

BVGer B-5968/2023 vom 30. Juli 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-07-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5968_2023

FR: TAF B-5968/2023 du 30 juillet 2024

IT: TAF B-5968/2023 del 30 luglio 2024

Regeste

Förderung universitärer Hochschulen

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 65 Abs. 1 des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 [HFKG, SR 414.20] i.V.m. Art. 2 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 26. Februar 2015 [ZSAV-HS, SR 414.205] und Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Die Beschwerdeführerin ist eine Stiftung nach Art. 80 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und anwaltlich vertreten. Sie ist als Trägerin des betroffenen Instituts zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Sie hat das Vertretungsverhältnis durch schriftliche Vollmacht nachgewiesen (Art. 11 VwVG), den Kostenvorschuss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz stützt sich auf die Art. 63a, 64 Abs. 2, 66 Abs. 1 sowie 95 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und bezweckt die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs (Art. 1 Abs. 1 HFKG). Zu diesem Zweck schafft das Gesetz betreffend die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs unter anderem Grundlagen für die Qualitätssicherung und Akkreditierung (Art. 1 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 2 Abs. 1 HFKG). Mit dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz wurde das System der obligatorischen institutionellen Akkreditierung für Institutionen eingeführt, welche die Bezeichnungen "Universität", "Fachhochschule", "Pädagogische Hochschule" oder zusammengesetzte oder abgeleitete Formen wie "universitäres Institut" oder "Fachhochschulinstitut" führen wollen (Art. 28 Abs. 2 Bst. a, Art. 29, Art. 62 und 63 HFKG).

E. 2.2

Für die Akkreditierung privater Universitäten, Fachhochschulen, pädagogischer Hochschulen und anderer privater Institutionen des Hochschulbereichs gelten die Bestimmungen des 5. Kapitels des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes betreffend Qualitätssicherung und Akkreditierung sowie des 9. Kapitels zum Bezeichnungs-

und Titelschutz, zu Sanktionen und Rechtsschutz (Art. 2 Abs. 4 HFKG). Akkreditiert werden nach Art. 28 Abs. 1 HFKG Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs (institutionelle Akkreditierung) sowie Studienprogramme von Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs (Programmakkreditierung). Die institutionelle Akkreditierung ist Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht, die Gewährung von Bundesbeiträgen und die Programmakkreditierung (Art. 28 Abs. 2 HFKG). Mit der institutionellen Akkreditierung erhält die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs das Recht, in ihrem Namen die Bezeichnung "Universität", "Fachhochschule" oder "Pädagogische Hochschule" oder eine davon abgeleitete Bezeichnung zu führen, wie insbesondere "universitäres Institut" oder "Fachhochschulinstitut" (Art. 29 Abs. 1 HFKG). Die Bezeichnungen "Universität", "Fachhochschule", "Pädagogische Hochschule" sowie davon abgeleitete Bezeichnungen (wie "universitäres Institut" oder "Fachhochschulinstitut"), sei es in einer Landessprache oder in einer anderen Sprache, dürfen nur Institutionen in ihrem Namen führen, die nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz akkreditiert sind (Art. 62 Abs. 1 HFKG). Führt eine Institution ohne Akkreditierung nach diesem Gesetz eine solche Bezeichnung, greift die Strafbestimmungen von Art. 63 HFKG.

E. 2.3

Der Schweizerische Akkreditierungsrat entscheidet gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung über Akkreditierungen nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (Art. 21 Abs. 3 HFKG). Die Schweizerische Akkreditierungsagentur, die dem Akkreditierungsrat unterstellt ist (Art. 22 Abs. 2 HFKG), und die anderen vom Akkreditierungsrat anerkannten Akkreditierungsagenturen führen gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung das Akkreditierungsverfahren nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz durch. Das Verfahren muss internationalen Standards entsprechen (Art. 32 HFKG). Der Schweizerische Akkreditierungsrat entscheidet aufgrund des Antrags der Schweizerischen Akkreditierungsagentur oder anderer von ihm anerkannter in- oder ausländischer Agenturen über die institutionelle Akkreditierung und die Programmakkreditierung (Art. 33 HFKG).

E. 2.4

Die Voraussetzungen für die Zulassung zum Akkreditierungsverfahren für eine institutionelle Akkreditierung sind in Art. 4 der Verordnung des Hochschulrates über die Akkreditierung im Hochschulbereich vom 28. Mai 2015 (Akkreditierungsverordnung HFKG, SR 414.205.3) festgelegt. Das Verfahren der erstmaligen Akkreditierung ist in den Art. 8a ff. der Akkreditierungsverordnung HFKG geregelt. Der Schweizerische Akkreditierungsrat entscheidet gemäss Art. 10 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG, ob die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung zugelassen wird (Entscheid auf Eintreten oder Nichteintreten). Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs führt eine Selbstbeurteilung durch und fasst die Ergebnisse in einem schriftlichen Bericht (Selbstbeurteilungsbericht) zusammen, wobei sie den Bericht der Akkreditierungsagentur einreicht (Art. 11 Akkreditierungsverordnung HFKG). Eine Gutachtergruppe prüft auf der Grundlage des Selbstbeurteilungsberichts und einer Vor-Ort-Visite, ob die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs oder der Studiengang die Qualitätsstandards erfüllt und verfasst einen Bericht einschliesslich Akkreditierungsvorschlag zu Händen der Akkreditierungsagentur (Art. 12 Akkreditierungsverordnung HFKG). Die

Akkreditierungsagentur formuliert gestützt auf die verfahrensrelevanten Unterlagen, insbesondere den Selbstbeurteilungsbericht und den Bericht der Gutachtergruppe, einen Antrag auf Akkreditierung an den Akkreditierungsrat, wobei die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs Stellung dazu nimmt (Art. 14 Abs. 1 und 2 Akkreditierungsverordnung HFKG). Die Akkreditierungsagentur unterbreitet ihren Akkreditierungsantrag zusammen mit dem Selbstbeurteilungsbericht, dem Bericht der Gutachtergruppe und der Stellungnahme der Hochschule oder der anderen Institution des Hochschulbereichs dem Akkreditierungsrat zur Entscheidung (Art. 14 Abs. 3 Akkreditierungsverordnung HFKG). Der Akkreditierungsrat entscheidet aufgrund des Antrags der Akkreditierungsagentur, des Selbstbeurteilungsberichts, des Berichts der Gutachtergruppe und der Stellungnahme der Hochschule oder der anderen Institution des Hochschulbereichs über die institutionelle Akkreditierung oder die Programmakkreditierung (Art. 15 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG). Der Akkreditierungsrat hat die Möglichkeit: a. die Akkreditierung ohne Auflagen auszusprechen; b. die Akkreditierung mit Auflagen auszusprechen; c. die Akkreditierung abzulehnen (Art. 15 Abs. 2 Akkreditierungsverordnung HFKG).

E. 2.5

Das Akkreditierungsverfahren verläuft demnach wie folgt: Gesuchseinreichung, Zulassung zum Verfahren (Eintretensentscheid des Akkreditierungsrates), Planung und Eröffnung des Verfahrens, Durchführung der Selbstbeurteilung durch die Gesuchstellerin beziehungsweise das Institut (Bericht), Prüfung durch die Gutachtergruppe (Vor-Ort-Visite), Bericht und Akkreditierungsvorschlag der Gutachtergruppe an die Akkreditierungsagentur, Formulierung des Akkreditierungsantrags durch die Akkreditierungsagentur, Stellungnahme der Gesuchstellerin, Akkreditierungsantrag der Akkreditierungsagentur an den Akkreditierungsrat, Entscheid des Akkreditierungsrates.

E. 3.1

Die Vorinstanz verweigert dem Institut die Akkreditierung mit der Begründung, dass dieses die gesetzlichen Voraussetzungen (noch) nicht erfülle, insbesondere stehe Art. 30 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 HFKG einer Akkreditierung entgegen, und hält die entsprechenden Beurteilungen der Gutachtergruppe überwiegend (mit wenigen Präzisierungen) für schlüssig. Die Vorinstanz kommt zum Schluss, dass die Mängel zu schwer seien, als dass eine Akkreditierung unter Auflagen möglich wäre. Entscheidend sei nicht, innert welcher Frist die Mängel behoben werden könnten. Ausschlaggebend sei vielmehr, dass das Institut heute keine nennenswerte und relevante Forschungstätigkeit entfalte und keine Dienstleistungen erbringe. Diese seien höchstens als vage Konzepte erkennbar. Ein universitäres Institut zeichne sich aber dadurch aus, dass es Lehre, Forschung und Dienstleistung anbiete. Ein Qualitätssicherungssystem alleine genüge nicht für eine institutionelle Akkreditierung. Zwei Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung, welche die Vorgaben von Art. 30 HFKG konkretisierten, seien gar nicht erfüllt (Standard 2.5 und 4.3), zehn seien nur teilweise erfüllt (1.1, 1.2, 1.3, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2), fünf seien grösstenteils (1.4, 2.1, 2.3, 3.3, 3.4) und ein Standard (2.4) vollständig erfüllt. Die Vorinstanz anerkennt in der angefochtenen Verfügung, dass das Institut die im Bericht der Gutachtergruppe ursprünglich formulierten Auflagen (die nicht zum Tragen kamen) aus den Bereichen 1, 2, 5 bereits erfüllt habe oder auf gutem Weg sei, diese zu erfüllen. Die Vorinstanz präzisiert, dass der eigentliche Kernstandard 3.1 im Bereich Forschung aber nicht erfüllt sei, weil am Institut zurzeit nicht geforscht werde. Die

