

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

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

Verfahren A9-2010

ENTSCHEID VOM 23. FEBRUAR 2011

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli, Vorsitz; Arianna Guerini Magni, Carole Plancherel-Bongard

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 10. August 2010 (577.2/935/2010)

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im folgenden: Bf) hat ihre Ausbildung am 14. Juni 1997 an der Pädagogischen Hochschule Bydgoszcz / Polen abgeschlossen (Deutsch als Fremdsprache), was sie in Polen zum Unterricht auf allen Schulstufen befähigt. Am 1. Mai 2010 beantragte sie bei der Beschwerdegegnerin (im folgenden: Bg) eine gesamtschweizerische Anerkennung für die Vorschule / Primarschulstufe sowie die Sekundarstufen I und II (letztere Maturitätsschulen).

Mit Verfügung vom 10. August 2010 anerkannte die Bg in Ziff. 1a des Dispositivs (*Entscheidung* der angefochtenen Verfügung) die Ausbildung für das Fach Deutsch an Maturitätsschulen (Sekundarstufe II) unter der Voraussetzung eines Sprachennachweises (Niveau C2 des GER). Bezüglich der weiteren Begehren (Vorschule/Primarstufe und Sekundarstufe I) machte die Bg die Anerkennung zudem (d.h. neben dem genannten Sprachennachweis) von der Absolvierung je verschiedener Ausgleichsmassnahmen abhängig (Ziffern 1b., 1c. und 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung).

2. Mit Beschwerde vom 8. September 2010 (RK amtl. Bel. 1) stellte die Bf sinngemäss die Anträge, es sei ihre polnische Ausbildung für die Sekundarstufen I und II vorbehaltlos anzuerkennen (Seite 1 der Beschwerde: *Die Beschwerde bezieht sich im Wesentlichen auf die Punkte 1a. und 1c. [des Dispositivs der angefochtenen Verfügung], da ich glaube, dass ich die Nachweise für die Anerkennung des Lehrdiploms für die Sekundarstufe I und Maturitätsschulen erbracht habe*).

3. Mit Beschwerdeantwort vom 9. November 2010 (RK amtl. Bel. 6) beantragte die Bg:

1. *Die Beschwerde vom 8. September 2010 sei abzuweisen.*

2. *Die Verfügung der Vorinstanz vom 10. August 2010 sei zu bestätigen.*

3. *Unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.*

4. Mit Eingabe vom 14. November 2010 (RK amtl. Bel. 8) nahm die Bf zu den Ausführungen der Bg in deren Beschwerdeantwort Stellung. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2010 (RK amtl. 10) wurde die Bg vom Präsidenten der Rekurskommission aufgefordert, bis zum 23. Dezember 2010 zu den Ausführungen der Bf Stellung zu nehmen, wonach sie (die Bg) in einer späteren Verfügung gegenüber einem dritten Antragsteller die vorliegend vorgenommene Praxisänderung bezüglich des Sprachennachweises unbeachtet liess. Mit Eingabe vom 23. Dezember 2010 (RK amtl. 11) liess sich die Bg vernehmen. Am 11. Januar 2011 erfolgte eine weitere Eingabe der Bf (RK amtl. Bel. 13).

B. Erwägungen

Allgemeines

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. 4.1.1.2.). Die Bf ist durch den angefochtenen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert.

2. Mit Ziff. 1b. des Dispositivs der angefochtenen Verfügung (bf Bel. 1), wonach die Bf im Rahmen einer möglichen Anerkennung (neben dem Sprachennachweis) auf Stufe Vorschule und Primarschule Ausgleichsmassnahmen zu absolvieren habe, hat die Bf sich abgefunden. Sie führt in ihrer Beschwerde zwar aus, diese beziehe sich *im Wesentlichen* auf die Punkte 1a. und 1c (RK amtl. Bel. 1, S. 1). Nachdem sie aber in ihren weiteren Ausführungen die Frage der Anerkennung für die Vorschule und die Primarstufe (Ziff. 1b des angefochtenen Dispositivs/Entscheidunges) übergeht und auch ein formeller Antrag bezüglich Ziff. 1b. des angefochtenen Dispositivs fehlt, ist davon auszugehen, dass diese Ziffer des Dispositivs nicht Gegenstand der Beschwerde ist.

