

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren B3-2017

ENTSCHEID VOM 6. SEPTEMBER 2017

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Marianne Stöckli, Gaby Schmidt

in Sachen

X. Y.

Beschwerdeführerin

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), vertreten durch die Generalsekretärin Susanne Hardmeier, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern,

Beschwerdegegnerin

betreffend EDK-Verfügung vom 21. Februar 2017

A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) erwarb 2003 in Deutschland an der Universität Dortmund das Diplom als Pädagogin in der Studienrichtung Sondererziehung und Rehabilitation (Schwerpunkt Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder). Am 21. Oktober 2016 beantragte sie bei der EDK (im Folgenden: Bg) die gesamtschweizerische Anerkennung als Logopädin.

2. Am 21. Februar 2017 verfügte die Bg wie folgt:

1. Ihr Gesuch um gesamtschweizerische Anerkennung Ihres deutschen Ausbildungsabschlusses als äquivalent zu einem schweizerischen Hochschuldiplom in Logopädie wird mangels Nachweis [sic] des uneingeschränkten Berufszugangs abgewiesen.

2. – 4. Gebühr/Rechtsmittelbelehrung/Eröffnung.

Zur Abweisung des Gesuches führte der Umstand, dass die Bf im Diplomland keinen direkten Zugang zur Ausübung des Berufes als Logopädin nachweisen konnte.

3. Mit Beschwerde vom 20. März 2017 stellte die Bf folgende Anträge:

- 1. Der Entscheid vom 21. Februar 2016 [recte: 2017] sei aufzuheben.*
- 2. Die Verfahrenskosten seien der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.*

Mit Beschwerdeantwort vom 9. Mai 2017 beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. In einem zweiten Rechtsschriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Standpunkten fest.

Mit Schreiben vom 10. Juli 2017 wurde der Bf die Zusammensetzung des Spruchkörpers mitgeteilt.

4. Auf die Ausführungen der Verfahrensparteien im Beschwerdeverfahren 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. Die Bf beantragt nach dem Wortlaut ihrer Anträge in der Sache selber allein die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, was aufgrund der Beschwerdebegründung hingegen insofern zu ergänzen ist, als daraus klar hervorgeht, dass sie neben der Aufhebung der angefochtenen Verfügung die Anerkennung ihres deutschen Diploms als Logopädin in der Schweiz anstrebt (ob unbedingt oder bedingt durch Ausgleichsmassnahmen, ist offen).

3. Nachdem die Bf ein in der EU erworbenes Diplom zur Anerkennung vorlegt, sind neben den innerhalb der Schweiz geltenden Regeln jene des EU-Rechts anzuwenden. Auf der Ebene des EU-Rechts handelt es sich um die RL 2005/36/EG, auf der Ebene der innerschweizerisch anzuwendenden Normen um das Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.) und um das Reglement über die Anerkennung der Hochschuldiplome in Logopädie und der Hochschuldiplome in Psychomotoriktherapie vom 3. November 2000 (Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.2.5.). Für die Frage, ob die Bf im Diplomland direkten Zugang zum Beruf als Logopädin hat, sind die entsprechenden innerdeutschen Normen heranzuziehen.

