

**R**ekurskommission EDK/GDK  
**C**ommission de recours CDIP/CDS  
**C**ommissione di ricorso CDPE/CDS

---

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

**Verfahren B1-2023**

**ENTSCHEID VOM 24. APRIL 2024**

Zusammensetzung der Rekurskommission: Krummenacher, Theiler, Kohler

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 7. März 2023

## A. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin (im Folgenden: Bf) absolvierte an der Hochschule Fresenius in Deutschland den Studiengang Logopädie und schloss diesen am 6. Juli 2012 mit dem akademischen Grad Bachelor of Science ab. Anschliessend arbeitete sie in einer logopädischen Praxis in Deutschland und absolvierte berufsbegleitend an derselben Hochschule das Studium im Studiengang Therapiewissenschaft. Am 28. August 2014 schloss sie das Studium in Therapiewissenschaft mit dem akademischen Grad Master of Science ab.

2. Nach Abschluss des Studiums arbeitete die Bf von August 2014 bis Dezember 2018 als akademische Sprachtherapeutin in einem Pensum von 90% in der Klinik L. Seit Januar 2019 arbeitet sie als akademische Sprachtherapeutin in einem Pensum von 40% im Spital U. In der Folge ersuchte sie am 9. November 2022 bei der EDK (Beschwerdegegnerin, im Folgenden: Bg) um die gesamtschweizerische Anerkennung ihres deutschen Ausbildungsabschlusses Master of Science – Studiengang Therapiewissenschaft vom 28. August 2014 für die Berufsausübung in Logopädie.

3. Am 7. März 2023 verfügte die Bg folgendes (bf Bel. 2):

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

*2. – 4. ...*

4. Am 10. März 2023 erteilte der Kanton St. Gallen der Bf eine bis am 14. März 2027 befristete Ausnahmegenehmigung als akademische Sprachtherapeutin.

5. Mit Beschwerde vom 11. April 2023 stellte die Bf folgende Anträge:

*1. Es sei die Verfügung der EDK vom 7. März 2023 aufzuheben.*

*2. Es sei der deutsche Ausbildungsabschluss der Beschwerdeführerin als gesamtschweizerisch äquivalent zu einem schweizerischen Hochschuldiplom in Logopädie anzuerkennen.*

*3. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, eine inhaltliche, materielle Überprüfung des deutschen Ausbildungsabschlusses der Beschwerdeführerin auf Gleichwertigkeit mit einem schweizerischen Hochschuldiplom in Logopädie vorzunehmen.*

*4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. 7,7% MwSt) zu Lasten der Beschwerdegegnerin.*

6. Am 23. Mai 2023 reichte die Bf die Verfügung des Gesundheitsdepartements des Kantons St. Gallen vom 25. April 2023 zu den Akten (bf Bel. 7). Danach ist die Bf befristet ab 1. August 2023 bis längstens 14. März 2027 für den Bereich Logopädie als Leistungserbringerin zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Kanton St. Gallen zugelassen.

7. Nach gewährter Fristerstreckung beantragte die Bg mit Stellungnahme vom 6. Juli 2023 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

8. Nach mehrmals erstreckter Frist reichte die Bf am 17. November 2023 eine Replik ein und hielt darin vollumfänglich an den gestellten Anträgen fest.

9. Am 8. Januar 2024 reichte die Bg eine Duplik ein und hielt ebenfalls an ihren Anträgen fest.
10. Am 10. Januar 2024 wurde die Duplik der Bf zur Kenntnisnahme zugestellt. Gleichzeitig wurde ihr die Zusammensetzung der Rekurskommission mitgeteilt.
11. Am 22. Februar 2024 reicht die Bf eine Triplik ein. Dazu nahm die Bg in ihrer Quadruplik vom 22. März 2024 nochmals Stellung. Beide Parteien hielten weiterhin an ihren Anträgen fest.
12. Die Quadruplik der Bg wurde der Bf am 28. März 2024 zur Kenntnisnahme zugestellt und es wurde ihr mitgeteilt, dass der Schriftenwechsel als abgeschlossen betrachtet werde.
13. Auf die Ausführungen der Parteien wird - soweit erforderlich - in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **B. Erwägungen**

