



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

**Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBF**
Internationale Bildungszusammenarbeit und
Berufsqualifikationen

Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung von Quebec über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen

**Absprachen über die gegenseitige Anerkennung (AGA)
für die Berufe Hebamme, Radiologiefachfrau/-fachmann,
Sozialarbeiterin/Sozialarbeiter, Dentalhygienikerin/
Dentalhygieniker und Zahntechnikerin/Zahntechniker**

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Allgemeine Ausgangslage	3
1.2	Notwendigkeit des Abschlusses einer Vereinbarung	4
2	Grundzüge der Vereinbarung und der AGA	4
3	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung	5
3.1	Wortlaut der Vereinbarung	5
3.2	Erläuterungen zu Anhang I der Vereinbarung	6
4	Erläuterungen zu den AGA	7
4.1	Aufbau der AGA	7
4.2	Ausbildungsvergleich.....	7
4.3	Zusammenfassung der Anerkennungsmodalitäten für die 5 betroffenen Berufe.....	8
4.4	Inhalt der AGA	9
5	Auswirkungen	10
5.1	Auswirkungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen	10
5.2	Auswirkungen für den Bund und die übrigen mit der Anerkennung beauftragten Behörden... 10	
5.3	Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	11
5.4	Auswirkungen für die Wirtschaft und die Gesellschaft	11
5.5	Auswirkungen für die Umwelt	11
6	Rechtliche Aspekte	11
6.1	Verhandlungsmandat	11
6.2	Verfassungsmässigkeit und Gesetzesgrundlagen	11
6.3	Vereinbarkeit mit den anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	12

1 Ausgangslage

1.1 Allgemeine Ausgangslage

Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen gewinnt im Kontext der zunehmenden grenzübergreifenden Wirtschaftsintegration und der Arbeitskräftemobilität an Bedeutung. Einzelpersonen wie auch Unternehmen sind auf die Anerkennung der eigenen Berufsqualifikationen oder jener ihrer Arbeitnehmenden angewiesen, um Zugang zum Arbeitsmarkt oder zur Weiterbildung in anderen Ländern zu erhalten. Dies betrifft insbesondere Berufe, deren Ausübung im Zielland reglementiert, d. h. gesetzlich an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist. In diesen Fällen ist die Integration in den Arbeitsmarkt ohne Anerkennung der Berufsqualifikationen rechtlich unmöglich.

Im europäischen Kontext ist die Schweiz gemäss dem Freizügigkeitsabkommen¹ (Anhang III FZA) in das multilaterale Regelwerk der Europäischen Union eingebunden. Das Abkommen enthält für die Mitgliedstaaten verbindliche Mindestregeln und -verfahren, die für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen im Rahmen reglementierter Berufe gelten.

Über das FZA hinaus spielen die bilateralen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen eine immer wichtigere Rolle. Die internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation von 2018² sieht eine Erweiterung der bilateralen Abkommen mit bildungssystemisch vergleichbaren Ländern vor.

In jüngster Zeit hat die Schweiz nur ein bilaterales Abkommen abgeschlossen, und zwar mit Deutschland³. Mit dem vorliegenden Entwurf soll nun ein zweites Abkommen mit Quebec abgeschlossen werden. Da der betroffene Bereich ausschliesslich in die Zuständigkeit der kanadischen Provinzen fällt⁴, wurden die Verhandlungen mit Quebec und nicht mit Kanada geführt. Die Kompetenz der kanadischen Provinzen, Verträge in ihrem Zuständigkeitsbereich abzuschliessen, ist nicht in der kanadischen Verfassung verankert. Es scheint jedoch eine entsprechende Praxis zu bestehen.⁵ Im vorliegenden Fall wurde die kanadische Regierung über die Verhandlungen zwischen der Schweiz und Quebec informiert und hat diese begrüsst. Die Vereinbarung kann folglich von der Schweiz in gutem Glauben abgeschlossen werden.

Die zur Vernehmlassung unterbreitete Vorlage umfasst eine Vereinbarung, d. h. ein Rahmenabkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung von Quebec, und für jeden behandelten Beruf eine Absprache über die gegenseitige Anerkennung (AGA) zwischen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und der zuständigen Quebecer Berufskammer. Die Absprachen betreffen fünf Berufe: Hebammen, Sozialarbeiterinnen und -arbeiter,

¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit einschliesslich Anhänge, Protokolle und Schlussakte (SR 0.142.112.681).

² Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation von 2018 (www.sbfi.admin.ch > Publikationen und Dienstleistungen > Publikationen > Publikationsdatenbank > Themen > Internationale Beziehungen > Dokument «Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation»).

³ Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Feststellung der Gleichwertigkeit von beruflichen Abschlüssen (SR 0.412.113.6).