Sprachennachweis

3. Unabhängig von der beantragten Anerkennungsstufe (Vorschule/Primarschulstufe, Sekundarstufe I oder Sekundarstufe II [Maturitätsschulen]) verlangte die Bg von der Bf zunächst den Nachweis eines offiziellen Sprachdiploms auf Stufe C2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER), nachdem deren Muttersprache weder Deutsch, noch Italienisch oder Französisch ist, und sie ihre Ausbildung weder im deutschen, noch im italienischen oder im französischen Sprachraum absolviert hat. Die Bf macht vor Rekurskommission weder geltend, Deutsch bzw. Italienisch bzw. Französisch sei ihre Muttersprache, noch dass sie ihre Ausbildung im deutschen, italienischen oder französischen Sprachraum absolviert habe. Hingegen stellt sie sich in ihrer Beschwerdeschrift (RK amtl. Bel. 1) auf den Standpunkt, über das verlangte Diplom zu verfügen und dieses nachgewiesen zu haben, und in ihrer Eingabe vom 14. November 2010 (RK amtl. Bel. 8) macht sie (implizite im Sinne einer Ersatzbegründung) geltend, die Bg würde die im Rahmen des Sprachennachweises vorgenommene Praxisänderung (neu: Erfordernis eines offiziellen Sprachnachweises auf Stufe C2 gemäss GER) nicht konsequent handhaben. Im Einzelnen:

3.1. Die Bf behauptet, den Sprachennachweis auf Stufe C2 erbracht zu haben. Sie verweist in ihrer Beschwerdeschrift (RK amtl. Bel. 1) auf eine Bestätigung der Pädagogischen Hochschule Bydgoszcz (heute Universität Kasimir des Grossen). Gemeint ist damit offensichtlich das Dokument vom 22. Februar 2010 (bf Sammelbeleg 3). Darin bestätigt der Prodekan für die Didaktischen Angelegenheiten der Humanistischen Fakultät, dass die von der Bf während des Studiums erworbenen sprachlichen Fähigkeiten der Stufe C2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens des Europarates entsprechen. Ein offizielles Sprachdiplom liegt demnach nicht vor, sondern allein eine polnische universitäre Bestätigung, die Bf verfüge über entsprechende Kenntnisse.

3.2. Die Bg hat im vorliegenden Fall die bisherige Anerkennungspraxis nun insofern geändert, als sie ausländische C2-Bestätigungen ausserhalb einer offiziellen Sprachprüfung gemäss GER für den Sprachennachweis neu nicht mehr akzeptiert. Begründet wird dies zum einen mit schlechten Erfahrungen, zum andern mit dem Umstand, dass die Bf in einer

schweizerischen Landessprache unterrichten will (RK amtl. Bel. 6, Ziff. 3). Diese Praxisänderung erfolgte offenbar per 5. Juli 2010 mit dem entsprechend geänderten *Merkblatt Sprachanerkennung* (bg Bel. 2).

3.3. Das von der Bf ausgefüllte Antragsformular (bg Sammelbeleg 0) datiert vom 1. Mai 2010 (Eingangsstempel der Bg: 3. Mai 2010). Unter Ziffer 2 *Sprachkenntnisse* wird im Antragsformular auf das unter http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/diplanerk/mb_sprachen_d.pdf abrufbare Merkblatt Sprachanerkennung verwiesen. Zudem wird in der Rubrik *Zusätzliche qualifizierte Sprachkenntnisse* folgendes festgehalten: *Entsprechendes Diplom oder Zertifikat (Niveau gemäss dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen GER)*.

3.4. Nach Eingang des Anerkennungsgebietes schrieb die Bg mit elektronischer Post vom 6. Mai 2010 (bg Sammelbeleg 0) der Bg unter anderem:

Um die definitive Gleichwertigkeitsprüfung veranlassen zu können, benötigen wir zwingend einen schriftlichen Nachweis über das Beherrschen einer schweizerischen Landessprache auf dem Niveau C2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/diplanerk/mb_sprachen_d.pdf).

Von einem *international anerkannten Sprachdiplom auf dem Niveau C2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER)* gemäss der dann am 5. Juli 2010 geänderten Praxis war dabei aber nicht die Rede.

3.5. Bei den von der Bg eingereichten Unterlagen befindet sich das *Merkblatt Sprachanerkennung* (bg Bel. 2), das aber vom 5. Juli 2010 stammt. Mit Telefon vom 11. Januar 2011 an die Bg forderte der Präsident der Rekurskommission bei der Bg jene Fassung des *Merkblattes Sprachanerkennung* an, welche im Zeitraum der Gesuchseinreichung (1. Mai 2010) Gültigkeit hatte. Das betreffende *Merkblatt Sprachanerkennung* vom 18. August 2009 wurde von der Bg gleichentags der Rekurskommission elektronisch übermittelt (bg Bel. 7). Aus diesem Merkblatt ergibt sich für die Frage der Sprachanerkennung unter anderem folgendes: *Die Sprachkenntnisse der Antragstellenden werden des Weiteren als genügend angesehen, wenn in einer der Landessprachen ein Sprachdiplom vorgewiesen werden kann, das der Stufe C2* des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) entspricht.*

