

**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 A1-2019**

**ENTSCHEID VOM 12. DEZEMBER 2019**

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Gaby Schmidt und Jürgen Kohler

X.Y.

*Beschwerdeführer*

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 26. Februar 2019

## A. Sachverhalt

1. Der Beschwerdeführer (im Folgenden: Bf) schloss im Juli 2000 seine Ausbildung mit dem Zeugnis über die Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Sonderschulen des Landeslehrerprüfungsamts beim Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg ab. Ende 2018 beantragte er bei der EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) die gesamtschweizerische Anerkennung seines Abschlusses für den Unterricht an Regelklassen der Primarstufe und der Sekundarstufe I. Aufgrund mangelnder Berufsbefähigung im Diploland für diese Tätigkeiten liess der Bf diesen Antrag in der Folge fallen und beantragte neu die gesamtschweizerische Anerkennung seines Abschlusses für eine Berufsausübung im Bereich Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung schulische Heilpädagogik).

2. Mit Verfügung vom 26. Februar 2019 entschied die Bg wie folgt:

*1. Die gesamtschweizerische Anerkennung Ihres deutschen Diploms als äquivalent zu einem schweizerischen Diplom in Sonderpädagogik, Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik, erfolgt unter der Bedingung, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme das festgestellte Defizit kompensieren (15 ECTS-Kreditpunkte im Bereich Ausbildung für den Unterricht in der Regelschule).*

3. – 6. ....

3. Mit Beschwerde vom 14. März 2019 beantragte der Bf, es sei sein Diplom ohne Auflage einer Ausgleichsmassnahme anzuerkennen.

Die Beschwerde wurde der Bg zur Kenntnis gebracht. Mit Beschwerdeantwort vom 23. April 2019 beantragte sie die kostenpflichtige Abweisung.

In ihren weiteren Eingaben hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Mit Schreiben der Rekurskommission vom 11. Juni 2019 wurde der Bf aufgefordert, seine Ausführungen einer beinahe zwanzigjährigen Tätigkeit als Lehrer normalbegabter sehbehinderter Schülerinnen und Schülern zu belegen. Mit Eingabe vom 20. Juni 2019 legte der Bf neue Belege auf. Die Bg nahm dazu Stellung in der Eingabe vom 16. Juli 2019. Der Bf antwortete darauf am 17. Juli 2019. Mit Eingabe vom 30. August 2019 verwies die Bg erneut auf den Umstand, dass die verfügbaren 15 ECTS-Kreditpunkte das *absolute Minimum* seien.

5. Mit Schreiben vom 22. August 2019 wurde dem Bf die Zusammensetzung der Rekurskommission mitgeteilt.

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 Rechts-

grundlagen 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.

In der Sache selber kommen neben den Regeln des EU-Rechts (Richtlinie/RL 2005/36/EG) die einschlägigen Reglemente der Bg zur Anwendung (Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 [Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.]; Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 12. Juni 2008 [Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.2.]).

**3.** Zu Recht ist seitens des Bf unbestritten geblieben, dass in der Schweiz die sonderpädagogische Ausbildung auf einer abgeschlossenen Regelschulbildung aufbaut, während in Deutschland Regelschulinhalte zwar Teil der sonderpädagogischen Ausbildung sind, ohne dass aber eine vollständige Ausbildung zum Regelschullehrer erfolgt oder gar vorausgesetzt wäre. Zudem ist festzuhalten, dass die Regelschulbildung in der Schweiz mehr Fächer umfasst als jene in Deutschland.

**4.** Fehlt im Rahmen einer Schweizer Ausbildung das Regelklassenlehrdiplom, kann diese Lücke gemäss dem anwendbaren Reglement mit einer Ausgleichsmassnahme zwischen 30 und 60 ECTS-Kreditpunkten geschlossen werden. Diese Bestimmung dient der Bg auch im Falle der Beurteilung einer in diesem Sinne lückenhaften ausländischen Ausbildung. Die Bg hat vorliegend aufgrund der konkreten Umstände die Ausgleichsmassnahme auf 15 ECTS-Kreditpunkte festgelegt (und nicht auf 20, wie sie in der Beschwerdeantwort ausführt).

**5.** Die Bg geht davon aus, dass der Bf keine Berufspraxis als Regelklassenlehrperson nachgewiesen habe. Dem widerspricht der Bf im Verfahren vor der Rekurskommission, indem er geltend macht, er hätte normalbegabte Schülerinnen und Schüler mit Sehbehinderung im Regelklassenlehrstoff unterrichtet. Mit Schreiben vom 11. Juni 2019 wurde der Bf seitens der Rekurskommission aufgefordert, bis zum 12. Juli 2019 entsprechende Belege und Bestätigungen einzureichen, andernfalls aufgrund der bestehenden Aktenlage entschieden werde. Der Bf reichte mit Eingabe vom 20. Juni 2019 neue Belege ein, die der Bg zur Kenntnis gebracht wurden. Mit Eingabe vom 16. Juli 2019 machte die Bg geltend, die neu aufgelegten Urkunden würden allein die Tätigkeit als Sonderpädagoge betreffen und seine deshalb unbeachtlich.

**6.** Gemäss Reglement ist das Fehlen eines Regelklassenlehrdiploms schweizintern mit 30 bis 60 ECTS-Kreditpunkten auszugleichen (vgl. Art. 7 des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik, Sammlung der Rechtsgrundlagen der

EDK Nr. 4.2.2.2.). Die Bg hat die Ausbildung des Bf berücksichtigt und die reglementarische Untergrenze um die Hälfte unterschritten und auf 15 ECTS-Kreditpunkte festgelegt. Der Bf strebt eine Anerkennung ohne Ausgleichsmassnahmen an, allenfalls eine Festsetzung unter 15 ECTS-Kreditpunkten. Die Bg betrachtet (ohne nähere Begründung) 15 ECTS-Kreditpunkte als absolutes Minimum. Ihre Ausführungen sind so zu verstehen ist, dass eine tiefere Anzahl ECTS-Kreditpunkte von vornherein ausgeschlossen ist.