⁴ Seit der Rechtssache Lafferty gegen Lincoln (ein Urteil des Obersten Gerichtshofs von Kanada, 1907–1908) hat die Rechtsprechung die provinzielle Kompetenz zur Einrichtung und Reglementierung der Berufsverbände festgehalten, die sich auf Abs. 11, 13, 15 und 16 von Art. 92 des *Acte de l'Amérique du Nord britannique (Loi constitutionnelle* von 1867, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-4.html#h-19>) stützt.

⁵ Beispiele: *Entente en matière de sécurité sociale entre le Québec et la Belgique du 28 mars 2006*; *Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles du 17 octobre 2008*; Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Quebec über Soziale Sicherheit (SR 0.831.109.232.2); Gegenseitigkeitsvereinbarung zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung von Quebec betreffend den Umtausch von Führerausweisen (SR 0.741.531.923.27).

Dentalhygienikerinnen und -hygieniker, Radiologiefachpersonen und Zahntechnikerinnen bzw. -techniker.

1.2 Notwendigkeit des Abschlusses einer Vereinbarung

Die Förderung der internationalen Anerkennung von schweizerischen Berufsbildungsabschlüssen ist eines der Ziele der Internationalen Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation. Diese Strategie hält in Kapitel 4.1 auf Seite 15 fest, international mobile Berufsleute und Lernende der Schweiz seien «*darauf angewiesen, dass ihre Abschlüsse im Ausland verständlich, vergleichbar und als Grundlage für eine Arbeitstätigkeit oder eine Weiterbildung akzeptiert sind*». Um dieses Ziel zu erreichen, müssen insbesondere die Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen mit Ländern mit vergleichbaren Bildungssystemen erweitert werden.

Für die Schweiz sprechen mehrere Gründe dafür, diese Abkommen auf Quebec auszuweiten; dazu gehören die französische Sprache, die ähnliche Bevölkerungsgrösse und die wirtschaftlichen Strukturen, die mit jenen der Schweiz vergleichbar sind. Es handelt sich um das erste Abkommen, das mit einem Gebiet ausserhalb der EU-Mitgliedsländer ausgehandelt wird. Als westlicher Partner mit einer ähnlichen Kultur wie die Schweiz ist Quebec dafür der ideale Partner. Der Arbeitsmarkt ist vergleichbar, womit keine Gefahr besteht, dass ein Abkommen zu einer starken Zuwanderung von Arbeitskräften führt.

Quebec verfügt über 46 Berufskammern, die jeweils für einen reglementierten Beruf zuständig sind und die Modalitäten der Anerkennung ausländischer Diplome festlegen. Zunächst wurde die Anerkennung für fünf Berufe geregelt, bei denen die Rahmenbedingungen günstig schienen (inhaltlich vergleichbare Ausbildungen, ähnliche Positionierung im Bildungssystem usw.). Je nach Interesse der Parteien können später neue AGA abgeschlossen und damit die Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen der Schweiz und Quebec auf weitere Berufe ausgedehnt werden.

2 Grundzüge der Vereinbarung und der AGA

Aufgrund der institutionellen Organisation von Quebec besteht die Vorlage aus einer Vereinbarung, d. h. einem Rahmenabkommen, und einer Absprache über die gegenseitige Anerkennung (AGA) pro behandeltem Beruf. Die Vereinbarung wird zwischen dem Bundesrat und der Regierung von Quebec abgeschlossen; sie legt die allgemeinen Grundsätze und die Modalitäten fest, denen die AGA folgen müssen. Die Absprachen werden zwischen dem WBF, vertreten durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), und den Berufskammern von Quebec⁶ abgeschlossen. Sie legen für jeden Beruf allfällige Ausgleichsmassnahmen, die Wirkungen der Anerkennung und die Verfahrensregeln fest.

Die Vereinbarung erwähnt die gemeinsam verfolgten Ziele, namentlich die Erleichterung der Berufsausübung im anderen Gebiet und die Förderung der Mobilität qualifizierter Berufsleute im Allgemeinen. Sie gilt für Berufe, die in der Schweiz oder in Quebec reglementiert sind. Auf Schweizer Seite können AGA für Berufe abgeschlossen werden, für die der Bundesrat in Anwendung von Artikel 68 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung⁷ und Artikel 66 Absatz 1 Buchstabe a des

⁶ Die Quebecer Berufskammern sind juristische Personen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die sich nach dem Quebecer *Code des professions* richten. Artikel 86.0.1. des *Code des professions* verfügt, dass der Verwaltungsrat insbesondere eine Vereinbarung mit jeder Organisation abschliessen kann, um die gegenseitige Anerkennung der zur Ausstellung von Bewilligungen, Spezialistenbescheinigungen oder Sondergenehmigungen erforderlichen Qualifikationen zu erleichtern. Absatz c.2 von Artikel 93 des *Code des professions* verpflichtet den Verwaltungsrat einer Berufskammer, ein Reglement zu erlassen, das die Bedingungen und Modalitäten der Ausstellung einer Bewilligung oder Spezialistenbescheinigung festlegt, die notwendig sind, um einer von der Berufskammer gemäss einer Vereinbarung zwischen der Regierung und einer anderen Regierung über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen abgeschlossenen Vereinbarung Wirkung zu verleihen. Die AGA wird in Quebec durch dieses Reglement umgesetzt und zu einem rechtlich bindenden Instrument im internen Recht Quebecs.

