

13.110

Bericht

über Titelschutz und Anerkennung formaler Bildungsgänge inklusive Weiterbildungsmaster an Fachhochschulen, in Erfüllung des Postulats 12.3019 sowie zur Abschreibung der Motion 11.3921

vom 18. Dezember 2013

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2011 M 11.3921 Weiterbildungsmaster der Fachhochschulen.
Beibehaltung von Anerkennung und Titelschutz
(S 06.12.2011; N 29.05.2012)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Dezember 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Der Bericht stellt in einem ersten Hauptteil die heutigen Regelungen im Bereich der Anerkennung von Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplomen an Hochschulen sowie des Titelschutzes dar: Heute sind einzig im Bereich der Fachhochschulen Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplome eidgenössisch anerkannt und, neben den Abschlüssen der eidgenössischen Hochschulinstitutionen, auch bundesrechtlich geschützt. Im heutigen Fachhochschulgesetz (FHSG)regelt der Bund – im Unterschied zu den anderen Hochschultypen – auch wichtige Anforderungen an die Aus- und Weiterbildungen und ihre Titel, und er sieht Bewilligungs- und Programmakkreditierungspflichten vor.

In einem Exkurs zeigt der Bericht auf, dass eine eidgenössischen Anerkennung von Abschlüssen ausserhalb des Fachhochschulbereichs einzig im Bereich der Berufsbildung, insbesondere der höheren Berufsbildung, und in einzelnen bundesrechtlichen Berufserlassen zu finden ist. Auch in diesen beiden Bereichen bestimmt der Bund inhaltliche Vorgaben für die Ausbildungen und prüft deren Inhalte.

Der Bericht stellt sodann in einem zweiten Hauptteil die Situation unter dem zukünftigen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) vor. Dieses sieht keine eidgenössische Anerkennung von Hochschuldiplomen und keinen bundesrechtlichen Titelschutz vor. Fachhochschuldiplome werden damit künftig – analog zu den Diplomen kantonaler Universitäten und pädagogischer Hochschulen heute – den Status von Diplomen staatlicher (künftig: institutionell akkreditierter) kantonaler oder interkantonalen Fachhochschulen haben, deren Titelschutz sich nach kantonalem Recht richtet. Der Schweizerischen Hochschulkonferenz als gemeinsamem Organ von Bund und Kantonen und oberstem hochschulpolitischen Organ der Schweiz wird in ihrer Zusammensetzung als Hochschulrat neu die Kompetenz zukommen, Vorschriften, insbesondere auch über die «einheitliche Benennung der Titel», die «Anerkennung von Abschlüssen» sowie über die Weiterbildung zu erlassen. Gestützt hierauf könnte sie Vorschriften über die gesamtschweizerische Anerkennung der Bachelor- und Masterdiplome, aber auch die Weiterbildungsmasterdiplome, erlassen.

Der Bericht legt schliesslich in einem dritten Hauptteil in Bezug auf das Postulat 12.3019 und die Motion 11.3921 dar, dass die Weiterführung der eidgenössischen Anerkennung und des bundesrechtlichen Titelschutzes in Widerspruch zur Bundesverfassung¹ (BV) und zum HFKG steht: Dem Bund fehlt mit Artikel 63a BV die verfassungsrechtliche Kompetenz, um im HFKG für die Fachhochschulen die heutige Regelung weiterzuführen. Das heute geltende (und mit dem Inkrafttreten des HFKG aufzuhebende) FHSG mit seinen ausführlichen Vorgaben bezüglich Aus- und Weiterbildungsgängen und vom Bund geführten Bewilligungs- und Programmakkreditierungsverfahren stützt sich u. a. auch auf den Berufsbildungsartikel der alten Bundesverfassung. Eine solche Regelung würde zudem den Eindruck erwecken, dass der Bund die Aus- und Weiterbildungen im Fachhochschulbereich weiterhin regelt und prüft. Im Bereich der Weiterbildungsmasterdiplome würde eine eidgenössische Anerkennung auch gegen Artikel 3 Buchstabe i HFKG verstossen, wonach Wettbewerbsverzerrungen mit der höheren Berufsbildung zu vermeiden

¹ SR 101

sind. Schliesslich stünde sie auch im Widerspruch zum Ziel des Verfassungs- und Gesetzgebers, einheitliche Rahmenbedingungen für alle Hochschultypen zu schaffen.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die von Postulat und Motion geforderte Weiterführung der eidgenössischen Anerkennung der Fachhochschuldiplome nicht möglich ist. Mit dem neuen HFKG werden für alle Hochschultypen einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, insbesondere auch im Bereich der Diplomanerkennung und des Titelschutzes. Es ist an der Schweizerischen Hochschulkonferenz, dem künftigen obersten hochschulpolitischen Organ in der Schweiz, in ihrer Zusammensetzung als Hochschulrat, in Berücksichtigung aller Umstände zu entscheiden, wie sie von ihrer Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Anerkennung von Abschlüssen und über die Weiterbildung Gebrauch macht. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die neue institutionelle Akkreditierung durch den neuen Schweizerischen Akkreditierungsrat geeignet ist, faktisch der Wirkung einer gesamtschweizerischen Anerkennung der Abschlüsse nahe zu kommen. Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat die Abschreibung der Motion 11.3921.

2 Einleitung

In Erfüllung des Postulats WBK-N 12.3019 «Titelschutz formaler Bildungsgänge inklusive Weiterbildungsmaster an Fachhochschulen» hat der Bundesrat Bericht zu erstatten über die Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen im Rahmen der Umsetzung des neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011² (HFKG), um auch in Zukunft die eidgenössische Anerkennung und den Titelschutz der formalen Bildungsgänge allgemein und den Titelschutz von Weiterbildungsmasterstudiengängen der Fachhochschulen kohärent zu gewährleisten.

Die Motion Ivo Bischofberger 11.3921 «Weiterbildungsmaster der Fachhochschulen. Beibehaltung von Anerkennung und Titelschutz» beauftragt den Bundesrat, im Rahmen der Umsetzung des HFKG die nötige Rechtsgrundlage zu schaffen, um auch in Zukunft die eidgenössische Anerkennung und den Titelschutz der Weiterbildungsmasterstudiengänge der Fachhochschulen zu gewährleisten. Die bestehende Regelung soll bis dahin beibehalten werden. Entsprechend sei auf einen Antrag in der BFI-Botschaft 2013–2016 zu verzichten.

Das Postulat WBK-N 12.3019 wurde am 24. Februar 2012 eingereicht. Die Antwort des Bundesrates erfolgte am 21. März 2012; darin beantragte er die Annahme des Postulats.

Dem Postulat vorhergegangen war die erwähnte Motion (11.3921) von Ständerat Ivo Bischofberger (CVP/Al) vom 29. September 2011. Die Motion beschränkte sich auf die Forderung nach Beibehaltung der eidgenössischen Anerkennung und des Titelschutzes von Weiterbildungsmasterstudiengängen der Fachhochschulen. Gefordert wurde die Schaffung einer Rechtsgrundlage im Rahmen des HFKG, um auch in Zukunft die eidgenössische Anerkennung und den Titelschutz der Weiterbildungsmasterstudiengänge der Fachhochschulen zu gewährleisten. Bis dahin sollte die bestehende Regelung beibehalten werden. Die Motion zielte darauf ab, den Bundesrat aufzufordern, in der BFI-Botschaft 2013–2016 darauf zu verzichten, die eidgenössische Anerkennung von Weiterbildungsmasterdiplomen an Fachhochschulen

² BBl 2011 7455

bereits auf den 1. Januar 2013 aufzuheben. Der Bundesrat beantragte in seiner Antwort vom 23. November 2011 die Ablehnung der Motion. Die Abschaffung der eidgenössischen Anerkennung der Weiterbildungsmasterstudiengänge führe zu einer Klärung und einer klaren Abgrenzung gegenüber den vom Bund akkreditierten Bachelor- und Masterstudiengängen wie auch von den auf Bundesebene gesamtschweizerisch reglementierten und anerkannten Ausbildungen der höheren Berufsbildung³. Zudem käme es zu einer Anpassung der Situation an den universitären Hochschulen, wo Weiterbildungen ebenfalls nicht von den Kantonen geregelt und anerkannt seien. Der Ständerat nahm, entgegen dem Antrag des Bundesrats, die Motion 11.3921 am 06. Dezember 2011 an. Der Nationalrat folgte am 29. Mai 2012 ebenfalls mit einer Annahme (mit 142 zu 16 Stimmen).

Gleichzeitig hat der Nationalrat das dem vorliegenden Bericht zugrunde liegende Kommissionspostulat WBK-N 12.3019 verabschiedet, in welches das Anliegen der Motion Bischofberger integriert und auf die Forderung nach eidgenössischer Anerkennung und nach Titelschutz von allgemeinen formalen Ausbildungsgängen ausgeweitet wurde. Der Nationalrat nahm das Postulat am 29. Mai 2012 an.

In der Herbstsession 2012 hat die Bundesversammlung die mit der BFI-Botschaft 2013–2016 beantragten Kredite und Gesetzesänderungen angenommen.⁴ Aufgrund der Annahme der Motion 11.3921 wurde auf den Antrag des Bundesrates auf Aufhebung der eidgenössischen Anerkennung und Regelung der Weiterbildungsmasterdiplome auf den 1. Januar 2013 durch eine entsprechende Änderung des Fachhochschulgesetzes vom 6. Oktober 1995⁵ (FHSG) nicht eingetreten. Die eidgenössische Anerkennung der Weiterbildungsmasterdiplome und die entsprechenden bundesrechtlichen Vorgaben bleiben somit bis zum Inkrafttreten des HFKG und damit bis zur Aufhebung des Fachhochschulgesetzes bestehen. Damit wurde ein Teil der Motion bereits erfüllt.

3 Grundlagen: Diplomanerkennung und Titelschutz heute

3.1 Einleitung

In der Schweiz wird heute zwischen universitären Hochschulen (kantonale Universitäten sowie Eidgenössische Technische Hochschulen), Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen unterschieden. Alle Hochschultypen vergeben heute Bologna-konforme grundständige Diplome (Bachelor und Master)⁶. Die dritte Qualifikationsstufe (Doktorat) ist heute den universitären Hochschulen vorbehalten

³ Bezugnahme auf den Bericht in Erfüllung des Postulats WBK-N 05.3716 Titelverordnungen für Fachhochschulen.

