

BGer 2C 1168/2012 vom 29. April 2013

Bundesgericht, 2013-04-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_1168_2012

FR: TF 2C 1168/2012 du 29 avril 2013

IT: TF 2C 1168/2012 del 29 aprile 2013

Regeste

Diplomanerkennung | Unterrichtswesen und Berufsausbildung

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den angefochtenen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich zulässig (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Ein Ausnahmegrund liegt nicht vor, namentlich nicht derjenige von Art. 83 lit. t BGG, da es nicht um die Beurteilung einer individuellen Fähigkeit geht, sondern um die Voraussetzungen zur Tragung eines Berufstitels aufgrund einer bestimmten Ausbildung (vgl. BGE 138 II 42 E. 1.2; Urteile 2C_417/2011 vom 13. Januar 2012 E. 1; 2C_731/2010 vom 16. November 2011 E. 1.1.3). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 2

Das Bundesgericht prüft frei die richtige Anwendung von Bundesrecht (Art. 95 BGG). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen oder auf entsprechende Rüge hin berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 3.1

Die Ausbildung der Psychologieberufe war ursprünglich kantonal geregelt. Mit der Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHS; SR 414.71) vom 17. Dezember 2004, in Kraft seit 5. Oktober 2005 (AS 2005 4635) wurde die Ausbildung in angewandter Psychologie in das eidgenössische Fachhochschulrecht überführt (Art. 1 Abs. 1 lit. j FHS; s. Botschaft vom 5. Dezember 2003 zur Änderung des FHS, BBl 2004 145, 151, 155) und zugleich die zweistufige Ausbildung mit Bachelor- und Masterdiplom auch in den Fachhochschulbereich übernommen (a.a.O., 152, 157). Nach Art. 4 FHS bieten die Fachhochschulen Diplomstudien auf zwei Stufen an; die erste Stufe schliesst mit dem Bachelor-, die zweite mit dem Masterdiplom ab (Abs. 1). Auf der Bachelorstufe vermitteln die Fachhochschulen den Studierenden Allgemeinbildung und Grundlagenwissen und bereiten sie in der Regel auf einen berufsqualifizierenden Abschluss vor (Abs. 2). Auf der Masterstufe vermitteln sie zusätzlich vertieftes, spezialisiertes und forschungsgestütztes Wissen und bereiten sie auf einen weiter gehenden berufsqualifizierenden Abschluss vor (Abs. 3).

E. 3.2

Die Übergangsbestimmungen B der Änderung des FHSG vom 17. Dezember 2004 lauten wie folgt: "Anerkennung von Diplomen und Titelführung 1 Für die Fachbereiche nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben g-k gilt Folgendes: a. Die bis zum Inkrafttreten der Änderung vom 17. Dezember 2004 dieses Gesetzes von den zuständigen kantonalen Direktorenkonferenzen anerkannten Fachhochschuldiplome und Titel gelten als eidgenössisch anerkannt. b. Die beim Inkrafttreten der Änderung vom 17. Dezember 2004 dieses Gesetzes hängigen Gesuche um Anerkennung der Fachhochschuldiplome werden nach bisherigem Recht durch das WBF beurteilt. c. Der Bund sorgt nach Inkrafttreten der Änderung vom 17. Dezember 2004 dieses Gesetzes für die notwendigen Umwandlungen von nach bisherigem Recht verliehenen Titeln. Das WBF regelt die Einzelheiten. 2 Der Bundesrat regelt die Titelführung für Personen, die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom 17. Dezember 2004 dieses Gesetzes ein Fachhochschuldiplom erworben oder ein Studium an einer Fachhochschule aufgenommen haben."