⁷ BBG, SR 412.10.

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich⁸ über eine Kompetenzdelegation zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge verfügt.

Die Vereinbarung definiert die Modalitäten der Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Zugang zur Ausübung des reglementierten Berufs: Sind die Praxisfelder, Ausbildungsabschlüsse und Ausbildungsprogramme insgesamt gleichwertig, sollte eine direkte Anerkennung ausgesprochen werden. Bei wesentlichen Unterschieden in Bezug auf die Praxisfelder, Ausbildungsabschlüsse oder Ausbildungsprogramme können Ausgleichsmassnahmen verlangt werden.

Die Wirkung der Anerkennung wird als Rechtsgleichheit definiert, mit der ein einheitlicher Zugang zum Arbeitsmarkt sichergestellt werden soll. Die Begünstigten einer Anerkennung der ausländischen Qualifikationen erfüllen die Anforderungen an die Berufsqualifikationen, um die rechtliche Befähigung zur Berufsausübung im Aufnahmegebiet zu erhalten.

Die Vereinbarung präzisiert schliesslich die Umsetzungsmodalitäten für die AGA, legt die zuständigen Behörden fest, setzt einen gemischten Ausschuss ein und enthält die üblichen Bestimmungen zur Gültigkeitsdauer und zur Änderung des Abkommens sowie betreffend Inkrafttreten, Kündigung und erworbene Rechte.

Die Vorlage deckt verschiedene Bildungstypen der Schweiz einschliesslich die Berufsbildung ab. Sie umfasst fünf AGA für die Berufe Dentalhygienikerin bzw. -hygieniker, Zahntechnikerin bzw. -techniker, Hebamme, Radiologiefachfrau bzw. -fachmann und Sozialarbeiterin bzw. -arbeiter.

Die AGA regeln die Einzelheiten für jeden Beruf. Der grosse Vorteil dieses Systems ist es, dass von Anfang an, also grundsätzlich noch vor Ausbildungsbeginn, bekannt ist, unter welchen Bedingungen eine Anerkennung des angestrebten Diploms möglich ist. Die AGA sehen allenfalls verlangte Ausgleichsmassnahmen vor, präzisieren die für die Gesuche zuständige Behörde und die einzureichenden Unterlagen sowie die Wirkung der Anerkennung. Ferner führen sie eine Verwaltungszusammenarbeit ein und enden mit den üblichen Klauseln betreffend Inkrafttreten, Dauer und Kündigung.

Im Wesentlichen orientieren sich die Anerkennungsmodalitäten der AGA fast alle an der automatischen Anerkennung. Manchmal werden kurze Ausgleichsmassnahmen verlangt. So müssen beispielsweise schweizerische Sozialarbeiterinnen und -arbeiter in Quebec eine 17-stündige Ausbildung zum Rechtssystem absolvieren. In der Schweiz wird eine ähnliche Ausbildung verlangt, die jedoch etwas länger dauert (rund sechs Tage). Von den Hebammen wird in beiden Ländern ein Anpassungslehrgang im Umfang von sechs Wochen bis drei Monaten verlangt, da die Geburten in Quebec hauptsächlich in Geburtshäusern, in der Schweiz hingegen mehrheitlich im Spital stattfinden. Für Radiologiefachpersonen ist das System etwas komplexer, da die Schweiz eine einzige Ausbildung für drei Techniken kennt (Radioonkologie, Radiodiagnostik und Nuklearmedizin), während Quebec dafür drei verschiedene Ausbildungen vorsieht. Aus diesem Grund müssen schweizerische Berufsleute in Quebec 1000 Stunden Berufserfahrung nachweisen und können ihr Fachgebiet wählen, während Quebecer Berufsleute in der Schweiz eine teilweise Anerkennung für das Fachgebiet erhalten, in dem sie ausgebildet wurden, ohne wählen zu können.

Die Vereinbarung ist auf die Anerkennung von Berufsqualifikationen beschränkt und regelt keine migrationsrechtlichen Aspekte. Die nationalen Vorschriften betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt bleiben vollumfänglich anwendbar (Ausländer- und Integrationsgesetz, einschliesslich Regel des Inländervorrangs und Höchstzahlen).

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung

3.1 Wortlaut der Vereinbarung

Folgende Artikel der Vereinbarung bedürfen einer kurzen Erläuterung:

⁸ HFKG, SR 414.20.