⁴ Vgl. BBl 2012 3099

⁵ SR 414.71

⁶ Aufgrund der Vorgaben der durch die Schweiz unterzeichneten Bologna-Deklaration («Joint of Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999» sind sämtliche Ausbildungen an Hochschulen zugunsten eines einheitlichen europäischen Hochschulraums umstrukturiert worden. Nachdem bereits 2004 erste Bachelor-Abschlüsse verliehen wurden, beginnen seit dem Herbstsemester 2008/2009 alle Studienanfängerinnen und Studienanfänger in der Schweiz ihr Studium ausnahmslos nach dem Bologna-Modell. Die Titelregelung im Rahmen der Bologna-Reform hat der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 05.3716 Titelverordnung für Fachhochschulen ausführlich behandelt.

und ist nicht Gegenstand dieses Berichts. Zudem sind Weiterbildungen Teil des Leistungsauftrags von Hochschulen. Es handelt sich um Bildungsgänge, die sich an Personen (i. d. R. Inhaberinnen und Inhaber von Hochschulabschlüssen bzw. gleichwertigen Ausbildungen) richten, die nach Abschluss einer ersten Bildungsphase und mit beruflichen Erfahrungen erneut in einen Lernprozess eintreten wollen, der es ihnen erlauben soll, sich «in ein Spezialgebiet zu vertiefen oder sich gezielt Wissen auf neuen Gebieten anzueignen»⁷. Die Hochschulen unterscheiden heute Zertifikatslehrgänge (CAS, mind. 10 ECTS-Punkte), Weiterbildungsdiplomlehrgänge (DAS, mind. 30 ECTS-Punkte) und Weiterbildungsmasterstudiengänge (MAS oder EMBA, mind. 60 ECTS-Punkte).

In seinem Entwurf eines neuen Weiterbildungsgesetzes⁸ beantragt der Bundesrat, die Unterscheidung zwischen *formaler Bildung*, *nichtformaler Bildung* sowie *informeller Bildung*, die sich in den letzten Jahren international etabliert hat⁹, gesetzlich zu verankern. Während Bachelor, Master und Doktorate der Hochschulen als formale Bildung definiert werden, gehören die Weiterbildung im Hochschulbereich und damit auch die Weiterbildungsmasterdiplome (MAS oder EMBA) zur nichtformalen Bildung¹⁰.

3.2 Regelungskompetenzen im Hochschulbereich¹¹

Der Bundesgesetzgeber darf nur im Rahmen der dem Bund übertragenen Zuständigkeiten tätig werden (Art. 3 und 42 BV). Nach Artikel 62 BV ist das Hochschulwesen – als Teil des Schulwesens – an sich Sache der Kantone. Der Bund verfügt nur über eine parallele Kompetenz zur Führung eigener Hochschulen, und er hat eine Verpflichtung zur finanziellen Unterstützung der kantonalen Hochschulen (Art. 63a Abs. 1 und 2 BV). Der Bund kann damit die Diplomanerkennung und die Titel von Hochschulen einzig im Bereich seiner eigenen Hochschulinstitutionen regeln, d. h. im Bereich der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) und der weiteren Eidgenössischen Hochschulinstitutionen (z. B. Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung [EHB] oder Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen [EHSM; i. V. m. Art. 68 BV]). Bezüglich Diplomanerkennung und Titelschutz an kantonalen universitären Hochschulen und pädagogischen Hochschulen wurden dem Bund verfassungsrechtlich keine Regelungskompetenzen zugeordnet, sodass dies in den Kompetenzbereich der Kantone fällt. Im Fachhochschulbereich regelt der Bund die Diplomanerkennung und die Titel heute im FHSG. Das

⁷ Vgl. etwa Art. 8 Abs. 1 FHSG; Beschlüsse der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) zur Neuordnung des Weiterbildungsbereichs vom 6. November 2003; Qualitätsgrundsätze für die universitäre Weiterbildung der Weiterbildungskommission der Schweizerischen Hochschulkonferenz vom 22. November 1996; Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV, Rz. 48.

⁸ Botschaft vom 15. Mai 2013 zum Bundesgesetz über die Weiterbildung, BBl 2013 3729

⁹ Vgl. bes. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Generaldirektion Bildung und Kultur (2001). Die Klassifizierung nach Institutionsgrad wurde von der UNESCO, der OECD und der EU vorgeschlagen (vgl. UNESCO, 1997, OECD, 2003, Europäische Kommission, 2006).

¹⁰ Vgl. Botschaft zum Weiterbildungsgesetz, BBl 2013 3729, hier 3738, 3745 f., 3751, 3770 ff.

¹¹ Vgl. Bericht des EVD in Erfüllung des Postulats Titelverordnung für Fachhochschulen 05.3716.

heutige FHSG stützt sich allerdings noch auf den Berufsbildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 (Art. 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe g aBV) ab, was dem heutigen Artikel 63 entspricht. Der neue Artikel 63a Absatz 3 BV beauftragt Bund und Kantone gemeinsam mit der Koordination wie auch mit der Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. In Ziffer 4 des vorliegenden Berichts werden die Auswirkungen des künftigen HFKG auf die Diplomanerkennung und den Titelschutz dargelegt.

Im Zusammenhang mit dem Titelschutz von Hochschulabschlüssen existieren auch Kompetenzen des Bundes im *Strafrecht* und in den Bereichen des *Wettbewerbsrechts*. Im Bereich des Titelschutzes sind einige Straftatbestände des Strafgesetzbuches (StGB)¹² zu nennen: Insbesondere kommen der Tatbestand des Betrugs (Art. 146 StGB) sowie der arglistigen Vermögensschädigung (Art. 151 StGB) in Betracht. Die falsche Verwendung des Titels ist jedoch nur dann strafrechtlich relevant, wenn sie sich mit erheblicher krimineller Energie gegen das Vermögen richtet.

Zudem ist ein allgemeines Verbot der Titelanmassung im Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986¹³ gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) zu finden. Das UWG schützt jedoch nicht die Titel, sondern verfolgt vielmehr deren unlautere Verwendung im wirtschaftlichen Wettbewerb. Damit ist die unberechtigte Verwendung von Titeln nur relevant, wenn diese Titel den Wettbewerb hindern oder verfälschen und damit Treu und Glauben im Rechtsverkehr schädigen (Art. 3 Bst. c UWG). Der Schutz vor unrichtigen und irreführenden Angaben über den Anbieter als Person, mithin auch über unzutreffende Titel, ist durch zivilrechtliche und strafrechtliche Bestimmungen gewährleistet (Art. 23 UWG).

Nachfolgend werden die heutigen Regelungen bezüglich Diplomanerkennung und Titelschutz an Fachhochschulen, universitären Hochschulen, pädagogischen Hochschulen sowie den Eidgenössischen Hochschulinstituten dargestellt. Im Rahmen eines kurzen Exkurses wird die Diplomanerkennung und der Titelschutz im Bereich der höheren Berufsbildung sowie in ausgewählten eidgenössischen Berufserlassen dargelegt.

3.3 Hochschulbereich

3.3.1 Fachhochschulen

Zurzeit gibt es in der Schweiz sieben öffentlich-rechtliche¹⁴ sowie zwei vom Bundesrat genehmigte private Fachhochschulen¹⁵.

Der Bund konnte im Bereich der Fachhochschulen über den Berufsbildungsartikel (Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. g aBV) umfassende Steuerungs- und Regelungskompetenzen in Anspruch nehmen, was er durch den Erlass des FHSG umsetzte. Die Fachhochschulen werden von kantonalen bzw. interkantonalen Trägerschaften geführt. Die

¹² SR 311.0

¹³ SR 241

¹⁴ Haute école spécialisée de la Suisse occidentale (HES-SO), Berner Fachhochschule (BFH), Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ), Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), Zürcher Fachhochschule (ZFH), Fachhochschule Ostschweiz (FHO).

¹⁵ Kalaidos Fachhochschule, Fachhochschule Les Roches-Gruyère.

Führung einer Fachhochschule setzt aber die Genehmigung des Bundesrates voraus. Der Bund nimmt seine Kompetenzen im FHSG in hoher Abstimmung mit den Kantonen wahr. Bereits der Aufbau der Fachhochschulen erfolgte in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen¹⁶. Diese Zusammenarbeit wurde durch die Teilrevision des FHSG vom 17. Dezember 2004¹⁷ weiter gestärkt. Sie spiegelt sich auch in der Einführung des Masterplans wieder, einer Art gesamtschweizerischer fachhochschulpolitischer Koordination¹⁸, im Abschluss einer gemeinsamen Fachhochschulmastervereinbarung zwischen Bund und Kantonen¹⁹ sowie in der umfangreichen Anhörung der Kantone im Rahmen der Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren und im Erlass von Ausführungsbestimmungen.

Neue Bachelorstudiengänge an Fachhochschulen, die nicht in der Departementsverordnung²⁰ aufgeführt sind, bedürfen einer versuchsweisen und befristeten Bewilligung durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)²¹ und müssen anschliessend bis zur Erteilung der ersten Diplome eine Qualitätsprüfung (Programmakkreditierung) durchlaufen²². Sämtliche neuen Masterstudiengänge unterstehen Bewilligungs- und Akkreditierungspflichten²³. Die verliehenen Diplome der formalen Bildung an schweizerischen Fachhochschulen sind eidgenössisch anerkannt. Das zuständige WBF anerkennt die Diplome, sofern die Studiengänge die erwähnten bundesrechtlichen Anforderungen erfüllen, und es legt die Titel fest²⁴. In Artikel 6 der *Verordnung des WBF über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen* werden die eidgenössisch geschützten Bachelor- und Mastertitelstrukturen aufgeführt.

Die Weiterbildungsmasterdiplome MAS sowie EMBA der Fachhochschulen sind ebenfalls eidgenössisch anerkannt, soweit sie die bundesrechtlichen Anforderungen erfüllen²⁵. Der Bund prüft diese Angebote heute allerdings weder inhaltlich noch qualitativ. Die Fachhochschulen führen ein Verzeichnis der eidgenössisch anerkannten Weiterbildungsmasterdiplome²⁶. Diese Anerkennung findet ihren Ursprung in der Anfangsphase der Fachhochschulen. Bis zum Inkrafttreten der Teilrevision des FHSG im Oktober 2005 wurden bestimmte Weiterbildungen (Nachdiplomstudiengänge) im Fachhochschulbereich vom Bund geregelt und subventioniert. Die Führung von Nachdiplomstudiengängen und die Abgabe eidgenössischer Nachdiplome setzte die Genehmigung durch das damalige EVD²⁷ voraus. Die Genehmigungspflicht von Nachdiplomstudiengängen und somit auch die Prüfung der Einhaltung

¹⁶ Botschaft vom 29. Mai 2009 zum HFKG, BBl **2009** 4561, hier 4580.

¹⁷ AS **2005** 4635

¹⁸ Botschaft zum HFKG, BBl **2009** 4561, hier 4581.

¹⁹ Fachhochschulmastervereinbarung vom 24. August 2007, SR **414.713.1**

²⁰ D.h. im Anhang zur Verordnung des WBF vom 2. September 2005 über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen, SR **414.712**.

²¹ Art. 1 Abs. 4 der Fachhochschulverordnung vom 11. September 1996 (FHSV, SR **414.711**).

²² Art. 17a Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2 FHSG i. V. m. Richtlinien des WBF für die Akkreditierung von Fachhochschulen und Studiengängen (FH-Akkreditierungsrichtlinien). Das Verfahren stellt die Einhaltung inhaltlicher qualitativer Standards sicher.

²³ Art. 1 Abs. 4 FHSV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 der Fachhochschulmastervereinbarung

²⁴ Art. 7 Abs. 3 FHSG; die Aufgaben des Departements werden durch die Verordnung des WBF über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen präzisiert.

²⁵ Art. 8 Abs. 2 Bst. b FHSG; Art. 5 Abs. 1 und Art. 7 der Verordnung des WBF über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen.

