

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 660, 3000 Bern 7

Verfahren A6-2015

ENTSCHEID VOM 30. AUGUST 2015

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

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre Ausbildung 2001 in Serbien an der Universität Novi Sad mit dem Diplom als Lehrerin für Englische Sprache und Literatur ab und erhielt im Jahre 2002 eine serbische Bescheinigung über die bestandene Fachprüfung des Lehrers und Mitarbeiters. 2010 erlangte sie in Serbien den Grad eines Masters in englischer Sprache und Literatur. Mit Gesuch vom 20. Februar 2014 beantragte die Bf bei der EDK (im Folgenden: Bg) die gesamtschweizerische Anerkennung für das Fach Englisch auf den Sekundarstufen I und II (letzteres bezüglich Maturitätsschulen).

2. Mit Verfügung vom 21. April 2015 entschied die Bg folgendes:

1. Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres serbischen Lehrdiploms für den Unterricht des Faches Englisch an der Sekundarstufe I kann nur unter der Bedingung erfolgen, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme das festgestellte Ausbildungsdefizit kompensieren (15 ECTS-Kreditpunkte im Bereich der beruflich pädagogischen Ausbildung).

2. Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres serbischen Lehrdiploms für den Unterricht des Faches Englisch an Maturitätsschulen kann nur unter der Bedingung erfolgen, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme das festgestellte Ausbildungsdefizit kompensieren (5 ECTS-Kreditpunkte im Bereich der beruflich-pädagogischen Ausbildung).

3. Die konkreten Ausgleichsmassnahmen und deren Modalitäten werden von einer Ausbildungsinstitution im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, welche Mitglied der Koordinationskonferenz ist, festgelegt. Bei der Wahl der Ausbildungsinstitution sind Sie frei. Die Ausgleichsmassnahmen sind in einem Zeitraum von zwei Jahren ab Rechtskraft der Verfügung zu beginnen. Nach Beginn der Ausgleichsmassnahmen ist ein Wechsel der Institution nicht mehr möglich. Werden die Ausgleichsmassnahmen nicht bestanden, kann keine Anerkennung erfolgen. Ein erneutes Absolvieren der Ausgleichsmassnahmen ist in einem solchen Fall ausgeschlossen.

4. Sobald die Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert sind, wird eine entsprechende Gleichwertigkeitsanerkennung ausgestellt

5. Gebühr ...

6. Rechtsmittelbelehrung ...

7. Eröffnung ...

3. Mit Beschwerde vom 11. Mai 2015 stellte die Bf zwar keine formellen Anträge (unter dem Titel 1. *Begehren* führt sie lediglich aus: *Ich habe in den Erwägungen substantielle Fehleinschätzungen und Versäumnisse gefunden, welche ich nachstehend gerne korrigieren möchte und entsprechend um eine zweite Beurteilung der Angelegenheit bitte*), doch geht aus Ihrer Eingabe hervor, dass sie die Aufhebung der angefochtenen Verfügung anstrebt mit dem Ziel einer bedingungslosen Anerkennung ihrer Ausbildung für das Fach Englisch auf den Sekundarstufen I und II (letzteres für Maturitätsschulen); vgl. auch Ziff. 8/*Fazit* der Beschwerdeschrift.

In der Beschwerdeantwort vom 30. Juni 2015 stellte die Bg folgende Anträge:

1. Die Beschwerde vom 11. Mai 2015 sei abzuweisen.

2. Die Kosten seien der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

Die Beschwerdeantwort wurde der Bf am 3. Juli 2015 zur Kenntnis gebracht die sich in der Folge nicht mehr vernehmen liess.

4. Mit Schreiben vom 20. Juli 2015 wurde der Bf die Besetzung des Spruchkörpers mitgeteilt.

5. 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 durch den angefochtenen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert.

2. In fachwissenschaftlicher Hinsicht hat die Bg die Ausbildung der Bf für beide beantragten Schulstufen (Sekundarstufe I und Maturitätsschulen) als genügend erachtet. Damit hat es in dieser Hinsicht sein Bewenden. Streitig im vorliegenden Verfahren ist allein die Ausbildung in beruflich-pädagogischer Hinsicht und die damit verbundene Frage, ob und in welchem Ausmass Ausgleichsmassnahmen in didaktischer Hinsicht angezeigt sind. Die Frage stellt sich unter dem Blickwinkel einerseits von Ausbildungslücken (nachfolgend Lit. a.), andererseits unter dem Blickwinkel der Berücksichtigung von Berufspraxis und Weiterbildung (nachfolgend Lit. b.)