vom Institut genannten Massnahmen in diesem Bereich seien zudem nicht geeignet, eine universitäre Forschung zu begründen. Die Standards 4.1 und 4.2 seien nur teilweise erfüllt, da nicht alle für den Betrieb in der Aufbauphase nötigen personellen, finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen vorhanden seien, um eine universitäre Forschung und Nachwuchsförderung zu ermöglichen. Standard 4.3 sei nicht erfüllt, weil die geplanten Stellen nicht ausreichen, um eine universitäre Forschung in der Rechtswissenschaft zu ermöglichen. Auch für Institute, die sich im Aufbau befänden, gälten die Voraussetzungen von Art. 30 HFKG.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes sowie der zugehörigen Verordnung, indem die Vorinstanz nicht auf das Qualitätssicherungssystem, sondern einzig auf den Stand von Forschung und Dienstleistungen abstelle und gestützt darauf eine Akkreditierung unter Auflagen trotz Vorliegens eines als schlüssig und vollständig erkannten Qualitätssicherungssystems ausschliesse. Beurteilungsgegenstand der Akkreditierung sei das Qualitätssicherungssystem und nicht der Entwicklungsstand aller Bereiche (Lehre, Forschung, Dienstleistung). Die Akkreditierung sei Voraussetzung und nicht Konsequenz des Aufbaus einer privaten Hochschulinstitution. Das Institut erfülle die gesetzlichen Voraussetzungen. Die Nichtakkreditierung habe für das Institut und den Hochschulraum Schweiz schwerwiegende Konsequenzen. Der Betrieb müsste eingestellt werden und die getätigten Investitionen wären verloren. Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit und des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes geltend. Die Nichtakkreditierung entbehre einer gesetzlichen Grundlage und sei die ultima ratio. Die Vorinstanz habe sich mit einer Akkreditierung unter Auflagen, dem milderen Mittel, gar nicht auseinandergesetzt. Die Beschwerdeführerin macht zudem eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots geltend, weil in zwei vergleichbaren Fällen Akkreditierungen unter Auflagen erfolgt seien. Es liege diesbezüglich eine unzulässige, gegen Treu und Glauben verstossende Praxisänderung vor. Ausserdem habe die Vorinstanz den Sachverhalt mit Bezug auf die Forschungsaktivitäten des Instituts unrichtig festgestellt. In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, von Treu und Glauben im Verfahren und des Fairnessgebots.

E. 4.1

Mit der Beschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Akkreditierung bestehe im Schutz von Titeln wie "Universität", "Fachhochschule" oder "universitäres Institut". Dieser Titelschutz diene dem Schutz der öffentlichen Güter der Qualität und der Reputation des Hochschulraums Schweiz sowie dem Konsumentenschutz. Er schütze auch das Polizeigut von Treu und Glauben. Auf die Erteilung einer Erlaubnis der für die wissenschaftliche und wirtschaftliche Tätigkeit des Instituts entscheidenden Titelverwendung bestehe ein Rechtsanspruch, wenn die rechtlichen Voraussetzungen für ihre Erteilung erfüllt seien, wie dies für Bewilligungen regelmässig der Fall sei. Der Entscheid darüber, ob die Erlaubnis bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen erteilt werde oder nicht, liege damit nicht im Ermessen der

Vorinstanz und unterliege der Überprüfung mit voller Kognition durch die Rechtsmittelinstanz. Strittig vor Bundesverwaltungsgericht sei die reine Rechtsfrage, ob ein im Aufbau befindliches Institut akkreditiert werden könne oder nicht. Es stehe damit keine Fachfrage zur Debatte.

E. 4.3

Die Vorinstanz macht geltend, im Rahmen des sogenannten "technischen Ermessens" dürfe der verfügenden Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt habe. Die Rechtsmittelinstanz weiche in solchen Fällen nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab und setze im Zweifel ihre eigene Einschätzung nicht an die Stelle der für die kohärente Konkretisierung und Anwendung des Gesetzes primär verantwortlichen Vorinstanz. Die institutionelle Akkreditierung von Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs sei eine ausgeprägte Fachfrage. Es sei Aufgabe der Vorinstanz, diese im Einzelfall zu prüfen und zu beurteilen. Ein Entscheid des angerufenen Gerichts in der Sache mit der Anordnung konkreter Auflagen würde allzu sehr in den vorinstanzlichen Ermessens- und Beurteilungsspielraum eingreifen. Ob die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung vorlägen, beurteile die Vorinstanz im Rahmen des ihr zustehenden technischen Ermessens. Die Kognition der Rechtsmittelbehörde sei in diesem Sinn eingeschränkt. Es ginge nicht an, dass das angerufene Gericht die Akkreditierungsvoraussetzungen gestützt auf echte Noven bejahe, ohne dass das gesetzlich vorgesehene Verfahren durchgeführt werde.

E. 4.4

Das Bundesverwaltungsgericht verfügt über eine umfassende Kognition (BGE 136 II 165 E. 4.1). Es auferlegt sich aber eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung - ohne dass die Überprüfung der Angemessenheit spezialgesetzlich ausgeschlossen wäre, wie beispielsweise in Art. 32 Abs. 3 des Filmgesetzes vom 14. Dezember 2001 (FiG, SR 443.1) - wenn der unteren Instanz ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht, bereits die Vorinstanz Zurückhaltung üben musste, die Vorinstanz infolge ihrer Kenntnisse der tatsächlichen Verhältnisse beziehungsweise als Fachbehörde zur Beurteilung besser geeignet ist (sog. technisches Ermessen, BGE 142 II 451 E. 4.5.1; Urteil des BVer B-994/2022 vom 28. Juni 2023 E. 3.4) oder die Natur der Streitsache einer unbeschränkten Überprüfung entgegensteht (vgl. Astrid Hirzel, in: Bernhard Waldmann/Patrick L. Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Zürich/Genf 2023 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 61 N 11). Die Beschwerdeinstanz ist verpflichtet, ihre Kognition auszuschöpfen, das heisst, sie muss sich mit allen zulässigerweise erhobenen und hinreichend begründeten Rügen auseinandersetzen. Widrigenfalls verletzt sie den Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; BGE 131 II 271 E. 11.7.1; Urteil des BGer 2D_24/2021 vom 5. November 2021 E. 3.2 in fine).

E. 4.5

Die Beschwerdeführerin hält dafür, dass die Vorinstanz beim Entscheid über das Akkreditierungsgesuch nicht über Ermessen verfüge, da es sich dabei um eine Polizeierlaubnis handle, auf die bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch

bestehe. Die Vorinstanz dagegen ist der Ansicht, dass sie über sogenanntes fachtechnisches Ermessen verfüge. Die Akkreditierung kann als Polizeierlaubnis aufgefasst werden. Wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis. Die Voraussetzungen für eine Akkreditierung sind durch zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe umschrieben (wie Qualität, Qualitätssicherungssystem, Gewähr, hohe Qualität, qualifiziertes Personal, leistungsfähige Hochschulorganisation, angemessene Mitwirkungsrechte usw.). Ein unbestimmter Rechtsbegriff ist zwar eine Rechtsfrage, die keiner Kognitionsbeschränkung unterliegt. Ein Rechtsbegriff in einem Tatbestand bestimmt aber eine Rechtsbedingung für Voraussetzungen in tatsächlicher Hinsicht, denn der Tatbestand muss tatsächlich erfüllt sein. Die gesetzliche Konzeption macht diese Voraussetzungen für die Akkreditierung von einer fachlichen Bewertung und Würdigung abhängig. Sie stellt auf die Fachkompetenz ab. Im Rahmen der Fachkompetenz besteht ein fachliches Ermessen. Entsprechend unterliegt auch die Überprüfung der Ermessensausübung einer Kognitionsbeschränkung, da sonst Sinn und Zweck der Gesetzeskonzeption verfehlt würde. Im Anerkennungsverfahren ist nach Massgabe der Akkreditierungsverordnung HFKG eine Gutachtergruppe einzusetzen (Art. 12 Akkreditierungsverordnung HFKG), die gemäss Art. 13 Abs. 2 Akkreditierungsverordnung HFKG über die für die Beurteilung des Akkreditierungsgesuchs notwendigen nationalen und internationalen Erfahrungen und Fachkenntnisse verfügt, wobei der Typ, das Profil, die Grösse und weitere spezifische Merkmale der Hochschule oder der anderen Institution des Hochschulbereichs zu berücksichtigen sind. Die eingesetzte Gutachtergruppe verfügt insgesamt über aktuelle und internationale Erfahrung in der Leitung oder Steuerung einer Hochschule oder einer anderen Institution des Hochschulbereichs, in der hochschulinternen Qualitätssicherung, in der Lehre und Forschung sowie je nach Hochschule oder anderer Institution des Hochschulbereichs in der Berufspraxis oder in einer ausserakademischen Perspektive (Art. 13 Abs. 4 Bst. a Akkreditierungsverordnung HFKG). Auch die Vorinstanz verfügt über einschlägige Fachkenntnis. Sie ist ein Fachgremium, in dem Personen aus Hochschulen, der Arbeitswelt sowie Studierende, Mittelbau und Lehrkörper vertreten sind (Art. 21 Abs. 1 HFKG), was denn auch die Beschwerdeführerin einräumt. Es trifft daher zu, dass die Vorinstanz über einen Ermessensspielraum verfügt. Praxisgemäss auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht in solchen Konstellationen einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des vorinstanzlichen Ermessens. Die Zurückhaltung rechtfertigt sich allerdings nur, soweit sich die Rügen auf die fachliche Beurteilung der Anerkennungsvoraussetzungen durch die Vorinstanz beziehen. Hinsichtlich der Rügen im Zusammenhang mit dem Akkreditierungsverfahren, der Verletzung von Wirtschaftsfreiheit, Verhältnismässigkeitsgrundsatz und Rechtsgleichheitsgebot sowie der gerügten unrichtigen Sachverhaltsfeststellung mit Bezug auf die Forschungsaktivitäten ist die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts nicht eingeschränkt.

