

Rekurskommission EDK/GDK

Haus der Kantone Speichergasse 6 Postfach 660 3000 Bern 7

Abteilung B

In der Zusammensetzung: Susanne Vincenz-Stauffacher (Vorsitz), Gaby Schmidt, Marianne Stöckli-Bitterli

B2-2014

Entscheid vom 5. Juni 2015

in Sachen

X. Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK),
vertreten durch Generalsekretär Hans Ambühl, Haus der Kantone, Speichergasse 6,
Postfach 660, 3007 Bern

Beschwerdegegnerin

betreffend

**Anerkennung des deutschen Zeugnisses über die Prüfung zur Atem-, Sprech-
und Stimmlehrerin**

(EDK-Verfügung vom 27. Juni 2014)

A. Sachverhalt

Mit Verfügung vom 27. Juni 2014 hat die Beschwerdegegnerin (Bg) das Gesuch der Beschwerdeführerin (Bf) um Anerkennung ihres deutschen Zeugnisses über die Prüfung zur Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin vom 11. März 1976 wie folgt abgewiesen:

1. *Eine gesamtschweizerische Anerkennung Ihres Ausbildungsabschlusses als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin vom 11. März 1976 kann nur unter der Bedingung erfolgen, dass Sie im Rahmen einer Ausgleichsmassnahme das festgestellte Defizit bezüglich der Ausbildungsinhalte kompensieren.*
2. *Die konkreten Ausgleichsmassnahmen und deren Modalitäten werden von einer Ausbildungsinstitution, die 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.*
3. *Sobald die Ausgleichsmassnahme erfolgreich absolviert ist, wird eine entsprechende Gleichwertigkeitsanerkennung ausgestellt.*
4. *Die Gebühr für das Überprüfungsverfahren beträgt CHF 500.--. Sie wurde im Voraus bezahlt.*

Gegen diese Verfügung erhob die Bf mit Eingabe vom 4. Juli 2014 Beschwerde. Dabei stellte sie sinngemäss den Antrag, es sei auf die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen zu verzichten.

Als Begründung führte die Bf im Wesentlichen an, ihre mehr als 30-jährige Berufstätigkeit inklusive der von ihr absolvierten Weiterbildungen würden allfällige Unterschiede bezüglich den Ausbildungsinhalten ausgleichen. So habe sie nach ihrem Verständnis sowohl in der Aus- und Weiterbildung als auch mit Patienten logopädisch gearbeitet. Auch sei sie als „Fachlehrerin Artikulation“ an der Kantonalen Gehörlosenschule zuständig gewesen für die Anleitung mit den

Hörgeschädigtenpädagogen und Logopädinnen hinsichtlich der Erweiterung der Kompetenzen bezüglich Sprache und Sprechen.

Die Bg hat mit Eingabe vom 14. Oktober 2014 zur Beschwerde Stellung genommen. Sie führte aus, der festgestellte Unterschied im Ausbildungsniveau – bei der von der Bf absolvierten Ausbildung handelt es sich um den Unterschied zum schweizerischen Logopädie-Studium nicht um eine Ausbildung auf Hochschulniveau – werde infolge der Berufspraxis der Bf als Hochschuldozentin als ausgeglichen erachtet. Hinsichtlich der festgestellten Unterschiede bezüglich der Ausbildungsinhalte habe sie vorgängig bei Herrn Prof. Dr. B., Leiter Studienprogramm an der Universität F., ein Gutachten eingeholt. Der Gutachter komme in seiner Beurteilung zum Schluss, dass das deutsche Diplom der Bf trotz Berufspraxis und Weiterbildung nicht direkt gesamtschweizerisch anerkannt werden könne. Sie sei dieser Meinung gefolgt. Zu den von der Bf vorgebrachten Beschwerdepunkten hielt die Bg fest, dass die von der Bf geltend gemachten Studienleistungen an der Universität Zürich im Bereich Sonderpädagogik sowohl vom Gutachter als auch von ihr als verfügender Behörde angemessen berücksichtigt worden seien. Sie sei sich auch bewusst, dass die Bf von 1991 bis 2001 in Teilzeitanstellung als Fachlehrerin und Beraterin für Atem-Stimme-Sprechen an der kantonalen Gehörlosenschule gearbeitet habe. Ihre entsprechende Tätigkeit habe aber nur teilweise die direkte therapeutische Arbeit mit Kindern umfasst. Auch weise die Bf keine Berufspraxis in weiteren Teilbereichen der Logopädie ausserhalb ihres Spezialgebiets nach. Demensprechend könne die Berufspraxis die festgestellten Ausbildungsdefizite nicht kompensieren. Auch werde nicht bestritten, dass die logopädische Diagnose einen Bestandteil der Ausbildung und auch des Berufsfeldes der Atem-, Stimm- und Sprechtherapeuten darstelle. Der Umstand aber, dass die Bf das Gebiet der Sprachheilpädagogik nur im Nebenfach studiert habe, zeige auf, dass dieser Bereich nicht besonders stark gewichtet worden sei.

