

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren A6-2016

ENTSCHEID VOM 28. OKTOBER 2016

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, 3001 Bern

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Verfügung vom 20. 04. 2016

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss am 30. 04. 2011 an der Universität Banja Luka (Bosnien und Herzegowina) ihre Ausbildung mit einem Diplom «Professor der deutschen Sprache und Literatur» ab. In der Folge beantragte sie bei der EDK (Beschwerdegegnerin; im Folgenden: Bg) eine gesamtschweizerische Anerkennung für den Unterricht auf der Vorschulstufe und Primarstufe sowie für das Fach Deutsch auf der Sekundarstufe I und der Maturitätsstufe.

2. Mit Verfügung vom 20. 04. 2016 entschied die Bg folgendes:

1. Ihr Gesuch vom 21. Mai 2014 um Anerkennung Ihres Diploms «Professor der deutschen Sprache und Literatur» aus Bosnien und Herzegowina wird mangels Nachweis des uneingeschränkten Berufszugangs im Herkunftsland abgewiesen.

2. Gebühr ...

3. Rechtsmittelbelehrung ...

3. Mit Beschwerde vom 19. 05. 2016 stellte die Bf keinen formellen Antrag. Hingegen geht aus der Beschwerdeschrift mit genügender Klarheit hervor, dass sie die Prüfung ihres Diploms in der Sache selber durch die Bg anstrebt.

In der Beschwerdeantwort vom 06. 09. 2016 stellte die Bg folgende Anträge:

1. Die Beschwerde vom 19. Mai 2016 sei abzuweisen.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

Die Beschwerdeantwort wurde der Bf am 08. 09. 2016 zur Kenntnis gebracht unter Einräumung der Möglichkeit, bis zum 30. 09. 2016 dazu Stellung zu nehmen. Die Bf liess sich nicht mehr vernehmen.

Auf die Ausführungen der Verfahrensparteien vor der Rekurskommission wird soweit erforderlich in den folgenden Erwägungen zurückgekommen.

Mit Schreiben vom 30. 09. 2016 wurde der Bf die Zusammensetzung der Rekurskommission mitgeteilt.

B. Erwägungen

1. Gegen Entscheide der EDK betreffend Anerkennung von ausländischen 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 zur Beschwerde damit legitimiert.

2. Soweit das Reglement über die Rekurskommission der EDK und der GDK nichts Abweichendes vorsieht (Art. 9 des Reglements vom 6. September 2007 über die Rekurskommission der EDK und der GDK, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr.

4.1.1.2.), gelten für das Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission sinngemäss die Regeln des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz/VGG, SR 172.32). Das VGG seinerseits verweist in seinem Art. 37 bezüglich der verfahrensrechtlichen Bestimmungen auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). In sinngemässer Anwendung von Art. 49 VwVG kann ein Beschwerdeführer die Verletzung von Bundesrecht, interkantonalem Recht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen.

3. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren steht es den Parteien frei, neue Tatsachen geltend zu machen und neue Beweismittel zu nennen, zumal wenn sie sich auf den Zeitraum vor Erlass der angefochtenen Verfügung beziehen.

4. Soweit die Bf zwischenzeitlich in der Schweiz eine Lehrerausbildung abgeschlossen hat (vgl. Beschwerdeantwort Seite 4 Ziff. 3.2.: Lehrdiplom für die Vorschulstufe und die Klassen 1 bis 3 der Primarstufe), ist die Frage der gesamtschweizerischen Anerkennung für diese Schulstufen obsolet. Hingegen ändert dieser Umstand vorliegend nichts an der grundsätzlichen Problematik, ob das zur Anerkennung vorgelegte ausländische Diplom gemäss dem anwendbaren Reglement im Übrigen (d.h. bezüglich der Klassen 4 bis 6 der Primarstufe und bezüglich des Faches Deutsch auf der Sekundarstufe I und der Maturitätsstufe) durch die Bg zu prüfen sei oder nicht.