1. Gegen Entscheide der EDK betreffend die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen ist die Beschwerde an die Rekurskommission zulässig (Art. 16 Abs. 1 Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006, EDK-Rechtssammlung Nr. 4.2.3.1). Im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission gelten in verfahrensrechtlicher Hinsicht sinngemäss die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz [VGG], SR 173.32; mit dem Verweis auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021; vgl. Art. 8 Reglement über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 20. April / 4. Mai 2023, EDK-Rechtssammlung Nr. 4.1.1.2). Die Bf ist durch den angefochtenen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert. Die Rechtsvertreterin ist gehörig bevollmächtigt. Die Beschwerde wurde frist- und formgemäss eingereicht. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.
2. Da die Bf ein in der EU erworbenes Diplom zur Anerkennung vorlegt, sind in der Sache selber neben den innerhalb der Schweiz geltenden Bestimmungen jene des EU-Rechts anzuwenden. Auf der Ebene des EU-Rechts handelt es sich um die europäische Richtlinie 2005/36/EG, auf der Ebene der innerhalb der Schweiz anzuwendenden Normen um das Reglement der EDK über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 (EDK-Rechtssammlung Nr. 4.2.3.1) und um das Reglement der EDK über die Anerkennung der Hochschuldiplome in Logopädie und der Hochschuldiplome in Psychomotoriktherapie vom 3. November 2000 bzw. um das am 1. Januar 2024 in Kraft getretene Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen in Logopädie vom 22. Juni 2023 (EDK-Rechtssammlung Nr. 4.2.2.11).
3. Die EDK wies das Anerkennungs-gesuch mit der Begründung ab, dass die Bf in Deutschland nicht berechtigt sei, die Berufsbezeichnung «Logopädin» zu führen, und dass sie in Deutschland nicht zum direkten Berufszugang ermächtigt sei. Die Bf verfüge deshalb in Deutschland nicht über eine vollumfängliche und uneingeschränkte Berufsbefähigung für den reglementierten Beruf der Logopädin. Es fehle somit an der zwingenden formellen Anerkennungsvoraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 1 des Reglements der EDK über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse. Dagegen macht die Bf in ihrer Beschwerde unter anderem geltend, in ihrem Herkunftsland sei sie in ihrer praktischen Tätigkeit als akademische Sprachtherapeutin mit Absolventen der Berufsbildung gleichgestellt, insbesondere seien beide berechtigt, Leistungen für die Krankenkassen zu erbringen. Durch das Nichteintreten bzw. die Abweisung ihres Gesuchs um Anerkennung habe die Bg gegen das Verbot des überspitzten Formalismus verstossen. Im Weiteren wirft die Bf der Bg vor, sie habe die Personenfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit der Bf und das Verbot der Diskriminierung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit verletzt.

4. Zu Recht unstreitig ist, dass die Bf im Diplomland Deutschland über keinen direkten Berufszugang verfügt. Streitig ist hingegen die Frage, ob die Bg mangels Erfüllens dieser formellen Voraussetzung das Gesuch der Bf zurecht abgewiesen hat, oder ob sie dadurch überspitzt formalistisch vorgegangen ist.

4.1 Bei überspitztem Formalismus handelt es sich um eine besondere Form der Rechtsverweigerung. Überspitzter Formalismus liegt vor, «wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt» oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGer Urteil 2C\_94/2019 vom 1. Oktober 2019, E. 3.2.2; Häfelin Ulrich/Müller Georg/ Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 1051 ff., mit weiteren Hinweisen).

4.2 Für die gesamtschweizerische Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses wird gestützt auf die massgebenden Rechtsgrundlagen im Sinne einer formellen Voraussetzung verlangt, dass der Abschluss die antragstellende Person in ihrem Herkunftsland zum direkten Berufszugang ermächtigt (Berufsbefähigung für den gleichen Beruf; Art. 3 Abs. 1 lit. c Reglement der EDK, Nr. 4.2.3.1; Art. 13 Abs. 1 Richtlinie 2005/36/EG: „...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, ...“). Ob im Herkunftsland ein direkter Berufszugang besteht, beurteilt sich nach den dort geltenden innerstaatlichen Regeln (Art. 13 Abs. 1 Richtlinie 2005/36/EG; vgl. auch Berthoud, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Dossiers de droit européen 30, Genève-Zürich-Bâle 2016, Seite 37 f.). Die Frage des direkten Berufszugangs, im vorliegenden Fall als Logopädin, ist für die Bf demnach nach deutschem Recht zu beurteilen.

4.3 Der Beruf des Logopäden/der Logopädin ist in Deutschland ein reglementierter Beruf (Bg Belege 1, 2 und 4). Ein reglementierter Beruf ist an bestimmte Berufsqualifikationen geknüpft (Art. 3 Abs 1 lit. a Richtlinie 2005/36/EG). In Deutschland werden diese Qualifikationen im Gesetz über den Beruf des Logopäden (LogopG) vom 7. Mai 1980 festgelegt. Danach bedarf eine Tätigkeit unter der Berufsbezeichnung „Logopäde“ bzw. „Logopädin“ der staatlichen Erlaubnis (§ 1 Abs. 1 LogopG). Eine Erlaubnis wird erteilt unter den Voraussetzungen, dass der Antragsteller (1.) eine dreijährige Ausbildung mit staatlicher Prüfung für Logopäden bestanden hat, (2.) sich keines Verhaltens schuldig gemacht hat, aus dem sich die Unzuverlässigkeit zur Berufsausübung ergibt, (3.) nicht in gesundheitlicher Hinsicht zur Berufsausübung ungeeignet ist, (4.) über die für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt (§ 2 Abs. 1 LogopG).