a. Ausbildungslücken

3. Die angefochtene Verfügung unterscheidet aufgrund des Anerkennungsantrages der Bf zu Recht zwischen Sekundarstufe I (angefochtene Verfügung E. 2) und Maturitätsschulen (angefochtene Verfügung E. 3). In beiden Bereichen werden ausgleichspflichtige Lücken im beruflich-pädagogischen Hinsicht festgestellt, die hingegen unterschiedlich zu kompensieren sind (15 ECTS-Kreditpunkte für die Sekundarstufe I und 5 ECTS-Kreditpunkte für die Maturitätsschulen).

3.1. Demgegenüber unterscheidet die Bf in ihrer Beschwerdeschrift nicht zwischen Sekundarstufe I und Maturitätsschulen. Einzig in Ziff. 7 bezieht sie sich spezifisch auf die Sekundarstufe I mit der Bemerkung, mangels Anerkennung seitens der Bg sei der Nachweis einer stufenspezifischen Berufspraxis gar nicht möglich. Diese Argumentation ist von vornherein ohne Relevanz, weil einerseits in der Schweiz teilweise Anstellungsverhältnisse unabhängig von einer gesamtschweizerischen Anerkennung bestehen, und andererseits eine Berufspraxis auch im EU-Ausland erworben sein kann. Im Übrigen wird aber zu Gunsten der Bf davon ausgegangen, dass sie mit der Beschwerde für beide Stufen (Sekundar I und Maturitätsschulen) eine bedingungslose Anerkennung anstrebt.

3.2. Auch die Bg unterscheidet in ihrer Beschwerdeantwort nicht zwischen Sekundarstufe I und Maturitätsschulen. Im letzten Absatz auf Seite 2 macht sie Ausführungen zum Thema

der Ausbildungslücken, im ersten Absatz auf Seite 3 zum Thema der Berufspraxis und Weiterbildung, beides aber gleichsam „über alles“.

4. Die Bg bestreitet nicht, dass die Bf die erforderliche Anzahl ECTS-Kreditpunkte absolviert hat, sondern stellt sich in der angefochtenen Verfügung und in ihrer Beschwerdeantwort allein auf den Standpunkt, es beständen Ausbildungslücken im beruflich-didaktischen Bereich, und dies (wenn auch in je unterschiedlichem Mass) sowohl bezüglich der Sekundarstufe I wie auch bezüglich der Maturitätsschulen.

4.1. Die Frage nach den didaktischen Ausbildungsinhalten ist vorliegend zu prüfen. Denn aus einer an sich genügenden Gesamtzahl von ECTS-Kreditpunkten folgt nicht per se, dass die Ausbildung im Vergleich zu einer solchen in der Schweiz insgesamt gleichwertig ist. Anzahl Kreditpunkte und Ausbildungsinhalte sind zwei gesondert zu prüfende Themen.

4.2. Soweit die Bg im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor der Rekurskommission Bemerkungen anbringt und Begründungen vorträgt, die sich in der angefochtenen Verfügung in dieser Form nicht finden, sind sie aus prozessökonomischen Gründen zu berücksichtigen.

5. Dem Vorhalt der Bg, wonach die Bf im Rahmen ihrer Ausbildung im Hinblick auf ihren Anerkennungsantrag (Sekundarstufe I und Maturitätsschulen) jedenfalls keine stufenspezifische didaktische Ausbildung absolviert hat, widerspricht die Bf im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht. Nachdem eine stufenspezifische didaktische Ausbildung (sei es für die Sekundarstufe I oder für die Maturitätsschulen) auch nicht aus den Akten hervorgeht, ist im Sinne eines Zwischenergebnisses von dieser Ausbildungslücke auszugehen.

6. Hingegen macht die Bf geltend, die Bg hätte im Hinblick auf die beanstandeten Ausbildungslücken in didaktischer Hinsicht die bestandene Fachprüfung ausser Acht gelassen. Sie meint damit offenbar die am 11. November 2002 bestandene Fachprüfung. Im Anerkennungs-dossier der Bf findet sich eine *Bescheinigung über die bestandene Fachprüfung des Lehrers und Mitarbeiters* (Übersetzung vom 2. Juli 2012), aus der sich hingegen keine konkreten Ausbildungsinhalte ableiten lassen. Die in der Beschwerdeschrift geltend gemachten Themen dieser Fachprüfung (*Psychologie, Pädagogik, Methodik des Englischunterrichts mit Didaktik - Theorie, Methodik des Englischunterrichts mit Didaktik - Praxis*) sind in den Akten hingegen nur teilweise greifbar (vgl. die Bescheinigung vom 2. Juli 2001 der Universität Novi Sad).