E. 5.1

Der durch Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete und in den Art. 29 ff. VwVG für das Verwaltungsverfahren des Bundes konkretisierte Grundsatz des rechtlichen Gehörs dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (BGE 140 I 99 E. 3.4). Als Mitwirkungsrecht umfasst der Anspruch alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen und auf den Prozess der Entscheidungsfindung Einfluss nehmen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1). Dazu gehört unter anderem das Recht auf

Berücksichtigung rechtserheblicher Vorbringen (Art. 32 VwVG), das Recht auf Beibringung erheblicher Beweise (Art. 33 VwVG) und das Recht auf Begründung (Art. 35 VwVG) mit jeweils korrelierenden Pflichten aufseiten der Behörden.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz weigere sich, zentrale Vorbringen und Beweise zu würdigen. Sie qualifiziere die mit Stellungnahme vom 29. Juni 2023 geäusserten Vorbringen zu Unrecht als verspätet und habe diese in einer unzulässigen antizipierten Beweiswürdigung nicht gewürdigt, womit sie das rechtliche Gehör, den Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Fairnessgebot verletzt habe. Es sei treuwidrig und mit dem Anspruch auf gerechte Behandlung nicht vereinbar, der Beschwerdeführerin eine Frist zu Stellungnahme anzusetzen und ihr dann, wenn sie davon Gebrauch mache, eine Verletzung der Mitwirkungspflicht vorzuwerfen, die sie dann zulasten der Beschwerdeführerin berücksichtige. Die Vorbringen seien fristgerecht erfolgt. Die Vorinstanz verkenne, dass im Verwaltungsverfahren ohne anderslautende spezialgesetzliche Regelung keine Präklusionsschranke gelte. Der massgebende Zeitpunkt der Würdigung des Sachverhalts sei der Zeitpunkt des Entscheids und nicht ein vorgelagerter, wie die Vor-Ort-Visite. Die Behörde sei verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären, und müsse alle Vorbringen bis zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung berücksichtigen. Es sei unerlässlich, dass Fortschritte, die ein Institut während des Betriebsaufbaus erziele, im Akkreditierungsverfahren berücksichtigt würden. Schliesslich sei vorgesehen, dass die Vorinstanz unter anderem gestützt auf die Stellungnahme des Instituts zum Bericht der Gutachtergruppe und zum Antrag der Agentur, die lange nach der Vor-Ort-Visite erfolge, entscheide. Die Vorinstanz habe Stellungnahme und Unterlagen nur pro forma geprüft. Insbesondere habe sie sich nicht vertieft mit denjenigen Unterlagen auseinandergesetzt, die den aktuellen und künftigen Ausbau von Forschungsaktivitäten, Nachwuchsförderung und Chancengleichheit sowie Dienstleistungen darlegten (Beilagen 1, 9, 10, 11, 2, 3, 19, 7, 11, 4, 8, 24, 25). Diese Unterlagen belegten aber, dass und wie die Leistungen in der Forschung weiter vertieft worden seien, die Forschung gestartet sei, Dienstleistungen mit der Akkreditierung beginnen könnten und die von der Gutachtergruppe ursprünglich vorgeschlagenen Auflagen innerhalb von 36 Monaten erfüllt werden könnten. Nachdem die Beschwerdeführerin aufgrund des Berichts der Gutachtergruppe und des Antrags der AAQ erfahren habe, dass sie ihr Lehr- und Forschungspersonal aufstocken und den Mittelbau ausbauen müsse, habe sie dies getan und die entsprechenden Unterlagen eingereicht.

E. 5.3

Die Vorinstanz führt aus, sie habe begründet, weshalb sie die nachträglich beigebrachten Unterlagen nicht weiter habe beachten müssen. Sie seien verspätet, weil sie von der Gutachtergruppe nicht mehr hätten beurteilt werden können und sie seien nicht ausschlaggebend. Die Beschwerdeführerin habe ihre Mitwirkungspflicht nur ungenügend wahrgenommen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör müsse unter Berücksichtigung des Akkreditierungsverfahrens beurteilt werden. Sämtliche für das Akkreditierungsverfahren relevanten Informationen müssten im Zeitpunkt der Vor-Ort-Visite der Gutachtergruppe präsentiert werden. Ein wegen nachgereicherter Dokumente erneuter Einbezug der Gutachtergruppe sei nicht vorgesehen und führte zu Verzögerungen. Die Vorinstanz habe sich aber auch mit den nachträglich vorgebrachten Argumenten und Unterlagen einlässlich auseinandergesetzt. Sie habe die Unterlagen, mit denen die Beschwerdeführerin die

Forschungstätigkeit habe belegen wollen, detailliert geprüft und gewürdigt. Die Verfügung genüge den Begründungsanforderungen. Die Beschwerdeführerin habe sich mehrmals äussern können. Sie habe sich aber nicht auf eine Stellungnahme beschränkt, sondern neue Tatsachen und Unterlagen beurteilt haben wollen. Dies sei im Akkreditierungsverfahren, das auf der Beurteilung durch eine Gutachtergruppe beruhe, jedoch nicht möglich. Richtigerweise hätte die Beschwerdeführerin ihr Gesuch zurückziehen und zu gegebener Zeit neu einreichen müssen, damit das Verfahren unter Berücksichtigung der Neuerungen hätte durchgeführt werden können. Es sei Aufgabe der Vorinstanz, die Akkreditierungsvoraussetzungen zu prüfen; sie sei keine Beratungsstelle für Hochschulinstitutionen.

E. 5.4

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist Teilgehalt des allgemeinen Grundsatzes des fairen Verfahrens (BGE 140 I 99 E. 3.4, BGE 134 I 140 E. 5.2), wozu auch die Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben gehört (vgl. etwa BGE 135 I 257 E. 1.6). Die Beschwerdeführerin ruft auch Art. 29 Abs. 1 BV (Fairnessgebot) und den Grundsatz von Treu und Glauben an, macht aber eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Die Vorbringen sind (mit Ausnahme desjenigen in E. 5.9) unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Gehörsverletzung zu prüfen.

E. 5.5

Gemäss Art. 32 VwVG würdigt die Behörde, bevor sie verfügt, alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien (Abs. 1). Verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, kann sie trotz der Verspätung berücksichtigen (Abs. 2). Die aus dem Gehörsanspruch fliessende Berücksichtigungspflicht betrifft erhebliche Vorbringen zum Verfahren und zur Sache. Der Begriff "Vorbringen" erfasst entsprechend Sachbehauptungen, eingereichte Beweismittel und rechtliche Parteivorbringen wie Rechtsbegehren, Einwendungen und Einreden (BVGE 2018 IV/5 E. 10; Bernhard Waldmann/Jürg Bickel, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 32 N 6). Die Pflicht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört (Konnex zum Äusserungsrecht), sorgfältig und ernsthaft prüft (Konnex zum Amtsgrundsatz) und in die Entscheidungsfindung einfliessen lässt (Konnex zur Begründungspflicht), soweit sie erheblich sind (vgl. BGE 145 IV 99 E. 3.1, BGE 137 II 266 E. 3.2; BVGE 2013/46 E. 6.2.3; Waldmann/Bickel, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 32 N 18). Im Akkreditierungsverfahren ist zudem (spezialgesetzlich) vorgesehen, dass sich die Gesuchstellerin zum Bericht der Gutachtergruppe und zum Akkreditierungsantrag der Akkreditierungsagentur äussern kann (Art. 14 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG).

E. 5.6

Die Pflicht zur Berücksichtigung von Beweisanträgen richtet sich nach Art. 33 VwVG. Die Behörde nimmt die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Die Beweisabnahmepflicht korreliert mit dem Recht des Betroffenen, Beweisanträge zu stellen und beantragte Beweise abnehmen zu lassen. Die Pflicht zur Beweisabnahme besteht unter der Voraussetzung, dass der Beweis form- und fristgerecht beantragt wird, der Beweisantrag erheblich und das angebotene Beweismittel zulässig ist. Der Beweis muss sich auf einen rechtserheblichen Umstand beziehen und tauglich sein, diesen Umstand zu beweisen (BVGE 2018 IV/5 E.

11.1). Auch wenn alle formellen und materiellen Voraussetzungen der Beweisabnahmepflicht erfüllt sind, kann die Behörde von der Beweisabnahme absehen, wenn der rechtserhebliche Sachverhalt bereits hinreichend geklärt ist (sog. antizipierte Beweiswürdigung; BGE 141 I 60 E. 3.3).

E. 5.7

Die Begründungspflicht (Art. 35 VwVG) überformt die Berücksichtigungspflicht. Die Begründung einer Verfügung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 141 III 28 E. 3.2.4). Die Begründungspflicht ergänzt die Berücksichtigungspflicht dort, wo anhand der angefochtenen Verfügung nicht überprüft werden kann, ob die entscheidende Behörde die Vorbringen auch tatsächlich hört, ernsthaft und sorgfältig prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. In solchen Konstellationen tritt sie sozusagen als "Surrogat" an die Stelle der Berücksichtigungspflicht. Ob im konkreten Fall das Vorgehen der Behörde den Anforderungen der Berücksichtigungspflicht genügt, lässt sich regelmässig nur anhand der Verfügungsbegründung beurteilen (BVGE 2018 IV/5 E. 11.3).

E. 5.8

In der Begründung der angefochtenen Verfügung nimmt die Vorinstanz die fragliche Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum Bericht der Gutachtergruppe und zum Entwurf des Akkreditierungsantrags der AAQ auf. Sie führt zwar aus, die Beschwerdeführerin habe ihre Mitwirkungspflicht im Verfahren nicht erfüllt und erklärt, die mit Stellungnahme vom 29. Juni 2023 vorgebrachten neuen Tatsachen seien verspätet. Anschliessend prüft sie, ob diese Tatsachen ausschlaggebend seien und kommt zum Schluss, dass sie nicht ausschlaggebend seien: Es ergäbe sich daraus nicht, dass die Vorinstanz die Frage der Akkreditierung abweichend von der Gutachtergruppe und der AAQ beurteilen könne. Anschliessend prüft die Vorinstanz kurz die Vorbringen der Beschwerdeführerin bezüglich der beanstandeten Verletzung von Treu und Glauben, der Vereinbarkeit mit der Wirtschafts- und der Wissenschaftsfreiheit sowie des geltend gemachten Verstosses gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Im Ergebnis hat sie sich mit dem Inhalt der Stellungnahme auseinandergesetzt und die Vorbringen geprüft. Dabei kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 136 I 229 E. 5.2). Die mit der Stellungnahme vom 29. Juni 2023 offerierten Beweismittel (26 Beilagen) wurden offensichtlich zu den Akten genommen und zumindest Beilagen 7, 10, 16, 17, 19, 20, 21 und 23 ausdrücklich gewürdigt (angefochtene Verfügung, S. 7 bis 9). Die Behörde kommt ihrer Beweisabnahmepflicht nach, indem sie die von den Parteien beigebrachten Beweismittel entgegennimmt, zu den Akten erkennt und gegebenenfalls beantragte Beweisvorkehren veranlasst (Waldmann/Bickel, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 33 N 40 f.). Im Ergebnis ist die Vorinstanz diesen Anforderungen nachgekommen.