4. Die Bf stellt zu Recht nicht in Frage, dass eine gesamtschweizerische Anerkennung den direkten Berufszugang im Diplomland bzw. eine Ausbildung voraussetzt, die zum direkten Berufszugang ermächtigt; nachdem Deutschland den reglementierten Beruf des Logopäden/der Logopädin kennt, ist für eine gesamtschweizerische Anerkennung im Sinne einer formellen Bedingung zunächst vorausgesetzt, dass die Bf in Deutschland als Logopädin zugelassen ist bzw. über eine Ausbildung verfügt, die eine solche direkte Zulassung ermöglicht (vgl. auch Gesetz über den Beruf des Logopäden, sowie die amtliche deutsche Auskunft; RL 2005/36/EG Art. 13 Abs. 1: *...die den Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis besitzen, der in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um in dessen Hoheitsgebiet die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten ...*; Reglement der EDK Nr. 4.2.3.1. Art. 3 Abs. 1 Lit c: *...Antragsberechtigt sind Personen mit einem ausländischen Ausbildungsabschluss, der ... c. im Herkunftsland zum direkten Berufszugang ermächtigt (Berufsbefähigung für den gleichen Beruf)*). Die in der angefochtenen Verfügung aufgeführten Rechtsgrundlagen sind zutreffend und ihre Auslegung durch die Bg im Hinblick auf den vorliegenden Fall nicht zu beanstanden. Eine Zulassung der Bf in Deutschland zur Ausübung des Berufes als Logopädin wird in der angefochtenen Verfügung verneint, was die Bf im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht beanstandet (sie macht somit nicht geltend, in Deutschland als Logopädin im Sinne des Gesetzes über den Beruf des Logopäden zugelassen zu sein bzw. über eine Ausbildung zu verfügen, die in Deutschland eine direkte Zulassung als Logopädin erlaubt). Vielmehr beruft sie sich auf Umstände, welche trotz fehlendem Berufszugang im Diplomland eine gesamtschweizerische Anerkennung als Logopädin rechtfertigen würden: In der Beschwerde macht sie den Gleichbehandlungsgrundsatz und den Inhalt ihrer Ausbildung geltend, in der Eingabe vom 6. Juni 2017 zudem die «Besitzstandsgarantie». Diese Einwände sind nachfolgend im Einzelnen zu prüfen (siehe E. 5 bis 7).

4.1. Gemäss den vorgenannten Bestimmungen ist nicht restlos klar, ob die im Diplomland für die dortige staatliche Ermächtigung erforderliche Ausbildung im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Anerkennung bereits genügt, oder aber, ob nicht vielmehr der Diplomstaat eine solche Ermächtigung zur Berufsausübung auch tatsächlich und formell ausgesprochen haben muss (letzteres trifft offenbar beim Anerkennungsverfahren vor deutschen Behörden zu, vgl. mail Lukas Schmülling). Denn gerade der vorliegende Sachverhalt zeigt, dass die erforderliche Ausbildung allenfalls bloss eine von mehreren Voraussetzungen zur staatlichen Ermächtigung ist (vgl. § 2 des deutschen Gesetzes über den Beruf des Logopäden, der neben der Ausbildung zum Logopäden persönliche und gesundheitliche Voraussetzungen im Hinblick auf eine Ermächtigung nennt). Die Frage kann in casu hingegen offenbleiben, nachdem die Bf nicht nachgewiesen hat, in Deutschland eine Ausbildung im Sinne des Gesetzes über den Beruf des Logopäden absolviert zu haben. Ebenso kann offengelassen werden, ob eine staatliche Ermächtigung des Diplomlandes selbst dann im Rahmen einer gesamtschweizerischen Anerkennung beachtlich wäre, wenn sie von der erforderlichen Ausbildung ausnahmsweise absehen und aufgrund einer allenfalls

nahe verwandten Ausbildung zur Berufsausübung ermächtigen würde; denn die Bf macht eine deutsche Ermächtigung zur Ausübung des Berufes als Logopädin nicht geltend.

5. Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Bf beruft sich auf einen Parallelfall, bei dem die Bg trotz fehlender Logopädenausbildung in Deutschland eine gesamtschweizerische Anerkennung als Logopädin ausgesprochen hat.

Nachdem die Bf ihr gegenüber seitens der Bg keine konkrete Zusicherung auf Weitergeltung einer bestehenden Anerkennungspraxis behauptet und eine solche auch nicht aus den Akten ersichtlich ist, hat sie eine zwischenzeitlich erfolgte Praxisänderung grundsätzlich hinzunehmen. Denn gegen die Änderung einer materiellen Praxis gibt es keinen allgemeinen Rechtsschutz (Entscheid vom 27. März 2015 im Verfahren A14-2014 E. 3 mit Verweis auf: BGE 103 Ib 202; Tschannen / Zimmerli / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 23 Rz 16 am Ende; Wiederkehr / Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz 1683). Für die Verschärfung der Anerkennungspraxis der Bg sind nachvollziehbare Gründe vorhanden. Nachdem davon auszugehen ist, dass der Fachbereich Logopädie in Deutschland und in der Schweiz in der Sache selber in etwa deckungsgleich ist, ist es gerechtfertigt, für eine gesamtschweizerische Anerkennung als Logopädin allein die spezifische deutsche Ausbildung in Logopädie zu berücksichtigen. Andere Ausbildungen ebenfalls in Betracht zu ziehen, wird der Sache nicht gerecht, führt zu Abgrenzungstreitigkeiten und diskriminiert latent jene Personen, die (in der Schweiz oder anderswo) eine spezifische Ausbildung in Logopädie absolviert haben.

