

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Vereinigte Verfahren A6-2021 und B1-2021

ENTSCHEID VOM 7. MÄRZ 2022

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Judith Krummenacher und Flurina Mätzener

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-Schreiben vom 06. 04. 2021/Verfahren A6-2021, und EDK-Verfügung vom 08. 07. 2021/Verfahren B1-2021

A. Sachverhalt

1. 1. Gemäss den von der Beschwerdeführerin (im Folgenden: die Bf) unbestritten gebliebenen Ausführungen im Schreiben der EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: die Bg) vom 06. 04. 2021 (Verfahren A6-2021) ist in den Grundzügen von folgendem Sachverhalt auszugehen:

Die Bf stellte am 11. 05. 2013 bei der Bg das Gesuch um gesamtschweizerische Anerkennung ihres deutschen Diploms als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin. Mit Verfügung vom 11. 04. 2017 anerkannte die Bg den deutschen Ausbildungsabschluss der Bf als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin unter der Bedingung des Absolvierens von Ausgleichsmassnahmen im Umfang von 45 ECTS-Kreditpunkten. Gleichzeitig wurden ihr die entsprechenden Modalitäten mitgeteilt (insbesondere müssen die Ausgleichsmassnahmen von einer Ausbildungsinstitution festgelegt werden, die Mitglied der Koordinationskonferenz ist und den Studiengang Logopädie anbietet). Nachdem die Bf der Bg mitteilte, sie gedenke die Ausgleichsmassnahme an der HfH in Zürich zu absolvieren, sandte die Bg die Unterlagen an diese Hochschule, worauf letztere der Bf eine entsprechende Vereinbarung zukommen liess, die die Bf der Bg aber nicht einreichte. Vielmehr stellte die Bf der Bg eine Bestätigung der Pädagogischen Hochschule Weingarten (Deutschland) zu in der Meinung, ihre Ausbildung könne nun ohne Bedingung anerkannt werden.

Mit Schreiben vom 18. 02. 2020 wies die Bg die Bf darauf hin, dass kein Vertrag mit einer Ausbildungsinstitution vorliege, die Mitglied der Koordinationskonferenz ist. Gleichzeitig stellte sie fest, dass nach wie vor die Möglichkeit bestehe, sich an eine Ausbildungsinstitution zu wenden, die Mitglied der Koordinationskonferenz sei; diese würde dann abklären, inwieweit die an der PH Weingarten erworbenen Leistungen angerechnet werden können. Aufgrund einer gewährten Fristverlängerung habe die Bf bis zum 11. 05. 2020 Zeit mit der Ausgleichsmassnahme zu beginnen, und bis dann habe sie den entsprechenden Vertrag der Bg einzureichen. In der weiteren Korrespondenz informierte die Bf die Bg, dass sie die FHNW kontaktiert habe, in der Folge sich aber für die Weiterführung der Ausbildung in Deutschland entschieden habe, ohne Ausgleichsmassnahmen zu absolvieren.

Mit Schreiben vom 06. 04. 2021 teilte die Bg der Bf mit, dass die gewährte Fristverlängerung bis zum 11. 05. 2020 zur Absolvierung der Ausgleichsmassnahmen unbenutzt verstrichen sei, deshalb müsse das Anerkennungsgesuch im Prinzip abgewiesen werden, was infolge des fehlenden vollständigen Berufszugangs im Diplomland ein erneutes Gesuch oder eine Wiedererwägung ausschliesse. Daher werde die Frist für den Beginn der Absolvierung der Ausgleichsmassnahmen ausnahmsweise um 3 Monate ab Versanddatum des Schreibens (06. 04. 2021) verlängert. Entsprechend habe die Bf bis spätestens am 06. 07. 2021 mit den Ausgleichsmassnahmen zu beginnen unter Vorlage eines Vertrages mit einer Ausbildungsinstitution, die Mitglied der Koordinationskonferenz ist und den Studiengang Logopädie anbietet.

Das Schreiben der Bg vom 06. 04. 2021 schliesst mit der Bemerkung, dass es sich nicht um eine anfechtbare Verfügung handle.

1.2. Gegen dieses Schreiben vom 06. 04. 2021 erhob die Bf am 26. 04. 2021 Beschwerde (Verfahren A6-2021) mit den Anträgen in der Sache selber *1. die Verfügung der EDK vom 6. April 2021 sei aufzuheben, 2. eventualiter sei die Beschwerdegegnerin zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung zu verpflichten.*

In der Folge wurde ein Rechtsschriftenwechsel durchgeführt (vgl. das Verfahrensjournal A6-2021 und die amtlichen Belege).

2.1. Mit Verfügung vom 08. 07. 2021 wies die Bg das Gesuch der Bf vom 11. 05. 2013 ab mit der Begründung, die Absolvierung der Ausgleichsmassnahmen sei bis zum verlängerten Termin vom 06. 07. 2021 nicht angetreten worden (Verfahren B1-2021).

2.2. Dagegen erhob die Bf am 28. 07. 2021 Beschwerde (Verfahren B1-2021) mit dem Antrag in der Sache selber, die Verfügung der EDK vom 08. 07. 2021 sei aufzuheben. Die Beschwerdeantwort der Bg wurde der Bf zur Kenntnis gebracht (Verfahren B1-2021), die sich in der Folge nicht mehr vernehmen liess.

3. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 21. 12. 2021 wurde den Parteien mitgeteilt, dass die beiden Verfahren A6-2021 (Anfechtung des Schreibens der Bg vom 06. 04. 2021) und B1-2021 (Anfechtung der Verfügung der Bg vom 08. 07. 2021) vereinigt und in 1 Entscheid beurteilt werden.