E. 5.9

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Fairnessgebots (Art. 29 Abs. 1 BV). Zum fairen Verfahren gehört die Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Der Vertrauensschutz gilt auch in prozessualer Hinsicht (BGE 140 I 99 E. 3.6).

E. 5.9.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe im Akkreditierungsverfahren nicht gewusst, was von ihr verlangt werde. Es sei ihr beispielsweise nie mitgeteilt worden, dass der im Gesuch angegebene Personaletat als zu gering erachtet werde. Die Vorinstanz habe die Beschwerdeführerin nie wissen lassen, woran die Akkreditierung scheitern würde. Die fehlende Kommunikation der Erwartungen sei von einem Gutachter denn auch ausdrücklich kritisiert worden. Die Vorinstanz zeige in der angefochtenen Verfügung wiederum nicht auf, welche Vorgaben zu erfüllen seien, stattdessen halte sie nur fest, dass die Standards nicht erfüllt seien. Das Institut sei der Vorinstanz schlicht nicht genehm und es werde der Beschwerdeführerin keine Chance gegeben, zu beweisen, dass die Vorgaben erfüllt werden könnten. Die Vorinstanz erklärt, es sei nicht ersichtlich, wie sich eine angebliche Verletzung des Fairnessgebots auf das Beschwerdeverfahren auswirken könnte. Die Rüge sei zu wenig substantiiert.

E. 5.9.2

Das Vorbringen beschlägt die prozessuale Aufklärungspflicht und das Recht auf Orientierung. Dieses bezieht sich zur Hauptsache auf jene Informationspflichten der Behörden, die den Beteiligten die Wahrnehmung ihrer Äusserungs- und Mitwirkungsrechte erst ermöglichen (vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, N 491). Das Akkreditierungsverfahren ist in der Akkreditierungsverordnung HFKG geregelt (oben E. 2.4). Der Beschwerdeführerin war der Verfahrensablauf bekannt, zumal ihr an der Eröffnungssitzung vom 22. Februar 2022 das Verfahren, die einzelnen Verfahrensschritte sowie deren Ziele eingehend erläutert worden waren. Im Rahmen einer Vorvisite, die am 27. Januar 2023 in den Räumlichkeiten des Instituts stattfand, beantwortete die Beschwerdeführerin nebst der Präsentation ihres Instituts und des Qualitätssicherungssystems auch Fragen der Gutachtergruppe, insbesondere zum Personal (Protokoll Vorvisite, S. 1). Aus dem Protokoll geht ferner hervor, dass die Beschwerdeführerin unter anderem zum Bereich Personal Dokumente hat nachreichen können. Es trifft zwar zu, dass ein Gutachter gefordert hatte, man müsse der Beschwerdeführerin sagen können, dass ein neues Personalkonzept gefordert werde, weil nie darauf hingewiesen worden sei, dass hierin ein grosser, ja sogar entscheidender Nachteil gesehen werde, und dass sie sich von der aus verständlichen Gründen fehlgeleiteten Annahme verabschieden müsse, der Praxisbezug von Dozierenden mache fehlende Forschung und Wissenschaftlichkeit wett. Allerdings bezog sich die Aussage darauf, eine entsprechende Auflage in der Akkreditierungsverfügung machen zu können. Denn gemäss dem Gutachter seien Auflagen "insofern Kommunikationsmittel, mit denen mitgeteilt wird, was gewünscht wird" (Bericht Gutachtergruppe vom 26. Mai 2023, S. 45). Bei der Frage des Personaletats handelt es sich bereits um einen Umstand, der im Zusammenhang mit der inhaltlichen Prüfung der Akkreditierungswürdigkeit des Instituts steht. Das prozessuale Fairnessgebot vermittelt keinen Anspruch einer Gesuchstellerin über die gegebenenfalls ungenügende Erfüllung eines Aspekts einer Akkreditierungsvoraussetzung bereits vor Erlass der Verfügung in Kenntnis gesetzt zu werden, ausser dies sei in den anwendbaren Rechtsgrundlagen vorgesehen, was vorliegend nicht der Fall ist. Darüber hinaus besteht im Verwaltungsverfahren eine Mitwirkungspflicht (Art. 13 VwVG). Der Beschwerdeführerin wäre es unbenommen gewesen, allfällige Fragen jederzeit zu stellen. Im Übrigen vermittelt das rechtliche Gehör einen Anspruch, der dem Betroffenen in Bezug auf die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und das Beweisergebnis zusteht, hingegen keinen Anspruch auf vorgängige Anhörung zur Rechtsanwendung (vgl. BGE 132 II 485 E. 3.4,

BGE 129 II 497 E. 2.2).

E. 5.9.3

Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Begründungspflicht geltend machen sollte, indem sie ausführt, die Vorinstanz zeige nicht auf, welche Vorgaben für eine Akkreditierung zu erfüllen seien, erweist sich die Rüge als unbegründet. Aus der Begründung der Vorinstanz geht hervor, dass sie das Gesuch im Wesentlichen deshalb abgewiesen hat, weil das Institut im Zeitpunkt der Beurteilung des Gesuchs keine eigene Forschungstätigkeiten und keine Dienstleistungen erbringe. Die Beschwerdeführerin beanstandet zudem, die Vorinstanz begründe in der angefochtenen Verfügung nicht, was sie unter Forschungsaktivitäten verstehe, welche Forschungsleistungen, welche Art von Forschung, wie viele geförderte Projekte, welches Volumen der Forschungsfinanzierung, wie viele Fördergelder und Drittmittel, wie viele und welcher Art von Publikationen ihrer Ansicht nach für eine Akkreditierung notwendig seien. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2). Diesen Anforderungen ist die Vorinstanz nachgekommen.

E. 5.10

Das Bundesverwaltungsgericht hat innerhalb des Streitgegenstands das Recht von Amtes wegen anzuwenden und grundsätzlich den Sachverhalt zugrunde zu legen, wie er sich im Zeitpunkt des Entscheids verwirklicht hat und bewiesen ist (BGE 136 II 165 E. 5.2). Allerdings sind im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht Noven - neue Tatsachen, neue Beweismittel oder eine neue rechtliche Begründung - im Rahmen des Streitgegenstands zulässig (Urteil des BVGer B-1583/2011 vom 8. Juni 2011 E. 3.1). Tatsachen, die für einen Sachverständigengutachter relevant sind, kann das Bundesverwaltungsgericht allerdings nicht erstmals prüfen, da deren Feststellung durch den Sachverständigen (Art. 12 Bst. e VwVG) - hier die Gutachtergruppe - erfolgt (unten E. 7.5).

E. 6.1

Für die institutionelle Akkreditierung gelten gemäss Art. 30 Abs. 1 HFKG die folgenden Voraussetzungen: a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass: 1. Lehre, Forschung und Dienstleistung von hoher Qualität sind und das Personal entsprechend qualifiziert ist; 2. die Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 23, 24 oder 25 erfüllt sowie gegebenenfalls die Grundsätze über die Studiengestaltung an Fachhochschulen nach Art. 26 eingehalten sind; 3. eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung vorhanden sind; 4. den Hochschulangehörigen angemessene Mitwirkungsrechte zustehen; 5. die Aufgaben so erfüllt werden, dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau gefördert werden; 6. die Aufgaben im Einklang mit einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung erfüllt werden; 7. überprüft werden kann, ob die Institution ihren Auftrag erfüllt. b. Die universitäre Hochschule und die Fachhochschule bieten Lehre, Forschung und Dienstleistungen in mehreren Disziplinen oder Fachbereichen an. c. Die Hochschule und die andere Institution des Hochschulbereichs sowie ihr Träger bieten Gewähr dafür, dass die Institution auf Dauer betrieben werden kann. Der Hochschulrat konkretisiert die Voraussetzungen in einer Verordnung (Art. 30

Abs. 2 HFKG; Art. 2 Abs. 2 Bst. 2 Ziff. 1 ZSAV-HS), was in der Akkreditierungsverordnung HFKG erfolgt ist. Die Verordnung konkretisiert unter anderem die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung nach Art. 30 HFKG (Art. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG).

E. 6.2

Gegenstand des Akkreditierungsverfahrens ist das Qualitätssicherungssystem der Hochschule oder der anderen Institution des Hochschulbereichs (Art. 9 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG). Eine Hochschule oder eine andere Institution des Hochschulbereichs wird akkreditiert, wenn sie die Qualitätsstandards nach Art. 22 erfüllt (Art. 6 Akkreditierungsverordnung HFKG). Die Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung umfassen gemäss Art. 22 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG die Standards nach Anhang 1, gruppiert in fünf Bereiche (1. Qualitätssicherungsstrategie, 2. Governance, 3. Lehre, Forschung und Dienstleistungen, 4. Ressourcen, 5. Interne und externe Kommunikation). Die Standards konkretisieren die Vorgaben nach Art. 30 HFKG (vgl. auch Art. 30 Abs. 2 HFKG).

E. 6.3

Das Qualitätssicherungssystem wird somit mittels der verordnungsweise festgelegten Qualitätsstandards evaluiert. Nach Angaben der AAQ überprüfen die Gutachter die Konzepte und Mechanismen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung und beurteilen, ob die verschiedenen Elemente ein vollständiges und kohärentes Ganzes bilden, das die Hochschule in die Lage versetzt, die Qualität und eine kontinuierliche Verbesserung ihrer Aktivitäten entsprechend ihrem Typ und ihren spezifischen Merkmalen zu gewährleisten. Einbezogen werde dabei auch die Verhältnismässigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen.

