

Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen

vom 17. Januar 2006

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Grundlage zur Ratifikation der Revision vom 13./19. Mai 2005 der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsbeschlüssen vom 18. Februar 1993, unterbreiten wir Ihnen nachstehende Erläuterungen.

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat des Kantons Obwalden hat am 20. Oktober 1994, gestützt auf Art. 70 Ziff. 13 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968, beschlossen, dass der Kanton Obwalden der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsbeschlüssen vom 18. Februar 1993 beitrifft (GDB 410.41). Zu dieser Vereinbarung liegt nun ein Nachtrag vom 13./19. Mai 2005 vor, welcher von den Kantonen zu ratifizieren ist.

Nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG) am 1. Januar 2004 und mit dem erfolgten Inkrafttreten des revidierten Fachhochschulgesetzes am 5. Oktober 2005 geht die Regelungskompetenz für fast alle Ausbildungen im Bereich Gesundheit – Soziales – Kunst (GSK) auf den Bund über. Deshalb muss die Diplomanerkennungsvereinbarung hinsichtlich des Geltungsbereichs angepasst werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass für die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) kein Regelungsbedarf im Bereich der Diplomanerkennungsvereinbarung mehr bleibt und sie demzufolge als Beteiligte der Vereinbarung ausscheidet. Die zur vorliegenden Vereinbarung durchgeführte Vernehmlassung ergab, dass die Kantone mit den vorgeschlagenen Rechtsänderungen und insbesondere mit dem Ausscheiden der Sozialdirektorenkonferenz aus der Diplomanerkennungsvereinbarung grundsätzlich einverstanden sind. Dies trifft auch auf den Kanton Obwalden zu. Die kritischen Hinweise, welche das Bildungs- und Kulturdepartement in seiner Stellungnahme vom 3. Februar 2005 vermerkte, sind in der Revisionsvorlage weitgehend berücksichtigt worden. Am 19. Mai 2005 wurde die Revisionsvorlage von der Plenarversammlung der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) und am 13. Mai 2005 von der Plenarversammlung des Vorstandes der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

2. Kommentar zu den einzelnen Änderungen

Nachfolgend werden die geänderten bzw. neu in die Vereinbarung aufgenommenen einzelnen Bestimmungen kommentiert:

Art. 1 Abs. 1, 2 und 4 *Zweck*

Der Vereinbarungszweck wird in Absatz 1 präzisiert: Die Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung und das Register über Gesundheitsfachpersonen sind im Zweckartikel ausdrücklich erwähnt.

Da das im Rahmen des Vollzugs des Personenfreizügigkeitsabkommens CH – EU anzuwendende EU-Recht „self executing“ ist, ist in Absatz 2 die Formulierung „unter Berücksichtigung internationalen Rechts“ zu unpräzise und muss geändert werden. Neu heisst

es, in „Anwendung nationalen und internationalen Rechts“.

Gemäss Art. 16 Abs. 2 des revidierten Fachhochschulgesetzes (rFHSG) legen der Bund und die Kantone in einer Vereinbarung die Grundsätze für das Angebot an Diplomstudiengängen fest. Da diese Vereinbarung direkt verpflichtende Grundsätze enthalten wird, ist seitens der Kantone die Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für Vereinbarungen im Sinne von Art. 16 Abs. 2 rFHSG notwendig. Diese Grundlage ist in Art. 1 der Diplomanerkennungsvereinbarung geschaffen worden.

Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 *Geltungsbereich*

Auf Grund des Vorschlags verschiedener Kantone, angesichts des beschleunigten Wandels der Berufsbezeichnungen auf die Aufzählung der Abschlüsse generell oder punktuell (zumindest auf die Aufzählung derjenigen Abschlüsse, bei welchen in den nächsten Jahren eine Neu-Positionierung wahrscheinlich ist, z.B. Chiropraktik, Osteopathie) zu verzichten, ist der bisherige Art. 2 Abs. 2 ersatzlos gestrichen worden.

Die exemplarische Aufzählung der wichtigsten von den Kantonen reglementierten Abschlüsse ist aus rechtlicher Sicht nicht zwingend notwendig. Es reicht, wenn die Ausbildungen z.B. in Chiropraktik und Osteopathie im Kommentar erwähnt werden, da eine ausdrückliche Nennung in Absatz 2 nichts daran ändern würde, dass die Regelung beider Berufe in die Zuständigkeit der Kantone fällt.

