

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren B3-2020

ENTSCHEID VOM 16. OKTOBER 2020

Zusammensetzung der Rekurskommission: Viktor Aepli (Vorsitz), Judith Krummenacher, Flurina Mätzener

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 25. Februar 2020.

Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) schloss ihre deutsche Ausbildung 1995 ab mit der *Urkunde über die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung Logopädin* des Regierungspräsidiums Chemnitz. 2019 ersuchte sie die EDK (im Folgenden: Bg) um gesamtschweizerische Anerkennung. Mit Verfügung vom 25. Februar 2020 anerkannte die Bg den deutschen Abschluss in Logopädie als äquivalent zu einem schweizerischen Hochschulstudium in Logopädie unter der Bedingung, dass die Bf eine Ausgleichsmassnahme im Umfang von 8 ECTS-Kreditpunkten im Bereich «wissenschaftliches Arbeiten» absolviert.
2. Mit Eingabe vom 14. Mai 2020 an die Rekurskommission führte die Bf Beschwerde gegen die genannte Verfügung. In einer Vorbemerkung wies sie darauf hin, dass sie der Bg bereits einen «Widerspruch» eingereicht und diese am 21. April 2020 darauf geantwortet habe.
3. Mit prozessleitender Verfügung vom 18. Mai 2020 wurde die Bf zur Vorlage des genannten Schreibens («Widerspruch») an die Bg aufgefordert. Mit Eingabe vom 27. Mai 2020 legte sie das entsprechende Schreiben vom 19. März 2020 an die Bg auf.
4. Mit Beschwerdeantwort vom 7. August 2020 (irrtümlich mit 2019 datiert) beantragte die Bg die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 19. August 2020 bekräftigte die Bf ihre Beschwerde. Die Bg liess sich mit Eingabe vom 31. August 2020 vernehmen.
5. Mit Schreiben vom 21. September 2020 wurde der Bf die Zusammensetzung des Spruchkörpers mitgeteilt.
6. Auf die Ausführungen der Verfahrensparteien 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 über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 6. September 2007, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2.). Die Bf ist durch den angefochtenen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert.
2. Im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission gelten in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Bestimmungen des VGG (mit dem Verweis auf das VwVG) sinngemäss (vgl. Art. 9 des Reglements über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 6. September 2007, Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.1.1.2.). In der Sache selber sind die europäische Richtlinie 2005/36/EG und die schweizintern massgebenden Reglemente zu beachten (Reglement der EDK über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 [Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK Nr. 4.2.3.1.]; Reglement

der EDK 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.]).

3. Die Frist zur Beschwerde an die Rekurskommission beträgt 30 Tage. Die der Rekurskommission eingereichte Beschwerde vom 14. Mai 2020 (Postaufgabe: 15. Mai 2020) ist demnach (unbesehen einer Berücksichtigung des ausserordentlichen «Corona-Rechtsstillstandes») verspätet. Zu prüfen ist hingegen, ob das Schreiben der Bf an die Bg vom 19. März 2020 in der Sache selber als rechtsgültige Beschwerde zu qualifizieren ist. Im Einzelnen:

3.1. Die Bf ist nicht anwaltlich vertreten. Insofern kann nicht derselbe strenge verfahrensrechtliche Massstab angewendet werden wie bei einer anwaltlich vertretenen Partei.

3.2. Das genannte Schreiben an die EDK vom 19. März 2020 erfolgte innerhalb der Frist von 30 Tagen und ist (falls in der Sache selber als Beschwerde zu qualifizieren) in zeitlicher Hinsicht als gültig zu betrachten.

3.3. Aus dem Schreiben geht mit genügender Klarheit hervor, dass die Bf mit der angeordneten Ausgleichsmassnahme nicht einverstanden ist und eine bedingungslose Anerkennung ihrer deutschen Ausbildung durch die Bg anstrebt. Damit ist inhaltlich von einer Beschwerde auszugehen, zumal das Schreiben auch eine Begründung enthält.

3.4. Das Schreiben richtet sich an die Bg, somit an eine unzuständige Verwaltungsbehörde; gemäss der klaren und zutreffenden Rechtsmittelbelehrung in der angefochtenen Verfügung ist eine Beschwerde bei der Rekurskommission einzureichen. Dieser Umstand schadet der Bf hingegen nicht. Nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Verfahrensgrundsätzen ist die an eine unzuständige Behörde gerichtete Eingabe von dieser an die zuständige Behörde weiterzuleiten (vgl. Art. 4 des Berner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 und Art. 8 Abs. 1 VwVG). Unterbleibt (wie im vorliegenden Fall) die Weiterleitung, tangiert diese Unterlassung die Rechtsstellung einer beschwerdeführenden Person nicht (Egli, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, Rz 19 zu Art. 21).