5. Die Bg hat eine materielle Überprüfung des Diploms der Bf abgelehnt mit der Begründung, der Bf fehle im Diploland (Bosnien und Herzegowina) der erforderliche direkte Berufszugang zu Regelklassen in der öffentlichen Schule, was folgerichtig ohne weiteren Abklärungen zur Abweisung des Anerkennungsgesuches führte. Die Bg beruft sich dabei auf die formelle Anerkennungsvoraussetzung in Art. 3 Abs. 1 Lit. c des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.): *Antragsberechtigt sind Personen mit einem ausländischen Ausbildungsabschluss, der ... c. im Herkunftsland zum direkten Berufszugang ermächtigt (Berufsbefähigung zum gleichen Beruf)*. Diese Voraussetzung ist jedenfalls dann nicht in Frage zu stellen, wenn im Diploland der direkte Berufszugang neben dem Ausbildungsabschluss noch weitere fachliche Leistungen (wie zum Beispiel ein Praktikum, Berufstätigkeit während einer bestimmten Zeit, weitere Prüfungen oder schriftliche Arbeiten) voraussetzt. In einem solchen Fall ist die Ausbildung im Hinblick auf die Berufsausübung erst mit Absolvierung dieser zusätzlichen fachlichen Erfordernisse abgeschlossen; daran ändert der Umstand nichts, dass die nachgewiesene Ausbildung wie im vorliegenden Fall auch didaktische und psychologische Fächer umfasste. Ob anders zu entscheiden ist, wenn der direkte Berufszugang im Diploland neben dem Abschluss bloss von Voraussetzungen abhängig gemacht wird, die ausserhalb der fachlichen Ausbildung liegen (beispielsweise von einem Mindestalter, das in der Schweiz nicht erforderlich ist), kann vorliegend offengelassen werden.

Auch wenn vorliegend kein EU-Diplom vorliegt (und entsprechend die Regeln des EU-Rechts nicht zur Anwendung gelangen), ist darauf hinzuweisen, dass selbst die auf grösstmögliche Personenfreizügigkeit angelegten Regeln der Europäischen Union, konkret die Richtlinie 2005/36/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, im Rahmen der Anerkennungsbedingungen in Art. 13 für eine grundsätzliche Anerkennbarkeit voraussetzen, dass im Diploland (Herkunftsland) die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung des betreffenden Berufes vorliegt bzw. sämtliche Befähigungen, um eine solche Erlaubnis zu erhalten. Zumindest der gleich strenge Massstab hat bei ausserhalb der EU erworbenen Diplomen zu gelten.

6. Die Bg stellt sich auf den Standpunkt, die Berufsausübung in Bosnien und Herzegowina erfordere neben dem von der Bf vorgelegten Ausbildungsabschluss eine einjährige Vorbereitungszeit («staz») und das Bestehen einer Fachprüfung («strucni ispit»). Sie leitet diese Erfordernisse aus Internetbeiträgen zu Bosnien und Herzegowina her. Aus diesen Belegen ist zumindest prima facie zu schliessen, dass solche Voraussetzungen für den direkten Berufszugang zum Lehrerberuf bestehen.