4.4 Die festgelegten Berufsqualifikationen, welche mit der erwähnten Erlaubnis gemäss LogopG sichergestellt werden, bezwecken den Schutz von Personen, die logopädische Behandlungen in Anspruch nehmen. „Logopäde/Logopädin“ als reglementierter Beruf ist daher für die öffentliche Gesundheit bedeutungsvoll (vgl. Bg Beleg 2, S. 2). Die Bf verfügt nicht über die entsprechende Erlaubnis zur Berufsausübung als Logopädin. Die Bg hat sich hingegen an die Bestimmungen des deutschen Rechts zu halten. In diesem Lichte betrachtet, kann der Bg weder vorgeworfen werden, sie habe rigorose Formvorschriften ohne sachliche Rechtfertigung aufgestellt, noch habe sie die formellen Vorschriften mit übertriebener Schärfe gehandhabt. Die Bg musste und durfte keine materielle Gleichwertigkeitsprüfung vornehmen, weil die Bf die formelle Anerkennungsvoraussetzung des direkten Berufszugangs nicht erfüllt. Wie die Bg zurecht vorbringt, wären der Bf mit einer materiellen Prüfung trotz fehlenden, formellen Voraussetzungen mehr Rechte gewährt worden, als ihr in ihrem Herkunftsland zustehen würden. Die in der angefochtenen Verfügung aufgeführten Rechtsgrundlagen sind zutreffend und ihre Auslegung durch die Bg im Hinblick auf den vorliegenden Fall deshalb nicht zu

beanstanden. Mit der Rüge, die Bg habe gegen das Verbot des überspitzten Formalismus verstossen, dringt die Bf somit nicht durch.

4.5 Aus der im Zusammenhang mit der Rüge des überspitzten Formalismus vorgebrachten sogenannten „Modellklausel“ kann die Bf ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten. Zum einen fällt die von der Bf gewählte Ausbildung gemäss Auskunft des Hessischen Landesamtes für Gesundheit und Pflege (Bg Beleg 4) nicht unter die „Modellklausel“. Zum anderen ist es nach dem Gesagten gerechtfertigt, für eine gesamtschweizerische Anerkennung als Logopädin allein die spezifische deutsche Ausbildung in Logopädie gemäss dem deutschen LogopG zu berücksichtigen. Die Bf verfügt zwar unbestrittenermassen über einen Bachelor of Science im Studiengang Logopädie und über einen Master of Science im Studiengang Therapiewissenschaft, sie verfügt jedoch nicht über die Berufserlaubnis als Logopädin. Dass dies in Zukunft anders sein könnte, ändert nichts an der heutigen Rechtslage. Andere Ausbildungen als solche, die unter das LogopG fallen, ebenfalls in Betracht zu ziehen, wird der Sache nicht gerecht und würde den klaren gesetzlichen Vorgaben widersprechen. Der Umstand, dass in Deutschland Ausbildungen mit einem Abschluss in Logopädie absolviert werden können, die den Anforderungen des deutschen LogopG offenbar nicht entsprechen, hat die Schweizer Anerkennungsbehörde hinzunehmen. Es ist nicht ihre Aufgabe, diese innerdeutsche Problematik zu lösen.

4.6 Am Gesagten ändert auch der Umstand nichts, dass die deutschen Krankenkassen für die Erbringungen von Leistungen im Bereich der Stimm-, Sprech- und Sprachtherapie Leistungserbringer unabhängig von der Erlaubnis nach dem LogopG zulassen. Ebenfalls nicht zu binden vermag die Bg die Tatsache, dass das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen der Bf befristet die Tätigkeit als akademische Sprachtherapeutin bewilligte und befristet als Leistungserbringerin zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zulies (Bf Beilagen 3 und 7). Ebenfalls nicht massgebend für die Bg ist, dass eine Hochschule die Bf nicht zu Ausgleichsmassnahmen zulassen will (Bf Beilage 6). Massgebend für eine gesamtschweizerische Anerkennung durch die Bg ist einzig der direkte, uneingeschränkte Berufszugang im Diploland, der gestützt auf das LogopG im vorliegenden Fall fehlt.

