

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren A8-2018

ENTSCHEID VOM 11. DEZEMBER 2018

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 die Generalsekretärin Susanne Hardmeier, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Verfügung vom 03. 07. 2018

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre Ausbildung 1998 mit dem Zeugnis über die Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen des Landeslehrerprüfungsamts beim Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg ab mit den drei Unterrichtsfächern Anfangsunterricht, Evangelische Religionslehre sowie Heimat und Sachunterricht. Im Jahre 2018 beantragte sie bei der EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) eine gesamtschweizerische Anerkennung. Im Laufe des Anerkennungsverfahrens änderte die Bf die ursprünglich gestellten Anträge dahingehend, dass eine Anerkennung einerseits für den Unterricht auf Primarstufe (ab dem 3. Jahr der obligatorischen Schule), andererseits für den Unterricht auf der Sekundarstufe I der vier Fächer Deutsch, Mathematik, Geographie und Geschichte angestrebt wurde.

2. Mit Verfügung vom 3. Juli 2018 entschied die Bg über die geänderten Anträge wie folgt:

1. Die gesamtschweizerische Anerkennung Ihres deutschen Lehrdiploms für die Primarstufe (3. bis 8. Jahr der obligatorischen Schule) erfolgt unter der Bedingung, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme in drei weiteren Unterrichtsfächern das festgestellte Defizit im Ausbildungsinhalt kompensieren. Der Umfang der Ausgleichsmassnahme beträgt je 5 ECTS-Kreditpunkte für die Fächer Deutsch und Mathematik, respektive je 8 ECTS-Kreditpunkte für alle übrigen Fächer. Eine Ausgleichsmassnahme im Fach Ethik/Religionen ist nicht möglich.

2. Ihr deutsches Lehrdiplom wird für den Unterricht des Fachs Geographie auf der Sekundarstufe I (unteres Leistungsniveau) gesamtschweizerisch anerkannt.

3. Ihr Gesuch um Anerkennung Ihres deutschen Lehrdiploms für den Unterricht der Fächer Deutsch, Mathematik und Geschichte auf der Sekundarstufe I wird abgewiesen.

4. – 9. ...

3. Mit Beschwerde vom 10. Juli 2018 stellte die Bf mit Bezug auf die Primarstufe den Antrag, die Ausgleichsmassnahmen zu reduzieren («Antrag 1» / Verfügungsdispositiv Ziff. 1), sowie mit Bezug auf die Primarstufe und die Sekundarstufe I den Antrag, das Fach Ethik/Religionen zu anerkennen («Antrag 2» / Verfügungsdispositiv Ziffern 1 und 2).

4. Mit Beschwerdeantwort vom 9. Oktober 2018 stellte die Bg folgende Anträge:

1. Die Anträge gemäss Beschwerde vom 10. Juli 2018 seien abzuweisen soweit darauf einzutreten ist.

2. Unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

Mit Bezug auf die Ausgleichsmassnahmen betreffend weiterer Fächer auf Primarstufe (Verfügungsdispositiv Ziff. 1) sieht die Bg nun vom Erfordernis von je 8 ECTS-Kreditpunkte ab und betrachtet für sämtliche in Frage kommenden Fächer neu je 5 ECTS-Kreditpunkte als genügend. Insoweit vertritt die Bg entgegen ihren formellen Anträgen eine teilweise Gutheissung der Beschwerde.

5. Die Beschwerdeantwort wurde der Bf am 18. Oktober 2018 mit den bg Bel. 1 – 5 zur Kenntnis gebracht, die sich in der Folge nicht mehr vernehmen liess. Mit Schreiben vom 19.

November 2018 informierte die Rekurskommission die Bf über die Zusammensetzung des Spruchkörpers.

6. 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 vor der Rekurskommission 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.

Dispositiv Ziff. 3 nicht angefochten

3. Ziff. 3 des Verfügungsdispositivs (Ablehnung einer Anerkennung der Fächer Deutsch, Mathematik und Geschichte auf Sekundarstufe I) blieb unangefochten, so dass es dabei sein Bewenden hat.

a. Anerkennung des Fachs Religion für den Unterricht auf Sekundarstufe I («Antrag 2»)

4. Die Bg macht geltend, dass Antrag 2 bezüglich des Fachs Religion im Teilbereich der Sekundarstufe I neu ist und damit darauf nicht eingetreten werden könne. Die Feststellung in der angefochtenen Verfügung, wonach die geänderten Anträge im Hinblick auf die Sekundarstufe I die Fächer Deutsch, Mathematik, Geographie und Geschichte (nicht aber das Fach Religionen) betrafen, ist von der Bf unbestritten geblieben, womit von der Richtigkeit der genannten Feststellung auszugehen ist. War der Unterricht des Fachs Religion auf Sekundarstufe I aber nicht Thema des Anerkennungsverfahrens, kann es grundsätzlich auch nicht zum Gegenstand des Beschwerdeverfahrens gemacht werden (vgl. Entscheid vom 7. September 2015 im Verfahren A2-2015, E. 4; Seethaler/Portmann, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, N 38 zu Art. 52). Ausnahmen sind denkbar, falls ein neuer Antrag in engem Zusammenhang mit dem Streitgegenstand steht und eine Ausweitung sich aus prozessökonomischen Überlegungen aufdrängt (Seethaler/Portmann, aaO.). Vorliegend ist

eine solche Ausnahme anzunehmen, weil das Fach bereits im Zusammenhang mit der Primarstufe zur Diskussion steht. Es würde wenig Sinn machen, wenn die Bf ein neues Anerkennungsverfahren für die Sekundarstufe I einleiten müsste. Somit ist auf den neuen Antrag ausnahmsweise einzutreten.