E. 6.4

Die Beschwerdeführerin rügt, die Prüfung des Ausbaustands der Forschung statt des Qualitätssicherungssystems verletze Art. 30 HFKG sowie Art. 9 Akkreditierungsverordnung HFKG und widerspreche dem Sinn und Zweck des Gesetzes. Die Vorinstanz verlange, dass Lehre, Forschung und Dienstleistungen etabliert sein müssten und erhebe den Grad deren Implementierung zum ausschlaggebenden Kriterium, statt wie vom Gesetz gefordert einzig auf das Vorhandensein eines Qualitätssicherungssystems abzustellen, das den Standards von Anhang 1 der Verordnung entspreche und Gewähr für den dauerhaften Betrieb biete. Die Vorinstanz setze bereits die Umsetzung des Qualitätssicherungssystems voraus und verletze damit das Legalitätsprinzip, indem eine neue Akkreditierungsvoraussetzung geschaffen werde, sowie die Absicht des Gesetzgebers zur Öffnung des schweizerischen Hochschulraums für neue Institutionen, insbesondere für private Anbieter. Dies sei entgegen der bisherigen Praxis, wonach auch sich im Aufbau befindliche Institutionen akkreditiert werden könnten. Auch überschreite sie das ihr vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen. Das Institut verfüge über ein Qualitätssicherungssystem, das für die gesetzlich vorgesehenen Aspekte Gewähr biete. Die Ausführungen der Vorinstanz zeugten von einem fehlenden Verständnis der betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen von privaten Bildungsinstitutionen. Es sei ökonomisch unmöglich, ohne Akkreditierung ein rechtswissenschaftliches Institut zu führen, das nur ein Masterstudium anbieten könne, welches nicht zur Zulassung zur Anwaltsprüfung berechtige und keinen für potentielle Arbeitgeber relevanten

Studienabschluss vermittele. Das Institut sei weit möglichst entwickelt, ohne bereits akkreditiert zu sein. Jeder weitere Ausbau bedingte die Akkreditierung und damit das Bezeichnungsrecht mit seinen Folgen für die Bildungsgänge, den Zugang zu weiteren Finanzierungsquellen und Drittmitteln, das Eingehen von Forschungs Kooperationen sowie die Schaffung von Forschungsstellen mit habilitierten Spitzenkräften und Doktoranden. Einem im Aufbau befindlichen Institut könne nicht vorgeworfen werden, dass die tatsächlich erbrachten Forschungsleistungen nicht gleich ausgebaut seien wie diejenigen von bestehenden Universitäten. Das Institut erbringe bereits heute Forschungsleistungen und setze seine Forschungsstrategie um, was aus den von der Vorinstanz nicht berücksichtigten und weiteren, im Beschwerdeverfahren eingereichten Unterlagen hervorgehe. Die Beschwerdeführerin führt detailliert ihre diesbezüglichen Aktivitäten in den Jahren 2022, 2023, 2024 sowie künftige Aktivitäten auf.

E. 6.5

Die Vorinstanz erklärt, es entspreche weder dem Gesetz noch der Praxis, dass ein universitäres Institut einzig gestützt auf ein Qualitätssicherungssystem ohne tatsächliche Lehr-, Forschungs- und Dienstleistungstätigkeit akkreditiert werden könne. Lehre, Forschung und Dienstleistung zählten zu den Merkmalen eines universitären Instituts und müssten angeboten werden, wobei es genüge, wenn dies in einer einzigen Disziplin oder einem einzelnen Fachbereich erfolge. Reine Konzeptakkreditierungen seien nicht möglich. Das Personal eines universitären Instituts müsse nicht nur, wie am Institut der Beschwerdeführerin, in der Lehre tätig sein, sondern auch in Forschung und Dienstleistung, wobei Letzteres im Akkreditierungsverfahren weniger stark gewichtet werde, weil Dienstleistungen nachgefragt würden. Forschung müsse innerhalb des Instituts durch eigenes Personal geleistet werden. Nur so könne bewirkt werden, dass Forschung kontinuierlich und im Rahmen der übergeordneten Strategie der Institution erbracht werde (mit Schwerpunkten, Instrumenten zur Unterstützung der Forschung, mit Forschungsmitteln und einer Übersicht über die Umsetzung der Strategie). Bei einem universitären Institut müsse nicht nur die Lehre, sondern auch die Forschung gesteuert werden. Berufungen müssten auf Forschungsschwerpunkte ausgerichtet werden. Bereits im Akkreditierungszeitpunkt müsse effektiv geforscht werden. Die Forschungstätigkeit müsse zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Visite durch die Gutachtergruppe bereits aufgenommen worden sein. Nicht anerkannt würden Forschungstätigkeiten, die vom Lehrpersonal im Rahmen anderer Anstellungen geleistet würden. Die Beschwerdeführerin erkläre selber, dass das Institut die Bereiche Lehre, Forschung und Dienstleistung auf universitärem Niveau voll abdecken werde. Mithin sei dies heute noch nicht der Fall. Im Bereich der Lehre leiste das Institut bereits dasselbe wie etablierte Rechtsfakultäten. Solange es aber keine eigene Forschungstätigkeit ausweisen könne, sei eine Akkreditierung verfrüht. Auch der Vertreter der Minderheitsmeinung der Gutachtergruppe habe keine Forschungsaktivitäten benannt. Bis zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Visite sei einzig ein Symposium durchgeführt worden (ohne Tagungsband) und der Rektor habe ein Referat gehalten. Ein Forschungsreglement habe gefehlt. Auch mit den nachgereichten Unterlagen liessen sich keine Forschungstätigkeiten belegen. Sie belegten einzig gewisse Absichten, solche Tätigkeiten aufzunehmen. Dem inzwischen publizierten Forschungsreglement sei nicht klar zu entnehmen, wer die Forschung denn tatsächlich leisten solle. Auch das Vergabereglement helfe nicht weiter, darin seien nur Stipendien geregelt. Selbst in der Beschwerdeschrift deute nichts auf eine aktuelle Forschungstätigkeit hin. Aus den Publikations- und Vortragslisten der Dozierenden gehe nicht hervor, welche Publikationen im Rahmen des Instituts verfasst worden seien und

welche ihm Rahmen ihrer übrigen (Haupt-)Tätigkeiten. Durch die beantragte Auflage 8 bringe die Beschwerdeführerin zum Ausdruck, dass das Institut momentan keine Forschung betreibe. Die Akkreditierung bewerte das Qualitätssicherungssystem anhand der vorhandenen Forschung. Deshalb könne auch die Qualität von Forschungsleistungen weder gesichert noch überprüft werden. Die Gutachter seien sich einig gewesen, dass die bisherige Forschung nicht genüge, um Aussagen über die Wirkung des Qualitätssicherungssystems machen zu können. Die Vorinstanz sei nicht bereit, Institutionen basierend auf dem Prinzip Hoffnung zu akkreditieren, da ein späterer Entzug der Akkreditierung unbedingt vermieden werden müsse. Die Voraussetzungen für eine Akkreditierung seien vorliegend nicht erfüllt.

E. 6.6

Es ist unbestritten, dass eine Akkreditierung einer sich im Aufbau befindlichen Institution grundsätzlich möglich ist, zumal der Abschluss einer ersten Studierendenkohorte seit dem 1. Januar 2021 für die Zulassung zum Akkreditierungsverfahren nicht mehr vorausgesetzt ist (AS 2020 5929; Erläuterungen der Schweizerischen Hochschulkonferenz zur Änderung der Verordnung des Hochschulrates für die Akkreditierung im Hochschulbereich vom 20. Mai 2020, S. 1). Ebenfalls ist unbestritten, dass sich die Forschung am Institut der Beschwerdeführerin (noch) im Aufbau befindet, wobei die Beschwerdeführerin dafürhält, dass bereits heute einschlägige Forschungsleistungen erbracht würden, die Vorinstanz jedoch keine relevanten Forschungsaktivitäten feststellt. Unbestritten ist weiter, dass im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung lediglich ein Symposium durchgeführt wurde (Vorträge verschiedener Referenten, kein Tagungsband, lediglich ein Kurzbericht einer studentischen Mitarbeiterin einer Universität, darüber hinaus keine greifbaren Ergebnisse), ein weiteres geplant war, der Rektor einen Gastvortrag gehalten hatte und der Entwurf eines Herausgebervertrags für eine Schriftenreihe vorlag. Es ist ferner unbestritten, dass verschiedene Grundlagen für Forschungstätigkeiten, wie entsprechendes Personal oder finanzielle Ressourcen, teilweise noch fehlen. Streitig ist, ob für eine Akkreditierung bereits Forschung im zu akkreditierenden Institut betrieben werden muss und, wenn ja, ob dies das Institut der Beschwerdeführerin bereits in hinreichendem Mass macht. Gegen die vorinstanzliche Beurteilung der übrigen Akkreditierungsvoraussetzungen wendet sich die Beschwerdeführerin, soweit ersichtlich, nicht.

E. 6.7

Das Akkreditierungsverfahren ist ein Qualitätssicherungsverfahren (Bernhard Ehrenzeller, Hochschulrecht auf Bundes- und interkantonalen Ebene, in: Ders. [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IX, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Basel 2018, N 85). Gefordert ist ein Qualitätssicherungssystem, das für eine Reihe gesetzlich festgelegter Aspekte "Gewähr" bietet (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. a HFKG). Das System soll die Qualität - ein unbestimmter Rechtsbegriff (vgl. Ehrenzeller, a.a.O., N 83) - dieser für eine erfolgreiche Hochschule zentralen Bereiche, wie Forschung von hoher Qualität (Ziff. 1 von Art. 30 Abs. 1 Bst. a HFKG), sichern. Sichern kann man aber nur etwas, das zumindest teilweise schon besteht. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass man nicht etwas sichern beziehungsweise sicherstellen kann, dass noch nicht oder noch nicht in hinreichendem Masse besteht. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die Vorinstanz ihre Prüfung und Beurteilung im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens lediglich aufgrund des Ist-Zustands vornehmen kann. Insofern ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz unter anderem darauf abstellt, ob (qualitativ hochstehende) Forschung an der zu akkreditierenden Institution bereits betrieben wird und gegebenenfalls in welchem Umfang, oder nicht.