²⁶ Art. 2 der Verordnung des WBF über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen.

²⁷ Seit 1. Januar 2013 WBF.

von gesetzlich definierten Voraussetzungen wurde mit der Teilrevision des FHSG 2005 im Lichte der Verstärkung der Hochschulautonomie aufgehoben. Mit der Aufhebung der Genehmigungsverfahren wurde auch die Subventionierung der Weiterbildungsangebote durch den Bund eingestellt. Eidgenössische Anerkennung und Titelschutz wurden allerdings beibehalten.

Im Bereich der Fachhochschulen werden die Titel heute durch das Fachhochschulgesetz des Bundes geschützt (Art. 22 Abs. 1 i. V. m. Art. 7 Abs. 4 FHSG). Zudem bestehen vereinzelt ausdrückliche Schutzvorschriften in den kantonalen Fachhochschulgesetzen.²⁸ In der Fachhochschulverordnung vom 11. September 1996²⁹ (FHSV) wird der Schutz der altrechtlichen Titel gewährleistet sowie das Recht zur Führung der neuen Bachelortitel für Inhaberinnen und Inhaber altrechtlicher Fachhochschultitel.³⁰ Zudem können Inhaberinnen und Inhaber von Diplomen bestimmter Vorgängerschulen beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) nachträglich den Erwerb eines Fachhochschultitels beantragen.³¹ Diese nachträglich erworbenen Fachhochschultitel sind wiederum entsprechend geschützt.³²

Die Weiterbildungsmasterdiplome MAS und EMBA der Fachhochschulen geniessen heute ebenfalls einen ausdrücklichen bundesrechtlichen Titelschutz.³³ Die nach altem Recht erteilten Nachdiplome werden durch die Übergangsbestimmung in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung des WBF vom 2. September 2005³⁴ über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen ausdrücklich geschützt.

3.3.2 Kantonale Universitäten

In der Schweiz gibt es zurzeit zehn öffentlich-rechtliche Universitäten³⁵. Sie befinden sich in kantonaler Trägerschaft. Der Bund verfügt über keine Regelungskompetenzen. Im heutigen Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999³⁶ (UFG) werden die bundesseitigen Subventionsvoraussetzungen und die gemeinsame Koordination zwischen Bund und Universitätskantonen im Universitätsbereich festgelegt. Kantonale universitäre Hochschulen und ihre Studiengänge unterstehen keiner bundesrechtlichen Akkreditierungspflicht. Für den Erhalt von Bundesbeiträgen sind die universitären Hochschulen jedoch verpflichtet, die Qualitätssicherungsrichtlinien

²⁸ Vgl. z. B. Art. 61 Gesetz vom 19. Juni 2003 über die Berner Fachhochschule (FaG), GS 435.411; Art. 82a Abs. 5 Fachhochschulverordnung vom 05. Mai 2004 (FaV), GS 436.811; § 5 Gesetz vom 24. Oktober 2001 über die tertiäre Bildung (Tertiärbildungsgesetz), GS 414.2; Art. 37 Zürcher Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007, GS 414.10.

²⁹ SR 414.711

³⁰ Art. 26 FHSV i. V. m. Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 14. September 2005, Buchstaben A und B.

³¹ Verordnung des WBF vom 4. Juli 2000 über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels, SR 414.711.5

³² Art. 25 Abs. 1 FHSG i. V. m. Art. 26 FHSV i. V. m. mit Anhang A bzw. B.

³³ Art. 7 Abs. 1 der Verordnung des WBF über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen i. V. m. Art. 8 Abs. 2 und 3 FHSG.

³⁴ SR 414.712

³⁵ Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg, St. Gallen, Zürich, Luzern, Italienische Schweiz (Università della Svizzera italiana).

³⁶ SR 414.20

der Schweizerischen Universitätskonferenz einzuhalten und dies vom Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen (OAQ) prüfen zu lassen (sog. Quality-Audits; Art. 11 Abs. 3 Bst. a UFG; Art. 3 Abs. 4 der Verordnung vom 13. März 2000³⁷ zum Universitätsförderungsgesetz, UVF)³⁸. Bundesseitig werden keine inhaltlichen Mindestanforderungen an die Studiengänge und Titel festgelegt. Die Universitäten sind jedoch an die Erlasse des gemeinsamen Koordinationsorgans von Bund und Kantonen, der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK), gebunden.³⁹ Bei den Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplomen der kantonalen universitären Hochschulen handelt es sich um Diplome staatlicher kantonalen Universitäten, nicht jedoch – wie im Fachhochschulbereich – um *eigenössisch anerkannte Diplome*. Nach UFG beitragsberechtigten universitären Hochschulen werden in einem durch die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) geführten Register als anerkannte Hochschulen aufgelistet.⁴⁰

Der Titelschutz kantonalen Universitäten bestimmt sich nach kantonalem Recht. Das UFG enthält keine Titelschutzbestimmungen. In einigen kantonalen Universitätsgesetzen finden sich heute ausdrückliche Titelschutz- und entsprechende Strafbestimmungen.⁴¹ Zudem regeln einige Universitätsstatuten den Entzug von Titeln bei deren Missbrauch.⁴² Gestützt auf das Territorialprinzip im Strafrecht können die kantonalen Strafbestimmungen eines kantonalen Universitätsgesetzes, gemäss dem eine Hochschule ein Diplom verliehen hat, jedoch nicht greifen, wenn jemand unberechtigt diesen Titel in einem anderen Kanton verwendet. In den meisten Kantonen werden akademische Titel daher auch durch das kantonale Übertretungsstrafrecht geschützt.⁴³ Inhaberinnen und Inhaber eines altrechtlichen Lizentiats oder Diploms dürfen anstelle dieses bisherigen Titels den Mastertitel führen⁴⁴, der wiederum entsprechend geschützt ist.

³⁷ SR 414.21

³⁸ Vgl. dazu die Qualitätssicherungsrichtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) vom 7. Dezember 2006 (SR 414.205.2).

³⁹ Die SUK hat umfangreiche Richtlinien in den Bereichen Qualitätssicherung, Akkreditierung und Bologna-Reform erlassen.

⁴⁰ Die Frage, ob Hochschuldiplome kantonalen Universitäten heute als kantonal anerkannt bezeichnet werden können, kann hier offen bleiben.

⁴¹ Vgl. z. B. Bern: Art. 4, Art. 78 Universitäten (GS 436.11.), Zürich: Art. 47 Abs. 2 Universitätsgesetz, UniG (GS 415.11), Luzern: § 33 Universitätsgesetz vom 17. Januar 2000 (Nr. 539).

⁴² Vgl. z. B. Status der Universität Bern vom 17. Dezember 1997 (GS 436.111.2); Luzern: § 19 Abs. 3 Status der Universität Luzern vom 12. Dezember 2001 (Nr. 539c); St. Gallen: Art. 93 Abs. 1 Bst. g Universitätsstatus vom 25. Oktober 2010 (GS 217.15); Zürich: Art. 47 Abs. 1 Universitätsgesetz (UniG) vom 15. März 1998 (GS 415.11).

⁴³ Vgl. z.B. Basel-Landschaft (§ 10 Gesetz über das kantonale Übertretungsstrafrecht vom 21. April 2005, GS 35.1082), Bern (Art. 11 Gesetz über das kantonale Strafrecht, KStR, vom 9. April 2009, GS 311.1), Zürich (§ 6 Straf- und Justizvollzugsgesetz, StJVG, vom 19. Juni 2006, GS 331).

⁴⁴ Art. 6a Abs. 2 SUK-Bologna-Richtlinie. Gemäss Abs. 1 kann die Gleichwertigkeit auf Gesuch hin von der Universität bescheinigt werden, die das Lizentiat oder Diplom ausgestellt hat.

3.3.3

Eidgenössische Technische Hochschulen

Der Bund kann gestützt auf Artikel 63a Absatz 1 BV eigene Hochschulen oder Hochschulinststitute errichten, betreiben oder übernehmen und damit auch Regelungen für seine bundeseigenen Hochschulen erlassen. Die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ) und die Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) werden vom Bund geführt (Art. 1 Abs. 2 des ETH-Gesetzes vom 4. Oktober 1991⁴⁵) und sind dem WBF zugeordnet (Art. 4 Abs. 1 ETH-Gesetz). Es handelt sich allerdings um autonome öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit Rechtspersönlichkeit, die ihre Angelegenheiten selbstständig regeln und verwalten.⁴⁶ Die *Regelungskompetenz* liegt heute *ausschliesslich beim Bund*. Für die strategische Führung ist der ETH-Rat zuständig.⁴⁷ Die Präsidenten der beiden ETH gehören der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) an.

Die Grundlagen für die Titelregelungen der Bachelor- und Masterdiplome der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen richten sich nach Artikel 19 des ETH-Gesetzes sowie nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben b und c der ETHZ-ETHL-Verordnung vom 13. November 2003⁴⁸. Die *Weiterbildungsmastertitel* werden auf der Ebene der beiden Schulleitungen geregelt.⁴⁹ Die ETH und ihre Studiengänge unterstehen keiner bundesrechtlichen Akkreditierungspflicht. Die ETH sind jedoch an die Erlasse der SUK gebunden.⁵⁰ Eine Reglementierung oder Überprüfung der Studieninhalte von Aus- und Weiterbildungen durch den Bund findet nicht statt. Es handelt sich sowohl bei den Bachelor- als auch bei den Masterdiplomen sowie den Weiterbildungsmasterdiplomen um Diplome staatlicher eidgenössischer Hochschulen, im Unterschied zum Fachhochschulbereich aber nicht um eidgenössisch anerkannte Diplome.

Sämtliche ETH-Titel (Bachelor, Master und Weiterbildungsmastertitel) werden durch *Artikel 38 des ETH-Gesetzes* geschützt. Die Strafverfolgung wird den Kantonen zugewiesen. Inhaberinnen und Inhaber eines altrechtlichen Lizentiats oder Diploms einer universitären Hochschule dürfen anstelle dieses bisherigen Titels den Mastertitel führen⁵¹, der wiederum entsprechend geschützt sind.

⁴⁵ SR 414.110

⁴⁶ Art. 5 Abs. 1 und 2 ETH-Gesetz.

⁴⁷ Art. 4 Abs. 2 ETH-Gesetz.

⁴⁸ SR 414.110.37

⁴⁹ Vgl. Weiterbildungsverordnung ETH-Zürich vom 26. März 2013 (SR 414.134.1); Weiterbildungsverordnung ETHL vom 27. Juni 2005 (SR 414.134.2)

⁵⁰ Die SUK hat umfangreiche Richtlinien in den Bereichen Qualitätssicherung, Akkreditierung und Bologna-Reform erlassen.

⁵¹ Art. 6a Abs. 2 SUK-Bologna-Richtlinie. Gemäss Abs. 1 kann die Gleichwertigkeit auf Gesuch hin von der Universität bescheinigt werden, die das Lizentiat oder Diplom ausgestellt hat.

