

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 630, 3000 Bern 7

Verfahren A1-2008

ENTSCHEID VOM 25. APRIL 2009

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli, Vorsitz; Carole Plancherel-Bongard;
Hans Peter Müller

in Sachen

X. Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Haus der Kantone,
Speichergasse 6, Postfach 660, 3000 Bern 7

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Verfügung vom 30. Mai 2008 (577.1/321/2008)

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (Bf) ist seit dem 9. Juni 2006 Inhaberin des Reife- und Diplomprüfungszeugnisses der Bildungsanstalt für Kindergartenpädagogik Institut St. Josef in Feldkirch/Österreich (Ausbildungsabschluss für die Vorschulstufe). Sie arbeitet heute als definitiv gewählte Kindergärtnerin in der Gemeinde X. im Kanton Y.. Mit Gesuch vom 24. April 2008 an die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren / EDK / Beschwerdegegnerin (Bg) beantragte die Bf die gesamtschweizerische Anerkennung ihres österreichischen Lehrdiploms.

2. Die Bg betrachtete das Diplom der Bf bezüglich der Ausbildungsinhalte einem Schweizer Diplom als vergleichbar. Hingegen stellte sie bezüglich des Ausbildungsniveaus fest, dass die österreichische Ausbildung gemäss Richtlinie 92/51/EWG auf Sekundarstufe II erfolgte, während es sich beim schweizerischen Diplom um einen Abschluss im Sinne der Richtlinie 89/48/EWG handelt, welche die Anerkennung von Berufsdiplomen mit einer mindestens dreijährigen Hochschulausbildung regelt. Auch wenn aufgrund der Richtlinie 92/51/EWG (Anhang C) eine Anerkennung dem Grundsatz nach zu erfolgen habe, sei aber dennoch die Gleichwertigkeit mit einer schweizerischen Ausbildung zu verneinen. Aus diesem Grund habe die Bf in Anwendung der Art. 3 und 4 der Richtlinie 89/48/EWG den Unterschied im Ausbildungsniveau mit einer Ausgleichsmassnahme im Umfang von 15 ECTS-Punkten zu kompensieren, wobei ihr überlassen wurde, diese Kompensation entweder mittels Anpassungslehrgang/Zusatzausbildung oder mittels Eignungsprüfung vorzunehmen. Aufgrund dieser Erwägungen verfügte die Bg mit Entscheid vom 30. Mai 2008 was folgt:

1. Aufgrund der genannten wesentlichen Ausbildungsunterschiede und gestützt auf Art. 3 und 4 der Richtlinie 89/48/EWG kann eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres österreichischen Lehrdiploms für die Vorschulstufe nur unter der Bedingung erfolgen, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme das festgestellte Defizit im Bereich des Ausbildungsniveaus kompensieren.

2. Sie sind gehalten, sich für die Festlegung der konkreten Ausgleichsmassnahme und deren Modalitäten mit einer Ausbildungsinstitution im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die Mitglied der Koordinationskonferenz ist, in Verbindung zu setzen.

3. Sobald die Ausgleichsmassnahme erfolgreich absolviert ist, wird eine entsprechende Gleichwertigkeitsanerkennung ausgestellt.

4. Die Entscheidgebühr beträgt CHF 400.--. Sie wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 400.-- verrechnet.

(5. und 6. /Rechtsmittelbelehrung und Eröffnung des Entscheids).

3. Mit Beschwerde vom 5. Juni 2008 (RK amtl. 1) stellte die Bf folgenden Antrag:

Ich bitte Sie, im Rahmen der Beschwerde die Situation nochmals zu beurteilen und beantrage, meine österreichische Ausbildung vorbehaltlos zu anerkennen.

4. Mit Eingabe vom 11. September 2008 (RK amtl. 4) stellte die Bg folgende Anträge:

1. Die Beschwerde vom 5. Juni 2008 sei abzuweisen.

2. Die Verfügung der Vorinstanz vom 30. Mai 2008 (Anerkennung unter der Bedingung von Ausgleichsmassnahmen zum Ausgleich des Unterschieds im Ausbildungsniveau) sei zu bestätigen.

3. Unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Mit Eingabe vom 10. Dezember 2008 (RK amtl. 6) nahm die Bf Stellung zu den Ausführungen der Bg. Letztere verzichtete mit Eingabe vom 7. Januar 2009 (RK amtl. 8) auf eine weitere Stellungnahme.

B. Erwägungen

1. Gegen Entscheide der EDK betreffend Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse 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.). Die Bf ist durch den angefochtenen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert. Nachdem sie innert angesetzter Frist den eingeforderten Kostenvorschuss von CHF 1'000.00 geleistet hat, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Zunächst verkennt die Bf, dass die Bg und die vorliegend angerufene Rekurskommission zwei verschiedene Stufen im Anerkennungsweg darstellen: Entgegen ihrer Darstellung in der Beschwerde (RK amtl. 1) hat mit Entscheid vom 30. Mai 2008 nicht die Rekurskommission die vorbehaltlose Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses abgelehnt, sondern die Bg. Dasselbe gilt für bf Bel. 2 (Schreiben des Schulrates der Gemeinde X. vom 5. Juni 2008), der ebenso (und irrtümlich) davon ausgeht, die vorliegend angefochtene Verfügung sei durch die Rekurskommission selber erlassen worden.

3. Beschwerdegegnerin ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren / EDK (vgl. die angefochtene Verfügung, bf Bel. 1) und entgegen der Eingabe vom 11. September 2008 (RK amtl. 4) nicht der Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (vgl. auch 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.). Daran vermag die interne Zuständigkeit des Generalsekretärs der EDK gemäss Art. 11 Abs. 1 des Reglements vom 27. Oktober 2006 über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.3.2.9.) nichts zu ändern.

4. Die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse erfolgt in Anwendung des Reglements vom 27. Oktober 2006 über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.3.2.9.). Dies gilt gemäss Art. 1 Lit. a des genannten Reglements unter anderem auch für die Anerkennung ausländischer Lehrdiplome der Vorschulstufe. Gemäss Art. 2 erfolgt die Überprüfung in Anwendung der massgebenden EU-Richtlinien (die Bg beruft sich in der angefochtenen Verfügung und in ihrer Stellungnah-

me auf die Richtlinien 89/48 EWG, 92/51 EWG und 2001/19/EG, bf Bel. 1 und RK amtl. 4) und der in den Anerkennungsreglementen der EDK für die entsprechenden schweizerischen Ausbildungsabschlüsse festgelegten Mindestgrundsätze.

5. Zunächst ist festzuhalten, dass die Bg das Diplom der Bf als grundsätzlich anerkennungsfähig erachtet; dies unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die österreichische Ausbildung zur Vorstufenlehrperson in den Anhang C der Richtlinie 92/51/EWG aufgenommen worden ist. Damit hat es in dieser Hinsicht sein Bewenden. Der Streit dreht sich demnach allein noch um die Frage, ob eine vorbehaltlose Anerkennung zu erfolgen hat (so der Standpunkt der Bf) oder ob Ausgleichmassnahmen gerechtfertigt sind (so die angefochtene Verfügung).

6. Die Bf macht zunächst geltend (RK amtl. 1), dass zur Zeit ihrer österreichischen Ausbildung auch in der Schweiz für den Beruf der Kindergartenlehrperson keine Hochschulausbildung erforderlich war. Bereits aus diesem Grund sei ihr österreichischer Abschluss in der Schweiz vorbehaltlos anzuerkennen im Sinne einer Besitzstandwahrung. Demgegenüber stellt sich die Bg auf den Standpunkt, dass allein die in der Schweiz heute erforderliche Ausbildung (3 Jahre Tertiärsektor) für die Beurteilung einer Anerkennung massgebend sei. Eine Besitzstandwahrung, wie von der Bf geltend gemacht, käme nach den Ausführungen der Bg nur dann in Frage, wenn das Diplomland selber (also Österreich) den Abschluss der Bf auf das Niveau der heute in der Schweiz erforderlichen Ausbildung (dreijähriges Hochschulstudium) erhöhen würde, was aber vorliegend nicht der Fall sei, weil in Österreich die Ausbildung zur Vorstufenlehrperson nach wie vor allein auf Sekundarstufe II stattfinde. Diese Ausführungen der Bg sind nicht zu beanstanden. Die Bf kann keine Besitzstandwahrung im Verhältnis zu altrechtlichen Schweizer Diplomen in Anspruch nehmen, jedenfalls solange der Diplomstaat (Österreich) selber eine solche Höherstufung nicht vornimmt; und selbst eine solche Höherstufung seitens des Diplomlandes würde nicht automatisch eine vorbehaltlose Anerkennung seitens der Schweiz bedeuten (siehe nachfolgend E. 8.1; vgl. ferner EuGH, Urteil der Fünften Kammer vom 29. April 2004, Rechtssache C-102/02 [Fall Beuttenmüller], Ziffern 30, 38, 41 und 45).