Die Bf hat mit Schreiben vom 15. und 16. Oktober 2014 weitere Unterlagen zu den Akten gegeben.

Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels bekräftigt die Bf mit Eingabe vom 9. November 2014 ihre Auffassung, durch ihr Studium der Pädagogik,

Sonderpädagogik und Psychologie habe sie Weiterbildungen nachgewiesen, welche eine Gleichstellung rechtfertigen würden. Ihre fachliche Kompetenz im Bereich Sprache, Sprechen und Schreiben werde unterstrichen durch ihre langjährige Anstellung als Fachlehrerin für die Kantonale Gehörlosenschule. Sie verwies weiter darauf, dass die Anerkennung erst infolge altershalber erfolgter Kündigung durch die Hochschule der Künste notwendig geworden sei, da sie zukünftig in eigener Praxis arbeiten wolle und die Anerkennung ihres Abschlusses ihrerseits Voraussetzung für die Zulassung zur schweizerischen Krankenkasse sei. Sie bat diesbezüglich um Berücksichtigung ihres Alters von 61 Jahren und gestützt darauf zu prüfen, ob eine bis zum 31. Januar 2018 begrenzte Anerkennung ausgestellt werden könne.

In ihrer abschliessenden Stellungnahme vom 9. Dezember 2014 hielt die Bg fest, dass bei der Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Abschlusses mit dem entsprechenden schweizerischen Abschluss das ausländische Diplom stets mit der aktuellen schweizerischen Ausbildung verglichen werde. Auf das Schweizer Übergangsrecht betreffend Anerkennung altrechtlicher Ausbildungsabschlüsse könne sich die Inhaberin eines ausländischen Diploms nicht berufen. Ebenso sei das Motiv der Bf, mit der Anerkennung die Zulassung zur schweizerischen Krankenkasse zu erreichen, für die Beurteilung unerheblich.

Auf die weiteren 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. Die Überprüfung eines ausländischen Diploms im Bereich der Logopädie erfolgt nach Massgabe der im Reglement der EDK über die Anerkennung der Hochschuldiplome in Logopädie und der Hochschuldiplome in Psychomotoriktherapie vom 3. November 2000 statuierten schweizerischen Mindeststandards sowie des Reglements der EDK über die Anerkennung

ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Diplomanerkennungsvereinbarung) in Anwendung der Richtlinien 2005/36/EG. Der Verweis der Bg in ihrer Stellungnahme vom 14. Oktober 2014 hinsichtlich der Rechtgrundlagen, es sei vorliegend das Reglement der EDK über die Anerkennung der Diplome im Bereich Sonderpädagogik vom 12. Juni 2008 anwendbar, ist dementsprechend unzutreffend. Eine Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses kann grundsätzlich dann erfolgen, wenn 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. Bestehen zwischen dem ausländischen Studienabschluss und dem schweizerischen Unterschiede bezüglich Niveau, Dauer und/oder Inhalt, so können vom Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen im Sinne der entsprechenden Richtlinien verlangt werden.

3. Der von der Bg beigezogene Gutachter kommt in seiner Beurteilung vom 25. Juni 2014 zum Schluss, es sei vorliegend weder bezüglich Ausbildungsniveau noch bezüglich Ausbildungsinhalte eine Gleichwertigkeit mit einem Schweizer Hochschulabschluss in Logopädie gegeben. Dementsprechend erachtete er in beiden Bereichen Ausgleichsmassnahmen als erforderlich. Die Bg wiederum beurteilte in Abweichung zur Einschätzung und Empfehlung des Gutachters für den Bereich Ausbildungsniveau eine Gleichwertigkeit als gegeben und verzichtete diesbezüglich auf die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen. Damit hat es hinsichtlich der Gleichwertigkeit bezüglich Ausbildungsniveau sein Bewenden. Hinsichtlich der Gleichwertigkeitsprüfung bezüglich der Ausbildungsinhalte übernahm die Vorinstanz die Beurteilung des Gutachters. Dieser führte aus, die Bf verfüge über eine solide Ausbildung und eine umfangreiche Berufserfahrung als Atem-, Sprech- und Stimmlehrerin/-therapeutin. Es mangle jedoch im Unterschied zur Schweizer Logopädieausbildung an einer umfassenden Qualifikation zur Diagnostik und Behandlung sämtlicher relevanter Störungsbilder (insbesondere LRS/sprachbasierte Lernstörung, Aphasie u.a.). In Übereinstimmung mit diesen Feststellungen ist davon auszugehen, dass der Schwerpunkt der von der Bf