3.3.4

Pädagogische Hochschulen

Zurzeit gibt es in der Schweiz vierzehn rechtlich selbstständige kantonale oder interkantonale pädagogische Hochschulen.⁵² Zudem sind zwei pädagogische Hochschulen in Fachhochschulen integriert.⁵³ Weitere Ausbildungen für Lehrpersonen werden an Universitäten angeboten. Die pädagogischen Hochschulen fallen in den Kompetenzbereich der Kantone⁵⁴ und unterstehen kantonalen und interkantonalen Regelungen. Die pädagogischen Hochschulen fallen weder in den Geltungsbereich des UFG noch des FHSG. Sie werden vom Bund auch nicht finanziell unterstützt. Als zuständige Fachkonferenz hat sich 2002 die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) aus der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)⁵⁵ herausgebildet. Auch bei den Diplomen der pädagogischen Hochschulen handelt es sich um Diplome staatlicher kantonalen pädagogischer Hochschulen, *nicht aber um eidgenössisch anerkannte Diplome.*

Absolventinnen und Absolventen Pädagogischer Hochschulen erhalten zusammen mit ihrem grundständigen akademischen Titel (Bachelor, Master) gleichzeitig ein *Berufsdiplom*, d.h. ein Lehrdiplom für die jeweilige Schulstufe oder ein Berufsdiplom im Bereich der Sonderpädagogik. Diese *kantonalen oder kantonal anerkannten Lehrdiplome* (Vorschulstufe, Primarstufe, Sekundarstufe I, Maturitätsschulen) *oder Berufsdiplome können von der EDK gesamtschweizerisch anerkannt* werden, was die Zulassung zur Ausübung des Berufs auf der jeweiligen Schulstufe in der gesamten Schweiz ermöglicht⁵⁶. Heute verfügen alle Studiengänge der Vorschulstufe und Primarstufe über eine *gesamtschweizerische Erst-Anerkennung durch die EDK*. Diese Anerkennung garantiert die gesamtschweizerische und internationale Mobilität der Lehrpersonen. Die gesamtschweizerische Diplomanerkennung erfolgt über das Diplomanerkennungsreglemente der EDK, welches u.a. Mindestanforderungen betreffend Ausbildungsinhalte und -ziele sowie Abschlüsse enthält⁵⁷.

Zusatzausbildungen für den Lehrberuf und Weiterbildungsmasterdiplome (MAS) der kantonalen PH im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung können ebenfalls gesamtschweizerisch von der EDK anerkannt werden (*«schweizerisch aner-*

⁵² Pädagogische Hochschulen Bern, Wallis, Graubünden, Freiburg, Thurgau, Waadt, Luzern, Zug, Schwyz, Berne-Jura-Neuchâtel (BEJUNE), Schaffhausen, St. Gallen, Zürich, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich.

⁵³ Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz, Dipartimento formazione e apprendimento già Alta Scuola Pedagogica della SUPSI.

⁵⁴ Auf Grund der Kompetenz der Kantone für das Schulwesen, Art. 62 BV.

⁵⁵ Die EDK ist für die Anerkennung der Lehrdiplome und für die Trägerkoordination im Bereich der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen zuständig. Als politische Koordinationsbehörde für Bildung und Kultur – sie besteht aus den 26 kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren – vertritt sie die Kantone gegenüber dem Bund.

⁵⁶ Grundlage ist ein Konkordat, die Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung), EDK-RS 4.1.1.; sowie Reglemente über die Anerkennung der jeweiligen Lehrdiplome: z.B. Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998; Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik vom 27. August 1998.

⁵⁷ Vgl. z.B. Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und Primarstufe vom 10. Juni 1999; Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999.

kannt»)58. Die EDK verfolgt damit qualitative Ziele im Bereich der Weiterbildung von *Lehrpersonen*.

Im Rahmen der Pädagogischen Hochschulen sind teilweise ausdrückliche *Titel-*schutz- und entsprechende Strafbestimmungen in den *kantonalen Gesetzen der Pädagogischen Hochschulen* zu finden59. Gemäss Art. 5 des Titelreglements in Verbindung mit Art. 8 Abs. 4, Art. 11 Diplomanerkennungsvereinbarung60 sind die verliehenen gesamtschweizerisch anerkannten Titel und Diplome der Pädagogischen Hochschulen ausdrücklich geschützt. Die Strafverfolgung unterliegt gemäss Art. 11 Diplomanerkennungsvereinbarung den Kantonen.

3.3.5 Eidgenössische Hochschulinstitute

Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)

Das EHB ist das Kompetenzzentrum des Bundes für Lehre und Forschung in der Berufspädagogik, der Berufsbildung und der Berufsentwicklung (EHB-Verordnung vom 14. Sept. 200561). Es löst das frühere Schweizerische Institut für Berufspädagogik (SIBP) ab und findet seine Grundlage in Artikel 48 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 200262 (BBG). Das Hochschulinstitut bietet seit Herbst 2007 einen grundständigen Masterstudiengang an (Art. 7 EHB-Verordnung). Das EHB lässt den Masterstudiengang akkreditieren (Art. 7 Abs. 3 EHB-Verordnung). Bei diesem Abschluss handelt es sich um ein Masterdiplom eines eidgenössischen Hochschulinstituts. *Im Unterschied zum Fachhochschulbereich handelt es sich aber nicht um ein eidgenössisch anerkanntes Diplom*. Auch die MAS-Abschlüsse des EHB63 sind im Unterschied zu den Weiterbildungsmasterdiplomen von Fachhochschulen *nicht eidgenössisch anerkannt*.

Die Titel des EHB werden durch Artikel 63 Absatz 1 i. V. m. Artikel 2 Absatz 1 BBG ausdrücklich geschützt. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen (Art. 64 BBG).

Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen (EHSM)

Die EHSM ist ein nationales Ausbildungszentrum und Teil des Bundesamts für Sport (BASPO).64 Es bietet Bachelor- und Masterstudiengänge in Sport an.65 Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) kann Vorschriften über die Ausrichtung der Studiengänge, die Anforderun-

58 Vgl. Art. 7 Abs. 2 EDK-Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Zusatzausbildungen für den Lehrerberuf vom 17. Juni 2004. Für die Anerkennung der Zusatzausbildung MAS gelten zusätzlich die Voraussetzungen der Richtlinien für Weiterbildungsmaster (MAS) in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 15. Dezember 2005.

59 Vgl. z.B. Bern: Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 65 Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule vom 8. September 2004, GS 436.91; Graubünden: Art. 21 Gesetz über die Pädagogische Hochschule (PHG) vom 8. Dezember 2004, GS 427.200.

60 Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993, GS-EDK 4.1.1.

61 Art. 3 Abs. 1 Verordnung vom 14. September 2005 über das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB-Verordnung; SR 412.106.1)

62 SR 412.10

63 Gemäss EHB-Studienreglement vom 22. Juni 2010, SR 412.106.12.

64 Art. 55 Abs. 1 der Sportförderungsverordnung vom 23. Mai 2012, SR 415.01

65 Art. 57 Abs. 1 Bst. a Sportförderungsverordnung

gen an die Abschlüsse und die Studiendauer erlassen.⁶⁶ Eine inhaltliche Reglementierung findet nicht statt. Die formellen Abschlüsse sowie die ebenfalls angebotenen Weiterbildungsmasterstudiengänge MAS⁶⁷ sind ebenfalls Diplome einer eidgenössischen Hochschule, nicht aber eidgenössisch anerkannte Diplome.

Den Absolventinnen und Absolventen der EHMS wird ein ausdrücklich geschützter Bachelor- bzw. Mastertitel verliehen.⁶⁸ *Die bisherige Titel* «Sportlehrerin FH/Sportlehrer FH» *bleiben geschützt.*⁶⁹

3.4 **Exkurs: Diplomanerkennung und Titelschutz im Bereich der höheren Berufsbildung und von Berufserlassen**

3.4.1 **Höhere Berufsbildung**

Im Rahmen der Berufsbildung, insbesondere auch der höheren Berufsbildung, verfügt der Bund über eine weitreichende Regelungskompetenz (Art. 63 Abs. 1 BV). Die höhere Berufsbildung umfasst eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen sowie Bildungsgänge an höheren Fachschulen (Art. 26–29 BBG). Sie gehört in der Schweiz, wie die Hochschulen, zur Tertiärstufe. Wer die entsprechende Berufsprüfung besteht, erhält einen eidgenössischen Fachausweis; wer die höhere Fachprüfung besteht, erhält ein eidgenössisches Diplom. Die Bildungsgänge und Nachdiplomstudien an höheren Fachschulen führen zu einem eidgenössisch anerkannten Diplom. Das BBG und die Ausführungserlasse enthalten die bundesrechtlichen Vorgaben: Die einzelnen Prüfungsordnungen werden von den zuständigen Organisationen der Arbeitswelt erarbeitet und müssen vom Bund genehmigt werden.⁷⁰ Im Bereich der höheren Fachschulen stellt der Bund zusammen mit den Organisationen der Arbeitswelt Mindestvorschriften für die eidgenössische Anerkennung der Bildungsgänge und Nachdiplomstudien auf. Nur Bildungsgänge, die vom Bund anerkannt werden, dürfen zu entsprechenden eidgenössisch anerkannten Diplomen führen.⁷¹

Die entsprechenden Titel der höheren Berufsbildung werden über Artikel 36 BBG ausdrücklich bundesrechtlich geschützt. Bei Titelanmassung droht das BBG mit Bussen (Art. 63). Auch die Verwendung *eines anderen Titels* ist dann strafbar, wenn durch diesen der Eindruck erweckt wird, der Führer des Titels habe die entsprechende Prüfung bestanden oder ein gleichwertiges Qualifikationsverfahren erfolgreich durchlaufen (Art. 63 Abs. 1 Bst. b BBG). Durch diese Regelung soll das Unterlaufen des Titelschutzes des BBG verhindert werden.⁷²

⁶⁶ Art. 62 Abs. 6 Sportförderungsverordnung

⁶⁷ Art. 63 Sportförderungsverordnung

⁶⁸ Art. 62 Abs. 3 Sportförderungsverordnung

⁶⁹ Art. 62 Abs. 5 Sportförderungsverordnung

⁷⁰ Art. 28 Abs. 2 und 3 BBG

⁷¹ Art. 29 Abs. 3 BBG

⁷² Buchser, Ziff. 5.4.2., S. 129.

3.4.2 Berufserlasse

Berufserlasse regeln die Voraussetzungen für die Ausübung eines Berufs. Der Bund kann, gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV, im Bereich der Ausübung privatrechtlicher Erwerbtätigkeiten Vorschriften erlassen. Bei Letzterem handelt es sich um eine nachträglich derogatorische Kompetenz des Bundes.⁷³ Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch Artikel 97 BV, der dem Bund die Kompetenz einräumt, Massnahmen insbesondere zum Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten gegen Täuschung zu treffen. Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit müssen die Voraussetzungen von Artikel 36 BV einhalten (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit). Solche Regelungen können nach Artikel 95 Absatz 2 BV auch mit dem Schutz eidgenössischer Titel einhergehen, die eine Berufsausübung in der gesamten Schweiz garantieren. Mit welchen Mitteln der Bund die Freizügigkeit erreicht, ist nicht geregelt. Der Bund verfügt daher über einen Ermessensspielraum, den er beim Erlass verschiedener Gesetze genutzt hat.⁷⁴ Der Bund hat gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV insbesondere das Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006⁷⁵ (MedBG) und das Psychologieberufegesetz vom 18. März 2011⁷⁶ (PsyG) erlassen.

