



KOMMENTAR

Revision der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung, IKV)

I. Anlass für die Revision

Die gegenwärtige, das Register der Gesundheitsfachpersonen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) betreffende Rechtsgrundlage wurde bereits 2005 geschaffen, und zwar in Anlehnung an die Rechtsgrundlage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) für die interkantonale Liste über Lehrpersonen, denen die Unterrichtsberechtigung entzogen worden ist. Erst danach trat das Medizinalberufegesetz (MedBG) mit seinen Vorschriften zum Register der universitären Medizinalberufe (MedReg) in Kraft. Zudem ist mittlerweile die Schaffung eines Registers der Gesundheitsberufe auf FH-Stufe im Rahmen des Gesundheitsberufegesetzes (GesBG) in Arbeit. Im Vergleich zu den vorgenannten Rechtsgrundlagen für das Register zeigt sich, dass die Rechtsgrundlage des GDK-Registers im Interesse wünschenswerter Kohärenz bei der Registrierung von Gesundheitsfachpersonen sowie aufgrund der veränderten Konzeption des Registers der GDK (NAREG) wie folgt zu revidieren ist:

1. Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage für die Einführung eines Abrufverfahrens.
2. Gebühren: 2005 ging man von der generell in der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vorgesehenen Finanzierung durch die Kantone (Art. 12 IKV) aus. Daher wurde nur eine Gebühr für Auskünfte an Dritte vorgesehen. Hingegen besteht für die vorgesehene gebührenpflichtige Erfassung der Personen einschliesslich der Diplom-, Bewilligungs- und Disziplinaraten keine formell-gesetzliche Grundlage, die mithin zu schaffen ist.
3. Erweiterung der Registrierung auf Personen, die meldepflichtig sind nach dem Gesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringenden und Dienstleistungserbringern in reglementierten Berufen (BGMD¹).
4. Erweiterung des Zweckartikels («dient der Vereinfachung der für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen notwendigen Abläufe», analog zu den genannten Bundesgesetzen).
5. Erweiterung der Mitteilungspflichten auf die für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse zuständigen Stellen.

II. Weiterer Revisionsbedarf

Im Rahmen der Revision der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung, IKV) sind die interkantonalen Grundlagen für die im Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringenden und -erbringern in den reglementierten Berufen (BGMD) statuierten Grundsätze zu erlassen (Einschränkung der in Art. 7 der Richtlinie 2005/36/EG statuierten Dienstleistungsfreiheit mit einer Meldepflicht für Dienstleistungserbringenden und -erbringer in den Bereichen Gesundheit und Bildung). Dies bedingt eine Anpassung der Artikel 1 und 6 IKV sowie - mit Bezug auf die Festlegung von Gebühren - des Artikels 12 IKV.

¹ In Kraft seit dem 1. 9. 2013

Gemäss Artikel 10 Absatz 2 IKV können Privatpersonen Entscheide der Rekurskommission EDK/GDK ans Bundesgericht weiterziehen. Für die Anerkennungsbehörde besteht diese Möglichkeit nicht. Dies bedeutet, dass im Verfahren bezüglich der Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Lehrdiplome, Diplome im Bereich Sonderpädagogik, Osteopathie) der für den Entscheid zuständige Generalsekretär der EDK bzw. die Interkantonale Prüfungskommission für Osteopathen die Beschwerdeentscheide der Rekurskommission (Beschwerdegutheissungen) nicht vom Bundesgericht überprüfen lassen können. Es ist sinnvoll, Artikel 10 Absatz 2 IKV mit der Beschwerdemöglichkeit für die jeweiligen Vorinstanzen zu ergänzen.

III. Erläuterungen im Einzelnen

Art. 1 Abs. 2

Der Zweckartikel wird in Absatz 2 mit der Grundlage für die Durchführung von Verfahren bezüglich der Meldepflicht von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern gemäss BGMD bzw. Artikel 7 der Richtlinie 2005/36/EG ergänzt. Die Meldepflicht betrifft Lehrpersonen bzw. Personen, die im pädagogisch-therapeutischen Bereich tätig sind und als Dienstleistende auftreten sowie dienstleistende Osteopathinnen und Osteopathen.

