

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren A3-2019

ENTSCHEID VOM 27. FEBRUAR 2020

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Carole Plancherel-Bongard und Daniel Steiner

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 30. April 2019

A. Sachverhalt

1. Der Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) erwarb in den USA im Jahre 2008 den Bachelor of Arts in Philosophy der Clemson University und im Jahre 2013 die Professional Educator License des Utah State Board of Education. Im Jahre 2018 beantragte sie bei der EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) die gesamtschweizerische Anerkennung ihres Ausbildungsabschlusses für den Unterricht auf der Primarstufe (1. bis 8. Schuljahr).

2. Mit Verfügung vom 30. April 2019 entschied die Bg wie folgt:

1. *Ihr Anerkennungsgesuch muss mangels Vergleichbarkeit der Ausbildungen abgewiesen werden.*

2. – 4.

3. Mit Beschwerde vom 3. Juni 2019 beantragte die Bf folgendes:

I. Antrag

Wir beantragen, den Entscheid der EDK aufzuheben und X.Y. die Bewilligung als Primarlehrerin in der Schweiz zu genehmigen mit der Auflage, die Stufe C2 in einer der Landessprachen zu erwerben.

...

III. Eventualantrag

Für den Fall, dass Sie die Kreditpunkte tiefer einschätzen, beantragen wir, dass X.Y. an der PH Zürich bestimmte Kurse absolviert und somit ihr Diplom anerkannt wird.

Die Beschwerde wurde der Bg am 19. August 2019 zur Kenntnis gebracht. Mit Beschwerdeantwort vom 17. September 2019 beantragte sie die kostenpflichtige Abweisung. Mit Eingabe vom 7. November 2019 hielt die Bf an ihrem Standpunkt fest. Mit Eingabe vom 25. November 2019 verzichtete die Bg auf weitere Ausführungen mit Verweis auf ihre Stellungnahme vom 17. September 2019; die Bf erbringe nach wie vor nicht den Nachweis, dass sie über eine spezifische Ausbildung für die Primarstufe an einer anerkannten Hochschule verfüge.

5. Mit Schreiben vom 28. Januar 2020 wurde der 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 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.

3. In der Sache selber sind das Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.; im Folgenden: Reglement 4.2.3.1.) und das Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.3.; im Folgenden: Reglement 4.2.2.3.) anwendbar. Keine Anwendung finden hingegen die Regeln des EU-Rechts (RL 2005/36/EG), da der Diplomstaat der Bf (die USA) weder zu den EU-, noch zu den EFTA-Staaten zählt, noch ein Fall von Art. 3 Abs. 3 der genannten EU-Richtlinie vorliegt.

4. Soweit die Bf eine *Bewilligung* anstrebt, ist vorab klarzustellen, dass die Bg keine Bewilligungen, sondern gesamtschweizerische Anerkennungen ausspricht.

5. Die Bf hat den erforderlichen Sprachnachweis nicht erbracht, was sich auch aus ihrer Beschwerdeschrift ergibt. Trotzdem hat die Bg das Gesuch in der Sache selber geprüft. Damit ist die materielle Überprüfung auch Gegenstand des Beschwerdeverfahrens.

6. Die Bg geht bei der Bf von einer Quereinsteigerin im Diplomland aus (von der Bf unbestritten geblieben) und misst deren Ausbildung an einer Quereinsteigerausbildung in der Schweiz, was nicht zu beanstanden ist, weil die Schweizer Quereinsteigerausbildung geringeren Anforderungen unterworfen ist (120 ECTS-Kreditpunkte) als die Schweizer Vollausbildung zur Primarlehrperson (180 ECTS-Kreditpunkte).

7. Die Bg verneint die Vergleichbarkeit der Quereinsteigerausbildung der Bf mit einer solchen in der Schweiz aus zwei voreinander unabhängigen Gründen: Zum einen stellt sie fest, dass die (Quereinsteiger-)Ausbildung der Bf nicht auf Hochschulniveau erfolgte, zum andern verneint sie eine Vergleichbarkeit mit Bezug auf die Ausbildungsinhalte. Treffen diese Gründe zu, rechtfertigt jeder Grund für sich allein die Abweisung des Gesuchs mangels Vergleichbarkeit.

8. Die Quereinsteigerausbildung erfolgt in der Schweiz auf Niveau Hochschule (Art. 2 Lit. a des Reglements 4.2.2.3.) Gemäss eigenen Ausführungen hat die Bf das Quereinsteigerprogramm TNTP Memphis Teaching Fellows absolviert.

8.1. Aus der angefochtenen Verfügung geht klar hervor, dass in der Schweiz die Quereinsteigerausbildung auf Hochschulniveau erfolgt. Ebenso klar geht hervor, dass die Bg davon ausgeht, die von der Bf in den USA absolvierte Quereinsteigerausbildung sei nicht auf Hoch-

schulniveau erfolgt. Darauf geht die Bf weder in der Beschwerde noch in ihrer Eingabe vom 7. November 2019 ein (sie beschränkt sich in ihren Eingaben auf die Frage des Ausbildungsinhalts). In der Eingabe vom 25. November 2019 weist die Bg erneut darauf hin, dass Hochschulniveau vorausgesetzt sei und die Bf sich dazu nicht äussere. Darauf hat die Bf sich nicht mehr vernehmen lassen.