Art. 2 – Begriffsbestimmungen

Die Vereinbarung definiert die darin verwendeten Begriffe, namentlich reglementierter Beruf, Ausbildungsabschluss, rechtliche Befähigung zur Ausübung und zuständige Behörde.

Art. 3 – Festlegung des gemeinsamen Verfahrens

Diese Bestimmung präzisiert den Aufbau des Systems, wobei die Vereinbarung den rechtlichen Rahmen festlegt und die AGA die genauen Modalitäten der Anerkennung für jeden Beruf ausführen.

Art. 6 – Geltungsbereich

Die Vereinbarung gilt für in der Schweiz oder in Quebec reglementierte Berufe. Die Parteien kommen überein, für welche Berufe eine Absprache über die gegenseitige Anerkennung abgeschlossen wird. Eine AGA ist nur für Berufe möglich, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats fallen (gemäss Art. 68 Abs. 2 BBG und Art. 66 Abs. 1 Bst. a HFKG).

Art. 7 – Absprachen über die gegenseitige Anerkennung und Zusammenarbeitsabsprachen

Absprachen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen können abgeschlossen werden, wenn ein Beruf im Hoheitsgebiet der Schweiz und Quebecs reglementiert ist. Das Diplom muss in einem der beiden Hoheitsgebiete ausgestellt worden sein (Bst. a) und die gesuchstellende Partei muss gemäss den Kriterien der entsprechenden Partei vollständig zur Ausübung ihres Berufs qualifiziert sein (Bst. b).

Für Berufe, die nur in einem der beiden Hoheitsgebiete reglementiert sind, können die zuständigen Behörden Zusammenarbeitsabsprachen abschliessen. Hier handelt es sich um eine in Quebec übliche terminologische Nuance.

Art. 8 – Wirkungen der Anerkennung der Berufsqualifikationen

Die Anerkennung der im Hoheitsgebiet einer der beiden Parteien erworbenen Berufsqualifikationen ermöglicht den Begünstigten, alle Anforderungen an die Berufsqualifikationen zu erfüllen, die zum Erhalt der rechtlichen Befähigung zur Berufsausübung im Aufnahmegebiet verlangt werden. Die Staatsangehörigkeit der Begünstigten hat im Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifikationen keinerlei Bedeutung.

Art. 9 – Kompetenz zum Abschluss von Absprachen über die gegenseitige Anerkennung

Diese Bestimmung erteilt auf Quebecer Seite den Berufskammern und auf Schweizer Seite dem WBF die Befugnis, AGA abzuschliessen. Diese Kompetenzdelegation richtet sich nach den in der Vereinbarung festgelegten Bedingungen.

Art. 12 – Erhebung statistischer Daten

Die Parteien erheben bei den Anerkennungsbehörden jährlich Statistiken. Zu den erhobenen Daten gehören insbesondere die Anzahl erhaltener Gesuche um Anerkennung der Berufsqualifikationen, die Anzahl ausgestellter Befähigungen zur Berufsausübung und die Anzahl Kandidatinnen und Kandidaten, denen Ausgleichsmassnahmen auferlegt wurden.

Art. 13 – Aufenthalt

Die Vereinbarung ist auf die Anerkennung von Berufsqualifikationen beschränkt und regelt keine migrationsrechtlichen Aspekte. Die nationalen Vorschriften über die Einreise, den Aufenthalt und die Zulassung zum Arbeitsmarkt bleiben vollumfänglich anwendbar (Ausländer- und Integrationsgesetz, einschliesslich Regel des Inländervorrangs und Höchstzahlen).

Art. 18 – Anwendungsmodalitäten

Anhang I ist fester Bestandteil der Vereinbarung. Die Anwendungsmodalitäten der Vereinbarung werden in Protokollen oder Briefwechseln präzisiert.

3.2 Erläuterungen zu Anhang I der Vereinbarung

Die Bestimmungen von Anhang I der Vereinbarung sind weitgehend selbsterklärend, weshalb ein detaillierter Kommentar nicht angebracht ist. Sie enthalten materielle Einzelheiten, die in den AGA aufgeführt sein müssen. Der Anhang:

- definiert einige Begriffe (Art. 1);
- führt das gemeinsame Verfahren zum Zweck der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen durch die zuständigen Behörden detailliert aus (Art. 2);
- präzisiert die Überprüfungen, die die Behörden vornehmen, namentlich den Vergleich der Praxisfelder, Ausbildungsabschlüsse und Ausbildungsprogramme (Art. 3);
- erklärt, was unter einem «wesentlichen Unterschied» zu verstehen ist (Art. 4), der zu Ausgleichsmassnahmen führen kann (Art. 5);
- beschreibt die Standardverfahren der Anerkennung (Art. 6), d. h. die direkte Anerkennung (Art. 7), die Anerkennung mit Ausgleichsmassnahmen (Art. 8) oder die Unvereinbarkeit, wenn die Unterschiede zu gross sind (Art. 9);
- legt die Fristen für die Bearbeitung der Gesuche fest (Art. 10);
- hält fest, dass die AGA die einzureichenden Unterlagen angeben müssen (Art. 11);
- bringt für das SBFJ und die Berufskammern die Verpflichtung mit sich, vor der Unterzeichnung einer AGA den bilateralen Ausschuss anzuhören (Art. 12).