E. 3.3

Am 14. September 2005 änderte der Bundesrat gestützt auf die in E. 3.2 hievor erwähnte Regelung die Fachhochschulverordnung vom 11. September 1996 (FHSV; SR 414.711) und erliess dabei in Ziffer III neue Übergangsbestimmungen (AS 2005 4645). Nach lit. A Abs. 1 dieser Übergangsbestimmungen darf, wer vor dem Inkrafttreten der Änderung vom 14. September 2005 der FHSV oder gemäss Übergangsbestimmung A der Änderung vom 17. Dezember 2004 des FHSG in den Bereichen nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben h-k FHSG ein Fachhochschuldiplom nach bisherigem Recht erworben hat, je nach Bereich die geschützten Titel gemäss dem Beschluss des Fachhochschulrates vom 25. Oktober 2001 (Anhang des Reglements der Erziehungsdirektorenkonferenz [EDK] vom 10. Juni 1999 über die Anerkennung kantonalen Fachhochschuldiplome) führen. Gestützt darauf wurde dem Beschwerdeführer die Führung des Titels "Psychologe FH" erlaubt. Lit. B der Übergangsbestimmung lautet sodann: "Zusätzliche Titel 1 Wer vor dem Inkrafttreten der Änderung vom 14. September 2005 der Fachhochschulverordnung oder gemäss Übergangsbestimmung A der Änderung vom 17. Dezember 2004 des FHSG ein Fachhochschuldiplom nach altem Recht erworben hat, kann ab dem 1. Januar 2009 zusätzlich zu den Titeln nach der Übergangsbestimmung A der Änderung vom 14. September 2005 der Fachhochschulverordnung, folgende geschützte Titel führen: a. «Bachelor of Science [Name der FH] in [Bezeichnung des Studiengangs] mit Vertiefung in [Bezeichnung der Vertiefungsrichtung]» (Abkürzung: BSc [Name der FH]); oder b. «Bachelor of Arts [Name der FH] in [Bezeichnung des Studiengangs] mit Vertiefung in [Bezeichnung der Vertiefungsrichtung]» (Abkürzung: BA [Name der FH]). 2 Die Fachhochschulen entscheiden über die Zuordnung der Titel nach Absatz 1 Buchstaben a und b zu den nach bisherigem Recht erworbenen Fachhochschuldiplomen."

E. 4.1

Die Vorinstanz hat erwogen, diese Übergangsbestimmung berechtere nach ihrem Wortlaut die Inhaber altrechtlicher Fachhochschuldiplome lediglich zur Führung des Bachelor-, nicht aber des Mastertitels. Die Übergangsbestimmung sei auch nicht lückenhaft.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer bestreitet mit Recht nicht, dass er nach dem Wortlaut der zitierten Bestimmungen nicht berechtigt ist, den Mastertitel zu führen; er macht jedoch geltend, die

Verordnung sei lückenhaft; mittels teleologischer Reduktion müsse lit. B Abs. 1 der Übergangsbestimmung dahin eingeschränkt werden, dass Hochschulabsolventen, deren Ausbildung ein Masterniveau erreiche, den Mastertitel führen dürfen.

E. 4.3

Eine richterrechtlich zu füllende echte Lücke liegt vor, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt, mithin der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Ist dem Gesetz zwar eine Antwort zu entnehmen, aber keine befriedigende, liegt keine echte Lücke vor; es ist nicht Sache des Gerichts, sondern des Gesetzgebers, die allenfalls als unbefriedigend erachtete Regelung zu ändern (BGE 138 II 1 E. 4.2; 136 III 96 E. 3.3; 135 III 385 E. 2.1; 135 V 279 E. 5.1).

E. 4.4

Eine echte Lücke liegt hier nicht vor: Die einschlägige Verordnungsbestimmung regelt, welche neurechtlichen Titel die Inhaber altrechtlicher Diplome tragen dürfen; e contrario dürfen andere neurechtliche Titel nicht getragen werden. In Bezug auf den Mastertitel bleibt die Regelung damit nicht eine Antwort schuldig, sondern gibt eine klare (negative) Antwort.

E. 5.1

Die umstrittene Regelung findet sich nicht in einem Bundesgesetz, an welches die Gerichte gebunden sind (Art. 190 BV), sondern in einer Verordnung, die von den Gerichten im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden kann, solange das Gesetz den Verordnungsgeber nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen (BGE 136 II 337 E. 5.1; 131 II 735 E. 4.1). Mit Recht hat daher die Vorinstanz geprüft, ob die Verordnungsregelung gegen Art. 8 Abs. 1 BV verstösst, indem sie den Inhabern altrechtlicher Diplome die Führung des Mastertitels verwehrt. Sie hat erwogen, die Verweigerung des Rechts auf Führung des Mastertitels wäre ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), wenn die altrechtlichen Fachhochschuldiplome effektiv dem neurechtlichen Masterniveau entsprächen; dies sei jedoch nicht der Fall: Das altrechtliche Fachhochschuldiplom habe insbesondere in der Forschung, den psychologischen Grundlagenfächern sowie den ergänzenden psychologischen Fächern deutlich weniger Kompetenzen vermittelt als der heutige Masterstudiengang (so habe das Curriculum nur ca. 217 anstatt der heute verlangten 300 ECTS-Credits verlangt).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer beanstandet die dargelegten Sachverhaltsfeststellungen (weniger Kompetenzen in der Forschung, den psychologischen Grundlagenfächern sowie den ergänzenden psychologischen Fächern; nur ca. 217 Credits) als solche nicht. Diese sind daher für die rechtliche Beurteilung verbindlich (E. 2).

