

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

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

Verfahren A4-2009

ENTSCHEID VOM 13. JANUAR 2010

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

in Sachen

X. Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), vertreten durch den Generalsekretär Hans Ambühl, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 660, 3000 Bern 7

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Verfügung vom 25. Juni 2009 (577.1/478/2008/ stk)

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (Bf) ist seit dem 17. Oktober 1988 Inhaberin des Befähigungszeugnisses (Befähigungsprüfung für Kindergärtnerinnen und Horterzieherinnen) der Privat-Bildungsanstalt für Kindergärtnerinnen der Schwestern vom Hl. Kreuz, A-Feldkriech (Institut St. Josef).

2. Sie arbeitet heute als Kindergärtnerin in der Gemeinde X. im Kanton Y. (bf Bel. 3). Mit Gesuch vom 2. Dezember 2008 an die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren / EDK / Beschwerdegegnerin (Bg) beantragte die Bf die gesamtschweizerische Anerkennung ihres österreichischen Kindergärtnerinnendiploms.

3. 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 25. Juni 2009 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).

4. Mit Beschwerde vom 25. Juli 2009 (RK amtl. 1) stellte die Bf folgende Anträge:

1. Die Verfügung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 25. Juni 2009 sei aufzuheben.

2. Das österreichische Kindergärtnerinnendiplom von X. Y. sei anzuerkennen.

3. Unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.

5. Mit Eingabe vom 15. Oktober 2009 (RK amtl. 7) stellte die Bg folgende Anträge:

1. *Die Beschwerde vom 25. Juli 2009 sei abzuweisen.*

2. *Die Verfügung der Vorinstanz vom 25. Juni 2009 (Anerkennung unter der Bedingung von Ausgleichsmassnahmen zum Ausgleich des Unterschieds im Ausbildungsniveau) sei zu bestätigen.*

3. *Unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.*

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. 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 nach Art. 1 Lit. a des genannten Reglements unter anderem auch für die Anerkennung ausländischer Lehrdiplome der Vorschulstufe. Gemäss Art. 2 erfolgt die Überprüfung einerseits in Anwendung der massgebenden EU-Richtlinien (die Bg beruft sich in der angefochtenen Verfügung und in ihrer Stellungnahme auf die Richtlinien 89/48 EWG, 92/51 EWG und 2001/19/EG, bf Bel. 1 und RK amtl. 7) und andererseits in Anwendung der in den Anerkennungsreglementen der EDK für die entsprechenden schweizerischen Ausbildungsabschlüsse festgelegten Mindestgrundsätze.

3. 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 Ausgleichsmassnahmen gerechtfertigt sind (so die angefochtene Verfügung). Damit sind jene Ausführungen der Bf ohne Bedeutung, die sich auf Art. 3 der Richtlinie 92/51/EWG beziehen, der sich mit der Frage der grundsätzlichen Anerkennbarkeit von Diplomen befasst (im Unterschied zu Art. 4, der trotz grundsätzlicher Anerkennbarkeit das Thema der Ausgleichsmassnahmen regelt).

4. Gegen die von der Bg angeordneten Ausgleichsmassnahmen wendet die Bf zweierlei ein: Auf der einen Seite macht sie geltend, diese Anordnung verstosse gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung (siehe nachfolgend Ziff. 5), auf der andern Seite stellt sie sich auf den Standpunkt, nach den anwendbaren EU-Regeln seien die Voraussetzungen für die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen nicht gegeben (siehe nachfolgend Ziff. 6).

5. Die Frage der Gleichbehandlung. Die Bf erblickt in der Anordnung von Ausgleichsmassnahmen eine Verletzung von Art. 3 Richtlinie 89/48/EWG, wonach der Zugang zu einem reglementierten Beruf unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht verweigert werden kann. Zunächst ist festzuhalten, dass vorliegend entgegen den Ausführungen der Bf keine Verweigerung im Sinne der angerufenen Bestimmung vorliegt, da das Diplom der Bf von der Bg als anererkennungsfähig betrachtet wird und grundsätzlich auch anerkannt wird (es geht wie vorstehend festgehalten allein um die Frage von Ausgleichsmassnahmen). Insofern stösst die auf Art. 3 Richtlinie 89/48 EWG basierende Kritik der Bf ins Leere.