4 Erläuterungen zu den AGA

4.1 Aufbau der AGA

Die Vereinbarung wird durch eine AGA für jeden Beruf ergänzt. Während die Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Regierung von Quebec abgeschlossen wird, werden die AGA auf Schweizer Seite vom WBF, gemäss der Kompetenzdelegation in Artikel 9 der Vereinbarung, und auf Quebecer Seite von der Berufskammer unterzeichnet. Die fünf AGA weisen alle die gleiche Struktur auf und können gemeinsam unterbreitet werden. Da die Unterzeichneten der Vereinbarung und der AGA auf Quebecer Seite nicht dieselben sind, werden einige Bestimmungen doppelt aufgeführt.

Im Wesentlichen legen die AGA das Ergebnis des Ausbildungsvergleichs dar und führen die Ausgleichsmassnahmen auf, die vor der Ausstellung der Anerkennung der Berufsqualifikationen allenfalls abgeschlossen werden müssen.

4.2 Ausbildungsvergleich

Der Vergleich der betroffenen Schweizer und Quebecer Ausbildungen wurde unter der Aufsicht von Expertinnen und Experten durchgeführt und führte zu folgenden Schlüssen:

Beruf	Expertinnen/Experten	Vergleichsergebnis
Dentalhygieniker/innen	Schweizerisches Rotes Kreuz (im Auftrag der OdASanté und des SVMTT) ⁹ <i>Ecole du domaine dentaire de Genève</i> (Daniel Piguët, Direktor)	Die theoretische Ausbildung ist gleichwertig. Die praktische Ausbildung ist in Quebec kürzer. In Bezug auf die Tätigkeitsbereiche werden Dentalhygienikerinnen und Dentalhygieniker in Quebec in kieferorthopädischen Behandlungen und operativer Zahnheilkunde (Ausarbeiten, Modellieren und Polieren) ausgebildet. Diese beiden Bereiche sind in der Schweiz Zahnärztinnen und Zahnärzten vorbehalten.
Zahntechniker/innen	<i>Swiss Dental Laboratories</i> (Olivier Béguelin, Westschweizer Vertreter der OdA)	Die Ausbildungen sind gleichwertig.

⁹ Schweizerischer Verband der medizinisch-technischen und medizinisch-therapeutischen Gesundheitsberufe (SVMTT).

Radiologiefachpersonen	<p>Schweizerische Vereinigung der Radiologiefachpersonen (Isabelle Gremion, Dozierende an der HES-SO – HESAV)</p> <p>Fachkonferenz Gesundheit der Fachhochschulen der Schweiz (Laurence Robatto)</p> <p><i>Haute école de la santé Genève – technique en radiologie médicale</i> (Thierry Vermot-Gaud)</p> <p>Zentrum für medizinische Bildung medi (Gisela Salm, Leiterin des Bildungsgangs Medizinisch-Technische Radiologie und Verbindung zur ODASanté)</p>	<p>Die schweizerischen HF- und FH-Studiengänge bieten eine generalistische Ausbildung an, während in Quebec spezifische Bildungsgänge für drei Techniken vorgesehen sind (Radioonkologie, Radiodiagnostik und Nuklearmedizin).</p> <p>Die Ausbildungen haben folglich nicht den gleichen Inhalt: Quebecer Berufsleute beherrschen nur eine Technik, während die Schweizer Absolventinnen und Absolventen (HF und FH) in dem spezifischen Bereich, für den sie in Quebec eine Anerkennung beantragen, nicht genügend praktische Erfahrung mitbringen.</p> <p>Abgesehen davon sind der theoretische Teil der Ausbildungen und die Kompetenzen für jede der Techniken in beiden Gebieten gleichwertig.</p>
Hebammen	<p>Fachkonferenz Gesundheit der Fachhochschulen der Schweiz (Laurence Robatto)</p> <p>Berufskonferenz Hebamme (die die 4 FH vereint, die den Studiengang anbieten – Silvia Amman-Fiechter, FHZ)</p> <p>Schweizerischer Hebammenverband (Franziska Schläppy)</p>	<p>Die Ausbildungen sind gleichwertig. In Bezug auf das Praxisfeld erfolgt die Ausbildung in Quebec grösstenteils im Geburtshaus, in der Schweiz hingegen im Spital.</p>
Sozialarbeiter/innen	<p>HES-SO und Fachkonferenz Soziale Arbeit der Fachhochschulen Schweiz (Olivier Grand)</p>	<p>Die Ausbildungen sind gleichwertig, unter Vorbehalt der Kenntnisse des institutionellen und rechtlichen Kontextes.</p>