6. Inhalt der absolvierten Ausbildung. Entgegen den Ausführungen der Bf hat sich die Bg in der angefochtenen Verfügung nicht mit dem Inhalt der in Deutschland absolvierten Ausbildung näher befasst, sondern in erster Linie mit der sich vorab stellenden Frage, ob der Beruf der Logopädin im Diploland reglementiert sei und einer staatlichen Ausübungsbewilligung bedürfe; beides hat die Bg nach entsprechenden Abklärungen bejaht, im vorliegenden Fall aber festgestellt, dass die Bf weder über eine entsprechende Ausbildung, noch über eine staatliche Bewilligung verfüge (was von der Bf im Beschwerdeverfahren nicht thematisiert und damit implizit zugestanden wird; zudem ergibt die Aktenlage keinen Hinweis auf eine deutsche Bewilligung zur Berufsausübung als Logopädin oder eine Ausbildung spezifisch in Logopädie). Unter diesen Umständen war die Bg nicht gehalten, die absolvierte Ausbildung zu analysieren und mit einer Schweizer Ausbildung in Logopädie zu vergleichen.

7. «Besitzstandsgarantie». Die Bf erblickt in der verweigerten Anerkennung einen Widerspruch zum Grundsatz des Vertrauens auf Weitergeltung der individuell verfügten oder vereinbarten Anstellungsbedingungen der Stadt, bei der sie unter anderem als Logopädin tätig ist. Dieser Sicht kann nicht gefolgt werden. Die Kompetenz der Bg zur gesamtschweizerischen Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse steht jedenfalls bei der vorliegenden Frage nach dem direkten Berufszugang im Diplomstaat (und der damit erforderlichen spezifischen Ausbildung) nicht in Abhängigkeit zu einem Arbeitsverhältnis, das eine antragstellende Person mit einer Schulbehörde eingegangen ist. Eine solche Anstellung (unabhängig, ob im Diploland oder im Aufnahmestaat) hat keine präjudizielle Wirkung auf die Frage, ob im Diploland eine staatliche Bewilligung zur Berufsausübung vorhanden ist bzw. ausgesprochen werden müsste. An diesem Ergebnis ändert im Übrigen auch der Umstand nichts, dass die Bf von der Bildungsdirektion des Kantons im Jahre 2003 eine definitive Zulassung als Logopädin an der Heilpädagogischen Schule erhielt. Eine solche kantonale Bewilligung hat keinen Einfluss auf die Kompetenz der Bg als gesamtschweizerische Anerkennungsbehörde bzw. keinen Einfluss auf die Anwendung der einschlägigen Normen.

Ob ein Anstellungsverhältnis hingegen unter dem Blickwinkel bestehender Berufspraxis im Rahmen von zu verfügbaren Ausgleichsmassnahmen eine Rolle spielen kann, ist vorliegend nicht zu prüfen, da sich mangels einer entsprechenden Ausbildung bzw. mangels Bewilligung in Deutschland zur Ausübung des Berufs als Logopädin die Frage von Ausgleichsmassnahmen von vornherein nicht stellt.

8. Soweit die Bf in ihrer Eingabe vom 6. Juni 2017 für den Fall der Nichtanerkennung finanzielle Einbussen geltend macht, ist darauf hinzuweisen, dass persönliche wirtschaftliche Gesichtspunkte im Anerkennungsverfahren keine Berücksichtigung finden. Das gilt sowohl für die wirtschaftlichen Folgen einer Nichtanerkennung bezüglich der Lohneinstufung im Rahmen einer Anstellung wie auch für die Kosten von Ausgleichsmassnahmen (zu letzterem vgl. Entscheid der Rekurskommission vom 25. April 2009 im Verfahren A1-2008, E. 12).

9. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die amtliche Gebühr wird auf CHF 1'000.00 festgelegt. Dieser Betrag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung.
2. Die amtliche Gebühr beträgt CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.
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

Marianne Stöckli