

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

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

Verfahren A5-2011

ENTSCHEID VOM 15. NOVEMBER 2011

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Francesca Antonini, 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 29. 03. 2011 (577.1/1298/2011 stk)

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre Ausbildung an der medizinischen Fachschule in Bad Liebenstein (damals DDR) am 31. August 1988 ab (Fachrichtung Krippenpädagogik). Nach einem 1994/95 absolvierten halbjährigen Anpassungslehrgang erhielt sie vom Kultusministerium Thüringen die Berechtigung, im Verbund mit dem 1988 in der DDR erworbenen Abschluss die Bezeichnung *Staatlich anerkannte Erzieherin* zu führen. Mit Gesuch vom 29. Januar 2011 beantragte die Bf bei der Beschwerdegegnerin (im Folgenden: Bg) die gesamtschweizerische Anerkennung ihrer Ausbildung für die Vorschulstufe / Kindergarten.

2. Mit Verfügung vom 29. März 2011 sprach die Bg eine gesamtschweizerische Anerkennung unter der Bedingung aus, dass die Bf Ausgleichsmassnahmen im Umfang von 15 ECTS-Kreditpunkten absolviert (die Anzahl der verlangten Kreditpunkte ergibt sich nicht aus dem Rechtsspruch der Verfügung, jedoch aus den vorangegangenen Erwägungen). Die verfügte Ausgleichsmassnahme basiert auf dem Umstand, dass die Ausbildung der Bf entgegen den aktuellen Anforderungen in der Schweiz nicht auf Hochschulstufe erfolgte (wesentlicher Unterschied im Ausbildungsniveau).

3. Mit Beschwerde vom 20. 04. 2011 (RK amtl. 1) stellte die Bf den Antrag: *Die Verfügung ist aufzuheben und das Gesuch ist zur Neubeurteilung an die EDK zurückzuweisen.* Mit Stellungnahme vom 12. Juli 2011 (RK amtl. 6) beantragt die Bg die Abweisung der Beschwerde unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung.

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 die Bg in der angefochtenen Verfügung feststellt, dass die Ausbildung der Bf bezüglich der Inhalte mit der aktuellen Schweizer Ausbildung vergleichbar ist, hat es damit sein Bewenden.

3. Die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen durch die Bg erfolgte zunächst aufgrund des Umstandes, dass die Bf ihre Ausbildung nicht auf Hochschulstufe absolvierte. Letzteres ist insofern unbestritten, als die Bf weder im Gesuch an die Bg noch im Rahmen der vorliegenden Beschwerde geltend macht, über einen Hochschulabschluss im Sinne der aktuell geltenden Anforderungen in der Schweiz zu verfügen (Hochschulstudium von 3 Jahren mit 180 ECTS-Kreditpunkten). Soweit die Bf geltend macht (Beschwerde S. 2 bis 4, RK amtl. 1), ihre Ausbildung bis zur Berufsbefähigung entspreche einem dreijährigen Studium, ist nicht klar ersichtlich, ob sie damit behaupten will, ihre Ausbildung entspreche einem dreijährigen Schweizer Hochschulstudium. Sollte sie letzteres geltend machen, ist die Bf deswegen nicht zu hören, weil feststeht, dass die vorliegend streitige Ausbildung in Deutschland unterhalb der Hochschulstufe stattfindet (der Berufszugang in Deutschland also bis heute keine Hochschulausbildung erfordert); damit besteht in jedem Fall ein Niveauunterschied zum erforderlichen Schweizer Hochschulstudium von 3 Jahren. Es ist demnach gemäss Art. 6 des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.) ohne weitere Prüfung von einem wesentlichen Unterschied des Ausbildungsniveaus auszugehen.

4. Die Bf beanstandet den Umstand nicht, dass ein Niveauunterschied Sekundarstufe II – dreijähriges Hochschulstudium bezüglich der Ausgleichsmassnahmen von der Bg mit 15 ECTS-Punkten veranschlagt wird. Damit hat es in dieser Hinsicht sein Bewenden, zumal die von der Bg festgelegte Anzahl verglichen mit der Gesamtzahl eines dreijährigen Hochschulstudiums von 180 ECTS-Punkten an der unteren Grenze angesetzt ist. Zudem ist festzuhalten, dass die 15 ECTS-Punkte seitens der Bg bei der Sachlage Sekundarstufe II – dreijähriges Hochschulstudium regelmässig verfügt werden, so dass in diesem Zusammenhang das Gebot der Rechtsgleichheit nicht verletzt wird.

