

Stellungnahme

Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Mit Schreiben vom 15. Juni 2023 lud der Vorsteher des WBF die Kantonsregierungen ein, zur Vorlage des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich über die Anerkennung von Berufsqualifikationen Stellung zu nehmen. An ihrer Plenarversammlung vom 22. September 2023 haben die Kantonsregierungen die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Generelles

1 Die Förderung der internationalen Anerkennung von Schweizer Bildungsabschlüssen ist für die Kantone von zentraler Bedeutung. Das Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich stellt sicher, dass nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU die damals geltenden Bestimmungen zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen fortgesetzt werden können. Eine derzeit geltende Übergangsregelung wird mit dem neuen Abkommen in eine ständige Rechtsgrundlage überführt. Das neue Abkommen ist somit notwendig und stellt den Status Quo sicher.

2 Im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sowie – nach dem Brexit – des Abkommens über die Rechte der Bürgerinnen und Bürger (CRA) haben die Schweiz und das Vereinigte Königreich bereits seit vielen Jahren gegenseitig ihre Berufsqualifikationen anerkannt. Der Abschluss des neuen Abkommens dient insofern dazu, die bisherige Anerkennungspraxis fortzuführen und Kontinuität zu gewährleisten. Im Unterschied zum CRA ist allerdings der personenbezogene Geltungsbereich des Abkommens breiter gefasst. Die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaats ist nicht als Voraussetzung genannt, sondern es wird einzig an einen britischen oder einen schweizerischen Ausbildungsabschluss angeknüpft.

3 Vom Abkommen betroffen sind nebst vom Bund reglementierten Berufen auch solche, die von den Kantonen reglementiert werden. Somit werden kantonale Behörden durch das Abkommen unmittelbar gebunden und müssen die Bestimmungen direkt anwenden (*self-executing*). Dies entspricht der bisherigen Praxis im Rahmen des FZA und des CRA, so dass das vorliegend in Vernehmlassung stehende Abkommen für die Kantone keine neuen Aufgaben zur Folge haben und auch keinen Rechtsetzungsbedarf auslösen sollte.

4 Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen ist der Abschluss des Abkommens aus Sicht der Kantonsregierungen daher grundsätzlich zu begrüssen.

5 Wir weisen jedoch auf die Notwendigkeit einer Regelung hin, die die postalische Zustellung von Verfügungen in das Vereinigte Königreich erlaubt und die Rechtshilfe zwischen britischen und schweizerischen Behörden regelt, da das Vereinigte Königreich dem Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland nicht beigetreten ist.

2. Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich der Gesundheitsberufe

2.1. Kompetenzverteilung Bund–Kantone

6 Im Bereich der Gesundheitsberufe ist in der Mehrheit der Fälle der Bund für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zuständig. Nur in seltenen Fällen reglementieren die Kantone noch Tätigkeiten (z.B. im Bereich der Naturheil-, Komplementär- oder Alternativtherapien) und sind damit in der Folge überhaupt für entsprechende Anerkennungsverfahren zuständig. Die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich kann damit im bewährten Rahmen weitergeführt werden.

7 Mit Blick auf den Fachkräftemangel im Bereich der Gesundheitsberufe ist es zudem wertvoll, wenn die Anerkennung von im Vereinigten Königreich erworbenen gleichwertigen Berufsqualifikationen analog zum Verfahren gemäss FZA möglich ist. Was die branchenspezifischen Vereinbarungen (vgl. Artikel 2.12) anbelangt, die in der Kompetenz des Bundesrates liegen sollen, so könnten davon allenfalls auch von den Kantonen reglementierte Berufe betroffen sein. Einer solche Kompetenzdelegation kann unter dem Vorbehalt zugestimmt werden, dass der Bundesrat entsprechend Art. 54 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht nimmt, ihre Interessen wahrt und sie gemäss Art. 55 BV in diese ausserpolitischen Entscheide einbezieht. Wir gehen deshalb davon aus, dass jeweils vorab entsprechende Konsultationen durchgeführt würden. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Abkommens wird es schliesslich wichtig sein, die Kantone hinreichend über das neue Abkommen, seine Tragweite und Auswirkungen sowie seinen Anwendungsbereich und seine Funktionsweise zu informieren.

2.2. Kompetenzdelegationen an den Bundesrat

8 Damit der Bundesrat nicht nur gegenüber dem Vereinigten Königreich, sondern auch gegenüber allen anderen Ländern die Kompetenz hat, selbstständig völkerrechtliche Verträge über die Anerkennung von Berufsqualifikationen abzuschliessen, sollen gemäss der Vernehmlassungsvorlage u.a. für den Gesundheitsbereich entsprechende Kompetenzdelegationen im Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (MedBG), im Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (GesBG) und im Bundesgesetz über die Psychologieberufe (PsyG) verankert werden. Der geplanten Kompetenzdelegation zum Abschluss selbständiger völkerrechtlicher Verträge über die Anerkennung von Berufsqualifikationen an den Bundesrat kann unter folgenden Voraussetzungen zugestimmt werden:

9 Erstens muss sichergestellt bleiben, dass die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nur möglich ist, sofern eine Äquivalenz mit den entsprechenden schweizerischen Berufsqualifikationen besteht. Im Bereich der Gesundheitsversorgung haben die Patientensicherheit, der Gesundheitsschutz sowie die Qualität der Leistungserbringung absoluten Vorrang.