Art. 6 Abs. 1

Das Anerkennungsreglement der EDK für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 wird mit Bestimmungen zum Meldeverfahren ergänzt. Die Verordnung der GDK über die Anerkennung und Nachprüfung ausländischer Berufsqualifikationen in Osteopathie vom 22. November 2012 enthält ebenfalls ergänzende Regelungen zum Verfahren. Der *neue Artikel 6 Absatz 1* litera d bietet dazu die notwendige Rechtsgrundlage auf interkantonaler Ebene.

Art. 10 Abs. 2

Einträge in die Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung beziehungsweise Einträge in das Register über Gesundheitsfachpersonen stellen keine anfechtbaren Verfügungen dar. Die entsprechenden Einträge begründen gegenüber den vom Eintrag betroffenen Personen keine neuen Rechte und Pflichten, sondern bilden ausschliesslich auf Basis kantonalen Rechts ergangene (rechtskräftige) Entscheide ab. Umgekehrt stellt die Erhebung von Registrierungsgebühren gemäss Artikel 12^{ter} Absatz 8 zweifellos eine anfechtbare Verfügung dar. Die Rechtsschutzbestimmung von Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Diplomanerkennungsvereinbarung ist daher mit dem entsprechenden Tatbestand zu ergänzen.

Mit der Ergänzung von Artikel 10 Absatz 2 Satz 3 ist sichergestellt, dass die von einem Entscheid der Rekurskommission EDK/GDK betroffenen Entscheidungsinstanzen von EDK und GDK gegen den konkreten Entscheid beim Schweizerischen Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einreichen können. Nebst den spezialgesetzlichen Beschwerdelegitimationen gemäss Artikel 89 Absatz 2 BGG können sich auch Gemeinwesen unter bestimmten Umständen auf die allgemeine Legitimationsbestimmung gemäss Artikel 89 Absatz 1 BGG berufen. Dies trifft nicht nur dann zu, wenn Gemeinwesen von einem Entscheid gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind, sondern auch dann, wenn sie in ihren schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sind (vgl. Seiler, von Werdt, Güngerich, Stämpfli Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Kommentar zu Art. 89, S. 365; Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage 2011, Kommentar zu Art. 89 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, S. 1196; insbesondere BGE 135 II 12, 15f., E.1.2.2. und 1.2.3.). Die Kantone sind Gemeinwesen, die basierend auf der Diplomanerkennungsvereinbarung (Interkantonale Vereinbarung mit rechtsetzendem Charakter) im Bereich der Anerkennung von kantonalen Studiengängen (EDK) wie auch im Bereich der Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (EDK, GDK) von der EDK und der GDK als interkantonale Behörden vertreten werden. EDK und GDK sind somit im Bereich der Diplomanerkennung mit hoheitlichen Befugnissen betraut und mit Bezug auf die Entscheide der Rekurskommission in ihren hoheitlichen Interessen betroffen. Schutzwürdig sind diese Interessen daher, weil die Entscheide der Rekurskommission insofern eine präjudizielle Wirkung ha-

ben, als jeder Einzelentscheid sich auf eine Vielfalt gleicher oder ähnlicher Gesuche auswirkt und somit als Präjudiz die Erteilung einer erheblichen Anzahl weiterer Anerkennungen nach sich zieht (vgl. BGE 135 II 12, 15f. E. 1.2.2. und 1.2.3.). Aus all diesen Gründen darf davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzungen gegeben sind, dass sich EDK und GDK auf die allgemeine Legitimationsbestimmung gemäss Artikel 89 Absatz 1 BGG berufen können, und die explizite Statuierung einer entsprechenden Rechtsmittelbefugnis in Artikel 10 der Diplomanerkennungsvereinbarung Artikel 89 BGG nicht widerspricht.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF beziehungsweise das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI gegen die Beschwerdeentscheide des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich der Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse beim Bundesgericht Beschwerde führen kann. Es wäre absolut unverständlich, wenn den Kantonen bezüglich der gleichen Thematik (Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen im Rahmen des Vollzugs des FZA) ein entsprechendes Recht verwehrt würde.

Art. 12

In *Artikel 12 Absätze 2 und 3* wird neu unterschieden zwischen Gebühren für das Ausstellen von Bescheinigungen für die nachträgliche Anerkennung eines altrechtlichen kantonalen Diploms, für Bescheinigungen im Rahmen des Meldeverfahrens, Gebühren in Bezug auf das Register der Gesundheitsfachpersonen der GDK und von Gebühren für Entscheide und Beschwerdeentscheide im Rahmen der Anerkennungsverfahren für Ausbildungsabschlüsse. Als neue Gebühren sind dabei nur die Gebühr für die Bescheinigungen im Rahmen des Meldeverfahrens und die Gebühr für die Erfassung von Daten im Register der GDK (s. nachfolgende Erläuterungen zu Artikel 12^{ter}) zu erwähnen.