E. 6.8

Gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b HFKG bieten die universitäre Hochschule und die Fachhochschule Lehre, Forschung und Dienstleistungen in mehreren Disziplinen oder Fachbereichen an. Nach Ansicht der Vorinstanz ist diese Bestimmung wie folgt zu verstehen: Die universitäre Hochschule und die Fachhochschule bieten Lehre, Forschung und Dienstleistungen in mehreren Disziplinen oder Fachbereichen an; andere Institutionen des Hochschulbereichs, wie das Institut der Beschwerdeführerin, bieten Lehre, Forschung und Dienstleistungen in mindestens einer Disziplin oder in einem Fachbereich an. Gegenstand des Akkreditierungsverfahrens bildet zwar das Qualitätssicherungssystem (Art. 9 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG), wie die Beschwerdeführerin zutreffend vorbringt. Art. 30 HFKG mit der Marginalie "Akkreditierungsvoraussetzungen" regelt allerdings nebst dem Qualitätssicherungssystem (Bst. a) zwei weitere Voraussetzungen in Bst. b und c. Weshalb diese durch die Vorinstanz nicht zu prüfen wären, erschliesst sich angesichts des Gesetzestextes nicht. Bst. b legt indessen (nur) weitere Anforderungen in Bezug auf das Bezeichnungsrecht fest: Bildungseinrichtungen, die sich als Universität oder Fachhochschule akkreditieren lassen wollen, müssen mindestens zwei Disziplinen oder Fachbereiche führen (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich [HFKG] vom 29. Mai 2009, BBl 2009 4561 ff. [nachfolgend: Botschaft HFKG], 4648). Ob darüber hinaus daraus abgeleitet werden kann, dass Forschung im Zeitpunkt der Akkreditierung bereits betrieben werden muss, kann angesichts der obigen Ausführungen allerdings offenbleiben.

E. 6.9

Die Beschwerdeführerin bringt vor, für andere als im Gesetz und der Verordnung genannte Akkreditierungsvoraussetzungen bestehe keine Grundlage. Es sei einzig das Vorhandensein eines Qualitätssicherungssystems verlangt. Die Ansicht der Vorinstanz, wonach das Institut dasselbe leisten müsse, wie eine etablierte Rechtsfakultät, sei eine Verschärfung der Voraussetzungen während laufendem Akkreditierungsverfahren und verstosse gegen das Legalitätsprinzip. Die Forderung verstosse auch gegen das Ziel des Gesetzes, einen Hochschulraum mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen zu schaffen (Art. 3 Bst. b HFKG). Indem die Vorinstanz das Qualitätssicherungssystem des Instituts unter dem Aspekt der ordnungsweise definierten Qualitätsstandards prüft und gestützt auf Art 30 Abs. 1 Bst. a HFKG unter anderem verlangt, dass Forschung im zu akkreditierenden Institut in einem gewissen Umfang bereits betrieben und vom Institut in geeigneter Weise sichergestellt und dargelegt wird, dass und gegebenenfalls wie dieser Bereich ausgebaut und gefördert werden kann, kreiert sie, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin, keine neue Voraussetzung für die Akkreditierung. Auch verlangt die Vorinstanz vom Institut ausdrücklich nicht, dass die Forschung sich bereits in einem Zustand wie an einer etablierten Rechtsfakultät befindet, sie muss lediglich bereits in einem Masse betrieben werden und erfolgen, das es erlaubt, zu beurteilen, inwiefern die vorhandene hohe Qualität weiterhin gewährleistet werden kann (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. a HFKG).

E. 6.10

Die vorinstanzliche Beurteilung, dass die zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung (und die anschliessend im Rahmen des Beschwerdeverfahrens dargelegten) Aktivitäten nicht genügten, um von bereits bestehender, institutseigener, qualitativ hochstehender Forschung auszugehen, die es erlaubte, deren Qualität zu beurteilen und weiterhin zu sichern beziehungsweise für die Zukunft sicherzustellen, und deshalb die Voraussetzungen für eine

Akkreditierung (ohne Auflagen) nicht erfüllt sind, ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin vermochte zwar aufzuzeigen, dass sie diesen Bereich intensiv angeht (unten E. 7.5), jedoch nicht, dass eigene Forschungsaktivitäten in hinreichendem Masse bereits bestehen, um das Institut ohne Auflagen zu akkreditieren.

E. 7.1

Der Akkreditierungsrat hat die Möglichkeit: a. die Akkreditierung ohne Auflagen auszusprechen; b. die Akkreditierung mit Auflagen auszusprechen; c. die Akkreditierung abzulehnen (Art. 15 Abs. 2 Akkreditierungsverordnung HFKG). Er bestimmt im Rahmen des Akkreditierungsentscheids Frist und Modalität der Überprüfung der Erfüllung der Auflagen (Art. 15 Abs. 3 Akkreditierungsverordnung HFKG). Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs reicht nach Art. 15a Akkreditierungsverordnung HFKG innerhalb der im Akkreditierungsentscheid festgelegten Frist beim Akkreditierungsrat einen Bericht zur Aufлагenerfüllung ein. Der Akkreditierungsrat leitet den Bericht an die Agentur weiter. Die Agentur überprüft gemäss den im Akkreditierungsentscheid festgelegten Modalitäten die Erfüllung der Auflagen und dokumentiert ihre Schlussfolgerungen in einem Bericht zuhanden des Akkreditierungsrates. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs nimmt zum Bericht der Agentur Stellung. Die Agentur legt ihren Bericht zusammen mit der Dokumentation und der Stellungnahme der Hochschule oder der anderen Institution des Hochschulbereichs dem Akkreditierungsrat zur Entscheidung vor. Der Akkreditierungsrat stellt fest, ob die Auflagen erfüllt sind, und entscheidet. Stellt der Akkreditierungsrat fest, dass die Auflagen nicht oder nur teilweise erfüllt sind, so trifft er Massnahmen nach Art. 64 Abs. 1 und 2 HFKG (Art. 15a Abs. 1 bis 6 Akkreditierungsverordnung HFKG).

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin beantragt die Akkreditierung unter 15 Auflagen. Sie bringt vor, für ein unter privatwirtschaftlichen Bedingungen operierendes Institut sei die Umsetzung des in den aktualisierten Unterlagen aufgezeigten Aufbaus der Forschungsaktivitäten erst nach der Akkreditierung möglich. Die Vorinstanz verunmögliche dem Institut den vollständigen Ausbau der Forschung. Deren Finanzierung und die entsprechende Personalrekrutierung könnten erst nach erfolgter Akkreditierung gewährleistet werden, weil erst dann Zugang zu Bundesbeiträgen und Drittmitteln bestehe. Eine Akkreditierung unter Auflagen sei üblich. Diese dienten der Durchsetzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Die ursprünglich von der Gutachtergruppe formulierten und in die Rechtsbegehren übernommenen Auflagen sicherten den Ausbau aller Leistungen nach erfolgter Akkreditierung in einer juristisch durchsetzbaren Art und Weise. Die Auflagen seien innert 36 Monaten erfüllbar. Es sei überspitzt formalistisch, treuwidrig und rechtsungleich, zu argumentieren, die Anzahl der geforderten Auflagen zeige, dass das Institut noch nicht reif sei für eine Akkreditierung. Eine Akkreditierung unter Auflagen könne im Übrigen nicht verweigert werden, weil nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Auflagen nicht erfüllt würden.

E. 7.3

Die Vorinstanz erklärt, sie anerkenne, dass das Institut einen Teil der von der Gutachtergruppe ursprünglich formulierten Auflagen innert 36 Monaten erfüllen könnte. Für die Akkreditierung sei aber entscheidend, ob das Institut im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung eine eigene Forschungstätigkeit entfaltet habe. Diese müsse nach konstanter Praxis innerhalb der eigenen Institution erbracht werden. Die Verfügung

beschränke sich daher auf die Prüfung dieses Aspekts. Auch aus den verspätet eingereichten Unterlagen habe keine ausreichende Forschungstätigkeit festgestellt werden können. Laut Beschwerdeführerin wären mindestens 15 Auflagen nötig, was zeige, dass das Institut noch nicht reif für eine Akkreditierung sei. Eine Akkreditierung unter Auflagen sei daher nicht möglich. Die Vorinstanz wolle vermeiden, dass sich Institutionen als universitär bezeichnen dürften, jedoch den universitären Anspruch nicht einlösen könnten. Das Institut der Beschwerdeführerin aufgrund von Forschungsabsichten zu akkreditieren beziehungsweise Auflagen betreffend die noch aufzunehmende Forschung zu verfügen käme einer Konzeptakkreditierung gleich. Die fehlende Forschung könne nicht mit Auflagen kompensiert werden. Das Institut sei momentan ein reines Lehrinstitut.

E. 7.4

Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 919). Die Rechtswirksamkeit der Verfügung hängt jedoch nicht davon ab, ob die Auflage erfüllt wird. Eine Akkreditierung kann vorliegend aber nicht über Auflagen erfolgen:

E. 7.4.1

Eine oder gar mehrere Auflagen bieten keine Möglichkeit und eignen sich nicht dafür, im Zeitpunkt der Entscheidung über das Gesuch zu beurteilen, ob die gesetzlich festgelegten sachlichen Voraussetzungen im Moment erfüllt sind oder nicht. Wenn Auflagen nicht erfüllt werden, bleibt die Verfügung - und damit die Akkreditierung - gültig. Nicht erfüllte Auflagen bringen die Verfügung nicht zu Fall. Es besteht ein Unterschied zur Bedingung, mit welcher die Rechtswirksamkeit einer Verfügung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig gemacht wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 913). Auflagen sind zwar selbständig erzwingbar, das heisst mit hoheitlichem Zwang durchsetzbar, und deren Nichterfüllung kann unter Umständen einen Grund für den Widerruf einer Verfügung darstellen (Urteil des BGer 1C_8/2019 vom 20. Mai 2019 E. 3.4 f.). Art. 64 HFKG sieht denn auch für den Fall, dass Auflagen nicht innert der gesetzten Frist erfüllt werden, verschiedene Verwaltungsmassnahmen vor: die Mahnung, die Auferlegung von (wohl weiteren) Auflagen oder den Entzug der Akkreditierung. Das bedeutet: Wenn die grundsätzliche Erfüllung sachlicher Voraussetzungen der Akkreditierung in Auflagen zur Akkreditierung eingefügt würde beziehungsweise nur via Auflagen erfolgte und Auflagen nicht innert Frist erfüllt würden, drohte letztlich der Entzug der Akkreditierung. Es trifft zwar zu, dass Bedingungen und Auflagen zu begünstigenden Verfügungen insbesondere dann zulässig sind, wenn die zugestandenen Rechte aufgrund des Gesetzes überhaupt verweigert werden können (Urteil des BGer 2C_875/2011 vom 29. März 2012 E. 2.2 für den Bereich der Bewilligungen des gesteigerten Gemeindegebrauchs und der reinen Polizeierlaubnis; Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, § 28 N 732). Die Verbindung einer Verfügung mit einer Nebenbestimmung dient dem Verhältnismässigkeitsprinzip, indem eine mildere Alternative zur Abweisung des Gesuchs getroffen wird. Die Grenze bildet jedoch das Gesetzmässigkeitsprinzip (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 907).