4.3 Zusammenfassung der Anerkennungsmodalitäten für die 5 betroffenen Berufe

Die fünf AGA sehen folgende Anerkennungsmodalitäten vor:

Beruf	Von Schweizer Berufsleuten in Quebec verlangte Massnahmen	Von Quebecer Berufsleuten in der Schweiz verlangte Massnahmen
Dentalhygieniker/innen	<p>Direkte Anerkennung (zu Beginn ohne Erlaubnis zur Ausführung von Behandlungen in den Bereichen Kieferorthopädie und operative Zahnheilkunde)</p> <p>35-stündiger Kurs und einwöchiges klinisches Praktikum im ersten Arbeitsjahr, um die Kenntnisse in Kieferorthopädie und operativer Zahnheilkunde nachzuholen.</p>	<p>Anpassungslehrgang im Umfang von einem Jahr in Form einer unselbstständigen Tätigkeit mit Kontakt zu anderen qualifizierten Dentalhygienikerinnen und Dentalhygienikern.</p>
Zahntechniker/innen	<p>10-stündige Ausbildung über die Gesetze und Vorschriften zur Berufspraxis.</p>	-

Radiologiefachpersonen	Anerkennung für Radioonkologie, Radiodiagnostik oder Nuklearmedizin mittels Nachweis von 1000 Std. Berufserfahrung in dem Gebiet, für das die Anerkennung beantragt wird. 7-stündige Ausbildung zu deontologischen Aspekten.	Teilweise Anerkennung für das Diplom Radiologiefachfrau/-mann HF im Studiengebiet (Wechsel der Spezialisierung nicht möglich).
Hebammen	Anpassungslehrgang im Umfang von sechs Wochen bis drei Monaten in einem Geburtshaus.	Anpassungslehrgang im Umfang von sechs Wochen bis drei Monaten im Kreissaal eines Kantons- oder Universitätsspital mit einer Frühgeburten- und Pränatalstation.
Sozialarbeiter/innen	17-stündige Ausbildung zu den Rechtsvorschriften. (Es kann eine temporäre Bewilligung ausgestellt werden, bis die gesuchstellende Person diese Ausbildung besucht hat.)	<ul style="list-style-type: none"> - 6-tägige Ausbildung innerhalb von drei Monaten zur Entwicklung und zu den Herausforderungen im Sozialwesen und - Prüfung über die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit und die Anwendung der Kenntnisse des Sozialversicherungsrechts auf die Behandlung konkreter Fälle.

4.4 Inhalt der AGA

Die AGA beschreiben den Gegenstand (Art. 1), den Geltungsbereich (Art. 2) und die Leitsätze der Absprache (Art. 3). Diese Elemente leiten sich direkt aus der Vereinbarung ab. Einige zur Umsetzung notwendige Definitionen werden übernommen (Art. 4).

Anschliessend legen die AGA kurz das Ergebnis des Ausbildungsvergleichs dar und erläutern die Bedingungen, die im Herkunftsgebiet erfüllt sein müssen, um im anderen Gebiet eine Anerkennung der Berufsqualifikationen beantragen zu können – insbesondere welcher Ausbildungsabschluss gefragt ist und wie die erforderliche berufliche Eignung aufgezeigt werden muss. Danach wird gegebenenfalls ausgeführt, welche Ausgleichsmassnahmen die Gesuchstellenden abschliessen müssen, um im Aufnahmegebiet vollumfänglich anerkannt zu werden (Art. 5). In dieser Bestimmung ist auch festgehalten, wie die gesuchstellende Person allenfalls ihre Französischkenntnisse nachweisen muss. Quebec verlangt von allen Personen, die nicht mindestens drei Jahre eine Ausbildung in französischer Sprache absolviert haben, den erfolgreichen Abschluss einer Sprachprüfung. Für die Schweiz braucht es diese Vorschrift nicht, da angesichts ihrer Zugehörigkeit zu einer Quebecer Berufskammer alle Gesuchstellenden Französisch sprechen.

In Artikel 6 beschreiben die AGA die Wirkungen der Anerkennung, d. h. auf der einen Seite eine Anerkennung durch das SBFJ (Zahntechniker/innen, Sozialarbeiter/innen) oder das Schweizerische Rote Kreuz (Hebammen, Radiologiefachpersonen, Dentalhygieniker/innen) und auf der anderen Seite eine von der zuständigen Berufskammer ausgestellte Bewilligung zur Berufsausübung.

Artikel 7 führt das anwendbare Verfahren genauer aus. Für gesuchstellende Personen wird erklärt, an wen sie sich wenden und welche Unterlagen sie einreichen müssen. Häufig werden in Quebec mehr Unterlagen verlangt, was auf die Organisation der Berufe zurückzuführen ist. Es handelt sich jedoch um Standarddokumente, die in der Schweiz leicht zu beschaffen sind. In Artikel 8 ist der Ablauf des Verfahrens erklärt, Artikel 9 erwähnt die Rechtsmittel.