absolvierten Ausbildung im Bereich der Atem-, Sprech- und Stimmerziehung lag. Demgegenüber besuchte die Bf Sprachheilkunde nur als Nebenfach. Dies wird von der Bf nicht bestritten. Sie bringt aber vor, es sei bei ihrer Ausbildung trotzdem von einer starken Gewichtung des Gebiets der Sprachheilpädagogik auszugehen, da sie mit ihrer Ausbildung in Deutschland gleich wie die Logopäden umfassend zur Therapie von Atem-, Stimm-, Sprech-, Sprach-, Hör- und Schluckstörungen von den gesetzlichen Krankenkassen zugelassen sei. Wie die Bg aber zu Recht festhält, war bei der Ausbildung der Bf jedenfalls die Lese-Rechtschreibstörung nicht Teil der Ausbildung. Diese ist nun aber wichtiger Bestandteil des schweizerischen Hochschulstudiums in Logopädie. Dasselbe gilt für den Bereich Aphasie. Diesem kam im Gegensatz zum schweizerischen Studium in der Ausbildung der Bf nur eine sehr untergeordnete Rolle zu.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass fachlich-inhaltlich die verlangten Leistungsnachweise betreffend Qualifikation zur Diagnostik und Behandlung relevanter Störungsbilder im Bereich der Logopädie nicht erfüllt sind. Insbesondere fehlen die Qualifikationen hinsichtlich der Erfassung und Beschreibung der schriftsprachlichen und sprachlichen Fertigkeiten und Defizite von Kindern mit Lese-Rechtschreibstörungen (LRS), der Abklärung von sprachlich-kognitiven Bedingungsfaktoren der LRS und der Anwendung von standardisierten Testverfahren oder vom Diagnostik-Rahmenmodell ICF. Bezogen auf die Ausbildungsinhalte sind die Unterschiede zwischen der von der Bf absolvierten Ausbildung und dem Schweizer Hochschulstudium in Logopädie damit offensichtlich. Dabei ist es entgegen der Auffassung der Bf korrekt, wenn die Bg den Vergleich aufgrund der aktuell geltenden gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen zieht.

Zu prüfen bleibt damit die Frage, ob die festgestellten Differenzen allenfalls infolge absolvierter Weiterbildungen und der langjährigen Berufserfahrung als kompensiert zu gelten haben. Der Gutachter stellt sich diesbezüglich auf den Standpunkt, die im Rahmen der Primärausbildung im Vergleich zur schweizerischen Ausbildung in quantitativer Hinsicht ungenügenden Praxisinhalte vermöge die Bf durch ihre langjährige Berufserfahrung zu

kompensieren. Dabei sei aber zu berücksichtigen, dass die ausgewiesene praktische Tätigkeit inkl. Lehrtätigkeit hauptsächlich auf Klienten mit Stimm-, Sprech- und Hörproblemen ausgerichtet gewesen sei. Dies wird von der Bf zwar relativiert, jedoch nicht gänzlich in Abrede gestellt. Sie stellt sich diesbezüglich aber auf den Standpunkt, jede Logopädin und jeder Logopäde sei bestrebt, sich nach Neigung und Befähigung in einem Spezialgebiet zu vertiefen. Dem ist grundsätzlich ohne weiteres zuzustimmen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass bei erstellten Unterschieden im Ausbildungsniveau eine rechtsgenügende Kompensation nur dann angenommen werden kann, wenn die Defizite mittels entsprechender Weiterbildungen und/oder praktischer Tätigkeit ausgeglichen werden. So gesehen steht eine Spezialisierung in einem Teilgebiet der Logopädie ausserhalb der auszugleichenden Defizite einer entsprechenden Kompensation selbstredend entgegen. Es ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass die Bf mit den nachgewiesenermassen besuchten Vorlesungen und Weiterbildungen sowie ihrer unbestrittenermassen langjährigen Berufserfahrung die Defizite in den Bereichen Prävention und Diagnostik sowie hinsichtlich der Behandlung von einschlägigen logopädischen Störungsbildern zwar reduzieren, jedoch nicht gänzlich ausgleichen kann. Sodann fehlt für die von der Bf eventualiter beantragte zeitlich begrenzte Anerkennung die gesetzliche Grundlage. Die von der Vorinstanz verfügte Anordnung von entsprechenden Ausgleichsmassnahmen ist damit nicht zu beanstanden und entsprechend zu bestätigen.