6.1. Soweit die Bf geltend macht, zur Zeit ihrer österreichischen Ausbildung (begonnen im Jahre 2001 und abgeschlossen im Jahre 2006) sei auch die Schweizer Ausbildung zur Kindergärtnerin auf Sekundarstufe II erfolgt, übersieht sie im übrigen den Umstand, dass in der Schweiz gemäss dem am 1. August 1999 in Kraft getretenen Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.3.2.3.) ein Hochschulabschluss erforderlich ist (wenn auch mit Übergangsfristen).

7. Die Bg hat in der angefochtenen Verfügung (bf Bel. 1) festgehalten, dass das Diplom der Bf mit Bezug auf die Ausbildungsinhalte mit einem aktuellen Schweizer Abschluss vergleichbar sei. Damit hat es in dieser Hinsicht sein Bewenden.

8. Hingegen sei mit Bezug auf das Ausbildungsniveau in Anwendung der Richtlinie 89/48/EWG ein wesentlicher Unterschied im Vergleich mit der Schweizer Ausbildung festzustellen. Worin konkret die Wesentlichkeit dieses Unterschieds besteht, führt die Bg erst in ihrer Stellungnahme vom 11. September 2008 (RK amtl. 4) näher aus, während sie in der angefochtenen Verfügung (bf Bel. 1) sich mit der blossen Feststellung der Wesentlichkeit des Unterschieds begnügte (angefochtene Verfügung E. 2 / 2. Absatz am Ende: *Bezüglich des Niveaus der Ausbildung muss in Anwendung der Richtlinie 89/48/EWG aber dennoch von einem wesentlichen Unterschied im Vergleich zur Schweizer Ausbildung gesprochen werden*).

8.1. Gemäss Art. 4 Lit. b der EU-Richtlinien 89/48 und 92/51 hindert Art. 3 dieser Richtlinien (Anerkennung) den Aufnahmestaat (vorliegend: die Schweiz) nicht daran, von einer Antragstellerin unter bestimmten Voraussetzungen die Absolvierung eines Anpassungslehrganges oder die Ablegung einer Eignungsprüfung zu verlangen (so genannte Ausgleichsmassnahmen), vgl. auch das in vorstehender Erwägung 6 genannte Urteil Beuttenmüller, das in Ziff. 52 Ausgleichsmassnahmen des Aufnahmestaates selbst dann nicht ausschliesst, wenn das Diplomland einen altrechtlichen Abschluss einem höhergestuften neurechtlichem ausdrücklich gleichstellt). Die Voraussetzungen sind in der genannten Bestimmung im einzelnen festgelegt in drei Absätzen mit je einem Gedankenstrich. Die angefochtene Verfügung (bf Bel. 1) äussert sich nicht näher, welche dieser Voraussetzungen sie im vorliegenden Fall als einschlägig betrachtet. Aufgrund der Tatsache, dass die Bf eine Ausbildung auf Sekundarstufe II absolviert hat, die landesrechtlichen Schweizer Vorgaben aber eine dreijährige Hochschulbildung verlangen, kann von einem wesentlichen Unterschied im Sinne des Art. 4 Lit. b/1. Gedankenstrich ausgegangen werden (wesentliche Unterschiede der beiden Ausbildungsgänge bezüglich theoretischer Fachgebiete). Insofern ist die angefochtene Verfügung in diesem Punkt im Ergebnis nicht zu beanstanden.

9. Zu beachten ist des weitern, dass die in vorstehender E. 8.1. genannten EU-Richtlinien in Art. 4 Abs. 1 Unterabsatz 3 vor Anordnung von Ausgleichsmassnahmen die Prüfung der Frage verlangen, ob die festgestellten wesentlichen Unterschiede nicht durch die während der Berufsausübung erworbenen Kenntnisse ganz oder teilweise ausgeglichen worden sind.