Die Verwaltungszusammenarbeit ist in Artikel 10 geregelt. Danach erläutern die AGA den Zugang zu Informationen durch die Gesuchstellenden (Art. 11) und den Schutz personenbezogener Daten (Art. 12), behalten sich explizit die Bestimmungen betreffend Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen in den Hoheitsgebieten der Schweiz und Quebecs vor (Art. 13),

halten eine Meldepflicht bei Änderungen an den Ausbildungsabschlüssen oder den Praxisfeldern (Art. 14) sowie Informationen zum Inkrafttreten, zur Geltungsdauer und zur Kündigung der AGA fest (Art. 15 und 16).

Abgesehen vom Ausbildungsvergleich und von den Ausgleichsmassnahmen sind die AGA weitgehend identisch. Die AGA zu den Radiologiefachpersonen weicht etwas davon ab, und zwar einerseits aufgrund der unterschiedlichen Organisation der Ausbildungen und der Modalitäten der Berufsausübung, andererseits aufgrund von Wünschen der Quebecer Berufskammer. Was die Unterschiede bei den Ausbildungen und den Modalitäten der Berufsausübung angeht, galt es zu berücksichtigen, dass Quebec drei spezifische Ausbildungen für Radiodiagnostik, Radioonkologie und Nuklearmedizin führt, während in der Schweiz eine einzige Ausbildung alle drei Bereiche umfasst. Dementsprechend ist die bereichsspezifische Ausbildung von Quebec logischerweise vertiefter als in der Schweiz.

Um zu vermeiden, dass Radiologiefachpersonen aus Quebec zwei Drittel der Ausbildung wiederholen müssen, beruft sich die AGA auf den Begriff der teilweisen Anerkennung, der im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens bereits verwendet wird. Radiologiefachpersonen aus der Schweiz können den Bereich wählen, für den sie anerkannt werden möchten – diese Möglichkeit besteht für Quebecer Berufsleute in der Schweiz nicht –, müssen aber eine praktische Erfahrung in der Schweiz oder in Quebec vorweisen. Damit wurde eine ausgewogene Lösung geschaffen, die den Gegebenheiten in der Schweiz und in Quebec Rechnung trägt.

Schliesslich wünschte die Quebecer Berufskammer keine Erwähnung der erworbenen Ansprüche bei einer allfälligen Kündigung der AGA. Die AGA verbietet im Übrigen eine Kündigung innerhalb der ersten zwei Jahre.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Derzeit besteht kein Abkommen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen der Schweiz und Quebec. Gesuchstellende, die in einem der beiden Gebiete arbeiten wollen, müssen die in den beiden Hoheitsgebieten bereits eingerichteten Anerkennungsverfahren durchlaufen.

Die Vereinbarung vereinfacht und beschleunigt die bestehenden Anerkennungsverfahren und erleichtert den Zugang zum Arbeitsmarkt in reglementierten Berufen für Personen, die in der Schweiz oder Quebec eine Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen erhalten haben. Sie hat ausserdem den Vorteil, dass in den AGA die Anerkennungsmodalitäten präzisiert werden. Damit weiss die gesuchstellende Person im Voraus, welche Ausgleichsmassnahmen sie abschliessen muss, ohne ihr Dossier einem Expertengremium vorlegen zu müssen. Die AGA verbessern folglich die Vorhersehbarkeit des Verfahrens erheblich.

5.2 Auswirkungen für den Bund und die übrigen mit der Anerkennung beauftragten Behörden

Die Vereinbarung erfordert keine zusätzlichen Ressourcen für das SBFJ und die anderen Anerkennungsbehörden der Schweiz. Die aktuelle Praxis sieht längere Verfahren zur Anerkennung von Berufsqualifikationen für Drittländer vor, mit denen die Schweiz kein Abkommen abgeschlossen hat. In diesem Rahmen nehmen die Anerkennungsbehörden eine Evaluation vor und leiten einen Prozess des Vergleichs der ausländischen mit der schweizerischen Ausbildung ein. Ein solches Verfahren kann mehrere Monate in Anspruch nehmen. Die Vereinbarung vereinfacht und beschleunigt die Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifikationen von Personen mit Schweizer und Quebecer Abschlüssen. Dank den Absprachen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (AGA), die fester Bestandteil der Vereinbarung sind, erhalten Inhaberinnen und Inhaber von Schweizer oder Quebecer Diplomen entweder eine direkte Anerkennung oder eine Anerkennung nach Abschluss von Ausgleichsmassnahmen, sofern die in der Ausbildung festgestellten Lücken nicht durch die Berufserfahrung der gesuchstellenden Person geschlossen werden können. So sind in den AGA die Modalitäten der Anerkennung der Berufsqualifikationen wie auch die Ausgleichsmassnahmen vorgegeben. Die Verfahrensfristen für die Anerkennung von Diplomen aus der Schweiz und Quebec werden damit deutlich verkürzt.