4. Die Bg begründete in der angefochtenen Verfügung, warum sie davon ausgehe, dass in Anwendung der Richtlinie 2005/36/EG ein wesentlicher Unterschied zwischen der von der Bf absolvierten und der schweizerischen Ausbildung bestehe und deshalb Ausgleichsmassnahmen anzuordnen seien (siehe vorstehende Ausführungen). Sie legte demgegenüber aber weder fest, in welchem Umfang Ausgleichsmassnahmen zu absolvieren sind, noch begründet sie das ihr nötig erscheinende Mass. Sie überlässt die Festlegung der benötigten ECTS-Punkten explizit der von der Bf zu bestimmenden Ausbildungsinstitution. Gemäss Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgerichtsgesetz; SR 172.012) ist eine den Adressaten beschwerende Verfügung jedoch zu begründen. Somit hat die Bg

vorliegend die Begründungspflicht verletzt. Die Begründungspflicht wiederum ist ein Ausfluss des grundrechtlich garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung formeller Natur. Dessen Verletzung führt deshalb in der Regel zur Aufhebung der betreffenden Verfügung (vgl. z.B. BGE 121 I 232). Die Verfügung der Bg vom 27. Juni 2014 ist demgemäss aufzuheben und die Streitsache an die Bg zurückzuweisen. Dabei hat die Bg die Anzahl der auszugleichenden ECTS-Punkten verbindlich und begründet festzulegen. Sollte sich die Bg ausserstande sehen, die Anzahl auszugleichender ECTS-Punkte festzulegen, so steht es ihr zwar offen, dies an eine entsprechende Ausbildungsinstitution zu delegieren. Sie ist diesfalls aber gehalten, in Rahmen ihrer Verfügung sicherzustellen, dass die Bf im Nichteinigungsfall – die Bf ist mit der von der Ausbildungsinstitution festgelegten Anzahl ECTS-Punkte nicht einverstanden – den Erlass einer entsprechenden anfechtbaren Zusatzverfügung der Bg verlangen kann.

5. Nachdem die Verfügung der Vorinstanz gemäss den vorstehenden Erwägungen gesamthaft aufzuheben ist, erübrigen sich an sich zusätzliche Ausführungen zu einzelnen Verfügungsteilen. Die Vorinstanz wird im Hinblick auf ihr neu zu erlassende Verfügung aber darauf hingewiesen, dass der in Ziffer 2 ihrer Verfügung vom 27. Juni 2014 ausgesprochene Ausschluss der Wiederholung einer nicht bestandenen Ausgleichsmassnahme der Diplomanerkennungsvereinbarung widerspricht. In Art. 7 Abs. 5 der Diplomanerkennungsvereinbarung wird statuiert, dass eine nicht bestandene Ausgleichsmassnahme einmal wiederholt werden kann. Warum dies im vorliegenden Fall ausgeschlossen sein soll, ist nicht ersichtlich und wird von der Bg auch nicht begründet.
6. Aufgrund des Ausgangs des Verfahrens (Aufhebung der angefochtenen Verfügung) ist der von der Bf geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- an sie zurückzuleisten.

C. Rechtsspruch

1. Die Verfügung vom 27. Juni 2014 wird aufgehoben.
2. Die Streitsache wird im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.
3. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurückerstattet.
4. Der vorliegende Entscheid wird den Parteien mit eingeschriebener Post eröffnet.
5. Rechtsmittel.

Für die Rekurskommission:

Susanne Vincenz-Stauffacher
Vorsitzende der Abteilung B / Heilpädagogische Berufe

Gaby Schmidt
Mitglied der Abteilung B / Heilpädagogische Berufe