Aufgrund der Komplexität einzelner Beschwerden erfolgt eine Anpassung des Gebührenrahmens. Neu sollen für besonders aufwändige Verfahren Gebühren bis zu Fr. 3'000.00 (statt Fr. 2'000.00) gesprochen werden können.

Die Kompetenz für die konkrete Festlegung der Gebühren wird in *Absatz 4* – wie bisher – den Vorständen von GDK² und EDK³ übertragen. Die Bemessungsgrundsätze werden um das Kriterium des öffentlichen Interesses an der jeweiligen Tätigkeit ergänzt.

Art. 12^{ter}

Abs. 1

In *Absatz 1* wird präzisiert, dass nur Inhaberinnen und Inhaber als gleichwertig «anerkannter» ausländischer Abschlüsse im Register zu erfassen sind. Ebenfalls präzisiert wird, dass im Anhang «nichtuniversitäre Ausbildungsabschlüsse» in Gesundheitsberufen aufgeführt werden. Zudem werden neu alle Personen erfasst, die sich nach dem BGMD gemeldet haben.

Abs. 2

In *Absatz 2* ist wie bereits bisher vorgesehen, dass die Registerführung auch an Dritte, z. B. an das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) übertragen werden kann.

Abs. 3

Der Anhang mit den Ausbildungsabschlüssen in Gesundheitsberufen wird vom Vorstand der GDK bei Bedarf angepasst⁴. Er führt vorwiegend Ausbildungsabschlüsse auf Stufe Höhere Fachschule auf.

Abs. 4

² Gebührenverordnung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom 6. Juli 2006

³ Gebührenreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 7. September 2006

⁴ Zuletzt per 1.1. 2013

In Anlehnung an die entsprechenden Bestimmungen des MedBG zum Register der universitären Medizinalberufe sowie des Registers der Gesundheitsberufe auf Fachhochschulstufe im geplanten GesBG wird als zusätzlicher Zweck die Vereinfachung der für die Erteilung kantonaler Berufsausübungsbewilligungen erforderlichen Arbeitsabläufe aufgenommen.

Abs. 5

Analog zu den genannten Bundesgesetzen werden neu auf Stufe Vereinbarung und damit auf Gesetzesstufe nicht mehr die einzelnen zu erfassenden Daten genannt. Vorgesehen ist eine generelle Regelung, wonach das Register diejenigen Daten enthält, die für die Erreichung des in Absatz 5 genannten Zwecks erforderlich sind. Das werden zum einen vor allem die Personen-, Abschluss- und Bewilligungsdaten, zum anderen Gründe für den Entzug bzw. die Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung sowie Daten zu aufgehobenen Einschränkungen und zu anderen aufsichtsrechtlichen Massnahmen sein (s. Abs. 7). Da es sich bei letzteren um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne der kantonalen Datenschutzgesetze und des Datenschutzgesetzes des Bundes handelt, bedarf es für deren Bearbeitung einer formell-gesetzlichen Grundlage. Ausserdem ist die zur eindeutigen Identifizierung sowie zur Aktualisierung der Daten (Namenswechsel, Tod, etc.) der im Register aufgeführten Personen vorgesehene systematische Verwendung der Versichertennummer im Sinne von Artikel 50e Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Gesetz⁵) gemäss Artikel 50e Absatz 3 AHVG formellgesetzlich auf kantonaler Ebene zu verankern. Die erforderliche Grundlage wird in Absatz 6 Satz 3 geschaffen. Im Übrigen bleibt es der Verordnungsstufe vorbehalten, im Einzelnen die benötigten Daten aufzulisten. So wird das Register mit Bezug auf die selbstständig erwerbenden Gesundheitsfachpersonen auch die Unternehmensidentifikationsnummer (UID) enthalten, die das Bundesamt für Statistik u.a. Personen, die in der Schweiz einen freien Beruf ausüben, zuordnet. Bis Ende 2015 müssen auch die Verwaltungseinheiten der Kantone, die Datensammlungen über selbstständig tätige Gesundheitsfachpersonen, wozu auch die GDK als Registerführerin gehört, die UID als eindeutigen und einheitlichen Unternehmensidentifikator in ihren Datensammlungen führen, anerkennen und im Verkehr mit den UID-Einheiten (selbstständige Gesundheitsfachpersonen) verwenden (Art. 24 Abs. 2 UIDV).