5. Streitig ist vorliegend hingegen die Frage, ob die Bf aufgrund ihrer Berufserfahrung und der belegten Weiterbildungen so zu stellen ist, wie wenn sie eine dreijährige Hochschulausbildung im Sinne der Schweizer Erfordernisse absolviert hätte. Art. 5 des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.), der vom Ausgleich wesentlicher Ausbildungsunterschiede handelt, sieht in Abs. 3 vor, dass im Falle wesentlicher Unterschiede zu prüfen sei, ob die entsprechenden Defizite nicht durch Berufspraxis und/oder Weiterbildung bereits ausgeglichen sind. Art. 6 des genannten Reglements betrifft den Ausgleich unterschiedlicher Ausbildungsniveaus, was in der Sache selber Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist (effektive Ausbildung der Bf auf Stufe Sekundar II, erforderliche Ausbildung auf Hochschulstufe). Der genannte Art. 6 äussert sich zur Frage nicht, ob auch bei unterschiedlichem Ausbildungsniveau Berufspraxis und/oder Weiterbildung ein bestehendes Defizit ganz oder teilweise auszugleichen vermögen, was sich auf die Frage der Ausgleichsmassnahmen entsprechend auswirken würde. Nachdem das Reglement auf die massgebenden EU-Richtlinien verweist (vgl. Art. 2 des Reglements) und diese Richtlinien eine Berücksichtigung von Berufspraxis und Weiterbildungen zulassen, ist mit der Bg davon auszugehen, dass die Frage auch im Rahmen eines Niveauunterschieds wie dem vorliegenden zu prüfen ist, obwohl der genannte Art. 6 des Anerkennungsreglements sich dazu ausschweigt. Es wäre denn auch nicht einzusehen, warum die Fälle des Art. 6 vom abstrakten Vorgehen her grundsätzlich anders zu behandeln wären als die Fälle des Art. 5.

6. Die reglementarischen Anordnungen sind im Ergebnis insofern klar, als ein –wie vorliegend feststehender (vgl. oben E. 3 und 4)- Unterschied im Ausbildungsniveau mittels Ausgleichsmassnahmen kompensiert werden muss; insoweit besteht kein Auslegungsspielraum, und die Bg ist verpflichtet, Ausgleichsmassnahmen anzuordnen. Sinn der Ausgleichsmassnahmen ist, die fehlende Ausbildung gleichsam nachzuholen, wobei die Bg zu Recht davon ausgeht, dass die Defizite einer Sekundarstufenausbildung im Verhältnis zu einer Hochschulausbildung vor allem in der theoretischen Fundierung liegen, was auf der Hand liegt, da die Tertiärisierung der Ausbildung insbesondere bezweckt, die theoretischen Grundlagen umfassender zu vermitteln (und in diesem Zusammenhang auch eine erweiterte Vorbildung im Hinblick auf den Hochschulzugang erfordert).

6.1. Vorliegend dreht sich das Beschwerdeverfahren um das Thema, ob und inwieweit nachgewiesene Berufspraxis und/oder Weiterbildungen das Defizit in der theoretischen Ausbildung (teilweise oder allenfalls gänzlich) auszugleichen vermögen. Die Bg berücksichtigt Berufspraxis und Weiterbildungen im vorliegenden Kontext offenbar allein dann, wenn sie spezifisch das Gebiet der theoretischen Fundierung betreffen. Aus diesem Grund werden in den Verfügungen der Bg bei einer Sachlage wie der vorliegenden als zu berücksichtigende Umstände eine Dozententätigkeit an einer Hochschule und Aus- oder Weiterbildungen auf Hochschulstufe genannt. Dabei kann aber folgerichtig allein eine

Tätigkeit oder Ausbildung in Betracht fallen, welche spezifisch die Defizite in der theoretischen Fundierung abdeckt (in diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass insbesondere nicht jede Unterrichtstätigkeit an einer pädagogischen Hochschule per se geeignet ist, solche Defizite zu kompensieren).

6.2. Die Berücksichtigung bisheriger beruflicher Tätigkeiten und Aus- bzw. Weiterbildungen für die Frage nach dem Ausmass von Ausgleichsmassnahmen fällt in das Ermessen der Bg. Ermessen in diesem Sinn ist die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsbehörden, die ihr der Gesetzgeber durch eine offene Normierung überträgt bzw. der Handlungsspielraum, den der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden bei der Anordnung von Rechtsfolgen einräumt (Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen, 2010, Rz 429; Tschannen / Zimmerli / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 26 Rz 3). Entscheidet die Bg über die Frage von Ausgleichsmassnahmen, fällt sie einen Ermessensentscheid mit Bezug auf das Ausmass der Defizitkompensation; es handelt sich dabei um ein so genanntes Auswahlermessen im Sinne der näheren Ausgestaltung einer Massnahme (Häfelin / Müller / Uhlmann, aaO., Rz 434).