Ein Verzicht auf die Aufzählung erscheint insbesondere wegen allfälliger Neupositionierungen von Ausbildungen, allfälliger Änderungen der Berufsbezeichnungen oder wegen der möglichen Regelung anderer Ausbildungen durch die Kantone auf Fachhochschulstufe (so wird die Frage der Heilpädagogischen Früherziehung erst noch geklärt) sogar sinnvoll. Dies gilt auch mit Blick auf die Ausbildung in Chiropraktik, die nur noch bis zur geplanten Integration dieses Berufes in das neue Medizinalberufegesetz des Bundes (MedBG, Inkrafttreten voraussichtlich 2008) im Zuständigkeitsbereich der Kantone verbleibt.

Art. 3 Abs. 2 und 3 *Zusammenarbeit mit dem Bund*

In Art. 3 Abs. 3 der Vereinbarung wird die Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Art. 1 Abs. 4 geregelt. Zuständig ist die EDK, welche die GDK im Bereich der Gesundheitsberufe in die Verhandlungen zum Abschluss einer Vereinbarung einzubeziehen hat.

Zudem ist in Art. 3 Abs. 2 der Begriff der Berufsschule der Terminologie gemäss nBBG angepasst. Des Weiteren wird die Zusammenarbeit mit dem Bund bezüglich der Fachmaturität (Fachhochschulreife) statuiert.

Art. 4 *Anerkennungsbehörde*

Die Entwicklung, dass die Berufsbildung im Gesundheitswesen an die Erziehungsdepartemente übergeht, bezieht sich nicht auf die Regelung und Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse im Gesundheitswesen. Absatz 1 ist daher dahingehend präzisiert worden, dass die GDK die Ausbildungsabschlüsse im Gesundheitswesen anerkennt, sofern (gestützt auf das neue Berufsbildungsgesetz und das revidierte Fachhochschulgesetz) nicht der Bund zuständig ist. Dies ist gerechtfertigt, weil die GDK nach wie vor zuständig ist für die Regelung der Ausbildung der Chiropraktoren (sie wird voraussichtlich 2008 von der GDK in die Zuständigkeit des Bundes übergehen [MedBG]) und der Osteopathen (die GDK hat in Abstimmung mit dem Bund und der EDK erst im November 2002 die Einführung einer interkantonalen Prüfung beschlossen).

Art. 5 Abs. 2 und 3 *Vollzug der Vereinbarung*

In Absatz 2 wird die Erwähnung der Zusammenarbeit mit der Fürsorgedirektorenkonferenz (heute SODK) betreffend Fragen der Ausbildungsabschlüsse aufgehoben, da die Zuständigkeit der Regelung und der Anerkennung von Ausbildungen im Sozialbereich vollumfänglich an den Bund übergegangen ist und die SODK zudem aus der Diploman-

erkennungsvereinbarung ausscheidet. Der Begriff „Schweizerische Hochschulkonferenz“ ist durch die „Schweizerische Universitätskonferenz“ ersetzt worden. In Absatz 3 wird die Namensänderung der GDK berücksichtigt.

Art. 10 *Rechtsschutz*

Die Änderung von Art. 10 bezweckt die Verbesserung des Rechtsschutzes für Private. Der bisherige Art. 10 Abs. 2 betreffend die Anfechtung von Reglementen und Entscheiden der Anerkennungsbehörden durch einen Kanton und über andere Streitigkeiten zwischen den Kantonen wird neu zu Art. 10 Abs. 1. Die Zuständigkeit des Bundesgerichts (staatsrechtliche Klage) bei solchen Streitigkeiten ergibt sich aus Art. 83 Abs. 1 b des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943.

Art. 10 Abs. 2 regelt (neu) das Beschwerderecht von betroffenen Privatpersonen gegen Entscheide der zuständigen Anerkennungsbehörden. Es geht um Entscheide des Generalsekretariats der EDK betreffend die nachträgliche gesamtschweizerische Anerkennung kantonaler Diplome (Übergangsregelungen der Anerkennungsreglemente) sowie betreffend die Anerkennung ausländischer Berufsdiplome (Vollzug des Personenfreizügigkeitsabkommens CH – EU), welche die direkt betroffenen Privatpersonen im Rahmen eines verbesserten Rechtsschutzes neu bei einer vom Vorstand der EDK eingerichteten Rekurskommission sollen anfechten können. Der gemäss geltender Diplomanerkennungsvereinbarung bestehende Rechtsschutz (Art. 10 Abs. 1: Staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht) vermag den Erfordernissen eines modernen Rechtsstaats nicht mehr zu genügen. Das Generalsekretariat der EDK hat der „Hürde Bundesgericht“ mit einer grosszügigen Wiedererwägungspraxis Rechnung getragen: „Beschwerden“ gegen Entscheide wurden regelmässig als Wiedererwägungsgesuche entgegengenommen, die Angelegenheit wurde nochmals geprüft und nochmals ein – allenfalls gleich lautender – Entscheid mit neuer Rechtsmittelbelehrung getroffen. Diese Situation ist für die Rechtssuchenden wie für das Generalsekretariat der EDK unbefriedigend.