3.6. Das Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (bg Bel. 1, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.) befasst sich mit der Frage der Sprachkompetenz insofern bloss am Rande, als es in Art. 3 den Sprachennachweis zwar erwähnt, jedoch allein unter dem Blickwinkel, bis zu welchem Zeitpunkt des Anerkennungsverfahrens der entsprechende Nachweis zu erbringen ist: Je nach Herkunft der gesuchstellenden Person ist der Nachweis bereits bei Gesuchseinreichung (Art. 3 Abs. 2 Lit. a.) oder spätestens vor dem Endentscheid beizubringen (Art. 3 Abs. 2 Lit. b.). Konkrete inhaltliche Anforderungen an den Sprachennachweis enthält das genannte Reglement nicht. Damit ist in der Sache selber auf das *Merkblatt Sprachanerkennung* abzustellen.

3.7. Vorliegend stellt sich demnach zunächst die Frage, ob auf die Bf die alte oder die neue Praxis der Bg anwendbar ist. Fest steht, dass die Bf das Gesuch unter alter Praxis eingereicht hat (nämlich am 1. Mai 2010), die Verfügung der Bg vom 10. August 2010 aber in einem Zeitpunkt erfolgte, in dem bereits die neue Praxis galt (vgl. das geänderte Merkblatt vom 5. Juli 2010). Der gesuchstellenden Person wird von der Bg ein ausführliches amtliches Antragsformular zur Verfügung gestellt, das unter anderem Hinweise auf elektronisch abrufbare Unterlagen enthält. Unter diesen Umständen darf die gesuchstellende Person nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass damit die Anforderungen an eine Anerkennung verbindlich umschrieben sind. Das muss vorliegend erst recht gelten, nachdem feststeht, dass nach Gesuchseinreichung seitens der Bg Korrespondenz mit der Bf geführt wurde zum

Thema des Sprachennachweises, die unter alter Praxis stand und somit nicht ein international anerkanntes Sprachdiplom auf Stufe C2 des GER zum Gegenstand hatte (vgl. vorstehende E. 3.4.). Zudem ergibt sich aus den Verfahrensakten nicht, dass der Bf die nach Gesuchseinreichung geänderte Praxis mitgeteilt worden wäre.

3.8. Damit ist der Sprachennachweis im vorliegenden Fall entgegen der angefochtenen Verfügung unter alter Praxis zu beurteilen. Die Bg führt in ihrer Beschwerdeantwort (RK amtl. Bel. 6, S. 4) aus, dass mit dem einzigen deutschen Satz auf der betreffenden polnischen Urkunde (d.h. jene vom 22. Februar 2010, bg Sammelbeleg 0) auch unter alter Praxis kein genügender Sprachnachweis vorläge. Dem kann im Ergebnis deshalb nicht gefolgt werden, weil die genannte universitäre Urkunde des weitern eine Bescheinigung über das Niveau der Stufe C2 enthält (in der Übersetzung des unter polnischem Recht vereidigten Dolmetschers: *Ich bescheinige, dass die während des Studiums erworbenen sprachlichen Fähigkeiten der Stufe C2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens des Europarates entsprechen*). Nachdem die Bg selbst unter dem alten *Merklblatt Sprachenanerkennung* (bg Bel. 7), in dem von einem (Sprach-) *Diplom* die Rede ist, als Sprachennachweise erklärermassen auch bloss universitäre Bestätigungen als genügend erachtete (vgl. die Ausführungen der Bg in ihrer Beschwerdeantwort; RK amtl. Bel. 6, S. 4), ist die Sache in diesem Punkt an die Bg zu neuer Entscheidung zurückzuweisen. Sie hat den von der Bf geführten Sprachennachweis unter den Kriterien ihrer alten Praxis zu beurteilen. Dabei wird unter anderem zu berücksichtigen sein auf der einen Seite, dass die genannte universitäre Bestätigung vom 22. Februar 2010 rund 13 Jahre nach Ausbildungsende erfolgte, und auf der anderen Seite, dass die Bf vor bzw. neben der universitären Ausbildung Deutschkurse besuchte (vgl. die Bestätigungen der verschiedenen Goethe-Institute, bf Sammelbeleg 3) und in der Schweiz bereits einschlägig tätig ist (vgl. die Arbeitsbestätigung der Schulpflege X. vom 8. April 2010; bf Sammelbeleg 3; Arbeitsbestätigung Regionalschule Y. vom 26. April 2010, bg Sammelbeleg 0).

3.9. Mit Bezug auf den Sprachennachweis ist die angefochtene Verfügung nach dem Gesagten aufzuheben und zu neuer Entscheidung im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Bg zurückzuweisen.