10 Zweitens müssen die verfassungsmässigen Rechte der Kantone gemäss Art. 54 Abs. 3 und Art. 55 BV auch hier jederzeit gewahrt bleiben (inkl. der vorstehend bereits angesprochenen Konsultationen bei den Kantonen).

11 Schliesslich betonen wir, dass das Abkommen nur die Anerkennung von Berufsqualifikationen betrifft und keine Auswirkungen auf die Zulassung zur Erbringung von sozialversicherungsrechtlichen Leistungen hat.

3. Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich Berufsbildung und Ausbildung

3.1. Berufsbildung

12 Aus Sicht der Schweizer Berufsbildung ist wichtig, dass die schweizerischen Abschlüsse der reglementierten Berufe auch im Vereinigten Königreich anerkannt bleiben. So sind namentlich Abschlüsse der beruflichen Grundbildung wie auch der höheren Berufsbildung zu erwähnen, die aufgrund des akademisch geprägten Bildungssystems im Vereinigten Königreich nicht immer richtig erkannt und eingestuft werden. Aufgrund der bisher geltenden Regelungen und der nahtlosen Fortführung mit dem neuen Abkommen wird diese Anerkennung fortgeführt, was für die Schweizer Berufsbildung von grosser Bedeutung ist.

13 Wir gehen davon aus, dass der gemischte Ausschuss die Situation beobachten und gegebenenfalls intervenieren würde, sollten schweizerische Abschlüsse reglementierter Berufe im Vereinigten Königreich diskriminiert werden. Für einzelne Berufe (z.B. Pflege HF/Pflege FH) ist mittelfristig die Option eines separaten Abkommens zu prüfen, welches analog der Regelung in der EU eine automatische Anerkennung der Diplome sicherstellen würde.

14 Artikel 2.7 Absatz 6 muss so formuliert werden, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, Informationen über Disziplinar massnahmen oder die Anwendung strafrechtlicher Sanktionen oder über andere schwerwiegende besondere Umstände auszutauschen, die sich auf die Ausübung des reglementierten Berufs auswirken könnten. Dies gilt zumindest für die Bereiche, die in Artikel 2.7 Absätze 6a und 6b des Abkommens erwähnt sind. Eine solche Informationspflicht würde dem obligatorischen Austausch nach dem Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) entsprechen.

3.2. Ausbildungen auf der Sekundarstufe II

15 Altrechtliche Ausbildungen auf der Sekundarstufe II (insbesondere für Lehrkräfte der Vorschul- und Primarstufe): Diese Ausbildungen sind nach wie vor gültig und werden daher im Prinzip in der gesamten Schweiz anerkannt. Im Rahmen des Systems der EU-Richtlinie 2005/36/EG wird den Inhabern und Inhaberinnen dieser Ausbildungsnachweise eine Anerkennung der Gleichwertigkeit mit der entsprechenden aktuellen Ausbildung gemäss Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie erteilt («gleichgestellte Ausbildungsgänge»). Diese Gleichwertigkeitsbescheinigung ermöglicht es ihnen, die Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG in Anspruch zu nehmen. Da das Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich keine ähnliche Bestimmung enthält, befürchten wir, dass diese Diplome systematisch abgelehnt werden.

3.3. Vergleichbarkeit der Ausbildungen

16 Nach der aktuellen Anerkennungspraxis der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) für Lehrdiplome macht die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen nur Sinn, wenn die ausländische Ausbildung mindestens 50% der Mindestanforderungen der entsprechenden schweizerischen Ausbildung abdeckt. Weist eine ausländische Ausbildung im Vergleich zum entsprechenden schweizerischen Abschluss ein Defizit von mehr als 50% auf, kann nicht mehr von einer Vergleichbarkeit der Ausbildungen bzw. der Abschlüsse / Diplome gesprochen werden. Folglich werden solche Anträge abgelehnt.

Das Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich enthält in Artikel 2.4.4 eine Bestimmung, die uns ähnlich erscheint. Da weder das fragliche Abkommen noch der erläuternde Bericht weitere Einzelheiten zur Tragweite dieser Bestimmung enthalten, gehen wir davon aus, dass Artikel 2.4.2 in Verbindung mit Artikel 2.3.1 (Begriff der "vergleichbare Berufsqualifikationen") es ermöglichen, eine Anerkennung auszuschliessen (also abzulehnen), wenn die festgestellten Defizite einen wesentlichen Teil der entsprechenden Ausbildung im Aufnahmestaat ausmachen. Sollte dies nicht der Fall sein, muss der erläuternde Bericht unserer Ansicht nach in diesem Sinne ergänzt werden.