Im (bisherigen) Zuständigkeitsbereich der GDK stellt sich die Situation differenzierter dar:

Die Aufgabe der Anerkennung von in- und ausländischen Ausbildungsabschlüssen hatte die GDK mit Ausnahme der Chiropraktoren gestützt auf Art. 5 Abs. 3 der geltenden Diplomanerkennungsvereinbarung an das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) delegiert, für Beschwerden gegen dessen Anerkennungsentscheide war die Rekurskommission des SRK zuständig, deren Beschwerdeentscheide wiederum beim Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar waren (Art. 84 Bundesrechtspflegegesetz [OG]). Mit hin war hier ausreichender Rechtsschutz vorhanden. Anerkennungsentscheide der GDK betreffend die Chiropraktik (ausländische Abschlüsse) sind allerdings ebenfalls bislang nur mit der staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht anfechtbar. Dies hat in der Praxis bislang jedoch nicht zu Problemen geführt. Im Zuge der Anwendung des Personenfreizügigkeitsabkommens sowie auf Grund der in Arbeit befindlichen Reglementierung der Osteopathie zeigt sich eine analoge Regelung auch für den Bereich der GDK als angebracht.

Die Änderung von Art. 10 sieht vor, dass der Vorstand der EDK bzw. der Vorstand der GDK eine Rekurskommission einsetzen, welche die von den jeweiligen Konferenzen in ihrer Eigenschaft als Anerkennungsbehörden getroffenen Einzelentscheide im Rahmen eines ordentlichen Beschwerdeverfahrens objektiv beurteilen.

Art. 12 Abs. 2 und 3 *Kosten*

Die Änderung von Art. 12 bezweckt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Erhebung von Gebühren für Anerkennungsentscheide: Der bisherige Art. 12, wonach die Kosten, die sich aus der Vereinbarung ergeben, von den Vereinbarungskantonen nach Massgabe der Einwohnerzahl getragen werden, ist ergänzt worden mit einer ausdrücklichen Kostenregelung für jene Verfahren, welche einzelne Privatpersonen betreffen. Geschaffen worden ist eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Spruchgebühren bei Entscheiden und Beschwerdeentscheiden betreffend die nachträgliche gesamtschweizerische Anerkennung kantonaler Diplome sowie bei Entscheiden betreffend die Anerkennung ausländischer Berufsdiplome. Gemäss heutiger Praxis wird im Bereich der

EDK für die Durchführung eines entsprechenden Anerkennungsverfahrens eine vom Vorstand festgelegte Kanzleigebühr erhoben. Diese ist unter dem Aspekt des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips gerechtfertigt, stellt im Grunde genommen aber eine Spruchgebühr dar. In diesem Sinne ist die Kanzleigebühr – mangels gesetzlicher Grundlage für die Erhebung einer Spruchgebühr – als „Notlösung“ zu betrachten.

Wie im Kommentar zu Art. 10 Abs. 2 bereits ausgeführt wurde, regelt die GDK gegenwärtig allein die Chiropraktik und hätte dementsprechend nur Anerkennungen ausländischer Diplome in diesem Beruf zu behandeln. Da in absehbarer Zeit die Osteopathie hinzukommen wird, wird in zunehmendem Mass mit ausländischen Anerkennungs gesuchen zu rechnen sein, für deren Erledigung kostendeckende Spruchgebühren zu erheben sein werden.

Art. 12 Abs. 2 und 3 enthält für die Erhebung einer Spruchgebühr einen Gebührenrahmen, wobei dem Vorstand der EDK bzw. dem Vorstand der GDK die Kompetenz zur Festlegung des konkreten Gebührentarifs gegeben wird. Bei der Festlegung des Gebührentarifs muss das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip berücksichtigt werden. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die von der EDK im heutigen Zeitpunkt erhobene Kanzleigebühr die Verfahrenskosten (administrativer Aufwand, Expertenkosten usw.) bei weitem nicht deckt.