4.7 Soweit die Bf geltend machen will, ihre deutsche fünfjährige Ausbildung sei einer Ausbildung nach LogopG (dreijährige Berufsausbildung) überlegen oder mit einer Ausbildung in der Schweiz vergleichbar, verkennt sie die Reihenfolge der sich im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens stellenden Fragen und damit den Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Die materielle Frage der Vergleichbarkeit von Ausbildungen stellt sich erst dann, wenn der direkte und uneingeschränkte Berufszugang im Diploland als formelle Voraussetzung des Anerkennungsgesuches gegeben ist. Mit anderen Worten besteht zwischen der Frage der Qualität der deutschen Hochschulausbildung der Bf im Verhältnis zu einer Ausbildung nach LogopG bzw. zu einer Schweizer Ausbildung und der Frage, ob die Bf im Diploland eine Berufszulassung hat, kein sachlicher Zusammenhang.

5. Die Bf macht im Weiteren geltend, dass die Bg die Personenfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit sowie das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäss dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (FZA, SR 0.142.112.681) verletzt habe, indem sie keine vergleichende Prüfung ihres Ausbildungsabschlusses vorgenommen habe. Zu dieser Ansicht gelangt sie in ihrer Beschwerde unter Bezugnahme auf den Europäischen Gerichtshof (EuGH), gemäss dessen Rechtsprechung eine solche Prüfung habe erfolgen sollen, wenn die materiellen Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht erfüllt seien. In Übereinstimmung mit der Bg ist ihr diesbezüglich entgegenzuhalten, dass vorliegend nicht die fehlenden materiellen Voraussetzungen ausschlaggebend waren für die Nichterteilung der Anerkennung, sondern die fehlende formelle Anerkennungsvoraussetzung des direkten Berufszugangs.

Diesbezüglich verweist die Bg auf einen von der Bf zitierten Entscheid des EuGH, in welchem er die in der Richtlinie 2005/36 EG verlangte Erlaubnis des Herkunftsmitgliedstaates zur

Ausübung eines reglementierten Berufes als Voraussetzung für die Anerkennung durch den Aufnahmemitgliedstaat bestätigt und für die Ausübung des gleichen Berufes im Aufnahmemitgliedstaat unter denselben Voraussetzungen wie Inländer voraussetzt (Urteil des EuGH vom 8. Juli 2021, C-166/20, 26; Urteil des EuGH vom 16. April 2015, C-477/13, E. 36). Wie bereits mehrfach erwähnt, erfüllt die Bf diese Voraussetzung nicht. Die Bg ist deshalb nicht verpflichtet, eine vergleichende Prüfung im Sinne einer materiellen Prüfung vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist die Rüge einer Verletzung des Diskriminierungsverbots unbegründet.

Im Weiteren hält die Bg in ihrer Stellungnahme zurecht fest, dass eine allfällige Anstellung der Bf ohne EDK-anerkanntes Diplom in der Zuständigkeit von potenziellen Arbeitgebern liegt. Wie bereits mehrfach dargelegt, hat die Bg zudem die massgebenden anwendbaren Rechtsgrundlagen korrekt angewendet. Die Rügen der Bf, die Personenfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit seien verletzt, erweisen sich deshalb ebenfalls als unbegründet.

**6.** Die Bf beruft sich in ihrer Triplik vom 22. Februar 2024 auf einen Parallellfall, bei dem die Bg eine gesamtschweizerische Anerkennung als Logopäde trotz Fehlen der deutschen Erlaubnis zur Berufsausübung aussprach. Darin ist die Rüge einer Ungleichbehandlung zu erblicken.

Diesbezüglich verweist die Bg in ihrer Quadruplik vom 22. März 2024 auf die von ihr im Jahr 2016 vorgenommene Praxisänderung. Nachdem die Bf keine konkrete Zusicherung der Bg 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 der Rekurskommission EDK/GDK vom 27. März 2015 im Verfahren A14-2014, E. 3, mit Verweis auf BGE 103 Ib 202; Tschannen Pierre / Müller Markus / Kern Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, Rz 518; Wiederkehr René / Richli Paul, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz 1683).

Die Beschwerdeinstanz bestätigte in früheren Entscheiden bereits mehrfach, dass für die Verschärfung der Anerkennungspraxis der Bg nachvollziehbare Gründe vorhanden sind. 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 gemäss dem deutschen Gesetz über den Beruf des Logopäden (LogopG) zu berücksichtigen. Andere Ausbildungen ebenfalls in Betracht zu ziehen, wird der Sache nicht gerecht und würde den klaren gesetzlichen Vorgaben widersprechen (vgl. Entscheid der Rekurskommission EDK/GDK vom 5. Dezember 2017 im Verfahren B2-2017, E. 5; Entscheid der Rekurskommission EDK/GDK vom 6. September 2017 im Verfahren B3-2017, E. 5).

**7.** Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die Bf hat die amtlichen Kosten, die auf CHF 1'000.00 festgesetzt werden, zu tragen. Der Betrag wird dem von der Bf in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

### **C. Rechtsspruch**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen und die angefochtene Verfügung wird bestätigt.
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 ausgesprochen.
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

Krummenacher

Theiler