Abs. 6

Neu und in Übereinstimmung mit Absatz 1 wird eingefügt, dass auch die für die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen (Berufsqualifikationen) zuständigen Stellen verpflichtet sind, die anerkannten ausländischen Abschlüsse (Berufsqualifikationen) der registerführenden Stelle unverzüglich mitzuteilen. Ebenfalls und entsprechend Absatz 1 sind die jeweils zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet, der registerführenden Stelle alle die Bewilligungen zur Berufsausübung betreffenden Vorgänge von der Erteilung bis zum Entzug sowie jede Änderung und andere aufsichtsrechtliche Massnahmen mitzuteilen. Gleiches gilt für die Meldungen nach dem BGMD. Schliesslich werden die im Register erfassten Personen verpflichtet, dem Register die zur Erfüllung des Registerzwecks notwendigen Daten, z.B. ihre Versicherten- und UID-Nummer mitzuteilen. Soweit das Register nicht bereits durch andere Stellen (z.B. ZAS⁶) über die entsprechenden Daten verfügt, ist es notwendig, subsidiär die im Register erfassten Gesundheitsfachpersonen zu verpflichten, diese Daten zu liefern. Dies könnte sich bei den bereits im SRK-Register erfassten und ins NAREG migrierten Personen als notwendig erweisen.

Abs. 7

In Anlehnung an die Register der Gesundheitsberufe des Bundes wird neu ein Abrufverfahren vorgesehen. Abrufverfahren, auch «Online-Zugriff» genannt, sind automatisierte Verfahren, mithilfe derer man sich bestimmte Angaben aus einem Datenbestand selber beschaffen kann. Der Online-Zugriff auf Personendaten stellt einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte auf persönliche Freiheit und Privatsphäre der betroffenen Person dar. Das Risiko besteht einerseits darin, dass der Empfänger künftig auf Personendaten zugreifen kann, ohne dass die bekanntgebende Behörde davon Kenntnis hat und somit nicht beurteilen kann, ob die personenbezogenen Daten tatsächlich erforderlich waren. Andererseits kann der Empfänger die bezogenen Personendaten für einen anderen als den Zweck, für den sie beschafft wurden, verwenden. Der Online-Zugriff auf (besonders schützenswerte) Personendaten

⁵ SR 831.10

⁶ Zentrale Ausgleichsstelle, die die AHVN13-Datenbank betreibt

bedarf daher einer formell-gesetzlichen Grundlage. Besonders schützenswerten Personendaten (z.B. Disziplinar massnahmen oder die Gründe für den Entzug oder die Verweigerung einer Bewilligung), sind überdies nur den zuständigen kantonalen Behörden und nur über geschützte Datenverbindungen zugänglich. Das gilt ebenfalls für die im NAREG in Anlehnung an das Medizinalberuferegister vorgesehene Versichertennummer. Diese darf nur den kantonalen Bewilligungsbehörden sowie der registerführenden Stelle selbst zugänglich sein, da Artikel 50f AHVG deren Bekanntgabe beim Vollzug (inter)kantonalen Rechts nur erlaubt, wenn keine offensichtlich schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person entgegenstehen und die Datenbekanntgabe an den Empfänger für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben unentbehrlich ist. Zur korrekten Führung des Registers sind die registerführende Stelle ebenso wie die kantonalen Bewilligungsstellen auf eine eindeutige Identifizierung der im Register aufgeführten Personen mittels der Versichertennummer zwingend angewiesen. Alle anderen Daten, und zwar auch der Entzug, die Verweigerung sowie Einschränkungen der Bewilligung sind öffentlich (im Abrufverfahren) zugänglich (Satz 4).