Art. 12^{bis} *Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung*

Art. 12^{bis} ist auf konkordatärer Ebene die gesetzliche Grundlage für die vom Generalsekretariat der EDK geführte Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung. Obwohl auch gemäss dem Aufsatz „Datenschutz nicht ohne Persönlichkeitsschutz – Ist eine Liste über Lehrer ohne Unterrichtsbefugnis unzulässig?“ (Dr. iur. Richard Frank, SJZ 100 [2004] Nr. 14) die vom Generalsekretariat der EDK seit dem 1. Januar 2004 geführte Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsbefugnis auch ohne ausdrückliche konkordatäre Rechtsgrundlage rechtmässig ist, ist mit der Schaffung der Rechtsgrundlage die auf Grund der andauernden Einwände der kantonalen Datenschutzbeauftragten entstandene Unsicherheit bei den Kantonen beseitigt. Der neue Art. 12^{bis} regelt die Führung der Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung nach den in den Kantonen üblichen datenschutzrechtlichen Grundsätzen.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Persönlichkeitsschutzes von betroffenen Lehrpersonen ist es zwingend notwendig, in die Liste gemäss Art. 12^{bis} nur Daten über Personen aufzunehmen, denen im Rahmen eines rechtskräftigen kantonalen (Verwaltungs-)verfahrens die Unterrichtsberechtigung oder die Berufsausübungsbewilligung entzogen wurde. Jede Anstellung einer Lehrperson beinhaltet implizit die Erteilung der Unterrichtsberechtigung für bestimmte Fächer in einer bestimmten Klasse auf einer bestimmten Schulstufe in einer bestimmten Gemeinde und einem bestimmten Kanton. Die mit der Anstellungsverfügung einmal erteilte Unterrichtsberechtigung kann – aus schwerwiegenden Gründen – in einem „Widerrufsverfahren“ (für das Gebiet des Kantons, in welchem die Anstellung erfolgte) entzogen werden. Unabhängig davon, ob eine ausdrückliche Rechtsgrundlage besteht oder nicht. Dieser Entzug der Unterrichtsberechtigung muss nicht identisch sein mit dem Entzug der mit dem Lehrdiplom verbundenen Lehrbefugnis, weil diese in der gesamten Schweiz geltende Lehrbefugnis nur von demjenigen Kanton entzogen werden kann, der sie erteilt hat.

Die Kantone werden im Rahmen der Diplomanerkennungsvereinbarung verpflichtet, betroffene Lehrpersonen nach Eintritt der Rechtskraft des entsprechenden Entscheids dem Generalsekretariat der EDK zu melden. Die im Konkordat statuierte Meldepflicht ist mit Blick auf die kantonalen Datenschutzgesetze als „formelle gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten“ zu definieren. Eine solch verpflichtende Rechtsgrundlage erlaubt es den Kantonen auch ohne Anpassung des kantonalen Datenschutzrechts, entsprechende Personendaten an das Generalsekretariat der EDK zu melden.

Art. 12^{ter} *Register über Gesundheitsfachpersonen*

Im bisherigen Zuständigkeitsbereich der GDK führt das SRK bereits seit langem, gegenwärtig auf Grundlage des bis Ende 2006 befristeten tripartiten Leistungsvertrags BBT/EDK/GDK, ein sogenanntes passives Register über die in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen erworbenen Ausbildungsabschlüsse. Der Bund hat es im Rahmen des neuen Berufsbildungsgesetzes abgelehnt, für diese Abschlüsse ein Register zu führen und dafür eine Rechtsgrundlage zu schaffen, sodass es notwendig ist, dass die GDK im Interesse des Patientenschutzes dieses Register ergänzt um Eintragungen über aufsichtsrechtliche Massnahmen wegen beruflichen Fehlverhaltens auf der Grundlage der Diplomanerkennungsvereinbarung weiterführt. Daher wird in einem neuen Artikel das Führen eines Registers über Gesundheitsfachpersonen geregelt.