E. 5.3

Der Beschwerdeführer rügt, das Bundesverwaltungsgericht habe den Grundsatz der Nichtrückwirkung verletzt, indem es bei seinem Vergleich die altrechtlichen Diplome an den neuen Anforderungen gemessen habe. Diese Rüge ist unbegründet: Nach dem

Grundsatz der Nichtrückwirkung könnten an sich nur diejenigen, welche das neurechtliche Masterstudium absolviert haben, den neurechtlichen Mastertitel führen. Wenn das Gesetz unter gewissen Voraussetzungen auch den Inhabern altrechtlicher Diplome das Führen neurechtlicher Titel erlaubt, so ist dies bereits eine Rückwirkung zu Gunsten dieser Inhaber. Es liegt dann auf der Hand, dass diese rückwirkende Rechtswohlthat nur denjenigen zu Gute kommen kann, welche über eine äquivalente altrechtliche Ausbildung verfügen; es muss deshalb geprüft werden, ob die altrechtlichen Diplome den neurechtlichen Anforderungen entsprechen. Andernfalls würde beim Publikum ein unzutreffender Eindruck über die Qualifikationen der entsprechenden Titelinhaber erweckt (vgl. ebenfalls zu einer übergangsrechtlichen Regelung der Titelumwandlung Urteil 2P.74/2004 vom 1. April 2005 E. 3.3).

E. 5.4

Der Beschwerdeführer rügt sodann, das Vorgehen der Vorinstanz sei methodisch falsch, weil es mit dem Vergleich der ECTS-Credits ein heute gebräuchliches Instrument zur Messung von Studienleistungen auf ein Studium übertrage, das anders strukturiert gewesen sei. Es trifft zu, dass das altrechtliche Studium nicht auf dem ECTS-System beruhte. Indessen ist es angemessen oder gar unvermeidlich, das altrechtliche Curriculum anhand der neurechtlichen Kriterien zu bemessen, um die Gleichwertigkeit der Studiengänge beurteilen zu können. Die Vorinstanzen haben sich auf den Bericht einer vom BBT eingesetzten Arbeitsgruppe bezogen, welche die Curricula in verschiedenen Studiengängen verglich. Der Beschwerdeführer verweist auf eine Eingabe des Direktors des Departements Psychologie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW), welche den Vergleichsansatz des BBT detailliert kritisiert habe. Die Vorinstanz hat sich zwar nicht ausdrücklich mit dieser Eingabe auseinandergesetzt; sie hat aber auf den Bericht der Arbeitsgruppe verwiesen, welcher seinerseits auf diese Eingabe eingeht und ausführt, die ZHAW komme darin trotz des auch von ihr aufgeführten Defizits im Bereich der Forschungskompetenz zum Schluss, dass dies für die Führung des Mastertitels nicht entscheidend sei. Der Bericht kommt unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme zum Ergebnis, dass der altrechtliche Fachhochschulstudiengang das Niveau des Bachelors wesentlich übersteige, aber nicht dasjenige des Masters erreiche. Nach den Überlegungen der Arbeitsgruppe könnte die Lösung aus der Anrechnung des altrechtlichen Diplomstudiengangs und aus einer zusätzlichen Bildungsleistung bzw. einem zusätzlichen äquivalenten Kompetenznachweis bestehen. Dementsprechend hat das BBT in seiner Verfügung vom 28. April 2011 erwogen, es gelte dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das altrechtliche Diplom in angewandter Psychologie das Niveau eines Bachelors überschreite. Es - das BBT - habe den Trägern der Fachhochschulen mitgeteilt, dass diesem höheren Niveau mit der Anrechnung erbrachter Studienleistungen und Praxis an das Masterstudium gebührend Rechnung getragen werden könne. Die Inhaber altrechtlicher Diplome könnten so auf verkürztem Weg zu einem Mastertitel gelangen.