**6.1.** Der vorgenannte Art. 7 des Reglements Nr. 4.2.2.2. verweist in Abs. 1 auf die Richtlinien des Vorstandes. Angesprochen sind damit die Richtlinien für den Vollzug des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 11. September 2008 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.2.1.). Vorliegend einschlägig ist Ziffer 2 der Richtlinien, die sich mit den allfälligen Zusatzleistungen befasst (wobei auch in den Richtlinien nicht näher ausgeführt wird, unter welchen Gesichtspunkten in der Spanne zwischen 30 und 60 Punkten die konkrete Anzahl festzulegen ist). Diese Richtlinien haben weniger die Frage der Berücksichtigung von erworbener Berufspraxis als eher jene der bereits erfolgten (*vorgelagerten*) Ausbildung im Blickfeld (vgl. Richtlinien Ziff. 2.2 am Ende sowie Ziff. 2.3). Im vorliegenden Fall ist die genannte Ziffer 2 daher bloss sinngemäss anzuwenden auf die EU-rechtlich relevante Frage der Berücksichtigung von Berufspraxis.

**6.2.** Das in Reglement und Richtlinien festgelegte Minimum von 30 ECTS-Kreditpunkten gilt hingegen nicht ausnahmslos. Art. 2.3 der Richtlinien sieht Fälle vor, in denen die Zusatzleistungen (sc. Ausgleichsmassnahmen) insgesamt weniger als 30 ECTS-Kreditpunkte umfassen können. Und vorliegend hat die Bg in der angefochtenen Verfügung selber die Zahl von 30 ECTS-Kreditpunkten unterschritten, somit zum Ausdruck gebracht, dass bei der Beurteilung eines ausländischen Diploms die Ausgleichsmassnahme unter 30 ECTS-Kreditpunkten liegen kann.

**6.3.** Bleibt noch die Frage zu prüfen, ob die Unterschreitung der 30 ECTS-Kreditpunkte bei 15 Punkten Halt machen muss, was die Bg geltend macht. Für eine solche untere Grenze von minimal 15 ECTS-Kreditpunkte ist hingegen keine stichhaltige Begründung ersichtlich.

**7.** Ein ausländisches Diplom und allfällige Weiterbildungen und Berufspraxis sind stets konkret und individuell zu würdigen (dessen ungeachtet gelten formelle Mindestgrenzen wie zum Beispiel bei einer Weiterbildung die Voraussetzung, dass sie mindestens 20 Tage gedauert hat).

Nachdem die reglementarische Untergrenze von 30 ECTS-Kreditpunkten bereits um die Hälfte (auf 15 ECTS-Kreditpunkte) unterschritten ist, bedarf es ausserordentlicher Umstände, um eine weitere Herabsetzung vorzunehmen. Der Bf macht sinngemäss geltend, während 20 Jahren normalbegabte sehbehinderte Kinder im Regelklassenstoff unterrichtet zu haben. Der vom Bf aufgelegte Sammelbeleg besteht aus einer von ihm selber erstellten vierseitigen Übersicht betreffend die Jahre 1999 bis 2018 mit den entsprechenden Belegen. Die Bg macht in ihrer Stellungnahme geltend, es handle sich um Tätigkeiten als Sonderschullehrer, ohne aber die Richtigkeit der Unterlagen selber in Frage zu stellen. Aus diesen Unterlagen ist abzuleiten, dass der Bf während 20 Jahren ununterbrochen im Schuldienst tätig war und dabei auch Regelklassenfächer unterrichtet hat in (sonderpädagogischen) Grundschulen, Hauptschulen und Realschulen. Der Fächerkanon umfasste Deutsch, Musik, Biologie Erdkunde, Englisch, Geschichte, Religion und EDV, wobei ab dem Jahr 2009 eine Beschränkung auf die Fächer Englisch und EDV erfolgte. Dass es bei den (seh-)behinderten Schülerinnen und Schülern (zumindest auch) um Normalbegabte ging, ist aus dem Umstand herzuleiten, dass es zu Regelschulabschlüssen kam.

Berufserfahrung vermag ein fachliches Ausbildungsdefizit grundsätzlich nicht gänzlich auszugleichen. Im vorliegenden Fall ist es aufgrund der obgenannten ausserordentlich langen

Berufserfahrung auch im Zusammenhang mit mehreren Regelklassenfächern bei normalbegabten Schülerinnen und Schülern hingegen angezeigt, von Ausgleichsmassnahmen gänzlich abzusehen.

7. Nach dem Gesagten ist die angefochtene Verfügung aufzuheben. Die Bg hat dem Bf die beantragte gesamtschweizerische Anerkennung ohne Anordnung von Ausgleichsmassnahmen auszustellen.

8. Aufgrund des Verfahrensausgangs hat der Bf keine amtliche Gebühr zu tragen. Der von ihm geleistete Kostenvorschuss in Höhe von CHF 1'000.00 ist ihm zurückzuerstatten. Er hat zu diesem Zweck dem Präsidenten der Rekurskommission die entsprechenden Kontoangaben mitzuteilen. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

### **C. Rechtsspruch**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben. Die EDK hat dem Beschwerdeführer die beantragte Anerkennung ohne Anordnung von Ausgleichsmassnahmen auszustellen.

2. Dem Beschwerdeführer wird der in Höhe von CHF 1'000.00 geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

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

Gaby Schmidt