6.3. Die Frage, ob die Vorinstanz ihr Ermessen sachgerecht ausgeübt hat, ist der Überprüfung durch die Rekurskommission zugänglich (vgl. Art. 49 Lit. c VwVG, der im Verfahren vor der Rekurskommission sinngemäss Anwendung findet, vgl. Art. 9 des Reglements über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 6. September 2007 [Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2.] in Verbindung mit Art. 37 VVG). Nachdem die Rekurskommission der EDK und der GDK sich aus Mitgliedern einerseits mit juristischen, andererseits mit fachspezifischen Kenntnissen zusammensetzt (Reglement über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 6. September 2007 [Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2.] Art. 2 Abs. 1 Lit. c), verfügt sie über vergleichbare Kenntnisse wie die Vorinstanz, was zur Folge hat, dass die Überprüfung einer angefochtenen Verfügung ohne Einschränkung erfolgt (vgl. BGE 133 II 39 E. 3). Die Verfügung der Vorinstanz ist demnach allein dann zu schützen, wenn geprüft wurde, ob sich keine zweckmässigere, angemessenere Lösung anbietet.

6.4. Zu beachten ist, dass die Begründungspflicht bei Ermessensentscheiden ausgeprägt ist. Es muss für den Ansprecher aus der Verfügung nachvollziehbar ersichtlich werden, aus welchen Gründen und mit welchen Überlegungen die Verwaltungsbehörde ihr Ermessen gerade so und nicht anders ausübt. Eine fehlende oder in der Aussagedichte zu schwache Begründung verletzt sowohl gesetzliche Formvorschriften als auch den verfassungsmässigen Anspruch auf das rechtliche Gehör (Tschannen / Zimmerli / Müller, aaO. § 29 Rz 13).

7. Die Bf beanstandet, dass die Bg im Rahmen der Frage von Ausgleichsmassnahmen die Berufserfahrung und die Weiterbildung unberücksichtigt liess (Beschwerde S. 4 f., RK amtl. 1).

7.1. Mit Bezug auf die Weiterbildungen hält das Antragsformular der Bg (bg Sammelbel. 5) unter Ziff. 6 fest, dass allein Kurse mit einer Dauer von mindestens 20 Tagen berücksichtigt werden. Eine solche zeitliche Schranke in der Berücksichtigung von Weiterbildungen steht im Ermessen der Bg und ist in der Sache selber nicht zu beanstanden. Die Mindestdauer von 20 Tagen stellt sicher, dass der betreffende Weiterbildungskurs von entsprechendem Gewicht und entsprechender Intensität ist; dieses Erfordernis ist demnach sachgerecht. Auch wenn das Setzen einer zahlenmässigen Untergrenze von mindestens 20 Tagen per se etwas Abstraktes hat, ist dies im vorliegenden Zusammenhang bereits aus administrativen Gründen unumgänglich und daher zu tolerieren. Die nachgewiesenen Weiterbildungen der Bf umfassen

fast ausschliesslich den Zeitraum von höchstens einem Tag (bf Bel. 8 – 18, 20 - 23); lediglich ein Kurs dauerte zwei Tage (bf Bel. 19). Damit fallen diese Weiterbildungen im Zusammenhang mit dem Ausbildungs-Niveauunterschied bereits aus Gründen der Dauer ohne weiteres ausser Betracht, und es kann offen bleiben, ob sie betreffend Niveau und Themen überhaupt geeignet gewesen wären, das Defizit der Bf in den theoretischen Grundlagen zu kompensieren.

7.2. Die von der Bf geltend gemachte langjährige Berufspraxis als Kindergärtnerin betrifft nicht eine Tätigkeit, welche spezifisch auf die Kompensation der bestehenden Defizite in theoretischer Hinsicht gerichtet war. Insofern ist die angefochtene Verfügung nicht zu beanstanden. Auch wenn nicht ausgeschlossen erscheint, dass eine (allenfalls teilweise) Berücksichtigung einer langen Berufsausübung im Rahmen eines Defizits bezüglich der theoretischen Ausbildung zumindest eine Überlegung wert wäre, ist zu beachten, dass die verfügbaren 15 ECTS-Punkte ohnehin an der unteren Grenze liegen (vgl. vorstehende E. 4). So gesehen ist die angefochtene Verfügung insgesamt betrachtet sachgerecht und angemessen.

8. Die Beschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Bf die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu übernehmen. Diese betragen CHF 1'000 (Gebührenreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 7. September 2006, Art. 2 Abs. 1 Ziff. 4 Lit. a; Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.2.) und werden dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Bg wird für das Verfahren vor Rekurskommission keine Entschädigung zugesprochen.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin 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

Francesca Antonini