

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

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

Verfahren B2-2011

ENTSCHEID VOM 28. OKTOBER 2013

Zusammensetzung der Rekurskommission: Susanne Vinzenz-Stauffacher (Vorsitz),
Christiane Koch, Marianne Stöckli-Bitterli

In der Sache

X.Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Haus der Kantone,
Speichergasse 6, Postfach 660, 3007 Bern

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Verfügung vom 28. Juli 2011: Anerkennung des deutschen Diploms als
staatlich anerkannte Heilpädagogin

A. Sachverhalt

Mit Verfügung vom 28. Juli 2011 hat Beschwerdegegnerin (Bg) das Gesuch der Beschwerdeführerin (Bf) um Anerkennung ihres deutschen Diploms als staatlich anerkannte Heilpädagogin vom 31. Juli 2002 für eine Berufsausübung im Bereich Sonderpädagogik wie folgt abgewiesen:

- 1. Die Urkunde der Fachakademie für Heilpädagogik Regensburg kann nicht gestützt auf die Richtlinie 89/48/EWG für die Sonderpädagogik anerkannt werden, da die damit verbundene Berufsbefähigung nicht mit dem entsprechenden schweizerischen Ausbildungsabschluss vergleichbar ist (keine Anwendbarkeit der Richtlinie mangels identischer Berufsabschlüsse).*
- 2. Ausgleichsmassnahmen zur Kompensation eines Defizits bzw. die Anrechnung der Berufspraxis sind nicht möglich, da dafür die Grundlage (Vergleichbarkeit der Berufsbefähigung) nicht gegeben ist.*
- 3. Die Gebühr für das Überprüfungsverfahren beträgt CHF 400.--. Sie wurde im Voraus bezahlt.*

Gegen diese Verfügung erhob die Bf mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 26. August 2011 frist- und formgerecht Beschwerde. Dabei stellte sie folgende Anträge:

- 1. Ziff. 1, 2 und 3 der Verfügung der EDK vom 28.7.2011 seien vollumfänglich aufzuheben.*
- 2. Die Urkunde der Fachakademie für Heilpädagogik Regensburg sei gestützt auf die Richtlinie 89/48/EWG für die Sonderpädagogik/Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung ohne Ausgleichsmassnahmen zu anerkennen.*
- 3. Für die Anerkennung des Studiums zur „Staatlich anerkannten Heilpädagogin“ für die Sonderpädagogik in der Vertiefungsrichtung schulische Heilpädagogik seien Ausgleichsmassnahmen anzuordnen.*
- 4. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen.*

Als Begründung führte die Bf im Wesentlichen an, der Studiengang an der von ihr absolvierten Fachakademie sei in Inhalt und Umfang nahezu identisch mit den entsprechenden schweizerischen Studiengängen in der Vertiefungsrichtung heilpädagogische Früherziehung im Rahmen des Sonderpädagogikstudiums an Schweizer Fachhochschulen. Auch wären die Zulassungsbedingungen zum Schweizer Studium mit der von ihr ursprünglich absolvierten Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin gegeben. Vor diesem Hintergrund spreche nichts gegen eine Anerkennung ihrer Urkunde als staatlich anerkannte Heilpädagogin hinsichtlich eines Einsatzes in Sonderpädagogik im Bereich heilpädagogische Früherziehung. Demgegenüber anerkennt die Bf mit Verweis auf einen Entscheid der Rekurskommission vom 10. November 2010, dass eine Anerkennung im Bereich Schulische Heilpädagogik nur nach Absolvierung von Ausgleichsmassnahmen erfolgen kann. Im Übrigen sei rein grundsätzlich nicht vertretbar, dass die Bg das Gesuch um Anerkennung ohne Differenzierung hinsichtlich der Vertiefungsrichtungen (Heilpädagogische Früherziehung bzw. Schulische Heilpädagogik) gesamthaft abgelehnt habe.