E. 5.5

Diese Überlegungen, auf welche die Vorinstanz abgestellt hat, überzeugen. Es ist auch rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die geringere Forschungskompetenz im altrechtlichen Diplomstudium (vorne E. 5.1) bei der Gleichwertigkeitsprüfung berücksichtigt wird, zumal die Vermittlung forschungsgestützten Wissens nach Art. 4 Abs. 3 FHSG eines der wesentlichen zusätzlichen Elemente des Master- gegenüber dem Bachelorstudium ist. Insgesamt ist es bei der massgebenden Sachlage (E. 5.2) nicht rechtswidrig, die

Gleichwertigkeit von Fachhochschulstudium und Masterstudium zu verneinen.

E. 5.6

Ist das altrechtliche Fachhochschulstudium nicht gleichwertig mit dem neurechtlichen Masterstudium, geht die Berufung des Beschwerdeführers auf die in Art. 27 BV enthaltene Gleichbehandlung der Konkurrenten von vornherein fehl, ohne dass näher zu prüfen wäre, ob und wie weit die Wirtschaftsfreiheit im Rahmen der akademischen Titel überhaupt zum Tragen kommt.

E. 6.1

Der Beschwerdeführer erblickt eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 und Art. 27 BV (Gleichbehandlung der Konkurrenten) darin, dass durch Art. 6a der Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz vom 4. Dezember 2003 für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien; SR 414.205.1) den Inhabern altrechtlicher Universitätsabschlüsse (Lizentiat) pauschal und ohne nähere Prüfung der Gleichwertigkeit die Führung des Mastertitels erlaubt wurde, während ihm dies verweigert wird.

E. 6.2

Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung oder Gleichbehandlung der Konkurrenten bezieht sich nur auf den Zuständigkeitsbereich ein und derselben Behörde oder Gebietskörperschaft; dass eine bestimmte Körperschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich einen Sachverhalt anders behandelt als eine andere Körperschaft, stellt grundsätzlich keine Verfassungsverletzung dar (BGE 125 I 173 E. 6d ; 121 I 49 E. 3c; Urteile 2C_147/2009 vom 4. Mai 2009 E. 5.2; 2C_367/2008 vom 20. November 2008 E. 4.4; ZBl 111/2010 S. 172). Das gilt namentlich auch für die Führung akademischer Titel (Urteil 2P.74/2004 vom 1. April 2005 E. 2.2). Die hier beanstandete Regelung stammt vom Bund, die vergleichsweise herangezogene Regelung hingegen von der Schweizerischen Universitätskonferenz; diese ist ein gemeinsames universitätspolitisches Organ des Bundes und der Universitätskantone (Art. 2 und 4 ff. der Vereinbarung vom 14. Dezember 2000 zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich, SR 414.205). Der Bund hat darin nur eine Minderheitsstellung (Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 der Vereinbarung). Schon aus diesem Grund kann das Handeln des Bundes beim Erlass der Fachhochschulgesetzgebung nicht ohne weiteres mit demjenigen der Universitätskonferenz verglichen werden.

E. 6.3

Auch abgesehen davon wäre die Rüge unbegründet: Universitäten und Fachhochschulen sind "gleichwertige, aber andersartige" Ausbildungsstätten (Urteil 2A.284/2004 vom 5. Oktober 2010 E. 2.6.1); sie unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht, so in Bezug auf die Zulassungsvoraussetzungen, die Praxis- und Berufsorientierung der Ausbildung sowie die Gewichtung der Forschung (vgl. Art. 2-5 FHSG ; Urteil 2P.228/2004 vom 10. März 2005 E. 3.3; zit. Urteil 2A.284/2004 E. 2.6.2). Das Lizentiat war früher der ordentliche Abschluss eines Universitätsstudiums und wies seinen Inhaber über eine wissenschaftliche Arbeits- und Forschungskompetenz aus. Mit der neurechtlichen Zweistufigkeit in Bachelor- und Masterabschluss wurde das universitäre Studium zwar umstrukturiert, aber nicht prinzipiell qualitativ wesentlich angehoben. Es ist daher folgerichtig und jedenfalls rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Bologna-Richtlinien das bisherige Lizentiat dem neurechtlichen Masterabschluss gleichstellen, auch wenn möglicherweise nicht in jedem einzelnen Fall die

Abschlüsse völlig gleichwertig sind. Die früheren Fachhochschuldiplome beruhen demgegenüber auf einer grundsätzlich bloss dreijährigen Ausbildung (Art. 6 Abs. 2 FHSG in der ursprünglichen Fassung, AS 1996 2588) und entsprechen deshalb nicht dem Mastertitel. Das Diplom des Beschwerdeführers liegt zwischen den neurechtlichen Bachelor- und Masterniveaus (E. 5). Es ist nicht rechtsungleich, wenn es - anders als die früheren Universitätslizentiate - nicht dem Mastertitel gleichgestellt wird.