Die Weiterbildungen im Bereich der Medizinal- und der Psychologieberufe sind Abschlüsse, die teils Voraussetzung für eine (selbstständige) berufliche Tätigkeit bilden.

Medizinalberufegesetz (MedGB)

Zwar regeln die jeweiligen universitären Hochschulen ihre entsprechenden Studiengänge,⁷⁷ der Bund legt jedoch im Rahmen der Vorgaben an die Berufsausübung die Anforderungen an die jeweiligen Aus- bzw. Weiterbildungen fest und überprüft deren Erfüllung. Der Bundesrat bestimmt nach Anhörung der Medizinalberufekommission und der universitären Hochschulen ein Prüfungsreglement und ernennt die Prüfungskommission.⁷⁸ Die universitären Medizinalberufe werden mit einer eidgenössischen Prüfung abgeschlossen.⁷⁹ Für jeden universitären Medizinalberuf wird ein eidgenössisches Diplom verliehen.⁸⁰ Für Studiengänge, die zu einem solchen eidgenössischen Diplom führen, gilt eine Akkreditierungspflicht.⁸¹ Akkreditierungsinstanz für universitäre Studiengänge ist die SUK.⁸² Das MedBG legt bereits ausdrückliche zusätzliche Kriterien für eine Akkreditierungsmöglichkeit des Studiengangs fest.⁸³ Auch kann der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen besondere Akkreditierungskriterien zur Struktur der Studiengänge und zum Evalua-

⁷³ Solange er die Kompetenz nicht ausgeschöpft hat, dürfen die Kantone die Ausübung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit regeln.

⁷⁴ Einmal schützt er die eidgenössischen Diplome und Weiterbildungstitel (Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006, SR **811.11**), einmal legt er Mindestanforderungen fest (Anwaltsgesetz vom 23. Juni 2000, SR **935.61**), ein anderes Mal regelt er die Anerkennung der Fähigkeitsausweise (Binnenmarktgesetz vom 6. Okt. 1995, SR **943.02**).

⁷⁵ SR **811.11**

⁷⁶ SR **935.81**

⁷⁷ Art. 16 MedBG

⁷⁸ Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 MedGB

⁷⁹ Art. 14 Abs. 1 MedBG

⁸⁰ Art. 5 Abs. 1 MedBG

⁸¹ Art. 23 Abs. 1 MedBG

⁸² Art. 47 MedBG

⁸³ Art. 24 Abs. 1 MedBG

tionssystem für die Studierenden erlassen.⁸⁴ Ein Akkreditierungsentscheid ergeht nach Anhörung der Medizinalberufekommission, die eine Akkreditierung auch mit Auflagen verbinden kann.⁸⁵

Im Bereich der Weiterbildung sind eidgenössische Weiterbildungstitel teilweise Voraussetzung für die selbstständige Ausübung bestimmter medizinischer Berufe.⁸⁶ Staatlich geregelt, sind diese Ausbildungen zur formalen Bildung zu zählen.⁸⁷ Akkreditierungskriterien und -verfahren werden gesetzlich festgelegt.⁸⁸ Es besteht eine ausdrückliche Akkreditierungspflicht.⁸⁹ Die eidgenössischen Weiterbildungsabschlüsse sind bundesrechtlich geschützt.⁹⁰

Psychologieberufegesetz

Masterabschlüsse in Psychologie können an universitären Hochschulen und Fachhochschulen⁹¹ erlangt werden. Die Hochschulabschlüsse sind durch das PsyG nicht eidgenössisch anerkannt. Jedoch führen nur akkreditierte Studiengänge zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss in Psychologie im Sinne des PsyG und zur damit einhergehenden Berechtigung zur Führung der Berufsbezeichnung «Psychologin» oder «Psychologe».⁹²

Weiterbildungen im Bereich der Psychologieberufe können vermehrt zu eidgenössischen Weiterbildungsabschlüssen führen,⁹³ die wiederum bundesrechtlich geschützt sind.⁹⁴ Es findet eine inhaltliche Überprüfung der Weiterbildungsinhalte von Seiten des zuständigen Bundesamtes statt.⁹⁵

84 Art. 24 Abs. 2 MedBG

85 Art. 28 MedBG

86 Art. 36 Abs. 2 MedBG

87 Vgl. Ziff. 3; Art. 3 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 des Entwurfs des Weiterbildungsgesetzes; vgl. auch die Botschaft zum Weiterbildungsgesetz, BBl 2013 3729, hier 3738 und 3794

88 Art. 22 ff. MedBG

89 Art. 23 Abs. 2 MedBG; Akkreditierungsinstanz ist das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI), Art. 47 Abs. 2 MedGB.

90 Art. 58 MedBG

91 Zurzeit wird Psychologie an sieben Universitäten (Basel, Bern, Zürich, Neuenburg, Lausanne, Fribourg und Genf) sowie an zwei Fachhochschulen (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW und Fachhochschule Solothurn FHNW) gelehrt.

92 Art. 4 i.V.m. Art. 2 PsyG

93 Art. 8 PsyG

94 Art. 45 Abs. 1 Bst. b PsyG

95 Art. 13 ff, Art. 12, Art. 34 Abs. 1 PsyG

3.5

Fazit Grundlagen

- In der heutigen Hochschullandschaft verfügen einzig die Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplome von Fachhochschulen über eine eidgenössischen Anerkennung. Dies hat damit zu tun, dass der Bund mit dem FHSG, das sich u. a. noch auf den Berufsbildungsartikel der alten Bundesverfassung stützt, den Fachhochschulbereich ausführlich regelt. Fachhochschulen unterstehen einer institutionellen Genehmigungspflicht durch den Bundesrat. Ebenso müssen neue Bachelorstudiengänge und sämtliche Masterstudiengänge vom WBF bewilligt und programmakkreditiert werden. Diese umfassenden bundesrechtlichen Vorgaben an Fachhochschulen und ihre Angebote haben den Bundesgesetzgeber veranlasst, auch die Abschlüsse eidgenössisch anzuerkennen und zu schützen.
- Eidgenössisch anerkannte Diplome oder eidgenössische Diplome findet man auf der Tertiärstufe im Bereich der *höheren Berufsbildung*, wo der Bund in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt die Bildungsgänge umfassend regelt und überprüft, und ebenso im Rahmen von eidgenössischen Berufserlassen, die weitgehende bildungsseitige Vorgaben für die selbstständige Berufsausübung regeln. So sieht das MedBG die Vergabe von eidgenössischen *Berufsdiplomen* und *Weiterbildungstiteln* und das PsyG die Vergabe von *eidgenössischen Weiterbildungstiteln* im Bereich der Psychotherapie vor. Beide Regelungen vereinheitlichen damit schweizweit die Voraussetzungen zur Erteilung der kantonalen Berufsausübungsbewilligungen.
- Ein *eidgenössischer Titelschutz* von Hochschulabschlüssen ist heute einzig dort vorgesehen, wo der Bund über Regelungskompetenzen verfügt, d. h. im Fachhochschulbereich, aber auch im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der eidgenössischen Hochschulinstitute. Im Bereich der kantonalen Universitäten und der pädagogischen Hochschulen ist der Titelschutz im kantonalen Recht geregelt.

4

Diplomanerkennung und Titelschutz nach HFKG

4.1

Einleitung

Im Mai 2006 haben das Schweizer Volk (mit einer klaren Mehrheit von 85,6 %) sowie alle Stände einer neuen Verfassungsverfassung zugestimmt. Mit Artikel 63a BV haben die Hochschulen einen eigenen Verfassungsartikel erhalten. Kern der neuen Verfassungsbestimmung ist die Pflicht von Bund und Kantonen zur gemeinsame Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) regelt die entsprechenden Grundlagen und legt die Voraussetzungen für den Erhalt von Bundesbeiträgen fest. Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes werden universitäre Hochschulen und Fachhochschulen auf Bundesebene den gleichen gesetzlichen Regelungen und Finanzierungsvoraussetzungen unterstellt und nach den gleichen Rahmenbedingungen von Bund und Kantonen gemeinsam koordiniert.⁹⁶ Bund und Kantone sollen künftig gemeinsam für einen wettbewerbsfähigen und koordinierten

⁹⁶ Art. 1 Abs. 1 HFKG; vgl. Botschaft vom 29. Mai 2009 zum HFKG, BBI 2009 4561, hier 4593 und 4631

gesamtschweizerischen Hochschulraum von hoher Qualität sorgen.⁹⁷ Dafür schliessen sie eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab,⁹⁸ welche die gemeinsamen Ziele festlegt und auf deren Basis gemeinsame Organe errichtet werden. Bestimmte Befugnisse⁹⁹ werden auf diese neu geschaffenen gemeinsamen Organe übertragen.¹⁰⁰ Das HFKG hebt das heutige Universitätsförderungsgesetz sowie das Fachhochschulgesetz auf. Die *Koordinationsbestimmungen* des HFKG umfassen alle öffentlich-rechtlichen Hochschulinstitutionen (Universitäten, Fachhochschulen, ETH, pädagogische Hochschulen). Die *subventionsrechtlichen Bestimmungen* des HFKG regeln die Voraussetzungen für den Erhalt von Bundesbeiträgen und betreffen einzig die kantonalen universitären Hochschulen und die Fachhochschulen.¹⁰¹ Private Hochschulen, welche die Bezeichnungen Universität, Fachhochschule, pädagogische Hochschule oder davon abgeleitete Bezeichnungen führen wollen, unterstehen der institutionellen Akkreditierungspflicht.¹⁰² Das HFKG wurde am 30. September 2011 von der Bundesversammlung verabschiedet. Die Inkraftsetzung setzt voraus, dass kantonsseitig das Hochschulkonkordat ratifiziert und in Kraft gesetzt wird. Das HFKG wird voraussichtlich Anfang 2015 in Kraft treten können.

4.2 Keine eidgenössische Diplomanerkennung und kein bundesrechtlicher Titelschutz für Hochschulabschlüsse

Eine *eidgenössische Anerkennung* von Hochschuldiplomen, wie sie heute qua FHSG für die Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplome von Fachhochschulen existiert, ist durch das HFKG nicht vorgesehen.

Gemäss Artikel 62 Absatz 2 HFKG werden die Titel der Absolventinnen und Absolventen von institutionell akkreditierten Hochschulinstitutionen nach ihren jeweiligen gesetzlichen Grundlagen, also in der Regel nach den Trägererlassen von Bund und Kantonen, geschützt.

4.2.1 Fachhochschulen: Gleichbehandlung mit den universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen

Das Fachhochschulgesetz, seine Ausführungserlasse und damit auch die inhaltlichen Vorgaben, Genehmigungs- und Programmakkreditierungsvorgaben sowie die damit verbundene eidgenössische Anerkennung werden mit dem HFKG aufgehoben.¹⁰³ *Folglich werden ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG gestartete Studierendenjahrgänge an Fachhochschulen keine eidgenössisch anerkannte Bachelor-*

⁹⁷ Art. 1 Abs. 1 HFKG

⁹⁸ Die gesetzliche Grundlage findet sich in Art. 6 Abs. 1 HFKG.