6.1. Gemäss der Beschwerdeantwort hat die Bf auf Masterstufe überhaupt keine didaktischen Fächer abgeschlossen. Auch wenn die Bf sich zur Beschwerdeantwort nicht mehr vernehmen liess, ist die Aktenlage massgebend. Im Anerkennungs-dossier findet sich eine Übersetzung vom 26. Januar 2014 des Diplomszusatzes der Universität Belgrad, aus dessen Ziffern 4 (*Angaben zum Inhalt und zu den erzielten Ergebnissen*) und 5 (*Angaben über die Anwendung des erworbenen Titels*) hervorgeht, dass dieser Studiengang auch didaktische Inhalte umfasste. Insofern ist zweifelhaft, ob die gegenteilige Feststellung der Bg für das Masterstudium zutrifft oder nicht, nachdem der genannte Diplomszusatz sich gemäss seiner Ziff. 2 (*Angaben zum erworbenen Diplom*) auf den *Master-Lehrer für Sprache und Literatur* bezieht.

7. Sekundarstufe I (angefochtene Verfügung E. 2). Die Bg geht mit Bezug auf eine Ausbildung in der Schweiz von minimal 270 ECTS-Kreditpunkten aus, wovon bei einem Unterrichtsfach mindestens 94 ECTS-Kreditpunkte auf die beruflich-pädagogische Ausbildung fallen. Sie beruft sich dabei ohne weitere Ausführungen auf das Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.4.). Art. 6 des genannten Reglements

befasst sich mit der Aufschlüsselung der einzelnen Studienkomponenten nach ECTS-Kreditpunkten. Die von der Bg geforderten 94 ECTS-Kreditpunkte ergeben sich einerseits aus Abs. 2 Litterae b. und c. (Lit. b.: *mindestens 36 Kreditpunkte für die erziehungswissenschaftliche Ausbildung*; Lit. c.: *mindestens 48 Kreditpunkte für die berufspraktische Ausbildung*) und andererseits aus Abs. 3 Satz 2, wonach die fachdidaktische Ausbildung pro Fach mindestens 10 Kreditpunkte umfasst (vgl. auch Abs. 2 Lit. a.), was zusammen die 94 Kreditpunkte ergibt.

7.1. Zum erforderlichen inhaltlichen Vergleich einer Schweizer Ausbildung mit der Ausbildung der Bf beschränken sich die Erwägungen in der angefochtenen Verfügung auf die Feststellung: *Hingegen stellen wir fest, dass Ihre beruflich-pädagogische Ausbildung im Vergleich zur schweizerischen Ausbildung bedeutend geringer ist.* Eine solche Erwägung ist bezüglich der Begründungsdichte zu schwach, da sie sich mit der von der Bf geltend gemachten Ausbildung nicht konkret auseinandersetzt. Aufgrund welcher Gesichtspunkte die serbische Ausbildung bedeutend geringer sein soll als eine schweizerische, ist aus der angefochtenen Verfügung nicht mit der erforderlichen Klarheit ersichtlich.

7.2. In ihrer Beschwerdeantwort begründet die Bg die angefochtene Verfügung wie folgt (jedoch ohne Verweise auf Akten): *Während dem vierjährigen Studium an der Universität in Novi Sad hat die Beschwerdeführerin von insgesamt 26 Prüfungen nur 4 Prüfungen mit einem pädagogischen Inhalt abgelegt. Die andern Examen betrafen entweder Englisch, Deutsch, Serbisch, Soziologie der Kultur oder Informatik.* Eine Liste von 26 Fächern findet sich in der Bescheinigung vom 2. Juli 2001 der Philosophischen Fakultät Novi Sad, wovon drei (und nicht vier) Fächer didaktischen Inhalts waren (die Nummern 2, 19 und 20: Genetische und pädagogische Psychologie, Methodik des Englischunterrichts – mit Didaktik – Theorie, Methodik des Englischunterrichts – mit Didaktik – Praxis).