4. 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 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. Bezüglich der gesetzlichen bzw. reglementarischen Grundlagen kann auf die zutreffenden Ausführungen in der angefochtenen Verfügung vom 08. 07. 2021 verwiesen werden (Verfahren B1-2021).

4. Soweit die Bf das Schreiben vom 06. 04. 2021 (das sie als Verfügung betrachtet) anfecht, ist die Beschwerde durch die zwischenzeitlich erfolgte (und ebenfalls angefochtene) Verfügung der Bg vom 08. 07. 2021 gegenstandslos geworden. Auf die Beschwerde gegen das Schreiben der Bg vom 06. 04. 2021 (Verfahren A6-2021) ist demnach mangels Rechtsschutzinteresses nicht einzutreten.

5. Zu beurteilen bleibt die Beschwerde gegen die Verfügung vom 08. 07. 2021 (Verfahren B1-2021). Unbestritten ist zunächst, dass die Bg für eine Anerkennung 45 ECTS-Kreditpunkte als Ausgleichsmassnahme verfügt hat.

Wird ein Anerkennungsgesuch gutgeheissen unter Festlegung von Ausgleichsmassnahmen, bedeuten letztere eine aufschiebende Bedingung der Anerkennung (das Erfüllen einer Bedingung ist der gesuchstellenden Person anheimgestellt und kann nicht staatlich erzwungen werden). Das Verfahren wird alsdann entweder mit der Anerkennung abgeschlossen (im Fall, dass die verfügten Ausgleichsmassnahmen reglementskonform absolviert wurden) oder aber die Anerkennung wird verweigert (im Fall, dass die verfügten Ausgleichsmassnahmen nicht absolviert wurden). Bis zum Zeitpunkt, in dem über den Eintritt der Bedingung zu entscheiden ist, bleibt die Anerkennung in der Schwebe. Selbst wenn mit der Bf unzutreffend nicht von einer Bedingung, sondern von einer Auflage auszugehen wäre, würde dies im vorliegenden Zusammenhang nichts ändern, da auch nicht eingehaltene Auflagen zur Abweisung bzw. zum Widerruf eines Begehrens führen können (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St.Gallen 2020, Rz 920). Nachdem der Sinn der Ausgleichsmassnahmen das Füllen von Ausbildungslücken im Verhältnis zu einer entsprechenden Schweizer Ausbildung ist, muss im Falle des Nichtabsolvierens der verfügten Ausgleichsmassnahmen eine Anerkennung verweigert werden. Andernfalls hätten Ausgleichsmassnahmen gar keinen erkennbaren Sinn.

6. Der Aufnahmestaat (vorliegend die Schweiz) bestimmt das Vorgehen bei Ausgleichsmassnahmen. Unbestritten ist, dass die Bf seitens der Bg mehrfach auf die reglementarischen Bestimmungen bezüglich sachlicher und zeitlicher Voraussetzungen der Ausgleichsmassnahmen hingewiesen wurde. In zeitlicher Hinsicht wurde die reglementarische Frist zum Beginnen der Ausgleichsmassnahmen mehrmals verlängert. Aufgrund der Aktenlage ist nicht davon auszugehen, dass die Bf innert verlängerter Frist die Ausgleichsmassnahme gemäss den reglementarischen Vorgaben begonnen hat.

Zudem wurde die Bf seitens der Bg darauf hingewiesen, dass ein ausländischer Lehrgang allein dann als Absolvieren einer in der Schweiz verfügten Ausgleichsmassnahme gelten könne, wenn das entsprechende Einverständnis einer Schweizer Ausbildungsinstitution vorliegt, die Mitglied der Koordinationskonferenz ist. Aufgrund der Aktenlage ist nicht davon auszugehen, dass ein solches Einverständnis vorliegt. Der von der Bf ins Feld geführte Lehrgang an einer deutschen Hochschule kann demnach nicht in Betracht gezogen werden unter dem Titel des Absolvierens von Ausgleichsmassnahmen. Aus Bg Bel. 7 im Verfahren B1-2021 ist zudem auf die tatsächliche Kenntnis der Bf zu schliessen, wonach Studienleistungen an einer ausländischen Hochschule nicht ohne weiteres als Absolvieren einer Ausgleichsmassnahme betrachtet werden können.

7. Ob der an der deutschen PH Weingarten absolvierte Lehrgang im Rahmen eines Wiedererwägungsgesuches zu berücksichtigen wäre, kann deswegen offenbleiben, weil ein solches Gesuch weder seitens der Bf behauptet wird, noch aus den Akten ersichtlich wäre.

8. Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde gegen das Schreiben der Bg vom 06. 04. 2021 (Verfahren A6-2021) nicht einzutreten und die Beschwerde gegen die Verfügung vom 08. 07. 2021 (Verfahren B1-2021) abzuweisen. Die Bf trägt die Verfahrenskosten, die insgesamt (Verfahren A6-2021 und B1-2021) auf CHF 1'500.00 festgelegt werden. Die Bf hat für beide Verfahren Kostenvorschüsse von insgesamt CHF 2'000.00 geleistet; der Bf sind demnach CHF 500.00 zurückzuerstatten.

C. Rechtsspruch

1. Auf die Beschwerde gegen das Schreiben der EDK vom 06. 04. 2021 (Verfahren A6-2021) wird nicht eingetreten.
2. Die Beschwerde gegen die Verfügung der EDK vom 08. 07. 2021 (Verfahren B1-2021) wird unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung abgewiesen.
3. Die amtliche Gebühr für die beiden Verfahren wird auf insgesamt CHF 1'500.00 festgelegt. Der Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin in Höhe von CHF 2'000.00 geleisteten Kostenvorschüssen entnommen. Der Beschwerdeführerin sind demnach CHF 500.00 zurückzuerstatten. 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

Flurina Mätzener