3.5. Damit ist die Eingabe der Bf vom 19. März 2020 an die Bg als rechtsgültige Beschwerde zu qualifizieren.

4. Die Bf hat mit Datum vom 14. Mai 2020 der Rekurskommission eine Beschwerdeschrift eingereicht, die sich in weiten Teilen mit der genannten Eingabe vom 19. März 2020 an die Bg deckt. Auf letztere hat die Bg der Bf mit Schreiben vom 21. April 2020 geantwortet. Dieses Schreiben wird von der Bf formell unzutreffend als «zweite Verfügung» bezeichnet; dessen ungeachtet sind auch das genannte Antwortschreiben der Bg vom 21. April 2020 und die betreffende Entgegnung der Bf in ihrer Beschwerdeschrift in die nachfolgenden Erwägungen miteinzubeziehen.

5. Mit Bezug auf die unterschiedliche Ausrichtung der Ausbildungen in Deutschland und der Schweiz (die deutsche Ausbildung umfasst im Vergleich mit einer Ausbildung in der Schweiz deutlich weniger theoretische Inhalte) hat die Bg im beurteilten Fall aufgrund der Berufspraxis der Bf (während 15 Jahren Tätigkeit in entsprechenden Praxen, Tätigkeit als Lehrlogopädin und Honorar-dozentin an einer Fachschule für Logopädie, Tätigkeit als Logopädin an Schulen) ein ausgleichungspflichtiges Defizit verneint. Damit hat es in diesem Punkt sein Bewenden.

6. Hinsichtlich der Dauer der Fachausbildung stellt die angefochtene Verfügung keinen Unterschied zur Schweizer Ausbildung fest (je drei Jahre). Damit hat es auch in diesem Punkt sein Bewenden.

7. Die Bg stellt ein Ausbildungsdefizit hingegen im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens fest mit der Begründung, dass die Ausbildung der Bf auf Sekundar- und nicht wie in der Schweiz auf Hochschulstufe erfolgt sei. Letztere baue auf einer gymnasialen Maturität auf und zeichne sich durch eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Studieninhalten und durch einen engen Theorie- und Forschungsbezug aus. Mit dieser Begründung verfügte die Bg eine Ausgleichsmassnahme von 8 ECTS-Kreditpunkten im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens (Besuch eines entsprechenden Moduls und Verfassen einer Seminararbeit). Weder die Berufspraxis noch die Tätigkeit als Lehrlogopädin an einer Fachschule für Logopädie seien geeignet, das Defizit teilweise oder gänzlich zu kompensieren. Die genannte Ausgleichsmassnahme von 8 ECTS-Kreditpunkte ist Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

8. Die Bf macht in der Beschwerde geltend, dass ihre Ausbildung zum einen nicht auf sekundärer Stufe erfolgte und dass sie zum andern auf mehreren Ebenen wissenschaftlich geforscht und gearbeitet habe.

9. Ausbildungsstufe. Vorab ist festzuhalten, dass die fachspezifische Ausbildungsstufe sich nicht durch die konkrete Vorbildung der Bf definiert (sie macht in diesem Zusammenhang geltend, selber über einen Hochschulzugang zu verfügen), sondern abstrakt über die regulatorisch bzw. gesetzlich geregelten Zulassungsbedingungen zur fachspezifischen Ausbildung. Die der Bf am 1. September 1995 ausgestellte staatliche Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung Logopädin nimmt Bezug auf das deutsche Gesetz über den Beruf des Logopäden vom 7. Mai 1980. Gemäss § 4 dieses Gesetzes wird zur Ausbildung zugelassen, wer über eine abgeschlossene Realschulbildung oder eine nach Hauptschulabschluss abgeschlossene Berufsbildung von mindestens 2 Jahren verfügt. Solche Zulassungsbedingungen schliessen die von der Bf geltend gemachte Qualifikation einer tertiären Stufe aus. Ebenso nimmt die der Bf ausgestellte Bestätigung der Ludwig Fresenius Schulen vom 8. Januar 2020 Bezug auf die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Logopäden in der Bundesrepublik Deutschland.