Es gehört zu den verfahrensrechtlichen Obliegenheiten einer beschwerdeführenden Person, sich mit der angefochtenen Verfügung im Einzelnen auseinanderzusetzen und darzulegen, warum sie ihrer Meinung nach unzutreffend sein soll. Enthält die angefochtene Verfügung zwei voneinander unabhängige Begründungen, trifft die beschwerdeführende Person die Obliegenheit, sich mit beiden Begründungen auseinanderzusetzen (Seethaler / Portmann, in: Waldmann / Weissenberger [Herausgeber], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, Rz 69 zu Art. 52).

8.2. Die Bg hat eigene Abklärungen getroffen zur Frage, ob die Quereinsteigerausbildung der Bf auf Hochschulstufe erfolgte, und von swissuniversities/Swiss Enic am 29. August 2019 die Auskunft erhalten, dass die Institution, bei der die Bf die Quereinsteigerausbildung absolviert hat, auf der amerikanischen CHEA-Liste nicht figuriere. Bei dieser Aktenlage durfte die Bg davon ausgehen, dass das erforderliche Hochschulniveau fehlt. Es wäre nun an der Bf gelegen, den Beweis des Gegenteils anzutreten (vgl. VVG Art. 13 Abs. 1 Lit. a; die Mitwirkungspflicht besteht auch im Rechtsmittelverfahren, Krauskopf / Emmenegger / Babey, in: Waldmann / Weissenberger [Herausgeber], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, Rz 11 zu Art. 13). Ein solcher Beweis liegt hingegen nicht vor. Somit hat als erstellt zu gelten, dass die Quereinsteigerausbildung der Bf unter Hochschulniveau erfolgte.

8.3. Zu prüfen ist, ob das fehlende Hochschulniveau die Vergleichbarkeit mit der Ausbildung in der Schweiz ausschliesse. Mit einem möglichen Ausgleich unterschiedlicher Ausbildungsniveaus befasst sich Art. 6 des Reglements 4.2.3.1. Gemäss seinem Absatz 2 ist der Ausgleich unterschiedlicher Ausbildungsniveaus ausgeschlossen (womit folglich auch die Vergleichbarkeit entfällt), wenn die Gesuchstellenden über eine Berufsausbildung auf Sekundarstufe II (also unter Niveau Hochschule) verfügen, in der Schweiz für die betreffende Berufsausübung hingegen wenigstens ein dreijähriges Hochschulstudium verlangt wird. Diese Regel, die implizit eine Vollausbildung im Blickwinkel hat, kann vorliegend nicht direkt zur Anwendung kommen, da eine zeitlich kürzere Quereinsteigerausbildung zu beurteilen ist. Hier ist es angezeigt, für die Frage der Vergleichbarkeit der Ausbildungen allein die spezifische Quereinsteigerausbildung in Betracht zu ziehen, hingegen nicht die erforderliche Vorbildung, die den Weg zur Quereinsteigerausbildung öffnet. Denn diese Vorbildungen (und allenfalls weiteren Voraussetzungen) sind von Land zu Land wohl von vornherein zu verschieden, um die Frage einer Vergleichbarkeit überhaupt zu diskutieren.

Fokussiert man demnach auf die Quereinsteigerausbildung, ist aufgrund des Beweisergebnisses festzuhalten, dass jene der Bf in der gesamten Länge unter dem in der Schweiz erforderlichen Niveau (Hochschule) erfolgte, was in sinngemässer Anwendung von Art. 6 Abs. 2 des Reglements 4.2.3.1. eine Vergleichbarkeit der Ausbildungen ausschliesst. Ob zusätzlich dem Umstand, dass die Quereinsteigerausbildung der Bf im Unterschied zum Schweizer Ausbildungsweg nicht zu einem Diplom, sondern bloss zu einer zeitlich limitierten Unterrichtsbefähigung führte, im vorliegenden Zusammenhang eine Bedeutung beizumessen ist (so die seitens der Bf unbestritten gebliebenen Ausführungen der Bg), kann dahingestellt bleiben.

Allein der Umstand, dass die Bf in den USA eine (zeitlich limitierte und dann erneuerte) Unterrichtsbefugnis für die bei der Bg zur Anerkennung beantragten Schulstufe hatte, sagt nichts aus über die Vergleichbarkeit der Ausbildungen.

9. Bei diesem Ergebnis erübrigen sich Weiterungen mit Bezug auf die Frage der konkret absolvierten Ausbildungsinhalte (vgl. die zweite, alternative Begründung der angefochtenen Verfügung im Hinblick auf die Abweisung des Gesuches der Bf). Die Ausführungen der Bf zu diesem Thema sind demnach nicht näher zu prüfen.

10. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung. Die Bf trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird mangels Vergleichbarkeit der Ausbildungen abgewiesen unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung.

2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in Höhe von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. 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

Daniel Steiner