Die Bg hat mit Eingabe vom 11. November 2011 zur Beschwerde Stellung genommen. Sie führte aus, der Beruf der Sonderpädagogik sei unabhängig von der Vertiefungsrichtung (Heilpädagogische Früherziehung oder Schulische Heilpädagogik) sowohl im Ausbildungsland Deutschland als auch in der Schweiz ein reglementierter Beruf. Der mit dem schweizerischen Hochschuldiplom in Sonderpädagogik vergleichbare deutsche Abschluss werde dabei ausschliesslich im Rahmen eines ersten und zweiten Staatsexamens für das Lehramt an Sonderschulen bzw. für das Lehramt für Förderschulen oder für Sonderpädagogik erlangt. Eine andere vergleichbare Ausbildung gebe es in Deutschland nicht, weshalb es an der Grundvoraussetzung für die Anerkennung – die Vergleichbarkeit der mit dem deutschen Abschluss verbundenen Berufsbefähigung mit der Ausbildung und Berufsbefähigung einer schweizerischen Sonderpädagogin – fehle. Mit Verweis auf einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Oktober 2010 wurde von der Bg sodann darauf verwiesen, dass der erste Schritt bei der Anwendung des allgemeinen Anerkennungssystems in der Frage bestehe, ob der oder die Antragstellende den Beruf, den er oder sie im Aufnahmestaat ausüben möchte, im Herkunftsland überhaupt ausüben darf. Die Bf könne nun aber mit ihrer Ausbildung in Deutschland nicht als Sonderpädagogin, sondern einzig als Sozialpädagogin tätig sein. Mangels Vorliegen einer identischen Berufsqualifikation finde die Richtlinie 89/48/EWG keine Anwendung und es seien aus diesem Grund auch keine Ausgleichsmassnahmen anzuordnen. Die Beschwerde sei demgemäss unter Kostenfolgen zulasten der Bf abzuweisen.

Die Bf hat sich im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels mit Schreiben vom 16. Dezember 2011 noch einmal vernehmen lassen. Sie hielt an ihren Anträgen gemäss Beschwerde vom 26. August 2011 fest. Die Bg hat mit Schreiben vom 7. Februar 2012 eine Duplik eingereicht und ebenfalls an ihren Anträgen auf Ablehnung des Diplomanerkennungsantrages festgehalten. Auf die entsprechenden Ausführungen der Parteien wird, soweit nötig, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

B. Erwägungen

1. Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.
2. Für die Überprüfung eines ausländischen Diploms im Hinblick auf die Gleichwertigkeit mit dem entsprechenden Schweizerischen Ausbildungsabschluss sind gestützt auf das Reglement der EDK über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Diplomanerkennungsvereinbarung) die Richtlinien 89/48/EWG, 92/51/EWG und 2001/19/EG anwendbar. Eine Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses kann grundsätzlich dann erfolgen, falls die ausländische Ausbildung bezogen auf die Ausbildungsstufe, die Ausbildungsdauer und die Ausbildungsinhalte einerseits sowie die dem Abschluss nachfolgende Berufsbefähigung andererseits mit dem entsprechenden Schweizerischen Ausbildungsabschluss vergleichbar ist.
3. Absolventinnen und Absolventen des Schweizerischen Studiums der Sonderpädagogik, Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung, bieten im Rahmen ihrer Berufsausübung präventive und erzieherische Unterstützung bei Kindern, welche in ihrer Entwicklung gefährdet, gestört oder behindert sind, und zwar bis maximal zwei Jahre nach Schuleintritt. Im Zentrum ihrer Tätigkeiten steht die Früherfassung von die Entwicklung eines Kindes gefährdenden Faktoren. Die Kinder werden dabei zusätzlich auch im familiären Umfeld unterstützt. Zu unterscheiden ist dies von der Arbeit, welche schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen leisten. Diese sind für die Erziehungs- und Bildungsarbeit mit Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf befähigt (vgl. Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereiche der Sonderpädagogik, Vertiefungsrichtung Heilpädagogische

Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik vom 12. Juni 2008). Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sind zum einen auf allen Stufen der Regelschule als integrative Lehrpersonen oder Kleinklassenlehrkräfte tätig. Ebenso sind sie für den Einsatz in sonderpädagogischen Schulen qualifiziert. Bei den von ihnen betreuten Kindern und Jugendlichen liegt ein besonderer Bildungsbedarf vor, sei es, dass deren Entwicklung eingeschränkt und/oder gefährdet ist, oder sei es, dass es den Betroffenen nicht möglich ist, dem Regelunterricht ohne individuelle Unterstützung zu folgen. Zum Einsatz kommen derart qualifizierte Lehrkräfte auch im Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen, welche massgebende Schwierigkeiten hinsichtlich Sozialkompetenz oder im Lehr- und Leistungsvermögen aufweisen. Aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeits- und Aufgabenbereiche der Heilpädagogischen Früherziehung einerseits und der Schulischen Heilpädagogik andererseits rechtfertigt es sich, die beiden Bereiche getrennt voneinander zu prüfen.

4. Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik ist für die Zulassung zum Studium grundsätzlich ein Lehrdiplom für Regelklassen oder ein Diplom in Logopädie oder Psychomotoriktherapie oder ein Bachelorabschluss in einem verwandten Studienbereich erforderlich. Für die Zulassung zur Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung genügt nun aber ein Lehrdiplom für die Vorschulstufe (vgl. Art. 5 des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik, e contrario). Die Bf hat ursprünglich eine Ausbildung als staatlich anerkannte Erzieherin absolviert. Dies entspricht dem Beruf der Schweizerischen Kindergärtnerin. Dabei kann offengelassen werden, ob der deutsche Abschluss der Bf aufgrund der in der Schweiz zwischenzeitlich neu geregelten Ausbildung zur Kindergärtnerin (Studium an einer Pädagogischen Hochschule zum Bachelor of Arts in Pre-Primary Education) aktuell noch als Lehrdiplom für die Vorschulstufe gemäss dem vorerwähnten Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik gelten würde. Aufgrund des von der Bf an der Kirchlichen Fachakademie für Sozialpädagogik Regensburg erlangten Abschlusses zur staatlich anerkannten Erzieherin müsste sie jedenfalls mit einer Ergänzungsprüfung (Äquivalenznachweis) zum Schweizerischen Studium zugelassen werden, da es sich bei der von der Bf durchlaufenen Erstausbildung um eine mindestens dreijährige, anerkannte Berufsausbildung handelt und die Bf mehrjährige Berufserfahrung aufweist. Es ist damit mit der Bf einig zu gehen, dass sie die Zulassungsvoraussetzungen für ein schweizerisches Studium in Sonderpädagogik, Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung, grundsätzlich erfüllen würde. Die Bg stellt sich nun aber auf den Standpunkt, der Weg zur mit der Schweiz vergleichbaren Ausbildung im Bereich der Heilpädagogischen Früherziehung führe in Deutschland zwingend über das erste und zweite Staatsexamen, welches die Bf unbestrittenermassen nicht absolviert hat. Dem kann so nicht zugestimmt werden. Es ist zwar richtig, dass eine in Deutschland für den Schulunterricht qualifizierte Sonderpädagogin regelmässig auch als für den Bereich der Heilpädagogischen Früherziehung qualifiziert gilt. Ebenso richtig ist, dass jede im Rahmen eines Sonderpädagogikstudiums oder im regulären Lehramtsstudium ausgebildete Absolventin, welche das entsprechende Erweiterungs- oder Wahlpflichtfach gewählt hat, immer auch für die Unterrichtstätigkeit an Schulen befähigt ist. Beschränkt auf den Bereich der Heilpädagogischen Früherziehung ergibt sich aufgrund der Akten aber auch ein anderer Ausbildungsweg: so ist im von der Bf eingereichten Arbeitspapier der Arbeitsstelle Frühförderung Bayern in der Bezeichnung der mit frühförderspezifischen Aufgaben betrauten Berufsgruppen die staatlich anerkannte Heilpädagogin explizit aufgeführt. Ebenso sind bei der Ausschreibung der Ausbildung zur staatlich anerkannten Heilpädagogin als Berufs-Tätigkeitsfelder schulvorbereitende Einrichtungen und Schulen aufgeführt. Die Auffassung der Bg, der Bf sei aufgrund ihrer deutschen Ausbildung in Deutschland ein Einsatz in Bereichen, welche dem schweizerischen Berufsfeld der Heilpädagogischen Früherziehung entsprechen (vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der