⁹⁹ Vgl. insbesondere Art. 12 HFKG.

¹⁰⁰ Art. 63a Abs. 3 und 4 BV, Art. 6 Abs. 3 HFKG.

¹⁰¹ Ausnahme: Projektgebundene Beiträge können auch für Pädagogische Hochschulen ausgerichtet werden, setzen aber die Beteiligung mehrerer Fachhochschulen oder universitärer Hochschulen voraus, Art. 59 Abs. 4 HFKG.

¹⁰² Art. 2 Abs. 4 i.V.m. Art. 62 HFKG

¹⁰³ Insb. Verordnung des WBF über die Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen.

und Masterdiplome mehr erhalten. Die Fachhochschuldiplome werden künftig – analog der Diplome kantonaler Universitäten und pädagogischer Hochschulen – den Status von Diplomen staatlicher (künftig: institutionell akkreditierter) kantonaler oder interkantonalen Fachhochschulen haben. Die Titel bereits erlangter eidgenössisch anerkannter Bachelor-, und Masterstudiengänge bleiben nach bisherigem Recht eidgenössisch anerkannt und geschützt.¹⁰⁴ Das umfasst auch Studierende, die unter dem FHSG ihr Fachhochschulstudium nach altem Recht aufgenommen haben. Absatz 2 bildet die Grundlage für die Weiterführung der heutigen Regelung zum nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels für Inhaberinnen und Inhaber von altrechtlichen Diplomen höherer Fachschulen.¹⁰⁵

Auch die Weiterbildungsmasterdiplome der Fachhochschulen werden künftig nicht mehr eidgenössisch anerkannt und geschützt sein. Bereits erworbene Titel eidgenössisch anerkannter Weiterbildungsmasterdiplome bleiben weiterhin eidgenössisch anerkannt und geschützt.¹⁰⁶ Das umfasst auch Diplome von Studierenden, die unter dem Fachhochschulgesetz ihr Fachhochschulstudium aufgenommen haben.

Die Fachhochschultitel werden künftig – wie die Titel der universitären Hochschulen – durch die kantonalen Rechtsgrundlagen geschützt werden.¹⁰⁷ Die kantonalen Exekutiven sind befristet ermächtigt, gegebenenfalls entsprechende Anpassungen ihrer Fachhochschulgesetze sogar auf dem Verordnungsweg zu erlassen, um allfällige Regelungslücken zu schliessen.¹⁰⁸

4.2.2 Universitäre Hochschulen und Pädagogische Hochschulen: Keine Änderung

Für die universitären Hochschulen und die pädagogischen Hochschulen führt das HFKG, im Unterschied zu den Fachhochschulen, zu keinen unmittelbaren Änderungen im Bereich von Diplomanerkennung und Titelschutz. Das UFG, das vom HFKG ebenfalls aufgehoben wird, legt keine eidgenössische Anerkennung der Diplome und auch keinen bundesrechtlichen Titelschutz fest. Das HFKG führt in diesen Bereichen auch zu keinen Änderungen der jeweiligen Trägererlasse (z. B. ETH-Gesetz oder kantonale Universitätsgesetze). Bei den Diplomen wird es sich weiterhin um Diplome staatlich anerkannter, künftig zusätzlich auch institutionell akkreditierter, kantonaler Universitäten, pädagogischer Hochschulen oder Eidgenössischer Technischer Hochschulen oder eidgenössischer Hochschulinstitutionen handeln. Der Titelschutz bleibt in den entsprechenden kantonalen beziehungsweise eidgenössischen Erlassen geregelt.

¹⁰⁴ Art. 78 Abs. 1 HFKG

¹⁰⁵ Vgl. dazu Art. 26 FHSV sowie Verordnung des WBF vom 4. Juli über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels (SR **414.711.5**).

¹⁰⁶ Art. 78 Abs. 1 HFKG

¹⁰⁷ Art. 62 Abs. 2 HFKG

¹⁰⁸ Vgl. Art. 79 HFKG; Botschaft zum HFKG zu Art. 79.

4.2.3 Exkurs: Berufserlasse

Der Geltungsbereich des HFKG umfasst nicht die Berufserlasse. Diplomanerkennung und Titelschutz im Rahmen von eidgenössischen oder kantonalen Berufserlassen, welche die Berufsausübung zum Gegenstand haben (Medizinalberufe, Psychologieberufe und Lehrberufe), werden weiterhin ausschliesslich von diesen geregelt.¹⁰⁹

4.3 Kompetenzen des Schweizerischen Hochschulrats im Bereich der Anerkennung von Abschlüssen und der Weiterbildung

4.3.1 Vorschriften über die einheitliche Benennung der Titel, der Anerkennung von Abschlüssen sowie über die Weiterbildung

Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist gemäss HFKG das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz.¹¹⁰ Gestützt auf das Bundesgesetz und die Zusammenarbeitsvereinbarung können ihr in der Versammlungsform als Hochschulrat eine Reihe von Kompetenzen zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen sowie exekutive Zuständigkeiten und eine Reihe von Zuständigkeiten mit konsultativem und empfehlendem Charakter übertragen werden.¹¹¹ Bei den von den gemeinsamen Organen, insbesondere der Hochschulkonferenz, erlassenen rechtssetzenden Bestimmungen handelt es sich um Bundesrecht, auch wenn die Kantone an der Entstehung mitwirken. Die Konferenz als gemeinsames Koordinationsorgan von Bund und Kantonen wird mittels Bundesgesetz und Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen ermächtigt, in bestimmten Bereichen rechtsetzende Beschlüsse zu erlassen. Zwar kann den rechtsetzenden Beschlüssen der Hochschulkonferenz nicht der Rang von Bundesgesetzen zukommen, jedoch sind sie aufgrund der Ermächtigung durch Bundesgesetz und Verfassung am ehesten der Stufe der Regierungsverordnung zuzuordnen, da es auch Regierungsvertreter von Bund und Kantonen sind, die diese Beschlüsse verabschieden.¹¹²

Der Hochschulrat kann gemäss Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziffer 1 und 3 HFKG und gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung insbesondere Vorschriften über «die einheitliche Benennung der Titel» und «die Anerkennung von Abschlüssen» erlassen. Entsprechend könnte der Hochschulrat gestützt auf diese Kompetenzen auch Vorschriften über die *gesamtschweizerische* Anerkennung der Hochschulabschlüsse, d.h. der Bachelor- und Masterdiplome, erlassen. Darin könnte er z.B. die gesamtschweizerische Anerkennung der Hochschulabschlüsse von der institutionellen Akkreditierung der Hochschulen gemäss HFKG abhängig machen¹¹³.

Im *Weiterbildungsbereich* kann der Hochschulrat gestützt auf das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung zudem Rahmenvorschriften erlassen.¹¹⁴ Ziel solcher

¹⁰⁹ Vgl. Ziff. 3.3.2.

¹¹⁰ Art. 10 Abs. 1 HFKG

¹¹¹ Art. 12 Abs. 3 HFKG

¹¹² St. Galler Kommentar, Art. 63a, Rn. 41.

¹¹³ Vorbehalten blieben selbstverständlich die Kompetenzen der Kantone bei der Anerkennung der Lehrdiplome.

¹¹⁴ Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4 HFKG

Rahmenvorschriften könnten etwa die Verbesserung der Anrechenbarkeit solcher Bildungsleistungen an die formale Bildung oder auch die Stärkung der Akzeptanz auf dem Arbeitsmarkt sein.¹¹⁵ In Verbindung mit Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a Ziffern 1 und 3 HFKG steht es dem Hochschulrat grundsätzlich auch offen, Vorschriften über die Anerkennung von Weiterbildungsabschlüssen der Hochschulen zu erlassen.

4.3.2 Hochschulrat als hochschulpolitisches Organ von Bund und Kantonen

Ziel, Umfang und Art der Vorschriften über die Anerkennung von Abschlüssen und die Weiterbildung definiert alleine der Schweizerische Hochschulrat, der sich aus 14 Vertreterinnen und Vertreter der Trägerkantone und dem zuständigen Mitglied des Bundesrates zusammensetzt. An den Sitzungen nehmen auch wichtige Akteure der gesamtschweizerischen Hochschul- und Forschungspolitik sowie Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitswelt mit beratender Stimme teil.¹¹⁶ Bei der Schweizerischen Hochschulkonferenz handelt sich um das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz und damit auch um das geeignetste und kompetenteste gemeinsame Organ von Bund und Kantonen, um die Bedürfnisse der Trägerschaften, Hochschulen, Studierenden und des Arbeitsmarktes u. a. auch in Bezug auf Vorschriften über Anerkennung von Abschlüssen und Rahmenvorschriften umfassend beurteilen und einordnen zu können. Dabei wird der Hochschulrat auch die grundsätzliche bildungssystemische Notwendigkeit sowie die Zweckmässigkeit solcher Vorschriften gerade unter Berücksichtigung der bestehenden Anerkennungen in der Berufsbildung und von Berufserlassen sowie die verfassungsrechtlich gewährleistete Autonomie¹¹⁷ der einzelnen Hochschulen und deren Bedürfnisse ausreichend berücksichtigen und beurteilen müssen.

¹¹⁵ Vgl. Botschaft zum WeBiG, BBl **2009** 4561, hier 4602.

¹¹⁶ Art. 13 HFKG

¹¹⁷ Die Autonomie der einzelnen Hochschulen ist ein erklärtes und mehrfach betontes Ziel des HFKG und gilt als Schlüsselbegriff für ein wettbewerbsfähiges Hochschulsystem, vgl. CRUS, Hochschulautonomie, Sechs Thesen der drei Rektorenkonferenzen vom 10. März 2005, www.crus.ch > DIE CRUS > Dokumente/Publicationen > 2005; Staatssekretariat für Bildung und Forschung/Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft vom 20. Oktober 2004, S. 12 ff.; Ehrenzeller, Hochschulautonomie, S.205 f., 227.

4.3.3 Mittelbare Wirkung der institutionellen Akkreditierung

Das HFKG stellt für die Sicherstellung der Qualität und der Qualitätsentwicklung insbesondere auf die institutionelle Akkreditierung ab.¹¹⁸ Sämtliche heute bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen universitären Hochschulen, Fachhochschulen oder pädagogischen Hochschulen unterstehen dieser Akkreditierungspflicht.¹¹⁹ Sie wird neu von einem gemeinsamen Organ von Bund und Kantonen ausgesprochen, dem Schweizerischen Akkreditierungsrat. Im Rahmen des institutionellen Akkreditierungsprozesses werden insbesondere auch die Qualitätssicherungssysteme der einzelnen Hochschulen geprüft. Mit der institutionellen Akkreditierung, die zeitlich befristet ist (Art. 34 HFKG), wird einer Hochschule die Einhaltung der erforderlichen Qualitätserfordernisse nach Artikel 30 HFKG bescheinigt. *Institutionell akkreditiert werden nur Hochschulinstitutionen, die u. a. auch Lehre, Forschung und Dienstleistungen in hoher Qualität erbringen und entsprechende Qualitätsüberprüfungssysteme aufweisen können.*¹²⁰ Die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung nach Artikel 30 Absatz 1 HFKG werden durch den Hochschulrat in Akkreditierungsrichtlinien konkretisiert.¹²¹ Die mit dem HFKG neu eingeführte Pflicht zur institutionellen Akkreditierung durch den Schweizerischen Akkreditierungsrat ist in hohem Masse geeignet, auch mittelbar auf den Status der Diplome auszustrahlen und faktisch die Wirkung einer gesamtschweizerischen Anerkennung nahezukommen.