b. Reduktion der Ausgleichsmassnahmen auf Primarstufe auf je 5 ECTS-Kreditpunkte pro Fach durch die Bg

5. Unabhängig vom Verfahrensausgang konzidiert die Bg im Beschwerdeverfahren für die Bf eine Entlastung in dem Sinn, als die in Dispositivziffer 1 getroffene Unterscheidung zwischen Fächern, die im Rahmen der Ausgleichsmassnahmen 8, und Fächern, die bloss 5 ECTS-Kreditpunkte erfordern, fallengelassen wird mit dem Ergebnis, dass generell 5 ECTS-Kreditpunkte pro Fach als genügend erachtet werden. Begründet wird diese Neubeurteilung zu Gunsten der Bf mit einer Überprüfung des Arbeitszeugnisses vom 15. Juni 2012. Die Bg kann im Rahmen ihrer Beschwerdeantwort auf die Streitsache zurückkommen, was hier teilweise geschehen ist und worüber vorliegend Vormerk genommen wird. Soweit die Bf fehlende Fächer auf Stufe Primar nachholt, genügen demnach pro Fach 5 ECTS-Kreditpunkte.

c. Fach Religion auf Primarstufe

6. Die Bg lehnte eine Anerkennung ab mit der Begründung, dass die formelle Voraussetzung des direkten Berufszugangs in Diplomland nicht nachgewiesen worden sei. Die von der Bf aufgelegte «Urkunde über die Vorläufige Bevollmächtigung zur Erteilung von evangelischen Religionsunterricht» erachtete die Bg als ungenügend.

6.1. Im Anerkennungsdossier findet sich eine *Vorläufige Bevollmächtigung* der Evangelischen Landeskirche in Württemberg vom 3. März 1995. Diese betrifft offenbar den Zeitraum bis sechs Monate nach Ausbildungsabschluss. Daraus kann die Bf im heutigen Zeitpunkt keinen definitiven Berufszugang ableiten, nachdem sie ihre Ausbildung 1998 abschloss. Im Verfahren vor der Rekurskommission legt die Bf hingegen eine Bestätigung der Evangelischen Landeskirche in Württemberg vom 6. Juli 2018 auf, wonach sie die Voraussetzungen für die Vocatio erfüllt und im evangelischen Religionsunterricht kirchlich bevollmächtigt eingesetzt werden kann. Diese Bestätigung kommt in der Sache selber einem direkten Berufszugang gleich, auch wenn die formelle Vocatio offenbar bis heute nicht ausgestellt wurde: Bestätigt die für den Berufszugang zuständige Behörde, dass alle Voraussetzungen erfüllt sind, ist es unter dem allgemeinen Gebot der Verhältnismässigkeit nicht zu rechtfertigen, auf der formellen Vocatio zu bestehen.

6.2. Damit ist die Abweisung des Gesuchs in diesem Punkt (Religion auf der Primarstufe) aufzuheben und die Bg hat von einem direkten Berufszugang für das Fach auszugehen. Nimmt die Bf demnach entgegen der angefochtenen Verfügung die formelle Hürde des direkten Berufszugangs, hat die Bg das Gesuch in der Sache selber zu prüfen und neu zu entscheiden.

d. Fach Religion auf Sekundarstufe I

7. Gemäss vorstehender Erwägung 4 ist der erst im Beschwerdeverfahren gestellte Antrag für die Sekundarstufe I ausnahmsweise zu berücksichtigen. Aufgrund des vorstehend in Erwägung 6.1. Gesagten hat die Bg auch in diesem Punkt (Religion auf Sekundarstufe I) von einem direkten Berufszugang auszugehen und das Gesuch in der Sache selber für den Unterricht auf Sekundarstufe I zu beurteilen und darüber neu zu entscheiden.

e. Ergebnis

8. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass i) die Abweisung der Anerkennung für die Fächer Deutsch, Mathematik und Geschichte auf Sekundarstufe I unangefochten geblieben ist, ii) für das Fach Ethik/Religion im Diplomland entgegen der angefochtenen Verfügung ein direkter Berufszugang zu bejahen und demnach über dieses Fach in der Sache selber sowohl für die Primarstufe wie auch für die Sekundarstufe I neu zu entscheiden ist, iii) fehlende Fächer auf der Primarstufe gemäss der Neubeurteilung durch die Bg im Beschwerdeverfahren mit je 5 ECTS-Kreditpunkten zu kompensieren sind.

f. Verfahrenskosten

9. Nachdem die Bf die klärende Bestätigung gemäss Bf Bel. 5 nicht bereits im Verfahren vor der Bg von der zuständigen Behörde in Deutschland angefordert und der Bg im Anerkennungsverfahren aufgelegt hat, sondern erst im vorliegenden Beschwerdeverfahren, trägt sie trotz des Obsiegens die Hälfte der amtlichen Kosten von CHF 1'000.00, somit CHF 500.00. Dieser Betrag wird dem von ihr in Höhe von CHF 1'000.00 geleisteten Kostenvorschuss entnommen; CHF 500.00 sind ihr demnach zurückzuerstatten. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Streitsache im Sinne der Erwägungen zu neuer Entscheidung zurückgewiesen.

2. Die Beschwerdeführerin trägt die Hälfte der amtlichen Kosten von CHF 1'000.00, demnach CHF 500.00. Dieser Betrag wird dem von ihr in Höhe von CHF 1'000.00 geleisteten Kostenvorschuss entnommen; demnach sind ihr CHF 500.00 zurückzuerstatten. 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 Rechtschrift 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