Sonderpädagogik), verwehrt, trifft somit offensichtlich nicht zu. Es ist vielmehr in Einklang mit Art. 3 Abs. 1 lit. c der Diplomanerkennungsvereinbarung davon auszugehen, dass die deutsche Ausbildung zur staatlich anerkannten Heilpädagogin in Deutschland zur Berufsausübung im Bereich der Heilpädagogischen Früherziehung berechtigt. Die formellen Anerkennungsvoraussetzungen sind damit für die Berufsausübung im Bereich der Heilpädagogischen Früherziehung erfüllt. Anders sieht es nun aber aus im Bereich der materiellen Anerkennungsvoraussetzungen. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die an einer deutschen Fachakademie absolvierte Ausbildung – anders als die deutsche Ausbildung über erstes und zweites Staatsexamen - vom Ausbildungsniveau her nicht gleichwertig ist mit dem schweizerischen Sonderpädagogikstudium. Eine direkte Anerkennung ist damit nicht möglich und der entsprechende Antrag der Bf somit abzuweisen. Der Bf ist aber vor dem Hintergrund, dass die formellen Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt sind, die Möglichkeit zu eröffnen, die Unterschiede im Niveau der absolvierten Ausbildung im Sinne der Diplomanerkennungsvereinbarung auszugleichen. Dabei wird den zum Teil unterschiedlichen Ausbildungsinhalten und deren Gewichtung im Rahmen der Festlegung der Ausgleichsmassnahmen angemessen Rechnung zu tragen sein. Die Streitsache ist in diesem Sinne an die Bg zurückzuweisen.

5. Weiter ist zu prüfen, ob der Bf für eine Berufsausübung im Bereich der Schulischen Heilpädagogik die Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen zu gewähren ist. In Präzisierung und teilweiser Abweichung vom Entscheid der Rekurskommission vom 10. November 2011 (Verfahren B1-2009) ist dazu folgendes festzuhalten: Die Befähigung für den Bereich der Schulischen Sonderpädagogik wird in Deutschland mit dem Zeugnis über die zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Sonderschulen bzw. für das Lehramt an Förderschulen oder für Sonderpädagogik erlangt. Alternativ kann das erste oder zweite Staatsexamen für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen, bzw. an Realschulen oder Gymnasien erworben und anschliessend eine Ausbildung als Sonderpädagogin oder -pädagoge absolviert werden. Eine derartige Ausbildung hat die Bf unbestrittenermassen nicht absolviert. Weiter geht auch die Bf nicht davon aus, dass ihre Ausbildung sie in Deutschland befähigen würde, als Schulische Heilpädagogin zu arbeiten. Damit fehlt es aber an der formellen Anerkennungsvoraussetzung gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c der Diplomanerkennungsvereinbarung, womit Ausgleichsmassnahmen zum vorneherein ausgeschlossen sind.
6. Aufgrund des Ausgangs des Verfahrens (teilweise Gutheissung bzw. teilweise Abweisung der Beschwerde) ist der Bf eine um die Hälfte ermässigte amtliche Gebühr von Fr. 500.-- aufzuerlegen. Diese wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- verrechnet. Zudem ist der Bf eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'500.-- zuzusprechen.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin wird eine reduzierte amtliche Gebühr von Fr. 500.-- auferlegt. Diese wird mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- verrechnet.
3. Der Beschwerdeführerin wird eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'500.-- zugesprochen.

4. Der vorliegende Entscheid wird den Parteien mit eingeschriebener Post eröffnet.
5. Dieser Entscheid kann innert 30 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:

lic.iur. Susanne Vincenz-Stauffacher

Christiane Koch