Abs. 8

Art. 12 Abs. 2 beinhaltet die formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für das Erfassen der zur Führung des Registers notwendigen Daten. Der Vorstand der GDK hat im März 2012 im Grundsatz befürwortet, dass der Betrieb des Registers möglichst kostendeckend und damit weitestgehend durch Gebühren der dort registrierten Personen finanziert werden soll, wie das heute bereits in Bezug auf das Register des SRK der Fall ist, das durch das NAREG abgelöst werden wird. Da künftig nur für das **Erfassen** der Daten im Register Gebühren verlangt werden sollen, nicht jedoch für den neu vorgesehenen, zudem technisch und kostenmässig aufwändigeren Online-Zugriff auf die im Register enthaltenen Daten, werden die bisher vom SRK verlangten Gebühren für die Datenerfassung nicht mehr ausreichen, um das Register zu führen, zumal im neuen aktiven Register nicht nur Personen- und Diplomdaten, sondern zusätzlich die Bewilligungs- und aufsichtsrechtlichen Daten zu erfassen sein werden. Werden letztere Daten von den Kantonen selbst im Register erfasst, stehen diesen auch allfällige Gebühren zu, die sie z.B. im Rahmen von Bewilligungsverfahren erheben. Ebensov wenig wird die registerführende Stelle Gebühren für die Migration von Daten aus dem SRK-Register ins NAREG erheben, da die dort registrierten Personen bereits eine Gebühr für ihre Erfassung entrichtet haben. Ausserdem wird neu der Kreis der registrierungspflichtigen Personen um die nach Bundesrecht⁷ gemeldeten 90-Tage Dienstleistungserbringenden erweitert. Daher wird in der Vereinbarung ein Rahmen für die Erhebung von Registrierungsgebühren von Fr. 100.-- bis höchstens Fr. 1'000.-- festgelegt. Die Vereinbarung muss zudem den Kreis der Gebührenpflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen selbst definieren. Die Gebühr ist von den Personen zu entrichten, die im Register erfasst werden. Gegenstand der Gebühr ist die Erfassung aller Daten, die im Hinblick auf die mit dem Register verfolgten Zwecke (Abs. 4) notwendig sind. Die in Artikel 12 Absatz 2⁸ vorgesehene Gebühr für Auskünfte aus dem Register bezieht sich auf die Daten, die weiterhin nur im Einzelfall auf ein Auskunftersuchen hin aus dem (beim SRK in Papierform geführten Register) erhältlich sein werden. Dieses Register enthält die Diplom- und Personendaten der bis zum Jahr 2000 registrierten Personen, die das SRK nicht in seine elektronische Datenbank übernommen hat. Aus Kostengründen wird auch im NAREG (vorerst) von einer Übernahme dieser Daten in elektronischer Form abgesehen, so dass diese nicht online abrufbar sein werden. Die daher in diesen Fällen weiterhin erforderliche Auskunftserteilung verursacht einen personellen Aufwand, der durch eine bei den Auskunftersuchenden zu erhebende Gebühr im genannten Rahmen zu decken ist. Der Vorstand der GDK hat wie bisher die Kompetenz, die konkreten Gebührentarife in der Gebührenverordnung der GDK⁹ nach Zeit- und Arbeitsaufwand festzulegen (siehe Art. 12 Abs. 4).

Abs. 9

Absatz 9 regelt das generelle Löschen von Daten in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen des Bundes. Spätestens mit der behördlichen Meldung ihres Ablebens werden alle eine Person betreffenden Daten aus dem Register entfernt oder anonymisiert.

⁷ BGMD

⁸ Bisher in Art. 12^{ter} Abs. 7

⁹ Vom 6. Juli 2006

Vor diesem generellen Lösungszeitpunkt richten sich die Fristen zur endgültigen Entfernung bzw. Sperrung von Einträgen für die Öffentlichkeit im Sinne der Verhältnismässigkeit nach der Schwere des Verstosses. Sanktionen für leichtere Verstösse gegen gesetzliche Vorschriften werden fünf Jahre nach ihrer Anordnung aus dem Register **entfernt**, während z.B. der Eintrag eines befristeten Berufsausübungsverbotes als Folge eines gravierenden Verstosses analog zur entsprechenden Vorschrift im MedBG (Art. 54 Abs. 2) nicht definitiv aus dem Register entfernt, sondern nur mit dem Vermerk «gelöscht» versehen wird. Das bedeutet, dass nur der öffentliche Zugriff auf diese Daten gesperrt ist, damit im Sinne des Patientenschutzes diese Daten als Entscheidungsgrundlage für die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden ersichtlich bleiben.

Die bisherigen *Absätze 9 und 10* werden unverändert in die neuen *Absätze 10 und 11* übernommen.

Bern, 1. Oktober 2013/Ho/Ma

EDK: 015/1/2013 Ma