7.3. Weiter führt die Bg in ihrer Beschwerdeantwort aus, jedoch ohne Verweis auf die Akten: *Im Rahmen des Masterstudiums hat die Beschwerdeführerin überhaupt keine beruflich-pädagogischen Studienleistungen erbracht.* Dem scheint der sich bei den Akten befindende Diplommzusatz zum Originaldiplom / Masterdiplom (ausgestellt am 27. September 2013) zu widersprechen. In diesem Zusatz finden sich in den Ziffern 4.2. und 5.2. konkrete Hinweise auf didaktische Fächer (vgl. vorstehende E. 6).

7.4. Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung und die Beschwerdeantwort keine genügende Klarheit mit Bezug auf die Aktenlage herstellen.

8. Maturitätsschulen (angefochtene Verfügung E. 3). Die bisherigen Feststellungen gelten mutatis mutandis auch für das Thema einer Anerkennung für die Maturitätsschulen. Auch in diesem Punkt herrscht letztlich dieselbe Unklarheit zwischen angefochtener Verfügung und Aktenlage.

b. Berücksichtigung von beruflicher Praxis und Weiterbildung

9. Im Rahmen der Beschwerde kritisiert die Bf einzig, dass die Bg Berufspraxis in der Schweiz oder in einem EU-Land verlange, was sie (die Bf) gerade nicht nachweisen könne. Diese Kritik ist unbegründet (siehe dazu vorstehende E. 3.1.).

10. Von der Bg einzig (teilweise) berücksichtigt im Sinne einer Weiterbildung bezüglich der Sekundarstufe I wurde das Masterstudium (angefochtene Verfügung E. 2 am Schluss). Andere Weiterbildungen und Berufspraxis blieben unberücksichtigt. Das ist nicht zu beanstanden, nachdem unwidersprochen geblieben ist, dass die anderen Weiterbildungen je unter 20 Tagen waren (vgl. dazu Entscheid vom 26. September 2014/Verfahren A6-2014, E. 4.1.), und eine stufengerechte Berufserfahrung in der Schweiz oder in einem EU-Land weder behauptet noch aufgrund der Akten nachgewiesen ist.

c. Ergebnis

11. Die angefochtene Verfügung ist in zwei Punkten nicht zu beanstanden: Einerseits hinsichtlich der Feststellung des Fehlens einer stufenspezifischen didaktischen Ausbildung, andererseits hinsichtlich der teilweisen Berücksichtigung von Weiterbildung (Masterstudium als Weiterbildung für die Sekundarstufe I) bzw. der gänzlichen Nichtberücksichtigung von Berufspraxis.

11.1. Zu beanstanden ist die angefochtene Verfügung hingegen hinsichtlich der Frage, inwiefern die Bf eine didaktisch-pädagogische Ausbildung absolviert hat. In diesem Punkt bestehen zwischen den Feststellungen der angefochtenen Verfügung (bzw. den Ausführungen der Bg in ihrer Beschwerdeantwort) und den Akten Unklarheiten, die auch im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht ausgeräumt werden konnten. Aus diesem Grund ist die angefochtene Verfügung aufzuheben, und die Sache ist an die EDK zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. Daran ändert der Umstand nichts, dass die in der angefochtenen Verfügung auferlegten Ausgleichsmassnahmen (15 und 5 ECTS-Kreditpunkte) als moderat zu bezeichnen sind. Denn die von der Bg verfügte Anzahl von ECTS-Kreditpunkten orientierte sich nicht bloss am unbestritten gebliebenen Umstand der fehlenden stufenspezifischen Didaktik-Ausbildung, sondern auch an der aus der Sicht der EDK grundsätzlich unzureichenden didaktischen Ausbildung; letzteres bedarf aber erneuter Prüfung.

11.2. Die EDK hat das Ausmass der didaktischen Ausbildung erneut zu prüfen, anschliessend je für die beantragten Stufen zu entscheiden, inwieweit die festgestellte didaktische Ausbildung zu einer Schweizer Ausbildung differiert, die Differenz in ECTS-Kreditpunkten festzulegen und in einem letzten Schritt im Rahmen der Anerkennung für die Sekundarstufe I die Masterausbildung ermessensweise zu Gunsten der Bf in Anschlag zu bringen.

d. Verfahrenskosten

12. Die Bf erreicht eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung zu neuer Entscheidung, was rechtfertigt, von der Erhebung einer amtlichen Gebühr abzusehen. Der Bf ist demnach der von ihr geleistete Kostenvorschuss in Höhe von CHF 1'000.00 zurückzuerstatten. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

C. Rechtsspruch

- 1.** Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Streitsache an die EDK zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.
- 2.** Es wird keine amtliche Gebühr erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000.00 wird zurückerstattet. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.
- 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