7. Die Bf behauptet nicht, einen solchen Vorbereitungsdienst absolviert und eine solche Fachprüfung abgelegt zu haben. Sie stellt sich vielmehr auf den Standpunkt, auch ohne den Vorbereitungsdienst und das fachliche Examen in Bosnien und Herzegowina zur Berufsausübung zugelassen zu sein. Wer ein ausländisches Diplom zur Anerkennung vorlegt, hat (unter anderem) den Nachweis zu erbringen, dass alle Voraussetzungen für den direkten Berufszugang im Diploland erfüllt sind. Das gilt uneingeschränkt jedenfalls für ein ausserhalb der EU erworbenes Diplom. So gesehen ist es an der Bf, den entsprechenden Nachweis zu erbringen. Die blosser Behauptung, den direkten Berufszugang zu besitzen, genügt jedenfalls unter den vorliegenden Umständen (vgl. vorstehende E. 6) nicht. Es wäre an der Bf gelegen, die staatliche Bestätigung aufzulegen, wonach sie in Bosnien und Herzegowina mit dem der Bg zur Anerkennung vorgelegten Diplom ohne weitere Voraussetzung zur Berufsausübung in Regelklassen der öffentlichen Schule zugelassen ist. Eine solche Bestätigung liegt hingegen nicht vor. Nachdem vorliegend kein EU-Diplom zu beurteilen ist, kann auch offengelassen werden, ob das in Art. 4 Abs. 3 des genannten Anerkennungsreglements mit Bezug auf die materiellen Anerkennungsvoraussetzungen verankerte Cassis-de-Dijon-Prinzip sinngemäss auch bezüglich der in Art. 3 geregelten formellen Voraussetzungen zur Anwendung käme.

8. Entgegen den Ausführungen der Bf könnte der fehlende direkte Berufszugang im Herkunftsland nicht durch Ausgleichsmassnahmen kompensiert werden. Die Frage der Ausgleichsmassnahmen stellt sich erst dann, wenn ein Abschluss der Überprüfung grundsätzlich zugänglich ist, d.h. er sämtliche formellen Anforderungen erfüllt, zu denen nach dem Gesagten der Nachweis des direkten Berufszugangs im Diploland gehört. Liegt ein solcher Abschluss bzw. Nachweis nicht vor, erübrigt sich die Frage nach Ausgleichsmassnahmen bereits aus diesem Grund und entsprechend entfällt auch eine Berücksichtigung von allfälliger Berufspraxis oder allfälligen Weiterbildungen, die sich allein auf das Ausmass der anzuordnenden Ausgleichsmassnahmen auswirken können. Das folgt aus dem klaren Wortlaut von Art 3 und 4 des anwendbaren Reglements über die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und entspricht im Übrigen der Praxis der Rekurskommission (siehe Entscheid vom 06. 08. 2015 Seite 3 E. 3, Verfahren A7-2015; Entscheid vom 16. 09. 2014 Seite 3 E. 3.1., Verfahren A5-2014).

9. Die Bf weist ein Schweizer Lehrdiplom für die Vorschulstufe und die Primarstufe (1. bis 3. Klasse) der pädagogischen Hochschule St. Gallen vom 19. 06. 2015 nach. Dieses Diplom ist gesamtschweizerisch anerkannt, womit das vorliegend streitige Anerkennungsgesuch teilweise (d.h. im Umfang des Schweizer Abschlusses) faktisch obsolet wird. Entgegen den Ausführungen der Bf hat das in der Schweiz erworbene Diplom und die damit verbundene gesamtschweizerische Anerkennung aber keinen Einfluss auf die Beurteilung des zur Anerkennung vorgelegten ausländischen Abschlusses. Denn mit dem ausländischen Diplom beabsichtigt die Bf eine Anerkennung über die in der Schweiz erworbenen Befähigung hinaus. Letztere lässt aber keinen Rückschluss auf die Qualität des ausländischen Abschlusses zu.

10. Schliesslich hat auch die Bestätigung der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (crus) vom 28. 11. 2013, wonach der von der Bf erworbene Abschluss formal einem Bachelor einer Schweizer Universität entspricht, keinen Einfluss auf die Beurteilung, ob der erforderliche Berufszugang im Diploland nachgewiesen ist. Mit diesen vorliegend massgebenden Fragen befasst sich die genannte Bestätigung nicht (und sie könnte sich bereits mangels entsprechender Zuständigkeit damit auch gar nicht befassen).

11. Ergebnis und Kosten. Nach dem Gesagten hat die Bg das Anerkennungsgesuch mangels Nachweises des direkten Berufszugangs im Diploland zu Recht abgewiesen, womit auch der vorliegenden Beschwerde kein Erfolg beschieden sein kann. Die Bf trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.

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

Hans Peter Müller