E. 7.1

Der Beschwerdeführer beruft sich schliesslich wie schon vor der Vorinstanz auf Art. 2 des Bundesgesetzes vom 18. März 2011 über die Psychologieberufe (Psychologieberufegesetz, PsyG; SR 935.81) . Die Vorinstanz hat dazu erwogen, der Beschwerdeführer könne daraus nichts ableiten, da diese Bestimmung noch nicht in Kraft sei. Deren Anwendung käme einer unzulässigen Vorwirkung gleich.

E. 7.2

Das PsyG wurde am 18. März 2011 erlassen; nach seiner Schlussklausel werden die Art. 36 und 37 auf den 1. Mai 2012, die übrigen Bestimmungen zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt (AS 2012 1944). Die Vorinstanz hat damit mit Recht die Sache aufgrund des im Zeitpunkt ihres Urteils in Kraft stehenden Rechts beurteilt (zur grundsätzlichen Unzulässigkeit einer positiven Vorwirkung vgl. BGE 129 V 455 E. 3 S. 459). Aber auch die Anwendung von Art. 2 PsyG würde am Ergebnis nichts ändern:

E. 7.3

Art. 2 PsyG lautet: "Als inländische Hochschulabschlüsse nach diesem Gesetz anerkannt sind die von einer nach dem Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1994 beitragsberechtigten oder nach dem Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 akkreditierten schweizerischen Hochschule erteilten Master-, Lizentiats- und Diplomabschlüsse in Psychologie." Daraus folgt, wie der Beschwerdeführer mit Hinweis auf die Materialien zutreffend darlegt, dass der Bachelortitel nicht als anerkannter Hochschulabschluss im Sinne dieses Gesetzes betrachtet wird; Inhaber des Bachelortitels können sich daher nicht "Psychologin" oder "Psychologe" nennen (Art. 4 PsyG) und nicht zu akkreditierten Weiterbildungsgängen zugelassen werden (Art. 7 PsyG ; Botschaft zum PsyG, BBl 2009 6928). Wie dargelegt (E. 5), entspricht das altrechtliche Diplomstudium des Beschwerdeführers zwar nicht dem neurechtlichen Masterstudium, ist aber höherwertig als das neurechtliche Bachelorstudium. Es ist daher verständlich, dass der Gesetzgeber das altrechtliche Diplom - anders als den neurechtlichen Bachelorabschluss - als Hochschulabschluss anerkennt; doch kann daraus entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht gefolgert werden, dass es dem Mastertitel gleichgestellt ist: Wenn das Gesetz bestimmte Anforderungen aufstellt, die erfüllt sein müssen, bedeutet das keineswegs, dass alle Ausbildungen, welche diesen Anforderungen genügen, unter sich gleichwertig sind. Es ist daher nicht zwingend, dass alle anerkannten Hochschulabschlüsse auch einem Mastertitel gleichgestellt werden. Im Übrigen wurde bereits in der Botschaft zum PsyG darauf hingewiesen, dass die (vorne in E. 5.4 erwähnte) Arbeitsgruppe aktuell mit der Klärung der Frage befasst sei, ob und unter welchen Bedingungen die Inhaber eines FH-Diploms den Mastertitel führen können (BBl 2009 6927 f.). Der bundesrätliche Entwurf zu Art. 2 entsprach bereits der nachmals Gesetz gewordenen Fassung. Im Ständerat (Erstrat) wurde diskutiert, ob auch der Bachelorabschluss als anerkannter Abschluss genügen soll (Amtl. Bull. 2010 S 630 ff.). Es wurde ein Antrag gestellt (aber dann wieder

zurückgezogen), in Art. 2 auch den Bachelortitel als Hochschulabschluss anzuerkennen (a.a.O., 633-636). Über die Frage der Gleichsetzung von altrechtlichen Diplomen und neurechtlichen Mastertiteln wurde hingegen nicht diskutiert. Es kann deshalb nicht gesagt werden, der Gesetzgeber habe bedingungslos die Fachhochschuldiplome den Masterdiplomen gleichstellen wollen (wie dies der Beschwerdeführer anzunehmen scheint).

E. 8

Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet. Der unterliegende Beschwerdeführer trägt die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.