Tätigkeit mit der in der Schweiz zur Anerkennung beantragten Tätigkeit), hat die Bg darüber in einem letzten Schritt zu prüfen, ob die antragstellende Person die in der Schweiz bestehenden Ausbildungsvorgaben für diesen Beruf von vornherein nicht erfüllt (Ablehnung der Anerkennung), von vornherein erfüllt (Anerkennung) oder allenfalls mittels Absolvierung von Ausgleichsmassnahmen erfüllen kann (bedingte Anerkennung).

7. Infolge der in Österreich auf den 1. September 2019 in Kraft getretenen Gesetzesänderung (und der damit zusammenhängenden amtlichen Auskunft des BBWF) geht die Bg zu Recht davon aus, dass die Bf mit ihrer Ausbildung in Österreich den direkten und uneingeschränkten Berufszugang zur Sekundarstufe I im Diplomland nun erhalten hat. Folgerichtig beantragt die Bg die Aufhebung von Ziffer 2 des angefochtenen Verfügungsdispositivs.

Nach dem vorstehend Gesagten nimmt die Bf aufgrund der zwischenzeitlichen Gesetzesänderung die formelle Hürde des direkten Berufszugangs im Diplomland für jene Schulstufe, für die sie in der Schweiz eine Anerkennung anstrebt (Sekundarstufe I). Für die sich nun stellenden Folgefragen in der Sache selber (vgl. vorstehend Erwägung 6.2.) ist der Fall an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eine materielle Beurteilung durch die Rekurskommission würde eine Verkürzung des Instanzenzuges bedeuten.

8. Kosten. Sinngemäss anwendbar sind im Verfahren vor der Rekurskommission die Regeln der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (VwKV, SR 172.041.0) und des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE), vgl. vorstehende Erwägung 2. Die Gesetzesänderung im Diplomland per 1. September 2019 führte seitens der Bg zur Anerkennung des Standpunktes der Bf (Berufszulassung im Diplomland nun neu gegeben) und ist damit dem Fall einer Gegenstandslosigkeit in diesem Punkt gleichzustellen (auch wenn aus dieser Gegenstandslosigkeit kein formeller Abschreibungsentscheid erfolgt, da nun weitere Fragen zu prüfen sind; zur Gegenstandslosigkeit infolge Anerkennung vgl. Weissenberger/Hirzel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, N 1 zu Art. 5 VGKE). Entsprechend sind vorliegend die Kostenfolgen bei Gegenstandslosigkeit zu beachten.

8.1. Amtliche Kosten. Ist das Verfahren wie vorliegend durch Gesetzesänderung, d.h. ohne Zutun der Parteien gegenstandslos geworden, so werden die Kosten gemäss Art. 4b VwKV bzw. Art. 5 VGKE auf Grund der Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrunds festgelegt. Infolge der Gesetzesänderung per 1. September 2019 ist in der Sache selber davon auszugehen, dass vor dieser Änderung ein direkter Berufszugang der Beschwerdeführerin in Österreich für jene Stufe nicht bestanden hat, die der Schweizer Sekundarstufe I entspricht. Das folgt auch (im Sinn eines Umkehrschlusses) aus den verschiedenen aktenkundigen amtlichen Bestätigungen der österreichischen Behörden im Zusammenhang mit der genannten Gesetzesänderung; Sinn dieser Gesetzesänderung ist offensichtlich, diesen Berufszugang nun allgemein zu öffnen; soweit die Bf in ihrem Fall einen direkten Berufszugang auch ohne diese Gesetzesänderung geltend macht, ist sie nicht zu hören. Damit wäre die Beschwerde

ohne die genannte Gesetzesänderung abzuweisen gewesen. Die Beschwerdeführerin wird aus diesem Grunde kostenpflichtig.

Die amtliche Gebühr im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission beträgt CHF 1'000.00 bis CHF 2'000.00 (Gebührenreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 7. September 2006, Art. 2 Ziff. 4 [Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.1.]). Nachdem vorliegend das Verfahren infolge der Gesetzesänderung und der damit verbundenen Anerkennung seitens der Bg vorzeitig beendet wird, rechtfertigt sich eine reduzierte amtliche Gebühr von CHF 500.00, die von der Bf zu bezahlen ist. Sie hat einen Kostenvorschuss von CHF 1'000.00 geleistet, so dass ihr nach Eintritt der Rechtskraft CHF 500.00 zurückzuerstatten sind. Die Bf hat zu diesem Zweck dem Präsidenten der Rekurskommission die erforderlichen Kontoangaben zu übermitteln.

8.2. Parteientschädigung. Gemäss VwKV Art. 8 Abs. 2 sind die Artikel 8 – 13 VGKE sinngemäss auf die Parteientschädigung anwendbar. Für den Fall der Gegenstandslosigkeit sieht VWKE Art. 8 Abs. 7 vor, dass die Behörde eine Entschädigung festsetzen kann. Gemäss Art. 15 VGKE prüft das Gericht im Falle einer Gegenstandslosigkeit, ob eine Parteientschädigung zuzusprechen ist, wobei nach dieser Bestimmung Art. 5 (der die amtlichen Kosten regelt, vgl. vorstehend Erwägung 8.1.) sinngemäss gilt. Nachdem die Bf aufgrund von Art. 5 VGKE bezüglich der amtlichen Kosten pflichtig wird (vorstehende Erwägung 8.1.), ist auch von einer Parteientschädigung an die Bf abzusehen.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziffer 2 des Verfügungsdispositivs aufgehoben.
2. Die Streitsache wird im Sinne der Erwägungen zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.
3. Die Beschwerdeführerin trägt eine reduzierte amtliche Gebühr von CHF 500.00. Vom geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'000.00 sind ihr demnach CHF 500.00 zurückzuerstaten. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.
4. Der vorliegende Entscheid wird den Parteien schriftlich mit eingeschriebener Post eröffnet.
5. 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