9.1. Der festgestellte wesentliche Unterschied betrifft das Ausbildungsniveau im Sinne von Art. 6 des Reglements vom 27. Oktober 2006 über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.3.2.9.). Diese Bestimmung äussert sich im Unterschied zu Art. 5 des gleichen Reglements (Ausgleich wesentlicher Ausbildungsunterschiede bezüglich einzelner Sachgebiete) nicht zur Frage, ob durch Berufspraxis und/oder bereits erfolgte Weiterbildung eine Kompensation der Defizite erfolgen kann (vgl. Art. 5 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 1 des Anerkennungsreglements, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.3.2.9.). Bei wörtlicher Auslegung der Art. 5 und 6 des genannten Reglements wäre das Ergebnis im vorliegenden Zusammenhang, dass bei Unterschieden des Ausbildungsniveaus im Sinne des Art. 6 von vornherein keine Kompensation durch Berufserfahrung bzw. Weiterbildung stattfinden kann. Ob Art. 6 hingegen die Berücksichtigung von Berufserfahrung und/oder erfolgter Weiterbildung tatsächlich ausschliesst, kann offen gelassen werden, nachdem die Berücksichtigung in den vorgenannten EU-Richtlinien vorgeschrieben ist und die schweizerischen Reglemente im Lichte der genannten EU-Richtlinien auszulegen und anzuwenden sind (vgl. Art. 2 des Anerkennungsreglements, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.3.2.9.)

9.2. Die angefochtene Verfügung (bf Bel. 1) enthält keine Angaben darüber, ob diese Prüfung vorliegend vorgenommen wurde, und wenn ja, mit welchem konkreten Ergebnis. In ihrer Stellungnahme zur Beschwerde (RK amtl. 4) führt die Bg in Ziff. 4 jedoch aus, die Bf verfüge weder über eine relevante Berufspraxis (zum Beispiel als Dozentin an einer Hochschule) noch über relevante Weiter- oder Vorbildung. Nachdem die Bf aufgrund ihrer Ausbildung auf Sekundarstufe II zumindest in theoretischen Fächern eine Lücke zur Schweizer Ausbildung (dreijähriges Hochschulstudium) aufweist, fällt ihre praktische Berufserfahrung als Kindergärtnerin in diesem Zusammenhang von vornherein nicht entscheidend ins Gewicht (deswegen kann auch offen gelassen werden, ob die Bg im Rahmen der Prüfung eines Anerkennungsgesuches zu einer Visitation verpflichtet wäre, was die Bf in ihrer Eingabe vom 10. Dezember 2008 geltend macht, RK amtl. 6). Aus diesem Grund (Defizit in theoretischen Fächern) spricht die Bg in ihrer Verfügung eine dieses Defizit deckende Tätigkeit als Hochschuldozentin an. Soweit die Ausbildung der Bf in praktischer Hinsicht Lücken aufweist (die Schweizer Ausbildung verlangt ca. 15 Wochen Praktikum, während die Bf gemäss den von

der Bg eingereichten Unterlagen bloss die Hälfte, d.h. 7 Wochen, absolviert hat), können diese Lücken durch die belegte Berufserfahrung der Bf als kompensiert gelten.

9.3. Dass die Bf eine Berufseinführung für ausländische Lehrpersonen an der PHSG zu besuchen beabsichtigt oder bereits besucht, macht sie erst im Rahmen des Beschwerdeverfahrens geltend (bf Bel. 4); in dem der Bg eingereichten Antrag vom 24. April 2008 hat die Bf die Ziff. 6 *Berufliche Weiterbildungen als Lehrperson* leer gelassen (vgl. bg Sammelbeleg, der auf die Aufforderung der Rekurskommission zur Zustellung sämtlicher Unterlagen von der Bg eingereicht wurde). Damit fällt dieser Umstand zur Beurteilung der angefochtenen Verfügung ausser Betracht. Im übrigen würde die Absolvierung dieses Lehrganges (vgl. die Angaben dazu in bf Bel. 4) die Lücken in der theoretischen Ausbildung der Bf ohnehin nicht kompensieren.