E. 7.4.2

Im Rahmen der institutionellen Akkreditierung wird geprüft, ob das Qualitätssicherungssystem der Hochschule oder der Institution des Hochschulbereichs

Gewähr für die Erfüllung hochschulpolitischer Minimalanforderungen bietet. Dazu gehören zum Beispiel eine hohe Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung und die entsprechende Qualifikation des Personals (Botschaft HFKG, BBl 2009 4611). Wenn diese Gewähr einer hohen Qualität von Forschungstätigkeiten nicht an bisherigen Aktivitäten festgemacht werden kann, können auch keine davon ausgehende beziehungsweise daran anknüpfende Auflagen verfügt werden. Sämtliche Gutachter waren sich einig, dass sich beim Institut der Beschwerdeführerin zurzeit um eine rein praxisorientierte Lehranstalt handle, die zurzeit über kein wissenschaftliches Personal verfüge, das Forschung am Institut betreibe. Es bestünden keine eigenen Forschungsprojekte, keine nationale oder internationale Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen oder Programmen, keine Forschungsschwerpunkte, keine Vorstellungen zur Ausgestaltung eines Doktoratsprogramms, es fehle das Verständnis für eine institutionell getragene Forschung, Forschung werde primär als individuelle Passion der Dozierenden verstanden, die sie im Rahmen ihrer Haupttätigkeit in der Praxis oder in ihrer Freizeit betrieben, und es fehle eine klare Strategie für den Aufbau der Forschung. Die Ursache dafür liege im Personalkonzept des Instituts. Dozierende würden nur in Kleinstpensen beschäftigt, was es ihnen gar nicht erlaube, Forschung am Institut zu betreiben. Es brauche zwingend eigenes Personal, einen akademischen Kern hauptberuflicher Professoren und einen forschungsunterstützenden Mittelbau (Bericht, S. 24, 44 und 45). Auch der Gutachter, der eine Akkreditierung unter Auflagen befürwortete, erklärte, es handle sich nicht um eine forschungsorientierte Institution (Bericht, S. 44 und 45). Die Vorinstanz schliesst sich diesen Ausführungen an und ergänzt, sie anerkenne, dass die [Angaben zur Anzahl] Dozierenden des Instituts über ein angemessenes Forschungsprofil verfügten. Sie erbrächten die Forschung aber im Rahmen ihrer hauptberuflichen Anstellungen und nicht am Institut. Das festgestellte Defizit in einem für ein universitäres Institut wesentlichen Bereich ist demnach beträchtlich. Daher ist die von der Vorinstanz vorgenommene Beurteilung, dass auch eine Akkreditierung unter Auflagen vorliegend nicht in Betracht kommt, unter Berücksichtigung der gebotenen Zurückhaltung (oben E. 4.5) nicht zu beanstanden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz sich mit der Möglichkeit einer Akkreditierung unter Auflagen ausdrücklich auseinandergesetzt.

E. 7.5

Die Beschwerdeführerin führt detailliert aus, was sie (inzwischen) diesbezüglich alles unternommen habe beziehungsweise welche Forschungsaktivitäten inzwischen erfolgt oder geplant seien: Gastreferate des Rektors in den Jahren 2022 und 2023, Forschungssymposien in den Jahren 2022 und 2023, ein Tagungsbericht zum 2. Forschungssymposium, ein Tagungsband (voraussichtliche Publikation im Sommer 2024) sowie ein hauseigenes Förderprojekt. Sie erklärt zudem, die Forschung werde weiter ausgebaut (Aufbauplanung und Stellenplanung 2023-2027, Aktionsplan Forschung und Nachwuchsförderung 2023-2026, bewilligtes Gesuch um Forschungsförderung). Eine Assistenzprofessur und auch weitere Stellen seien inzwischen besetzt und die Planung aktualisiert worden. Ferner verweist sie erneut auf die persönlichen Publikationslisten und Vortragstätigkeiten der Dozierenden. Das Bundesverwaltungsgericht kann neue entstandene Tatsachen, die in ein Sachverständigen Gutachten einfließen müssen, nicht erstmals prüfen. Nach ständiger Rechtsprechung darf ein Gericht von einem Gutachten nicht ohne triftige Gründe abrücken. Ein Gutachten stellt namentlich dann keine rechtsgenügende Grundlage dar, wenn gewichtige, zuverlässig begründete Tatsachen oder Indizien die Überzeugungskraft des Gutachtens ernstlich erschüttern. Das trifft etwa zu, wenn der Sachverständige die an ihn

gestellten Fragen nicht beantwortet, seine Erkenntnisse und Schlussfolgerungen nicht begründet oder diese in sich widersprüchlich sind oder die Expertise sonst wie an Mängeln krankt, die derart offensichtlich sind, dass sie auch ohne spezielles Fachwissen erkennbar sind (BGE 141 IV 369 E. 6.1, BGE 132 II 257 E. 4.4.1). Solche Gründe liegen nicht vor. Die Gutachtergruppe hat einlässlich begründet, weshalb eine Akkreditierung auch unter Auflagen nicht in Frage kommt. Die Beschwerdeführerin wendet sich nicht gegen das Gutachten, sondern bringt neue, teilweise erst geplante Forschungsaktivitäten vor. Diese ändern nichts an der Schlüssigkeit der gutachterlichen Darlegungen, welche zahlreiche Defizite ausmachen. Die Vorbringen sind jedenfalls nicht derart offensichtlich, dass der zugrunde liegende Sachverhalt auch ohne spezielle Fachkenntnisse anders zu würdigen wäre. Die Beweiswürdigung der Vorinstanz ist daher bundesrechtlich nicht zu beanstanden und auch die vor Bundesverwaltungsgericht erstmals bezeichneten Vorbringen ändern daran nichts.

E. 7.6

Der allgemeine Rechtsgleichheitsgrundsatz (Art. 8 Abs. 1 BV) verpflichtet die Behörden, gleiche Sachverhalte mit identischen relevanten Tatsachen gleich zu beurteilen, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung (BGE 136 I 345 E. 5).

E. 7.6.1

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz erachte dieselben Aspekte, die sie bei zwei anderen, als "universitäres Institut" akkreditierten Institutionen akzeptiert habe, vorliegend als zentrale Gründe gegen eine Akkreditierung, weshalb das Rechtsgleichheitsgebot verletzt sei. In einem Fall habe die Institution keine Forschungsstrategie ausgewiesen und die Forschung durch Personen an anderen Institutionen erbracht. In einem anderen Fall habe sich die Vorinstanz nicht daran gestört, dass die Forschung vornehmlich durch Lehrbeauftragte erbracht worden sei; der Aufbau von eigenem Personal habe zur Zeit der Akkreditierung erst als Absicht bestanden. Heute publizierten die betroffenen Personen nicht einmal unter Angabe der akkreditierten Institution. Die Fälle seien vergleichbar, weil die betroffenen Institute erklärt hätten, die Forschung nach der Akkreditierung auf- und auszubauen. Soweit die Vorinstanz ausführe, es sei konstante Praxis, dass Forschung durch Dozierende mit Anstellung an anderen Institutionen nicht genüge, nehme sie eine unzulässige Praxisänderung vor. Die Beschwerdeführerin betreibe, wie beide genannten Institutionen, lediglich keine vollständig ausgerollte Forschung, habe aber aufgezeigt, wie sie bis 2026 den wissenschaftlichen Personalbestand ausbaue. Gegenüber dem Institut werde ein strengerer Massstab angelegt und es werde im Vergleich zu anderen akkreditierten Institutionen ungleich behandelt.

E. 7.6.2

Die Vorinstanz erklärt, die von der Beschwerdeführerin erwähnten Fälle seien nicht vergleichbar, da an beiden Institutionen bereits geforscht worden sei. In einem Fall sei die Gutachtergruppe zum Schluss gekommen, dass die Erfüllung der Auflagen möglich sei, was bei der Beschwerdeführerin nicht der Fall gewesen sei, und im anderen Fall habe das Institut bereits über genügend akademisches Personal verfügt. Entscheide betreffend institutionelle Akkreditierungen seien immer Einzelfälle. Die Voraussetzungen seien für jedes Gesuch neu zu prüfen. Die Vorinstanz habe zum ersten Mal eine neu gegründete Institution beurteilen müssen, die eine Akkreditierung als universitäres Institut anstrebe, keine Forschungstätigkeit aufweisen könne und bei der die Forschung nur auf Konzeptstufe

existiere. Daher liege auch keine Praxisänderung vor.