9.1. Sollte den Ausführungen der Bf entnommen werden, dass sie geltend macht, ihre konkrete Ausbildung in Chemnitz sei entgegen dem vorstehend Ausgeführten auf tertiärer Stufe erfolgt, müsste sie den entsprechenden Nachweis erbringen (Art. 13 Abs. 1 Lit. a. VwVG). Ohne solchen Nachweis ist die Beurteilung aufgrund der Aktenlage nach dem deutschen Logopädengesetz vorzunehmen, und ist die Sicht der Bg nicht zu beanstanden.

10. Wissenschaftliche Anforderungen. Es ist davon auszugehen, dass eine auf sekundärer Stufe erfolgte Ausbildung (ungeachtet der mit einer tertiären Ausbildung identischen Dauer) geringeren wissenschaftlichen Anforderungen entspricht als eine Ausbildung auf Hochschulstufe. Insofern ist bezüglich der von der Bf absolvierten Ausbildung im Verhältnis mit einer Schweizer Ausbildung von einer substantiellen Ausbildungslücke auszugehen. Die Berufspraxis der Bf und ihre weiteren Tätigkeiten wurden bereits bei der Frage der verschiedenen Ausrichtung der Ausbildungen zu Gunsten der Bf berücksichtigt (vgl. vorstehende Erwägung 5). Die gleichen Umstände können nicht zur Kompensation einer weiteren Lücke (vorliegend: tiefere Ausbildungsstufe) herangezogen werden.

11. Die Bf führt Weiterbildungen auf dem Gebiet der Craniosacraltherapie und der Reittherapie ins Feld. Nachdem die festgestellte Lücke die Ausbildung in wissenschaftlicher Hinsicht betrifft und in der tieferen Ausbildungsstufe gründet, können allein fachspezifische Weiterbildungen auf tertiärer Stufe (Hochschulstufe) berücksichtigt werden.

11.1. Craniosacraltherapie. Ob dem weiterführenden eidgenössischen Diplom (eidgenössische höhere Fachprüfung HFP) eine Ausbildung auf tertiärer Stufe zugrundeliegt, kann offen bleiben, da die Bf einen solchen eidgenössischen Abschluss nicht geltend macht. Das von der Bf vorgelegte Diplom vom 27. August 2019 des Upledger Instituts in Locarno enthält keinen Hinweis auf eine Ausbildung an einer (öffentlichen) Hochschule. Somit gibt die Nichtberücksichtigung durch die Bg zu keiner Beanstandung Anlass.

11.2. Reittherapie. Das von der Bf aufgelegte Zertifikat des Plennschützer Instituts für Reiten und Therapie vom 6. November 2011 enthält keinen Hinweis auf eine Ausbildung auf Hochschulstufe. Zudem ist ein inhaltlicher Zusammenhang mit der Logopädie nicht erkennbar. Demnach wurde auch in diesem Punkt seitens der Bg eine Berücksichtigung zu Recht ausgeschlossen.

12. Die Bf macht schliesslich geltend, in einem analogen Fall habe die Bg im Jahre 2007 eine bedingungslose Anerkennung ausgesprochen, obwohl keine Ausbildung auf Hochschulstufe vorlag. Mit diesem Einwand ist sie nicht zu hören. Das vorliegend anwendbare Reglement Nr. 4.2.3.1. sieht in Art. 6 Abs. 3 vor, dass Weiterbildungen auf Hochschulstufe zu erfolgen haben und (kumulativ) zudem geeignet sein müssen, die Defizite in der wissenschaftlich-theoretischen Grundlage auszugleichen; diese Regelung trat aufgrund einer Reglementsänderung anfangs 2012 in Kraft und sie ist für den vorliegenden Fall massgebend. Eine Reglementsänderung kann faktisch zu einer Ungleichbehandlung mit früheren Fällen führen, was aber rechtlich ohne Relevanz ist. Die Änderung gesetzlicher bzw. reglementarischer Anordnungen ist mit allen Folgen hinzunehmen.

13. Die konkret angeordnete Anzahl der ECTS-Kreditpunkte wird von der Bf nicht diskutiert. 8 ECTS-Kreditpunkte als Ausgleichsmassnahme erscheinen im vorliegenden Zusammenhang mit dem Gebot der Verhältnismässigkeit vereinbar.

14. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung. Die Bf trägt die amtliche Gebühr in Höhe von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen unter Bestätigung der angefochtenen Verfügung.
2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtliche Gebühr von CHF 1'000.00. Dieser Betrag wird dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. 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

Judith Krummenacher