5.1. Dass Schweizer Abschlüsse der Vorschulstufe aus der damaligen Zeit (1988) in der Schweiz trotz der zwischenzeitlichen Tertiarisierung der Ausbildung vorbehaltlos (d.h. ohne Anordnung von Ausgleichsmassnahmen) anerkannt werden, beschlägt eine landesinterne übergangsrechtliche Frage (Verhältnis von altem zu neuem Recht) und hat seinen sachlichen Grund im Schutz des Vertrauens der Inhaber altrechtlicher Schweizer Diplome in den landesinternen Fortbestand ihrer Berufsbefähigung. Die von der Bg berücksichtigten EU-Richtlinien befassen sich weder mit übergangsrechtlichen Fragen noch mit Fragen des Vertrauensschutzes in diesem Zusammenhang. Die Bf als Absolventin einer österreichischen Ausbildung kann diesen (aus Schweizer Sicht landesinternen) Vertrauensschutz von vornherein nicht in Anspruch nehmen; eine Besitzstandwahrung für ein altrechtliches Diplom ist vom Diplomland selber einzuräumen. Insofern ist der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden, wenn er die aktuellen Schweizer Anforderungen (Hochschulausbildung von 3 Jahren) zur Anwendung bringt und dadurch die Thematik von Ausgleichsmassnahmen eröffnet, nachdem die Ausbildung zur Kindergärtnerin in Österreich nach wie vor auf Sekundarstufe II stattfindet, das Ausbildungsland selber also keine (automatische oder allenfalls ausgleichspflichtige) Höherstufung vorgenommen hat. Die faktische Besserstellung von altrechtlichen Schweizer Diplomen gegenüber ihrem österreichischen Diplom im Rahmen des Schweizer Anerkennungsverfahrens hat die Bf rechtlich demnach hinzunehmen. Der Einwand der Bf, aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes sei ihr Diplom vorbehaltlos anzuerkennen, ist nach dem Gesagten nicht stichhaltig.

6. Die Frage der Ausgleichsmassnahmen. Die Bf bestreitet mit verschiedenen Einwänden das Vorliegen eines rechtsrelevanten Unterschieds in der Ausbildung, der die Bg zur Anordnung von Ausgleichsmassnahmen berechtigt.

6.1. Vorab schwer verständlich ist der Einwand der Bf, ein wesentlicher Unterschied bezüglich des Niveaus der Ausbildung könnte nur dann bejaht werden, wenn sie die Ausbildung in Österreich lediglich aus dem Grund absolviert hätte, um die höheren Anforderungen in der Schweiz zu umgehen. Denn einerseits ist die Frage des Unterschieds des Ausbildungsniveaus eine objektive und hängt demnach nicht von den subjektiven Motiven der Bf ab, und andererseits ist der dargestellte (hypothetische) Umgehungssachverhalt vorliegend deswegen von vornherein nicht eine realistische Variante, weil 1988 in beiden Ländern die Ausbildung auf Sekundarstufe II stattfand.

6.2. Die Bf stellt sich des weitern auf den Standpunkt, ein wesentlicher Unterschied sei bereits deswegen zu verneinen, weil die Bg das Diplom der Bf bezüglich der Ausbildungsinhalte mit der aktuellen schweizerischen Ausbildung als vergleichbar bezeichne. Die anwendbare EU-Richtlinie verlange, dass der Unterschied in einer besonderen Ausbildung bestehe und sich auf Fächer beziehe, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die vom eingereichten Diplom abweichen. Art. 4 Lit. b) der Richtlinie 89/48/EWG spricht von Fächern, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die vom vorgelegten Diplom abgedeckt werden. Die Auslegung der Bf, wonach vergleichbare Ausbildungsinhalte einen wesentlichen Unterschied von vornherein ausschliessen, wird dem Sinn der genannten Bestimmung nicht gerecht. Selbst wenn eine Ausbildung auf Sekundarstufe II wie vorliegend vergleichbare Ausbildungsinhalte mit einer dreijährigen Hochschulausbildung hat, bedeutet dies gerade nicht eine

Gleichwertigkeit mit Bezug auf das Ausbildungsniveau. Der wesentliche Unterschied besteht in der theoretischen Fundierung durch ein dreijähriges Hochschulstudium, das sich von einer Ausbildung auf Sekundarstufe II wesentlich unterscheidet, was keiner weiteren Ausführungen bedarf. Dass dieser Unterschied nach Art. 4 der genannten Richtlinie ein nicht wesentlicher sein soll, kann der genannten Bestimmung entgegen den Ausführungen des Bf nicht unterstellt werden.

7. Die gemäss Art. 4 EU-Richtlinie 89/48/EWG zu berücksichtigende **Berufserfahrung** der Bf (teilweise erst im Beschwerdeverfahren geltend gemacht) hat die Bg nicht gelten lassen im Hinblick auf die Frage, ob das in der theoretischen Fundierung festgestellte Defizit durch während der Berufsausübung erworbene Kenntnisse beseitigt wurde. Dies ist im Ergebnis nicht zu beanstanden, da die von der Bf nachgewiesene Berufserfahrung fast ausnahmslos praktischer Natur ist (der PHSG-Kurs „Fördern und Fordern“ im Jahre 2009 fällt aufgrund der sehr kurzen Dauer von höchstens 1 Tag nicht ins Gewicht, vgl. Bf Bel. 8) und deshalb ausserhalb jener Themen steht, die im Zusammenhang mit der fehlenden theoretischen Ausbildung im Vordergrund sind (aus diesem Grund wird in der angefochtenen Verfügung als Beispiel die Berufstätigkeit als Dozentin an einer Hochschule aufgeführt, vgl. auch Bg Bel. 3 rückseitig unten).

8. 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.

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.

9. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die Bf trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'000.00 (Gebührenreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 7. September 2007, Art. 2 Abs. 1 Ziff. 4 Lit. a; Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.2.), die dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen werden. Beide Parteien tragen je ihre eigenen Kosten.

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. Beide Parteien tragen je ihre eigenen Kosten.
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

Hans Peter Müller