9.4. Im Ergebnis ist die angefochtene Verfügung auch in diesem Punkt nicht zu beanstanden.

10. Die von der Bf ins Feld geführte vorbehaltlose Anerkennung ihres Diploms durch das Fürstentum Liechtenstein (RK amtl. 1) spielt vorliegend grundsätzlich deswegen keine Rolle, weil Liechtenstein heute die geltende Schweizer Ausbildung (dreijähriges Hochschulstudium) verlangt (vgl. bg Sammelbeleg, Mail des Schulamtes des Fürstentums Liechtenstein vom 9. September 2008 an die Bg). Der Umstand, dass die österreichische Ausbildung der Bf im Fürstentum Liechtenstein in Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben trotz wesentlichem Unterschied bezüglich des Ausbildungsniveaus vorbehaltlos anerkannt wird (vgl. bg Sammelbeleg, Mail des Schulamtes des Fürstentums Liechtenstein vom 9. September 2008 an die Bg), bindet die Schweiz nicht. Die Bf kann nicht geltend machen, ihre österreichische Ausbildung im Vertrauen darauf in Angriff genommen zu haben, in der Schweiz in einem späteren Zeitpunkt (unabhängig vom dannzumaligen Stand der schweizerischen Ausbildungserfordernisse) vorbehaltlos anerkannt zu werden. Dass das Fürstentum Liechtenstein eine solche Anerkennung in einem Fall wie jenem der Bf im Sinne einer Übergangsregelung offenbar vornimmt, hat seinen Grund darin, dass es selber keine Lehrerausbildung anbietet.

11. Was die Anordnung der konkreten Ausgleichsmassnahmen und deren Umfang betrifft, äussert sich die Bf im Beschwerdeverfahren dazu nicht. Die Bg hat Massnahmen im Umfang von 15 ECTS-Punkten festgelegt. Angesichts des Umstandes, dass gemäss Art. 4 Abs. 1 des Reglements vom 10. Juni 1999 über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarschule (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.3.2.3.) für die gesamte Ausbildung 180 ECTS auszuweisen sind, ist der angeordnete Umfang angesichts des Unterschieds des Ausbildungsniveaus (Sekundarstufe II einerseits, dreijähriges Hochschulstudium andererseits) verhältnismässig und insofern nicht zu beanstanden.

11.1. Hingegen stellt die Rekurskommission fest, dass die von der Bg ins Auge gefassten Inhalte *insbesondere aus dem Bereich Forschung und Entwicklung* (Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung, bf Bel. 1) angesichts der Vorbildung der Bf (Sekundarstufe II) nicht zielführend sind. Die Bf hat 10 ECTS-Punkte auf den Gebieten der Entwicklungspsychologie des Kleinkindes und/oder Heterogenität und/oder Förderdiagnostik zu absolvieren und in diesem Zusammenhang dann eine schriftliche Arbeit im Umfang von 5 ECTS-Punkten zu verfassen.

12. Ob die Abweisung eines Gesuches die Existenz eines Gesuchstellers in Frage stellt, ist grundsätzlich kein zu berücksichtigender Gesichtspunkt im Rahmen des Anerkennungsverfahrens. Dieses basiert ausschliesslich auf objektiven Merkmalen. Die Bf sei im Zusammenhang mit der von ihr geltend gemachten Existenzgefährdung (Eingabe vom 10. Dezember

2008, RK amtl. 6) immerhin darauf hingewiesen, dass die mit der Anerkennung verbundenen Ausgleichsmassnahmen gemäss der angefochtenen Verfügung mit Kosten von maximal CHF 6'750.00 verbunden wären, womit objektiv betrachtet von vornherein nicht von einer Existenzbedrohung gesprochen werden kann.

13. Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen unter Klarstellung der von der Bf zu absolvierenden 15 ECTS-Punkten (vgl. E. 11.1.).

14. Aufgrund des Verfahrensausganges hat die Bf die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen. Die amtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren werden auf CHF 1'000.00 festgesetzt (Art. 2 Ziff. 4 Lit. a des Gebührenreglements der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 7. September 2006, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.2.). Dieser Betrag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

14.1. Der Bg wird für ihre Aufwendungen keine Entschädigung zugesprochen.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2. Die Bf trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Bg wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

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

Carole Plancherel-Bongard