E. 7.6.3

Die Voraussetzungen der Akkreditierung sind durch zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe umschrieben (oben E. 4.5), was die Vergleichbarkeit der vorinstanzlichen Akkreditierungsentscheide erschwert. Im ersten von der Beschwerdeführerin zitierten Fall erachtete die Gutachtergruppe die Infrastruktur und die personellen Ressourcen als geeignet für den Forschungsbetrieb eines universitären Instituts. Sie attestierte dem Institut die für eine forschungsbasierte Lehre nötige Forschung, beanstandete aber, dass diese teilweise nicht am Institut, sondern im Ausland stattfinde. Kritisiert wurde, dass eine Forschungsstrategie fehle, aus denen sich Forschungsschwerpunkte ableiten liessen (diesbezüglich wurde eine Auflage verfügt). Die Gutachtergruppe und die Vorinstanz erachteten aber - im Unterschied zum Institut der Beschwerdeführerin - die zentralen Voraussetzungen nach Art. 30 HFGK im Grundsatz als erfüllt, wenngleich die Akkreditierung unter zehn Auflagen verfügt wurde. Identische relevante Tatsachen lagen hinsichtlich der verlangten Forschung mithin nicht vor. Im zweiten von der Beschwerdeführerin angeführten Fall attestierte die Gutachtergruppe der Institution eine Forschung auf universitärem Niveau mit einer eigenen Basis für die Forschung. Beanstandet wurde, dass die Forschung "vornehmlich" durch Lehrbeauftragte erbracht werde, mit Ausnahme einer Disziplin, für die "in house" eine Forschungsbasis geschaffen worden sei. Es wurde eine Auflage zum Ausbau der Forschung verfügt. Auch hier liegen bezüglich Forschung nicht identische relevante Tatsachen vor. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes ist nicht ersichtlich. Indem die Vorinstanz in diesen zwei Fällen eine Akkreditierung unter Auflagen verfügt hat und im Fall der Beschwerdeführerin nicht, liegt auch keine gegen Treu und Glauben verstossende Praxisänderung vor, denn die Vorinstanz hat gestützt auf die Verordnung die Möglichkeit, ohne Auflagen zu akkreditieren, unter Auflagen zu akkreditieren oder nicht zu akkreditieren (vgl. Art. 15 Abs. 2 Akkreditierungsverordnung HFKG).

E. 7.7

Art. 27 BV gewährleistet den Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Abs. 1), welche insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung umfasst (Abs. 2). Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1 bis 3 BV). Das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (BGE 143 I 147 E. 3.1).

E. 7.7.1

Die Beschwerdeführerin rügt einen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Die Vorinstanz verwehre dem sich im Aufbau befindlichen Institut den Marktzutritt. Ohne Akkreditierung könne kein universitäres Masterprogramm angeboten werden, das zur Zulassung zur Anwaltsprüfung befähige. Die Nichtakkreditierung könne sich nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen, entbehre eines öffentlichen Interesses und widerspreche dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Sie sei ungeeignet, nicht erforderlich, unzumutbar und hätte

die Einstellung des Institutsbestriebs zur Folge.

E. 7.7.2

Die Vorinstanz führt aus, die Qualitätssicherung beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage. Das Akkreditierungssystem solle das Vertrauen der Marktteilnehmer in die angebotenen Lehr-, Forschungs- und Dienstleistungen stärken und einen Beitrag zum Funktionieren des Markts im Hochschulbereich leisten. Die Nichtakkreditierung von Institutionen, denen die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung fehlten, sei geeignet, erforderlich und verhältnismässig, um die Qualitätssicherung im Hochschulbereich, den Reputationsschutz der schweizerischen Hochschulinstitutionen und den Schutz von Studierenden und Leistungsempfängern sicherzustellen. Das Bezeichnungsrecht als Rechtsfolge der Akkreditierung sei für die Angebote der Institutionen des Hochschulbereichs von entscheidender Bedeutung. Indessen bedeute die Beschränkung des Bezeichnungsrechts kein grundsätzliches Verbot erwerbswirtschaftlicher Betätigung in diesem Bereich. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit sei zulässig, da sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sei.

E. 7.7.3

Die Beschwerdeführerin kann sich als private Bildungseinrichtung in der Rechtsform einer Stiftung die Wirtschaftsfreiheit berufen (Urteil des BVGer B-2340/2022 vom 17. Oktober 2023 E. 7.4). Das Erfordernis einer institutionellen Akkreditierung und des aus ihr folgenden Bezeichnungsrechts sowie die weiteren Folgen der Akkreditierung fallen in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit. Art. 27 BV ist im Zusammenhang mit Art. 94 Abs. 1 BV zu sehen. Danach dürfen Bund und Kantone prinzipiell nur Vorschriften erlassen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit im Einklang stehen. Als grundsatzkonform gelten Massnahmen, die dem Polizeigüterschutz dienen, sowie sozialpolitische Vorschriften und andere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, die nicht wirtschaftspolitisch motiviert sind (vgl. BGE 143 I 403 E. 5.2; Urteil des BGer 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011 E. 3.2, wonach "namentlich gewerbepolizeilich, sozialpolitisch, umweltpolitisch und gleichwertig begründete Einschränkungen" grundsatzkonform sind). Die Akkreditierungspflicht dient der Qualitätssicherung im Hochschulbereich (vgl. Art. 63a Abs. 3 BV; Begleitbericht und Kommentar zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich [HFKG] vom 12. September 2007 [nachfolgend: HFKG-Kommentar], S. 5 und 19; Botschaft HFKG, BBl 2009 4610). Die Gewährleistung der Qualitätssicherung erfolgt weitgehend mittels Akkreditierung. Einerseits soll das hohe Niveau des Hochschulstandortes Schweiz in Lehre, Forschung, Dienstleistungen sowie der akademischen Weiterbildung gewährleistet und andererseits der Konsumentenschutz für Studierende und Dienstleistungsempfänger sowie mittelbar für Arbeitgeber und Gesellschaft sichergestellt werden. Dazu gilt es, die Qualität sowie das Vertrauen in die Qualität der schweizerischen Institutionen im Hochschulbereich zu schützen (Astrid Epiney/Markus Kern, Zur Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs unter dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, Rechtsgutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation [SBFI], 2014, S. 9, 14, 16, 21, 25; HFKG-Kommentar, S. 19 f.). Die Akkreditierungspflicht erweist sich als grundsatzkonform.

E. 7.7.4

Die institutionelle Akkreditierungspflicht hat ihre gesetzliche Grundlage in Art. 28 HFGK in einem Gesetz im formellen Sinn. Auch die Nichtakkreditierung stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage, einen generell- abstrakten und genügend bestimmten Rechtsatz auf Verordnungsstufe. Das Akkreditierungsinstrument liegt im öffentlichen Interesse (verfassungsrechtlich verankertes Ziel der Qualitätssicherung im Hochschulbereich, Reputationsschutz der schweizerischen Hochschulinstitutionen, Schutz des Vertrauens von Studierenden, Arbeitgebern und Öffentlichkeit in das schweizerische Hochschulwesen) und erweist sich als verhältnismässig. Auch die vorliegend zu beurteilende Abweisung des Akkreditierungsgesuchs der Beschwerdeführerin erweist sich als verhältnismässig. Zwar ist eine Akkreditierung unter Auflagen grundsätzlich das mildere Mittel als die Nichtakkreditierung (oben E. 7.4.1), jedoch kann der gesetzliche Zweck im vorliegenden Fall mittels Auflagen nicht erreicht werden (oben E. 7.4.1 f.). Die Abweisung (vorläufige Verweigerung der Akkreditierung) ist das Mittel, das zum Zweck (Wahrung der Qualitätssicherung usw.) in einem angemessenen Verhältnis steht, zumal ein neuerliches Gesuch gestellt werden kann (Art. 16 Akkreditierungsverordnung HFKG).

E. 7.8

Die Beschwerdeführerin setzt die möglichen Folgen einer Nichtakkreditierung gleich mit denjenigen des Entzugs einer bestehenden Akkreditierung (Art. 64 Abs. 2 Bst. c HFKG), indem sie ausführt, dass sich nach Rechtskraft der Nichtakkreditierung keine neue Studierende mehr immatrikulierten, die Studierenden ihr Studium abbrechen würden und das akademische Personal das Institut verliesse, weshalb der Betrieb nicht aufrechterhalten werden könnte, letztlich eingestellt werden müsste und die getätigten Investitionen verloren wären. Ausserdem werde ein verheerendes Signal an potentielle private Anbieter im Bildungsmarkt gesendet. Die Nichtakkreditierung sei daher ultima ratio und ein Akkreditierungsantrag faktisch nur einmal möglich. Diese Ansicht greift zu kurz und bedeutete in der Konsequenz, dass bei Einreichung eines Akkreditierungsgesuchs die Vorinstanz stets eine Akkreditierung (ggf. unter Auflagen) aussprechen müsste. Dies findet jedoch im anwendbaren Recht keine Stütze, vielmehr ist die Ablehnung der Akkreditierung in Art. 15 Abs. 2 Akkreditierungsverordnung HFKG neben einer Akkreditierung und einer Akkreditierung unter Auflagen ausdrücklich vorgesehen. Die Nichtakkreditierung bewirkt unmittelbar, dass sich das Institut fortan nicht als "universitäres Institut" bezeichnen darf (Art. 28 Abs. 2 Bst. a, Art. 29 und Art. 62 f. HFKG), was Folgen für den von den vom Institut angebotenen Studiengang hat, und dass diese Voraussetzung für die Gewährung von Bundesbeiträgen (Art. 28 Abs. 2 Bst. b HFKG) und für die Programmakkreditierung nicht erfüllt ist (Art. 28 Abs. 2 Bst. c HFKG). Auf den Lehrbetrieb als solchen hat die Abweisung des Akkreditierungsgesuchs keine Auswirkungen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 16 Akkreditierungsverordnung HFKG ein Akkreditierungsgesuch jederzeit zurückgezogen werden kann, wobei frühestens nach 24 Monaten erneut ein Gesuch eingereicht werden kann.

E. 8

Die Abweisung des Akkreditierungsgesuchs der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 9

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Vorliegend handelt es sich um eine Streitigkeit mit Vermögensinteresse (Art. 4 VGKE), da mit der Beschwerde letztlich und überwiegend ein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird (zum Begriff vgl. BGE 142 III 145 E. 6.1, BGE 139 II 404 E. 12.1), wobei sich der Streitwert nicht konkret beziffern lässt. Im Lichte der Bemessungskriterien erscheinen Verfahrenskosten von Fr. 5'000.- in jedem Fall als angemessen. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

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