Sekundarstufe I

4. Hinsichtlich der Anerkennung für die Sekundarstufe I ist die Bg von einem wesentlichen Unterschied zwischen der polnischen Ausbildung und einer schweizerischen Ausbildung ausgegangen. So sei die Gesamtdauer des Studiums der Bf und der Anteil an beruflich-pädagogischer Ausbildung im Vergleich zur schweizerischen Ausbildung für die Sekundarstufe I deutlich geringer.

4.1. Die Bf bestreitet die von der Bg aufgelisteten Unterschiede zwischen der polnischen und der schweizerischen Ausbildung nicht, macht in ihrer Beschwerdebeurteilung (RK amtl. Bel. 1) jedoch geltend, sie verfüge auf Sekundarstufe I über eine siebenjährige Berufspraxis. Aus diesem Grund seien ihr auch für diese Stufe Ausgleichsmassnahmen zu erlassen. Sie habe im Antragsformular leider nur die Klassen des polnischen Schulsystems angegeben, was vielleicht zu Missverständnissen geführt habe.

4.2. In ihrer Beschwerdeantwort (RK amtl. Bel. 6) geht die Bg auf diesen Einwand der Bf mit keinem Wort ein, obwohl im Rahmen der Anerkennung auf Sekundarstufe II (Maturitätsstufe) die mehrjährige Berufspraxis der Bf massgeblich zum Verzicht auf Ausgleichsmassnahmen geführt hat (vgl. Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung, bf Bel. 1). Nachdem die angefochtene Verfügung in Bezug auf den Sprachennachweis aufgehoben und zu neuer Beurteilung an die Bg zurückgewiesen wird (vgl. vorstehende E. 3), ist es sinnvoll, wenn die Bg auch bezüglich der Anerkennung auf Sekundarstufe I einen neuen Entscheid fällt unter Berücksichtigung

des Einwandes der mehrjährigen Berufserfahrung auf Sekundarstufe I. Die Bg hat demnach zu prüfen, ob der Einwand der mehrjährigen Berufserfahrung auf Sekundarstufe I tatsächlich zutrifft, und wenn ja, ob er zum Verzicht oder zur Herabsetzung der in der angefochtenen Verfügung angeordneten Ausgleichsmassnahmen führt.

Ergebnis

5. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen. In ihrer Verfügung hat die Vorinstanz einerseits über den Sprachennachweis (als grundsätzliche Voraussetzung der Diplomanerkennung) und andererseits über die Frage der Diplomanerkennung für die Sekundarstufe I neu zu befinden, während die Diplomanerkennung für die Vorschule / Primarstufe (unter Anordnung von Ausgleichsmassnahmen, vgl. angefochtene Verfügung Dispositiv Ziff. 1b.) infolge Nichtanfechtung und die Diplomanerkennung auf Sekundarstufe II / Maturitätsschulen (vgl. angefochtene Verfügung Dispositiv Ziff. 1a.) infolge Anerkennung (Verzicht auf Anordnung von Ausgleichsmassnahmen) unverändert bestehen bleiben.

Verfahrenskosten

6. Bei diesem Verfahrensausgang werden keine amtlichen Kosten erhoben. Der Umstand, dass die Bf durch ihr allenfalls missverständliches Ausfüllen des Antragsformulars einen Teilgrund zur Beschwerde selber gesetzt hat (vgl. vorstehende Erwägung 4.1.), rechtfertigt insgesamt gesehen keine (teilweise) Kostenüberbindung. Der von der Bf geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000.00 ist ihr demnach zurückzuerstatten.

6.1. Nachdem die Bf durch die Beschwerde zu ihren Gunsten allein eine Rückweisung an die Vorinstanz zur Neubeurteilung erreicht und sie selber nicht anwaltlich vertreten ist, wird ihr für das vorliegende Beschwerdeverfahren keine Entschädigung zugesprochen (Art. 9 des Reglements über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 6. September 2007, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2., in Verbindung mit Art. 37 VGG und Art. 64 VwVG; vgl. auch BGE 119 Ib 415 E. 3). Ein unverhältnismässig hoher Aufwand der Bf ist nicht ersichtlich, so dass ihr auch unter diesem Gesichtspunkt keine Entschädigung zusteht.

C. Rechtsspruch

- 1.** Die angefochtene Verfügung vom 10. August 2010 (577.2/935/2010) wird aufgehoben und die Rechtssache im Sinne der Erwägungen zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.
- 2.** Es werden weder amtliche Kosten erhoben, noch Parteienschädigungen gesprochen. Der geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000.00 ist der Bf zurückzuerstatten.
- 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

Arianna Guerini Magni