4.4 Fazit: Diplomanerkennung und Titelschutz nach HFKG

- Das HFKG sieht keine eidgenössische Anerkennung von Hochschuldiplomen im Allgemeinen und von Fachhochschuldiplomen im Besonderen vor. Die Fachhochschuldiplome werden damit künftig – analog der Diplome kantonaler Universitäten und pädagogischer Hochschulen heute – den Status von Diplomen staatlicher (künftig: institutionell akkreditierter) kantonaler oder interkantonalen Fachhochschulen haben. Das HFKG hebt das Fachhochschulgesetz auf und damit auch die umfangreichen Regelungen der Aus- und Weiterbildungen sowie die obligatorischen Bewilligungs- und Programmakkreditierungsverfahren, die eine eidgenössische Anerkennung rechtfertigten. Für die universitären Hochschulen und die pädagogischen

¹¹⁸ Auch im europäischen Vergleich zeigt sich, dass im Hochschulbereich häufig und mit steigender Tendenz institutionelle Akkreditierungen statt Programmakkreditierungen vorgenommen werden, da sich flächendeckende Programmakkreditierungen als zu aufwändig erwiesen, vgl. dazu insbesondere: OAQ. Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der schweizerischen Hochschulen. Internationale Akkreditierung – Internationale Tendenzen, 27. Oktober 2008; institutionelle Akkreditierungen bzw. obligatorische Überprüfung bereits etwa in Dänemark, Grossbritannien, Norwegen u.a.; Botschaft zum HFKG, 2.7., S. 4624.

¹¹⁹ Art. 27 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 und 2 HFKG. Die institutionelle Akkreditierung ist neu notwendige Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen für öffentlich-rechtliche Universitäten und Fachhochschulen, vgl. Art. 28 Abs. 2, Art. 29, Art. 45 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a HFKG.

¹²⁰ Art. 27 und 30 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 HFKG

¹²¹ Art. 30 Abs. 2 erster Satz HFKG

Hochschulen führt das HFKG im Bereich der Diplomanerkennung im Vergleich zu heute zu keinen Änderungen.

- Das HFKG sieht auch keinen ausdrücklichen und umfassenden bundesrechtlichen Titelschutz vor. Vielmehr sollen nach dem Willen des Gesetzgebers die Rechtsgrundlagen der jeweiligen Hochschulträger den Titelschutz gewährleisten.¹²² Die Fachhochschultitel werden damit künftig – analog den Titeln kantonaler Universitäten und pädagogischer Hochschulen heute – vom kantonalen Recht geschützt. Für die universitären Hochschulen und die pädagogischen Hochschulen führt das HFKG im Bereich des Titelschutzes verglichen mit heute zu keinen Änderungen.
- Das HFKG sieht, gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen, vor, dass der Schweizerischen Hochschulkonferenz, das neue oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz, in ihrer Versammlungsform als Hochschulrat die Kompetenz übertragen werden kann, Vorschriften über die einheitliche Benennung der Titel und über die Anerkennung von Abschlüssen sowie Rahmenvorschriften über die Weiterbildung zu erlassen.¹²³ Im Rahmen dieser Kompetenzen könnte der Hochschulrat auch Vorschriften über die gesamtschweizerische Anerkennung von Bachelor- und Masterdiplomen und ebenso von Weiterbildungsmasterdiplomen erlassen. Dabei wird er u. a. auch den bildungssystemischen Bedarf und die Autonomie der Hochschulen besonders berücksichtigen müssen.
- Die mit dem HFKG für den gesamten Hochschulbereich eingeführte institutionelle Akkreditierung der Hochschulen durch den neuen Schweizerischen Akkreditierungsrat ist geeignet, mittelbar auch auf den Status der Hochschuldiplome auszustrahlen und faktisch der Wirkung einer gesamtschweizerischen Anerkennung der Abschlüsse nahezukommen.

5 Forderung der Vorstösse

5.1 Einleitung

Das Postulat 12.3019 fordert die Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen im Rahmen der Umsetzung des neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG), um auch in Zukunft die eidgenössische Anerkennung und den Titelschutz in den formalen Bildungsgängen allgemein und den Titelschutz von Weiterbildungsmasterstudiengängen der Fachhochschulen kohärent zu gewährleisten.

Die Motion 11.3921 beauftragt den Bundesrat, im Rahmen der Umsetzung des neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) die nötigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, um auch in Zukunft die eidgenössische Anerkennung und den Titelschutz der Weiterbildungsmaster-Studiengänge der Fachhochschulen zu gewährleisten.

¹²² Art. 62 Abs. 2 HFKG

¹²³ Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1, 3 und 4 HFKG

Gemäss der Vorstösse sollen Rechtsgrundlagen im Rahmen der *Umsetzung* (frz. *mise en œuvre*) des HFKG erfolgen. Damit kann nur Verordnungsrecht gemeint sein. Eine Verordnungsregelung bedingt zuvor eine Gesetzesänderung, da das HFKG keine entsprechende Delegation enthält. Für eine solche Delegation im HFKG besteht jedoch keine ausreichende Verfassungsgrundlage.

Obwohl im Ergebnis verfassungswidrig, wie anschliessend gezeigt werden wird, wird zum Zwecke der konkreten Würdigung und Diskussion im Folgenden ein konkreter Vorschlag im Sinne der erwähnten Vorstösse zur Weiterführung der eidgenössischen Anerkennung der Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplome von Fachhochschulen dargestellt und anschliessend beurteilt. Da die Möglichkeit der eidgenössischen Anerkennung von Fachhochschuldiplomen in gleicher Weise formale Bildungsgänge wie Weiterbildungsmasterstudiendiplome betrifft, wird im Folgenden nur noch zwischen diesen unterschieden, wenn dies erforderlich ist.

5.2 Konkreter Vorschlag zur Veranschaulichung

Die Festlegung der eidgenössischen Anerkennung von Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplomen von Fachhochschulen müsste im Rahmen einer Ergänzung bzw. Änderung der Artikel 26, 62 und 63 HFKG erfolgen.

Änderung von Art. 26 HFKG, Sachüberschrift und neuer Absatz 3:

Art. 26 Studiengestaltung und Diplome an den Fachhochschulen

...

³ Die von institutionell akkreditierten Fachhochschulen vergebenen Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplome sind eidgenössisch anerkannt.

Änderung von Art. 62 Absatz 2 und neuer Absatz 3 HFKG:

Art. 62 Bezeichnungs- und Titelschutz

...

² Die Titel der Absolventinnen und Absolventen der diesem Gesetz unterstehenden universitären Hochschulen, ~~Fachhochschulen~~, pädagogischen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs sind nach ihren jeweiligen Rechtsgrundlagen geschützt.

³ Die Titel der Absolventinnen und Absolventen der diesem Gesetz unterstehenden Fachhochschulen sind nach diesem Gesetz geschützt. Das WBF legt die Titel fest.

Änderung von Art. 63: neuer Absatz 1^{bis} HFKG:

Art. 63 Strafbestimmungen

...

^{1bis} Wer sich einen Titel nach Artikel 62 Absatz 3 anmass, wird mit Busse bestraft.

5.3 **Weiterführung der eidgenössischen Anerkennung und des bundesrechtlichen Titelschutzes wären verfassungswidrig**

5.3.1 **Fehlende verfassungsrechtliche Kompetenzen**

Der Bundesgesetzgeber darf nur dort rechtssetzend tätig werden, wo ihm von der Verfassung entsprechende Kompetenzen übertragen wurden.¹²⁴ Bei der Schaffung des FHSG und den darin enthaltenen Kompetenzen konnte sich der Bund auf den Berufsbildungsartikel der Bundesverfassung von 1874¹²⁵ stützen und damit ausführliche Rahmenvorgaben über die Aus- und Weiterbildungsgänge von Fachhochschulen erlassen, insbesondere auch Genehmigungs- und Programmakkreditierungspflichten, und die an die Einhaltung von bundesrechtlichen Vorschriften geknüpfte eidgenössische Anerkennung der Diplome, die Titel und einen bundesrechtlichen Titelschutz regeln. Mit Artikel 63a BV wurden diese weitreichenden Kompetenzen des Bundes im Fachhochschulbereich zugunsten einer gemeinsamen Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im gesamten schweizerischen Hochschulbereich aufgegeben.¹²⁶

Der Bund hat gestützt auf Artikel 63a BV künftig *keine Grundlage* mehr, Vorschriften – wie er dies im Fachhochschulgesetz vorgenommen hat – zur eidgenössischen Anerkennung von Diplomen sowie zu Titeln im Fachhochschulbereich festzulegen.

Zum Erlass von unilateralen Vorschriften bezüglich der Anerkennung von Abschlüssen und der Weiterbildung wäre der Bund erst im Falle eines Scheiterns der gemeinsamen Koordination zuständig.¹²⁷

5.3.2 **Falscher Eindruck über die Rolle des Bundes und dessen Vorgaben im Bereich der Aus- und Weiterbildungen**

Gemäss heutigem Recht werden Diplome in jenen Bereichen eidgenössisch anerkannt, in denen der Bund umfassende inhaltliche Vorgaben an die Bildungsgänge festlegt und eine formelle inhaltliche Überprüfung vornimmt.¹²⁸ Durch die eidgenössische Anerkennung der Fachhochschuldiplome im HFKG würde der Eindruck vermittelt, der Bund lege weiterhin inhaltliche Vorgaben fest und nehme bezüglich der Aus- und Weiterbildungsprogramme an Fachhochschulen eine formelle Überprüfung vor. Genau dies wird jedoch künftig nicht mehr stattfinden (vgl. Ziff. 4). Die Wiedereinführung inhaltlicher bundesrechtlicher Vorgaben an die Studienprogramme sowie einer solchen formellen Prüfung durch den Bund würde nicht nur im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes stehen, sondern auch im Widerspruch zur Pflicht der Rücksichtnahme auf die Hochschulautonomie gemäss Artikel 63a Absatz 3 BV. Im Hinblick auf die Rolle und Aufgabe des Bundes im Hochschulbereich wäre die eidgenössische Anerkennung von Fachhochschuldiplomen, insbesondere im Hinblick auf die Unterscheidung seiner Rolle und

¹²⁴ Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV

¹²⁵ Art. 34 Abs. 1 Bst. g aBV.

¹²⁶ Art. 63a Abs. 3 BV; St. Galler Kommentar, zu Art. 61a, Rn. 23.

¹²⁷ Art. 63a Abs. 5 BV

¹²⁸ Vgl. Ziff. 3.1.