5.3 Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Für die Umsetzung der Vereinbarung sind der Bund und die von diesen beauftragten Anerkennungsbehörden zuständig. Sie hat somit keinerlei Auswirkungen auf die Kantone, Gemeinden, urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.4 Auswirkungen für die Wirtschaft und die Gesellschaft

Die Vereinbarung ermöglicht Personen mit Berufsabschlüssen aus der Schweiz und Quebec, die in ihren Geltungsbereich fallen, eine vereinfachte Anerkennungspraxis und damit einen erleichterten Zugang zur Berufsausübung und zur Weiterbildung im anderen Hoheitsgebiet. Die Vereinbarung fördert die Mobilität qualifizierter Berufsleute zwischen der Schweiz und Quebec. Der beschleunigte Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen mit einer Anerkennung mittels dieser Vereinbarung trägt dazu bei, den Fachkräftemangel im Gesundheitsbereich der Schweiz anzugehen sowie sicherzustellen, rasch über ein Reservoir an qualifizierten Berufsleuten zu verfügen.

5.5 Auswirkungen für die Umwelt

Die Vereinbarung hat keinerlei Auswirkungen auf die Umwelt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verhandlungsmandat

Für die Aushandlung wichtiger Verträge ist grundsätzlich ein vom Bundesrat zu erteilendes Verhandlungsmandat erforderlich. Die Entscheidungskompetenz und die Vergabe des Mandats stützen sich auf Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung, wonach der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung besorgt. In diesem Rahmen konsultiert der Bundesrat gemäss Artikel 152 Absatz 3 ParlG¹⁰ ausserdem die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Ein Verhandlungsmandat scheint von vornherein überflüssig in Bereichen, in denen der Inhalt der Abkommen weitgehend standardisiert ist, sowie bei Verträgen, deren Abschluss in die Zuständigkeit eines Departements oder eines Amtes fällt. Bei einem bilateralen Vertrag wird die Erteilung eines solchen Mandats in der Praxis oft nicht als unerlässlich angesehen, ausser in den Beziehungen zur EU. Im vorliegenden Fall war die Erteilung eines Verhandlungsmandats nicht notwendig, da die Bedingungen von Artikel 152 Absatz 3 ParlG im Rahmen eines solchen bilateralen Abkommens nicht erfüllt sind. Das SBFI hat jedoch mit dem Schreiben vom 11. Januar 2021 die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen in Anwendung von Artikel 152 Absatz 2 ParlG und die Konferenz der Kantonsregierungen gemäss Artikel 3 BGMK¹¹ informiert.

6.2 Verfassungsmässigkeit und Gesetzesgrundlagen

6.2.1 Kompetenz zum Abschluss

Gemäss Artikel 54 Absatz 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV ist die Bundesversammlung für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG; SR 171.010; Art. 7a Abs. 1 RVOG; SR 172.010).

¹⁰ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG), SR 171.10.

¹¹ Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK), SR 138.1.

Die Ausbildungen, auf die sich diese Vereinbarung bezieht, sind im Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10), im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, SR 414.20) und für die Hebammen im Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (GesBG, SR 811.21) geregelt. In diesen Bereichen verfügt der Bundesrat über eine Kompetenzdelegation zum Abschluss internationaler Abkommen (Art. 68 Abs. 2 BBG und Art. 66 Abs. 1 Bst. a HFKG).

Gemäss Artikel 48a Absatz 2 RVOG wird die Vereinbarung im jährlichen Bericht zuhanden der Bundesversammlung über die vom Bundesrat und von den Departementen abgeschlossenen Verträge erwähnt.

6.2.2 Kompetenzdelegation an das WBF

In Anwendung von Artikel 48a Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement delegieren. Gemäss ebendieser Bestimmung kann er diese Zuständigkeit auch an ein Bundesamt oder eine Gruppe delegieren, wenn es sich um Verträge von beschränkter Tragweite handelt (Art. 7a Abs. 2 bis 4 RVOG).

Dem Bundesrat wird vorgeschlagen, dem WBF in der Vereinbarung die Kompetenz zu übertragen, spezifische Absprachen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen mit den zuständigen Quebecer Berufskammern abzuschliessen. Diese Absprachen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, können nicht als Verträge von beschränkter Tragweite betrachtet werden, weshalb eine Kompetenzdelegation an das SBFI nicht zulässig ist.

Im Einklang mit Artikel 48a Absatz 2 RVOG müssen auch diese Absprachen im jährlichen Bericht an die Bundesversammlung über die von ihm, den Departementen, den Gruppen oder den Bundesämtern abgeschlossenen Verträge aufgeführt werden.

6.3 Vereinbarkeit mit den anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vereinbarung ist mit den übrigen internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen vereinbar.