Es geht um die Ein- bzw. Weiterführung eines Registers für Inhaberinnen und Inhaber von Ausbildungsabschlüssen in Gesundheitsberufen, das auf eine gesetzliche Grundlage in Form des Konkordats gestützt werden soll. Die Berufe werden in einem Anhang zur Vereinbarung aufgelistet. Dieser Anhang wird bei Bedarf vom Zentralsekretariat der GDK angepasst. Es ist vorgesehen, dass diese Aufgabe – wie bisher – auch an Dritte, z.B. an das SRK oder an eine Organisation der Arbeitswelt (OdA) übertragen werden kann. Das Register verfolgt mehrere Zwecke: Vornehmlich den Schutz und die Information von Patientinnen und Patienten (Sündenregister), es soll aber auch dem Informationsinteresse in- und ausländischer Stellen, der Qualitätssicherung und nicht zuletzt auch der Statistik dienen (Absatz 3). Als notwendige Angaben enthält das Register die in Abs. 4 Satz 1 und 2 genannten Daten, um im Bedarfsfall, z.B. bei Verlust der Diplomurkunde, im Zusammenhang mit Stellenbewerbungen, Zulassung von Leistungserbringern zur Abrechnung zu Lasten der Krankenversicherung oder in Strafverfahren wegen Titelanmassung usw., auf einfache Weise feststellen zu können, ob eine Person den von ihr verwendeten Titel rechtmässig trägt. Über diese Angaben hinaus werden entsprechend dem Schutzzweck dieses Registers infolge beruflichen Fehlverhaltens erfolgte aufsichtsrechtliche Massnahmen, insbesondere der rechtskräftige Entzug der Berufsausübungsbewilligung bzw. deren Änderung mit den sechs entsprechenden Daten, im Register eingetragen (Abs. 4 Satz 3). Durch Absatz 5 wird sichergestellt, dass die GDK die genannten Daten von den zuständigen Stellen erhält. Absatz 6 legt die Voraussetzungen fest, unter denen den nicht abschliessend genannten Stellen und Personen die dort bestimmten Auskünfte in schriftlicher Form erteilt werden. Ein berechtigtes Interesse an Auskünften über Einträge betreffend aufsichtsrechtliche Massnahmen können nur die Behörden geltend machen, die für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen zuständig sind (Abs. 6 Satz 2). Andern Stellen werden solche Einträge nicht bekanntgegeben, weil es sich um besonders schützenswerte Personendaten handelt. Absatz 8 regelt das generelle Löschen von Einträgen. Die Entfernung aller Einträge aus dem Register erfolgt mit Vollendung des 70. Lebensjahres oder wenn eine Behörde das Ableben der Gesundheitsfachperson meldet. Vor diesem generellen Lösungszeitpunkt werden Einträge über aufsichtsrechtliche Massnahmen oder zu aufgehobenen Einschränkungen bzw. befristeten Verboten der Berufsausübung nicht definitiv aus dem Register entfernt, sondern lediglich mit einem Lösungsvermerk versehen, damit sie im Sinne des Patientenschutzes für die Bewilligungsbehörden als Entscheidungsgrundlage ersichtlich bleiben. Da das Register von der GDK mit Sitz in Bern geführt werden wird, ist es sinnvoll, die Grundsätze des Datenschutzrechtes des Kantons Bern sinngemäss anzuwenden (Absatz 10).

3. Auswirkungen der Änderungen auf den Kanton Obwalden

Die direkte Auswirkung der Vereinbarungsänderungen auf den Kanton Obwalden sind gering und beschränken sich im wesentlichen auf zwei Aspekte. Erstens sind künftig Lehrpersonen, denen die Lehrberechtigung (oder Unterrichtsberechtigung gemäss Vereinbarungstext) entzogen wird, der EDK zu melden. In den letzten 20 Jahren (1986 bis 2005) gab es diesbezüglich keinen einzigen Fall, der im Sinne der Vereinbarung meldepflichtig gewesen wäre. Zweitens gibt es allenfalls minimale Auswirkungen auf die Beiträge des Kantons an die Kosten der Diplomvereinbarung. Bisher bezahlte der Kanton anteilmässig rund Fr. 900.– (Staatsvoranschlag 2005). Dieser Betrag wird sich auf Grund der Änderung von Art. 12 Abs. 2 und 3 nur unwesentlich verändern. Weitere direkte Auswirkungen auf den Kanton sind nicht zu erwarten.

4. Zuständigkeit

Der Kantonsrat hat am 20. Oktober 1994 den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen beschlossen. Er ist somit auch zuständig, dem Nachtrag zur Vereinbarung zuzustimmen. In der neuern Praxis hat der Kantonsrat die Ermächtigungsklausel für den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen wie folgt entwickelt: „Der Regierungsrat wird ermächtigt, im Rahmen seiner verfassungsmässigen Finanzbefugnis in untergeordneten Fragen sowie in Bezug auf Zuständigkeit und Verfahren die Vereinbarung veränderten Verhältnissen anzupassen“. Diese Delegationsklausel ist auch hier aufzunehmen.

5. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, gestützt auf die oben stehenden Erläuterungen auf den Entwurf eines Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Matter

Landschreiber: Urs Wallimann

- Entwurf eines Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss
- Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (im Vergleich mit der bestehenden Vereinbarung)