Aufgaben in der Berufsbildung, unhaltbar. Eine Vergabe des Labels «eidgenössisch anerkannt» ohne entsprechende bundesseitige inhaltliche Vorgaben an die Studienprogramme und ohne Prüfung durch den Bund ist geeignet, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Studierende über die Regelungskompetenzen und die Rolle des Bundes bei Aus- und Weiterbildungen von Fachhochschulen zu täuschen.

5.3.3 Ungleichbehandlung mit anderen Hochschultypen

Die Forderung des Postulats sowie der Motion beschränkt sich auf die eidgenössische Anerkennung und den Titelschutz im Bereich der Fachhochschulen. Eine isolierte Betrachtung des Fachhochschulbereichs entspricht nicht der Forderung des neuen Hochschulartikels der Bundesverfassung und des HFKG nach einem gesamtschweizerisch koordinierten Hochschulraum. Eine Sonderregelung für die Fachhochschulen würde bereits dem ausdrücklichen Ziel des Verfassungsgebers nach der Schaffung von einheitlichen und gleichen Rahmenbedingungen für alle Hochschultypen entgegenstehen.¹²⁹ Die Bildungsverfassung stellt die Einheit des Hochschulraums in den Mittelpunkt.¹³⁰ Durch eine unterschiedliche Handhabung der eidgenössischen Anerkennung von Diplomen der verschiedenen Hochschultypen wieder zwischen diesen zu unterscheiden, kann nicht im Sinne des Verfassungsgebers sein. Eine isolierte Betrachtung der Fachhochschulen ist folglich nicht zweckmässig.

5.3.4 Wettbewerbsverzerrung gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung

Die Fortführung der eidgenössischen Anerkennung der Weiterbildungsmasterdiplome stünde zudem im Widerspruch zum Ziel in Artikel 3 Buchstabe i HFKG, wonach bei Weiterbildungsangeboten von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden sind.¹³¹ Unter Wettbewerbsverzerrung sind Ungleichmässigkeiten in den Wettbewerbsbedingungen zu verstehen. Während die Bildungsgänge der höheren Berufsbildung vom Bund inhaltlich geregelt und geprüft und die Titel festgelegt werden (vgl. Ziff. 3.3.1.), wäre dies bei den Weiterbildungsmasterstudiengängen der Fachhochschulen nicht der Fall (vgl. Ziff. 4.1.1.). Dennoch würden sie über eine eidgenössische Anerkennung und einen entsprechenden eidgenössischen Titelschutz verfügen. Die Weiterbildungsmasterdiplome der Fachhochschulen würden somit gegenüber den Bildungsgängen der höheren Berufsbildung über privilegierte, nicht begründbare Wettbewerbsbedingungen verfügen. Bezüglich der Weiterbildungsmasterdiplome würde deshalb die gesetzliche Verankerung einer eidgenössischen Anerkennung zusätzlich auch in direktem Gegensatz zu Artikel 3 Buchstabe i HFKG stehen.

¹²⁹ Art. 63a Abs. 3 BV

¹³⁰ St. Galler Kommentar, Art. 63a, Rn. 12.

¹³¹ Vgl. auch Bericht des EVD vom November 2009 über die neue Weiterbildungspolitik des Bundes, Ziff. 2.1.3., S. 13.

5.4

Fazit

- Dem Bund fehlt die verfassungsrechtliche Kompetenz, um im HFKG für die Fachhochschulen eine Regelung zur eidgenössischen Anerkennung der Diplome und eines eidgenössischen Titelschutzes vorzusehen.
- Eine solche Regelung würde auch zu einem falschen Eindruck bezüglich der bundesrechtlichen Vorgaben an die Studieninhalte und die Rolle des Bundes im HFKG bezüglich der Prüfung von Studienprogrammen führen. Mit der Aufhebung des Fachhochschulgesetzes fallen die bundesrechtlichen Genehmigungs- und Programmakkreditierungsverfahren des Bundes weg. Eine eidgenössische Anerkennung von Fachhochschulabschlüssen *ohne* bundesrechtliche Vorgaben und ohne entsprechende inhaltliche Prüfung durch den Bund wäre in hohem Masse geeignet, Studierende und Arbeitgeber über die Rolle des Bundes zu täuschen. Im Bereich der MAS würde eine eidgenössische Anerkennung der Diplome zudem dem Ziel in Artikel 3 Buchstabe i HFKG, der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung, widersprechen.
- Eine Regelung zur eidgenössischen Anerkennung und zum bundesrechtlichen Titelschutz von Fachhochschuldiplomen würde zudem im Widerspruch mit dem Ziel des Verfassungs- und des Gesetzgebers stehen, einheitliche Rahmenbedingungen für alle Hochschultypen zu schaffen.

6

Schlussfolgerungen und Begründung des Antrags auf Abschreibung der Motion

1. Einzig im Bereich der Fachhochschulen werden Bachelor-, Master- und Weiterbildungsmasterdiplome heute eidgenössisch anerkannt und, mit Ausnahme der eidgenössischen Hochschulinstitutionen, auch bundesrechtlich geschützt. Im heutigen Fachhochschulgesetz, das sich u. a. noch auf den Berufsbildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 stützt, regelt der Bund – im Unterschied zu den anderen Hochschultypen – auch wichtige Vorgaben an die Aus- und Weiterbildungen und sieht Bewilligungs- und Programmakkreditierungspflichten vor. Der Bericht zeigt auf, dass eine eidgenössische Anerkennung von Abschlüssen ausserhalb des Fachhochschulbereichs einzig im Bereich der Berufsbildung, insbesondere der höheren Berufsbildung, sowie in einzelnen bundesrechtlichen Berufserlassen zu finden ist. In beiden Bereichen regelt der Bund inhaltliche Vorgaben an die Aus- und Weiterbildungen und sorgt für deren ausführliche Prüfung.

2. Das HFKG sieht keine eidgenössische Anerkennung von Hochschuldiplomen und keinen bundesrechtlichen Titelschutz für Hochschuldiplome vor. Mit der Aufhebung des FHSG werden für die Fachhochschulen die gleichen Rahmenbedingungen wie für die universitären Hochschulen und die pädagogischen Hochschulen geschaffen, dies auch im Bereich der Diplomanerkennung und des Titelschutzes. Fachhochschuldiplome werden damit künftig – analog den Diplomen kantonaler Universitäten und pädagogischer Hochschulen heute – den Status von Diplomen staatlicher (künftig: institutionell akkreditierter) kantonaler oder interkantonaler Fachhochschulen haben, deren Titelschutz sich nach kantonalem Recht richtet. Der Schweizerischen Hochschulkonferenz als gemeinsamem Organ von Bund und Kantonen wird in ihrer Zusammensetzung als Hochschulrat neu die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die «Anerkennung von Abschlüssen» sowie über die Weiterbildung zukommen.¹³² Gestützt darauf könnte der Hochschulrat auch Vorschriften über die gesamtschweizerische Anerkennung für Bachelor- und Masterdiplome sowie Weiterbildungsmasterdiplome erlassen. In jedem Fall zu berücksichtigen ist dabei auch die Tatsache, dass sich bereits die neue institutionelle Akkreditierung mittelbar auf den Status der Hochschuldiplome auswirken wird und faktisch der Wirkung einer gesamtschweizerischen Anerkennung der Abschlüsse nahekommt.
3. Eine Regelung der eidgenössischen Anerkennung von Fachhochschuldiplomen und eines bundesrechtlichen Titelschutzes für Fachhochschuldiplome im HFKG widerspricht der Bundesverfassung und dem HFKG: Dem Bund fehlt gestützt auf Artikel 63a BV die verfassungsrechtliche Kompetenz, um im HFKG für die Fachhochschulen eine solche Regelung vorzusehen. Das heute geltende FHSG (das mit dem HFKG aufgehoben wird) mit seinen ausführlichen Vorgaben bezüglich Aus- und Weiterbildungsgängen und vom Bund geführten Bewilligungs- und Programmakkreditierungsverfahren stützt sich u. a. auch auf den Berufsbildungsartikel der Bundesverfassung von 1874. Eine solche Regelung würde fälschlicherweise den Eindruck erwecken, der Bund mache weiterhin – wie heute im FHSG – inhaltliche Vorgaben an die Aus- und Weiterbildungen und prüfe diese selber, was mit dem HFKG nicht mehr der Fall sein wird. Eine solche Sonderregelung für Fachhochschulen stünde zudem im Widerspruch zum Ziel des Verfassungs- und des Gesetzgebers, einheitliche Rahmenbedingungen für alle Hochschultypen zu schaffen.
4. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass mit dem neuen HFKG für alle Hochschultypen einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, insbesondere auch im Bereich der Diplomanerkennung und des Titelschutzes. Fachhochschuldiplome werden damit künftig – analog den Diplomen kantonaler Universitäten und pädagogischer Hochschulen heute – den Status von Diplomen staatlicher (künftig: institutionell akkreditierter) kantonaler oder interkantonaler Fachhochschulen haben, deren Titelschutz sich nach kantonalem Recht richtet. Es ist am Schweizerischen Hochschulrat, dem obersten hochschulpolitischen Organ in der Schweiz, in Berücksichtigung aller Umstände zu entscheiden, wie er von seiner Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die einheitliche Benennung von Titeln, über die Anerken-

¹³² Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1, 2 und 3 HFKG

nung von Abschlüssen und von Rahmenvorschriften über die Weiterbildung Gebrauch machen will. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die neue, von allen öffentlich-rechtlichen Hochschulen und Hochschulinstitutionen zu durchlaufende institutionelle Akkreditierung durch den neuen Schweizerischen Akkreditierungsrat geeignet ist, faktisch auch der Wirkung einer gesamtschweizerischen Anerkennung der Abschlüsse institutionell akkreditierter Hochschulen nahezukommen.

5. Der Bundesrat beantragt aus diesen Gründen, die Motion 11.3921 abzuschreiben.

Literaturverzeichnis

Auer, Andreas; La déclaration de Bologne et le fédéralisme universitaire en Suisse, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 06/2004, S. 712–726 (zitiert: Auer)

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2013–2016 vom 22. Februar 2012 (zitiert: BFI-Botschaft 2013–2016)

Buchser, Michael; Berufsbildungsabschlüsse in der Schweiz, Rechtliche Regelung der Qualifikation, der Ausweise und der Titel der Berufsbildung; Zürich, Basel, Genf 2009; (zitiert: Buchser)

Ehrenzeller, Bernhard/Sahlfeld, Konrad; Kommentar zu Art. 63a BV in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage 2008 (zitiert: St. Galler Kommentar)

Ehrenzeller, Bernhard; Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen, in: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat; Zürich 2007, S. 203–228 (zitiert: Ehrenzeller, Hochschulautonomie)

Ehrenzeller, Bernhard; Der rechtliche Rahmen des HFKG; in: Die Volkswirtschaft, September 2009, S. 12–15, (zitiert: Ehrenzeller, Der rechtliche Rahmen des HFKG)

Ehrenzeller, Bernhard/Brägger, Rafael; Grundsätze über die Weiterbildung – Zur Bedeutung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 64a BV (zitiert: Ehrenzeller/Brägger).

Hördegen, Stephan, Grundziele und -werte der neuen Bildungsverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 3/2007, S. 113–145 (zitiert: Hördegen)

